

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konstitusi merupakan tonggak dalam penyelenggaraan kenegaraan yang dimiliki oleh negara-negara modern baik itu secara tertulis maupun tidak tertulis.¹ Hal ini dilihat dari penyebutan akan identitas negara-negara tersebut sebagai negara hukum yang menjalankan pemerintahan berdasarkan atas hukum. Hakikat dari negara yang berkonstitusi ialah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dengan menempatkan perlindungan atas kepentingan individu pada posisi utama dalam tujuan perumusan unsur-unsur negara hukum.² Semangat untuk melindungi kepentingan individu ini diartikan sebagai kebebasan dari kesewenang-wenangan penguasa.

Adapun semangat melindungi kepentingan individu ini awalnya tercipta melalui batasan-batasan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini terlihat dari prinsip yang dipegang pada masa *nachtwakerstaat* atau negara hukum penjaga malam yakni semakin sedikit campur tangan pemerintah maka semakin baik pemerintahan tersebut baik dalam segi politik maupun ekonomi. Namun, ternyata pembatasan oleh negara saja tidak cukup sehingga menimbulkan perubahan pada konsep negara hukum. Akibatnya

¹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi (Depok: Rajagrafindo Persada, 2020), hal.6.

² Ibid., hal. 5.

konsep negara hukum bergeser yang sebelumnya ialah *nachtwakerstaat* atau negara penjaga malam menjadi *welfare state* atau negara kesejahteraan.³ Peran pemerintah dalam konsep negara hukum ini bukan lagi hanya melakukan pembatasan saja tetapi aktif untuk terlibat dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.⁴

Bergesernya konsep negara hukum mempengaruhi tanggung jawab pemerintah dalam hal administrasi. Penyelenggaraan administrasi sebagai wujud dari implementasi negara kesejahteraan membutuhkan penyelenggara yang sigap dalam melakukan tindakan pelayanan. Untuk itu, Pejabat Tata Usaha Negara diberikan kewenangan yang berbeda dengan kewenangan yang dimiliki oleh legislatif. Legislatif menjalankan kewenangannya hingga melahirkan produk hukum berupa peraturan (*regeling*). Sasaran dari peraturan atau *regeling* ialah masyarakat secara umum terhadap peristiwa hukum yang abstrak dengan masa berlaku yang terus-menerus.⁵ Proses pembuatan peraturan membutuhkan banyak waktu, tahapan, serta keterlibatan banyak pihak. Sementara keputusan atau *beschikking* yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara tidak ditujukan untuk masyarakat secara umum melainkan individual.⁶ Keputusan juga diberikan atas suatu peristiwa hukum konkret yang keberlakuannya sementara atau tidak berlaku secara terus menerus. Proses pembuatan keputusan sendiri

³ Ibid.

⁴ Elvaindri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): hal. 252, <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>.

⁵ Efraim Jord Kastanya, "Perbedaan Peraturan Dan Keputusan," *Hukum Online*, 2023. Diakses pada 14 Desember 2023 Pukul 08.06 WIB.

⁶ Ibid.

tidak menghabiskan banyak tahapan dan waktu serta tidak melibatkan banyak pihak. Apabila terdapat peristiwa konkret yang terjadi dalam masyarakat atau apabila masyarakat menghendaki campur tangan pemerintah atas sebuah peristiwa konkret maka Pejabat Tata Usaha Negara secara sepihak dapat melakukan tindakan dengan mengeluarkan keputusan tersebut.⁷

Tindakan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik. Pelayanan publik yang dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan keputusan atau *beschikking* ini termasuk ke dalam jenis pelayanan administrasi. Penilaian akan baik buruknya suatu pemerintahan salah satunya dinilai dari pelaksanaan pelayanan publik tersebut.⁸ Oleh karena itu, tujuan pelayanan publik sebagai bagian dari hukum administrasi negara harus selaras dengan tujuan hukum. Dengan demikian, maka diperlukan sebuah konsep hukum yang dapat menjadi solusi untuk mencegah dan mengatasi aktivitas pelayanan administrasi yang menimbulkan ketidakpastian dalam masyarakat .

Dalam lingkup administrasi dikenal sebuah konsep hukum fiktif yang diciptakan guna terwujudnya pelayanan publik yang prima.⁹ Implementasi konsep hukum fiktif di Indonesia saat ini ialah konsep hukum fiktif positif. Pelaksanaan konsep hukum tersebut dilakukan untuk

⁷ Ridwan HR, Op.Cit., hal. 139.

⁸ Cekli Setya Pratiwi, Shinta Ayu Purnamawati, dan Christina Yulita Purbawati, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Pertama* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2018).

⁹ Andika Risqi Irvansyah, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja," *APHTN-HAN* 1, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.213-236.1>.

menghindari timbulnya ketidakpastian akan sebuah permohonan yang diajukan kepada Pejabat Tata Usaha Negara. Upaya ini memberikan batas waktu tunggu pemohon akan permohonan yang telah disampaikan kepada Pejabat Tata Usaha Negara. Apabila dalam batas waktu yang telah ditentukan pemohon tidak kunjung mendapat tanggapan dari Pejabat Tata Usaha Negara maka secara fiktif telah tercipta sebuah keputusan.

Adapun konsep hukum fiktif di Indonesia sendiri telah mengalami perubahan. Pada awalnya, Indonesia, menganut konsep hukum fiktif negatif yang tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai aturan dasarnya. Bunyi pasal tersebut ialah sebagai berikut :

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Namun, konsep hukum fiktif negatif kini tergantikan oleh konsep hukum fiktif positif yang lahir setelah adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengaturannya tertuang

dalam pasal 53 Undang-Undang Administrasi pemerintah tersebut yang berbunyi:

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

Kehadiran konsep hukum fiktif positif mengesampingkan konsep hukum fiktif negatif dengan mengacu pada asas *lex posterior derogat legi priori* yang memiliki arti bahwa peraturan baru dapat mengesampingkan peraturan lama. Selain itu, ditegaskan pula oleh Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan

Tugas Bagi Pengadilan.¹⁰ Angka 4 Peraturan tersebut menetapkan tidak berlakunya konsep hukum fiktif positif dengan bunyi sebagai berikut:

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

Namun, lagi-lagi muncul perubahan pada konsep hukum fiktif di Indonesia. Perlu diketahui bahwa pada bulan Desember 2023 lalu telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Perubahan ini diatur dalam Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Cipta Kerja tersebut dengan bunyi 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.

¹⁰ Ibid.

- (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 (4) diatur dalam Peraturan Presiden.

Selaras dengan namanya, undang-undang ini berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dibuat dan ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo dengan pertimbangan menanggapi keadaan mendesak dalam aspek perekonomian nasional dan global. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan oleh Presiden sebagai suatu strategi untuk tetap mempertahankan keberlakuan undang-undang Cipta Kerja setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusional bersyarat atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja. Oleh karena itu, secara substansi antara kedua undang-undang tersebut tidak jauh berbeda. Bahkan bunyi Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang sama dengan bunyi pasal 175 Angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang menyatakan 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 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.

