

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Mengadili Fiktif Positif

Larasati Fitriani Asis

Universitas Sunan Giri Surabaya

larasatiasis@gmail.com

Rommy Hardyansah

Universitas Sunan Giri Surabaya

dr.rommyhardyansah@gmail.com

Adi Herisasono

Universitas Sunan Giri Surabaya

adiherisasono@gmail.com

Yeni Vitrianingsih

Universitas Sunan Giri Surabaya

yenivitri1234@gmail.com

Mujito

Universitas Sunan Giri Surabaya

dr.mujito@gmail.com

Sarwo Waskito

Universitas Sunan Giri Surabaya

sarwowaskito68@gmail.com

Received: 23-05-2026 Reviewed: 15-06-2026 Accepted: 01-07-2026

Abstract

Positive fictitious arrangements were introduced through Law Number 30 of 2014 concerning Administration. Furthermore, the positive fictitious regulation was changed through Article 175 number 6 of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation which was subsequently revoked by Perppu Number 2 of 2022. The Perppu was then ratified into Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation into Law. This change creates ambiguity regarding the authority of the State Administrative Court in resolving positive fictitious applications. This study aims to analyze how positive fictitious regulations after the enactment of Article 175 Number 7 of Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation. This research uses a normative legal research type with a statute approach, a comparative approach and a case approach. The legal materials used consist of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. These legal materials are analyzed qualitatively and presented descriptively. The results of this study are: 1) PTUN has the authority to attribute to try positive fictitious applications based on Article 53 of Law Number 30 of 2014 concerning State Administration, which aims to provide legal protection, legal certainty, and realize the principle of administrative justice according to John Rawls, and 2) After going through changes in Article 175 Number 7 of Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation, the authority of the PTUN was revoked, and the implementation of positive

fictitious was transferred to a mechanism that had not been determined because the presidential regulation had not been issued, thus creating a legal vacuum.

Keywords: *Positive Fiction, Job Creation Law, State Administrative Court.*

Abstrak

Pengaturan fiktif positif diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi. Selanjutnya, pengaturan fiktif positif mengalami perubahan melalui Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang selanjutnya dicabut dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2022. Perppu tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Perubahan ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan permohonan fiktif positif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pengaturan fiktif positif setelah berlakunya Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normative dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Hasil penelitian ini, yaitu 1) PTUN memiliki kewenangan atribusi untuk mengadili permohonan fiktif positif berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang bertujuan memberikan perlindungan hukum, kepastian hukum, dan mewujudkan prinsip keadilan administratif menurut John Rawls, dan 2) Setelah melalui perubahan dalam Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, kewenangan PTUN dicabut, dan pelaksanaan fiktif positif dialihkan ke mekanisme yang belum ditetapkan karena peraturan presiden belum terbit, sehingga menimbulkan kekosongan hukum.

Kata Kunci: Fiktif Positif, Undang-Undang Cipta Kerja, Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum modern (*welfare state*) yang mempunyai tujuan untuk mensejahterahkan seluruh rakyat tanpa kecuali.¹ Prinsip ini tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa negara didirikan untuk memberikan perlindungan kepada seluruh bangsa dan wilayah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta berperan aktif dalam menciptakan ketertiban dunia yang didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Landasan filosofis dari tujuan tersebut termuat dalam Pancasila, khususnya pada sila Kelima, yaitu "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia", yang menekankan pentingnya keadilan dalam distribusi kesejahteraan dan perlindungan hak-hak warga negara secara merata. Dengan demikian, negara Indonesia tidak hanya bertanggung jawab untuk menjamin perlindungan, kesejahteraan, dan pendidikan bagi seluruh rakyat, tetapi juga memiliki kewajiban untuk turut menjaga perdamaian dan keadilan di tingkat internasional, sesuai dengan cita-cita luhur yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Dengan statusnya sebagai negara yang diatur oleh hukum, Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya memerlukan adanya *check and balances* dalam semua lapis pemerintahan yang berfungsi untuk mencegah adanya penyalahgunaan wewenang yang

¹ Elviandri, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia", *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 31.2 (2019), <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>.

mungkin terjadi ². Prinsip *check and balances* memungkinkan kekuasaan negara untuk diatur, dibatasi, dan diawasi agar tidak disalahgunakan oleh para pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam berbagai lembaga negara. Oleh karena itu, kehadiran lembaga peradilan yang berperan sebagai pengawas terhadap kekuasaan lembaga eksekutif menjadi sangat penting. Dalam konteks ini, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peran strategis sebagai mekanisme pengontrol dalam sistem ketatanegaraan.³

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan bagian dari sistem peradilan dalam ranah hukum publik yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa di bidang hukum administrasi negara. Sengketa ini terjadi antara warga negara atau badan hukum sipil dengan badan atau pejabat pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang muncul sebagai akibat dari diterbitkannya keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Selain itu, PTUN juga berwenang menangani sengketa kepegawaian yang diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Timbulnya sengketa Tata Usaha Negara (TUN) umumnya berawal dari diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Keputusan ini memiliki sifat konkret, bersifat individual, bersifat final, dan menimbulkan akibat hukum tertentu bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Terkait keputusan Tata Usaha Negara (TUN), sebagaimana dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu terdapat keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang bersifat fiktif negatif. Keputusan Fiktif negatif, yaitu apabila Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud telah lewat, maka Pejabat Pemerintahan tersebut telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud. Oleh karena itu, apabila terdapat pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkannya keputusan fiktif negatif tersebut, dapat mengajukan gugatan atau permohonan fiktif negatif di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya, lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengubah kedudukan fiktif negatif. Hal tersebut dikarenakan adanya Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan bahwa pengadilan wajib memutuskan permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Permohonan fiktif positif yang diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara pada dasarnya disebabkan karena tidak adanya penetapan atau keputusan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan pada objek tertentu yang dimohonkan oleh warga masyarakat kepadanya hingga batas 10 (sepuluh) hari, sehingga secara hukum

² Rizky Andrian Ramadhan Pulungan, "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Check and Balances* Antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 280-293 (2022), <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.280-293>.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006).

⁴ Dian Aries Mujiburohman, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: STPN Press, 2022), 10-11.

permohonan yang dimaksud dianggap dikabulkan. Pada posisi demikian, pengadilan berwenang untuk menyatakan permohonan warga masyarakat dikabulkan atau ditolak. Layaknya proses peradilan pada umumnya, putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan juga bermuara pada amar putusan Majelis Hakim.

Sebagai perbandingan, di negara-negara yang menerapkan sistem hukum *civil law* dan memiliki Peradilan Tata Usaha Negara seperti Belanda, pengaturan tentang fiktif positif juga dimuat dalam *General Administrative Law Act* (GALA). Pengaturan tersebut memuat apabila Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan keputusan terhadap suatu permohonan dalam batas waktu yang ditentukan menurut hukum, maka keputusan terhadap permohonan tersebut dianggap diberikan secara hukum. Terhadap ketentuan fiktif tersebut, ditetapkan berlaku pada hari ketiga setelah berakhirnya batas waktu untuk pemberian keputusan⁵.

Di Indonesia, pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, membawa perubahan dalam aspek administrasi pemerintahan seperti halnya kedudukan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara. Berikut adalah bunyi Pasal 175 Angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu:

Pasal 175 Angka 6 Ayat (1) "Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Pasal 175 Angka 6 Ayat (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".

Pasal 175 Angka 6 Ayat (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."

Pasal 175 Angka 6 Ayat (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."

Pasal 175 Angka 6 Ayat (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."

