

Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin**Volume 3, Nomor 11, December 2025, P. 348-357****E-ISSN: 2986-6340****Licensed by CC BY-SA 4.0****DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17953293>**

Ketidakpastian Hukum Keputusan Fiktif Positif Oleh Pejabat Pemerintahan Tata Usaha Negara

Tan Hana Darma Mangruwa Wati, Syofyan Hadi^{1,2}Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya***Abstract***

*An Administrative Decision, also referred to as a State Administrative Decision (KTUN), is a written determination issued by a governmental body and/or official in the exercise of governmental administration. This definition is stipulated in Article 1 point 7 of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (UUAP). The same regulation also redefined the concept of negative fiction as contained in Article 3 of Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court (UUPTUN) into positive fiction, as regulated in Article 53 of the UUAP. The concept of negative fiction implies that the inaction of a government official in responding to a request submitted by the public, upon the expiration of the statutory period, is deemed a **rejection**. Conversely, positive fiction implies that the inaction of a government official upon the expiration of the statutory period is deemed an **approval** of the request. Following the enactment of Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 on Job Creation into Law (UUCK), the principle of positive fiction remains recognized. However, the amendment removed the jurisdiction of the State Administrative Court (PTUN) to adjudicate fictitious administrative decisions, thereby creating issues of legal uncertainty for the public, especially considering that the implementing Presidential Regulation has yet to be issued. This research employs a normative legal research method with a prescriptive approach, aiming to provide prescriptive solutions and legal reasoning regarding the issues examined.*

Keyword: Decision, Government Official, Positive Fictitious Decision, Legal Certainty

Abstrak

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengertian tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Peraturan tersebut pula yang mengubah makna fiktif negatif dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN) menjadi fiktif positif dalam Pasal 53 UUAP. Fiktif negatif memiliki makna bahwa diamnya pejabat pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh masyarakat telah dinyatakan lewat waktu berdasarkan undang-undang maka hal tersebut dianggap menolak. Sedangkan fiktif positif memiliki makna bahwa diamnya pejabat pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh masyarakat telah lewat waktu berdasarkan undang-undang maka dianggap mengabulkan. Pasca Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UUCK) tetap mengatur mengenai fiktif positif tetapi dengan menghapus kewenangan PTUN untuk mengadili KTUN fiktif yang tentunya menimbulkan problematika kepastian hukum bagi masyarakat mengingat Peraturan Presiden belum kunjung diterbitkan. Penelitian ini

merupakan jenis penelitian normatif yang bersifat preskriptif. Hasilnya akan memberikan preskripsi mengenai isu yang diteliti.

Kata kunci: Keputusan, Pejabat Pemerintahan, Fiktif Positif, Kepastian Hukum

Article Info

Received date: 25 November 2025

Revised date: 30 November 2025

Accepted date: 12 December 2025

PENDAHULUAN

Keberadaan Peradilan Administrasi merupakan *conditio sine quo non* yang berarti suatu kondisi yang tanpanya tidak mungkin bagi pemenuhan status dan legitimasi negara hukum. Regulasi mengenai Peradilan Tata Usaha Negara awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan mengalami perubahan pertama kali menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan mengalami perubahan untuk yang kedua kalinya menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mengatur mengenai pengertian Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 47 jo Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN) dapat dimaknai bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili dan memutus terkait dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Pada hakikatnya dapat dimaknai bahwa seolah pemerintah bertindak aktif (*commision*) dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, faktanya banyak Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan ketika pemerintah tidak melakukan tindakan apa pun atau bersifat pasif. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UU PTUN yang mengatur bahwa, "apabila badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara" dapat dimaknai suatu ketiadaan tindakan dari pejabat tata usaha negara atas suatu permohonan yang telah diajukan oleh masyarakat, maka diamnya pejabat tata usaha tersebut diakui atau dapat dikatakan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

Pengertian dari Keputusan Tata Usaha Negara sendiri 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. Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) UUPTUN mengatur bahwa, "jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana telah ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak Keputusan yang dimaksud". Aturan tersebut dikenal dengan fiktif negatif, di mana ketiadaan respon atau tanggapan apa pun dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atas permohonan masyarakat yang berdampak pada permohonan tersebut dianggap ditolak. Seiring dengan perkembangan suatu negara dan kebutuhan masyarakat, maka pemerintah harus terus menerus meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya bertujuan agar terciptanya suatu pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*). Hal tersebut melatar belakangi dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

(UUAP), melalui aturan inilah aturan mengenai hukum administrasi dinilai dapat menyesuaikan dan memenuhi kebutuhan masyarakat (citizen friendly).

