

## BEBERAPA KESALAHAN KONSEPTUAL PADA UU CIPTA KERJA MENURUT ILMU HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

### SEVERAL CONCEPTUAL ERRORS IN THE JOB CREATION LAW IN THE LIGHT OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

Muhammad Adiguna Bimasakti <sup>1, a, \*</sup>

<sup>1</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura

<sup>a</sup> [muhammad1adiguna@gmail.com](mailto:muhammad1adiguna@gmail.com)

\* Corresponding author

#### INFO ARTIKEL

##### Histori Artikel

Diterima 12/01/2021

Direvisi 22/02/2021

Disetujui 20/03/2021

##### Kata Kunci

Kewenangan,  
Wewenang, Otonomi  
Daerah, Fiktif Positif,  
Perizinan.

##### Keywords

Power, Authority,  
Regional Autonomy,  
Tacit Authorization,  
Licensing.;

#### ABSTRAK

*Pencanangan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja oleh Pemerintah Indonesia yang menggunakan model omnibus law menimbulkan polemik di masyarakat baik dari segi teori mau pun praktis. Model omnibus law mendobrak paradigma pembentukan undang-undang yang selama ini dikenal di Indonesia karena metodenya yang tidak lazim yakni mengatur banyak tema dalam satu undang-undang. Selain itu dari segi substansi terutama dalam tulisan ini mengenai hukum administrasi Negara banyak konsep-konsep yang dicampuradukkan sehingga banyak hal-hal yang sekiranya secara teori menyimpang jauh dari logika hukum administrasi Negara yang dianut di Indonesia. Di antaranya yang akan dibahas dalam tulisan ini ada empat permasalahan yakni: 1.) Konstitusionalitas Metode Omnibus Law dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2.) konsep kewenangan pemerintahan dalam konteks hubungan wewenang pemerintahan daerah dan pusat, 3.) konsep fiktif positif, serta 4.) konsep Standar sebagai bagian dari perizinan dalam arti luas. Tulisan ini menggunakan metode studi kepustakaan yakni melihat permasalahan berdasarkan literatur dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Kesimpulan yang dapat diambil dalam tulisan ini adalah materi UU Cipta Kerja yang mengatur keempat hal tersebut masih banyak kekeliruan dan perlu ditinjau ulang oleh pembuat undang-undang, dan juga oleh Presiden RI.*

*The promulgation of Law Number 11 Year 2020 Regarding Job Creation Bill by the Indonesian Government that uses the omnibus law model has caused polemics both theoretically and pragmatically. The omnibus law model breaks through the paradigm of law-making that has been known in Indonesia for of its unusual method of regulating many themes in one single bill. In terms of substance, especially in this paper concerning administrative law, many concepts are mixed up so that many things which in theory stray far from the science of State administrative law adopted in Indonesia. Among those that will be discussed in this paper are four problems namely 1.) The constitutionality of omnibus law method in the Law No. 11 of 2020 regarding Job Creation, 2.) The concept of governmental authority in the context of regional and central government relations, 3.) The Tacit Authorization concept, and 4.) The concept of licensing in the broader sense. This paper uses the literature study method, in which the writer observes the problems based on related literatures and regulations. The conclusion that can be drawn in this paper is that this law which regulates those four problems is still had a lot of mistakes and needs to be reviewed by the legislators or by President of the Republic of Indonesia.*



<https://doi.org/10.25216/peratun.412021.45-66>



© 2021. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada tanggal 12 Februari 2020, Pemerintah Indonesia menyerahkan Surat Presiden tentang draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja kepada Dewan Perwakilan Rakyat<sup>1</sup>. Draft tersebut berisi 174 Pasal dengan Penjelasannya<sup>2</sup>, yang sudah dilengkapi pula dengan Naskah Akademik setebal 1981 (seribu sembilan ratus delapan puluh satu) halaman. Berbeda dengan undang-undang yang dibuat di Indonesia pada umumnya, *draft* RUU ini mengklaim dalam bagian “menimbang” pada huruf f telah “melakukan terobosan hukum melalui pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan metode *omnibus law* yakni menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa Undang-Undang ke dalam satu Undang-Undang secara komprehensif.”<sup>3</sup> Meski pun kemudian setelah diundangkan pada tanggal 2 November 2020 silam bagian menimbang ini dihapus dari teksnya. Saat ini Undang-Undang Cipta Kerja diundangkan dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245 tanggal 2 November 2020, Tambahan Lembar Negara Nomor 6573.

Sebagaimana telah disinggung, secara materi UU Cipta Kerja ini berbentuk *Omnibus law* yang artinya ia mengatur beberapa materi undang-undang sekaligus. Hal-hal yang diatur didalamnya bukan hanya soal ketenagakerjaan saja melainkan juga sektor lainnya seperti sektor administrasi pemerintahan misalnya. Kurang lebih ada 10 *cluster* penting yang diatur dalam Pasal 4 UU Cipta Kerja yang di antaranya terkait dengan:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M;
- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;

---

<sup>1</sup> <https://www.thejakartapost.com/news/2020/02/12/government-sends-omnibus-bill-on-job-creation-to-house.html> diakses tanggal 12 Februari 2020 pukul 19.00 WITA.

