



---

**DAMPAK UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA TERHADAP PENYELESAIAN  
SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI LINGKUNGAN PERADILAN  
TATA USAHA NEGARA**

**Joel Raymon Siahaan  
Universitas DR. Soetomo Surabaya**

---

**INFORMASI ARTIKEL**

**ABSTRAK**

---

*Dikirim : 01 Desember 2021  
Revisi pertama : 06 Desember 2021  
Diterima : 10 Desember 2021  
Tersedia online : 28 Desember 2021*

---

*Kata Kunci: Dampak, Undang-Undang  
Cipta Kerja, Penyelesaian Sengketa,  
Pengadilan Tata Usaha Negara*

---

*Email : [joelraymond23@gmail.com](mailto:joelraymond23@gmail.com)*

---

*Penelitian ini bertujuan sesuai dengan judul “Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara” yang dimana undang-undang cipta kerja apakah merubah pelaksanaan penyelesaian sengketa di pengadilan tata usaha negara. Pada setiap berisi mengenai bagaimana dampak undang-undang cipta kerja dalam penyelesaian sengketa di lingkungan peradilan tata usaha negara, apa saja sengketa yang bisa diselesaikan oleh pengadilan tata usaha negara, dan bagaimana penyelesaian sengketa di tata usaha negara sebelum dan sesudah adanya undang-undang cipta kerja dan yang terakhir di tutup oleh kesimpulan dan saran.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, berarti di negara kita hukumlah yang mempunyai arti penting terutama dalam semua segi-segi kehidupan masyarakat. Segala penyelenggaraan yang dilaksanakan oleh negara dengan perantaraan pemerintahnya harus sesuai dan menurut saluran-saluran yang telah ditentukan terlebih dahulu oleh hukum.

Karena negara Indonesia merupakan negara hukum, tiap tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang telah diadakan lebih dahulu, merupakan batas kekuasaan penyelenggaraan negara. Undang Undang Dasar yang memuat norma-norma hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati, juga oleh pemerintah atau badan-badannya sendiri.

Keberadaan pengadilan tata usaha negara di berbagai negara modern terutama negara-negara penganut paham *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) merupakan suatu tonggak yang menjadi tumpuan harapan masyarakat atau warga negara untuk mempertahankan hak-haknya yang dirugikan oleh perbuatan hukum publik pejabat administrasi negara karena keputusan atau kebijakan yang dikeluarkannya.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka dapat dipahami bahwa pengadilan tata usaha negara diperlukan keberadaannya, sebagai salah satu jalur bagi para pencari keadilan yang merasa kepentingannya dirugikan karena dalam melaksanakan kekuasaannya itu ternyata badan atau pejabat administrasi negara yang bersangkutan terbukti melanggar ketentuan hukum.

Di Indonesia, pengadilan tata usaha negara dikenal dengan pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam UU No.5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004. Berdasarkan Pasal 24 ayat (3) Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan 10 November 2001 Jo pasal 10 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dikenal 4 lingkungan lembaga peradilan, yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Tiap-tiap lembaga ini mempunyai kewenangan dan fungsi masing-masing, sehingga lembaga-lembaga peradilan ini mempunyai kompetensi absolut yang berbeda satu dengan lainnya.

Tujuan pembentukan dan kedudukan suatu pengadilan tata usaha negara, terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, oleh karenanya hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi disamping juga hak masyarakatnya. Kepentingan perseorangan adalah seimbang dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Berkait hal tersebut, S.F Marbun menyatakan secara filosofis tujuan pembentukan peradilan administrasi negara (PTUN) adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan hak-hak masyarakat, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Dengan demikian lembaga pengadilan tata usaha negara adalah sebagai salah satu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, merupakan kekuasaan yang merdeka yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Penegakan

hukum dan keadilan ini merupakan bagian dari perlindungan hukum bagi rakyat atas perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara yang melanggar hukum.

