

QUO VADIS PENGATURAN KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENERIMAAN PERMOHONAN FIKTIF POSITIF PASCA PENATAAN REGULASI DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

(Quo Vadis of the State Administrative Court's Authority Provision on Deciding Fictitious Positive After Regulatory Setting on the Law of Job Creation)

Dian Agung Wicaksono

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
Email: dianagung@ugm.ac.id

Bimo Fajar Hantoro

Program Studi S1 Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
Email: bimo.f@mail.ugm.ac.id

Dedy Kurniawan

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya
Jl. Raya Ir. H. Juanda No. 89, Gedangan, Sidoarjo, Jawa Timur 61254
Email: koerniawanddy@gmail.com

Abstrak

Penataan regulasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) dengan metode *omnibus law* membawa perubahan mendasar dalam penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Fokus penelitian ini adalah mengenai pengaturan penerimaan permohonan fiktif positif yang sebelumnya diatur dalam Pasal 53 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang turut diubah dalam Pasal 175 UU CK. Penelitian ini mencoba menjawab: (a) Bagaimana dinamika pengaturan mengenai fiktif positif dalam sistem hukum Indonesia? (b) Apa implikasi pengaturan penerimaan permohonan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan pustaka yang terkait dengan fiktif positif dan kewenangan PTUN. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika pengaturan mengenai fiktif positif dapat dilihat sejak diadopsinya KTUN dengan konstruksi fiktif negatif dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya, yang kemudian diubah menjadi KTUN dengan konstruksi fiktif positif dalam UU AP, yang selanjutnya diubah melalui UU CK dengan menghapuskan kewenangan PTUN dalam memutus permohonan penerimaan fiktif positif. Pengaturan penerimaan permohonan fiktif positif dalam UU CK setidaknya membawa implikasi terhadap: (a) hilangnya alas kewenangan PTUN untuk memutus permohonan penerimaan fiktif positif; dan (b) fiksi dianggap telah dikabulkan secara hukum terhadap KTUN dengan konstruksi fiktif positif tanpa putusan PTUN menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kata Kunci: pengadilan tata usaha negara, fiktif positif, penataan regulasi

Abstract

The arrangement of regulations in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (UU CK) using the omnibus law method has brought about fundamental changes in the arrangement of laws and regulations in Indonesia. This research is focused on the regulation of positive fictitious applications which were previously regulated in Article 53 of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (UU AP) which was also amended in Article 175 of the UU CK. This research tries to answer: (a) What are the regulatory dynamics regarding positive fictitiousness in the Indonesian legal system? (b) What are the implications of regulating the acceptance of positive fictitious applications in Law Number 11 of 2020 concerning Copyright? This is normative legal research, by analyzing secondary data in the form of laws and regulations and literature related to positive fiction and the authority of the administrative court. The results indicate that the dynamics of regulation regarding positive fictitiousness can be seen since the adoption of the administrative decision with negative fictitious constructs in Law Number 5 of 1986 and its amendments, which were later changed to state administrative decisions with positive fictional constructs in the UU AP, which was subsequently amended through the UU CK by abolishing the authority of the administrative court in deciding the application for fictitious positive admissions. The regulation on the acceptance of positive fictitious applications in the U CK at least has implications for (a) the loss of the grounds for the administrative court's authority to decide on fictitious positive admissions applications; (b) fiction is deemed to have been legally granted to state administrative decisions with a positive fictitious construction without an administrative court decision-creating legal uncertainty.

Keywords: state administrative court, positive fictitious, regulatory arrangement

A. Pendahuluan

Penataan regulasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) dengan metode *omnibus law* membawa perubahan mendasar dalam penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia, di mana memang memerlukan mekanisme untuk menyederhanakan, memotong, dan memangkas jumlah peraturan perundang-undangan yang ada.¹ Dalam UU *a quo* terdapat 10 (sepuluh) ruang lingkup pengaturan yang menjadi sasaran penataan regulasi, meliputi: (a) peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha; (b) ketenagakerjaan; (c) kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M; (d) kemudahan berusaha; (e) dukungan riset dan inovasi; (f) pengadaan tanah; (g) kawasan ekonomi; (h) investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional; (i) pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan (j) penerapan sanksi.² Dalam kaitan dengan penelitian ini, fokus permasalahan adalah mengenai pengaturan penerimaan permohonan fiktif positif yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang turut diubah dalam UU CK, khususnya pada ruang lingkup terkait pelaksanaan administrasi pemerintahan. Pasal 175 UU CK yang mengubah ketentuan Pasal 53 UU AP

terkait dengan penerimaan permohonan fiktif positif melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi hal yang patut untuk dicermati lebih lanjut.

Secara konseptual, lahirnya keputusan fiktif dimaksudkan sebagai sarana untuk memberikan ruang bagi publik untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.³ Salah satu alasan pokok mengapa keberadaan keputusan fiktif menjadi penting adalah untuk melindungi hak pemohon dari akibat sikap diam pemerintah terhadap permohonan yang diajukan.⁴ Berdasarkan jenisnya, dikenal dua macam keputusan fiktif, yaitu keputusan fiktif negatif dan keputusan fiktif positif.⁵ Kedua terminologi tersebut memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam masing-masing ketentuan undang-undangnya dan merupakan neologisme untuk mempermudah konstruksi hukum dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berikut dengan perubahannya (UU Peratun) ataupun Pasal 53 UU AP.⁶ Rumusan fiktif negatif dalam ketentuan Pasal 3 UU Peratun pada prinsipnya menentukan bahwa Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan atas permohonan dalam jangka waktu yang telah ditentukan, dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan.⁷ Adapun rumusan fiktif positif sebagaimana diatur dalam

¹ Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 18.