<sup>2</sup> Draft UU Cipta Kerja dapat diunduh pada laman: <http://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-UU-cipta-kerja>

<sup>3</sup> Indonesia, UU Cipta Kerja Draft Presiden per Februari 2020, Bagian “Menimbang” huruf f.

- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
- j. pengenaan sanksi.

Tentu ia akan banyak mencaplok materi dari UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu pembentukannya haruslah ekstra hati-hati karena rawan terjadi kesalahan konseptual akibat terlalu banyak hal yang diatur. Dari sepuluh *cluster* yang diatur dalam UU Cipta Kerja tersebut ternyata juga ditemukan banyak permasalahan terutama terkait dengan konsep-konsep dalam hukum administrasi, di antaranya 1.) mengenai konstusionalitas metode *omnibus law* dalam UU Cipta Kerja, 2.) konsep kewenangan pemerintahan dalam konteks pemerintahan daerah dan pusat, 3.) konsep fiktif positif, serta 4.) konsep Standar sebagai bagian dari perizinan. Tulisan ini akan mencoba membahas keempat hal tersebut, agar diketahui apa saja permasalahan terkait dengan keempatnya dan bagaimana solusinya.

Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini adalah studi kepustakaan, yakni melihat permasalahan berdasarkan literatur dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Literatur yang digunakan adalah terkait dengan ilmu hukum administrasi, dan juga ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*), serta Naskah Akademik dari UU Cipta Kerja yang dibuat oleh Tim Ahli dari Presiden per Februari 2020. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah yang terkait dengan pembentukan perundang-undangan, administrasi pemerintahan, dan UU Cipta Kerja yang menjadi objek penelitian ini, yakni draft UU Cipta Kerja yang diusulkan Presiden per Februari 2020 yang telah diserahkan kepada DPR per 12 Februari 2020.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana konstusionalitas metode *omnibus law* dalam UU Cipta Kerja?
2. Bagaimana konsep kewenangan pemerintahan dalam konteks Otonomi Daerah dalam UU Cipta Kerja?
3. Bagaimana konsep Fiktif Positif dalam UU Cipta Kerja dari sudut pandang Ilmu Hukum Administrasi Negara?
4. Bagaimana konsep Standar sebagai bagian dari dalam UU Cipta Kerja dari sudut pandang Ilmu Hukum Administrasi Negara?

## II. PEMBAHASAN

### A. Konstitusionalitas Metode *Omnibus Law* Dalam Pembentukan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penggunaan metode *omnibus law* pada pembentukan undang-undang di Indonesia ini menimbulkan beragam reaksi di kalangan ahli hukum di antaranya ada yang menentang dengan alasan secara teoretis tidak sesuai dengan karakter perundang-undangan di Indonesia<sup>4</sup> dan ada pula yang mendukung dengan alasan lebih melihat kepada kesederhanaan proses legislasi<sup>5</sup>.

Nomenklatur “undang-undang” secara konsep merupakan *formele gesetz* atau Undang-Undang Formil yang dibuat oleh legislatif, dengan tata cara pembentukan yang ditentukan dalam undang-undang pula (*in de wet*) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sehingga setiap pembentukan undang-undang haruslah taat kepada undang-undang yang mengatur tata cara pembentukan undang-undang. Jika tidak sesuai dengan tata cara maka undang-undang yang dibuat tersebut akan dikatakan cacat formil. Saat ini tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hukum positif di Indonesia, Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengatur bahwa kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan tergantung pada hierarki atau tingkatannya. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati S. “*Omnibus law, UU Sapu Jagat?*”, Koran Kompas edisi Sabtu 4 Januari 2020.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, “*UU Omnibus law Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administratif*”, diakses dari: <https://jimlyschool.com/baca/34/uu-omnibus-omnibus-law-penyederhanaan-legislasi-dan-kodifikasi-administratif>, pada tanggal 12 Februari 2020 pukul 19.00 WITA.

- c. **Undang-Undang**/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarkisme norma merupakan salah satu hal mendasar dalam teori perundang-undangan. Arti dari hirarkisme norma berarti tatanan norma dalam suatu kelompok masyarakat adalah berjenjang. Hans Kelsen menyatakan bahwa norma yang lebih rendah, harus tunduk pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang paling tinggi harus tunduk pada norma dasar (*grundnorm* atau *basic norm*) yang disepakati (untuk mencegah adanya *infinite regression*):

*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.*<sup>6</sup>

Dalam konteks norma hukum yang dalam hal ini peraturan perundang-undangan, maka peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, bukan sebaliknya. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh Hans Nawiasky bahwa secara hierarkis, norma hukum (peraturan perundang-undangan) adalah berurutan sebagai berikut<sup>7</sup>:

- *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- *Staatsgrundgesetz* (Undang-Undang Dasar Negara);
- *Formelle Gesetz* (Undang-Undang dalam arti Formil atau *Wet in Formele Zin*<sup>8</sup>);
- *Verordnung* *Satzung* (Peraturan Pelaksana) dan *Autonome Satzung* (Peraturan Otonom).

Dengan demikian isi (materil) dan pembentukan (formil) dari undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau UUD 1945. Banyak sekali ketentuan dalam UUD 1945 yang mengamanatkan untuk materi atau permasalahan tertentu diatur “dengan undang-undang” (*bij de wet*) bukan

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Diterjemahkan ke Bahasa Inggris oleh Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

<sup>7</sup> Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System Liehen Grundbegriffe*, cet. 2., Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948, hlm. 31 dst.