Berdasarkan hal tersebut, maka pengadilan tata usaha negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan (*justiciabelen*) yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun segala bentuk tindakan pejabat administrasi negara telah diatur dalam norma-norma hukum administrasi negara akan tetapi bila tidak ada lembaga penegak hukum dari hukum administrasi negara itu sendiri, maka norma-norma tersebut tidak mempunyai arti apa-apa. Oleh sebab itu eksistensi pengadilan tata usaha negara sesuatu yang wajib, dengan maksud selain sebagai sarana kontrol yuridis terhadap pelaksana administrasi negara juga sebagai suatu bentuk atau wadah perlindungan hukum bagi masyarakat karena dari segi kedudukan hukumnya berada pada posisi yang lemah. Berkenaan dengan konsep perlindungan hukum bagi masyarakat di Indonesia, sesungguhnya beranjak dari makna Pancasila yang berarti kekeluargaan atau gotong royong. Dalam kaitan ini, Philipus M. Hadjon asas berdasarkan jiwa kekeluargaan ini dapat disebut pula sebagai asas kerukunan. Asas kerukunan tersebut melandasi hubungan antara pemerintah dengan rakyat, serta antara organ kekuasaan negara yang satu dengan lainnya yang melahirkan hubungan fungsional proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. Atas dasar keserasian hubungan berdasarkan asas kerukunan, maka sedapat mungkin penyelesaian sengketa dilakukan melalui cara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir. Hal itu karena musyawarah sebagai cerminan perlindungan hukum preventif berupa pemberian kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum pemerintah memberikan keputusan yang definitif. Musyawarah sangat besar artinya ditinjau dari perbuatan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena pemerintah akan terdorong untuk mengambil sikap hati-hati, sehingga sengketa yang kemungkinan dapat terjadi dapat dicegah.

Sengketa yang dimaksud adalah berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa : “Sengketa tata usaha negara (sengketa administrasi negara) adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara (administrasi negara) antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara (pejabat administrasi negara) baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (keputusan administrasi negara), termasuk kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pada kenyataannya sengketa administrasi negara muncul jikalau seseorang atau badan hukum perdata merasa dirugikan, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan. Sebagaimana diketahui bahwa, pejabat administrasi negara dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan umum tidak terlepas dari tindakan mengeluarkan keputusan, sehingga tidak menutup kemungkinan pula keputusan tadi menimbulkan kerugian. Selain berbentuk keputusan tindakan pejabat tadi dapat berbentuk perbuatan materil sepanjang dalam rangka melaksanakan perbuatan hukum publik. Akan tetapi terhadap pelanggaran hukum atas perbuatan hukum publik yang bersifat materil (*onrechmatige overheidsdaad*) sampai saat ini penyelesaian

sengketanya bukan kewenangan pengadilan tata usaha negara, karena undang-undang pengadilan tata usaha negara saat ini belum mengadopsi sebagaimana yang ada dalam sistem peradilan administrasi negara di Prancis yang nota benanya menjadi kiblat penyelesaian sengketa administrasi di dunia. Meskipun demikian melihat perkembangan ke depan nantinya (dalam rangka reformasi administrasi pemerintahan) menurut penulis suatu hal yang harus dibentuk satu sistem peradilan administrasi negara terpadu, artinya segala sengketa administrasi negara diselesaikan melalui pengadilan tata usaha negara. Kenyataan ini diperlukan karena disamping esensi pengadilan tata usaha negara sebagai satu-satunya lembaga penegakan hukum administrasi negara sebagaimana termaktub dalam Konstitusi juga membuat sederhana (simple) penyelesaian sengketa administrasi negara melalui satu pintu lembaga peradilan dan untuk menghindari overlap kewenangan dalam penyelesaian sengketa administrasi negara.

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu bentuk instrumen pemerintah berbentuk yuridis yang diterbitkan berdasarkan permohonan yang diajukan oleh warga negara sesuai dengan prosedur yang berlaku. Namun, terkadang ditemukan keadaan ketika badan atau pejabat tata usaha negara tidak menerbitkan keputusan baik itu menerima atau menolak, terhadap permohonan yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum perdata. Sebelum berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), sikap diam dan pengabaian pejabat tata usaha negara tersebut diartikan sebagai penolakan. Hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 menganut asas fiktif negatif. Seiring dengan perkembangan hukum terdapat pergeseran atas sikap diam dan pengabaian pejabat pemerintahan. Setelah diterbitkannya UUAP yang menyebutkan apabila tidak ditentukan batas waktu penerbitan KTUN dalam ketentuan peraturan perundangundangan, maka pejabat tata usaha negara wajib menerbitkannya paling lama dalam kurun waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima. Apabila dalam 10 (sepuluh) hari pejabat tata usaha negara tidak menerbitkan KTUN, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum dan untuk dapat menimbulkan kepastian hukum, pemohon harus mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk mendapatkan putusan penerimaan.