Perubahan tersebut terlihat pada: pertama, batas waktu diamnya Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang semula ditetapkan 10 (sepuluh) hari dalam Undang-Undang Administrasi

⁵ Siti Rahmaniah Jamaluddin dan Anna Erliyana, "Perbandingan Pengaturan Permohonan Fiktif Positif Pada Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Dan Belanda", *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7.11 (2022), <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i11>.

untuk dianggap fiktif positif, diubah menjadi 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Kedua, Pasal 175 Angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menghapus Pasal 53 ayat 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur tentang mekanisme permohonan penetapan fiktif positif.⁶ Hal ini diperkuat dengan adanya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang menyatakan bahwa “Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, permohonan fiktif positif sudah tidak lagi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah mengalami 2 (dua) kali perubahan, yaitu Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan kedua melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah dicabut, namun substansi perubahan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan masih tetap dipertahankan dalam undang-undang tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 175 huruf 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Oleh karena itu, kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan mengadili permohonan fiktif positif menjadi hilang. Hal ini juga ditegaskan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja⁷ yang mana terdapat perubahan penerapan fiktif positif dengan pembuktian pada pemerintah. Dalam hal ini penanganan dan penyelesaian perkara permohonan fiktif positif akan diambil alih oleh pemerintah melalui upaya administrasi. Namun, perubahan ini juga menimbulkan tantangan terutama terkait dengan pengawasan dan kepastian hukum.

Perubahan ini memunculkan problematika hukum, yang mana dapat dilihat dalam perkara Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY, hakim masih mengabulkan permohonan fiktif positif dengan mendasarkan pada Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebaliknya, dalam perkara Nomor 21/P/FP/2021/PTUN.SBY, hakim menyatakan permohonan tidak dapat diterima karena berpendapat bahwa Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah dicabut oleh Undang-Undang Cipta Kerja. Dua perkara yang sejatinya memiliki pokok masalah yang sama dan diputuskan setelah diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja serta diputus secara berbeda menunjukkan ketidakkonsistenan dalam penerapan hukum yang berpotensi mencederai prinsip kepastian hukum, padahal kepastian hukum merupakan unsur esensial dalam negara hukum.

Selain itu, secara yuridis, meskipun pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja telah melalui proses legislasi, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa undang-undang tersebut inkonstitusional bersyarat karena cacat formil. Ini berarti pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja tidak memenuhi prinsip legalitas

⁶ Fajri Kurniawan, et al., "Paradigma Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) Bersifat Fiktif Positif", *Puslitbang Hukum Dan Peradilan Ditjen Badan Per*, 6.11 (2023), <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.89-108>.

⁷ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja", 2020, 1–1982 <https://bphn.go.id/data/documents/na_cipta_kerja.pdf>.

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di sisi lain, secara sosiologis, perubahan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang tidak disertai dengan pengaturan pelaksana, yaitu peraturan presiden menyebabkan kebingungan masyarakat dalam menggunakan hak hukumnya, dalam hal ini yaitu mekanisme permohonan fiktif positif setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

Penelitian mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menangani permohonan fiktif positif telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Andika Risqi Irvansyah⁸ dalam penelitiannya yang berjudul *Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja* mengkaji perubahan pengaturan keputusan fiktif positif setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perubahan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah menghapus kewenangan PTUN dalam memeriksa permohonan fiktif positif. Meskipun demikian, perubahan tersebut belum diikuti dengan pengaturan yang jelas mengenai mekanisme penyelesaian maupun lembaga yang berwenang, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kedudukan keputusan fiktif positif.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Falih Fadli⁹ melalui tesis berjudul *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Sikap Diam Pejabat Pemerintahan*. Penelitian tersebut berfokus pada kewenangan PTUN dalam menguji sikap diam pejabat pemerintahan pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa meskipun mekanisme permohonan fiktif positif telah dihapus, masyarakat masih dapat memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme gugatan *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) terhadap tindakan faktual pemerintah. Dengan demikian, penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada alternatif mekanisme penyelesaian sengketa administrasi setelah perubahan pengaturan fiktif positif.

Selanjutnya, Bagas Satya Indrana¹⁰ dalam penelitiannya yang berjudul *Pertimbangan Hukum Hakim Mengenai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Permohonan Fiktif Positif pada Putusan Nomor 3/P/FP/2020/PTUN.MKS* mengkaji pertimbangan hukum hakim dalam menentukan kompetensi absolut PTUN terhadap permohonan fiktif positif. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa majelis hakim masih mendasarkan kewenangan PTUN pada ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan meskipun telah terjadi perubahan pengaturan melalui Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada analisis pertimbangan hakim dalam satu putusan pengadilan dan belum mengkaji perkembangan pengaturan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu tersebut, masih terdapat celah penelitian (*research gap*). Penelitian-penelitian sebelumnya pada umumnya berfokus pada implikasi

⁸ Andika Risqi Irvansyah, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja", *JAPHTN-HAN*, 1.2 (2022), <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>.

⁹ Falih Fadli, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Sikap Diam Pejabat Pemerintahan* (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar), 132.

¹⁰ Bagas Satya Indrana, "Pertimbangan Hukum Hakim Mengenai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Permohonan Fiktif Positif Pada Putusan No. 3/P/FP/2020/PTUN.MKS", *UNES LAW REVIEW*, 6.3 (2024), <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1915>.

perubahan pengaturan akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, baik dari aspek kedudukan hukum keputusan fiktif positif, kewenangan PTUN, maupun pertimbangan hakim dalam memutus perkara. Namun demikian, belum terdapat penelitian yang secara komprehensif mengkaji kewenangan PTUN dalam mengadili permohonan fiktif positif setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, khususnya terkait kekosongan hukum akibat belum diterbitkannya Peraturan Presiden sebagai aturan pelaksana serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan *research gap* tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan (*novelty*) dengan menganalisis kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili permohonan fiktif positif pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 melalui analisis terhadap Putusan PTUN Surabaya Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY dan Putusan Nomor 21/P/FP/2021/PTUN.SBY yang menunjukkan adanya perbedaan penerapan hukum. Selain itu, penelitian ini mengkaji dampak penghapusan kewenangan PTUN terhadap kepastian hukum dan perlindungan hukum masyarakat melalui perspektif teori kewenangan, teori keadilan John Rawls, dan teori perlindungan hukum sehingga diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum administrasi negara serta pembentukan regulasi yang mampu menjamin kepastian hukum. Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tergerak untuk melakukan penelitian dengan judul **“KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA MENGADILI FIKTIF POSITIF”**.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), sehingga metode pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi terhadap berbagai bahan pustaka yang relevan dengan objek penelitian. Menurut M. Zed¹¹, penelitian kepustakaan dilakukan dengan menghimpun data dan informasi dari berbagai sumber tertulis, seperti buku, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan dokumen lain yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam penelitian ini, pengumpulan data difokuskan pada berbagai sumber hukum yang membahas kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili permohonan fiktif positif. Selanjutnya, seluruh bahan hukum yang diperoleh diinventarisasi, diklasifikasikan, dan dipetakan berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah penelitian sehingga membentuk landasan berpikir yang sistematis dalam menganalisis kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili permohonan fiktif positif.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017, Surat Edaran

¹¹ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2008), 3.

Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021, serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY dan Nomor 21/P/FP/2021/PTUN.SBY. Sementara itu, bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku ilmiah, jurnal, hasil penelitian, tesis, disertasi, pendapat para ahli (*doctrine*), dan karya ilmiah lain yang berkaitan dengan hukum administrasi negara dan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia hukum, serta informasi ilmiah dari media elektronik dan internet yang memiliki kredibilitas akademik sebagai penunjang dalam memahami istilah dan konsep hukum yang digunakan dalam penelitian ini.

Data dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan penafsiran sistematis dan penafsiran historis. Penafsiran sistematis digunakan untuk memahami keterkaitan ketentuan mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili permohonan fiktif positif dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan, sedangkan penafsiran historis digunakan untuk menelusuri latar belakang perubahan pengaturan tersebut.