<sup>8</sup> Lihat penjelasan mengenai *wet in formele zin* di: Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*, Yogyakarta: Deepublish, 2019, hlm. 75.

“dalam undang-undang” (*in de wet*) apalagi dalam undang-undang sapu jagat<sup>9</sup> macam *omnibus law*. Sebagai contoh dalam tulisan ini akan diambil mengenai Hubungan Wewenang antara Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat yang diatur dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945:

#### **Pasal 18A**

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, **diatur dengan undang-undang** dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Semestinya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah harus diatur dengan undang-undang yang khusus. Hal ini tidak dapat diatur dalam *omnibus law* selaku undang-undang sapu jagat seperti model *omnibus law*. Sehingga mestinya dilakukan pengkajian terlebih dahulu apakah materi yang akan diubah dalam beberapa undang-undang layak atau tidak diatur dengan UU Cipta Kerja menggunakan metode *omnibus law*.

## **B. Konsep Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Otonomi Daerah Dalam UU Cipta Kerja**

### **1. Konsep Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara**

Dalam literatur hukum administrasi di Indonesia bahkan sampai dewasa ini, istilah “wewenang” dan “kewenangan” seringkali dijumpukan satu sama lainnya (kewenangan = wewenang yang dalam literatur hukum administrasi berbahasa Belanda disebut dengan *bevoegdheid*). Sebagai contoh Ridwan HR ketika mengutip HD Stout pada bukunya yang berjudul Hukum Administrasi Negara (edisi revisi 2018) pada halaman 98 menerjemahkan kata *bevoegdheid* sebagai wewenang dan kewenangan secara bergantian<sup>10</sup> atau *interchangeably* yang artinya literatur hukum administrasi di Indonesia pun sering kali menjumbuhkan antara terminologi wewenang dengan kewenangan. Penulis pun terkadang masih mencampuradukkan penyebutan kewenangan dan wewenang terutama dalam konteks kekuasaan kehakiman atau kompetensi absolut peradilan tertentu karena pemisahan definitif ini mengubah paradigma mengenai kewenangan dari semula *bevoegdheid* (wewenang) menjadi *macht* (kekuasaan).

<sup>9</sup> Maria Farida Indrati S., *Loc.cit.*

<sup>10</sup> Lihat: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2018, hlm. 98.

Setelah diundangkannya UU AP, terminologi wewenang dan kewenangan telah diberikan pemisahan definitif yang tegas. Kewenangan dalam UU AP diartikan sebagai kekuasaan (*macht*) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik<sup>11</sup>. Sedangkan Wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>12</sup>. Selain itu memang dalam UUD 1945 Kewenangan lebih diartikan dalam konteks *Trias Politica* (Hukum Tata Negara) sebagai *macht* (kekuasaan) ketimbang terminologi *bevoegdheid* (wewenang) dalam konteks hukum administrasi Negara. Sehingga pembagian kewenangan / kekuasaan (*macht*) dalam UUD 1945 adalah 1.) Kekuasaan/Kewenangan Pemerintahan ada pada Presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945), 2.) Kekuasaan/Kewenangan membentuk undang-undang ada pada DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945), dan 3.) Kekuasaan/Kewenangan kehakiman ada pada Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945). Mengenai kewenangan pemerintahan dalam konteks otonomi pada pemerintahan daerah akan dijelaskan pada bagian berikutnya.

## **2. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Konteks Menjalankan Kewenangan Presiden**

Pasal 1 angka 5 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini menegaskan bahwa Presiden merupakan pengejawantahan dari Pemerintah Pusat. Sedangkan Pasal 1 angka 6 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

---

<sup>11</sup> Indonesia. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601, Pasal 1 angka 6.

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 5.

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian pada BAB XI PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN UNTUK MENDUKUNG CIPTA KERJA yakni Pasal 174 UU Cipta Kerja dinyatakan 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.” yang mana berakibat pemaknaan terhadap pelaksanaan otonomi di daerah sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintahan Pusat belaka (sentralisasi), bukan sebagai desentralisasi. Hal ini jelas bertentangan dengan norma dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menganut asas desentralisasi sebagai bagian dari otonomi daerah.

Desentralisasi merupakan asas yang dianut dalam otonomi daerah yang mana diasumsikan telah terjadi bukan hanya penyebaran wewenang (*Sprieding van Bevoegdbeden*), namun juga pemisahan kekuasaan/kewenangan (*Scheiding van Machten*)<sup>13</sup> antara pusat dengan daerah (harap diperhatikan perbedaan konsep kewenangan/kekuasaan/*macht* dengan wewenang/*bevoegdheid* dalam pembahasan sebelumnya). Artinya dalam asas desentralisasi, kekuasaan pemerintahan untuk urusan daerah yang telah dibagikan kepada daerah dengan amanat dalam Pasal 18 dan 18A UUD 1945 bukan lagi kewenangan (*macht*) milik pemerintahan pusat melainkan milik pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan Pemerintahan Presiden (Pemerintah Pusat) dalam konteks Pemerintahan Daerah adalah hanya dalam hal pengawasan sesuai dengan asas *geen otonomie zonder toezicht* (tidak otonomi tanpa pengawasan)<sup>14</sup> yang diejawantahkan dengan fungsi *executive review*. Pengejawantahan dari *executive review* ini dapat berupa pengujian terhadap peraturan otonom (peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) sebagaimana dahulu diatur dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta.: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII., 2001. hlm. 174.

