

## Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Jusak Sindar<sup>1\*</sup>, Jakobus Ronald Mawuntu<sup>2</sup>, Donna Okthalia Setiabudhi<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum Universitas Samratulangi

Email: [jusaktun@gmail.com](mailto:jusaktun@gmail.com)<sup>1\*</sup>

### Abstrak

Kewenangan atas penyelesaian sengketa mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) fiktif di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam praktik lebih dikenal dengan sengketa fiktif positif. Dalam artian ketika suatu permohonan diajukan kepada badan/pejabat tata usaha negara yang berwenang maka ia wajib menerbitkan KTUN yang dimohon jika memenuhi syarat. Namun jika sampai tenggang waktu yang telah ditentukan tidak terbit keputusan maka dianggap pejabat tersebut dianggap mengabulkan permohonan tersebut menurut Pasal 53 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 setelah mendapat putusan pengadilan tata usaha negara. Kemudian berlaku Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 (UU Cipta Kerja) yang sudah menghapus kewenangan atas KTUN fiktif positif sehingga timbul permasalahan apakah PTUN berwenang menyelesaikan sengketa atas KTUN fiktif positif? Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif mengguankan pendekatan *statutory Approach* dan *conceptual Approach*. Penulis dalam penulisan ini menemukan bahwa meski pun kewenangan Peradilan TUN mengadili permohonan fiktif positif telah dihapus tetapi hal ini dapat direkonseptualisasi dengan bentuk gugatan, yang objek sengketanya adalah KTUN fiktif positif. Penggugat dalam gugatan bentuk ini adalah pihak yang dituju dan merasa kepentingannya dirugikan dengan adanya KTUN fiktif positif, sedangkan Tergugat adalah badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan KTUN fiktif positif.

**Kata Kunci:** *Sengketa, Keputusan Fiktif Positif, Pengadilan Tata Usaha Negara.*

### Abstract

The authority over dispute resolution regarding Decisions belongs to Administrative Court. In the sense that when an application is submitted to an authorized state administration agency/official, it is obligatory to issue the requested administrative decisions if it meets the requirements. However, if a decision is not issued by the specified deadline, it is deemed that the official has granted the request according to Article 53 of Law No. 30 of 2014 after receiving a decision from the administrative court. Then Law No. 6 of 2023 concerning Job Creation which has removed the authority over Tacit Authorization so that the problem arises whether administrative court has the authority over Tacit Authorization? The writing uses legal-normative method with statutory approach and conceptual approach. The author finds that even though the authority of the Administrative Court to adjudicate Tacit Authorization applications has been removed, this can be reconceptualized in the form of a lawsuit, where the object of the dispute is a Tacit Authorization. The plaintiff in this form of lawsuit is the party addressed and feels his interests have been harmed by the existence of a Tacit Authorization, while the Defendant is a government agency/official who allegedly issued a Tacit Authorization.

**Keywords:** *Dispute, Tacit Authorization, Administrative Court.*

### PENDAHULUAN

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta. Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja) telah disahkan pada 2 November 2020 (Dhikshita: 2022). Undang-Undang Cipta Kerja ini terdiri dari 186 pasal yang juga mengubah 76 undang-undang (Megantara: 2021). Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja tersebut telah mengubah banyak hal dalam penyelenggaraan pemerintahan, misalnya mengenai pemencaran atau pembagian kekuasaan vertikal. Saat ini UU CK tersebut telah diganti dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja).

Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja juga berdampak pada pelaksanaan administrasi

pemerintahan. Prinsip hukum administrasi pemerintahan dalam sistem hukum Indonesia adalah bahwa Pejabat atau Badan Pemerintahan (Tata Usaha Negara) yang berwenang wajib mengeluarkan keputusan yang dimohonkan warga masyarakat (Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat disingkat UU Peradilan TUN) apabila permohonannya memenuhi syarat. Jika Pejabat atau Badan Pemerintahan yang dalam kewenangannya tidak menerbitkan keputusan atau tindakan pemerintahan maka ia telah dianggap menerbitkan suatu keputusan (secara fiktif) (Bimasakti: 2021). Pada faktanya dalam sistem hukum di Indonesia terdapat dua model penerapan konsep Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) fiktif, yakni KTUN fiktif negatif yang terdapat dalam norma Pasal 3 ayat (2) dan (3) UU Peradilan TUN, dan KTUN fiktif positif yang terdapat dalam norma Pasal 53 Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Dengan hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja ini juga telah terjadi berbagai perubahan pengaturan dalam UUAP, di antaranya terkait perubahan syarat penggunaan diskresi, pengenalan jenis Keputusan perizinan baru berbentuk "Standar", penghapusan kewenangan mengadili permohonan fiktif positif bagi Peradilan TUN serta penataan ulang terkait Keputusan Berbentuk Elektronik.

Sebelum berlakunya UUAP, KTUN fiktif terdapat dalam norma Pasal 3 terutama pada ayat (2) dan ayat (3) UU Peradilan TUN, dengan konsep fiktif negatif (*deemed refusal*) (Law Insider: 2022) yang mencakup permohonan penerbitan keputusan saja dan tidak termasuk terhadap permohonan melakukan tindakan faktual pemerintahan. Apabila telah dilakukan permohonan untuk diterbitkan suatu keputusan tetapi dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan terlampaui, maka Pejabat atau Badan Pemerintahan yang menjadi termohon dianggap telah menerbitkan keputusan penolakan. Inilah yang disebut dengan konsep KTUN Fiktif Negatif (Norra: 2020). Penegakan hukumnya adalah dengan diajukan melalui gugatan kepada badan/pejabat tersebut di Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) agar keputusan fiktif negatifnya dinyatakan batal dan kemudian pengadilan mewajibkannya agar diterbitkan keputusan yang diminta (A: 2021).

Konsep KTUN fiktif merupakan salah satu turunan dari Fiksi Hukum. Ada pun menurut Maksymilian Del Mar dan William Twining karakteristik fiksi hukum adalah (Mar: 2015): (1) memiliki kontradiksi dengan realitas atau sifat yang kontradiktif dengan diri sendiri (tiada tapi dianggap ada); (2) fiksi secara fundamental bersifat sementara, contohnya suatu fiksi akan hilang kemudian atau secara logis dihilangkan; (3) kesadaran fiktif harus dinyatakan secara tegas dan (4) fiksi harus bijaksana dirumuskan.

Setelah pemberlakuan UUAP pada 17 Oktober 2014, penerapan penegakan hukum terhadap keputusan yang dianggap dikeluarkan secara fiktif berubah menjadi fiktif positif (*accepti fictum positiva*) (Wulandari: 2020), berlaku terhadap permohonan atas penerbitan keputusan atau tindakan faktual. Konsep tersebut berangkat dari adagium berbahasa Romawi *qui tacet consetire videtur* atau siapa yang diam berarti setuju (Simanjuntak: 2021). Hal ini diatur di dalam Pasal 53 UUAP yang pada pokoknya pejabat atau badan pemerintahan wajib menyelesaikan permohonan yang dimohonkan oleh warga masyarakat sesuai dengan waktu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Jika batas waktu tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka batas waktunya adalah 10 (sepuluh) hari kerja. Kemudian jika dalam waktu tersebut permohonan tidak diselesaikan, warga masyarakat dapat mengajukan permohonan di PTUN untuk mendapat putusan agar permohonannya ditindaklanjuti dengan keputusan (Simanjuntak: 2018).

