

**BIAS KEWENANGAN FIKTIF POSITIF PENGADILAN TATA USAHA
NEGARA DALAM RANAH PERIZINAN PASCA TERBITNYA
UNDANG UNDANG CIPTA KERJA**

Andi*

**SNVT Penyediaan Perumahan Provinsi Riau
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat**

Abstract

One of the provisions regarding licensing amended in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, namely the provisions of Article 53 of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, namely regarding positive fictitious powers by the court (in this case the State Administrative Court), which was previously standardized expressly in the provisions of Article 53 paragraph (4), paragraph (5), and paragraph (6) of Law Number 30 of 2014, which was subsequently amended, preceded by the provisions of Article 174 of Law Number 11 Year 2020 concerning Job Creation, with a narrative phrase "With the enactment of this Law, the authority of ministers, heads of institutions, or Regional Governments that have been stipulated in the law to implement or form laws and regulations must be interpreted as implementing the authority of the President", Then amended also in the provisions of Article 175 of the a quo Law. The research method used is juridical normative, the results of the study show that the State Administrative Court has the authority both in the realm of absolute competence and relative competence in positive fictitious cases in the realm of licensing after the issuance of the Job Creation Law, and the legal strength of state administrative court decisions. in the realm of licensing (positive fictitious cases) after the issuance of the Job Creation Law is legal and legally binding, because it meets the element of legality based on the provisions of the legislation.

Keywords: Fictitious Positive, Job Creation, Licensing in Government Administration, State Administrative Court.

Abstrak

Salah satu ketentuan mengenai perizinan yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yakni ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni mengenai kewenangan fiktif positif oleh pengadilan (dalam hal ini pengadilan tata usaha negara), yang sebelumnya dinormakan secara tegas dalam ketentuan Pasal 53 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang kemudian norma tersebut diubah, dengan diawali oleh ketentuan Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dengan narasi frasa "Dengan berlakunya Undang-Undang ini, kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk

* Alamat korespondensi: andi_2021@gmail.com

menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden”, Kemudian diubah pula dalam ketentuan Pasal 175 Undang-Undang *a quo*. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, hasil penelitian diketahui bahwa pengadilan tata usaha negara memiliki kewenangan baik dalam ranah kompetensi absolut, maupun kompetensi relatif dalam perkara fiktif positif pada ranah perizinan pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja, dan kekuatan hukum putusan pengadilan tata usaha negara dalam ranah perizinan (perkara fiktif positif) pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja adalah sah dan mengikat secara hukum, sebab memenuhi unsur legalitas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Fiktif Positif, Cipta Kerja, Perizinan dalam Administrasi Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara.

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang baru saja diundangkan pada tanggal 02 November 2020 yang lalu, secara sistemik telah membawa implikasi yuridis yang signifikan pada tatanan pengaturan dalam konteks peraturan perundang-undangan nasional, dimana pada konsiderans menimbang huruf d Undang-Undang *a quo* disebutkan secara eksplisit “bahwa pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai Undang-Undang sektor saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan.

Merujuk pada narasi eksplisit dari konsiderans menimbang huruf d, serta menelusur pada ketentuan batang tubuh, diperoleh fakta hukum bahwa aspek perizinan merupakan salah satu objek yang menjadi orientasi pengaturan yang diubah dari beberapa undang-undang di dalam Undang-Undang *a quo*.

Salah satu ketentuan mengenai perizinan yang diubah dalam Undang-Undang *a quo*, yakni ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni mengenai kewenangan fiktif positif oleh pengadilan (dalam hal ini pengadilan tata usaha negara), yang sebelumnya dinormakan secara tegas dalam ketentuan Pasal 53 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang kemudian norma tersebut diubah, dengan diawali oleh ketentuan Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dengan narasi frasa “Dengan berlakunya undang-undang ini, kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden”.