Tanggal 2 November 2020 merupakan tonggak perubahan mendasar atas berlakunya sistem hokum di Indonesia. Berbagai perubahan terjadi pada saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Salah satu perubahan adalah dalam bidang administrasi pemerintahan, dimana ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur keberadaan lembaga permohonan fiktif positif yang menjadi salah satu kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara ditiadakan.

Mengalir dari pertimbangan tersebut di atas, kiranya menjadi hal yang menarik untuk dikaji lebih mendalam dampak atau konsekuensi yuridis atas pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

## **METODE PENELITIAN**

Tipe penelitian dalam skripsi ini menggunakan tipe penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif menurut Peter Mahmud Marzuki yaitu

“suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan secara perundang-undangan (*statute approach*) adalah penelitian yang pendekatannya utamanya melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pendekatan konsep (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang diperoleh melalui literatur-literatur dan bahan bacaan lainnya sebagai teori pendukung dari pembahasan tersebut. Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) merupakan pendekatan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

Penulisan ini menggunakan bahan hukum yang diperoleh melalui studi yang berbentuk:

- 1) Sumber Bahan Hukum Primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari asas dan kaidah hukum yang berlaku, baik berupa peraturan perundang-undangan.
  - a. Undang-undang ptun nomor 5 tahun 1986
  - b. Undang-undang ptun nomor 9 tahun 2004
  - c. Undang-undang ptun nomor 51 tahun 2009
  - d. Undang-undang nomor 30 tahun 2014
  - e. Undang-undang cipta kerja nomor 11 tahun 2020
- 2) Sumber Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang mempunyai sifat tidak mengikat dan diperoleh dari penelitian kepustakaan untuk mendukung bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari:
  - a. Buku-buku tentang perbankan dan perlindungan hukum.
  - b. Buku-buku tentang perjanjian.
  - c. Jurnal hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.
- 3) Sumber Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus hukum, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan sebagainya.

### **Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Untuk mendapatkan data-data yang terkait digunakan beberapa metode pengumpulan data, Sorjono Soekanto menyebutkan ada tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumentasi, observasi, dan interview. Langkah pengumpulan data-data dilakukan dengan dokumentasi dan observasi, yakni mempelajari peraturan perundang-undangan dan menginventarisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan dalam skripsi, mengklasifikasi (menggolongkan) bahan hukum yang sesuai dengan kebutuhan penulisan dan mengurutkan (sistemasi) bahan hukum tersebut. Langkah menganalisis bahan hukum untuk memperoleh jawaban atas permasalahan digunakan penalaran yang bersifat deduksi (dari argumentasi umum ke khusus) yang berawal dari bahan hukum dan dikaitkan dengan pokok permasalahan pada masalah yang dikaji.

### **Analisis Bahan Hukum**

Dalam hal ini analisa data yang digunakan oleh penulis adalah deskriptif kualitatif, yaitu analisa yang menggambarkan keadaan atau status fenomena dengan kata-kata atau kalimat, kemudian dipisahkan menurut kategorinya untuk memperoleh kesimpulan.

### **PEMBAHASAN**

#### **Arah Kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja**

Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mengakomodasi dan membagi keadilan pada orang-orang yang akan diaturnya. Indonesia merupakan negara yang menganut paham negara hukum yang demokratis serta memiliki asas penyelenggaraan pemerintah yang baik. Sebagaimana disebutkan dalam konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hokum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945”

Tujuan Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tercantum di dalam konsideran:

- a. bahwa untuk mewujudkan tujuan pembentukan Pemerintah Negera Indonesia dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga Negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja.
- b. Bahwa dengan cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi.
- c. Bahwa untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.
- d. Bahwa pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai Undang-Undang sector saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hokum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan;
- e. Bahwa upaya perubahan pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja dilakukan melalui perubahan Undang-Undang sector yang belum mendukung terwujudnya sinkronisasi dalam menjamin percepatan cipta kerja, sehingga diperlukan terobosan hokum yang dapat

menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa Undang-Undang ke dalam satu Undang-Undang secara komprehensif, bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e, perlu membentuk Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

UU Cipta kerja dipercaya pemerintah sebagai strategi jitu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan investasi karena UU ini melakukan deregulasi terhadap beberapa ketentuan termasuk ketentuan mengenai Administrasi Pemerintahan. Ketentuan mengenai Administrasi Pemerintahan secara khusus diatur di dalam BAB XI UU Cipta Kerja yaitu Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Kerja. Bab XI ini terdiri dari 3 pasal: Pasal 174 terkait kewenangan, Pasal 175 yang mengubah beberapa ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 176 yang mengubah beberapa ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan perubahan-perubahannya.