Dalam Bab XI tepatnya pada Pasal 175 Undang-Undang Cipta Kerja mengatur bahwa Pasal 53 UUAP diubah. Perubahan yang sangat signifikan terhadap Pasal 53 UUAP ini antara lain adalah tentang:

1. apabila tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka batas waktu bagi pejabat/badan.pemerintahan untuk menerbitkan keputusan dan/atau melakukan Tindakan berkurang dari 10 (sepuluh) hari kerja menjadi 5 (lima) hari kerja;
2. tidak diaturnya atau dihapusnya proses penegakan hukum pengajuan permohonan untuk mendapatkan keputusan/tindakan pemerintahan melalui permohonan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan
3. Atas dihapusnya penegakan hukum pengajuan permohonan untuk mendapatkan keputusan atau tindakan pemerintahan kepada PTUN maka Undang-Undang Cipta Kerja mengamanatkan pembentukan Peraturan Presiden untuk pengaturan lebih lanjut tentang bentuk tindak lanjut atas permohonan keputusan atau tindakan pemerintahan yang secara hukum telah dianggap dikabulkan.

Tidak diatur atau hapusnya kewenangan mengadili terhadap sengketa Fiktif positif dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini kemudian ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung dengan menerbitkan Surat Edaran

Mahkamah Agung (SEMA) No 5 tahun 2021 yang pada point kedua (2) memberi pedoman bahwa dengan pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja, maka kewenangan PTUN untuk mengadili permohonan untuk mendapatkan keputusan atau tindakan melalui permohonan fiktif positif dihapus.

Berdasarkan latar belakang tersebutlah Penulis tertarik mengulas ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja khususnya yang terkait dengan penghapusan kewenangan Peradilan TUN dari Pasal 53 UUAP melalui Pasal 175 Undang-Undang Cipta Kerja. Kemudian Penulis menawarkan pemikiran akademik untuk pelaksanaan permohonan keputusan dan/atau tindakan kepada Pejabat atau Badan Pemerintahan yang melahirkan KTUN fiktif positif melalui upaya litigasi di PTUN meski pun kewenangannya secara eksplisit tidak diatur oleh Undang-Undang Cipta Kerja.

## METODE

Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif mengguankan pendekatan *statutory Approach* (pendekatan peraturan) dan *conceptual Approach* (pendekatan konsep). Tulisan ini menggunakan metode yuridis-normatif yakni pendekatan berdasarkan bahan hukum dengan cara menelaah konsep-konsep, teori-teori, asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan, serta literatur yang terkait dengan tulisan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Keputusan Fiktif Positif Menurut Undang-Undang Cipta Kerja

Di dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) dan juga dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peradilan TUN) terdapat dua bentuk pengejawantahan sikap diam pemerintahan atas suatu permohonan dari warga masyarakat, yakni (Bimasakti: 2021):