Rumusan norma sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 menimbulkan implikasi berupa bias

(*absurditas*) pada kompetensi relatif (*locus* kewenangan mengadili), sebab penggalan narasi yang digunakan dalam Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 adalah “harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden”. Secara substantif, fokus rumusan norma dalam narasi eksplisit Pasal 174 *a quo* adalah mengenai “kewenangan”, dan *absurditas* yang muncul akan terkait erat dengan sumber daripada wewenang yang ada dalam kewenangan itu sendiri, dimana diketahui bahwa sumber wewenang itu terbagi menjadi 3 (tiga) jenis, yakni atribusi, delegasi, dan mandat, yang pada ketiga jenis wewenang tersebut terdapat perbedaan pada aspek pertanggungjawaban dan tanggung gugat atas pelaksanaannya, yang dalam hal ini berkaitan pada subjek hukum (*adreesat* subjek) yang nantinya akan berada pada posisi termohon dalam hal terdapat permohonan di Pengadilan (*in casu* pengadilan tata usaha negara) atas perkara permohonan perizinan dimaksud.

Bias selanjutnya terdapat dalam ketentuan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, yang mengubah ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, sehingga menjadi sebagai berikut:

- (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 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 (4) diatur dalam Peraturan Presiden.

Dalam ketentuan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, pada norma yang mengubah ketentuan Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagaimana tersebut di atas, tidak terdapat adanya penyebutan pengadilan sebagaimana dalam pengaturan Pasal 53 sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yakni terkait dengan permohonan fiktif positif perizinan oleh lembaga yudikatif, melainkan hal tersebut bersifat sesuatu yang tersistematis, namun demikian

perlu diingat pula bahwa secara hukum terdapat peraturan perundang-undangan yang berlaku (*ius constitutum*) terkait aspek tersebut, yakni Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan.

Selain dua hal sebagaimana tersebut di atas, terdapat pula fakta hukum, bahwa dalam ketentuan Pasal 175 ayat (6) terdapat norma pendelegasian pengaturan mengenai masalah *a quo* dengan Peraturan Presiden, dimana Peraturan Presiden dimaksud belum ada sampai dengan saat kajian hukum ini dibuat. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk melakukan kajian hukum dengan judul “Bias Kewenangan Fiktif Positif Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Ranah Perizinan Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja”

B. Perumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan secara singkat oleh Penulis di dalam latar belakang, adapun rumusan masalah yang akan dianalisis di dalam penulisan atau laporan penelitian yang penulis kaji ini, yakni:

1. Bagaimana kewenangan fiktif positif pengadilan tata usaha negara dalam ranah perizinan pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja?
2. Bagaimana kekuatan hukum penetapan fiktif positif pengadilan tata usaha negara dalam ranah perizinan pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan menggunakan penelitian yuridis normatif, yakni jenis penelitian yang selain menggunakan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia juga menggunakan pendapat para ahli di bidang hukum tertentu dan bidang manajemen pemerintahan terutama yang terkait dengan penelitian ini, sehingga penelitian ini bukan untuk menguji hipotesa, atau teori, akan tetapi dengan mengacu kepada kebijakan dan peraturan perundang-undangan (*statute approach*),¹ disesuaikan dengan perkembangan dan kondisi yang ada saat ini.

Penyebutan lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.²

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*), yakni dengan merujuk prinsip-prinsip

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penerbit: Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 93.

² Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum Dilengkapi Tata Cara dan Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, CV. Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 51.

hukum yang dapat diketemukan dalam pandang-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum³, yang dalam hal ini adalah mengenai objek penelitian yakni “Bias Kewenangan Fiktif Positif Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Ranah Perizinan Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja”.

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan penelusuran kepustakaan (*library research*) melalui studi dokumen dengan menitik beratkan pada data sekunder, dengan mengacu pada bahan hukum primer (bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat⁴), bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Selain itu dilakukan pula penelusuran internet.

Dalam penelitian ini analisis yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yang merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data, dan bukan kuantitas⁵, dengan mengungkapkan permasalahan, yang dalam penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan wacana baru dalam orientasi permasalahan yang diangkat.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kewenangan Fiktif Positif Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Ranah Perizinan Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja

Berbicara mengenai kewenangan, secara teoritis pembicaraan tersebut adalah mengenai kekuasaan formil yang berkaitan dengan aspek eksistensi, sumber, bentuk, dan batasan, yang dalam tataran legal formil berkelindan dengan aspek legalitas (*legaliteit beginselen*).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kewenangan dinyatakan sebagai:⁶

- 1) Hal yang berwenang
- 2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu: *pembela mencoba membantah ~ pengadilan*

Menurut Ateng Syafrudin, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁷

³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 138.

⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 16.

⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Loc.Cit.*

⁶ kbbi.kemendikbud.go.id/entri/Kewenangan, diunduh pada Senin, 22 Maret 2021, Pukul 09.00 WIB.

⁷ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

Merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Ateng Syafrudin sebagaimana tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pada hakikatnya kewenangan itu adalah kekuasaan, yang kekuasaan itu diberikan oleh (bersumber dari) undang-undang, hal demikianlah yang mengakibatkan kekuasaan itu menjadi suatu bentuk kekuasaan formil. Secara substantif, di dalam kewenangan itu terdapat apa yang disebut dengan wewenang, atau dengan pemaknaan yang diperluas (ekstensifikasi makna), dapat dikatakan bahwa pada kewenangan terdapat beberapa wewenang di dalamnya.

Jika merujuk pada sumber daripada kewenangan, maka kewenangan itu baru dapat dinyatakan sebagai kewenangan, apabila dinyatakan secara tegas dalam undang-undang, hal demikian sekaligus dapat menjadi suatu indikator yang menentukan saat lahirnya suatu kewenangan, yang tentu saja, apa yang dimaksud dengan kewenangan dalam negara hukum bukanlah kekuasaan formil yang tak terbatas, melainkan memiliki batasan-batasan sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu sendiri, sehingga kewenangan tersebut tidak menjadi sesuatu yang sewenang-wenang (keluar/menyimpang daripada batasan yang ditentukan oleh undang-undang).

Secara legal formil, kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.⁸ Jika dicermati, diketahui bahwa secara legal formil, subjek hukum pemangku kewenangan adalah pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya, adapun bentuk kewenangan adalah tindakan dari pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya sebagaimana dimaksud, dimana terdapat batasan lingkup daripada kewenangan, yakni terbatas pada ranah hukum publik.

Sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya bahwa di dalam suatu kewenangan itu terdapat adanya wewenang, maka sebagaimana halnya dengan kewenangan, dipandang perlu untuk diketahui pula apa sebenarnya yang dimaksud dengan wewenang.

Menurut H. D. Stoud, apa yang dimaksud dengan wewenang adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuureschttelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁹

Pemahaman mengenai kewenangan dan wewenang adalah sesuatu yang bersifat mendasar sebelum menuju pada fokus kajian terkait rumusan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini,

⁸ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁹ Stoud HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4.

yakni mengenai kewenangan fiktif positif pengadilan tata usaha negara dalam ranah perizinan, yang dalam konteks *tempus* (waktu) berpedoman pada *ius constitutum* (hukum yang berlaku pada saat ini) di Indonesia.

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi di sini dilahirkan/diciptakan suatu pemerintah yang baru, pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau jabatan TUN lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.¹⁰

J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, menyatakan bahwa:¹¹

- a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandatoris) to make decision or take action in its name.*

Secara umum, apa yang disampaikan oleh J.G. Brouwer mengenai atribusi, delegasi, dan mandat pada hakikatnya memiliki kesamaan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Indroharto.

Penjabaran mengenai kewenangan, wewenang, dan sumber perolehan wewenang, akan menjadi tidak lengkap ketika tidak menjabarkan pula mengenai aspek pertanggung jawaban (termasuk tanggung gugat), yakni pertanggungjawaban dan tanggung gugat dalam pelaksanaan atribusi, delegasi, dan mandat, yang secara legal formil dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 22, angka 23, dan angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan sebagai berikut:

¹⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

¹¹ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17.

Pasal 1 angka 22:

Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

Pasal 1 angka 23:

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Pasal 1 angka 24:

Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Memperhatikan ketentuan Pasal 1 angka 22, angka 23, dan angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, narasi eksplisit mengenai pertanggungjawaban dan tanggung gugat baru muncul pada delegasi dan mandat, di mana pada delegasi dinyatakan bahwa “tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”, dan pada mandat dinyatakan bahwa “tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.

Apa yang harus dipahami secara benar dalam hal ini, bahwa penerima delegasi adalah subjek hukum yang bertanggung jawab, sekaligus bertanggung gugat, namun pada mandat, tanggung jawab dan tanggung gugat tidak berada pada penerima mandat, melainkan tetap berada pada pemberi mandat.