### **Sengketa Tata Usaha Negara Setelah di Undangkan Undang-Undang Cipta Kerja di Peradilan Tata Usaha Negeri**

#### **1. Sengketa Tata Usaha Negara Secara Umum**

Menurut pasal 1 angka 11 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan TUN gugatan adalah suatu permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat TUN dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Gugatan di Peradilan TUN diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu Keputusan TUN. Adanya unsur kepentingan dalam pengajuan gugatan inilah yang merupakan hal yang sangat urgen dalam sengketa di Peradilan TUN. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (1) dimana ketentuan pasal ini menjadi dasar mengenai siapa yang bertindak sebagai subjek penggugat di Peratun, yaitu Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN. Selanjutnya Pasal 53 ayat (2) menyebutkan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan. Mengenai alasan yang dapat digunakan dalam gugatan, Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 telah mengubah ketentuan pasal pada UU PTUN sebelumnya, adapun alasan-alasannya sebagai berikut:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan ketentuan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, maka dapat diketahui bahwa sengketa Tata Usaha Negara yang diselesaikan melalui gugatan adalah sebagai berikut.

- a. Sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya tidak tersedia upaya administrative, artinya dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan timbulnya sengketa Tata Usaha Negara tidak ada ketentuan tentang upaya administrative yang harus dilalui.

b. Sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya sudah melalui upaya administrative yang tersedia (keberatan dan atau banding administratif) dan sudah mendapat keputusan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atau atasan atau instansi lain dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, akan tetapi terhadap keputusan tersebut, orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara masih belum dapat menerimanya.

## 2. Sengketa Tata Usaha Negara Setelah Undang-undang Cipta Kerja Berlaku

Moral demokrasi sangat mempengaruhi hukum dan perubahan hukum, bahkan mempengaruhi pelaksanaan hukum dan penegakan hukum. Seluruh lapisan hukum, seperti Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Perburuhan, Hukum Tanah /Agraria, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara dan lain-lainnya dibidang hukum terpengaruh oleh moral demokrasi.

Sikap pasif Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan itu, dapat disamakan dengan keputusan tertulis yang berisi penolakan meskipun tidak tertulis. Keputusan demikian disebut keputusan fiktif-negatif.

artinya tidak mengeluarkan keputusan tertulis, tetapi dianggap telah mengeluarkan keputusan tertulis, sedangkan negatif berarti karena keputusan itu berupa penolakan terhadap suatu permohonan. Dengan demikian keharusan suatu keputusan tertulis sebagai kompetensi absolute peradilan administrasi menjadi tidak lagi mutlak.

Lancarnya pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara akan sangat tergantung kepada kesadaran sukarela, serta sikap dan perilaku dari seluruh jajaran pemerintahan itu sendiri, yang bertanggung jawab akan kelangsungan kehidupan Negara sebagai negasa hukum. Dalam praktek, pada umumnya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dipatuhi bukan karena Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri, melainkan setelah ada paksaan-paksaan secara tidak langsung, melalui pemberitaan-pemberitaan dimedia masa (Pasal 116 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004)

PTUN tidak lagi berwenang menangani perkara fiktif positif pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dengan argumentasi : Bahwa dasar kewenangannya telah tidak ada lagi karena Pasal 53 ayat (4), (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah diubah sehingga frasa" pengadilan" sudah tidak ada lagi. Pelaksanaan putusnya akan terkendala karena ketentuan pelaksanaan putusan pengadilan atas perkara permohonan fiktif positif yaitu Pasal 53 ayat (6) sudah tidak ada lagi sehingga tidak ada lagi ketentuan hukum yang mewajibkan pejabat untuk menerbitkan keputusan/tindakan berdasarkan putusan pengadilan atas perkara permohonan fiktif positif sebagaimana dimaksud pada ayat (5) pasal 53 UndangUndang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Sehingga menyebabkan putusan non eksekutabel, dan tidak tercapai asas peradilan sederhana, cepat dan biaya murah karena ternyata jalan buntu sebab pelaksanaan putusnya tidak dapat dijalankan. Tidak dimungkinkan kembali menggunakan sarana penyelesaian fiktif negatif sebagaimana diatur Pasal 3 Undang-Undang

nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peratun. Meskipun Pasal 3 Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peratun tidak dicabut/dihapus namun