Kedua pasal pada kedua Undang-Undang tersebut sama-sama terdiri dari 5 (lima) ayat dengan bunyi yang persis sama. Dari kelima ayat tersebut tidak sama sekali disebutkan pengaturan mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menetapkan keputusan Fiktif Positif. Pada tahun 2021, menanggapi permasalahan ini Mahkamah Agung menetapkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Huruf E angka 2 dalam Surat Edaran tersebut menyebutkan dengan terang bahwa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, permohonan fiktif positif sudah tidak lagi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Setelah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2023 tentang

Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang ditetapkan, Surat Edaran ini tetap berlaku berdasarkan bunyi pada ketentuan Penutup yang menyebutkan bahwa bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

Dengan demikian, telah nyata bahwa Pengadilan tidak lagi diberikan kewenangan untuk menetapkan keputusan fiktif positif. Namun, hal ini justru menimbulkan ketidakselarasan antara prinsip dan pelaksanaan.¹¹ Peran pengawasan atas jalannya perundang-undangan seharusnya tetap diberikan kepada lembaga Yudikatif sementara lembaga Eksekutif hanyalah sebagai pelaksana dari Peraturan perundang-undangan. Selain itu, hal ini juga menimbulkan ketidakpastian dalam masyarakat, pasalnya penetapan keputusan hukum fiktif positif dijanjikan akan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Presiden. Namun, hingga saat ini belum ada pembahasan mengenai waktu akan dibentuknya peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana.

Permasalahan juga semakin rumit pada penyelesaian permohonan upaya hukum luar biasa atas suatu permohonan fiktif positif. Upaya hukum luar biasa terhadap permohonan fiktif positif di Indonesia sejak awal tidak diperkenankan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017

¹¹ Nur Eka, Fatimatuz Zahro, dan Achmad Hasan Basri, "Konsep Permohonan Keputusan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja," *Jurnal Hukum Dan Hukum Islam* 1, no. 1 (2023): hal. 1–23.

tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintah. Adapun pembatasan atas upaya hukum pada permohonan fiktif positif tersebut dapat dilihat dalam Pasal 18 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 8 Tahun 2017 yang dengan jelas menyebutkan bahwa:

“Putusan Pengadilan atas penerimaan Permohonan untuk mendapatkan Keputusan dan/ atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan bersifat final dan mengikat.”

Namun, selama ini pada pelaksanaannya, permohonan terhadap upaya hukum luar biasa tetap diterima, diperiksa, dan diadili oleh Majelis Hakim atas dasar *corrective justice* untuk pelayanan publik yang lebih baik. Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, pelaksanaan upaya hukum luar biasa atas permohonan fiktif positif dengan objek permohonan yang lahir sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 *a quo* tetap dapat dilaksanakan. Sebab sejatinya hukum tidak berlaku surut sehingga peraturan baru tidak dapat menjadi acuan bagi peristiwa hukum yang terjadi sebelumnya. Namun, terhadap objek perkara yang dimohonkan setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 *a quo* dirasa perlu ditemukan sebuah konsep ideal atas pelaksanaan upaya hukum luar biasa atas permohonan fiktif positif tersebut. Dengan tujuan agar cita-cita terhadap pelayanan publik yang optimal tetap dapat dicapai.

Berdasarkan isu yang terjadi dan cita-cita hukum yang seharusnya dicapai, Penulis, pada kesempatan ini terdorong untuk melakukan penelitian dalam sebuah Karya Ilmiah untuk pengajuan skripsi dengan judul **“TINJAUAN ATAS UPAYA HUKUM LUAR BIASA PADA PERMOHONAN FIKTIF POSITIF: STUDI PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tinjauan hukum administrasi negara atas upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang?
2. Bagaimana pelaksanaan upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif secara ideal setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis tinjauan hukum administrasi negara atas upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif secara ideal setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi berbagai pihak, baik bagi penulis maupun pihak eksternal. Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

a. Manfaat Secara Teoritis

Sebagai sumbangsih pemikiran baru untuk menambah wawasan bagi para mahasiswa dan mahasiswi di bidang hukum khususnya pada konsentrasi Hukum Administrasi Negara.

b. Manfaat Praktis

1. Sebagai tambahan literatur di bidang Hukum Administrasi Negara bagi peneliti lain yang melakukan penelitian serupa.

2. Sebagai syarat untuk menyelesaikan Studi Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.5 Orisinalitas Penelitian

No.	Nama Penulis	Judul Penelitian	Hasil Pembahasan
1.	Irhamto, Sri Suatmiati, dan Saepuddin Zahri	Dasar Pertimbangan Majelis Hakim Agung terhadap Diterima dan Dikabulkannya Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pada Putusan No. 175 PK/TUN/2016 serta Penerapan Upaya Hukum Keputusan Fiktif Positif di Pengadilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan Implikasinya Terhadap Undang- Undang Administrasi Pemerintah.	Hasil pada penelitian ini menunjukkan bahwa pertimbangan hakim atas diterima dan dikabulkannya permohonan Peninjauan Kembali merupakan sarana <i>corrective justice</i> dan perbaikan kualitas pelayanan publik agar tidak terjadi penyimpangan dengan memanfaatkan keterlambatan atas respon pejabat dalam memberikan pelayanan publik. Sementara implikasi yang

			<p>ditimbulkan dengan diterima dan dikabulkannya permohonan upaya hukum peninjauan kembali ini ialah terciptanya ketidakpastian hukum dan adanya asas hukum acara yang diabaikan yakni pemeriksaan perkara yang cepat dan biaya ringan.</p>
2.	Nur Eka Fatimatuz Zahro dan Achmad Hasan Basri	<p>Konsep Permohonan Keputusan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.</p>	<p>Hasil pada penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan hukum fiktif positif telah sah secara hukum tetapi masih belum dapat dengan utuh dijalankan karena pelaksanaannya terhalang dengan belum terbitnya Peraturan Presiden. Untuk itu, hakim dapat melakukan penemuan hukum bukan</p>

			<p>hanya melalui hukum tertulis tetapi dapat didasarkan pada teori-teori hukum yang ada. Sementara, berbicara mengenai kepastian hukum sudah barang tentu keadaan ini memberikan ketidakpastian hukum dengan hilangnya kekuasaan yudikatif dalam menegakkan persoalan fiktif positif.</p>
--	--	--	---

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini dengan kedua penelitian di atas memiliki kesamaan yang cukup signifikan. Persamaan ini dapat dilihat dari pembahasan tertuju pada garis besar yang sama yakni konsep hukum fiktif positif. Selain itu, objek pada penelitian pertama dengan penelitian ini serupa yakni upaya hukum luar biasa dari permohonan Fiktif Positif. Demikian pula dengan penelitian kedua dimana variabel bebas serupa yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Sementara yang menjadi perbedaan sekaligus kebaruan dalam Penelitian ini ialah objek, variabel bebas, metode penelitian yang digunakan, serta pembahasan yang dianalisis. Penelitian ini mengangkat hukum fiktif positif sebagai konsep hukum dengan objeknya ialah upaya hukum luar biasa atas konsep hukum tersebut. Objek ini kemudian dibatasi oleh variabel bebas yang mempengaruhi variabel terikat. Hal ini dapat dilihat pada variabel bebas yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang memberikan akibat terhadap Upaya Hukum Luar Biasa atas Permohonan Fiktif Positif. Adapun pada pembahasan penelitian dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif ini akan menganalisis upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang ditinjau dari Hukum Administrasi Negara. Selain itu, Penulis juga akan membahas pelaksanaan yang ideal atas upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif dalam masyarakat.