² Pasal 4 *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*.

³ Desy Wulandari, "Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Lex Renaissance* 5, no. 1 (2020): 32-33.

⁴ *Ibid.*

⁵ I Gusti Ngurah Wairocana et al., "Kendala Dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Atas Penanganan Perkara Fiktif Positif," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 3 (2020): 565.

⁶ Azza Azka Norra, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peratun* 3, no. 2 (2020): 145.

⁷ *Ibid.*

Pasal 53 UU AP menentukan apabila sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak melakukan keputusan atau tindakan yang telah dimohonkan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.⁸

Rezim fiktif positif pertama kali diadopsi melalui UU AP yang menandai adanya pergeseran paradigma dari yang sebelumnya dianut dalam UU Peratun, yaitu rezim fiktif negatif.⁹ Adopsi keputusan fiktif positif tersebut dimaksudkan sebagai cara guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, terkhusus dalam konteks pelayanan permohonan administrasi negara.¹⁰ Sebagai salah satu macam keputusan yang dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), keputusan fiktif positif telah mengubah beberapa dimensi dalam kompetensi PTUN.¹¹ Bentuk perubahan dimaksud salah satunya adalah pada bentuk upaya hukum, di mana dalam keputusan fiktif positif upaya hukum dilakukan melalui pengajuan permohonan dengan putusan pada tingkat pertama yang bersifat final dan mengikat (*in kracht van gewijsde*).¹² Sifat final dan mengikat putusan peradilan tingkat pertama dalam permohonan fiktif positif tersebut dimaknai sebagai bentuk implementasi dari asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan (*speedy justice*) serta sebagai cara untuk menjamin kepastian hukum.¹³

Politik hukum untuk mendorong responsivitas administrasi pemerintahan tersebut kemudian berlanjut dengan diundangkannya UU CK. Sebelumnya, Pasal 53 ayat (4) dan (5) UU AP mengatur bahwa Pemohon mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan fiktif positif, di mana PTUN wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.¹⁴ Namun demikian, Pasal 175 UU CK kemudian melakukan perubahan ketentuan Pasal 53 UU AP dengan memberikan *delegatie provisio* berupa ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/ atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum diatur dalam Peraturan Presiden.¹⁵ Hal ini tentu memberikan dampak terhadap kewenangan PTUN dalam memutus penerimaan permohonan fiktif positif. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada permasalahan: (a) Bagaimana dinamika pengaturan mengenai fiktif positif dalam sistem hukum Indonesia? (b) Apa implikasi pengaturan penerimaan permohonan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang dilakukan guna mengkaji norma

⁸ *Ibid.*

⁹ Wairocana et al., *loc.cit.*

¹⁰ Kartika Widya Utama, "Penerapan Fiktif Positif Terhadap Peraturan Hibah Daerah," *Law Reform* 15, no. 2 (2019): 196.

¹¹ Yogo Pamungkas, "Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," *Acta Diurnal* 3, no. 2 (2020): 351.

¹² *Ibid.*; Lihat juga Bagus Teguh Santoso and Sadjijono, "Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance," *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 1 (2018): 139.

¹³ Pamungkas, *loc.cit.*; Lihat juga Denny Kristian, "Upaya Permohonan Putusan Fiktif Positif Terhadap Asas Kepastian Hukum Dalam Lingkup Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum* VIII, no. 1 (2020): 121.

¹⁴ Pasal 53 ayat (4) dan (5) *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*.

¹⁵ Pasal 175 *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*.

atau kaidah hukum positif.¹⁶ Adapun bahan pustaka yang digunakan yaitu: (a) bahan hukum primer yang terdiri dari bahan hukum yang memiliki sifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta keputusan tata usaha negara; dan (b) bahan hukum sekunder yang memberikan terhadap bahan hukum primer berupa literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan.¹⁷ Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum yang relevan.¹⁸ Analisis terhadap data yang telah dikumpulkan dilakukan secara deskriptif kualitatif guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

C. Pembahasan

1. Dinamika Pengaturan Fiktif Positif dalam Sistem Hukum Indonesia

Secara dikotomis, dikenal dua macam keputusan tata usaha negara (KTUN) fiktif, yaitu fiktif positif dan fiktif negatif, di mana

keduanya secara konseptual masuk ke dalam konsep yang dikenal sebagai *administrative silence*.¹⁹ Konsep demikian dalam hukum administrasi merupakan suatu fiksi hukum (*legal fiction*), di mana diamnya otoritas administrasi pemerintahan (*administrative inaction*) dapat dimaknai sebagai persetujuan (*approval*) atau penolakan (*rejection*).²¹ Bila sikap diam administrasi tersebut kemudian disamakan dengan keputusan tertulis yang berisi penolakan, maka keputusan demikian disebut sebagai keputusan fiktif negatif.²² Sebaliknya, bila dimaknai sebagai suatu persetujuan, maka keputusan tersebut merupakan keputusan fiktif positif.²³

Menurut Batalli, kedua macam keputusan fiktif tersebut memiliki fokus prioritas atau kepentingan yang berbeda.²⁴ Adopsi keputusan fiktif negatif sering kali dimaknai sebagai upaya untuk melindungi otonomi atau kendali utama dari otoritas administrasi, sehingga kebijakan tidak akan terdampak

¹⁶ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 295.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006), hlm. 52.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hlm. 237.