<sup>14</sup> Ridwan HR, “Dimensi Hukum Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, Jurnal Hukum No. 18 Vol. 8, Oktober 2001, hlm. 72.

Pemerintahan Daerah<sup>15</sup>, maupun terhadap Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah melalui Upaya Administratif oleh Warga Masyarakat yang dirugikan sebagaimana diatur dalam Pasal 75 sampai 78 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, serta wewenang pengawasan lain yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Pengawasan ini lah yang membedakan antara Negara Serikat (*federal staat*) dengan Negara Kesatuan (*eenheidsstaat*), yang mana dalam Negara Kesatuan, otonomi daerah ini dicirikan dengan adanya pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan demikian jika ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dibaca secara sistematis<sup>16</sup> dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, maka Kekuasaan Pemerintahan yang dipegang Presiden dalam konteks pemerintahan daerah harus dimaknai dalam rangka pengawasan terhadap pemerintahan daerah, bukan mengatur atau mengurus sepenuhnya.

Berbeda dengan asas sentralisasi di mana pemerintahan daerah hanyalah perpanjangan tangan dari pemerintahan pusat belaka sehingga memang dalam sentralisasi dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah dalam melaksanakan kewenangannya adalah dalam rangka menjalankan pemerintah pusat atau yang dalam konteks UU Cipta Kerja ialah Presiden. Oleh karena itu dapat disimpulkan konsep Kekuasaan Pemerintahan yang dibawa oleh UU Cipta Kerja tidak sesuai dengan asas otonomi dan desentralisasi, melainkan ia mengandung asas sentralisasi.

---

<sup>15</sup> Wewenang *Executive Review* berupa pengujian Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat ini telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 dan Putusan No. 137/PUU-XIII/2015. Sehingga wewenang ini telah dinyatakan inkonstitusional/melanggar konstitusi.

<sup>16</sup> Penafsiran sistematis (*systematische interpretatie*) berarti penafsiran dengan menangkap arti suatu naskah menurut hubungan suatu norma dengan norma lain. Lihat: Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 60.

### C. Konsep Fiktif Positif Dalam UU Cipta Kerja

#### 1. Inkonsistensi Batas Waktu Menerbitkan dan/atau Melakukan Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintahan dalam Konteks Fiktif Positif

Pasal 53 ayat (3) UU AP (asli) menyatakan bahwa apabila dalam batas waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan (sesuai yang diminta warga masyarakat), maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Sikap diam dianggap sebagai persetujuan atau disebut juga *lex silencio positivo* atau dalam praktik peradilan disebut **Fiktif Positif**. Batas waktu yang ditentukan oleh Pasal 53 UU AP (asli) terdiri dari dua klasifikasi. Pertama jika jangka waktunya ditentukan oleh peraturan yang menjadi dasar ditetapkan atau dilakukannya Keputusan dan/atau Tindakan maka batas waktunya mengikuti ketentuan peraturan yang menjadi dasar tersebut, namun jika tidak diatur maka batas waktunya adalah 10 (sepuluh) hari kerja. Kemudian ketentuan Pasal 53 ayat (3) UU AP ini akan diubah dalam Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja yakni batas waktunya dikurangi menjadi **5 (lima) hari kerja melalui perubahan Pasal 53 UU AP dalam Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja**. Akan tetapi ternyata terdapat kontradiksi antara perubahan Pasal 53 UU AP dengan ketentuan lain di UU AP yang diubah UU Cipta Kerja yakni jangka waktu penerbitan Perizinan (Izin, Dispensasi, Standar dan Konsesi).

Pasal 175 angka 4 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 39 ayat (6) UU AP mengatur bahwa Izin, Dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Khusus untuk “Standar” (jenis perizinan baru) dalam perubahan UU AP pada Pasal 39 ayat (7) berlaku sejak pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar artinya tanpa jeda waktu sama sekali langsung dianggap dikabulkan. Kedua pengaturan ini jelas kontradiktif dengan 5 (lima) hari kerja melalui perubahan Pasal 53 UU AP versi UU Cipta Kerja (Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja) yakni 10 (sepuluh) hari kerja.

Perizinan, baik ia berupa izin, dispensasi, dan konsesi, adalah juga Keputusan Administrasi Pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UU AP) karena juga berupa penetapan. Untuk Standar akan dibahas pada pembahasan berikutnya secara khusus. Sehingga

ketentuan yang mengikat bagi Keputusan juga mengikat bagi perizinan termasuk mengenai batas waktu dikeluarkannya perizinan. Oleh karena itu apakah ia harus dibaca secara khusus (*lex specialis*), yakni bagi perizinan (kecuali Standar – akan dibahas di bagian berikutnya) waktunya adalah 10 (sepuluh) hari kerja? Atau justru hal ini adalah kekhilafan perumus draft UU Cipta Kerja yang menyebabkan inkonsistensi/kontradiksi?