1. Pada Pasal 3 terutama dalam ayat (2) dan (3) UU Peradilan TUN berlaku **konsep KTUN fiktif Negatif**. Jika sampai batas waktu sebagaimana diatur dengan peraturan perundang-undangan, atau dalam waktu empat bulan (jika tidak diatur) sejak permohonan diajukan kepada pejabat/badan pemerintahan, permohonan tersebut tidak diselesaikan maka ia dianggap menolak untuk mengeluarkan Keputusan yang diminta atau menerbitkan KEPUTUSAN PENOLAKAN. Dalam Pasal 3 UU Peradilan TUN ini dapat dipahami bahwa: pertama ketentuan ayat (1) mengatur ketika badan/pejabat TUN melakukan sikap diam berupa tidak menerbitkan keputusan, maka hal ini disamakan dengan mengeluarkan suatu keputusan, yang juga dapat disebut sebagai keputusan “fiktif” atau dianggap mengeluarkan keputusan meskipun secara fisik keputusan tersebut tidak ada. Kedua, apabila pejabat atau badan pemerintahan tidak menerbitkan keputusan dan berdasarkan peraturan perundang-undangan waktu yang ditentukan telah terlampaui, maka pejabat atau badan pemerintahan tersebut dianggap telah menolak untuk menerbitkan keputusan yang dimohonkan. Frasa “dianggap menolak” tersebut yang dikenal dengan keputusan “negatif”. Ketiga, jika batas waktunya tidak ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, maka setelah waktu 4 (empat) bulan sejak permohonan diajukan pejabat atau badan pemerintahan tersebut dianggap menerbitkan keputusan yang berisi penolakan. Ketentuan Pasal 3 tersebut kendati tidak memenuhi unsur KTUN yang dimaksud di dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009, tetapi dikategorikan sebagai KTUN. Ini adalah perluasan dari pengertian KTUN, karena meski pun tidak ada keputusan tertulis yang dibuat tetapi dianggap sebagai sama dengan KTUN (Effendi: 2017). Hal penting yang perlu diperhatikan dalam ayat (1) adalah apakah memang kewajiban dari Pejabat atau Badan Pemerintahan untuk mengeluarkan keputusan. Jika penerbitan KTUN tersebut bukan kewajibannya, maka Pejabat atau Badan Pemerintahan tersebut tidak perlu menjawab. Warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN atas sikap diam tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 97 ayat (9) huruf c UU Peradilan TUN jenis perkara yang disengketakan adalah dalam bentuk gugatan, meskipun sengketa TUN yang timbul diakibatkan atas sikap diam terhadap permohonan penerbitan keputusan. Sehingga yang menjadi objek dalam gugatan adalah KTUN fiktif yang berisi penolakan dari Pejabat atau Badan Pemerintahan atas permohonan dari warga masyarakat untuk penerbitan KTUN. Karena konstruksi Pasal 3 UU Peradilan TUN mengatur pemeriksaan fiktif negatif dalam bentuk gugatan, maka aspek hukum acara yang berlaku bagi gugatan biasa (dengan objek sengketa berupa penetapan tertulis) juga berlaku sama terhadap KTUN fiktif negatif (Norra: 2020).

2. Berdasarkan Pasal 53 UUAP sebagaimana telah diubah dalam Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja telah diberlakukan **konsep KTUN fiktif positif**. Jika dalam batas waktu lima hari kerja atau dalam waktu yang ditentukan perundang-undangan sejak permohonan diajukan secara lengkap kepada pejabat/badan pemerintahan yang berwenang tidak kunjung diselesaikan, maka permohonan tersebut dianggap DIKABULKAN:

Sebenarnya Pasal 3 UU Peradilan TUN dengan pengaturan di dalam Pasal 53 UUAP tersebut saling bertentangan. Satu norma mengatur tentang KTUN fiktif negatif sedangkan norma lainnya mengatur tentang KTUN fiktif positif. Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 1 Tahun 2017 dirumuskan ketentuan Pasal 53 UUAP (UU No. 30 Tahun 2014) yang mengatur Fiktif Positif diberlakukan dengan mengesampingkan Pasal 3 ayat (2) sampai (3) UU Peradilan TUN tentang Fiktif Negatif (1986). Dalam argumentasi hukum, hal ini dikenal dengan pengingkaran hukum atau *disavowal* (Hadjon: 2017).

Secara singkat setelah diubahnya Pasal 53 UUAP melalui Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja, paradigma atas KTUN fiktif positif (*Positieve fictieve beschikking*) dalam sistem hukum di Indonesia berubah. Sikap Diam Pejabat atau Badan atas permohonan dari warga masyarakat berakibat permohonan dianggap dikabulkan secara hukum dan kemudian untuk mendapatkan tindak lanjut atas dianggap dikabulkannya permohonan tersebut (yakni berupa Keputusan atau tindakan yang dimohonkan), maka warga masyarakat tidak perlu mengajukan permohonan di pengadilan karena ketentuan yang secara khusus mengatur kewenangan Pengadilan sudah tidak diatur lagi dalam Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja.

