

# UPAYA ATAS KEPUTUSAN FIKTIF POSITIF PEJABAT TATA USAHA NEGARA PASCA JUDICIAL REVIEW UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Rahmadian Novira, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum  
Universitas Udayana, e-mail: [rahmadian.unud@gmail.com](mailto:rahmadian.unud@gmail.com)  
I Gusti Ayu Putri Kartika, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [akartika09@yahoo.co.id](mailto:akartika09@yahoo.co.id)

doi : <https://doi.org/10.24843/KS.2022.v10.i09.p10>

## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan mengidentifikasi kepastian hukum keputusan fiktif positif (Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan Pasca judicial review UU Cipta Kerja) dan bentuk sarana perlindungan hukum yang dapat digunakan masyarakat apabila tidak diterbitkannya keputusan terhadap permohonan yang dianggap dikabulkan (fiktif positif) pasca judicial review UU Cipta Kerja. Studi ini memakai metode penelitian hukum normatif, pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil dari studi (1) Terhadap Pasal 53 UUAP pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU Cipta Kerja terdapat kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum kepada masyarakat dan berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah atas masyarakat, karena semakin singkatnya waktu memproses permohonan yang berpotensi terdapatnya keputusan yang diterbitkan dengan tergesa-gesa dan tidak cermat, tidak diatur mekanisme untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan atas fiktif positif, tidak ada aturan pelaksana yang sudah diperintahkan, serta tidak ada lagi lembaga independen yang mampu memaksa dan memberikan jaminan agar badan dan/atau pejabat pemerintah menetapkan keputusan atau melaksanakan tindakan atas fiktif positif. (2) Sarana Perlindungan hukum yang dapat dilakukan masyarakat untuk mendapatkan penyelesaian jika terjadi fiktif positif yaitu melakukan pengaduan secara tertulis kepada penyelenggara pelayanan publik dan Lembaga Ombudsman.*

**Kata Kunci:** UU Cipta Kerja, Administrasi Pemerintahan, Fiktif Positif, Kepastian Hukum

## ABSTRACT

*This Study, intends to identifies the legal certainty of positive fictitious (Article 53 Government Administration Act after enactment of Cipta Kerja Act) and the kind of legal protection facilities that can be used by the public if a decision is not issued on an application deemed granted (positive fictitious) after enactment of Cipta Kerja Act. This study uses normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The results of the study is : (1) Towards Article 53 of UUAP after enactment of Cipta Kerja Act and after the Mahkamah Konstitusi decision, there is a legal vacuum that creates legal uncertainty and has potential to cause government arbitrariness over the society, because shorter processing time for application may be cause decisions published hastily and carelessly, there is no regulated mechanism for obtaining decisions and/or actions on positive fictitious, there are no regulation that have been ordered by this Act, and there are no longer independent institutions has capable of coercing and providing guarantees that the government will issue a decision or take action upon the positive fictitious. (2) Legal protection facilitie, that can be used by the society to get solution for a positive fictitious is making a written complaint to the public service provider and to the Ombudsman.*

**Key Word:** Cipta Kerja Act, Government Administration, Positive Fictitious, Legal Certainty

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia menjamin bagi masyarakat adanya perlindungan hukum atas pelaksanaan tugas pemerintahan dalam penyelenggaraan negara<sup>1</sup>. Jaminan tersebut diberikan agar warga masyarakat tidak diperlakukan secara semena-mena dan menjadi objek kekuasaan negara. Maka, untuk itu diperlukan suatu peraturan, sebagai sarana dalam meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah terhadap masyarakat, terutama dalam segi administrasi agar pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan terjamin selaras terhadap kebutuhan dan harapan masyarakat yang berorientasi perlindungan serta kepastian hukum.

Untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat akan kepastian dan perlindungan hukum dalam bidang administrasi pemerintah, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Berikutnya disingkat Undang-Undang 30/2014) dengan mengatur jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat serta jaminan pelayanan publik yang responsif, adil dan berkepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan<sup>2</sup>. Salah satunya dimuat dalam ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014, yaitu :

- (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.

Pada pokoknya Pasal tersebut mengatur kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk membuat keputusan atau melaksanakan tindakan sesuai

---

<sup>1</sup> Heriyanto, Bambang, "Problematika Penyelesaian Perkara "Fiktif Positif" Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Pakuan law Review* 5, No. 1 (2019), DOI: 10.33751/palar.v5i1.1185, Hal. 39.

<sup>2</sup> Ahmad, "Konsep Fiktif Positif : Penerapannya Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum Replik* 5, No. 2 (2017), DOI:<http://dx.doi.org/10.31000/jhr.v5i2.923.g587>, Hal. 142-143.

peraturan perundang-undangan terhadap suatu permohonan masyarakat dalam rentang waktu yang telah ditentukan, jika tidak terpenuhi waktu yang ditentukan itu, permohonan akan dianggap dikabulkan secara hukum, yaitu dianggap sudah ada keputusan tertulis yang mengabulkan namun belum berwujud, untuk itu diatur kewenangan pengadilan, yang mana pemohon mendaftarkan permohonan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan atas penerimaan permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Pengadilan akan menilai permohonan tersebut, apakah beralasan hukum dikabulkan, ditolak, atau tidak dapat diterima dalam 21 hari kerja, dan jika dikabulkan, pengadilan memerintahkan badan dan/atau pejabat pemerintah terkait untuk menetapkan suatu keputusan/tindakan terkait permohonan yang dimaksud. Pengadilan yang berwenang dalam memutus terkait penerimaan permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum ialah Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat Pengadilan TUN) yang termuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang 30/2014.

Permohonan yang dianggap dikabulkan sebagaimana diatur ditentukan Pasal 53 diatas, secara hukum, istilah populernya yaitu fiktif positif, istilah ini tidaklah disebutkan secara langsung dalam Undang-Undang 30/2014, namun fiksi hukum ini hanya dipakai agar mempermudah konstruksi hukum dalam Pasal 53 tersebut<sup>3</sup>. Diterapkannya fiksi hukum fiktif positif merupakan aktualisasi peningkatan pelayanan prima terutama dalam administrasi pemerintahan, dalam fiksi hukum ini, disebut fiktif karena keputusan dianggap sudah ada namun belum berwujud, sedangkan positif karena dianggap dikabulkan, jadi fiktif positif itu diamnya pemerintah dianggap telah mengabulkan permohonan tapi senyatanya Pemerintah belum mengeluarkan keputusan tertulis ataupun belum melakukan tindakan, namun dianggap telah menerbitkan suatu keputusan tertulis ataupun telah bersedia melakukan tindakan sebagaimana permohonan<sup>4</sup>, cara memperoleh keputusan tertulis dan/atau tindakan tersebut, maka diajukan permohonan ke pengadilan.

Sebelum adanya Undang-Undang 30/2014, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan TUN (selanjutnya disingkat UU 5/1986) telah mengatur mengenai, jikalau suatu Badan dan/atau Pejabat pemerintah tidak menetapkan keputusan atas permohonan, sedangkan jangka waktu yang ditentukan telah berakhir, maka pejabat dan/atau badan pemerintah tersebut dianggap telah menolak permohonan itu, hal ini disebut Fiktif Negatif (dianggap telah menerbitkan keputusan tertulis yaitu menolak, namun keputusannya secara nyata belum berwujud). Namun semenjak diundangkannya Undang-Undang 30/2014 fiktif negatif telah digantikan dengan fiktif positif dan permohonan masyarakat tidak hanya terkait keputusan tertulis melainkan juga dapat tindakan administrasi/tindakan faktual.