Hasil dan Pembahasan

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Permohonan Fiktif Positif

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Prinsip negara hukum mengandung makna bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada hukum yang adil, dan setiap tindakan pejabat pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam kerangka ini, setiap warga negara memiliki hak untuk memperoleh perlindungan hukum apabila merasa dirugikan oleh tindakan atau keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintah. Oleh karena itu, negara menyediakan mekanisme peradilan untuk menyelesaikan sengketa antara warga negara dan pemerintah, salah satunya melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah lembaga peradilan yang memiliki peran penting dalam menegakkan keadilan di bidang administrasi negara. Tugas utamanya adalah memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang merasa dirugikan oleh keputusan pejabat atau badan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. PTUN berwenang secara absolut untuk menyelesaikan sengketa antara warga negara atau badan hukum perdata dengan pejabat pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang timbul akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dengan kewenangan ini, PTUN menjadi tempat bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan atas tindakan administrasi yang dianggap merugikan.¹²

KTUN merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan, bersifat konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang

¹² Abdhy Siagian et.al., "Optimalisasi Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Perkara Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)", *Jurnal Hukum Peratun*, 6.1 (2023), <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.35-58>.

atau badan hukum perdata. Unsur-unsur tersebut menjadi dasar untuk menentukan apakah suatu keputusan dapat dijadikan objek sengketa di PTUN. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hukum administrasi Indonesia mengenal konsep fiktif negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ketentuan tersebut menganggap sikap diam Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai bentuk penolakan terhadap suatu permohonan apabila tidak memberikan keputusan dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, ketidakaktifan pejabat dipersamakan dengan keputusan penolakan sehingga pemohon hanya dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan fiktif tersebut.

Perbedaan utama antara keputusan fiktif negatif dan fiktif positif terletak pada akibat hukum dari tidak adanya tanggapan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam fiktif positif, apabila suatu permohonan tidak ditindaklanjuti dalam jangka waktu yang ditentukan, maka secara hukum permohonan tersebut dianggap dikabulkan. Namun, agar pengakuan hukum ini berlaku secara nyata, pemohon perlu mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Jika PTUN menyetujui permohonan tersebut, maka putusan pengadilan akan mewajibkan Badan atau Pejabat yang bersangkutan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sesuai isi permohonan. Penerbitan keputusan ini harus dilakukan paling lambat dalam waktu lima hari kerja sejak tanggal putusan ditetapkan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dengan kata lain, pemohon bisa memperoleh keputusan resmi meskipun sebelumnya tidak ada tanggapan dari instansi pemerintah, asalkan mendapat pengesahan dari PTUN terlebih dahulu.¹³

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban untuk memproses permohonan masyarakat dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari. Apabila batas waktu tersebut terlampaui tanpa adanya keputusan yang dikeluarkan atas permohonan tersebut, maka secara hukum permohonan dianggap telah dikabulkan atau berlaku prinsip fiktif positif. Untuk menjamin kepastian hukum terhadap pengakuan hukum tersebut, Undang-Undang ini juga mengatur bahwa pemohon harus mengajukan permohonan penetapan ke Pengadilan Tata Usaha Negara guna memperoleh putusan yang menyatakan permohonan tersebut sah sebagai keputusan fiktif positif. Hal ini tercantum dalam Pasal 53 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang juga menetapkan bahwa PTUN wajib memberikan putusan atas permohonan tersebut dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diterima.¹⁴

Dalam mekanisme permohonan fiktif positif, pemohon harus mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam jangka waktu 90 hari kalender sejak berakhirnya batas waktu kewajiban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk menetapkan keputusan atau tindakan. Apabila peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu tersebut, penghitungan dimulai setelah 10 hari kerja sejak permohonan diterima secara lengkap. Pemeriksaan permohonan dilakukan secara langsung oleh Majelis Hakim tanpa melalui proses *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan. Selanjutnya, Termohon diberikan kesempatan untuk menyampaikan tanggapan, sementara kedua belah pihak dapat mengajukan

¹³ Andika Risqi Irvansyah, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja".

¹⁴ Surya Mukti Pratama, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN", *Jurnal Rechtsvinding*, 2020.

alat bukti. Atas putusan yang dijatuhkan, pihak yang merasa dirugikan dapat menempuh upaya hukum berupa peninjauan kembali.

Untuk menjamin kepastian hukum, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 8 Tahun 2017 yang mengatur pedoman beracara dalam permohonan fiktif positif, mulai dari syarat formil, tata cara pengajuan, proses pemeriksaan, hingga bentuk putusan. Selain itu, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2017 menegaskan bahwa sejak berlakunya Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ketentuan mengenai fiktif negatif dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak lagi berlaku. Penegasan tersebut didasarkan pada asas *lex posterior derogat legi priori*, sehingga mekanisme fiktif positif menjadi dasar perlindungan hukum bagi masyarakat sekaligus mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik.

Penerapan konsep fiktif positif tidak hanya berkembang di Indonesia, tetapi juga di beberapa negara lain, seperti Prancis dan Belanda. Di Prancis, perubahan dari rezim fiktif negatif menuju fiktif positif dilakukan melalui pengesahan undang-undang oleh *Assemblée Nationale* pada 23 Oktober 2013 yang bertujuan menyederhanakan hubungan antara administrasi negara dan masyarakat serta meningkatkan efektivitas pelayanan publik. Sebelum reformasi tersebut, keputusan fiktif positif hanya berlaku secara terbatas pada sektor tertentu, seperti perizinan bangunan, tata ruang, ketenagakerjaan, dan hukum perkotaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2000-321. Setelah dilakukan perubahan terhadap Pasal 21 dan Pasal 22 undang-undang tersebut, sikap diam otoritas administrasi dalam jangka waktu tertentu pada prinsipnya dianggap sebagai persetujuan atas permohonan masyarakat (*fiktif positif*), sehingga menjadikan mekanisme tersebut sebagai aturan umum dalam sistem administrasi Prancis.

Berbeda dengan Prancis, Belanda masih mempertahankan penerapan keputusan fiktif positif secara terbatas. Menurut Simanjuntak,¹⁵ *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) tidak mengatur *Lex Silentio Positivo* sebagai ketentuan umum, melainkan hanya berlaku apabila secara tegas ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tertentu, salah satunya Pasal 28 *Dienstenwet*. Berdasarkan ketentuan *General Administrative Law Act* (GALA/Awb), Badan atau Pejabat Pemerintahan wajib memberikan keputusan paling lama delapan minggu sejak permohonan diterima. Apabila keputusan belum diterbitkan, pejabat wajib memberitahukan keterlambatan beserta jangka waktu tambahan. Jika kewajiban tersebut tetap tidak dipenuhi, maka permohonan dianggap dikabulkan secara hukum (*fiktif positif*). Selain itu, pejabat juga wajib menyampaikan notifikasi dalam waktu dua minggu setelah berakhirnya batas waktu pengambilan keputusan. Apabila notifikasi tersebut tidak diberikan, pejabat dikenakan denda administratif yang besarnya meningkat secara bertahap selama maksimal 42 hari keterlambatan sebagai instrumen untuk mendorong akuntabilitas dan ketepatan waktu penyelenggaraan administrasi pemerintahan.¹⁶

Dalam sistem hukum Belanda, keputusan yang lahir melalui mekanisme fiktif positif masih dapat diubah atau dicabut oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam waktu enam minggu apabila diperlukan untuk melindungi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam

¹⁵ Enrico Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya", *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 6.3 (2017), <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.379-398>.

¹⁶ Jamaluddin, et al, "Perbandingan Pengaturan Permohonan Fiktif Positif pada Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia dan Belanda", *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7(11), 2022, <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i11.10012>.

Pasal 4:20f GALA, dengan kewajiban memberikan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan akibat perubahan atau pencabutan tersebut. Apabila setelah berlakunya fiktif positif pejabat tetap tidak menerbitkan keputusan secara resmi, pemohon dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara Belanda untuk memperoleh penetapan bahwa keputusan fiktif positif telah terjadi. Berdasarkan Pasal 6:12 GALA/Awb, banding juga dapat diajukan apabila Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan keputusan atau tidak memberikan notifikasi sebagaimana diwajibkan undang-undang. Pengadilan pada umumnya memutus permohonan dalam waktu delapan minggu, atau tiga belas minggu apabila diperlukan pemeriksaan lebih lanjut. Jika permohonan dikabulkan, pengadilan dapat memerintahkan pejabat untuk menerbitkan keputusan dalam waktu dua minggu disertai ancaman denda apabila putusan tersebut tidak dilaksanakan. Adapun upaya hukum terhadap keputusan fiktif positif dapat diajukan kepada Yurisdiksi Administratif Dewan Negara dalam jangka waktu enam minggu dan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan, khususnya pihak ketiga akibat berlakunya keputusan fiktif positif¹⁷. Perbandingan singkat tersebut memperlihatkan bahwa dengan berlakunya konsep fiktif positif telah menggeser keberlakuan fiktif negatif. Meskipun pendekatan yang diambil berbeda-beda, penerapan fiktif positif di berbagai negara menegaskan pentingnya menyeimbangkan antara kewajiban administrasi dan hak warga negara dalam sistem hukum yang lebih responsif, transparan dan menjamin kepastian hukum.