Ada pun rumusan KTUN fiktif positif di Indonesia adalah hasil dari interpretasi sistematis dari ketentuan dalam UU Peradilan TUN dengan UUAP. Menurut ketentuan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja Jo. Pasal 53 ayat (4) UUAP, apabila Pejabat atau Badan Pemerintahan tidak menetapkan Keputusan atau melakukan tindakan yang dimohonkan warga masyarakat dalam batas waktu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, (atau dalam waktu 5 (lima) hari kerja apabila tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan) maka permohonan tersebut secara hukum telah dianggap dikabulkan. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 3 UU Peradilan TUN dalam ketentuan ayat (1) mengatur ketika badan/pejabat TUN melakukan sikap diam berupa tidak menerbitkan keputusan yang menjadi kewajibannya (sikap diam), maka sikap diam ini dianggap disamakan dengan mengeluarkan suatu keputusan, meskipun secara fisik keputusan tersebut tidak ada. Dengan kata lain dapat disebut sebagai keputusan "fiktif".

Jika ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Peradilan TUN dibaca sistematis dengan ketentuan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja Jo. Pasal 53 ayat (4) UUAP, apabila Pejabat atau Badan Pemerintahan tidak menerbitkan Keputusan atau melakukan tindakan yang dimohonkan warga masyarakat dalam batas waktu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, atau dalam waktu 5 (lima) hari kerja apabila tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka Pejabat atau Badan Pemerintahan dianggap menetapkan Keputusan yang mengabulkan (KTUN fiktif positif) yang mana ia disamakan dengan KTUN. Sehingga KTUN fiktif positif itu dapat digunakan oleh warga masyarakat seperti layaknya KTUN pada umumnya, dan dapat menjadi digugat di PTUN.

Selain konsep KTUN fiktif positif yang diatur dalam Pasal 53 UUAP, ada juga kaidah fiktif positif pada prosedur upaya administratif pada Pasal 77 dan 78 UUAP. Jika Pejabat atau Badan Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan atau banding dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja sejak permohonan keberatan/banding diajukan, maka permohonan keberatan/banding dianggap dikabulkan. Kemudian pihak pejabat/badan selaku termohon keberatan/banding wajib menindaklanjuti dengan keputusan dalam waktu 5 hari kerja. Perbedaan antara pengaturan mengenai kaidah fiktif positif dalam Pasal 53 dengan kaidah dalam ketentuan Pasal 77 dan 78 UUAP adalah tujuan dari diajukannya permohonan kepada pejabat/badan pemerintahan. Dalam kaidah Pasal 53, tujuan diajukan permohonan adalah untuk meminta menerbitkan Keputusan/Tindakan yang sebelumnya belum ada kepada Pejabat/badan pemerintahan yang berwenang. Sedangkan tujuan dalam kaidah Pasal 77 dan 78 UUAP adalah untuk membatalkan Keputusan atau Tindakan yang sudah ada (*existing*).

Dengan adanya perubahan norma dalam Pasal 53 UUAP berdasarkan Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja, maka telah terjadi perubahan paradigma mengenai KTUN fiktif positif (*Positieve fictieve*

*beschikking*) dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya bahwa Sikap Diam Pejabat atau Badan atas permohonan dari warga masyarakat berakibat permohonan dianggap dikabulkan secara hukum. Kemudian untuk mendapatkan tindak lanjut atas dianggap dikabulkannya permohonan tersebut (yakni berupa Keputusan atau tindakan yang dimohonkan), maka TIDAK PERLU LAGI MENGAJUKAN PERMOHONAN DI PENGADILAN karena ketentuan yang secara khusus mengatur kewenangan Pengadilan sudah tidak diatur berdasarkan Pasal 175 Undang-Undang Cipta Kerja.

Dalam kaidah fiktif positif Pasal 77 dan 78 UUAP warga masyarakat harusnya tidak harus mengajukan gugatan di Pengadilan karena Pejabat/badan yang menjadi termohon dalam keberatan/banding administratif wajib menindaklanjuti permohonan pembatalan dalam keberatan/banding dengan keputusan paling lama diselesaikan dalam waktu lima hari kerja. Namun pada praktiknya gugatan tetap diajukan ke Pengadilan karena warga masyarakat tidak mendapat kepastian hukum mengenai tindak lanjut dari fiktif positif dalam Pasal 77 dan 78 tersebut. Hal demikian ini sejalan dengan adagium *cursus curiae est lex curiae* (praktik di pengadilan adalah hukum bagi pengadilan itu sendiri) (Murphy: 2006).