1.6 Kajian Pustaka

1.6.1 Hukum Administrasi Negara

1.6.1.1 Pengertian Hukum Administrasi Negara

Sebelum berbicara mengenai hukum yang mengatur administrasi negara alangkah baiknya mempertegas terlebih dulu arti dari administrasi negara itu sendiri. Banyak

pandangan telah mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian administrasi negara tetapi secara keseluruhan dapat disimpulkan dalam batasan-batasan administrasi negara. Unsur-unsur yang membatasi makna dari administrasi negara tersebut ialah unsur proses penyelenggaraan, unsur kerjasama yang dilakukan oleh lebih dari satu orang, unsur pencapaian yang telah ditetapkan.¹² Dengan demikian dapat ditarik pengertian dari administrasi negara tersebut yakni proses penyelenggaraan negara yang dilakukan secara bersama oleh organ-organ pemerintah agar tercapainya tujuan suatu negara.

Adapun hukum administrasi negara ialah seperangkat instrumen yang mengatur jalannya administrasi negara. Lebih panjang lebarnya ialah sebuah hukum khusus bagi pemerintah dalam hal ini yang dijalankan oleh para pejabatnya untuk melakukan tugas dan wewenang administrasi.¹³ Selain itu, hukum administrasi negara juga merupakan seperangkat instrumen hukum yang mengatur hubungan antar organ pemerintah.¹⁴ Sementara pemerintah merupakan sebab berfungsinya suatu negara yang dijalankan oleh pemerintah dalam arti sempit yakni badan

¹² Tri Kadarwati, Materi Pokok Perbandingan Administrasi Negara, Kesatu (Tengerang Selatan: Universitas Terbuka, 2015), hal.2.

¹³ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, kesembilan (Jakarta: Ichtiar Baru, 1990), hal. 1.

¹⁴ Sahya Anggara, Hukum Administrasi Negara, Kesatu (Bandung: Pustaka Setia, 2018), hal. 1

eksekutif.¹⁵ Untuk itu, maka hubungannya dengan organ lain memiliki arti hubungan eksekutif dengan organ lain di luar lembaga eksekutif baik itu legislatif, yudikatif, atau lembaga-lembaga yang lain di luar ketiga itu. Inilah mengapa hubungan pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi negara bukan hanya dengan masyarakat tetapi juga dengan organ pemerintah lainnya.

Selain itu, hukum administrasi negara pada praktiknya merupakan hukum multidisipliner sehingga implementasinya sangat berkaitan dengan disiplin ilmu lain. Misalnya hukum administrasi negara yang berhubungan dengan hukum pidana. Kolaborasi disiplin ini memberikan arti lain bagi hukum administrasi negara yakni hukum yang berbicara mengenai kewenangan yang diberikan kepada pemerintah oleh sebuah aturan hukum dan sekaligus juga menetapkan kontrol penggunaan wewenang tersebut, serta berbicara mengenai perlindungan hukum oleh pemerintah baik dalam kategori pencegahan ataupun pemulihan.¹⁶ Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian mengenai hukum administrasi sendiri tidak memiliki arti yang tepat secara tersendiri sebab dapat dipengaruhi oleh pandang-pandangan maupun kolaborasi

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Negara Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi, Pertama* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hal. 78.

disiplin ilmu lain. Kendati demikian, batasan unsur-unsur administrasi negara dapat dijadikan tolak ukur dalam memberikan pengertian atas hukum administrasi negara.

1.6.1.2 Sumber Hukum Administrasi Negara

Dalam mengetahui sumber suatu hukum pasti akan menghasilkan jawaban yang berbeda-beda. Hal ini dipengaruhi oleh sudut pandang dari mana orang tersebut melihat sumber tersebut. Sumber hukum sendiri terdiri dari sumber hukum materiil ataupun formil yang dapat dilihat dari pendekatan yang berbeda-beda.¹⁷ Sumber hukum materiil dapat diartikan sebagai faktor yang membantu pembentukan hukum baik itu secara historis, sosiologis, maupun filosofis.

Sumber hukum materiil secara historis dapat dilihat dari sumber pengenalan dan sumber pembuatan. Sumber pengenalan merujuk kepada tempat sumber hukum tersebut dikenalkan seperti undang-undang, putusan hakim, doktrin, dll. Sementara sumber pembuatan dilihat dari asal-usul pembuatan yang merujuk pada sistem hukum lampau, misalnya sistem hukum Prancis, sistem hukum Romawi, dan sebagainya. Kemudian sumber hukum materiil secara sosiologis dilihat dari segi sosial yang mempengaruhi isi

¹⁷ Sahya Anggara, *op.cit.*, hal. 61.

dari hukum tersebut. Misalnya ciri sosial seperti kebiasaan mencari makan atau sesuatu yang menonjol lainnya dari negara tersebut. Terakhir ialah sumber hukum materiil yang dilihat secara filosofis. Sumber hukum ini melihat nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai nilai-nilai dalam hukum positifnya.

Selain sumber hukum materiil, sebelumnya telah dijelaskan pula sumber hukum formal. Berbeda dengan sumber hukum materiil yang melihat dari berbagai sisi, sumber hukum formal hanya melihat bentuk atau cara yang menyebabkan suatu peraturan tersebut berlaku. Dalam bidang administrasi negara sumber hukum dalam artian formal misalnya peraturan perundang-undangan, praktik administrasi negara, yurisprudensi, dan doktrin.

1.6.1.3 Objek Hukum Administrasi Negara

Objek hukum administrasi negara menurut J.M. Baron de Gerando, seorang ahli hukum dan filsuf Perancis, ialah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat.¹⁸ Ada pula yang menyebutkan bahwa objek hukum administrasi negara menasar kepada peraturan-peraturan dengan tujuan terciptanya penyelenggaraan pemerintah dan

¹⁸ Mexasai Indra, Oksep Adhayanto, dan Pery Rehendra Sucipta, *Hukum Administrasi Negara, Kesatu* (Yogyakarta: Samudra Biru, 2004), hal.7.

kemasyarakatan yang baik melalui jalannya tugas dan kewenangan pemerintah. Sementara ruang lingkup hukum administrasi negara ini terlalu luas dibuktikan dengan belum adanya kodifikasi hukum administrasi negara. Selain itu, hukum yang mengatur mengenai administrasi negara pun cepat sekali berubah dibandingkan dengan hukum pidana atau hukum perdata sehingga mengakibatkan luas pula kajian dari objek hukum administrasi negara tersebut.¹⁹

Misalnya saja Prajudi Atmosudirdjo membagi hukum administrasi negara dalam dua bagian, heteronom dan otonom. Bagian heteronom bersumber pada UUD, TAP MPR, dan Undang-Undang. Sementara otonom mengatur hal-hal operasional dalam ranah administrasi negara. Adapula yang membagi hukum administrasi negara ke dalam bagian umum dan khusus. Bagian umum menyangkut objek-objek peraturan administrasi negara pada umumnya. Sementara bagian khusus diklasifikasikan berdasarkan objek yang memuat peraturan-peraturan terkait bidang tertentu seperti peraturan kepegawaian, pertanahan, kesehatan, perpajakan, dan lain sebagainya.