Pada tahun 2020 terjadi perubahan pada Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 dengan diterbitkan undang-undang baru menggunakan sistem Omnibus Law yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (berikutnya disingkat UU 11/2020), yang merubah ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014, yang termuat

---

<sup>3</sup> Simanjuntak, Enrico, *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif Analisis dan Refleksi Putusan PTUN dalam Perkara Fiktif Positif Selama Kurun Waktu 2014-2019*, (Depok, Rajawali Press, 2021), h. 4.

<sup>4</sup> Jaelani, Abdul Qodir, "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Sengketa Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif", *Jurnal Supremasi Hukum* 6, No. 2 (2017), DOI:<https://doi.org/10.14421/sh.v6i2.2019>.

pada bagian Kedua : Administrasi Pemerintahan ketentuan Pasal 175 UU 11/2020 yaitu :

- (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.

Dalam perubahan itu, jika dicermati, sikap diamnya pemerintah terhadap permohonan tetap dianggap dikabulkan (fiktif positif), namun jika dikaitkan dengan Ayat (5)nya pasca UU 11/2020, mengandung makna bahwa fiktif positif ditindaklanjuti badan dan/atau pejabat pemerintah dengan keputusan dan/atau tindakan, namun bagaimana mekanisme untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan tersebut tidak diatur, karena pengaturan kewenangan Pengadilan TUN untuk memutus permohonan fiktif positif sudah dihilangkan. Dihapusnya ketentuan mengenai kewenangan Pengadilan TUN dalam Pasal 53 pasca UU 11/2020, menimbulkan permasalahan hukum baru yang berdampak bagi masyarakat pencari keadilan, terkait bagaimana sarana perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tidak diterbitkannya keputusan dan/atau tindakan atas fiktif positif oleh badan/instansi dan/atau pejabat pemerintahan, sebab bentuk perlindungan hukum melalui Pengadilan terhadap persoalan hukum tersebut sudah dihapus. Padahal dalam praktiknya badan/instansi dan/atau pejabat pemerintah masih sering mengabaikan penerbitan keputusan atas dianggap dikabulkannya permohonan, terlebih peraturan pelaksana berupa Peraturan Presiden terkait bentuk keputusan dan/atau tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonan sebagaimana diamanatkan pada Ayat(5) Pasal tersebut tidak kunjung diundangkan. Hingga kemudian pada tanggal 25 November 2021 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memutuskan UU 11/2020 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat untuk diperbaiki dalam waktu 2 tahun sejak putusan diucapkan, UU 11/2020 masih berlaku hingga dilaksanakan perbaikan pada tenggang waktu yang ditentukan, menanggukuhkan segala tindakan/kebijakan bersifat strategis dan berdampak luas, dan tidak diperbolehkan menerbitkan peraturan pelaksana baru atas UU 11/2020.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang tidak membenarkan untuk penerbitan peraturan pelaksana baru terkait UU 11/2020 menyebabkan kekosongan hukum pada ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 atas bentuk jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat jika badan dan/atau pejabat pemerintah tidak menerbitkan keputusan/melakukan tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonannya. Penulis dalam hal ini ingin mengkaji mengenai kepastian hukum atas perubahan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas UU 11/2020, terutama terhadap kekosongan hukum yang terjadi setelah perubahan tersebut.

Berkaitan orisinalitas penulisan, yang dijadikan referensi permasalahan sejenis yaitu :

1. Jurnal oleh Joel Raymon Siahaan dengan judul “Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara”, jurnal ini membahas mengenai arah kebijakan pemberlakuan UU 11/2020 dan mekanisme pengujian fiktif positif sebelum dan setelah adanya UU 11/2020<sup>5</sup>.
2. Jurnal “Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan” oleh Malinda Eka Yuniza dan Melodia Puji Inggarwati, yang membahas mengenai implementasi fiktif positif dan pengujiannya di Pengadilan TUN serta adanya tantangan implementasi terhadap fiktif positif setelah UU 11/2020<sup>6</sup>.
3. Jurnal Muhammad Addi Fauzani dengan judul “Desain Diskresi Dan Fiktif Positif Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja”, jurnal ini membahas mengenai diskresi dan konsep fiktif positif dalam UU 11/2020 serta akibat hukumnya<sup>7</sup>.

Sedangkan permasalahan yang penulis angkat dalam tulisan ini berfokus pada kepastian hukum perubahan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 dalam UU 11/2020 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020, serta membahas terkait sarana perlindungan hukum bagi masyarakat atas penyelesaian tidak diterbitkannya keputusan dan/atau dilakukan tindakan terhadap dianggap dikabulkannya permohonan pasca UU 11/2020. Sehingga penulisan ini memiliki segi kebaruan dalam hal munculnya ketidakpastian hukum Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 setelah perubahan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 91/PUU-XVIII/2020 atas UU 11/2020 dan antara permasalahan dalam jurnal-jurnal tersebut dengan permasalahan yang penulis angkat memiliki perbedaan sudut pandang terhadap kajian objeknya. Sehingga berdasarkan uraian tersebut penulisan ini akan memberikan pengetahuan dan panduan bagi masyarakat atas tidak berwenang lagi Pengadilan TUN dalam memutus

---

<sup>5</sup> Siahaan, Joel Raymon, “Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Mitra Manajemen (JMM Online)* 5, No. 12 (2021). DOI:<https://doi.org/10.52160/ejmm.v5i12.593>.

<sup>6</sup> Yuniza, Malinda Eka dan Inggarwati, Melodia Puji, “Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan”, *Jurnal De Jure* 13, No. 2 (2021). DOI:10.36277/jurnaldejure.v13i2.539.

<sup>7</sup> Fauzani, Muhammad Addi, “Desain Diskresi Dan Fiktif Positif Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja”, *Jurnal Universitas Tidar* 5, No. 2 (2021).

fiktif positif, untuk itu penulis tertarik menelaah isu hukum ini dengan mengangkat judul “Upaya Atas Keputusan Fiktif Positif Pejabat Tata Usaha Negara Pasca *Judicial Review* Undang-Undang Cipta Kerja”.

### 1.2. Rumusan Masalah

Atas penjabaran latar belakang diatas, diangkat permasalahan dalam rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana Kepastian Hukum keputusan fiktif positif pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020 Cipta Kerja?
2. Bagaimana sarana perlindungan hukum bagi masyarakat apabila tidak diterbitkannya keputusan terhadap permohonan yang dianggap dikabulkan (Fiktif Positif) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020 Cipta Kerja?

### 1.3. Tujuan Penulisan

Penulisan ini memiliki tujuan yaitu :

1. Agar mengetahui kepastian hukum keputusan fiktif positif pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020 Cipta Kerja.
2. Mengetahui bentuk sarana perlindungan hukum yang dapat digunakan masyarakat apabila tidak diterbitkannya keputusan terhadap permohonan yang dianggap dikabulkan (Fiktif Positif) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020 Cipta Kerja.

## 2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang berangkat dari norma peraturan perundang-undangan<sup>8</sup>, terkait kekosongan hukum ketentuan Fiktif Positif pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020 Cipta Kerja. dengan menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-undangan, dan konseptual<sup>9</sup>, untuk menemukan penyelesaian dari permasalahan yang akan di bahas. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa hasil penelitian maupun hasil karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat<sup>10</sup>. Teknik pengumpulan bahan hukum penelitian ini yaitu melalui studi literatur dan dokumen bahan hukum, dengan menggunakan metode analisis bahan hukum menggunakan metode deskriptif analisis dan argumentasi.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Efendi, Jonaedi dan Ibrahim, Johny, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta:Kencana, 2020). h. 131.I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta, Prenadamedia Grup, 2016). h.117.