Setelah memahami apa yang dimaksud dengan kewenangan, wewenang, sumber wewenang, dan tanggung jawab serta tanggung gugat dalam pelaksanaan wewenang (atribusi, delegasi, mandat), berkaitan dengan rumusan masalah yang diangkat, maka sudah tepat kiranya untuk melihat kembali rumusan norma ketentuan Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menyatakan bahwa:

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden.

Terdapat beberapa unsur frasa Pasal dalam rumusan narasi lengkap Pasal 174 *a quo*, yakni frasa:

- a. “Dengan berlakunya Undang-Undang ini, kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah”

Unsur frasa ini secara substantif merupakan frasa yang memuat norma “keberlakuan”, yang keberlakuan (terhitung sejak saat mulai berlakunya undang-undang Nomor 11 Tahun 2020) tersebut memuat daya ikat secara umum terhadap kewenangan, yakni kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah.

- b. “Yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan”

Unsur frasa ini merupakan frasa lanjutan (melengkapi) daripada frasa sebelumnya, dengan interpretasi gramatikal bahwa kewenangan daripada menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah yang dimaksud adalah kewenangan yang telah ditetapkan (dinyatakan secara eksplisit) dalam undang-undang, yang kewenangan itu berupa kewenangan untuk menjalankan (melaksanakan apa yang telah ditetapkan oleh undang-undang), atau membentuk peraturan perundang-undangan (kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang secara substantif meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan)¹². Namun tentu saja, dalam bahasan ini, terkait dengan kewenangan perizinan yang dimaksud lebih dekat pemaknaannya pada “menjalankan peraturan perundang-undangan”.

- c. “Harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden”.

Kata “harus” merupakan salah satu bentuk perintah (*gebod*) yang berupa keharusan (sesuatu yang tidak bisa tidak dipatuhi), yakni keharusan pemaknaan/untuk memaknai (secara hukum) atas kewenangan yang telah dinyatakan dalam frasa sebelumnya, sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden, dimana dalam narasi ini tidak disebutkan kapasitas (batasan) spesifik daripada pemaknaan Presiden itu sendiri, apakah terbatas pada pemaknaan sebagai kepala negara, atautkah pemaknaan yang terbatas sebagai kepala pemerintahan, sehingga dengan tidak terdapatnya pembatasan kapasitas dimaksud, interpretasi gramatikal yang lebih tepat dalam hal ini

¹² *Vide* Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

adalah presiden sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Fokus bahasan terkait rumusan permasalahan yang diangkat dalam kajian ini adalah bahwa rumusan narasi Pasal 174 Undang-Undang *a quo*, tidak menyebutkan secara eksplisit bentuk daripada sumber kewenangan dimaksud, yang dalam hal ini secara spesifik adalah pada wewenang, yakni wewenang seperti apa yang dimaksud dalam frasa “pelaksanaan kewenangan Presiden”, apakah kewenangan yang dimaksud adalah pelaksanaan sumber wewenang yang berupa atribusi, delegasi, ataukah mandat, sebab di dalam ketentuan penjelasan atas pasal dimaksud (penjelasan pasal demi pasal) dinyatakan dengan “cukup jelas”, padahal secara kontekstual terdapat absurditas, dimana tidak dijelaskannya kewenangan (wewenang) seperti apa yang dimaksud, mengakibatkan terjadinya multi interpretasi hukum, sebab untuk mengetahui aspek pertanggungjawaban dan tanggung gugat, yakni siapakah yang akan bertanggung jawab dan memikul tanggung gugat atas suatu pelaksanaan kewenangan dalam administrasi pemerintahan (*in casu* persetujuan perizinan), harus sudah terdapat kejelasan atas sumber wewenang yang dimaksud, sehingga dalam permasalahan ini belum jelas apakah tanggung jawab dan tanggung gugat dalam kewenangan dimaksud berada pada “menteri, kepala lembaga, pemerintah daerah”, ataukah berada pada “presiden”.