## **2. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penanganan Perkara Permohonan atas Fiktif Positif Menurut UU Cipta Kerja**

Dalam Pasal 53 ayat (4) UU AP yang lama (UU No. 30 Tahun 2014) ditegaskan bahwa Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara / PTUN (*vide* Pasal 1 angka 18 UU AP) untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada Pasal 53 ayat (3) UU AP yang lama. Sehingga pada dasarnya pengadilan berwenang untuk mengadili perkara fiktif positif untuk menilai apakah permohonan untuk dikeluarkan/dilakukannya Keputusan dan/atau Tindakan tersebut layak dikeluarkan/dilakukan (kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal ini PTUN). Kemudian ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (5) dan (6) UU AP (yang lama) bahwa Pengadilan (PTUN) harus memutus paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan, dan 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. Atas norma fiktif positif tersebut Mahkamah Agung kemudian mengatur hukum acara penanganan perkara fiktif positif tersebut dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.

Pasal 175 angka 6 yang mengubah Pasal 53 UU AP kemudian ternyata menghapus Kompetensi Pengadilan (PTUN) untuk menangani perkara fiktif positif. Oleh karena itu timbul pertanyaan: 1.) Bagaimana jika Pejabat atau Badan Pemerintahan tidak menindaklanjuti permohonan yang sudah dianggap dikabulkan tersebut? Apakah kemudian permohonan yang sudah dianggap dikabulkan oleh Pejabat atau Badan Pemerintahan (dengan tanda terima) dapat disamakan dengan Keputusan atau Tindakan? 2.) Jika tidak, maka kemana kah Warga Masyarakat dapat

mengadukan hal tersebut untuk diselesaikan secara hukum jika administrasi pemerintahan tidak menindaklanjuti permohonannya yang dianggap dikabulkan, apakah gugatan fiktif negatif diaktifkan kembali?

Jawaban atas pertanyaan pertama bahwa isi dari Keputusan Fiktif adalah mengabulkan permohonan. Bagaimana jika tidak ditindaklanjuti? Menurut Pasal 53 ayat (5) UU AP Jo. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja, hal ini akan diatur dalam Peraturan Presiden. Namun untuk saat ini karena memang kewenangan Pengadilan sudah dihapus maka untuk saat ini terkait dengan objek berupa Keputusan dapat digunakan asumsi berikut:

- Bagi Keputusan Elektronik sebagaimana diatur Pasal 53 ayat (3) Jo. ayat (5) UU AP Jo. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja maka setelah lewat waktu sebagaimana diatur Pasal 53 ayat (1) atau ayat (2) UU AP Jo. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja, Penetapan berupa Keputusan Elektronik akan dikeluarkan oleh Sistem Elektronik dan teknisnya harus diatur dalam Peraturan Presiden menurut Pasal 53 ayat (5) UU AP Jo. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja;
- Bagi Keputusan Konvensional (bukan elektronik) maka tanda terima permohonan keputusan dan/atau tindakan dapat digunakan sebagai bukti bahwa telah terbit penetapan untuk mengabulkan Keputusan dan/atau Tindakan oleh Pejabat atau Badan yang berwenang setelah lewat waktu sebagaimana diatur Pasal 53 ayat (1) atau ayat (2) UU AP Jo. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja.

Jawaban atas pertanyaan kedua (apakah fiktif negatif kembali diaktifkan di PTUN) jelas tidak, karena rezim yang berlaku saat ini adalah rezim fiktif positif. Perbuatan Pejabat atau Badan Pemerintahan mendiamkan permohonan warga masyarakat (tidak mengeluarkan penetapan tertulis) adalah Tindakan Hukum Tidak Tertulis (*ongeschreven rechtshandelingen*), yang dapat disamakan dengan Keputusan TUN tertulis berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. **Apabila pihak ketiga dirugikan** (bukan *adressaat*/pihak yang dituju oleh Keputusan Fiktif) dengan adanya “Keputusan Fiktif Positif” ini maka ia dapat mengajukan gugatan biasa di PTUN.

Lalu bagaimana jika ternyata “Keputusan Fiktif Positif” yang dianggap terbit itu diajukan kepada Pejabat atau Badan yang ternyata tidak berwenang? Hal ini dapat diantisipasi dengan cara Pejabat atau Badan Pemerintah yang tidak berwenang tersebut membatalkan Keputusan Fiktif Positif yang dianggap sudah terbit, atau dengan cara Pihak Ketiga yang dirugikan mengajukan gugatan di PTUN.

“Keputusan Fiktif Positif” dapat digugat oleh PIHAK KETIGA yang kepentingannya dirugikan dengan dalil bahwa “Keputusan Fiktif Positif” hasil dari Permohonan atas diterbitkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang diminta itu disamakan dengan KTUN/Penetapan Tertulis sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, namun untuk jenis keputusan “*fiktif*”-nya tetap mengacu pada Pasal 53 UU AP sebagai “Keputusan Fiktif Positif” sehingga ia bisa diadili di PTUN dengan ketentuan Pasal 1 angka 7 atau 8 Jo. Pasal 87 UU AP *Jis.* Pasal 1 angka 9 Jo. Pasal 3 ayat (1) UU PERATUN sebagai “Keputusan berupa Penetapan Tertulis”. Bukti dari diterbitkannya Keputusan Fiktif Positif adalah:

- a. adanya **tanda terima permohonan Keputusan dari instansi Termohon;**  
atau
- b. jika Keputusan yang diminta adalah Keputusan Elektronik maka buktinya adalah **Penetapan oleh Sistem Elektronik;**

yang di dalamnya terdapat fakta bahwa **Permohonan telah lewat waktu 5 hari kerja atau selama waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan** sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (1) sampai (4) UU AP Jo. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja sehingga di hari setelahnya “Keputusan Fiktif” sudah berlaku.