<sup>9</sup> Marzuki, Peter Mahmudi, *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2014). h.133.

<sup>10</sup> Diantha, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta, : Prenadamedia Grup, 2016). h. 141-144.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 152-155.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Kepastian Hukum Keputusan Fiktif Positif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas UU 11/2020 Cipta Kerja

Tiap badan dan/atau pejabat pemerintah yang memiliki tugas sebagai penyelenggara pelayanan publik wajib menanggapi semua permohonan yang diajukan oleh masyarakat, namun dalam praktiknya tidak sedikit badan dan/atau pejabat pemerintah malah mengabaikan suatu permohonan yang diajukan masyarakat, terutama dalam bidang administrasi pemerintahan. Terdapat suatu adagium klasik terhadap sikap diam pemerintah tersebut yaitu *in dubio abstine*, ketika ragu-ragu jangan menilai, pada pokoknya berarti ketika badan dan/atau pejabat pemerintah tidak yakin dalam mengeluarkan suatu keputusan ataupun bertindak karna berbagai alasan maka dia akan diam, namun dalam perkembangannya, saat badan dan/atau pejabat pemerintah tidak menyelesaikan permohonan masyarakat sebagaimana kewajiban hukumnya, baik menunda-nunda layanan, mengabaikan hingga melewati batas waktu yang ditentukan dianggap suatu sikap diam berupa suatu persetujuan atau penolakan<sup>12</sup>.

Di Indonesia sikap diam pemerintah dalam menanggapi suatu permohonan, terutama dalam praktik dibidang administrasi pemerintah, dikenal dua fiksi hukum, pertama fiktif negatif, hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 3 UU 5/1986, yang mana diamnya pemerintah atas suatu permohonan, dianggap menolak permohonan tersebut. Setelah 28 tahun berlakunya fiksi negatif, pada tahun 2014 diterbitkanlah Undang-Undang 30/2014 yang mengadopsi fiksi hukum fiktif positif yaitu diamnya pemerintah atas suatu permohonan, dianggap dikabulkan, jadi fiktif positif adalah permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Dianggap dikabulkannya permohonan/fiktif positif kemudian menggantikan serta menggeser penggunaan fiktif negatif dalam praktiknya. Perubahan cara pandang terhadap sikap diam pemerintah atas suatu permohonan ini, dipengaruhi oleh adanya keinginan pemerintah dalam meningkatkan mutu pelayanan publik terhadap masyarakat dalam bidang administrasi, dengan menganggap sikap diam pemerintah tersebut sebagai diterimanya permohonan agar memberikan kepastian hukum kepada masyarakat<sup>13</sup>, selain itu juga karena untuk mewujudkan adagium "*Salus Populi Suprema Lex*" yaitu kesejahteraan rakyat merupakan hukum tertinggi<sup>14</sup>.

Secara konseptual, keputusan fiktif baik fiktif positif maupun fiktif negatif, merupakan suatu sarana dalam memberikan ruang kepada masyarakat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan, karena di dalam konsep hukum administrasi, pemberian kewenangan harus dilengkapi dengan pengujian atas pertanggungjawaban dari kewenangan tersebut, serta kesalahan dalam penerapan kewenangan selalu memiliki akses ke pengadilan sebagai lembaga independen yang mampu untuk menjembatani kedua belah pihak dalam memberikan putusan yang bijaksana, sebagai

<sup>12</sup> Simanjuntak, Enrico, *Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Mengadili Perkara Perbuatan. Melawan Hukum Pemerintah*, (Depok, Rajawali Press, 2021). h.40.

<sup>13</sup> Norra, Azza Azka, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun* 3, No. 2 (2020), DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.322020.141-154>, Hal 146-147.

<sup>14</sup> Simanjuntak, Enrico, "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia (*Prospect of Fictitious Approval Principle in Supporting the Ease of Doing business in Indonesia*)", *Jurnal Rechts Vinding* 7, No. 2 (2018). DOI:<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.250>.

salah satu bentuk perlindungan hukum dari kesewenangan pemerintah dalam rangka menciptakan kepastian hukum<sup>15</sup>, sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat terwujud. Namun sejak tahun 2020, setelah diundangkannya UU 11/2020, ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 mengalami perubahan. Adapun perbandingan ketentuan Pasal 53 dalam Undang-Undang 30/2014 dan UU 11/2020 dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1 : Perbedaan ketentuan Pasal 53 yang diatur dalam Undang-Undang 30/2014 dan UU 11/2020.

<b>Ketentuan Yang Diatur</b>	<b>Undang-Undang 30/2014</b>	<b>UU 11/2020</b>
Jangka waktu kewajiban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk menetapkan keputusan atau melakukan tindakan atas permohonan masyarakat.	10 Hari Kerja	5 Hari Kerja
Penggunaan sistem elektronik dalam memproses permohonan	Tidak diatur	Diatur adanya keputusan yang diproses dan ditetapkan secara elektronik.
Tidak ditanggapinya permohonan setelah lewat jangka waktu yang ditetapkan, dianggap dikabulkan	Diatur	Diatur
Mekanisme mendapatkan keputusan dan/atau tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonan	Diurnya mekanisme penyelesaian di pengadilan untuk itu.	Tidak diatur
Eksekusi pelaksanaan putusan	Diurnya kewajiban Pejabat Pemerintahan melaksanakan putusan Pengadilan maksimal 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan.	Tidak diatur
Perintah diterbitkan peraturan pelaksana	Tidak diatur	Diatur adanya ketentuan peraturan pelaksana berupa peraturan presiden untuk mengatur bentuk penetapan keputusan atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum.

Sumber: diolah oleh penulis

Dari tabel 1 diatas, diketahui sejak berlakunya UU 11/2020 terdapat 3 perubahan yang menjadi sorotan atas ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 yaitu semakin singkatnya jangka waktu bagi pemerintah untuk menerbitkan

<sup>15</sup> *Ibid.*



keputusan dalam hal terdapat permohonan yang tidak ditentukan jangka waktu kewajiban Badan/instansi dan/atau Pejabat Pemerintah dalam penerbitan keputusan/mengambil tindakan oleh peraturan perundang-undangan yaitu 5 hari kerja, yang kedua tidak lagi diaturnya kewenangan Pengadilan TUN dalam menilai dan memberikan putusan atas perkara permohonan yang dianggap dikabulkan (selanjutnya disebut permohonan fiktif positif), ketiga berkenaan dengan diamanatkannya peraturan pelaksana berupa peraturan presiden untuk mengatur bentuk keputusan dan/atau tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonan.

Perubahan dalam UU 11/2020 ini dilakukan sebagai bentuk terobosan dalam dunia hukum dengan tujuan memberikan peluang percepatan dalam pelayanan publik dengan mempersingkat waktu pengurusan administrasi, aturan ini seakan hadir sebagai jalan keluar atas permasalahan birokrasi yang kompleks untuk mewujudkan kepastian hukum bagi masyarakat dengan memberikan kepercayaan pada pemerintah dibidang administrasi untuk cepat tanggap dengan tuntutan perubahan yang cepat dalam menjalankan fungsi pelayanan publiknya<sup>16</sup>. Namun nyatanya setahun lebih sejak UU 11/2020 diundangkan permasalahan atas sikap diam pemerintah berupa fiktif positif dalam pelayanan publik dibidang administrasi pemerintahan masih saja tetap terjadi, hal ini karena belum siapnya budaya pelayanan badan dan/atau pejabat pemerintah yang masih kerap mengabaikan permohonan yang diajukan masyarakat sekalipun sudah ditetapkan jangka waktu untuk itu dalam peraturan perundang-undangan dan ditambah kecenderungan mengabaikan kewajiban menetapkan keputusan atas dianggap dikabulkannya permohonan.