Selain dalam Pasal 53 dan Pasal 77-78 UUAP, ketentuan mengenai fiktif positif juga diatur dalam beberapa pasal lain dalam UUAP setelah diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja yang mengatur tenggang waktu penerbitan keputusan, termasuk mengenai jenis perizinan baru yakni standar:

- Pasal 39 ayat (6) UUAP sebagaimana diubah dalam Pasal 175 angka 4 Undang-Undang Cipta Kerja, yakni atas penerbitan perizinan berupa Izin, Dispensasi, atau Konsesi maka pejabat/badan wajib memberi persetujuan atau penolakan paling lama dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja;
- Pasal 39 ayat (7) UUAP sebagaimana diubah dalam Pasal 175 angka 4 Undang-Undang Cipta Kerja, yakni Keputusan (sertifikat) Standar berlaku sejak saat si pemohon telah menyatakan "*komitmen pemenuhan elemen standar*".

Ada pun dalam Artikel ini hanya akan berfokus pada penerapan dan penegakan hukum atas terbitnya KTUN Fiktif Positif Pasal 53 UUAP sebagaimana diubah dalam Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja saja.

## **B. Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif di Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Cipta Kerja**

Sebagian ahli hukum berpendapat bahwa dengan adanya perubahan Pasal 53 UUAP dalam Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja, maka telah terjadi paradigma KTUN fiktif positif murni. Maksudnya adalah setiap permohonan yang telah dianggap dikabulkan dapat dianggap telah terbit keputusan yang mengabdikan tanpa harus diberikan keputusan tindak lanjut lagi karena ketiadaan peraturan presiden sebagai peraturan pelaksanaannya (Bimasakti: 2021). Namun ternyata dalam praktik hal ini masih menimbulkan polemik, sehingga justru tidak memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Misalnya, warga masyarakat yang meminta penerbitan sertipikat kepada kepala kantor pertanahan yang tidak diproses sampai berakhirnya batas waktu yang diatur tentu tidak bisa menggunakan alasan lewat waktu tersebut dikatakan telah timbul "Sertipikat fiktif" sebagai pengganti sertifikat hak milik yang diminta. Oleh karena itu kemudian saat ini banyak perkara-perkara eks-Pasal 53 UUAP atau permohonan fiktif positif itu yang "diselundupkan" menjadi sengketa "Tindakan Pemerintahan" dengan dasar PERMA OOD.

Permasalahannya adalah, jika sengketa-sengketa permohonan fiktif positif ini diselundupkan kepada sengketa tindakan sebagaimana diatur PERMA OOD, Objek Sengketa yang diatur hanya terbatas pada "Tindakan Pemerintahan" atau "Tindakan administrasi pemerintahan". Menurut Pasal 1 angka 8 UUAP sengketa ini objeknya adalah "Perbuatan Konkret" atau dalam istilah Pasal 87 huruf a UUAP disebut sebagai "Tindakan Faktual" (*feitelijke handelingen*). Sehingga jika objek permohonannya adalah untuk menerbitkan keputusan, rasanya sangat tidak tepat menggunakan mekanisme gugatan dengan objek sengketa tindakan pemerintahan/ tindakan faktual. Dengan demikian penulis mengusulkan mekanisme penyelesaian sengketa gugata biasa dengan rincian sebagai berikut:

### **1. Objek Sengketa**

Objek Sengketa Berupa Keputusan yang bersifat Fiktif. Pada Pasal 53 UUAP Jo. Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja, apabila Pejabat/badan pemerintahan tidak menyelesaikan permohonan dari orang atau badan hukum perdata (warga masyarakat) atas penerbitan keputusan atau dilakukannya tindakan dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, atau dalam

lima hari kerja jika tidak ditetapkan, maka permohonan secara hukum dianggap dikabulkan. Jika dikontekstualisasikan dengan Pasal 3 ayat (1) UU Peradilan TUN di atas maka bentuk pengabulan secara hukum ini disamakan dengan Keputusan, karena yang seharusnya Pejabat/badan tersebut menerbitkan keputusan tetapi tidak diterbitkan sampai batas waktunya habis. Sehingga keputusan demikian dapat digugat di Peradilan TUN. Dengan demikian rumusan objek sengketa dalam gugatan atas KTUN fiktif positif tersebut adalah:

- Objek Sengketa dalam perkara ini adalah Keputusan berupa KTUN fiktif positif yang mengabulkan secara hukum permohonan Penggugat atas penerbitan ..... (sebut isi permohonan keputusannya), yang dianggap dikabulkan sejak tanggal ..... (isi tanggal berakhirnya batas waktu yang dimaksud dalam Pasal 53 UU Admistrasi Pemerintahan).

Ada pun rumusan petitum terkait gugatan atas KTUN fiktif positif akan menjadi:

- (1) Menyatakan batal/tidak sah KTUN fiktif positif yang mengabulkan secara hukum permohonan Penggugat atas penerbitan ..... (sebut isi permohonan keputusannya), yang dianggap dikabulkan sejak tanggal ..... (isi tanggal berakhirnya batas waktu yang dimaksud dalam Pasal 53 UU Admistrasi Pemerintahan);
- (2) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut KTUN fiktif positif yang mengabulkan secara hukum permohonan Penggugat atas penerbitan ..... (sebut isi permohonan keputusannya), yang dianggap dikabulkan sejak tanggal ..... (isi tanggal berakhirnya batas waktu yang dimaksud dalam Pasal 53 UU Admistrasi Pemerintahan);
- (3) Mewajibkan Tergugat untuk menerbitkan KTUN berupa ..... (sebut isi permohonan keputusannya), yang dianggap dikabulkan sejak tanggal ..... (isi tanggal berakhirnya batas waktu yang dimaksud dalam Pasal 53 UU Admistrasi Pemerintahan);

## 2. Penggugat dan Tergugat

Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004 diatur kaidah yakni warga masyarakat (baik orang ataupun badan hukum perdata) bisa menggugat di pengadilan sepanjang kepentingannya dirugikan oleh penerbitan suatu keputusan (dan/atau tindakan) (Widyadnyana: 2019). Patut dicatat pula penjelasan pasal tersebut menyatakan hanya pihak yang “terkena” langsung oleh akibat hukum (atau faktual) dari objek sengketa yang dapat mengajukan gugatan. Sehingga adanya kepentingan langsung sangat penting untuk menentukan apakah seseorang dapat menggugat atau tidak, sesuai asas “*Geen belang, geen actie*” (tiada kepentingan, tiada gugatan) (Susanti: 2019). Selanjutnya mengenai subjek Tergugat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 51 Tahun 2009 yakni Pejabat atau Badan tata usaha Negara yang menerbitkan keputusan (dan/atau tindakan) sesuai kewenangan yang ada padanya atau dilimpahkan kepadanya. Dalam konteks ini berarti gugatan diajukan kepada pejabat/badan yang dianggap menerbitkan KTUN fiktif positif yakni pejabat/badan yang telah diajukan permohonan penerbitan keputusan sebelumnya oleh Penggugat sebagaimana gugatan dalam fiktif negatif dahulu. Tergugat haruslah yang memegang kewenangan secara atribusi atau delegasi, bukan melalui mandat (Kurnia: 2020).