#### **D. Konsep Standar Sebagai Salah Satu Bentuk Perizinan Dalam Arti Luas Dalam UU Cipta Kerja**

##### **1. Standar Sebagai Bentuk Baru dari Perizinan**

Dalam arti luas, N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge mendefinisikan Perizinan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan<sup>17</sup>. Pasal 1 angka 19A dan Pasal 39 ayat (3) UU AP versi UU Cipta Kerja mengatur jenis perizinan baru, yakni bernama Standar. Jenis Perizinan bernama “Standar” ini sebetulnya belum pernah dikenal dalam hukum administrasi Negara di Indonesia. Yang lazim atau lebih populer sebenarnya adalah Registrasi ketimbang Standar, meski pun dalam UU AP tidak diatur pula mengenai Registrasi. Pada Naskah Akademik UU Cipta Kerja dijelaskan bahwa untuk kegiatan usaha yang memiliki resiko skala rendah maka bentuk perizinan yang diberikan berupa Registrasi,

---

<sup>17</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, Philipus M. Hadjon (editor), *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, hlm. 2.

untuk resiko skala menengah dan/atau tinggi adalah Standar, sedangkan Izin (*vergunningen*) digunakan untuk resiko skala tinggi<sup>18</sup>. Akan tetapi yang muncul dalam UU Cipta Kerja Pasal 175 angka 1 perubahan Pasal 1 UU AP dan angka 5 perubahan Pasal 39 UU AP hanya menambahkan Standar saja tanpa memasukkan Registrasi meski pun ada dalam Naskah Akademik.

Dalam Naskah Akademik UU Cipta Kerja pada bagian catatan kaki No. 87<sup>19</sup> dijelaskan bahwa: “Standar merupakan pedoman/ ketentuan baku pelaksanaan kegiatan usaha yang dilakukan tanpa didahului proses evaluasi (standar) ataupun yang dilakukan dengan didahului proses evaluasi (sertifikat/lisensi).” Oleh karena itu sebenarnya jika ingin dinormakan dalam undang-undang maka definisi ini harus disertakan pula. Jika tidak maka akan tidak jelas apa yang dimaksud dengan Standar. Namun sebetulnya definisi dalam Naskah Akademik ini pun masih tidak jelas karena ada terminologi dalam terminologi (standar dalam “Standar”) sehingga definisi yang diberikan menjadi ambigu dan melanggar kaidah pembentukan definisi. Sehingga ada baiknya nomenklatur yang digunakan (Standar) diganti, atau diperbaiki definisinya.

## 2. Standar Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara

Ketentuan Pasal 1 angka 19A dan Pasal 39 UU AP versi perubahan dalam Pasal 175 angka 1 dan 5 UU Cipta Kerja menambahkan satu jenis perizinan baru yakni Standar. Definisi Standar dalam ketentuan tersebut adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas pernyataan untuk pemenuhan seluruh persyaratan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga Standar juga merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara secara definisi. Kemudian dalam pengaturan lebih lanjut diatur dalam perubahan Pasal 39 ayat (3) UU AP bahwa Standar merupakan bentuk perizinan yang diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan dan kegiatan yang akan dilaksanakan tersebut merupakan kegiatan telah terstandardisasi. Perubahan Pasal 39 ayat (7) UU AP juga menegaskan Standar berlaku sejak pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar, sehingga tanpa perlu dikeluarkan keputusan dari pejabat atau badan yang berwenang yang tentunya memerlukan waktu lama.

---

<sup>18</sup> Tim Perumus, *Naskah Akademik UU Cipta Kerja*, hlm. 101.

<sup>19</sup> *Ibid.*

Akan tetapi kemudian akan timbul masalah jika hal tersebut disahkan menjadi norma dalam UU AP.

Dalam penerbitan Keputusan menurut van der Pot sebagaimana dikutip oleh E. Utrecht diperlukan adanya unsur *wilsverklaring*<sup>20</sup> yakni "pernyataan kehendak" dari Pejabat atau Badan Pemerintah yang berwenang untuk menggunakan kehendaknya menerbitkan Keputusan atau Tindakan. Sehingga wajar jika Pejabat atau Badan Pemerintah diberikan batas waktu untuk menerbitkan Keputusan atau Tindakan sebagai kewajibannya memenuhi hak masyarakat menadpat pelayanan publik sesuai UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Unsur kehendak ini juga merupakan unsur dalam definisi Perizinan menurut N.M. Spelt dan Ten Berge yakni sebagai "Persetujuan" yang menghendaki adanya "pernyataan kehendak". Jika dalam batas waktu yang ditentukan tidak diterbitkan Keputusan atau Tindakan maka wajar ia dianggap mengabulkan. Akan tetapi hal ini tidak tergambar dalam penerbitan Standar yang mana ia berlaku sejak pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar, sehingga tanpa perlu dikeluarkan keputusan dari pejabat atau badan yang berwenang dan berlaku seketika. Seolah-olah ketika pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar maka Pejabat atau Badan yang berwenang dipaksa untuk mengeluarkan Keputusan Standar tersebut tanpa diberi waktu untuk menyatakan kehendaknya. Hal ini tentu bertentangan dengan pengertian keputusan itu sendiri yang mana dikeluarkan berdasarkan "wewenang".