Percepatan jangka waktu memproses permohonan untuk diterbitkan keputusan atau dilakukan tindakan atas permohonan tersebut menjadi lebih singkat yaitu 5 hari kerja dari sebelumnya 10 hari kerja, tidak menutup kemungkinan berindikasi akan menimbulkan masalah pelanggaran asas kecermatan dan kepastian hukum dalam memproses permohonan, karena sejatinya suatu permohonan terutama yang berhubungan langsung dan menyangkut kehidupan banyak orang tentunya membutuhkan penelusuran informasi dan dokumen yang lengkap, serta perlu penilaian yang cermat dalam menetapkan keputusan atau melaksanakan tindakan atas permohonan tersebut agar tidak merugikan masyarakat<sup>17</sup>. Dibandingkan dengan ketentuan jangka waktu yang lebih lama sebelum perubahan Pasal 53 yaitu 10 hari kerja badan dan/atau pejabat pemerintah saat itupun masih banyak yang tidak tepat waktu, sehingga banyak mengabaikan permohonan. Hal ini dapat dibuktikan dengan rekap data Ombudsman selaku lembaga negara pengawas pelayanan publik yang disampaikan melalui website resminya, bahwa pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik yang ditangani oleh Ombudsman untuk tahun 2019 mencapai 11.087 aduan, dan jumlah tersebut meningkat dari jumlah 10.985 aduan pada tahun 2018<sup>18</sup>. Ketentuan mempersingkat jangka waktu memproses permohonan tersebut, terkesan

---

<sup>16</sup> Asyiah, Nur, "Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Smudra Keadilan* 11, No. 1 (2016). :44-54.

<sup>17</sup> Pratama, Surya Mukti, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN", *Jurnal Rechtsvinding* 10, No. 2 (2021), DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>, Hal. 3.

<sup>18</sup> Dewi, Ratna Sari, "Proyeksi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Tahun 2020", diakses dari [www.ombudsman.go.id/artikel-proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020](http://www.ombudsman.go.id/artikel-proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020) (Mei 2022).

tidak mempertimbangkan perkembangan pelayanan administrasi yang belum optimal dan masih adanya badan/pejabat pemerintah yang belum bisa meninggalkan budaya mengabaikan pelayanan yang cepat dan optimal, sebelum UU 11/2020 diundangkan. Percepatan jangka waktu tanpa kesiapan integritas dan budaya kerja yang baik sebelumnya justru berpotensi menimbulkan keputusan ataupun tindakan yang tidak cermat dari pemerintah.

Terlebih dalam perubahan ketentuan Pasal 53 dalam UU 11/2020 tidak mengatur dengan jelas jaminan perlindungan hukum dianggap diterimanya suatu permohonan, apakah akan langsung ditindak lanjuti oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan sebagaimana permohonannya atau ada mekanisme penilaian lagi di internal pemerintahan untuk mendapatkan keputusan dan/atau melakukan tindakan atas permohonan yang dianggap dikabulkan, serta tidak diatur lembaga independen yang dapat memaksa dan mengikat badan dan/atau pejabat pemerintah untuk menaati aturan tersebut<sup>19</sup>, kemudian menambah permasalahan bagi masyarakat pencari keadilan pada saat badan dan/atau pejabat pemerintah tidak kunjung menerbitkan keputusan dan/atau melaksanakan tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonan sementara penyelesaian di internal pemerintahpun tidak dijalankan karena belum adanya peraturan pelaksana dari ketentuan pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 ini.

Selain itu, UU 11/2020 juga menggeser konsep fiktif positif yang awalnya semu menjadi fiktif positif mutlak dengan menghilangkan campur tangan badan yudisial atas sikap diam badan dan/atau pejabat pemerintah terhadap permohonan masyarakat, selaku lembaga yang berwenang menilai apakah permohonan fiktif positif tersebut secara formil dan materil layak untuk dikabulkan dan diterbitkan keputusan<sup>20</sup>. Dihilangkannya kewenangan pengadilan terhadap fiktif positif bertujuan untuk mendukung arah politik UU 11/2020 yang mempersingkat dan mempermudah pengurusan perizinan untuk meningkatkan investasi, sebagaimana dicantumkan dalam konsiderat menimbang UU 11/2020, namun perancang UU 11/2020 dalam Pasal 53, menurut penulis tidak cermat menilai kesiapan badan dan/atau pejabat pemerintah yang sampai saat ini belum dapat menjamin perlindungan hak-hak dan kepastian hukum dalam pelayanan publik di bidang administrasi bagi masyarakat.

Dengan dihilangkannya kewenangan pengadilan dan tidak diaturnya lembaga independen yang dapat menjamin, mengawasi dan memaksa para birokrat untuk menerbitkan keputusan atas permohonan yang dianggap dikabulkan, tentu berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah atas masyarakat dan hilangnya jaminan perlindungan hukum dan asas kepastian hukum dalam bidang administrasi pemerintahan yang menjadi tujuan dari diundangkannya Undang-Undang 30/2014, dengan hilangnya kewenangan pengadilan tentu akan menghilangkan kewenangan badan yudikatif, maka juga menghilangkan keseimbangan pilar negara hukum dan malah memperkuat kekuasaan eksekutif di bidang administrasi yang akan berujung pada otoriternya badan eksekutif<sup>21</sup>.

Pasca UU 11/2020 perkara permohonan fiktif positif yang didaftarkan di Pengadilan TUN diputus dengan putusan N.O. (*Niet Ontoankelijke Verlaard*) atau istilah

---

<sup>19</sup> Yuniza, Malinda Eka dan Melodia Puji Inggarwati, Op. Cit.

<sup>20</sup> Siahaan, Joel Raymon, Op. Cit.

<sup>21</sup> Fauzani, Muhammad Addi, Op.Cit, h. 8.

lainnya Gugatan/permohonan tidak diterima karena Pengadilan TUN tidak berwenang. Sementara pasca UU 11/2020 diundangkan, masih saja ada perkara fiktif positif yang diajukan ke pengadilan, berdasarkan penelusuran penulis pada SIPP (Sistem Informasi Penelusuran Perkara) di Pengadilan TUN se-Indonesia masih ada yang mengajukan perkara fiktif positif ke Pengadilan TUN, perkara permohonan fiktif positif yang didaftarkan di Pengadilan TUN yang lebih dari 10 perkara pasca UU 11/2020 yaitu Provinsi Palu dengan 40 Perkara Fiktif Positif yang sebagian besarnya berkaitan dengan perizinan pertambangan dan berusaha, Provinsi Surabaya dengan 24 Perkara yang sebagian besar berkaitan dengan permohonan di bidang pertanahan, dan Provinsi DKI Jakarta dengan 14 Perkara berkaitan dengan perizinan, pertanahan, dan lain-lain. Hal ini membuktikan pemerintah belum dapat maksimal dalam menjalankan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 dan belum siap untuk menyelesaikan sendiri permasalahan ini di internal pemerintahan, karena itu masyarakat pencari keadilan masih mencari kepastian hukum melalui mekanisme perlindungan hukum di lembaga independen yang dapat mengikat dan mamaksa pemerintah untuk menaati aturan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 serta menjamin adanya kepastian hukum atas hal tersebut.