¹⁹ Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 15.

1.6.2 Upaya Hukum

1.6.2.1 Pengertian Upaya Hukum

Tidak ada yang dapat memberikan prediksi bahkan membendung gerakan para pencari keadilan. Permintaan atas pengupayaan peninjauan hukum terhadap pengadilan adalah hak yang dimiliki oleh masyarakat. Hal ini pun dijamin dan difasilitasi oleh peraturan perundang-undangan. Hak dan sarana mengenai tindakan pengupayaan hukum ini lahir dari sebuah asas yang menyatakan bahwa sebuah putusan yang dikeluarkan oleh hakim di pengadilan dikatakan baik apabila ada hakim lain yang mengoreksinya kemudian. Asas hukum ini dikenal dengan nama *res judicata pro veritate habetur*.²⁰ Apabila ditarik secara garis besar maka upaya hukum ialah sebuah hak untuk mendapatkan keadilan dari pihak yang merasa tidak puas atas putusan hakim sebelum dikoreksi oleh hakim lain menurut cara yang diatur dalam undang-undang.²¹

Berdasarkan sistem peradilan yang dimiliki Indonesia yang dikenal menerapkan dua tingkat pemeriksaan upaya hukum yakni pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat akhir maka upaya hukum

²⁰ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Pertama* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hal. 297

²¹ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN, 2004, Pertama* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hal. 112

dapat dilakukan melalui dua tingkat tersebut.²² Pada pemeriksaan upaya hukum tingkat pertama yakni pada pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi, hakim memiliki peran sebagai *judex facti* yakni hakim yang memeriksa berdasarkan fakta. Sementara pada tingkat terakhir yang kewenangannya berada pada Mahkamah Agung, hakim memiliki peran sebagai *judex juris* yakni hakim yang memeriksa benar atau tidaknya penerapan hukum suatu putusan.²³ Adapun upaya hukum dibagi menjadi dua yakni upaya hukum biasa dan luar biasa. Upaya hukum biasa berupa banding dan kasasi sedangkan upaya hukum luar biasa ialah peninjauan kembali. Upaya banding dilakukan di Pengadilan Tinggi sementara upaya kasasi dan peninjauan kembali dilakukan di Mahkamah Agung.

1.6.2.2 Upaya Hukum Biasa

Upaya hukum biasa terdiri atas dua fase atau tingkatan yakni upaya hukum banding dan upaya hukum kasasi. Banding ialah upaya hukum yang dilakukan apabila salah satu pihak tidak merasa puas terhadap suatu putusan Pengadilan tingkat pertama.²⁴ Begitupun dengan kasasi

²² Ibid.

²³ Jeda, "Mengenal Judex Facti Dan Judex Juris Dalam Praktik Pengadilan," Hukum Online, 2022.

²⁴ Syahrul Sitorus, "Upaya Hukum Dalam Perkara Perdata (Verzet , Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali Dan Derden Verzet)," Jurnal Hikmah 15, no. 64 (2018): hal. 63–71.

yang dilakukan bilamana terdapat salah satu pihak yang merasa tidak puas terhadap putusan banding.²⁵ Kedua upaya hukum ini dapat diajukan baik oleh penggugat ataupun tergugat yang berperkara pada pengadilan tingkat pertama. Batas waktu pengajuan banding maupun kasasi ialah 14 (empat belas) hari. Jangka waktu tersebut dalam upaya hukum banding dihitung sejak putusan dibacakan atau dalam hal salah satu pihak tidak hadir saat pembacaan putusan maka 14 (empat belas) hari dihitung sejak putusan tersebut diterima oleh pihak yang tidak hadir. Sementara dalam upaya hukum kasasi jangka waktu tersebut dihitung sejak putusan banding diterima oleh pembanding dan terbanding. Pihak yang mengajukan banding atau kasasi harus membuat dan menyerahkan memori dalam waktu 14 hari setelah pendaftaran. Adapun di pihak lain, lawan, akan diberitahukan oleh pengadilan tingkat pertama dalam kurun waktu 30 (tiga puluh) hari sejak memori banding atau kasasi tersebut diterima dan diberikan tenggang waktu yang sama pula yakni 14 (empat belas) hari untuk menyusun kontra memori banding atau kasasi yang nantinya harus diserahkan kepada pengadilan tingkat pertama.

²⁵ Ibid., hal 67.

Adapun perbedaan yang mendasar antara kedua upaya hukum ini ialah peran hakim yang memutus.²⁶ Pada proses banding akan ada pemeriksaan kembali yang dapat dilakukan melalui bukti baru yang diajukan atas suatu perkara. Untuk itulah, hakim dalam upaya banding memiliki peran sebagai *judex facti* yang bertanggung jawab bukan hanya atas penerapan hukum yang dilakukan oleh hakim pengadilan tingkat pertama tetapi juga memiliki beban untuk memeriksa kembali rumusan fakta hukum yang ada atau yang masih perlu diperiksa. Sementara pada upaya hukum kasasi tidak dimungkinkan pengajuan bukti baru atas suatu perkara yang diajukan sebab hakim dalam tingkat ini hanya bertanggung jawab atas pemeriksaan dalam hal penerapan hukumnya saja.

Hal-hal mengenai syarat-syarat banding dan kasasi seperti yang termuat di atas dapat dilihat dari aturan yang melandasinya. Upaya hukum banding sendiri dalam Peradilan Tata Usaha Negara seperti yang dituangkan dalam pasal 123 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan sebagai berikut.

- (1) Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus dikuasakan untuk itu kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam

²⁶ Enrico, Loc. cit.

- tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah.
- (2) Permohonan pemeriksaan banding disertai pembayaran uang muka biaya perkara banding lebih dahulu, yang besarnya ditaksir oleh Panitera.

Selain itu, syarat-syarat kasasi seperti yang dituangkan di atas juga termuat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Permohonan kasasi dalam perkara perdata disampaikan secara tertulis atau lisan melalui Panitera Pengadilan Tingkat Pertama yang telah memutus perkaranya, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sesudah putusan atau penetapan Pengadilan yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon.
- (2) Apabila tenggang waktu 14 (empat belas) hari tersebut telah lewat tanpa ada permohonan kasasi yang diajukan oleh pihak berperkara, maka pihak yang berperkara dianggap telah menerima putusan.
- (3) Setelah pemohon membayar biaya perkara, Panitera tersebut ayat (1) mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar, dan pada hari itu juga membuat akta permohonan kasasi yang dilampirkan pada berkas perkara.
- (4) Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah permohonan kasasi terdaftar, Panitera Pengadilan Dalam Tingkat Pertama yang memutus perkara tersebut memberitahukan secara tertulis mengenai permohonan itu kepada pihak lawan.”