Definisi **wewenang** dalam Pasal 1 angka 5 UU AP adalah **hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan** atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>21</sup>. Jika wewenang merupakan hak Badan dan/atau Pejabat, maka dalam hal ini Badan dan/atau Pejabat **dipaksa** menggunakan haknya yang mana hal ini bertentangan dengan kaidah adagium *Juru suo uti nemo cogitur* atau *No one is compelled to use his own rights* (seseorang tidak dapat dipaksa menggunakan haknya) karena penggunaan wewenang merupakan perwujudan dari kehendak yang sempurna (tidak ada kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak atau *geen*

<sup>20</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986, hlm. 118.

<sup>21</sup> Indonesia. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601, Pasal 1 angka 5.

*juridische gebreken in de wilsvorming*<sup>22</sup>). Hal ini pengaturan Standar sebagai Keputusan Tata Usaha Negara juga bertentangan dengan asas publisitas yang dianut dalam UU AP sebagaimana diatur dalam Pasal 60 UU AP bahwa Keputusan baru bisa mengikat jika telah diterima atau diumumkan.

### 3. Pengujian Standar Sebagai Keputusan di Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (5) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 dan Pasal 47 UU PERATUN bahwa Sengketa Tata Usaha Negara atau Sengketa Administrasi merupakan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara, yang terdiri dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Objek Sengketa dalam Sengketa Tata Usaha Negara yang paling umum adalah Keputusan Tata Usaha Negara (pengejawantahan dari Tindakan Hukum Publik Tertulis / *Geschreven Publiekrechtelijke-Rechtsbandelingen*) dan Tindakan Pemerintahan (pengejawantahan dari Tindakan Faktual / *Feitelijke handelingen*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU PERATUN *Jis.* Pasal 1 angka 7, Pasal 1 angka 8, dan Pasal 87 UU AP<sup>23</sup>. Oleh karenanya segala jenis keputusan baik ia berupa keputusan deklaratif mau pun konstitutif, dan tindakan faktual dapat menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Demikian pula dengan Standar, karena dalam definisi pada Pasal 1 angka 19A UU AP Jo. Pasal 175 angka 1 UU Cipta Kerja, Standar adalah merupakan Keputusan maka ia pun dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara setelah menempuh upaya administratif (*vide* Pasal 75 sampai 78 UU AP) oleh Warga Masyarakat (orang atau badan hukum perdata) yang kepentingannya dirugikan atas Standar (*vide* Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 / UU PERATUN).

Pertanyaannya adalah bagaimana menentukan Objek Sengketa dalam pengujian Standar di Pengadilan Tata Usaha Negara? Permasalahan ini muncul karena definisi dalam Pasal 1 angka 19A mengenai Standar adalah: “Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang atau Lembaga yang diakui oleh Pemerintah

---

<sup>22</sup> E. Utrecht, *Loc. Cit.*

<sup>23</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm. 24.

Pusat sebagai wujud persetujuan atas pernyataan untuk pemenuhan seluruh persyaratan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sedangkan menurut Pasal 39 Standar berlaku sejak Pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar sehingga sejak saat pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar dianggap sudah terbit keputusan sesuai Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 sehingga Bukti “*Tanda Terima atas Pernyataan Pemenuhan Standar Elemen dari Pejabat atau Badan Pemerintahan*” dapat dijadikan bukti di Pengadilan bahwa Keputusan Standar telah berlaku. Namun menurut UU Cipta Kerja maka Standar ini nantinya akan dibuat dalam bentuk “Sertifikat Standar”.

### III. KESIMPULAN

UU Cipta Kerja Konsep merupakan undang-undang yang menggunakan metode *omnibus law* atau pembahasan banyak permasalahan dalam satu undang-undang saja. Hal ini patut dipertanyakan dari segi formalitas pembentukan perundang-undangan karena tidak semua materi dalam UUD 1945 dapat diatur “dalam undang-undang” (*in de wet*), bahkan lebih banyak materi yang harus diatur “dengan undang-undang” (*bij de wet*). Sebagai contoh adalah hubungan antar kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang harus diatur dengan undang-undang (*bij de wet*) sebagaimana diamanatkan Pasal 18A UUD 1945 sehingga semestinya tidak bisa diatur dalam *omnibus law* UU Cipta Kerja (*in de wet*).