Kondisi ini terjadi selain karena tidak diaturnya mekanisme upaya hukum masyarakat untuk mempertahankan haknya dalam permohonan yang dianggap dikabulkan, juga karena belum ditetapkannya peraturan pelaksana terkait bentuk penetapan keputusan atas permohonan yang dianggap dikabulkan, sehingga pemerintahpun belum memiliki petunjuk dalam hal terjadinya situasi permohonan yang dianggap dikabulkan. Peraturan pelaksana ini juga ditunggu-tunggu agar kekosongan hukum Pasal 53 pasca UU 11/2020 dapat segera diatasi, dan dapat memberikan solusi dan mengatur mekanisme upaya hukum yang dapat ditempuh masyarakat dalam memperjuangkan haknya saat terjadi permohonan yang dianggap dikabulkan. Namun setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020, yang memerintahkan tidak diperbolehkan lagi menerbitkan peraturan pelaksana baru untuk UU 11/2020 selama belum diperbaiki dalam jangka waktu 2 tahun, menyebabkan kekosongan hukum dalam Pasal 53 tersebut tidak teratasi oleh pemerintah dan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan, khususnya dalam kasus tidak diambilnya tindakan dan/atau ditetapkannya keputusan sesuai permohonan yang dianggap dikabulkan.

Kondisi ini jelas telah menciderai asas kepastian dan perlindungan hukum pelayanan publik bidang administrasi bagi masyarakat, sedangkan Negara Indonesia ialah negara hukum, yang mana pada prinsipnya negara hukum selalu mensyaratkan setiap perbuatan penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan prosedur yang telah ditentukan peraturan, jelas dan tidak multitafsir, sehingga dapat melahirkan kepastian hukum bagi masyarakat, namun jika suatu produk hukum, terutama suatu peraturan melahirkan kondisi ketidakpastian hukum, maka dapat disimpulkan peraturan hukum tersebut tidak efektif untuk dijalankan, karena tidak mampu memberikan kepastian hukum sebagaimana yang disyaratkan dari negara hukum<sup>22</sup>.

Kepastian hukum sebagai suatu asas yang telah dinormakan dalam Undang-Undang 30/2014 dan juga merupakan tujuan dari negara hukum, memiliki arti bahwa perangkat hukum di negara tersebut telah mampu menjamin hak dan kewajiban dari

---

<sup>22</sup> Samamora, Janpatar, "Kepastian Hukum Pengajuan Kasasi Oleh Jaksa Penuntut Umum Terhadap Vonis Bebas, Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-X/2012, *Jurnal Yudisial* 7, No. 1 (2014), DOI:<http://dx.doi.org/10.29123/jy.v7i1.90>.

setiap warga negara. Kepastian Hukum unsur-unsurnya yaitu adanya aturan hukum tertulis yang berlaku, mempunyai aspek legalitas yang mampu menjamin suatu peraturan berfungsi untuk ditaati dengan baik<sup>23</sup>. Menurut Sudikno Mertokusumo yang dikutip oleh Margono, kepastian hukum ialah perlindungan buat pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang<sup>24</sup>. Sebelum perubahan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014, terdapat perlindungan hukum dalam hal adanya permohonan masyarakat yang dianggap dikabulkan melalui pengadilan untuk mendapatkan putusan yang dapat memerintahkan untuk diterbitkannya keputusan atas permohonan yang dianggap dikabulkan tersebut. Kewenangan pengadilan ini merupakan bentuk pengaktualisasikan asas kepastian hukum yang dianut Undang-Undang 30/2014 tentang penyelesaian masalah bila terjadi permohonan yang dianggap dikabulkan.

Karena dengan diaturnya kewenangan Pengadilan TUN yang menangani perkara permohonan fiktif positif, pengadilan sedang menjalankan fungsi pengawasan dan penyeimbang kekuasaan administrasi pemerintah yang sangat besar agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang supaya terciptanya kepastian hukum dengan memerintahkan penerbitan keputusan yang mengikat pemerintah melalui putusan pengadilan, pengadilan dalam perkara permohonan fiktif positif, tidak otomatis langsung mengabulkan permohonan dan memerintahkan penerbitan keputusan atas hal tersebut, melainkan menilai dan menelusuri kebenaran substansial untuk mencari kebenaran materilnya, apakah memang layak atau tidak permohonan itu untuk dikabulkan dan diterbitkan keputusan tertulisnya atau dilakukannya tindakan, sehingga kepentingan umum dapat terlindungi dari kelalain ataupun penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah dengan menyelundupkan suatu permohonan yang tidak memenuhi syarat untuk dikabulkan, dengan cara mendiamkan permohonannya, agar kemudian dianggap dikabulkan secara hukum tanpa melewati proses penelitian berkas. Karena suatu keputusan ataupun tindakan yang dilakukan pemerintah akan berpengaruh kepada kepentingan masyarakat artinya keputusan atau tindakan itu tidak hanya melahirkan hak dan kewajiban bagi subjek keputusan ataupun tindakan, melainkan juga berpengaruh pada masyarakat luas dan tanpa pengawasan lembaga independen tentunya berpotensi terjadinya penyalahgunaan wewenang serta ketidakcermatan dalam bertindak, seperti contohnya izin lingkungan yang mengikat penerima izin namun juga membawa dampak kerugian bagi masyarakat seperti kerusakan lingkungan karena penerbitannya tidak cermat dan melalui prosedur yang tidak benar oleh pemerintah, sehingga perizinan yang diterbitkan pun juga terindikasi menyimpang dari tujuan diterbitkan izin tersebut.

Permasalahan dalam Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas yaitu: (1) semakin singkatnya waktu untuk meneliti dan mempelajari permohonan sebelum diterbitkan keputusan atau dilakukan tindakan berdasarkan permohonan tersebut, (2) tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai mekanisme untuk memperoleh tindakan dan/atau keputusan atas fiktif positif, (3) tidak diaturnya upaya hukum apa yang dapat dilakukan masyarakat apabila badan/instansi dan/atau pejabat pemerintah tidak menetapkan keputusan/melakukan tindakan atas permohonan yang dianggap dikabulkan, (4) tidak adanya peraturan pelaksana yang sudah diperintahkan UU ini, serta (5) dihapusnya kewenangan Pengadilan TUN, selaku lembaga yudikatif yang independen

---

<sup>23</sup> Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2020), h. 115.

<sup>24</sup> Margono, *Ibid.*

mengawasi lembaga administrasi pemerintahan menurut penulis menyebabkan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 tidak mampu memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah atas masyarakat terutama pencari keadilan.