1.6.2.3 Upaya Hukum Luar Biasa

Satu-satunya upaya hukum luar biasa yang dapat ditempuh oleh para pihak ialah peninjauan kembali atau yang biasa disingkat dengan sebutan PK.²⁷ Apabila

²⁷ Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, Kedua (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2016), hal, 54.

mendengar kata upaya hukum luar biasa, pemikiran para sarjana dan praktisi hukum biasanya langsung tertuju pada peninjauan kembali. Peninjauan kembali sendiri dapat diartikan sebagai suatu upaya hukum yang dipakai untuk memperoleh penarikan kembali atau perubahan terhadap putusan hakim yang pada umumnya tidak dapat diganggu gugat lagi.²⁸ Lebih keras lagi ada yang mengartikan peninjauan kembali sebagai suatu upaya hukum yang dilaksanakan untuk merubah dan memperbaiki putusan pengadilan yang mengandung kesesatan hakim.²⁹

Namun, dalam hukum acara pidana terdapat hal yang berbeda dimana upaya hukum luar biasa yang dapat dilakukan bukan hanya peninjauan kembali tetapi juga pemeriksaan kasasi demi kepentingan umum.³⁰ Upaya kasasi demi kepentingan umum ini cukup berbeda dengan upaya kasasi pada upaya hukum biasa. Upaya kasasi demi kepentingan umum dimohonkan oleh Jaksa Agung bahkan pada praktiknya adapula Kepala Kejaksaan Negeri yang memohonkan kasasi demi kepentingan umum ini kepada Mahkamah Agung. Upaya ini dilakukan apabila tidak

²⁸ Nys. Arfa, Syofyan Nur, dan Tri Imam Munandar, "Pengaturan Peninjauan Kembali Dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia," *Jurnal Sains Sosio Humaniora* 4, no. 1 (2020): hal. 102–12, <https://doi.org/10.22437/jssh.v4i1.9774>.

²⁹ Slamet Prasetyo Sutrisno et al., "Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Dalam Perspektif Hukum Progresif," *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 2, no. 12 (2021): hal. 2109–17, <https://doi.org/10.36418/jiss.v2i12.482>.

³⁰ *Ibid.*

terdapat jalan lain untuk menghilangkan suatu keraguan akan suatu putusan yakni adanya penerapan peraturan hukum yang tidak sesuai, proses beracara yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan adanya kewenangan yang terlampaui. Upaya hukum ini tidak melibatkan terdakwa dalam prosesnya sehingga tidak ada kepentingan terdakwa maupun kuasa hukum yang dilibatkan. Namun, putusan Mahkamah Agung dalam kasasi demi kepentingan umum tidak diperkenankan merugikan terdakwa sesuai dengan Pasal 259 Ayat (2) KUHP.

Sementara di luar perkara Pidana, upaya luar biasa yang umum dilakukan ialah Peninjauan Kembali. Peninjauan Kembali atau PK diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Upaya hukum luar biasa diajukan kepada Pengadilan Negeri yang memutus perkara dalam tingkat pertama oleh pihak yang merasa putusan atas suatu perkara memenuhi alasan dilakukannya peninjauan kembali. Adapun menurut pasal 67 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung suatu putusan patut mendapatkan peninjauan ulang ketika memenuhi alasan-alasan sebagai berikut.

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah

- perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
 - c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut;
 - d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
 - e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
 - f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Pengajuan kembali ini dapat diajukan dalam kurun waktu 180 hari sejak alasan-alasan seperti yang tertuang dalam pasal 67 di atas ditemukan dan putusan sebelumnya telah berkekuatan hukum tetap serta telah diberitahukan kepada pihak yang berperkara. Dalam kurun waktu 14 (empat belas) hari setelah Ketua Pengadilan menerima permohonan Peninjauan Kembali maka salinan permohonan dikirimkan ke pihak lawan oleh Panitera. Hal tersebut dilakukan agar pihak lawan dapat membuat dan memberikan jawabannya kepada pengadilan tingkat pertama dengan jangka waktu yang diberikan sejak salinan permohonan diterima yakni 30 (tiga puluh) hari. Setelah adanya putusan dari Mahkamah Agung atas permohonan peninjauan kembali maka salinan putusan tersebut akan

disampaikan selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja oleh Panitera pengadilan tingkat pertama.

1.6.3 Hukum Fiktif

1.6.3.2 Pengertian Hukum Fiktif

Sikap diam dari pemerintah atas sebuah permohonan yang telah melewati jangka waktu tertentu dianggap sebagai sebuah keputusan tersebut dikenal dengan istilah konsep hukum fiktif.³¹ Dalam peraturan positif di Indonesia sendiri tidak disebutkan secara eksplisit bahwa tindakan pemerintah tersebut bernama hukum fiktif. Namun, para ahli menyebut sikap diam pemerintah tersebut dengan makna fiktif. Oswald Jansen menyebutkan dengan istilah *fictitious approval*, sementara Eralda Mathasani Cani menyebutkan sebagai *silence implies consent*.³²

Tindakan fiktif ini ialah sebuah tindakan administratif yang dijalankan pemerintah sebagai tugas dan fungsi dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Tindakan pemerintah ini menimbulkan akibat hukum sehingga harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³ Seiring berjalannya waktu dalam pelaksanaannya tugas dan fungsi tidak hanya

³¹ Desy Wulandari, "Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara," Jurnal Lex Renaissance 5, no. 1 (2020): hal. 32–56, <https://doi.org/10.20885/jlr.vol5.iss1.art3>.

³² Enrico, *op.cit.*, hal. 154.

³³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pertama* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993), hal. 83.

dapat didasarkan pada peraturan perundang-undangan saja tetapi juga pada peraturan tidak tertulis yang dalam hukum administrasi biasa disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.³⁴

Tindakan pemerintah ini akan menimbulkan hak dan kewajiban. Hak berarti kebebasan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sedangkan kewajiban pemerintah berarti keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan.³⁵ Seperti yang tertuang dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 2014 yang menyebutkan bahwa tindakan administrasi pemerintah ialah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggaraan Negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Definisi ini sesungguhnya merujuk pada tindakan faktual pemerintah bukan definisi hukum fiktif secara khusus. Namun, dalam tindakan faktual ini apabila pemerintah tidak melakukan sebuah perbuatan konkret atas administrasi pemerintah tindakan fiktif pula. Kecuali telah ada perbuatan pemerintah tetapi oleh perbuatan tersebut menimbulkan kerugian atas masyarakat maka berdasarkan akibat hukum yang

³⁴ Ridwan, Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilanadministrasi (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hal. 41.

³⁵ Ridwan, Urgensi Upaya Administrasi Di Indonesia, Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hal. 15.

ditimbulkan dapat diajukannya sebuah gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dan tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum fiktif.³⁶

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa setiap tindakan pemerintah menimbulkan akibat hukum. Sama halnya dengan tindakan pemerintah bersifat fiktif melahirkan akibat hukum yakni perlu ditetapkannya suatu keputusan. Pada awalnya tindakan pemerintah bersifat fiktif ini tidak dapat diajukan ke Pengadilan karena secara nyata tidak ada keputusan yang dikeluarkan. Namun, kini keputusan fiktif dapat ditetapkan dengan memohonkannya ke Peradilan Tata Usaha Negara. Permohonan ini diajukan untuk meminta penetapan dari hakim atas keputusan tertulis yang dianggap secara fiktif telah dikeluarkannya padahal pada faktanya tidak ada keputusan yang dikeluarkan oleh Badan dan pejabat Tata Usaha Negara yang terkait. Dengan demikian maka lahirnya keputusan fiktif dapat memberikan perlindungan bagi hak konstitusional setiap pemohon.