²⁰ Mirlinda Batalli, "Consequences of Administrative Silence in Public Administration," *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 20, no. 1 (2017): 145."mendeley":{"formattedCitation": "Mirlinda Batalli, \"Consequences of Administrative Silence in Public Administration,\" <i>SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe</i> 20, no. 1 (2017)

²¹ Enrico Simanjuntak, "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia," *Jurnal RechtsVinding* 7, no. 2 (2018), hlm. 302. Lihat juga Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018): 144-145.

²² Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*, *Ibid.*

²³ *Ibid.*; Istilah fiktif positif secara etimologis berakar dari istilah *lex silencio positivo*. Sikap diam pejabat sebagai suatu persetujuan identik dengan salah satu maksim di era Romawi: *qui tacet consentire videtur* (*silence implies consent*). Di Belanda dikenal istilah *positieve beschikking bij niet tijdig beslissen* yang dimaknai sebagai keputusan lewat waktu. Di negara lain dikenal istilah *silence de l'administration vaut acceptation* (Perancis), *genehmigungsfiktion* (Jerman), dan *fictious approval, tacit authorization, silent consent*, atau *implicit decision* (Inggris). Lihat pendapat Enrico Simanjuntak dan Muhammad Yasin, "Perlu Rekonseptualisasi Kewenangan PTUN Dalam Perkara Fiktif Positif," (diakses April 30 2021) <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f9795a8bd1d6/perlu-rekonseptualisasi-kewenangan-ptun-dalam-perkara-fiktif-positif?page=all>.

²⁴ Batalli, *Loc.cit.*"<http://www.mendeley.com/documents/?uuid=0bb41ec6-1c36-43c5-b392-633e64811907>"},"mendeley":{"formattedCitation": "Batalli, \"Consequences of Administrative Silence in Public Administration.\"","manualFormatting": "Batalli, Loc.cit.\"","plainTextFormattedCitation": "Batalli, \"Consequences of Administrative Silence in Public Administration.\"","previouslyFormattedCitation": "Batalli, \"Consequences of Administrative

karena adanya sikap diam administrasi.²⁵ Lain halnya dengan keputusan fiktif positif yang lebih menekankan pada perlindungan hak individu untuk memperoleh KTUN dalam jangka waktu yang wajar. Dengan demikian, pemaknaan sikap diam administrasi sebagai sebuah bentuk persetujuan menjadi instrumen untuk melindungi hak individu dalam administrasi pemerintahan.²⁶ Keberadaan instrumen keputusan fiktif positif ini juga dipandang sebagai salah satu cara guna menyederhanakan dan mengurangi beban regulasi dan administrasi

terhadap masyarakat dan sektor swasta, serta mendukung kelancaran kegiatan perekonomian.²⁷

Perbedaan paradigma dari masing-masing jenis keputusan fiktif tersebut juga menandai dinamika politik hukum administrasi pemerintahan di Indonesia. Dinamika tersebut terlihat bila membandingkan jenis keputusan fiktif yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya (UU Peratun) dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yaitu:

Tabel 1. Perbandingan Jenis Keputusan Fiktif dalam UU Peratun dan UU AP

UU Peratun	UU AP
<p>Pasal 3 UU Peratun:²⁸</p> <p>(1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.</p> <p>(2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, 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 yang dimaksud.</p> <p>(3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.</p>	<p>Pasal 53 UU AP:²⁹</p> <p>(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(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.</p> <p>(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.</p>

Sumber: Diolah Penulis, 2021.

Silence in Public Administration.””,”properties”:{”noteIndex”:23,”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}

²⁵ Keputusan fiktif negatif disebut sebagai jenis keputusan fiktif yang bersifat *”administration-centric”*. Gordon Anthony, *”Administrative Silence and UK Public Law,” The Judicial Current* 34 (2008): 40.

²⁶ Keputusan fiktif positif disebut sebagai jenis keputusan fiktif yang bersifat *”individual-centric”*. *Ibid.*

²⁷ Batalli, *Op.cit.*, hlm. 143. Lihat juga Enrico Simanjuntak, *”Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya,” Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 3 (2017): 380.”http://www.mendeley.com/documents/?uuiid=0bb41ec6-1c36-43c5-b392-633e64811907”}”,”mendeley”:{”formattedCitation”:”Enrico Simanjuntak, ”Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya,” <i>Jurnal Hukum dan Peradilan</i> 6, no. 3 (2017).