## SIMPULAN

Pada dasarnya setelah diundangkan Undang-Undang Cipta Kerja, permohonan kepada pejabat atau badan pemerintahan yang tidak diselesaikan tepat waktu akan secara hukum dianggap dikabulkan, yang juga dikenal dengan KTUN Fiktif Positif, dan Peradilan TUN tidak lagi berwenang mengadili perkara permohonan fiktif positif. Namun pada kenyataannya peran Peradilan TUN masih dibutuhkan dalam rangka menjamin kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi orang atau badan hukum perdata (warga masyarakat) yang mengajukan permohonan penerbitan keputusan kepada pejabat atau badan pemerintahan. Kebutuhan akan peran peradilan ini terbukti dengan adanya praktik penyelundupan hukum dari perkara-perkara bekas permohonan fiktif positif kepada bentuk gugatan tindakan faktual, meski pun objek sengketa bukan tindakan faktual. Kebutuhan ini timbul karena pada praktiknya pejabat/badan tidak melaksanakan tindak lanjut atas terbitnya KTUN fiktif positif sebagaimana diatur dalam UUAP dan Undang-Undang Cipta Kerja karena belum ada Peraturan Presiden selaku peraturan pelaksanaannya. Sehingga masyarakat pada faktanya butuh daya paksa dari pengadilan kepada pejabat/badan pemerintahan. Dengan demikian diperlukan suatu solusi atas kebutuhan praktis warga masyarakat tersebut berdasarkan konstruksi hukum acara yang ada melalui rekonstruksi penyelesaian sengketa KTUN fiktif positif di Peradilan TUN.

Rekonstruksi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah dengan membangun ulang beberapa konsep terkait penyelesaian sengketa atas KTUN fiktif positif, yakni melalui rekonstruksi objek sengketa pada gugatan TUN, dan para pihak di pengadilan. Objek Sengketa pada gugatan TUN dalam konteks penerbitan KTUN fiktif positif adalah KTUN fiktif positif itu sendiri yang dianggap tidak menyelesaikan permohonan dari warga masyarakat. Tujuan dari mendudukkan KTUN fiktif positif sebagai objek sengketa adalah untuk membatalkannya dan mewajibkan Tergugat (badan/pejabat) untuk menerbitkan keputusan konkret yang dimohonkan oleh warga masyarakat. Pihak Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan sedangkan Tergugat adalah badan atau pejabat yang menerbitkan keputusan fiktif positif.

#### DAFTAR PUSTAKA

- A., I Gede Buonsu, A Sagung, Laksmi Dewi., dan Luh Putu Suryani. (2021). "Keputusan Fiktif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara". *Jurnal Preferensi Hukum* Vol. 2, No. 1.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna dan Heru Susetyo. (2021). *Aspek-Aspek Hukum dalam Pelayanan Publik Setelah Undang-Undang Cipta Kerja*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Dhikshita., Ida Bagus Gede Putra Agung; Deni Clara. Sinta, dan Candra. Dwi Irawan. (2022). "Politik Hukum dan Quo. Vadis Pembentukan. Undang-.Undang dengan Metode Omnibus Law di Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 19 No. 2.
- Effendi, Maftuh. (2017). *Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi*. Bandar Lampung: Pusaka Media.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. (2017). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kurnia, Aloysius Eka. (2020). "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Keputusan Gubernur Tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No, 3.
- Mar, Maksymilian Del & William Twining (ed.). (2015). *Legal Fictions in Theory and Practice*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Megantara, Aldwin Rahadian. (2021). *Catatan. Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish.
- Murphy, James Bernard. (2006). "The Lawyer and the Layman: Two Perspectives on the Rule of Law". *The Review of Politics*, 68.
- Norra, Azza Azka. (2020). "Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ". *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 3 No. 2.
- Simanjuntak, Enrico. (2018). "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha di Indonesia". *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 7, Nomor 2.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili.Perkara.Fiktif Positif (Analisis dan Refleksi Putusan PTU dalam Perkara Fiktif Positif selama Kurun Waktu 2014-2019)*. Depok: Rajawali Press.
- Susanti, Erna. (2019). "Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Sebagai Media Pengawasan Masyarakat Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa". *Jurnal Risalah Hukum*, Vol. 5 No. 2.
- Widyadnyana, Made Martha dan I Wayan Suardana. (2019). "Tinjauan Yuridis Perluasan Subjek Dan Objek Sengketa Dalam Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 7 No. 7.
- Wulandari, Dessy. (2020). "Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara". *Lex Renaissance*, Vol. 5 No. 1.