### **3.1. Sarana Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Apabila Tidak Diterbitkannya Keputusan Terhadap Permohonan Yang Dianggap Dikabulkan (Fiktif Positif) Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas UU 11/2020 Cipta Kerja**

Ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 memiliki maksud dan tujuan sebagai upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan jaminan atas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada publik di bidang administrasi agar dilakukan secara optimal, cermat dan tepat waktu karna jika tidak maka terhadap suatu permohonan yang tidak ditanggapi dalam jangka waktu yang telah ditetapkan akan dianggap dikabulkan, dianggap dikabulkannya suatu permohonan tentu merupakan kompensasi positif bagi pemohon yang mengajukan permohonan karena tidak mendapatkan pelayanan publik tepat waktu dan optimal. Namun kompensasi ini tidaklah mutlak langsung didapatkan pemohon dari pejabat dan/atau badan pemerintah yang memberikan pelayanan administrasi, melainkan harus menempuh mekanisme di pengadilan untuk memperoleh tindakan dan/atau keputusan dan/atau tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonan tersebut. Mekanisme pengadilan ini merupakan bentuk perlindungan hukum yang disediakan oleh Pasal 53 Undang-Undang 30/2014, tidak hanya untuk melindungi kepentingan individu pemohon atas permohonannya, tapi juga badan dan/atau pejabat pemerintah atas akibat kelalaian tindakannya yang mungkin membawa dampak kerugian bagi masyarakat luas, maupun masyarakat yang mungkin terdampak atas tindakan pemerintah tersebut, dengan menilai secara formil dan materil kelayakan permohonan yang dianggap dikabulkan itu untuk diterbitkan keputusan tertulisnya.

Pasca UU 11/2020 yang merubah ketentuan Pasal 53 UU 30/2014, yang mana tidak lagi diatur kewenangan pengadilan untuk memutuskan layak atau tidaknya pemohon mendapatkan tindakan dan/atau keputusan atas permohonannya yang dianggap dikabulkan, dan dalam perubahan itu, juga tidak diatur mekanisme untuk mendapatkan tindakan dan/atau keputusan atas dianggap dikabulkannya permohonan tersebut, melainkan hanya diatur perintah untuk membuat Peraturan Presiden tentang bentuk penetapan tindakan dan/atau keputusan atas fiktif positif. Atas hal ini memunculkan pertanyaan bagi pemohon yang permohonannya dianggap dikabulkan, mekanisme perlindungan hukum apa yang dapat ditempuh untuk mendapatkan keputusan/tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonannya, yang dapat memaksa dan mengikat pejabat dan/atau badan pemerintah untuk menetapkan keputusan dan/atau melaksanakan tindakan atas permohonan yang dianggap dikabulkan itu.

Setahun UU 11/2020 diundangkan, keluar Putusan Mahkamah Konstitusi yang menempatkan UU 11/2020 dalam kondisi "beku" yaitu berlaku namun tidak dapat digunakan untuk keputusan strategis dan tidak diperkenankan lagi menerbitkan peraturan pelaksana untuk UU 11/2020 sampai diperbaikinya UU ini dalam jangka waktu 2 tahun, menimbulkan kekosongan hukum yaitu: pertama terkait pemerintah belum memiliki pedoman bagaimana bentuk keputusan atas permohonan yang dikabulkan serta mekanisme penerbitan keputusan dan/atau tindakan atas dianggap dikabulkannya permohonan, sementara penyelenggaraan administrasi harus terus dijalankan. Sedangkan dalam praktiknya masih ada petugas administrasi

pemerintahan yang masih tidak tepat waktu dalam menanggapi permohonan karena semakin cepatnya jangka waktu penyelesaian, sehingga masih banyak terjadi perkara fiktif positif. Kedua terkait tidak diaturnya mekanisme perlindungan hukum untuk mendapatkan keputusan tertulis dan/atau tindakan terkait dianggap dikabulkannya permohonan, sehingga terhadap hal tersebut masih diajukan ke Pengadilan TUN, walaupun pengaturan mengenai mekanisme ke Pengadilan TUN untuk hal itu tidak diatur lagi. Kondisi ketidakpastian hukum ini tentu sangat merugikan bagi masyarakat yang permohonannya dianggap dikabulkan, oleh karena itu pentingnya ditemukan mekanisme perlindungan hukum yang dapat mengisi kekosongan hukum tersebut.

Perlindungan hukum menurut para pakar hukum di Indonesia sebagaimana dikutip oleh Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya dalam bukunya, bahwa menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum ialah upaya untuk mengorganisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat supaya tidak terjadi tubrukan antar kepentingan dan bisa mendapatkan hak-haknya yang diberikan oleh hukum, sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum ialah perlindungan atas harkat dan martabat, juga pengakuan atas HAM yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan, atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Sedangkan menurut Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, perlindungan hukum diartikan segala usaha pemerintah dalam menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warganya agar hak-haknya tidak dilanggar dan bagi yang melanggarnya akan dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku<sup>25</sup>.

Macam-macam bentuk perlindungan hukum yaitu<sup>26</sup> : (1) upaya administratif, merupakan perlindungan hukum melalui pengajuan keberatan dan banding administratif atas tindakan dan/atau keputusan pemerintah yang merugikan dengan penyelesaian sengketa yang dilakukan di internal instansi pemerintah terkait. (2) gugatan ke pengadilan, dan: (3) laporan atau pengaduan masyarakat ke lembaga/badan pengawas, bentuk perlindungan hukum ini merupakan suatu wujud praktik demokrasi dibidang pelayanan publik berupa pemberian peluang pada masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan atas pelayanan yang tidak sesuai harapan dan SOP pemberi layanan. Laporan dan pengaduan ini dapat diajukan kepada badan/lembaga pengawas internal maupun eksternal. Pengawas internal merupakan pengawas yang ada di dalam organisasi pemerintah yang bersangkutan baik atasan langsung maupun pejabat fungsional untuk itu. Sedangkan pengawas eksternal yaitu pihak di luar organisasi yang diawasi, contohnya Ombudsman, Komisi Aparatur Sipil Negara, dan DPR/DPRD.

Perlindungan hukum penting bagi warga negara karena tidak seajarnya posisi pemerintah dengan warga negara dan dalam berbagai hal kepentingan warga negara bergantung pada keputusan-keputusan ataupun tindakan-tindakan pemerintah yang bisa bersifat sepihak, warga negara dalam hal ini berada diposisi lemah.

Maka terhadap kekosongan hukum terkait sarana perlindungan hukum yang dapat ditempuh masyarakat untuk memperoleh keputusan dan/atau tindakan atas permohonannya yang dianggap dikabulkan yang diatur Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020, dapat menggunakan sarana laporan dan pengaduan ke lembaga/badan pengawas pelayanan publik, yang

---

<sup>25</sup> Sudrajat, Tedi dan Wijaya, Endra, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Jakarta :Sinar Grafika, 2021). h. 96.

<sup>26</sup> Sudrajat, Tedi dan Wijaya, Endra, *Ibid*, h. 112-115.