²⁸ Pasal 3 *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*

²⁹ Pasal 53 *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.*

Berdasarkan Pasal 3 UU Peratun tidak dikeluarkannya KTUN oleh badan atau pejabat TUN dan telah dilampauinya jangka waktu tertentu mengartikan bahwa badan atau pejabat TUN tersebut telah mengeluarkan KTUN yang berisi penolakan permohonan, sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa jenis keputusan fiktif yang diadopsi dalam rezim UU Peratun ialah keputusan fiktif negatif. Kemudian dalam UU AP diindikasikan terjadi perubahan politik hukum terhadap jenis keputusan fiktif yang dianut berupa adopsi keputusan fiktif positif. Pengaturan keputusan fiktif positif dalam UU AP menandai terjadinya pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan administrasi publik menuju pelayanan publik yang lebih cepat, nyaman, dan murah serta responsif terhadap permohonan masyarakat.³⁰ Hal ini dapat dilihat juga pada konsiderans menimbang huruf a UU AP yang menyatakan bahwa keberadaan dari UU AP dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.³¹ Dianggap demikian karena sifat keputusan fiktif positif dipandang mampu memaksa badan atau pejabat TUN untuk selalu merespons segala urusan yang ditangani atau memerlukan keputusan.³²

Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (3) dan (4) UU AP, tidak ditetapkannya dan/atau dilakukannya Keputusan dan/atau Tindakan serta lampauinya jangka waktu tidak serta merta menjadikan permohonan tersebut secara *mutatis mutandis* dikabulkan, melainkan pemohon harus melakukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara guna memperoleh putusan penerimaan permohonan.³³ Dalam konteks penyelesaian sengketa, asas *dominis litis* memegang peran penting dalam perkara permohonan fiktif positif.³⁴ Sebagai asas yang bersifat khas di dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, asas *dominis litis* dimaksudkan guna menyeimbangkan posisi para pihak pada proses pembuktian di persidangan.³⁵ Urgensi ini muncul mengingat kedudukan para pihak dalam sengketa TUN tidaklah seimbang di mana Tergugat, yaitu Badan atau Pejabat TUN, memiliki akses informasi yang lebih besar untuk proses pembuktian bila dibandingkan dengan kesempatan yang dimiliki oleh penggugat.³⁶ Terlebih dalam permohonan keputusan fiktif positif sifat putusan dari peradilan tingkat pertama adalah final dan mengikat (*in kracht van gewijsde*), sehingga demikian peran aktif hakim menjadi krusial

³⁰ Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018), hlm. 349. Lihat juga M. Guntur Hamzah, "Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," disampaikan dalam *Seminar Sehari Dalam Rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara Ke-26 Dengan Tema: Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Kaitannya Dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun* (Jakarta, 26 Januari 2016), hlm. 1.

³¹ Lihat Konsiderans Menimbang huruf a *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*.

³² Muhammad Yasin et al., *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Depok: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017), hlm. 229.

³³ Pasal 53 ayat (3) dan (4) *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*.

³⁴ Anggita Doramia Lumbanraja, "Peran Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 578.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 577–578.

³⁶ *Ibid.*, 578.

dalam menggali kebenaran materiil selama proses pembuktian.³⁷

Namun demikian, terdapat diskursus terhadap rumusan ketentuan Pasal 53 UU AP. Diskursus tersebut disebabkan karena **rumusan Pasal 53 ayat (3) UU AP hanya merujuk pada ketentuan ayat (2) mengenai kewajiban** Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk **menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan**. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa **keputusan fiktif positif hanya lahir dari jenis permohonan yang oleh peraturan perundang-undangan tidak ditentukan batas waktunya**, maka menjadi pertanyaan kemudian, lantas bagaimana dengan KTUN yang lahir dari permohonan yang telah ditentukan batas waktunya oleh peraturan perundang-undangan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, bila mendasarkan pada penafsiran *argumentum a contrario*, harus dimaknai bahwa dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan batas waktu kewajiban menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka *mutatis mutandis* konstruksi keputusan yang bersifat fiktif positif tidak berlaku. Mengingat hal demikian akan menentukan mekanisme mana yang kemudian digunakan pemohon di PTUN, apakah permohonan

sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (4) sampai dengan (6) UU AP atau gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU Peratun.³⁸

Ambiguitas tersebut kemudian memunculkan diskursus lanjutan mengenai konstruksi apa yang digunakan terhadap KTUN yang lahir dari permohonan yang oleh peraturan perundang-undangan telah ditetapkan batas waktunya? Apakah masuk ke dalam konstruksi keputusan fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (3) UU AP atau justru dimasukkan ke dalam konstruksi fiktif negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU Peratun? Secara gramatikal, ketentuan Pasal 53 ayat (3) UU AP hanya berlaku bagi KTUN fiktif dengan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) UU AP, sehingga dengan demikian, konstruksi keputusan fiktif positif tidak dapat diterapkan terhadap KTUN sebagaimana dimaksud pada Pasal 53 ayat (1) UU AP. Apakah kemudian KTUN yang demikian tersebut dikonstruksikan menurut ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Peratun dan diterapkan konstruksi keputusan fiktif negatif?