Pada Saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah merubah konsep fiktif negatif menjadi konsep fiktif positif meskipun fiktif positif semu. Kemudian saat ini dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja maka konsep fiktif positif semu telah berubah menjadi fiktif positif mutlak, oleh karenanya hukum tidak boleh berstandar ganda karena mencerminkan tidak adanya ketidakpastian hukum Misalnya ketika permohonan keputusan/tindakan yang diajukan seseorang kepada pejabat pemerintah tidak di jawab maka dalam 5 hari kerja dianggap dikabulkan menurut hukum dikur posit) kemudian waktu berlalu dan setelah didiamkan selama 4 bulan oleh pejabat menjadi dianggap ditolak (fiktif negatif) sebagaimana Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peratun, hal tersebut tidak dimungkinkan menurut logika hukum.

Dimungkinkan masuknya perkara fiktif positif dengan mengajukan gugatan OOD dengan petitum meminta pengadilan agar mewajibkan Tergugat menerbitkan keputusan/melakukan tindakan yang dimohonkan pemohon. Tidak ada ketentuan peralihan yang mengatur mengenai penanganan perkara permohonan fiktif positif yang sedang berjalan dalam masa peralihan. Dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman diatur Pengadilan dilarang menolak perkara, namun demikian putusannya diserahkan kepada hakim dapat mengabulkan menolak menyatakan tidak diterima dll

Mengenai permasalahan apakah fiktif positif ini hanya terkait dengan UU cipta kerja saja atau tidak, maka harus hati-hati, bisa jadi dalam hal tertentu fiktif positif semu yang diluar UU Cipta kerja masih bisa berlaku kecuali yang diatur dalam UU Ciptaker. Hal ini masih Perlu pengkajian lebih lanjut.

Ketantuan Pasal 175 UU Cipta kerja khususnya pada ketentuan yang menghapus Pasal 38 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang PPLH (Pengaturan Izin Lingkungan dan kewenangan PTUN mengadili izin lingkungan telah dihapus oleh UU Cipta kerja) memunculkan permasalahan hukum Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 membawa Perubahan konsep dari izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan sehingga berimplikasi terhadap praktek maupun dalam penanganan perkara di PTUN.

Bahwa ketentuan mengenai Izin Lingkungan dan kewenangan PTUN dalam mengadili pembatalan Izin Lingkungan telah dihapus oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Kewenangan sengketa lingkungan hidup justru menjadi meluas karena sengketa administrasi umum terkait dengan lingkungan hidup tetap ada jadi tetap dapat di gugat sebagaimana dalam SK KMA No. 36/KMA/SK/11/2013. Sengketa terkait lingkungan tersebut bisa digugat dengan sengketa atas KTUN atau dengan Sengketa OOD.

Tidak ada ketentuan peralihan yang mengatur mengenai penanganan perkara Izin Lingkungan Hidup yang sedang berjalan Ketantuan Pasal 184 - Cipta kerja tentang "ketentuan peralihan" tidak memuat penyesuaian pengaturan tindakan atau hubungan hukum yang sudah ada berdasar Peraturan perundang-undangan lama terhadap peraturan perundang-undangan baru untuk mengisi kekosongan hukum saat peralihan keadaan, khususnya penanganan perkara tertentu (perkara permohonan fiktif

positif dan perkara izin lingkungan) yang sedang berjalan. Ketentuan Pasal 185 UU Cipta Kerja tentang "ketentuan Penutup" terdapat jangka waktu penerbitan peraturan pelaksana, hal ini menimbulkan kekosongan hukum sampai peraturan pelaksanaanya diterbitkan.