Aspek pertanggungjawaban dan pertanggung gugatan berkorelasi langsung dengan kompetensi relatif (lingkup kewenangan tempat mengadili) pengadilan (*in casu* pengadilan tata usaha negara), di mana jika pelaksanaan kewenangan dimaksud bersumber pada wewenang yang bersifat delegasi, maka pemaknaan (interpretasi) yang muncul adalah menteri, kepala lembaga, atau pemerintah daerah bertanggung jawab, dan bertanggung gugat atas pelaksanaan kewenangan Presiden, sehingga kompetensi relatif pengadilan adalah (berada) pada tempat kedudukan masing-masing, yakni dimana menteri, kepala lembaga, atau pemerintah daerah tersebut berkedudukan. Dalam hal ini, yakni jika pelaksanaan kewenangan yang dimaksud adalah pelaksanaan kewenangan yang bersumber pada suatu delegasian, maka kompetensi relatif pengadilan untuk menteri, kepala lembaga adalah pada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, sementara untuk pemerintah daerah adalah pada pengadilan tata usaha negara pada provinsi bersangkutan.

Namun jika yang dimaksud dengan “pelaksanaan kewenangan presiden” adalah pelaksanaan kewenangan yang bersumber pada mandat, maka pemaknaan kompetensi relatif daripada pengadilan tata usaha negara dimaksud harus dimaknai dengan pengadilan tata usaha negara Jakarta.

Menjadi tidak lengkap jika pembicaraan mengenai kompetensi relatif tidak membahas mengenai pijakan kompetensi absolut daripada

pengadilan tata usaha negara, yakni penetapan fiktif positif dalam perkara perizinan sebagai salah satu aspek pelaksanaan kewenangan dalam administrasi pemerintahan.

Fiktif positif, konsepsi *lex silencio positivo* adalah sebuah aturan hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan permohonan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu sebagaimana yang ditentukan peraturan dasarnya dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dengan sendirinya dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu. Istilah *lex silencio positivo* adalah terminologi campuran antara bahasa Latin (*lex*) dan Spanyol (*silencio positivo*) yang dalam terminologi hukum berbahasa Inggris disamakan dengan istilah *fictious approval* atau *tacit authorization*.¹³

Mengenai fiktif positif, dan kaitannya dengan kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara, maka analisis yang dilakukan akan menuju langsung pada ketentuan legal formil yang mengatur perihal fiktif positif tersebut, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang secara substantif mengubah ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pengadilan, yakni sebagai berikut:

- (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 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.

¹³ Oswald Jansen dalam Enrico Simanjuntak, *Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 6, No. 3 Tahun 2017, hlm. 382.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden.

Narasi Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 perubahan masih sama dengan sebelum perubahan, sementara untuk ayat (2) terdapat perbedaan rumusan mengenai substansi jangka waktu, dari yang sebelumnya adalah “paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, diubah menjadi “paling lama 5 (lima) hari kerja”, namun untuk rumusan ayat selanjutnya terdapat perbedaan substantif yang signifikan, yang dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebelum perubahan	Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 setelah perubahan (diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020)
Ayat (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.	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 dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang
Ayat (4) Pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)	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
Ayat (5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.	Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden
Ayat (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan	- (tidak ada ayat (6))

Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.	
---	--

Pada bahasan mengenai kompetensi absolut ini, ketentuan yang diacu adalah sebagaimana yang telah diubah dengan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, dimana pada ayat (3) norma yang muncul adalah mengenai sistematisasi dalam permohonan perizinan, sementara mengenai fiktif positif baru terlihat pada ketentuan ayat (4) yang dinyatakan secara eksplisit dalam penggalan frasa “permohonan dianggap dikabulkan secara hukum”.

Kata “dianggap” memiliki interpretasi sebagai sesuatu yang tidak benar-benar terjadi, namun hanya sebatas anggapan saja, atau dapat pula dinyatakan sebagai suatu pengakuan, yang dalam hal ini adalah pengakuan (anggapan) dikabulkan secara hukum, atau dengan perkataan lain, secara *de jure* permohonan tersebut telah dikabulkan, meskipun tidak dikabulkan secara *de facto* (pada kenyataannya), hakikat demikianlah yang menunjuk pada konteks fiktif positif. Namun tentu saja apa yang dimaksud dengan “dianggap dikabulkan secara hukum” itu masih belum jelas mengenai aspek formil (proseduralnya), apakah bersifat serta merta, ataukah terdapat mekanisme formil (prosedural) yang harus dipenuhi, yang dalam hal ini terdapat dalam ketentuan Pasal 53 ayat (5) hasil perubahan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden”. Maka jelaslah bahwa “dianggap dikabulkan secara hukum” itu tidak bersifat serta-merta, melainkan terdapat mekanisme formil (prosedural) untuk dapat dinyatakan sebagai “dianggap dikabulkan secara hukum”, dan pengaturan tersebut akan diatur dalam instrumen peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Presiden”.