Diskursus tersebut dalam perkembangannya dicoba diselesaikan melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan (SEMA 1/2017), pada Diktum huruf E nomor 4 perihal Permohonan

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Pasal 53 ayat (4) sampai dengan (6) *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*; Bandingkan dengan Pasal 53 *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

Fiktif-Positif dan Gugatan Fiktif Negatif yang berbunyi:³⁹

- a. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 UU AP yang mengatur mengenai permohonan fiktif-positif, maka ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai gugatan fiktif-negatif tidak dapat diberlakukan, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum tentang tata cara penyelesaian permasalahan hukum yang harus diterapkan oleh PERATUN.
- b. Oleh karena ketentuan Pasal 53 UU AP dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur permasalahan hukum yang sama, yaitu tata cara pemberian perlindungan hukum bagi warga masyarakat untuk memperoleh keputusan pejabat pemerintahan, dan juga dalam rangka mendorong kinerja birokrasi agar memberikan pelayanan prima (*excellent service*), atas dasar prinsip *lex posteriori derogat lex priori*.

Rumusan dalam SEMA *a quo* mencoba memberikan solusi atas diskursus yang terjadi terhadap rumusan Pasal 3 UU Peratun dan Pasal 53 UU AP dengan berpegang pada prinsip menghindari ketidakpastian hukum yang mendudukkan ketentuan Pasal 53 UU AP sebagai *lex posteriori* dari Pasal 3 UU Peratun. Hal ini tentu menimbulkan catatan yang perlu untuk ditelaah secara

mendalam, yaitu: **Catatan Pertama**, perlu telaah ulang untuk menempatkan UU AP sebagai *lex posteriori* dari UU Peratun. Hal ini memerlukan perhatian yang serius mengenai penempatan UU AP sebagai hukum baru (*lex posteriori*) yang mengesampingkan UU Peratun sebagai hukum yang lama (*lex priori*), mengingat UU AP dan UU Peratun memiliki obyek pengaturan yang berbeda. UU Peratun dan kelembagaan PTUN hanya terdampak dari pengaturan dalam UU AP, namun UU AP tidak dimaksudkan secara spesifik untuk mengubah UU Peratun⁴⁰ dan mengubah desain kelembagaan serta kewenangan PTUN. Dengan demikian, seharusnya asas hukum yang dijadikan pijakan dalam memaknai UU AP dan UU Peratun bukan *lex posteriori derogat legi priori*,⁴¹ melainkan *lex specialis derogat legi generali*. Penggunaan asas *lex specialis derogat legi generali* dalam memaknai ketentuan dalam UU AP terhadap UU Peratun didasarkan pada pemahaman bahwa UU AP bukan semata mengatur kewenangan PTUN, tetapi mengatur administrasi pemerintahan keseluruhan, di mana PTUN hanya menjadi salah satu bagian dari pengaturan UU AP.

Bila kemudian dicermati secara saksama dapat dilihat bahwa ketentuan Pasal 53 UU AP, khususnya ayat (2) dan (3), seharusnya dimaknai hanya mengesampingkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU Peratun karena memiliki substansi yang sama terkait ketiadaan

³⁹ Diktum huruf E nomor 4 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (Mahkamah Agung, 2017).

⁴⁰ Hal yang secara spesifik diubah dari UU Peratun dalam pengaturan UU AP adalah terkait pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara. Lihat dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴¹ Penulis menilai penggunaan asas *lex posteriori derogat lex priori* hanya tepat digunakan untuk memaknai rumusan baru mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 87 UU AP, yang secara spesifik mengatur pemaknaan baru yang mengubah ketentuan dalam UU Peratun. Lihat dalam Dian Agung Wicaksono, Dedy Kurniawan, dan Bimo Fajar Hantoro, "Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/Jasa," *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 3 (2020): 369.

ketentuan batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun untuk ketentuan dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan tidak ada pengaturan dalam Pasal 53 UU AP yang bersesuaian secara substansi, sehingga *mutatis mutandis* ketentuan dalam Pasal 3 ayat (2) UU Peraturan tidak dikesampingkan oleh Pasal 53 UU AP. Penggunaan asas *lex specialis derogat legi generali* dalam memaknai ketentuan UU AP terhadap UU Peraturan dengan menggunakan pemahaman di atas berpotensi menimbulkan tafsir yang berbeda terhadap ketentuan Pasal 53 UU AP dan Pasal 3 UU Peraturan, yang berdampak terhadap politik hukum keputusan fiktif dalam sistem hukum Indonesia.

Catatan Kedua, pemaknaan ketentuan Pasal 53 UU AP sebagai *lex specialis* dari Pasal 3 UU Peraturan memungkinkan diterapkannya 2 (dua) jenis keputusan fiktif dalam administrasi pemerintahan. Bila kemudian Pasal 53 UU AP dimaknai sebagai *lex specialis* dari Pasal 3 UU Peraturan, maka politik hukum mengenai keputusan fiktif mengalami pergeseran dengan berlakunya 2 (dua) jenis konstruksi keputusan fiktif secara bersamaan dalam hukum positif di Indonesia, yaitu: **Jenis Pertama**, konstruksi keputusan fiktif positif untuk keputusan yang lahir dari jenis permohonan yang oleh peraturan perundang-undangan tidak ditentukan batas waktunya. Jenis ini merujuk pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP, di mana ketentuan Pasal 53 ayat (3) UU AP hanya memberlakukan konstruksi keputusan fiktif positif dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) UU AP.