Penerapan mekanisme fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan implementasi nyata prinsip-prinsip negara hukum yang menempatkan hukum sebagai dasar tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui mekanisme ini, sikap diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap suatu permohonan dalam jangka waktu yang ditentukan dianggap sebagai persetujuan secara hukum. Ketentuan tersebut tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, tetapi juga mencegah penyalahgunaan wewenang, memperkuat sistem *checks and balances*, serta menjamin perlindungan hak-hak warga negara melalui mekanisme pengawasan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keberadaan PTUN sebagai lembaga peradilan yang independen juga mencerminkan prinsip *independent judiciary*, yaitu menjamin penyelesaian sengketa administrasi secara objektif dan bebas dari intervensi kekuasaan lain.

Pandangan tersebut sejalan dengan teori negara hukum yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, yang menegaskan bahwa salah satu karakteristik negara hukum adalah tersedianya mekanisme peradilan untuk melindungi warga negara dari tindakan penyelenggara pemerintahan yang melanggar hukum. Dalam konteks ini, PTUN berfungsi sebagai instrumen kontrol yudisial (*judicial control*) terhadap tindakan administrasi negara sekaligus menjamin akses masyarakat untuk memperoleh perlindungan hukum ketika hak-haknya dirugikan. Oleh karena itu, kewenangan PTUN dalam mengadili permohonan fiktif positif merupakan bentuk penguatan prinsip negara hukum karena memberikan kepastian hukum bagi masyarakat atas sikap pasif pejabat pemerintahan. Namun demikian, efektivitas mekanisme tersebut tetap bergantung pada kepatuhan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan putusan PTUN. Tanpa adanya kepatuhan tersebut, tujuan mewujudkan kepastian hukum,

¹⁷ Jamaluddin et al, "Perbandingan Pengaturan Permohonan Fiktif Positif pada Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia dan Belanda".

keadilan, dan perlindungan hak warga negara sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tidak akan tercapai secara optimal.

Ditinjau dari teori kewenangan, kewenangan PTUN dalam memeriksa dan mengadili permohonan fiktif positif merupakan kewenangan atributif, yaitu kewenangan yang diberikan secara langsung oleh pembentuk undang-undang kepada suatu lembaga negara. Menurut Ridwan HR¹⁸ atribusi merupakan pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan untuk menjalankan tugas tertentu, sehingga kewenangan tersebut tidak berasal dari pelimpahan (delegasi) maupun pemberian tugas (mandat). Dalam hal ini, Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan dasar hukum secara langsung kepada PTUN untuk memeriksa dan memutus permohonan fiktif positif, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan asli yang melekat pada lembaga peradilan administrasi. Kewenangan atributif tersebut menunjukkan bahwa PTUN memiliki otoritas yang independen dalam menilai terpenuhi atau tidaknya syarat-syarat permohonan fiktif positif serta menetapkan keabsahan permohonan tersebut sebagai keputusan yang mengikat secara hukum. Dengan demikian, keberadaan kewenangan atribusi tidak hanya memperjelas pembagian kewenangan dalam sistem hukum administrasi negara, tetapi juga menjamin kepastian hukum, mencegah tindakan sewenang-wenang pejabat pemerintahan, serta memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap hak atas pelayanan administrasi yang baik. Oleh karena itu, kewenangan PTUN dalam mengadili permohonan fiktif positif merupakan wujud konkret pelaksanaan prinsip negara hukum.

Namun, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian diubah melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, terjadi perubahan terhadap rumusan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang berdampak pada hilangnya kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mengadili permohonan fiktif positif. Perubahan tersebut menimbulkan dua kemungkinan penafsiran, yaitu bahwa mekanisme fiktif positif akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden atau kewenangan PTUN hanya dialihkan ke mekanisme yang lebih teknis. Akan tetapi, hingga saat ini Peraturan Presiden yang dimaksud belum diterbitkan, sehingga terjadi kekosongan hukum yang mengakibatkan ketidakpastian mengenai mekanisme penyelesaian permohonan fiktif positif serta melemahkan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden juga menunjukkan adanya kecenderungan pergeseran kewenangan dari lembaga yudikatif kepada pemerintah melalui mekanisme penyelesaian administratif. Hal ini sejalan dengan Naskah Akademik Undang-Undang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa perubahan tersebut bertujuan meletakkan beban pembuktian pada pihak pemerintah. Namun demikian, naskah akademik tersebut tidak memberikan penjelasan mengenai bentuk, mekanisme, maupun lembaga yang berwenang menangani permohonan fiktif positif di luar PTUN. Akibatnya, penghapusan kewenangan PTUN tanpa diikuti pembentukan mekanisme pengganti justru menimbulkan ketidakjelasan hukum dan mengurangi efektivitas perlindungan terhadap masyarakat yang dirugikan akibat sikap diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

¹⁸ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 104.

Ditinjau dari teori kewenangan, kewenangan PTUN untuk mengadili permohonan fiktif positif pada awalnya merupakan kewenangan atributif yang diberikan secara langsung oleh Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Setelah perubahan melalui Undang-Undang Cipta Kerja, kewenangan tersebut tidak lagi diberikan kepada PTUN dan diarahkan untuk diatur melalui Peraturan Presiden sebagai instrumen pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Pergeseran dari kewenangan yudisial yang bersumber pada undang-undang menuju mekanisme administratif yang belum memiliki aturan pelaksana menimbulkan kerancuan mengenai lembaga yang berwenang menangani permohonan fiktif positif. Kondisi ini menyebabkan masyarakat kehilangan jalur penyelesaian yang pasti secara hukum dan berpotensi melemahkan kepastian hukum serta perlindungan hak-hak warga negara.

Pembahasan mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengadili permohonan fiktif positif dapat dianalisis melalui teori keadilan John Rawls. Menurut Rawls, keadilan sebagai *fairness* menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh kesempatan yang sama untuk mendapatkan hak-haknya melalui prosedur yang adil, serta negara wajib memberikan perlindungan kepada kelompok yang kurang. Dalam konteks ini, kewenangan PTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan wujud keadilan prosedural, karena memberikan mekanisme hukum bagi masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum ketika Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak memberikan keputusan dalam batas waktu yang ditentukan. Kehadiran PTUN juga mencerminkan prinsip *equal liberty* dan *fair equality of opportunity*, yaitu menjamin akses yang sama terhadap perlindungan hukum serta mencegah tindakan sewenang-wenang dari pemerintah beruntung.¹⁹

Sejalan dengan pemikiran John Rawls, keberadaan PTUN sebagai lembaga peradilan yang independen memperkuat prinsip *checks and balances* serta memberikan perlindungan bagi masyarakat dalam hubungan yang tidak seimbang antara warga negara dan pemerintah. PTUN berfungsi sebagai instrumen kontrol yudisial yang memastikan hak-hak administratif warga negara tetap terlindungi melalui proses yang objektif dan transparan. Dengan demikian, mekanisme fiktif positif tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga mewujudkan akuntabilitas administrasi negara dan perlindungan terhadap kelompok yang berada pada posisi lebih lemah, sebagaimana ditekankan dalam *difference principle*.