## **Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Menurut Undang-Undang Cipta Kerja**

### **1. Mekanisme Penyelesaian Tata Usaha Negara Sebelum Diundangkannya Undang-undang Cipta Kerja**

Perubahan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara di anggap penting, karena acap kali penyelesaian yang di ajukan banding kepada Peradilan Tata Usaha negara menjadikan citra dalam internal pemerintahan tidak sanggup melaksanakan problematik di dalam internal pemerintahannya itu sendiri. Sehingga dengan norma hukum yang baru Undang-undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014, Apabila sudah menjadi keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dan mengakibatkan timbulnya sengketa Kepegawaian maka harus terlebih dahulu diajukan ke BPASN setelah itu tidak puas maka dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Urutan Aturan undang-undang yang berlaku sampai sekarang

- a Undang-undang ptun nomor 5 tahun 1986
- b Undang-undang ptun nomor 9 tahun 2004
- c Undang-undang ptun nomor 51 tahun 2009
- d Undang-undang cipta kerja nomor 11 tahun 2020

Sengketa tata usaha negara ini diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan mengajukan gugatan tertulis yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi

Ada 2 mekanisme penyelesaian sengketa tata usaha Negara

#### **1) Upaya Administratif**

Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk:

##### **a. Keberatan**

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

##### **b. Banding Administratif**

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang

mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan

2) Gugatan Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif sudah digunakan

Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Namun, jika peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Sehingga yang menjadi tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Sedangkan yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, yang menjadi objek sengketa, adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Yang tidak termasuk ke dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU 5/1986 berserta perubahannya adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Perlu diketahui bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 hari dihitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Ada dua cara penyelesaian sengketa kepegawaian yaitu khusus untuk pelanggaran disiplin diupayakan terlebih dahulu penyelesaian melalui saluran Upaya Administratif itu terdiri dari :

1. Keberatan, yakni jika penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu;
2. Banding, yakni apabila penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

Keberatan dan Banding Administratif adalah Keberatan kepada atasan yang berwenang menghukum sedangkan Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan ASN yang selanjutnya akan penulis bahas bahwa lembaga yang menyelesaikan banding administratif ini melalui badan pertimbangan kepegawaian (Hartini, 2011). Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sesuai ketentuan Pasal 129 maka pelanggaran disiplin yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan semua pelanggaran non disiplin yang juga dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian semuanya diselesaikan ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara Paradigma penyelesaian sengketa kasus kepegawaian berubah sejak ditetapkannya UU Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014. Dalam pasal 129 disebutkan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif. Menguatkan aturan tersebut di tahun yang sama, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga ditetapkan. Dalam Pasal 75 UU tersebut menegaskan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan. Artinya, seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sengketa kepegawaian merupakan keadaan yang tidak dikehendaki oleh setiap Pegawai Negeri Sipil, tetapi harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku, sehingga yang bersangkutan memperoleh penyelesaian secara adil dan obyektif. Apabila satu pihak belum merasa puas atas keputusan dari pejabat yang berwenang menghukum, maka dia dapat mengajukan upaya administratif, apabila belum memperoleh apa yang diharapkan, selanjutnya dapat menempuh jalan mengajukan keberatan kepada badan peradilan yang lebih tinggi, yaitu mengajukan keberatan melalui BAPEK, Peradilan Tata Usaha Negara atau mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung.

Hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan dalam upaya administratif yaitu Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, yang tertuang dalam Pasal 34 Jo Pasal 7 ayat 3 huruf a dan b Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Lebih lanjut, Pasal 34 Jo Pasal 7

Ayat 4 Huruf d dan e menyebutkan hukuman disiplin yang dapat diajukan banding dalam upaya administratif yaitu hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat pembina kepegawaian dan gubernur selaku wakil pemerintah berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

## 2. Penyelesaian sengketa tata usaha negara menurut undang-undang cipta kerja

Dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara menurut undang-undang cipta kerja lebih membahas tentang gugatan fiktif positif yang dimana UU Cipta Kerja Pasal 175 poin 6 ternyata materi muatannya merubah beberapa aturan terkait fiktif positif sebagaimana yang diulas di atas. Pertama, batas waktu diamnya badan atau pejabat administrasi yang semula ditentukan 10 hari dalam UU AP untuk dianggap fiktif positif, dirubah menjadi 5 hari dalam UU Cipta Kerja. Aturan selengkapnya menyebut sebagai berikut:

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 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan. Pemangkasan waktu menjadi lebih cepat tersebut, menurut pendapat penulis disatu sisi merupakan satu hal yang baik karena artinya memberikan tanggung jawab kepada badan atau pejabat administrasi untuk bekerja secara lebih cepat dalam pelayanan publik. Namun perlu disadari juga bahwa pemangkasan waktu pada sisi lain justru akan berdampak buruk pada penurunan kualitas pemeriksaan syarat-syarat dari suatu permohonan yang diajukan, karena pemerintah akan tergesa-gesa membuat keputusan dengan dikejar deadline yang hanya 5 hari sejak permohonan diterima.