Dengan demikian, bila peraturan perundang-undangan menentukan batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) UU AP, *mutatis mutandis* ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan ayat (3) tidak berlaku dan berlaku ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) UU Peraturan mengenai konstruksi keputusan fiktif negatif. **Jenis Kedua**, konstruksi keputusan fiktif negatif untuk keputusan yang lahir dari jenis permohonan yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan batas waktunya. Jenis ini merupakan antitesis dari ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP, yang didasarkan pada ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU AP *jo.* Pasal 3 ayat (1) dan (2) UU Peraturan. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU Peraturan tidak bertentangan dengan substansi pengaturan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP, sehingga tidak ada dasar argumentasi hukum untuk memaknai bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Peraturan telah dikesampingkan oleh pengaturan Pasal 53 UU AP. Eksistensi kedua jenis konstruksi keputusan fiktif secara bersamaan dalam hukum positif sejatinya memiliki padanan praktik pada negara-negara Uni Eropa menerapkan fiktif positif sebagai ketentuan *lex specialis* dan fiktif negatif sebagai *lex generalis*.⁴²

Dalam perkembangan selanjutnya, pasca diundangkannya UU CK yang mengubah rumusan pengaturan Pasal 53 UU AP menandai bergesernya kembali politik hukum konstruksi keputusan fiktif positif dalam sistem hukum di Indonesia. Perubahan rumusan tersebut secara detail dapat dilihat pada tabel berikut:

⁴² Enrico Simanjuntak dalam Muhammad Yasin, "Perlu Rekonseptualisasi Kewenangan PTUN Dalam Perkara Fiktif Positif."

Tabel 2. Perbandingan Rumusan Pengaturan Pasal 53 dalam UU AP dan UU CK

UU AP	UU CK
<p>Pasal 53 UU AP:⁴³</p> <ol style="list-style-type: none"> (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. 	<p>Pasal 175 UU CK <i>jo.</i> Pasal 53 UU AP:⁴⁴</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan. (3) Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. (4) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden.

Sumber: Diolah Penulis, 2021.

Berdasarkan tabel di atas, terdapat beberapa catatan perubahan terhadap konstruksi keputusan fiktif-positif melalui UU CK: **Perubahan Pertama**, perubahan batas waktu kewajiban menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan yang semula 10 (sepuluh) hari menjadi 5 (lima) hari. Perubahan ini memberikan penegasan komitmen untuk memberikan kemudahan berusaha sebagai salah satu asas dalam UU CK.⁴⁵ Walaupun bila dirunut pada Naskah Akademik UU CK tidak dapat ditemukan dasar spesifik apa yang menjadi

pertimbangan perubahan batas waktu yang semula 10 (sepuluh) hari menjadi 5 (lima) hari.⁴⁶ **Perubahan Kedua**, diperkenalkannya paradigma baru dalam penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh sistem elektronik dipersamakan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Hal ini perlu untuk ditelaah lebih lanjut, apakah kemudian sistem elektronik dapat dipersamakan dengan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang dalam penetapan Keputusan dan/atau Tindakan?

⁴³ Pasal 53 *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*.

⁴⁴ Pasal 175 *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*.

⁴⁵ Pasal 2 ayat (1) huruf c *Ibid*.

⁴⁶ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, "Naskah Akademis RUU Tentang Cipta Kerja."

Siapakah yang mengoperasikan sistem elektronik tersebut? Apakah dilakukan secara otonom oleh algoritme sistem elektronik atau masih dioperasikan oleh staf dari Badan atau Pejabat Pemerintahan? Bila dioperasikan oleh staf dari Badan atau Pejabat Pemerintahan, apakah terdapat alas kewenangan sehingga hasil dari pengoperasian sistem elektronik dapat dipersamakan dengan penetapan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan hal-hal yang perlu ditelaah dan diteliti lebih lanjut dalam lapangan hukum administrasi pemerintahan.

Perubahan Ketiga, dihilangkannya mekanisme permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan dan memberikan *delegatie provisio* untuk membentuk Peraturan Presiden mengenai ketentuan lebih lanjut terkait bentuk penetapan Keputusan dan/ atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Perubahan ini memberikan dampak terhadap kewenangan PTUN dalam memutus penerimaan permohonan fiktif positif dan menciptakan kekosongan hukum terkait bentuk penetapan Keputusan dan/ atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum karena selama Peraturan Presiden belum dibentuk, maka selama kurun waktu tersebut tidak terdapat mekanisme untuk menyatakan keberlakuan keputusan fiktif positif.

2. Implikasi Pengaturan Fiktif Positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa UU CK telah melakukan perubahan terhadap pengaturan mengenai konstruksi keputusan fiktif positif dalam hukum positif di Indonesia, yang setidaknya membawa implikasi terhadap beberapa hal sebagai berikut: **Implikasi Pertama**, hilangnya alas kewenangan PTUN untuk memutus permohonan penerimaan fiktif positif. Dalam UU Peratun diatur bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.⁴⁷ Rumusan Pasal *a quo* menunjukkan bahwa kompetensi absolut PTUN disandarkan pada adanya sengketa Tata Usaha Negara, di mana sengketa tata usaha negara didefinisikan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸ Keberadaan KTUN menjadi aspek vital dalam kompetensi absolut PTUN, karena dapat dikatakan sengketa TUN lahir karena adanya suatu KTUN.⁴⁹

⁴⁷ Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴⁸ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴⁹ Raden Imam Al Hafis dan Moris Adidi Yogya, "Abuse of Power: Tinjauan Terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan oleh Pejabat Publik di Indonesia," *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol 3, No. 1 (2017), hlm. 80-88: hlm. 84.