Namun, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian disahkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, peran PTUN dalam mekanisme fiktif positif tidak lagi diatur secara tegas. Dari perspektif teori keadilan John Rawls, perubahan ini menyebabkan berkurangnya kepastian hukum dan akses terhadap keadilan, karena masyarakat kehilangan mekanisme peradilan independen untuk memperoleh penegasan atas permohonannya. Meskipun tenggang waktu penyelesaian dipercepat menjadi lima hari kerja, efektivitasnya sangat bergantung pada kemampuan masyarakat mengakses sistem administrasi, sehingga berpotensi mengurangi *fair equality of opportunity*, khususnya bagi kelompok yang memiliki keterbatasan akses teknologi dan pengetahuan administratif.

¹⁹ Andra Triyudiana dan Putri Neneng, "Penerapan Prinsip Keadilan Sebagai Fairness Menurut John Rawls Di Indonesia Sebagai Perwujudan Dari Pancasila", *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2.01 (2024).

Selain itu, belum diterbitkannya peraturan pelaksana setelah perubahan Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan kekosongan mekanisme penyelesaian fiktif positif yang berdampak pada melemahnya perlindungan hukum bagi masyarakat. Tidak adanya penetapan yudisial menyebabkan status "dikabulkan secara hukum" sulit ditegakkan ketika terjadi sengketa, sehingga bertentangan dengan prinsip *equal liberty*, *fair equality of opportunity*, dan *difference principle* yang dikemukakan John Rawls. Oleh karena itu, dari perspektif teori keadilan, penghapusan kewenangan PTUN dalam mekanisme fiktif positif berpotensi mengurangi kepastian hukum, memperlemah kontrol terhadap tindakan pemerintah, serta menurunkan perlindungan hak-hak warga negara, khususnya bagi kelompok yang paling rentan.

Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Pemohon Fiktif Positif Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, membawa perubahan terhadap mekanisme fiktif positif yang sebelumnya diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perubahan tersebut diatur dalam Pasal 175 angka 6, yang pada prinsipnya memuat lima ketentuan, yaitu: penetapan batas waktu penerbitan keputusan sesuai peraturan perundang-undangan, kewajiban pejabat menerbitkan keputusan paling lama lima hari kerja apabila belum diatur secara khusus, pengakuan terhadap keputusan yang diterbitkan melalui sistem elektronik, anggapan permohonan dikabulkan secara hukum apabila pejabat tidak memberikan keputusan dalam batas waktu tersebut, serta pengaturan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan keputusan melalui Peraturan Presiden.

Perubahan pertama berkaitan dengan batas waktu penyelesaian permohonan, yaitu dari semula 10 hari kerja menjadi 5 hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap. Percepatan ini bertujuan meningkatkan efektivitas pelayanan publik dan memberikan kepastian yang lebih cepat kepada masyarakat. Namun, di sisi lain, waktu yang lebih singkat berpotensi menyebabkan pemeriksaan permohonan menjadi kurang cermat sehingga dapat menimbulkan cacat substansi pada keputusan. Selain itu, belum meratanya sarana dan prasarana pendukung, khususnya di daerah yang masih memiliki keterbatasan infrastruktur, menjadi tantangan dalam penerapan ketentuan tersebut. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan kesiapan infrastruktur agar penyelesaian permohonan dalam waktu lima hari kerja dapat terlaksana secara optimal.²⁰

Perubahan kedua adalah pengakuan terhadap keputusan elektronik sebagai keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memiliki kekuatan hukum, sejalan dengan perubahan pada Pasal 38 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Meskipun mendukung digitalisasi pelayanan publik, pengaturan ini juga menimbulkan persoalan mengenai makna penetapan tertulis dalam Keputusan Tata Usaha Negara serta perlunya harmonisasi dengan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Selain itu, penerapan sistem elektronik masih menghadapi kendala teknis, seperti gangguan

²⁰ Nur Eka Fatimatuz Zahro dan Ahmad Hasan Basri, "Konsep Permohonan Keputusan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja", *Journal of Law and Islamic Law*, 1.1 (2023), 1–23.

sistem (*force majeure*), sehingga diperlukan pengaturan teknis yang lebih rinci untuk menjamin kepastian hukum apabila terjadi hambatan dalam penerbitan keputusan.

Perubahan ketiga menyangkut kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam perkara fiktif positif. Sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, Pasal 53 ayat (4) sampai ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan dasar hukum bagi masyarakat untuk mengajukan permohonan ke PTUN guna memperoleh penetapan atas permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Namun, setelah perubahan tersebut, ketentuan mengenai mekanisme pengajuan permohonan ke PTUN tidak lagi diatur, sehingga akses masyarakat untuk memperoleh penetapan yudisial atas fiktif positif menjadi tidak tersedia. Kondisi ini menimbulkan kekosongan hukum dalam mekanisme penyelesaian permohonan fiktif positif di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan berpotensi mengurangi kepastian serta perlindungan hukum bagi masyarakat.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dijelaskan bahwa salah satu tujuan perubahan pengaturan mengenai keputusan fiktif positif adalah mengalihkan tanggung jawab pembuktian kepada pemerintah. Pengalihan tersebut menunjukkan adanya perubahan paradigma dalam hukum administrasi pemerintahan, yaitu dari mekanisme yang sebelumnya mengharuskan masyarakat mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memperoleh penetapan atas keputusan fiktif positif menjadi mekanisme yang menempatkan badan dan/atau pejabat pemerintahan sebagai pihak yang bertanggung jawab membuktikan alasan tidak diterbitkannya suatu keputusan administrasi. Kebijakan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkuat akuntabilitas penyelenggara pemerintahan sekaligus mendukung penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien.

Politik hukum tersebut tidak dapat dilepaskan dari landasan filosofis dan yuridis pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara filosofis, Naskah Akademik menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja bertujuan mewujudkan pembangunan nasional dan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut, pembentuk undang-undang melakukan penyederhanaan regulasi, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, serta menciptakan iklim investasi yang kondusif melalui pendekatan *omnibus law*. Sementara itu, dari aspek yuridis, pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja didasarkan pada adanya disharmoni dan tumpang tindih berbagai peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan proses perizinan menjadi panjang, tidak efisien, dan belum memberikan kepastian hukum. Oleh karena itu, harmonisasi berbagai ketentuan dipandang sebagai kebutuhan hukum untuk menciptakan sistem regulasi yang lebih sederhana, terintegrasi, dan adaptif terhadap perkembangan pembangunan nasional.

Menurut penulis, perubahan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, termasuk penghapusan kewenangan PTUN dalam mengadili permohonan fiktif positif, merupakan bagian dari *legal policy* pembentuk undang-undang dalam mewujudkan tujuan penyederhanaan regulasi dan reformasi birokrasi. Dengan dihapuskannya mekanisme permohonan ke PTUN, proses penyelesaian permohonan administrasi diharapkan tidak lagi bergantung pada proses litigasi sehingga pelayanan publik dapat berlangsung lebih cepat dan efisien. Akan tetapi, kebijakan tersebut belum sepenuhnya diwujudkan dalam pengaturan normatif yang jelas. Naskah Akademik memang menyebutkan

adanya pengalihan tanggung jawab pembuktian kepada pemerintah, tetapi tidak menjelaskan secara komprehensif mekanisme pembuktian tersebut, lembaga yang berwenang memeriksa dan menilai pembuktian, maupun konsekuensi hukum apabila badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak mampu membuktikan alasan keterlambatan atau tidak diterbitkannya keputusan administrasi. Ketidakjelasan tersebut kemudian tercermin dalam perubahan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menghapus kewenangan PTUN tanpa diikuti pengaturan yang operasional mengenai mekanisme penyelesaian penggantinya.