Mengenai konsep kewenangan pemerintah pusat dan daerah pun terdapat kekeliruan konseptual karena seolah-olah Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan tunggal termasuk dalam hal otonomi daerah (Pasal 174 dan 176 UU Cipta Kerja). Kekeliruan ini jelas terjadi karena dalam otonomi tidak hanya terjadi peralihan wewenang saja namun juga pembagian kewenangan pemerintahan. Semestinya kewenangan pemerintah pusat di ranah pemerintahan daerah dalam otonomi daerah hanya sebatas pengawasan saja sesuai asas *geen otonomie zonder toezicht* (tidak otonomi tanpa pengawasan) yang diejawantahkan dalam bentuk *executive review*, yang dewasa ini diwujudkan dengan adanya Upaya Administratif sebagaimana diatur Pasal 75-78 UU AP.

Mengenai konsep Fiktif Positif pun sepertinya UU Cipta Kerja ini dalam hal Keputusan yang dikabulkan, maka tidak memerlukan Keputusan tindak lanjut dari

dianggap dikabulkannya permohonan atas keputusan (*vide* Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja mengubah Pasal 53 UU AP). Namun hal ini memiliki implikasi yang negatif. Bisa jadi pejabat atau badan yang dimohon untuk membuat keputusan adalah bukan pejabat atau badan yang berwenang, dan dengan demikian menimbulkan implikasi keputusan fiktif positif tersebut tidak sah. UU Cipta Kerja ini juga menghilangkan wewenang PTUN untuk menangani perkara fiktif positif, yang sebenarnya penting untuk menguji aspek wewenang, prosedur dan substansi dari keputusan fiktif yang dianggap dikabulkan. Akan tetapi hal ini dapat diantisipasi dengan cara Pejabat atau Badan Pemerintah yang tidak berwenang tersebut membatalkan Keputusan Fiktif Positif yang dianggap sudah terbit, atau dengan cara Pihak Ketiga yang dirugikan mengajukan gugatan di PTUN.

Dalam UU Cipta Kerja ini pun diperkenalkan jenis perizinan baru yakni Standar. Standar diatur dalam rancangan perubahan Pasal 1 angka 19A dan Pasal 39 UU AP di UU Cipta Kerja dengan jenis kelamin “Keputusan”. Standar dikeluarkan tanpa memerlukan keputusan sebagai tindak lanjut, melainkan seketika dianggap berlaku ketika pemohon menyatakan bersedia memenuhi elemen Standar. Hal ini berimplikasi hilangnya *wilsverklaring* atau pernyataan kehendak dalam pembuatan keputusan yang merupakan elemen esensial dari Keputusan dalam pelaksanaan wewenang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overbeidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi. Jakarta: Rajawali Press, 2018.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaba Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaba Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Diterjemahkan ke Bahasa Inggris oleh Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta.: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. 2001.
- Mertokusumo, Sudikno, dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Nawiasky, Hans. *Allgemeine Rechtslehre als System Lichen Grundbegriffe*, cet. 2. Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948.
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M. Ten Berge, Philipus M. Hadjon (editor). *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika, 1993.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986

### B. Artikel Jurnal

- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Penyelesaian Sengketa di Ombudsman dan di Pengadilan Mengenai Ganti Kerugian dalam Pelayanan Publik". *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 2 No. 2 Tahun 2019.
- HR, Ridwan. "Dimensi Hukum Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum* No. 18 Vol. 8, Oktober 2001.

### C. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- Indonesia. *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD NRI Tahun 1945.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986. TLN No. 3344.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009. TLN No. 5079.
- Indonesia. *Undang-Undang Pendidikan Tinggi*. UU No. 12 Tahun 2012. LN No. 158 Tahun 2014. TLN No. 5336.
- Indonesia. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.
- Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempub Upaya Administratif*. PERMA No. 6 Tahun 2018.
- Indonesia. *Undang-Undang Cipta Kerja*. UU No. 11 Tahun 2020. LN. No. 245 Tahun 2020. TLN No. 6573.
- Mahkamah Konstitusi. *Putusan No. 56/PUU-XIV/2016*.  
\_\_\_\_\_. *Putusan No. 137/PUU-XIII/2015*.

### D. Internet dan Lain-Lain

- Mahkamah Agung RI. SEMA No. 1 Tahun 2017. *Surat Edaran Mahkamah Agung Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*.
- Asshiddiqie. Jimly. "UU Omnibus law Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administratif", diakses dari: <https://jimlyschool.com/baca/34/uu-omnibus-omnibus-law-penyederhanaan-legislasi-dan-kodifikasi-administratif>, pada tanggal 12 Februari 2020 pukul 19.00 WITA.
- <https://www.thejakartapost.com/news/2020/02/12/government-sends-omnibus-bill-on-job-creation-to-house.html> diakses tanggal 12 Februari 2020 pukul 19.00 WITA.

<https://news.detik.com/berita/d-4837745/ini-11-cluster-omnibus-law-uu-cipta-lapangan-> diakses tanggal 7 Januari 2020.

Tim Perumus. *Naskah Akademik UU Cipta Kerja*, 2020.

S., Maria Farida Indrati. *"Omnibus law, UU Sapu Jagat?"*. Koran Kompas edisi Sabtu 4 Januari 2020.

Sekretariat Bidang Hukum, Persidangan, dan Hubungan Masyarakat Kementerian Koordinasi bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Surat No. HM.2.3-6/SET.M.EKON.2/02/2020 Tanggal 17 Februari 2017 Perihal Hak Jawab Kementerian Koordinasi bidang Perekonomian*.

Draft UU Cipta Kerja diakses dari laman: <http://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-UU-cipta-kerja>