Spesifik mengenai pengaturan fiktif positif dalam UU CK, KTUN dengan konstruksi keputusan fiktif positif juga berpotensi menjadi kompetensi absolut dari PTUN dalam hal terjadi sengketa. Oleh karena itu, walaupun KTUN tidak saja meliputi keputusan formal administrasi publik dalam bentuk tertulis, tetapi juga semua perbuatan dan tindakan instansi pemerintah dan juga sikap diam dan tidak memberikan jawaban instansi pemerintah terhadap permohonan individu, namun bentuk formal KTUN seharusnya adalah bentuk tertulis (*written form*) dengan tujuan untuk efektivitas administrasi pemerintahan.⁵⁰ Dengan demikian, bila KTUN yang lahir dengan konstruksi fiktif positif hanya diberikan fiksi hukum dianggap telah dikabulkan secara hukum menurut Pasal 175 UU CK *jo.* Pasal 53 ayat (4) dan (5) UU AP tanpa melalui putusan penerimaan permohonan fiktif positif oleh PTUN, lantas apa yang menjadi justifikasi keberadaan KTUN dengan konstruksi fiktif positif tersebut?

PTUN yang menurut Pasal 53 UU AP diberikan kewenangan untuk memutus penerimaan permohonan fiktif positif *mutatis mutandis* kehilangan alas kewenangan dengan dihapusnya ketentuan tersebut dalam Pasal 175 UU CK. Walaupun didalilkan

bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya sebagai perwujudan asas *ius curia novit*,⁵¹ namun bila pengadilan tidak memiliki alas kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara, maka *mutatis mutandis* putusan dari perkara tersebut haruslah tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

Implikasi Kedua, fiksi dianggap telah dikabulkan secara hukum terhadap KTUN dengan konstruksi fiktif positif tanpa putusan PTUN menimbulkan ketidakpastian hukum. Pemikiran ini didasarkan pada pemahaman bahwa KTUN dengan konstruksi fiktif positif memiliki anasir sifat konstitutif⁵² yang menciptakan hubungan hukum baru yang sebelumnya tidak ada, yang berdampak pada lahirnya hak dan/atau kewajiban (*rechtsscheppende beschikking*).⁵³ Dengan demikian, bila suatu KTUN lahir dengan konstruksi fiktif positif diperlukan suatu mekanisme untuk menjustifikasi eksistensinya. Dengan dihapuskannya kewenangan PTUN untuk memutus permohonan penerimaan fiktif positif, *mutatis mutandis* mekanisme

⁵⁰ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan* (Jakarta: KemenPANRB, n.d.), hlm. 53.

⁵¹ PTUN Bandung, "Rumusan Hasil Diskusi Reboan PTUN Bandung 'Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Sengketa Tata Usaha Negara,'" accessed April 30, 2021, [https://www.ptun-bandung.go.id/assets/dokumen/RUMUSAN_HASIL_DISKUSI_REBOAN_IMPLIKASI_UU_CIPTAKER_THD_SENGKETA_TUN_\(PTUN_BANDUNG_25112020\)_1.pdf](https://www.ptun-bandung.go.id/assets/dokumen/RUMUSAN_HASIL_DISKUSI_REBOAN_IMPLIKASI_UU_CIPTAKER_THD_SENGKETA_TUN_(PTUN_BANDUNG_25112020)_1.pdf); Pasal 10 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman*.

⁵² Sifat konstitutif yang dimaksud dalam pembahasan ini berbeda konteks dengan sifat keputusan menurut Pasal 54 *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*.

⁵³ Laga Sugiarto, "Pemaknaan Surat Keputusan Yang Bersifat Deklaratif Dan Konstitutif (Implikasi SK Menkumham Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar Rumah Tangga Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya)," *Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 2 (2017): 247; Lihat juga Febby Fajrurrahman, "Problematika Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara," *Jatiswara Jurnal Ilmu Hukum* 32, no. 1 (2017), hlm. 182; Lihat juga Bachrul Amiq, *Hukum Lingkungan: Sanksi Administrasi Dalam Penegakan Hukum Lingkungan* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013), hlm. 35.

justifikasi KTUN dengan konstruksi fiktif positif telah hilang. Hal ini membuat KTUN dengan konstruksi fiktif positif justru menimbulkan ketidakpastian hukum bagi subyek hukum yang dianggap memiliki hubungan hukum dengan didasarkan pada KTUN tersebut.

Hal ini tentu berbeda bila dibandingkan dengan KTUN dalam konstruksi fiktif negatif yang tidak menimbulkan perubahan dalam keadaan hukum yang telah ada atau dengan kata lain menyatakan keadaan hukum pada kondisi *status quo* (*rechtsvastellende beschikking*), sehingga untuk menegaskan eksistensi KTUN dengan konstruksi fiktif negatif tidak diperlukan mekanisme khusus karena KTUN fiktif negatif tidak mengubah atau menciptakan keadaan hukum baru.