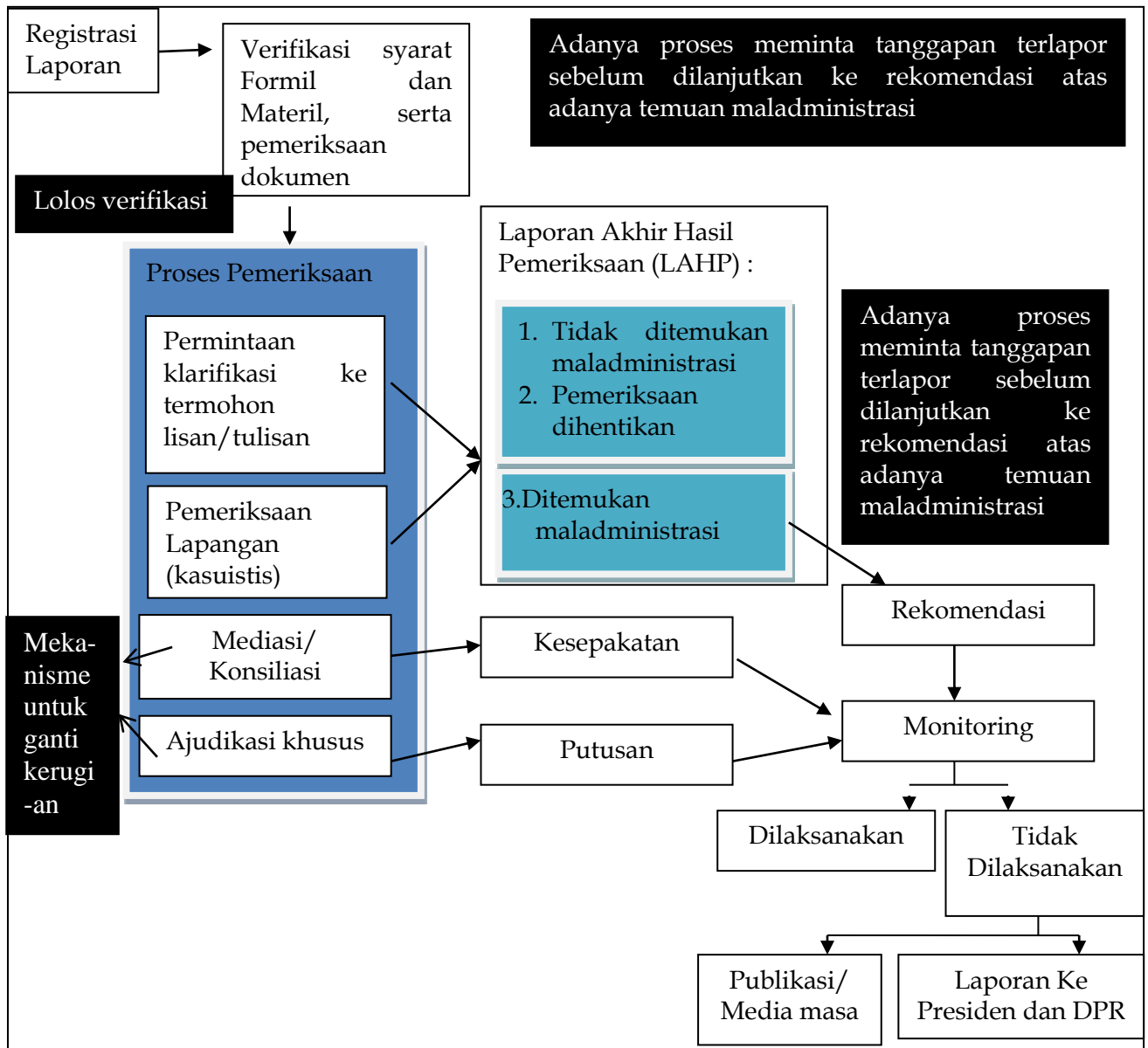
merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (UU 25/2009), jo ketentuan Pasal 6 Ayat (1) jo Ayat (2) huruf a, jo Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, intinya bahwa layanan publik salah satunya adalah layanan administrasi yaitu merupakan pelayanan yang hasilnya berupa berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh masyarakat, meliputi tindakan administrasi pemerintah yang diwajibkan negara dan diatur perundang-undangan dalam mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, harkat, martabat, dan harta benda warga negara, seperti dokumen perizinan dan nonperizinan yang merupakan keputusan administrasi pemerintah. Jadi ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 merupakan salah satu bentuk pelayanan administrasi yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan publik.

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 40 dan Pasal 42 UU 25/2009, masyarakat yang dirugikan berhak mengadukan petugas/instansi administrasi pemerintahan kepada penyelenggara pelayanan publik, Ombudsman dan/atau DPR, DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota, apabila petugas/instansi administrasi pemerintahan tersebut tidak melaksanakan kewajibannya/ melanggar larangan terkait pelayanan publik yang menjadi tugasnya ataupun memberikan pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan. Pengaduan secara tertulis disampaikan maksimal 30 hari sejak menerima pelayanan, yang memuat uraian pelayanan yang tidak sesuai standard dan uraian kerugian materil dan immateril, disertai permintaan penyelesaian yang diajukan.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas menurut penulis, dalam hal terjadinya permohonan yang dianggap dikabulkan kemudian tidak diterbitkan keputusan atau tidak dilakukan tindakan atas permohonan yang dianggap dikabulkan. Berarti badan dan/atau pejabat pemerintah tidak melaksanakan kewajibannya, sehingga masyarakat dapat mengajukan pengaduan secara tertulis kepada : (1) Penyelenggara berdasarkan ketentuan Pasal 45 dan Pasal 50 UU 25/2009 yaitu pengaduan terhadap pejabat yang menjadi pelaksana pelayanan publik, pengaduan ditujukan kepada atasan pejabat tersebut. Untuk pengaduan atas pelayanan publik oleh satuan kerja penyelenggara, maka pengaduan diajukan kepada atasan penyelenggara. Terhadap Pengaduan tersebut penyelenggara wajib memutus hasil pemeriksaan dalam jangka waktu 60 hari sejak pengaduan dinyatakan lengkap, dalam hal pelaksana/penyelenggara pelayanan publik tidak memberikan pelayanan sesuai standard maka atasannya akan menjatuhkan saksi. (2) jika tidak mendapat penyelesaian dari penyelenggara, maka pengaduan dapat diajukan ke lembaga Ombudsman selaku lembaga independen pengawas penyelenggaraan pelayanan publik.

Mekanisme pelaporan di Ombudsman diatur pada Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 jo Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Alur penyelesaian pengaduan di Ombudsman yaitu :

Tabel 2. Alur Penyelesaian Laporan Di Ombudsman<sup>27</sup>



Sumber: Muslim B. Putra, Materi Pelatihan HAM, Hak Atas Kebebasan, Makassar, 7 Februari 2015

Pengaduan ke Ombudsman disebut laporan, diajukan tertulis atau lisan oleh korban maladministrasi ke Ombudsman/perwakilan Ombudsman di Provinsi atau Kabupaten/kota tempat kedudukan penyelenggara pelayanan publik (terlapor) dengan memenuhi syarat formil dan materil. Syarat formil berupa : identitas palapor, surat kuasa jika menggunakan kuasa, uraian peristiwa pelayanan publik yang dilaporkan, keterangan bahwa sudah mengusahakan penyelesaian melalui terlapor atau atasan tapi tidak mendapat penyelesaian, dan belum lewat jangka waktu 2 tahun sejak peristiwa pelayanan terjadi. Syarat materil laporan yaitu substansi laporan tidak

<sup>27</sup> Putra, Muslim B., "Layanan Publik dan Mekanisme Pelaporan Ke Ombudsman Republik Indonesia", Materi Pelatihan HAM, Hak Atas Kebebasan, Makassar, 7 Februari 2015.



telah/sedang diperiksa di pengadilan, laporan tidak dalam penyelesaian oleh instansi terlapor, pelapor belum memperoleh penyelesaian dari instansi terlapor, substansi laporan sesuai kewenangan Ombudsman, dan substansi laporan tidak telah/sedang diproses oleh Ombudsman.

Mekanisme penyelesaian melalui Ombudsman sebagaimana dijabarkan dalam table 2, terhadap proses adjudikasi Khusus digunakan untuk penyelesaian ganti kerugian dalam pelayanan publik yang tidak dapat diselesaikan secara mediasi/konsiliasi yang hasilnya berupa putusan<sup>28</sup>. Laporan yang diselesaikan melalui klarifikasi dan penelitian lapangan hasilnya dituangkan dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP). Apabila terdapat maladministrasi LAHP akan dikirimkan kepada terlapor untuk meminta keterangan terlapor, kemudian Ombudsman akan menerbitkan rekomendasi yang berisi kesimpulan, pendapat, dan saran ke atasan terlapor terkait peningkatan mutu pelayanan publik, kedudukan rekomendasi adalah final dan mengikat terlapor dan wajib untuk di laksanakan.