1.6.3.2 Perkembangan Hukum Fiktif Indonesia

Konsep hukum fiktif positif lahir dari besarnya tuntutan akan kemudahan izin perdagangan di negara-negara Eropa guna menghilangkan rintangan-rintangan

³⁶ Azza Azka Norra, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Serta Kontektualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintah," *Puslirbang Hukum Dan Peradilan* 3, no. 30 (2020): hal. 141–54.

dalam penerbitan perizinan.³⁷ Hukum fiktif dengan konsep positif ini dinilai oleh Komisi Eropa dapat memberikan manfaat yang besar dalam memangkas prosedur-prosedur izin yang berbelit-belit sehingga layanan bisnis dapat bergerak secara bebas. Realisasi kehendak tersebut diwujudkan dengan kewajiban seluruh negara Eropa untuk mengadopsi konsep hukum fiktif positif ini paling lambat sampai dengan bulan Desember 2009.

Adapun di Indonesia sendiri konsep hukum fiktif positif lahir setelah adanya undang-undang Administrasi Pemerintah. Sebelum konsep hukum fiktif ini beralih ke rezim positif, konsep hukum fiktif negatif telah eksis sebelumnya. Konsep fiktif negatif telah lahir jauh sebelum konsepsi hukum fiktif positif itu diadopsi di Indonesia. Hal ini dibuktikan melalui peraturan yang melandasinya yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Beberapa hal yang menjadi pembeda antara fiktif positif dan fiktif negatif ialah batas waktu badan atau pejabat Tata Usaha Negara untuk menunaikan kewajibannya menjawab permohonan Pemohon yakni 4 (empat puluh) bulan dalam aturan fiktif negatif sedangkan dalam aturan fiktif positif hanya diberikan jangka waktu

³⁷ Enrico Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 6, no. 3 (2017): hal. 379, <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.379-398>.

selama 10 (sepuluh) hari saja. Apabila batas waktu yang ditentukan telah lewat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara masih tetap bersikap diam maka tindakan tersebut diartikan sebagai penolakan dalam konsep hukum fiktif negatif sedangkan dalam konsep hukum fiktif positif hal tersebut diartikan sebagai sebuah persetujuan. Penolakan maupun persetujuan ini secara fiktif dianggap telah dituangkan dalam sebuah keputusan atau biasa dikatakan bahwa secara fiktif telah dikeluarkannya sebuah keputusan.³⁸

Adapun beberapa waktu pasca lahirnya undang-undang administrasi dengan konsep hukum fiktif positif tersebut sesungguhnya menciptakan dualisme peraturan.³⁹ Pasalnya kala itu bahkan hingga saat ini konsep hukum fiktif negatif dalam undang-undang peradilan Tata Usaha Negara masih tinggal rapi dalam rumusan peraturannya. Apabila melihat asas hukum yang berkata bahwa *lex posterior derogat legi priori* yang berarti hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama maka lahirnya konsep fiktif positif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintah dapat mengesampingkan konsep hukum fiktif

³⁸ Erlin Triartha Yuliani, "Perbandingan Antara Konsep Fiktif Negatif Dalam Uu 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Konsep Fiktif Positif Dalam Uu 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha 6, no. 1 (2020): hal. 64–82.

³⁹ Norra, Op.cit, hal. 149.

negatif dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara beberapa pendapat tidak mengamini asas tersebut apabila tidak ada aturan yang menyatakan bahwa ketentuan fiktif negatif telah dicabut dan tidak diberlakukan lagi.

Hal ini tentu menimbulkan kebingungan dalam masyarakat dan sekaligus dalam dunia praktisi pula. Melihat kekacauan akan ketidakpastian ini Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kompetensi atas permohonan fiktif positif. Selanjutnya pada tahun 2017 Mahkamah Agung kembali menegaskan keberadaan fiktif positif dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam sebuah Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 yang menyatakan dengan tegas bahwa gugatan fiktif negatif tidak lagi diberlakukan.

Pernyataan tegas dari Mahkamah Agung tersebut diputuskan atas pertimbangan yang dilatarbelakangi oleh kekhawatiran munculnya ketidakpastian yang berkelanjutan. Selain itu, Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memuat isu hukum yang sama yakni perlindungan

hukum bagi pelaksanaan hukum fiktif dan pelayanan publik yang prima. Dengan demikian, atas dasar prinsip *lex posteriori derogat lex priori* nyatalah sudah bahwa Indonesia saat ini menganut konsep hukum fiktif positif sehingga sikap diam pejabat Tata Usaha Negara atas sebuah permohonan diartikan sebagai persetujuan tidak lagi sebagai penolakan.

1.6.4 Pelayanan Publik

1.6.4.1 Pengertian Pelayanan Publik

Apabila berbicara mengenai pelayanan maka alangkah lebih baiknya menilik terlebih dahulu karakteristik dari kata “pelayanan”. Karakteristik dari kata pelayanan yakni tidak berwujud, tidak dapat dipisahkan, berubah-ubah, dan cepat hilang.⁴⁰ Tidak berwujud berarti tidak dapat dirasakan oleh panca indra sehingga penerima layanan tidak mengetahui secara pasti hasil dari pelayanan tersebut sebelum pelayanan tersebut dinikmati atau dikonsumsi. Tidak dapat dipisahkan berarti unsur pemberi layanan dengan penerima layanan tidak dapat dipisahkan sehingga dapat diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan. Berubah-ubah berarti bentuk produk pelayanan publik beragam dan tidak tetap dari waktu ke waktu utamanya

⁴⁰ Sri Maulidiah, *Pelayanan Publik, Pertama* (Bandung: Indra Prahasta, 2014), hal. 52.

apabila dilakukan oleh pemerintah sebagai pemberi layanan akan bergantung pada ada atau tidaknya perubahan dalam peraturan perundang-undangan yang melandasinya. Cepat hilang berarti keberadaannya dipengaruhi oleh situasi dan kondisi dan faktor lainnya yang membuat produk pelayanan publik tersebut tidak dapat bertahan lama.

Adapun kata pelayanan sendiri diartikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai kata benda yang berarti “cara melayani atau usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan”. Sementara Oxford Learner’s Dictionaries mengartikan kata *service* sebagai “*a system that provides something that the public needs and organized by the government or a private company*”. Dari serangkaian arti kata pelayanan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan sebuah kegiatan untuk memenuhi kebutuhan orang lain atau publik dengan karakteristik tertentu.

Adapun apabila frasa pelayanan publik digabungkan maka seperti yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu bentuk dari kegiatan proses pelayanan yang dapat dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik

sebagai upaya pemenuhan keinginan dan kebutuhan unsur masyarakat yang dilayani.⁴¹ Namun, acapkali pelayanan publik dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintah. Sejatinya dapat dibenarkan sebab memang pelayanan publik merupakan salah satu fungsi dasar yang penting dari suatu pemerintahan. Oleh karenanya, tidak salah apabila ada yang menyebutkan makna pelayanan publik sebagai kegiatan suatu organisasi pemerintah sebagai perwujudan fungsi aparaturnegara untuk mengabdikan kepada masyarakat dalam perannya sebagai abdi negara.⁴²

1.6.4.2 Asas-asas Pelayanan Publik

Setiap aturan memerlukan dasar untuk dapat berlaku. Dasar ini merupakan sebuah kekuatan yang mampu menopang aturan

tersebut menuju cita-cita yang hendak dicapainya.⁴³

Dasar tersebut disebut sebagai asas dalam suatu peraturan perundang-undang. Namun, terdapat pengertian yang lebih luas dari sekadar dasar atas kata “asas” ini. Asas atau prinsip diartikan pula sebagai tempat bersandar artinya suatu aturan hukum sejatinya tidak dapat berdiri sendiri

⁴¹ Ibid, hal. 56.