UU Cipta Kerja Pasal 157 angka 6 juga menghapus ayat (4), (5) pasal 53 UU AP yang mengatur mekanisme permohonan penetapan fiktif positif melalui PTUN. Maka artinya kedepan keputusan-keputusan yang bersifat fiktif positif tidak perlu lagi diajukan kepada PTUN untuk mendapatkan putusan. Secara tidak langsung hal ini berdampak terhadap kewenangan absolut PTUN dalam memutuskan permohonan fiktif positif menjadi hilang dengan berlakunya UU Cipta Kerja.

Penghapusan peran PTUN dalam memutuskan fiktif positif adalah hal yang keliru. Mengapa? Karena disini artinya pembentuk UU menghilangkan mekanisme kontrol badan yudisial atas tindakan pemerintah yang mengabaikan sesuatu permohonan yang ditujukan kepadanya (*administrative inaction*), bersikap tidak responsif (*unresponsive*), memproses suatu permohonan secara berlarut-larut (*delaying services*) dan lain sebagainya yang identik dengan hal-hal yang sifatnya termasuk dalam kategori maladministrasi. Selain itu menghilangkan keterlibatan PTUN yang “memproduksi“ putusan fiktif positif, seakan-akan menjadikan fiktif positif ini jenis keputusan administratif “setengah hidup“, karena eksistensinya diakui namun dibiarkan begitu saja tanpa bukti legalitas yang jelas, tentu hal ini akan menimbulkan ketidakpastian dalam eksekusinya sehingga akan merugikan masyarakat.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas khususnya terkait substansi yang problematik maka perlu diupayakan perubahan substansi pengaturan dan pengawalannya.

- a. Arah dan dampak dari terciptanya undang-undang cipta kerja terhadap lingkungan peradilan Tata usaha negara merubah beberapa ketentuan dari segi sengketa tata usaha negara dan penyelesaian sengketa tata usaha
- b. Sengketa tata usaha negara sebelum dan sesudah adanya Undang-undang cipta kerja menjadi sedikit berbeda karena di bedakan menurut hasil sebuah keputusan yang menyebabkan terjadinya sengketa seperti sengketa kepegawaian pemerintah, sengketa tata usaha negara dan sengketa administrasi pemerintah
- c. Penyelesaian sengketa tata usaha negara menjadi lebih praktis seperti perubahan keputusan fiktif positif yang di mana hasil keputusan menunggu selama 10 hari menjadi 5 hari dalam putusan penyelesaian tata sengketa usaha negara setelah adanya undang-undang cipta kerja walaupun peran dari peradilan tata usaha menjadi tidak ada

## Saran

- a. penulis berpikir, arah dan dampak dari adanya undang-undang cipta kerja untuk mempermudah penjelasan dalam beberapa hal seperti sengketa tata usaha negara dan penyelesaian tata usaha negara
- b. sengketa tata usaha negara setelah terbitnya undang-undang cipta kerja menjadi jelas dalam bentuknya akan tetapi bagi penulis masih terlalu luas dalam penjelasan sengketa tata usaha negara sendiri
- c. Adapun penyelesaian sengketa tata usaha negara menjadi lebih praktis dan tidak perlu terlalu lama dalam menunggu hasil keputusan akan tetapi tidak garus menghilangkan peran peradilan tata usaha negara dalam menyelesaikan tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- , 1992, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Sinar Harapan, Jakarta.
- Ahmad, *KONSEP FIKTIF POSITIF: Penerapannya di Pengadilan Tata Usaha Negara*, JURNAL HUKUM REPLIK Volume 5 No. 2, September 2017.
- Angela Nadia Linawati, *KAJIAN TERHADAP IMPLEMENTASI PASAL 53 AYAT (3) UNDANGUNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SERTA IMPLIKASI DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN (Studi di Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang)*, DIPONEGORO LAW JOURNAL Volume 7, Nomor 1, Tahun 2018
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang PrinsipPrinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya

- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta.
- Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-Asas umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Ni Komang Ayu Arniti et al, *Penyelesaian Permohonan Fiktif Positif untuk Mendapatkan Keputusan di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Analogi Hukum, 1 (2) (2019), 265–270
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)
- S.F Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), Cetakan III
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Undang-undang cipta kerja
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintah
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang peradilan tata usaha negara