Kembali kepada fokus bahasan mengenai kompetensi absolut pengadilan, apakah dengan tidak ditemukannya kata “pengadilan” dalam rumusan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 hasil perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, menjadikan pengadilan tidak memiliki kewenangan. Demikian pula dalam ketentuan peralihan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tidak ditemukan norma yang mengatur demikian. Namun pandangan bahwa pengadilan tidak memiliki kompetensi absolut dalam perkara demikian tidaklah tepat, sebab secara hukum pengadilan tetap memiliki kompetensi absolut dalam perkara fiktif positif dalam ranah perizinan, hal demikian didukung oleh beberapa dasar hukum, yakni bahwa asas hukum *ius curia novit* yang menyatakan bahwa

pengadilan tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya, kemudian ketentuan Pasal 175 angka 1, pada perubahan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 masih memuat narasi “Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara”, demikian halnya dengan eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan.

Mengenai eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017, berkaitan dengan ketentuan penutup (Pasal 185) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa:

- a. Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini wajib ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan; dan
- b. Semua peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang yang telah diubah oleh Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dan wajib disesuaikan paling lama 3 (tiga) bulan.

Berdasarkan ketentuan penutup *a quo*, diketahui bahwa ketentuan Pasal 53 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, bahwa belum terdapat Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud, kemudian mengenai ketentuan penutup *a quo* huruf b, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 masih tetap berlaku, dimana frasa “sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini” harus dinyatakan terlebih dahulu secara hukum, yakni melalui mekanisme uji materiil di Mahkamah Agung, dan pada kenyataannya belum terdapat uji materiil sebagaimana dimaksud (putusan uji materiil) yang menyatakan bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, sehingga dapat dinyatakan bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, dan Peraturan Mahkamah Agung *a quo* tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2. **Kekuatan Hukum Penetapan Fiktif Positif Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Ranah Perizinan Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja**

Berdasarkan pembahasan pada rumusan permasalahan sebelumnya, dapat dinyatakan bahwa kekuatan hukum putusan pengadilan tata usaha negara dalam ranah perizinan (perkara fiktif positif) pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja adalah sah dan mengikat secara hukum, sebab memenuhi unsur legalitas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang Penulis lakukan dalam penelitian ini, Penulis dapat memberikan kesimpulan yang berasal dari rumusan masalah penelitian ini, yaitu:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan baik dalam ranah kompetensi absolut, maupun kompetensi relatif dalam perkara fiktif positif pada ranah perizinan pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja, meskipun belum terdapat Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 53 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020), dimana pada tataran kompetensi absolut, dikarenakan adanya asas hukum *ius curia novit* (yakni hakim tidak boleh menolak perkara yang diberikan kepadanya), kemudian eksistensi Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020) yang secara eksplisit masih memuat narasi “Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara”, kemudian adanya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan, dimana belum terdapat putusan *judicial review* yang menyatakan bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Sementara pada kompetensi relatif masih harus dipertegas, jenis kewenangan yang dimaksud sebagai “harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden”, apakah merupakan jenis kewenangan dalam bentuk wewenang atribusi, delegasi, ataukah mandat.
2. Kekuatan hukum putusan pengadilan tata usaha negara dalam ranah perizinan (perkara fiktif positif) pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja adalah sah dan mengikat secara hukum, sebab memenuhi unsur legalitas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Brouwer, J.G., & Schilder, A.E. (1998). *A Survey of Dutch Administrative Law*. Ars Aequi Libri.
- Dillah, P., & Suratman. (2014). *Metode Penelitian Hukum Dilengkapi Tata Cara dan Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*. Alfabeta.
- Fachruddin, I. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni.
- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan.
- Marzuki, P. M. (2010). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Sidik, S. H., & Nurbani, E. S. (2013). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada.
- Simanjuntak, E. (2017). Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 6(3), 379-398.
- Syafrudin, A. (2000). Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab. *Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan*.