⁴² Erna Setijaningrum, Inovasi Pelayanan Publik, Pertama (Surabaya: Medika Aksara Globalindo, 2009), hal. 1.

⁴³ Winardi Sirajuddin, Didik Sukriono, Pelayanan Publik, Kedua (Malang: Setara Press, 2016), hal.21.

sampai kapanpun.⁴⁴ Tidak ada faktor waktu layaknya manusia dari fase bayi yang tidak dapat melakukan apa-apa hingga menjadi dewasa dan mandiri sehingga dapat melakukan segala sesuatunya sendiri. Tidak demikian dengan peraturan perundang-undangan, asas tetap akan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan sehingga peraturan hukum itu tidak hanya hadir sebagai aturan semata tetapi juga mengandung nilai-nilai dan ketentuan-ketentuan etis.

Dengan demikian, dengan mudah dapat dibedakan asas hukum dengan aturan hukum. Asas memiliki karakter yang umum dan abstrak, memuat ide atau konsep, dan pada penerapannya pun tidak memiliki sanksi. Sementara aturan hukum memiliki karakter yang konkret dan di dalamnya terdapat penjabaran ide. Apabila tidak dilaksanakan sesuai muatan yang berlaku maka akan ada pemberian sanksi.⁴⁵

Begitu pula pada penerapan aturan hukum mengenai pelayanan publik yang juga bersandar pada asas-asas fundamental penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terdapat dua belas asas yang menjadi dasar

⁴⁴ Djuhendah Hasan, *Sistem Hukum, Asas-Asas, Dan Norma Hukum Dalam Pembangunan Hukum Indonesia, Pertama* (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2008), hal.80.

⁴⁵ Ateng Syafrudin, *Butir-Butir Bahan Telahaan Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Untuk Indonesia, Pertama* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 43.

pemikiran terbentuknya peraturan perundang-undangan ini yakni kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipasi, persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Penjelasan nya ialah sebagai berikut:⁴⁶

1. Asas Kepentingan Umum

Kepentingan umum dalam asas pertama mengandung makna bahwa pelaksanaan pelayanan publik mengesampingkan kepentingan individu atau golongan tertentu.

2. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum tentu merujuk pada legalitas yang mengatur jaminan pemenuhan hak dan pelaksanaan kewajiban pada penyelenggaraan pelayanan publik.

3. Asas kesamaan hak dan Asas Persamaan Perlakuan

Asas kesamaan hak dan Asas Persamaan Perlakuan mengandung makna bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus diberikan secara adil kepada publik tanpa

⁴⁶ Yulius Sumianto, Sugeng Rusmiwari, dan Dody Setyawan, "Implementasi Asas Pelayanan Publik Di Kelurahan Tunjungsekar Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 2, no. 1 (2013): hal. 35–37.

memandang SARA, gender, status ekonomi, dan faktor pembeda lainnya.

4. Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Asas keseimbangan hak dan kewajiban bermakna bahwa besaran pemberian hak harus seimbang dengan kewajiban yang ditunaikan baik oleh pemberi layanan maupun penerima layanan.

5. Asas Keprofesionalan

Keselarasan antara tugas yang diemban dengan kompetensi yang dimiliki oleh pemberi layanan merupakan wujud dari asas keprofesionalan.

6. Asas Partisipatif dan Asas Keterbukaan

Asas partisipatif dan asas keterbukaan berbicara mengenai peran masyarakat dalam memberikan aspirasi atas penyelenggaraan pelayanan dengan memanfaatkan kemudahan perolehan akses mengenai informasi pelayanan.

7. Asas Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berbicara mengenai pertanggungjawaban penyelenggaraan pelayanan publik yang diukur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan

Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan mengandung arti keadilan yakni bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus mampu memberi kemudahan terhadap kelompok rentan.

9. Asas Ketepatan Waktu

Asas ketepatan waktu berbicara mengenai waktu selesainya pelayanan yang harus dilakukan sesuai dengan durasi yang telah ditetapkan dalam standar pelayanan.

10. Asas Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan

Asas ini merujuk pada larangan proses yang berbelit-belit dan pungutan liar terhadap masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

1.6.4.3 Jenis Pelayanan Publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pada pelayanan publik perlu adanya *output* berupa produk-produk layanan sesuai dengan aturan yang melandasinya yakni Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Ruang lingkup pelayanan publik menurut undang-undang tersebut terdiri atas tiga jenis pelayanan publik yakni pelayanan barang publik,

pelayanan jasa publik, dan pelayanan administratif. Pada penyelenggaraan pelayanan publik berupa barang dan jasa dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun di luar pemerintah yang diselenggarakan sebagai misi negara dan telah diatur legalitas hukumnya. Adapun pada proses pendanaan dan penyediaan pelayanan barang dan jasa publik dapat bersumber dari seluruhnya atau sebagian dari dana APBN/APBD. Namun, dapat pula tidak bersumber dari kedua dana tersebut tetapi tujuannya tetap mengarah kepada misi kenegaraan.

Adapun pelayanan publik pada lingkup administratif hampir sama dengan pelayanan publik barang dan jasa yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Hanya saja pada lingkup ini tindakan administratif tersebut diwajibkan oleh pemerintah dan tidak hanya dilandaskan pada peraturan perundang-undangan tetapi disertai pula dengan adanya perjanjian dengan penerima layanan. Berdasarkan uraian di atas, pada umumnya pelayanan dapat dilakukan oleh pemerintah dan non pemerintah tetapi dengan motif yang berbeda. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah umumnya didasarkan dengan motif sosial dan/atau politik.⁴⁷

⁴⁷ Maulidiah, Op.Cit, hal.64.

Sementara pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi non pemerintah didasarkan pada motif ekonomi atau mencari keuntungan. Kendati demikian, sesuai dengan amanat undang-undang, pelayanan yang dilakukan baik oleh instansi pemerintah maupun oleh instansi non pemerintah, baik dengan motif sosial, politik, ataupun ekonomi, keduanya tetap harus mengarah pada perwujudan misi kenegaraan dan memiliki dasar hukum yang pasti.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipilih penulis untuk dapat mencapai tujuan akhir penelitian ini ialah yuridis normatif atau yang biasa juga disebut dengan jenis penelitian hukum doktrinal. Doktrin sendiri berarti kumpulan maupun kombinasi dari berbagai aturan, prinsip, norma, pedoman, maupun interpretatif hukum.⁴⁸ Sejalan dengan yang disampaikan oleh Soerjono Soekanto bahwa penelitian hukum normatif memiliki objek riset berupa asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.⁴⁹

Adapun Jenis penelitian ini sangat populer dalam artian sangat umum digunakan oleh para peneliti di bidang hukum sebab ilmu

⁴⁸ David Tan, "Metode Penelitian Hukum: Mengupas dan Mengulas Metodologi dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum," *Nusantara : Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021): 2463–78, hal. 2467.