Menurut penulis, kondisi tersebut menunjukkan bahwa tujuan penyederhanaan regulasi dan percepatan pelayanan publik yang menjadi landasan filosofis dan yuridis pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja belum sepenuhnya diimbangi dengan pengaturan yang mampu menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Dalam perspektif negara hukum, perubahan kewenangan lembaga peradilan merupakan kewenangan pembentuk undang-undang sebagai bagian dari politik hukum nasional. Namun demikian, setiap perubahan tersebut seharusnya tetap memberikan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas, efektif, dan memberikan perlindungan hukum yang setara. Dengan belum adanya pengaturan yang secara tegas menentukan lembaga yang berwenang menangani permohonan fiktif positif beserta prosedur penyelesaiannya, penghapusan kewenangan PTUN justru menimbulkan *legal vacuum* yang berpotensi mengurangi kepastian hukum bagi masyarakat dalam menghadapi sikap diam badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Permasalahan mengenai mekanisme fiktif positif semakin kompleks setelah Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tanggal 25 November 2021. Dalam amar putusan angka 7, Mahkamah Konstitusi menegaskan penangguhan tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta melarang penerbitan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Konsekuensinya, Peraturan Presiden yang diperintahkan dalam Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja sebagai dasar pengaturan teknis mekanisme fiktif positif tidak dapat diterbitkan. Padahal, Peraturan Presiden tersebut diperlukan untuk mengatur bentuk keputusan, prosedur, dan standar administratif pelaksanaan fiktif positif sehingga dapat diterapkan secara efektif oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan maupun Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Tidak diterbitkannya Peraturan Presiden tersebut menimbulkan kekosongan pengaturan yang berdampak pada ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang tidak memperoleh tanggapan atas permohonannya. Meskipun Undang-Undang Cipta Kerja tetap mengakui konsep permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum, ketiadaan aturan pelaksana menyebabkan mekanisme tersebut sulit diimplementasikan karena pemerintah maupun PTUN tidak memiliki pedoman normatif yang memadai. Kondisi ini tidak hanya melemahkan perlindungan hukum terhadap hak-hak administratif warga negara, tetapi juga berpotensi bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menuntut adanya kepastian hukum, keadilan, dan penyelenggaraan pemerintahan yang responsif serta akuntabel. Akibatnya, kepercayaan masyarakat terhadap sistem administrasi pemerintahan dan peradilan administrasi berpotensi menurun.

Sebagai implementasi norma hukum mengenai fiktif positif, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY menunjukkan bahwa PTUN tetap

menjalankan kewenangannya dalam memeriksa dan memutus permohonan fiktif positif meskipun telah berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam perkara tersebut, Yayasan Pembangunan dan Sosial Djawa Timur mengajukan permohonan terhadap Lurah Asemrowo karena tidak memberikan tanggapan atas permohonan pencatatan tanah Letter C yang diajukan sejak 4 Oktober 2021. Setelah melewati batas waktu yang ditentukan tanpa adanya keputusan dari Termohon, Pemohon mengajukan permohonan fiktif positif ke PTUN Surabaya agar permohonannya dinyatakan dikabulkan secara hukum. Termohon mengajukan keberatan dengan alasan permohonan telah dijawab, perkara merupakan ranah perdata, dan permohonan kabur (*obscur libel*). Namun, Majelis Hakim menilai bukti dan keterangan saksi Termohon tidak konsisten sehingga dalil-dalil tersebut tidak dapat dibenarkan.

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim mengakui bahwa Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah diubah melalui Pasal 175 Angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mengatur mekanisme baru fiktif positif serta mengamanatkan pembentukan Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana. Namun, hingga permohonan didaftarkan pada tanggal 26 Oktober 2021, Peraturan Presiden tersebut belum diterbitkan meskipun Pasal 185 huruf a Undang-Undang Cipta Kerja mewajibkan pembentukannya paling lambat tiga bulan setelah undang-undang diundangkan. Menghadapi kekosongan hukum tersebut, Majelis Hakim berpedoman pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara dengan alasan hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib tetap memeriksa dan mengadilinya. Ketentuan ini menjadi dasar bagi hakim untuk tetap mengadili permohonan fiktif positif demi mewujudkan keadilan substantif serta menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim menyatakan bahwa PTUN tetap memiliki kewenangan untuk memeriksa permohonan fiktif positif. Setelah menilai bahwa Lurah Asemrowo memiliki kewenangan melakukan pencatatan administrasi pertanahan, seluruh persyaratan administratif Pemohon telah lengkap, dan tidak terdapat bukti yang membenarkan alasan penolakan Termohon, Majelis menyimpulkan bahwa kewenangan, prosedur, dan substansi permohonan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, permohonan Pemohon dikabulkan seluruhnya dengan memerintahkan Termohon melakukan pencatatan Letter C sebagaimana dimohonkan serta membayar biaya perkara sebesar Rp750.000,00.

Putusan ini menunjukkan bahwa PTUN tetap menjalankan fungsi perlindungan hukum bagi masyarakat meskipun terjadi kekosongan norma akibat belum diterbitkannya Peraturan Presiden sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 175 Angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Di sisi lain, terdapat inkonsistensi normatif karena Majelis Hakim masih menggunakan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai dasar pertimbangan, meskipun ketentuan tersebut telah diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja. Kondisi ini berpotensi bertentangan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*. Meskipun demikian, langkah Majelis Hakim dapat dipahami sebagai bentuk *judicial activism*, yaitu upaya hakim untuk tetap menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat dengan mendasarkan pertimbangannya pada Pasal 10 ayat

(1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, sehingga kekosongan peraturan pelaksana tidak menghilangkan hak warga negara untuk memperoleh keadilan.

Berbeda dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 21/P/FP/2021/PTUN.SBY justru menunjukkan bahwa permohonan fiktif positif tidak dapat diterima setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam perkara ini, Nurul Hadi mengajukan permohonan fiktif positif terhadap Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Buduran karena tidak memberikan keputusan atas permohonan pemberhentian dan penggantian nadzir yang diajukan sejak 27 September 2021. Pemohon mendalilkan bahwa karena tidak ada tanggapan dalam jangka waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum dan karenanya mengajukan permohonan ke PTUN Surabaya.

Namun, Majelis Hakim menyatakan permohonan tersebut tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Pertimbangan utamanya adalah bahwa setelah berlakunya Pasal 175 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ketentuan Pasal 53 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang sebelumnya menjadi dasar pengajuan permohonan fiktif positif ke PTUN telah dihapus. Akibatnya, mekanisme permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh penetapan fiktif positif tidak lagi memiliki dasar hukum, sehingga PTUN tidak lagi memiliki kewenangan absolut untuk memeriksa dan memutus permohonan tersebut. Selain itu, Majelis juga mempertimbangkan adanya kekurangan dokumen pendukung, meskipun hal tersebut bukan alasan utama penolakan permohonan.

Majelis Hakim menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berlaku sejak diundangkan pada 2 November 2020 sebagaimana diatur dalam Pasal 186, sehingga seluruh permohonan yang diajukan setelah tanggal tersebut harus tunduk pada ketentuan baru. Karena permohonan Pemohon masih didasarkan pada norma Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang telah diubah, pengadilan menyimpulkan tidak terdapat lagi landasan normatif bagi PTUN untuk memeriksa substansi perkara. Atas dasar tersebut, permohonan dinyatakan tidak dapat diterima, dan Pemohon dihukum membayar biaya perkara sebesar Rp1.150.000,00. Putusan ini menunjukkan adanya perbedaan penafsiran dengan Putusan Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY, di mana Majelis Hakim memilih menerapkan secara ketat ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja dan asas *lex posterior derogat legi priori*, sehingga kewenangan PTUN dalam mengadili permohonan fiktif positif dinilai telah berakhir sejak berlakunya perubahan undang-undang tersebut.

Menurut pandangan penulis, perbedaan putusan dalam Perkara Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY dan Nomor 21/P/FP/2021/PTUN.SBY menunjukkan adanya ketidakkonsistenan penerapan norma hukum yang bertentangan dengan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Menurut Sudargo Gautama, negara hukum mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintah maupun lembaga negara harus selalu didasarkan pada hukum yang berlaku sehingga tercipta kepastian, keteraturan, dan keadilan. Sejalan dengan itu, Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa seluruh kekuasaan negara harus tunduk pada hukum dan

setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum.²¹ Oleh karena itu, perbedaan penerapan hukum dalam dua perkara yang memiliki pokok permasalahan serupa menunjukkan belum terwujudnya prinsip persamaan di hadapan hukum dan kepastian hukum.