Maladministrasi yang menjadi alasan pengaduan pelayanan publik ke Ombudsman yaitu perilaku/perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, pengabaian kewajiban hukum/kelalaian yang dilakukan penyelenggara layanan publik yang menyebabkan kerugian materil dan/atau immateril bagi masyarakat atau perorangan. Macam-macam maladministrasi yaitu : (1) penundaan berlarut yaitu melebihi waktu yang dijanjikan dalam penyelesaian layanan atau mengulur waktu. (2) tidak memberikan layanan. (3) tidak kompeten. (4) penyalahgunaan wewenang. (5) prosedur yang menyimpang. (6) meminta imbalan. Dan (7) melakukan perilaku yang tidak patut/tidak layak dalam memberikan layanan. Kondisi dalam ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca UU 11/2020 masuk dalam kategori bentuk maladministrasi menunda waktu layanan/melebihi waktu layanan serta tidak memberikan layanan saat tidak menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan sesuai permohonannya yang dianggap dikabulkan.

Perlindungan hukum melalui penyelenggara maupun Ombudsman merupakan bentuk perlindungan hukum yang lebih mengutamakan jalan mediasi dan musyawarah untuk mendapatkan penyelesaian permasalahan dalam pemberian pelayanan publik, hasilnya dapat berupa penerbitan keputusan atau pelaksanaan tindakan yang dimohonkan, maupun ganti rugi serta peneanaan sanksi kepada penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik terkait.

#### 4. Kesimpulan

Pasal 53 Undang-Undang 30/2014 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020, memiliki kondisi (1) tidak diatur upaya hukum apa yang dapat dilakukan masyarakat apabila pejabat dan/ataupun badan pemerintah tidak menerbitkan keputusan atas permohonan yang dianggap dikabulkan, (2) tidak diaturnya mekanisme mendapatkan tindakan/keputusan atas fiktif positif, (3) tidak adanya peraturan pelaksana yang sudah diperintahkan UU, (4) dihapusnya kewenangan Pengadilan TUN, menyebabkan Pasal 53 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU 11/2020 tidak mampu memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah atas masyarakat, karena tidak ada jaminan perlindungan hukum yang dapat memberikan kepastian hukum

---

<sup>28</sup> Bimasakti, Muhammad Adiguna, "Penyelesaian sengketa Di Ombudsman Dan Di Pengadilan Mengenai Ganti Kerugian Dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Hukum PERATUN* 2, No. 2 (2019) : 213-234. <https://doi.org//10.25216/peratun.222019.213-234>.

atas dianggap dikabulkannya permohonan, selain itu juga berpotensi terdapatnya keputusan yang diterbitkan dengan tergesa-gesa dan tidak cermat karena jangka waktu yang ditetapkan untuk memproses permohonan semakin singkat. Upaya masyarakat apabila terjadinya permohonan yang dianggap dikabulkan kemudian tidak diterbitkan keputusan atau tidak dilakukan tindakan atas permohonan yang dianggap dikabulkan tersebut, maka badan dan/atau pejabat pemerintah tidak melaksanakan kewajibannya dalam pelayanan publik, sehingga masyarakat dapat mengajukan pengaduan secara tertulis kepada penyelenggara pelayanan publik dan/atau Ombudsman.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Diantha, I Made Pasek, *.Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Grub, 2016).
- Efendi, Jonaedi dan Ibrahim, Johny, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta:Kencana, 2020).
- Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2020).
- Marzuki, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2014).
- Simanjuntak, Enrico, *Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Mengadili Perkara Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah*, (Depok, Rajawali Press, 2021).
- Simanjuntak, Enrico, *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif Analisis dan Refleksi Putusan PTUN dalam Perkara Fiktif Positif Selama Kurun Waktu 2014-2019*, (Depok : Rajawali Press, 2021).

### Jurnal

- Ahmad, "Konsep Fiktif Positif : Penerapannya Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum Replik* 5, No. 2 (2017), DOI:<http://dx.doi.org/10.31000/jhr.v5i2.923.g587>.
- Asyiah, Nur, "Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Smudra Keadilan* 11, No. 1 (2016). :44-54.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna, "Penyelesaian sengketa Di Ombudsman Dan Di Pengadilan Mengenai Ganti Kerugian Dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Hukum PERATUN* 2, No. 2 (2019) : 213-234. <https://doi.org/10.25216/peratun.222019.213-234>.
- Fauzani, Muhammad Addi, "Desain Diskresi Dan Fiktif Positif Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Universitas Tidar* 5, No. 2 (2021).
- Heriyanto, Bambang, "Problematika Penyelesaian Perkara "Fiktif Positif" Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Pakuan law Review* 5, No. 1 (2019), DOI: [10.33751/palar.v5i1.1185](https://doi.org/10.33751/palar.v5i1.1185).
- Jaelani, Abdul Qodir, "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Sengketa Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif", *Jurnal Supremasi Hukum* 6, No. 2 (2017). DOI:<https://doi.org/10.14421/sh.v6i2.2019>.
- Norra, Azza Azka, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan",

- Jurnal Hukum Peratun* 3, No. 2 (2020), DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.322020.141-154>.
- Pratama, Surya Mukti, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN", *Jurnal Rechtsvinding* 10, No. 2 (2021), DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>.
- Siahaan, Joel Raymon, "Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mitra Manajemen (JMM Online)* 5, No. 12 (2021). DOI:<https://doi.org/10.52160/ejmm.v5i12.593>.
- Simamora, Janpatar, "Kepastian Hukum Pengajuan Kasasi Oleh Jaksa Penuntut Umum Terhadap Vonis Bebas, Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-X/2012", *Jurnal Yudisial* 7, No. 1 (2014), DOI:<http://dx.doi.org/10.29123/jy.v7i1.90>.
- Simanjuntak, Enrico, "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia (*Prospect of Fictitious Approval Principle in Supporting the Ease of Doing business in Indonesia*)", *Jurnal Rechts Vinding* 7, No. 2 (2018). DOI:<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.250>.
- Yuniza, Malinda Eka dan Inggawati, Melodia Puji, "Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan", *Jurnal De Jure* 13, No. 2 (2021). DOI:[10.36277/jurnaldejure.v13i2.539](https://doi.org/10.36277/jurnaldejure.v13i2.539).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (Lembaran Negara Nomor 77, Tahun 1986. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).
- Indonesia, Undang-Undang 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara Nomor 112, Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5038).
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Lembaran Negara Nomor 292, Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601, tahun 2014).
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara Nomor 215, Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5357).
- Indonesia, Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Alur penyelesaian pengaduan. (Berita Negara Nomor 1035, tahun 2017).
- Indonesia, Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Alur penyelesaian pengaduan. (Berita Negara Nomor 1646, tahun 2020).

### **Website Resmi**

- Dewi, Ratna Sari, "Proyeksi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Tahun 2020", diakses dari [www.ombudsman.go.id/artikel-proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020](http://www.ombudsman.go.id/artikel-proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020) (diakses Mei 2022).

**Materi Pelatihan**

Putra, Muslim B., "Layanan Publik dan Mekanisme Pelaporan Ke Ombudsman Republik Indonesia", Materi Pelatihan HAM, Hak Atas Kebebasan, Makassar, 7 Februari 2015.