⁴⁹ *Ibid*, hal.2468.

hukum seperti yang dijelaskan sebelumnya memiliki sifat dominan normatif dibandingkan dengan ilmu sosial lain. Selain itu, hal ini disebabkan karena hukum dalam masyarakat menghendaki adanya sebuah kestabilan dan kepastian. Melalui jenis penelitian hukum normatif ini diharapkan mampu memecahkan masalah-masalah hukum melalui doktrin-doktrin yang ada maupun memecahkan masalah doktrin itu sendiri yang acapkali belum bahkan tidak mampu menjawab peristiwa dalam masyarakat.

1.7.2 Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum yuridis normatif dilakukan dengan cara pengumpulan bahan penelitian melalui studi kepustakaan. Bahan hukum ini terdiri peraturan perundang-undangan, norma yang berasal dari perilaku manusia, perspektif sejarah, maupun suatu pendapat dari perspektif peneliti lain. Bahan-bahan tersebut diklasifikasikan ke dalam tiga jenis yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang akan dirinci sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari, norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan,

maupun yurisprudensi.⁵⁰ Adapun bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini antara lain :

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1968 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- c. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- d. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
- e. 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
- f. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- g. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar

⁵⁰ Soeryono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Keenam (Jakarta: UII-Press, 2004), hal.63.

Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

h. Putusan Mahkamah Agung Nomor 59/PK/FP/TUN/2023.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.⁵¹ Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut :

- a. Buku-buku mengenai hukum pengantar ilmu hukum, hukum administrasi negara, serta hukum acara peradilan Tata Usaha Negara.
- b. Jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum yang membahas mengenai administrasi pemerintahan, fiktif positif, undang-undang cipta kerja, serta peninjauan kembali.
- c. Hasil penelitian berupa skripsi maupun tesis yang membahas mengenai administrasi pemerintahan, fiktif positif, undang-undang cipta kerja, serta peninjauan kembali.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal

⁵¹ Ibid, hal. 158

dari kamus, majalah, dan sebagainya.⁵² Adapun yang menjadi bahan hukum tersier pada penelitian ini ialah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum. Selain itu, artikel-artikel berita maupun artikel hukum yang dimuat dalam portal digital terpercaya yang membahas mengenai undang-undang Cipta Kerja serta kaitanya terhadap eksistensi hukum fiktif.

1.7.3 Metode Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Metode pengumpulan dan pengolahan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini terbatas pada studi pustaka atau dokumen. Pustaka atau dokumen yang menjadi bahan yang telah dikumpulkan dan akan dikelola ialah bahan-bahan yang tercantum pada penjelasan sebelumnya. Bahan-bahan yang tercantum di atas tersebut tidak ada yang terkecuali baik itu bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Meskipun cara yang digunakan dalam penelitian ini terbatas pada studi pustaka atau dokumen tetapi perlu diketahui bahwa prosesnya tidak hanya terbatas pada pengumpulan bahan hukum lalu selesai. Melainkan dilakukan pula proses identifikasi akan suatu masalah, selanjutnya terdapat penalaran hukum, analisa masalah beserta upaya-upaya pemecahan masalah sehingga metode ini dapat menghasilkan penelitian yang memuat upaya untuk '*know-how*' bukan hanya berhenti pada '*know-about*'.

⁵² Ibid, hal. 53.

1.7.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Hasil dari sebuah penelitian diperoleh melalui banyak tahapan. Proses penelitian tidak hanya berhenti pada tahap pengumpulan bahan hukum saja. Setelah bahan-bahan dikumpulkan perlu adanya analisis bahan hukum. Kegiatan ini menggunakan metode analisis dengan beberapa teknik. Teknik pertama ialah deskriptif, dilanjutkan dengan teknik kedua yakni teknik evaluatif, dan terakhir ialah teknik interpretatif. Melalui metode analisis dengan teknik-teknik yang dipilih diharapkan mampu memberikan hasil penelitian yang diharapkan.

Teknik pertama ialah teknik deskriptif yang dilakukan dengan menggambarkan atau menguraikan muatan dari bahan-bahan hukum tersebut.⁵³ Misalnya pada bahan hukum artikel ilmiah, peneliti, melakukan uraian atas masalah yang diangkat sehingga mampu memahami pembahasan yang disuguhkan oleh artikel tersebut. Teknik kedua ialah teknik evaluatif yakni sebuah teknik yang dilakukan dengan cara memberi penilaian atas bahan hukum yang telah dikumpulkan.⁵⁴ Misalnya pada Pasal 175 Angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja menjanjikan bahwa Keputusan tentang Penetapan Permohonan Fiktif Positif akan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Presiden. Namun, hingga saat ini

⁵³ Nitaria Angkasa et al., *Metode Penelitian Hukum, Pertama* (Lampung: Laduny Aliftama, 2019), hal.53.

⁵⁴ Ibid.

belum ada kejelasan kapan Peraturan Presiden tersebut akan diterbitkan. Melihat fakta ini, Penulis, melakukan penilaian bahwa peraturan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian bagi jalannya pelaksanaan hukum fiktif di Indonesia. Teknik ketiga yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik interpretatif yakni upaya melakukan penafsiran dengan melibatkan teori yang ada, penjelasan materi perundang-undangan, doktrin, yurisprudensi, maupun murni penafsiran menurut akal peneliti sendiri.⁵⁵

1.7.5 Sistematika Penulisan

Penelitian skripsi dengan judul **“TINJAUAN ATAS UPAYA HUKUM LUAR BIASA PADA PERMOHONAN FIKTIF POSITIF: STUDI PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG”** ditulis secara sistematis dan terstruktur. Sistematika penulisan dilakukan dengan membagi pembahasan ke dalam empat bagian atau empat bab yang secara struktur dilakukan berurutan dimulai dari bagian pertama hingga keempat.

Bab pertama, dengan judul pendahuluan yang mendahului bagian-bagian lain menjadi bagian pengenalan atas penulisan penelitian ini. Diawali dengan latar belakang penelitian, tujuan, dan

⁵⁵ Ibid, hal.54.

manfaat yang akan diberikan oleh penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis. Kemudian terdapat kerangka teori yang memuat penjelasan atas teori ataupun variabel-variabel yang diangkat. Selanjutnya sebagai penutup bab ini terdapat metode penelitian yang terdiri atas beberapa bagian mulai dari jenis penelitian hingga sistematika penelitian.

Bab kedua, membahas mengenai tinjauan hukum administrasi negara atas upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Bagian ini akan terdiri dari dua subbab yang akan menganalisis mengenai tinjauan administrasi baik dilihat dari segi pelayanan publik maupun kewenangan hakim atas upaya hukum luar biasa pada permohonan fiktif positif setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Bab ketiga, membahas mengenai pelaksanaan upaya hukum luar biasa secara ideal dalam masyarakat setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Bagian ini akan menganalisis konsep ideal pelaksanaan Permohonan Fiktif Positif baik dari segi formil maupun materiil setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Bab keempat, memuat kesimpulan dan saran atas keseluruhan pembahasan yang ada pada penelitian ini. Dengan tujuan memberikan kemudahan bagi para pembaca dengan menyimpulkan pembahasan yang diuraikan sebelumnya. Selain itu, bertujuan untuk memberikan masukan berdasarkan temuan dari penelitian ini kepada pihak-pihak terkait.