Ketidakpastian tersebut dipicu oleh perubahan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menghapus mekanisme pengajuan permohonan fiktif positif ke PTUN tanpa diikuti peraturan pelaksana yang memadai. Akibatnya, muncul perbedaan penafsiran di kalangan hakim, di mana sebagian tetap menggunakan ketentuan lama demi menjamin perlindungan hukum, sedangkan sebagian lainnya menerapkan ketentuan baru secara ketat. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat serta menunjukkan bahwa prinsip negara hukum tidak cukup diwujudkan secara normatif, tetapi juga harus tercermin dalam praktik peradilan melalui adanya regulasi pelaksana dan pedoman yudisial yang seragam.

Dari perspektif teori perlindungan hukum, kondisi tersebut mencerminkan belum optimalnya perlindungan terhadap hak administratif masyarakat. Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum harus berfungsi melindungi hak-hak masyarakat dan tidak sekadar menjadi instrumen kekuasaan. Putusan Nomor 20/P/FP/2021/PTUN.SBY mencerminkan perlindungan hukum yang substantif karena hakim tetap memeriksa pokok perkara demi menjamin hak pemohon. Sebaliknya, Putusan Nomor 21/P/FP/2021/PTUN.SBY tidak memberikan perlindungan hukum yang efektif karena permohonan dinyatakan tidak dapat diterima akibat perubahan norma, sehingga masyarakat kehilangan akses terhadap penyelesaian atas sikap pasif pejabat pemerintahan. Pandangan ini sejalan dengan Setiono²² yang menyatakan bahwa perlindungan hukum bertujuan mencegah tindakan sewenang-wenang pemerintah, serta Muchsin²³ yang membedakan perlindungan hukum menjadi preventif dan represif. Dalam konteks ini, mekanisme fiktif positif sebagai bentuk perlindungan represif menjadi tidak efektif akibat perubahan regulasi.

Lebih lanjut, perbedaan kedua putusan tersebut tidak hanya berdampak pada para pihak dalam perkara, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat secara luas. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum seharusnya menjadi sarana pemberdayaan masyarakat dan kontrol terhadap kekuasaan administratif, sedangkan Setiono²⁴ menegaskan bahwa setiap tindakan atau kelalaian pejabat pemerintah harus dapat dikoreksi melalui mekanisme peradilan. Selain itu, Muchsin²⁵ menyatakan bahwa perlindungan hukum merupakan bentuk tanggung jawab negara terhadap warga negara. Oleh karena itu, perubahan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tanpa kepastian mekanisme pengganti telah mempersempit akses masyarakat terhadap keadilan administratif, melemahkan efektivitas kontrol terhadap tindakan

²¹ Nurwahyuni, et al, "Kedudukan Hukum Dalam Perspektif Negara Hukum Modern", *Jurnal Suara Hukum*, 4.1 (2022), <https://doi.org/10.26740/jsh.v4n1>.

²² Setiono, *Rule of Law* (Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret, 2004).

²³ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia* (Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret, 2003).

²⁴ Setiono, *Rule of Law*.

²⁵ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*.

pejabat pemerintahan, serta mengganggu kepastian hukum, keadilan prosedural, dan perlindungan hukum sebagai prinsip fundamental negara hukum demokratis.

Untuk merespons ketidakpastian hukum akibat perbedaan penerapan norma dalam perkara fiktif positif pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan pada 28 Desember 2021. SEMA ini diterbitkan sebagai respons atas munculnya perbedaan putusan di lingkungan PTUN mengenai masih berlaku atau tidaknya mekanisme permohonan fiktif positif setelah perubahan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan oleh Undang-Undang Cipta Kerja. Dalam SEMA tersebut ditegaskan bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, permohonan fiktif positif tidak lagi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dengan demikian, SEMA ini memberikan pedoman yang seragam bagi hakim agar tidak terjadi lagi perbedaan penafsiran dalam menangani perkara sejenis.

Keberadaan SEMA Nomor 5 Tahun 2021 berperan penting dalam menjaga kesatuan penerapan hukum (*uniformity of law*) dan memberikan kepastian prosedural bagi hakim di lingkungan PTUN. Selain menjadi pedoman teknis, SEMA juga merupakan bentuk koreksi terhadap ketidakteraturan penerapan norma setelah perubahan Undang-Undang Cipta Kerja, sehingga Mahkamah Agung menjalankan fungsinya untuk menjaga konsistensi putusan ketika legislasi belum memberikan kejelasan yang memadai. Namun demikian, SEMA Nomor 5 Tahun 2021 belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan mendasar mengenai mekanisme fiktif positif. Hal ini karena dasar normatifnya masih bertumpu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang proses pembentukannya sempat dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi. Di samping itu, SEMA hanya merupakan kebijakan administratif internal Mahkamah Agung yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat menggantikan kebutuhan akan pengaturan substantif melalui peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, meskipun SEMA telah berhasil memberikan keseragaman dalam praktik peradilan, kepastian hukum yang dihasilkannya masih bersifat prosedural, sehingga tetap diperlukan penyempurnaan legislasi dan penerbitan peraturan pelaksana yang memberikan dasar hukum yang jelas dan komprehensif bagi mekanisme fiktif positif.

Hilangnya kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mengadili permohonan fiktif positif setelah perubahan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 melalui Undang-Undang Cipta Kerja pada dasarnya tidak sejalan dengan prinsip negara hukum menurut Jimly Asshiddiqie. Salah satu pilar negara hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak warga negara, termasuk hak memperoleh kepastian atas permohonan administratif. Dalam konteks ini, mekanisme fiktif positif berfungsi sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum ketika pejabat administrasi bersikap pasif atau tidak memberikan keputusan. Menurut Jimly, negara hukum tidak hanya menekankan legalitas formal, tetapi juga mengharuskan setiap tindakan pejabat negara dapat diuji melalui lembaga peradilan yang independen. Oleh karena itu, PTUN memiliki fungsi penting sebagai instrumen pengawasan

terhadap kekuasaan administratif negara.²⁶ Penghapusan kewenangan tersebut menyebabkan masyarakat kehilangan akses yudisial untuk menegakkan haknya ketika menghadapi kelalaian pejabat administrasi.

Selain itu, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum mensyaratkan kepastian hukum (*rechtssicherheit*) serta penghormatan terhadap putusan pengadilan sebagai bentuk pengendalian terhadap kekuasaan negara. Namun, setelah kewenangan PTUN dihapus dan belum adanya regulasi pelaksana yang mengatur mekanisme alternatif, terjadi kekosongan hukum yang melemahkan perlindungan hak warga negara dan membuka peluang terjadinya tindakan administratif yang sewenang-wenang. Dengan demikian, penghapusan kewenangan PTUN dalam mengadili permohonan fiktif positif bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum menurut Jimly Asshiddiqie, khususnya mengenai perlindungan hak warga negara, kontrol terhadap kekuasaan administratif, dan kepastian hukum.²⁷ Oleh karena itu, kebijakan tersebut perlu dikaji kembali agar tetap selaras dengan prinsip konstitusionalisme dan negara hukum di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja seharusnya disusun melalui prosedur yang baik agar mampu mencerminkan kebutuhan masyarakat. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tanggal 25 November 2021 menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja mengalami cacat formil dan berstatus inkonstitusional bersyarat, serta memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu dua tahun. Putusan tersebut juga memerintahkan pemerintah menanggukkan kebijakan strategis yang berdampak luas dan tidak menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Sebagai tindak lanjut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pada 30 Desember 2022²⁸. Namun demikian, penelitian ini tidak membahas keabsahan Perppu tersebut, melainkan berfokus pada pengaturan permohonan fiktif positif. Dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tidak terdapat perubahan maupun pengaturan baru yang substansial mengenai mekanisme penyelesaian akibat sikap diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan maupun implikasinya terhadap hak masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan hukum terkait fiktif positif belum memperoleh perhatian dalam pembaruan regulasi, sehingga masih menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan.