D. Penutup

Berdasarkan analisis dan uraian di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, dinamika pengaturan mengenai fiktif positif dalam sistem hukum Indonesia dapat dilihat sejak diadopsinya KTUN dengan konstruksi fiktif negatif dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya, yang kemudian diubah menjadi KTUN dengan konstruksi fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, walaupun hal tersebut diikuti dengan lahirnya diskursus mengenai penormaan dalam UU AP yang ambigu. Dalam perkembangan selanjutnya pengaturan mengenai KTUN dengan konstruksi fiktif positif diubah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menghapuskan kewenangan PTUN dalam memutuskan permohonan penerimaan fiktif positif.

Kedua, pengaturan penerimaan permohonan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja setidaknya membawa implikasi terhadap beberapa hal sebagai berikut: (a) hilangnya alas kewenangan PTUN untuk memutus permohonan penerimaan fiktif positif; dan (b) fiksi dianggap telah dikabulkan secara hukum terhadap KTUN dengan konstruksi fiktif positif tanpa putusan PTUN menimbulkan ketidakpastian hukum. Kedua implikasi tersebut dapat disimpulkan justru menjadi kontraproduktif terhadap asas yang mendasari UU CK, yaitu kepastian hukum, di mana pengaturan mengenai kewenangan penerimaan permohonan fiktif positif dalam UU CK justru mendorong terciptanya ketidakpastian hukum dalam lapangan hukum administrasi pemerintahan.

Daftar Pustaka

Buku

- Amiq, Bachrul, Hukum Lingkungan: Sanksi Administrasi Dalam Penegakan Hukum Lingkungan (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013).
- Hadjon, Philipus M., et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015).
- Ibrahim, Johnny, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017).
- Simanjuntak, Enrico, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Anggono, Bayu Dwi, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan. Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem

- Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020).
- Anthony, Gordon, "Administrative Silence and UK Public Law," *The Judicial Current* 34 (2008).
- Batalli, Mirlinda, "Consequences of Administrative Silence in Public Administration," *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 20, no. 1 (2017).
- Fajrurrahman, Febby, "Problematika Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara," *Jatiswara Jurnal Ilmu Hukum* 32, no. 1 (2017).
- Hamzah, M. Guntur, *Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. (Disampaikan dalam Seminar Sehari Dalam Rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara Ke-26 Dengan Tema: Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Kaitannya Dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun, Jakarta, 26 Januari 2016)
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, "Naskah Akademis RUU Tentang Cipta Kerja."
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jakarta: KemenPANRB, n.d.
- Kristian, Denny, "Upaya Permohonan Putusan Fiktif Positif Terhadap Asas Kepastian Hukum Dalam Lingkup Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum VIII*, no. 1 (2020).
- Lumbanraja, Anggita Doramia, "Peran Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (2019).
- Norra, Azza Azka, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peratun* 3, no. 2 (2020).
- Pamungkas, Yogo, "Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," *Acta Diurnal* 3, no. 2 (2020).
- PTUN Bandung, "Rumusan Hasil Diskusi Reboan PTUN Bandung 'Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Sengketa Tata Usaha Negara.'"
- Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 2 (2018).
- Santoso, Bagus Teguh, dan Sadjijono, "Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance," *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 1 (2018).
- Santoso, Bagus Teguh, dan Sadjijono, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 3 (2017).
- Santoso, Bagus Teguh, dan Sadjijono, "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia," *Jurnal RechtsVinding* 7, no. 2 (2018).
- Sugiarto, Laga, "Pemaknaan Surat Keputusan Yang Bersifat Deklaratif Dan Konstitutif (Implikasi SK Menkumham Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar Rumah Tangga Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya)," *Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 2 (2017): 247.
- Utama, Kartika Widya, "Penerapan Fiktif Positif Terhadap Peraturan Hibah Daerah," *Law Reform* 15, no. 2 (2019).
- Wairocana, I Gusti Ngurah, I Wayan Bela Siki Layang, I Ketut Sudiarta, Putu Ade Hariestha Martana, Kadek Agus Sudiarawan, dan Bagus Hermanto, "Kendala Dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Atas Penanganan Perkara Fiktif Positif," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 3 (2020).
- Wicaksono, Dian Agung, Dedy Kurniawan, dan Bimo Fajar Hantoro, "Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/Jasa," *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 3 (2020): 369.
- Wulandari, Desy, "Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Lex Renaissance* 5, no. 1 (2020).
- Yasin, Muhammad, "Perlu Rekonseptualisasi Kewenangan PTUN Dalam Perkara Fiktif Positif."
- Yasin, Muhammad, Laode Rudita, Sad Dian Utomo, Maya Rostanty, Muhamad Imam Alfie Syarien, dan Nidaan Khafian, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Depok: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017).

Internet

Simanjuntak, Enrico, dan Muhammad Yasin, "Perlu Rekonseptualisasi Kewenangan PTUN Dalam Perkara Fiktif Positif," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f9795a8bd1d6/perlu-rekonseptualisasi-kewenangan-ptun-dalam-perkara-fiktif-positif?page=all> (diakses 30 April 2021).

Peraturan

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun

2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.