Kemudian, pada tanggal 31 Maret 2023, disahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Meskipun demikian, perubahan terhadap Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tetap dipertahankan melalui Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut tetap mengatur batas waktu 5 (lima) hari kerja bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk menetapkan keputusan atau tindakan, mengakui mekanisme keputusan melalui sistem elektronik, menyatakan permohonan dianggap

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

²⁸ Kusnadi Umar, "Ambivalensi Penanganan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020", *Jurnal Yudisial*, 16.2 (2023), <https://doi.org/10.29123/jy.v16i2.555>.

dikabulkan apabila tidak ada keputusan dalam batas waktu yang ditentukan, serta mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan keputusan tersebut melalui Peraturan Presiden.

Dengan tetap dipertahankannya ketentuan tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak lagi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan fiktif positif, sementara mekanisme pelaksanaannya masih menunggu Peraturan Presiden yang hingga kini belum diterbitkan. Akibatnya, terjadi kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian mengenai lembaga yang berwenang dan prosedur yang harus ditempuh masyarakat ketika permohonannya tidak mendapat tanggapan dari Badan atau Pejabat Pemerintahan. Kondisi ini semakin memperlemah kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Selain itu, persoalan tersebut tidak terlepas dari kritik terhadap proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang dinilai terburu-buru dan minim partisipasi publik, sebagaimana juga ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang menyatakan undang-undang tersebut mengalami cacat formil dan tidak memenuhi prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Apabila dianalisis berdasarkan teori pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, perubahan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum memenuhi tiga landasan pembentukan peraturan, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Dari aspek yuridis, meskipun Undang-Undang Cipta Kerja telah dibentuk melalui proses legislasi, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan undang-undang tersebut inkonstitusional bersyarat karena cacat formil. Selain itu, penghapusan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengadili permohonan fiktif positif menimbulkan kekosongan hukum. Dari aspek sosiologis, perubahan tersebut tidak diikuti dengan penerbitan Peraturan Presiden sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Sementara dari aspek filosofis, penghapusan kewenangan PTUN tidak mencerminkan nilai keadilan dan kepastian hukum yang menjadi dasar pembentukan hukum nasional. Dengan demikian, perubahan tersebut belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal.

Berdasarkan kondisi tersebut, penulis berpendapat bahwa pemerintah dan DPR perlu merevisi ketentuan Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dengan mengembalikan kewenangan PTUN untuk mengadili permohonan fiktif positif. Selain itu, upaya administrasi dapat ditempatkan sebagai tahapan awal penyelesaian sebelum perkara diajukan ke PTUN, sehingga badan atau pejabat pemerintahan diberikan kesempatan memperbaiki keputusannya. Apabila upaya tersebut tidak memberikan penyelesaian, masyarakat tetap memiliki akses ke PTUN sebagai bentuk perlindungan hukum dan mekanisme *checks and balances* terhadap tindakan administratif pemerintah.

Di sisi lain, selama ketentuan tersebut masih berlaku, Peraturan Presiden sebagaimana diamanatkan Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tetap harus segera diterbitkan. Ketiadaan peraturan pelaksana telah mengakibatkan terhentinya mekanisme penyelesaian permohonan fiktif positif, melemahkan fungsi kontrol yudisial terhadap tindakan

pasif pejabat administrasi, serta mengurangi perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat. Oleh karena itu, penerbitan Peraturan Presiden merupakan kebutuhan mendesak untuk menutup kekosongan hukum. Namun demikian, menurut penulis, solusi yang paling tepat tetap berupa revisi undang-undang, karena akar persoalan terletak pada penghapusan kewenangan PTUN dalam undang-undang itu sendiri. Dengan revisi tersebut, disertai penerbitan peraturan pelaksana, prinsip kepastian hukum, akuntabilitas pemerintahan, dan perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat dapat diwujudkan secara lebih efektif.

Kesimpulan

1. Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengadili permohonan fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan salah satu bentuk kewenangan atribusi langsung dari undang-undang yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum, menciptakan kepastian hukum, dan mendorong tata kelola pemerintahan yang responsif, transparan, serta akuntabel. Tidak hanya itu, implementasi konsep fiktif positif di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bertujuan untuk mendorong untuk menciptakan pelayanan yang optimal bagi masyarakat. Mekanisme fiktif positif ini tidak hanya memperkuat prinsip negara hukum, tetapi juga mencerminkan prinsip keadilan sebagai *fairness* menurut John Rawls, di mana setiap warga negara memiliki akses yang setara terhadap hak administratifnya.
2. Perubahan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan melalui Undang-Undang Cipta Kerja yang menghapus kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan memutus permohonan fiktif positif telah menimbulkan kekosongan hukum, ketidakpastian, dan melemahkan perlindungan hak masyarakat terhadap tindakan pasif pejabat administrasi negara. Meskipun Mahkamah Agung telah berupaya memberikan pedoman melalui SEMA Nomor 5 Tahun 2021, solusi tersebut bersifat parsial dan tidak menyentuh akar persoalan yang terletak pada norma undang-undang itu sendiri. Ketiadaan Peraturan Presiden sebagai aturan pelaksana semakin memperburuk situasi dengan menutup jalur hukum yang jelas bagi masyarakat untuk menuntut haknya. Oleh karena itu, diperlukan langkah segera dari pemerintah untuk merevisi ketentuan undang-undang terkait dan menetapkan peraturan pelaksana yang komprehensif agar kepastian hukum, kontrol yudisial, dan perlindungan hak konstitusional warga negara dapat terjamin dalam kerangka negara hukum yang demokratis.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Fadli, Falih. *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Sikap Diam Pejabat Pemerintahan* (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar), 132.
- Elviandri, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia", *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah*

- Mada, 31.2 (2019), <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>.
- HR, Ridwan. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indrana, Bagas Satya, "Pertimbangan Hukum Hakim Mengenai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Permohonan Fiktif Positif Pada Putusan No. 3/P/FP/2020/PTUN.MKS", *UNES LAW REVIEW*, 6.3 (2024), <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1915>.
- Irvansyah, Andika Risqi, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja", *JAPHTN-HAN*, 1.2 (2022), <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>.
- Jamaluddin, Siti Rahmaniah dan Anna Erliyana, "Perbandingan Pengaturan Permohonan Fiktif Positif Pada Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Dan Belanda", *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7.11 (2022), <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i11>.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja", 2020, 1–1982 <https://bphn.go.id/data/documents/na_cipta_kerja.pdf>.
- Kurniawan, Fajri, et al, "Paradigma Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) Bersifat Fiktif Positif", *Puslitbang Hukum Dan Peradilan Ditjen Badan Per*, 6.11 (2023), <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.89-108>.
- Muchsin. 2003. *Perlindungan Kepastian Hukum Bagi Investor Di Indonesia*. Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.
- Mujiburohman, Dian Aries. 2022. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: STPN Press.
- Nurwahyuni, et al, "Kedudukan Hukum Dalam Perspektif Negara Hukum Modern", *Jurnal Suara Hukum*, 4.1 (2022), <https://doi.org/10.26740/jsh.v4n1>.
- Pratama, Surya Mukti, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN", *Jurnal Rechtvinding*, 2020
- Pulungan, Rizky Andrian Ramadhan, "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks And Balances Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4.2 (2022), <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.280-293>.
- Setiono. 2003. *Rule Of Law*. Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret.
- Siagian, Abdhy, et al, "Optimalisasi Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Perkara Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad)", *Jurnal Hukum Peratun*, 6.1 (2023), <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.35-58>.
- Simanjuntak, Enrico, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya", *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 6.3 (2017), <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.379-398>.

- Triyudiana, Andra, dan Putri Neneng, "Penerapan Prinsip Keadilan Sebagai Fairness Menurut John Rawls Di Indonesia Sebagai Perwujudan Dari Pancasila", *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2.01 (2024).
- Umar, Kusnadi, "Ambivalensi Penanganan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020', *Jurnal Yudisial*, 16.2 (2023), <https://doi.org/10.29123/jy.v16i2.555>.
- Zahro, Nur Eka Fatimatuz dan Ahmad Hasan Basri, "Konsep Permohonan Keputusan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja", *Journal of Law and Islamic Law*, 1.1 (2023), 1–23
- Zed, Mestika. 2008. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.