Adanya suatu perwujudan perubahan aturan hukum administrasi menjadi citizen friendly terdapat dalam Pasal 53 ayat (3) UUAP yang mengatur bahwa, “Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Berdasarkan aturan tersebut berarti bahwa diamnya Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha negara atas suatu permohonan yang diajukan oleh masyarakat dianggap sah dikabulkan secara hukum, tindakan tersebut disebut dengan fiktif positif. meskipun suatu permohonan yang diajukan masyarakat kepada Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dikabulkan secara fiktif positif yang telah diatur dalam UUAP tersebut, tetapi tetap bukan berarti bahwa serta merta Keputusan Tata Usaha Negara tersebut langsung dianggap berlaku. Berdasarkan Pasal 53 ayat (4) yang mengatur bahwa, “Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)”. Artinya bahwa masyarakat yang mengajukan permohonan terhadap Badan/Pejabat Tata Usaha Negara di mana permohonannya telah dianggap dikabulkan secara fiktif positif harus terlebih dahulu mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) agar mendapatkan putusan untuk memerintah Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk mengeluarkan suatu Keputusan dan/atau Tindakan yang diminta pemohon. Mengenai prosedur atau tata cara terhadap permohonan fiktif positif telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan atau Pejabat Pemerintahan.

Seiring dengan perkembangan peningkatan investasi di Indonesia, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang telah dilakukan perbaikan melalui penggantian menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Regulasi atau aturan tersebut mengubah banyak peraturan perundang-undangan yang ada, dikarenakan UUCK merupakan aturan yang omnibus law. Berdasarkan ketentuan Pasal 175 angka 7 UUCK, bahwa dapat dimaknai telah terdapat perubahan tata cara penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara fiktif positif yang telah diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Di mana sebelumnya terhadap KTUN fiktif positif yang mana hal tersebut tidak ditindak lanjuti oleh Pejabat Tata Usaha Negara secara suka rela, pemohon dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk mengeluarkan putusan memerintahkan Pejabat yang bersangkutan menerbitkan KTUN yang dimohonkan. Akan tetapi, setelah diundangkannya UUCK Pejabat Tata Usaha Negara diharuskan langsung mengeluarkan KTUN fiktif positif yang telah dimohonkan pemohon tanpa perlu melalui dan meminta putusan dari PTUN. UUCK telah mengubah konsep permohonan fiktif positif di antaranya, mengubah batas waktu pejabat pemerintah dalam melaksanakan keputusan 5 hari kerja setelah permohonan telah diregistrasi yang mana sebelumnya UUAP mengatur 10 hari kerja, UUCK menghilangkan kewenangan PTUN dalam memeriksa, memutus, dan mengadili terkait dengan fiktif positif.

Pasca berlakunya UUCK menimbulkan kekosongan hukum dan ketidakpastian terkait dengan keputusan fiktif positif yang dapat menimbulkan banyak arti apabila tidak ada

Peraturan Presiden yang mengatur. Seharusnya Peraturan Presiden yang mengatur terkait dengan prosedur penetapan KTUN fiktif positif wajib ditetapkan dalam tiga bulan sejak UUCK diundangkan. Akan tetapi, sampai dengan saat ini masih tidak terdapat aturan pelaksanaannya. Sehingga penulis tertarik untuk meneliti terkait dengan pengaturan keputusan dan/atau tindakan fiktif positif pejabat pemerintah dalam perspektif kepastian hukum. Agar nantinya menghasilkan suatu penemuan yang dapat mewujudkan kepastian hukum bagi masyarakat yang permohonannya dikabulkan secara fiktif positif.

METODE

Jenis penelitian dalam penulisan jurnal ini menggunakan jenis penelitian normatif. Metode penelitian hukum normatif menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah “suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Menurut Sudikno Mertokusumo, penelitian hukum normatif meliputi asas hukum, kaidah hukum, peraturan hukum konkrit dan sistem hukum. Artinya penelitian hukum normatif yaitu dengan menentukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang sedang diteliti. penelitian hukum normatif ini dalam penulisan ini bersifat preskriptif yang artinya penelitian ini dapat dijadikan pedoman untuk melakukan pemecahan isu hukum yang diteliti. Hasil penelitian ini yaitu memberikan preskripsi terhadap rumusan masalah yang diteliti terkait dengan pengaturan keputusan dan/atau tindakan fiktif positif pejabat pemerintah dalam perspektif kepastian hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keputusan Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) fiktif dipahami sebagai keputusan yang tidak hadir dalam bentuk fisik, melainkan muncul akibat tidak adanya tindakan atau respons dari pejabat pemerintahan terhadap suatu permohonan. Ketidakefektifan tersebut menunjukkan kegagalan pejabat dalam memenuhi kewajiban administratif untuk menindaklanjuti permohonan masyarakat sesuai batas waktu dan kewenangan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Keadaan demikian menimbulkan penerapan asas fiksi hukum, yakni konstruksi hukum yang menganggap permohonan masyarakat telah dikabulkan atau ditolak tanpa adanya keputusan nyata. Penerapan asas tersebut mensyaratkan adanya keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan oleh pejabat publik yang wajib mengikuti ketentuan substantif maupun prosedural. Pengabaian terhadap prinsip ini mengakibatkan pemohon tidak memperoleh perlindungan hukum yang layak.² Fungsi pengaturan mengenai KTUN fiktif mencakup beberapa aspek penting, yaitu:

1. Pejabat pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengingat asas-asas umum pemerintahan yang baik menolak praktik pembiaran

¹ Kornelius Benuf and Mahmudah Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer,” *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2020): 20–33.

² M.H Jusak Sindar, S.H., *Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*, ed. Ajuk, Deepublish (Yogyakarta: Grup Penerbitan CV Budi Utama, 2023).

terhadap permohonan yang diajukan. Kewajiban tersebut menegaskan bahwa setiap permohonan harus ditindaklanjuti secara aktif.

2. Pemenuhan pelayanan publik menuntut pejabat pemerintah untuk menyampaikan jawaban, memberikan respons, serta menyajikan informasi yang diperlukan terkait permohonan masyarakat. Tindakan tersebut menjadi bagian dari akuntabilitas administrasi pemerintahan.
3. Kepastian hukum dalam proses pelayanan diwujudkan melalui penetapan batas waktu yang jelas, yang ditentukan dalam norma peraturan perundang-undangan guna memastikan setiap permohonan diselesaikan dalam durasi yang terukur.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) fiktif menempati posisi penting dalam diskursus hukum administrasi modern karena mekanisme ini dibangun di atas landasan fiksi hukum, suatu konstruksi normatif yang memungkinkan hukum menciptakan realitas artifisial demi kepentingan kepastian dan ketertiban hukum. Pemikiran Maksymilian Del Mar dan William Twining memberikan kontribusi teoritis yang signifikan dalam memahami hakikat fiksi hukum.³ Konsep tersebut memuat karakter yang secara inheren tidak sejalan dengan keadaan faktual, bahkan dapat mengandung pertentangan internal. Konstruksi tersebut dirancang untuk berfungsi dalam batas ruang dan waktu tertentu sehingga keberlakuannya dapat berakhir ketika sistem hukum tidak lagi memerlukannya. Keberadaan aspek fiktif dalam suatu norma dituntut untuk dinyatakan secara jelas agar tidak menimbulkan ambiguitas, sedangkan proses perumusannya harus mengikuti prinsip kehati-hatian, proporsionalitas, dan rasionalitas hukum.

Pandangan Dani Elpha melalui Teori Fiksi (Grand Theory) memberikan perspektif tambahan bahwa fiksi hukum diperlakukan sebagai entitas yang tidak eksis secara empiris, namun sengaja dihadirkan dalam tatanan hukum untuk memenuhi kebutuhan praktik.⁴ Pemikiran ini menegaskan bahwa dunia hukum tidak selalu berjalan sepenuhnya mengikuti fakta empiris, tetapi dapat membentuk asumsi tertentu demi kepentingan perlindungan hak dan kepastian hukum. Berdasarkan konteks KTUN fiktif, fiksi tersebut terletak pada keberadaan keputusan yang secara normatif dianggap lahir meskipun tidak ada tindakan nyata dari pejabat pemerintahan. Sistem hukum secara sadar menciptakan kondisi legal yang “seolah-olah” memberikan keputusan agar warga negara tidak kehilangan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa hanya karena pejabat bersikap pasif.

Persangkaan Undang-Undang (Middle Range Theory) memperkuat konstruksi tersebut melalui pengakuan yuridis yang menciptakan asumsi hukum tertentu, yakni penyematan karakter “fiktif” pada suatu keadaan administrasi yang memenuhi persyaratan tertentu. Setelah anggapan mengenai terbitnya keputusan fiktif terbentuk, hukum membangun konsekuensi lanjutan berupa penentuan isi keputusan tersebut, yang lazimnya berbentuk pengabulan (positif) atau penolakan (negatif). Konstruksi ini memberikan fungsi penting dalam menjamin agar hak masyarakat tetap terlindungi meskipun terjadi kelalaian atau pembiaran oleh pejabat publik. Adagium *Etiam si tacere est respondere* memperlihatkan fondasi filosofis dari mekanisme KTUN fiktif. Diamnya pejabat tidak diperlakukan sebagai kekosongan tindakan,

³ Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Prespektif Pelayanan Publik* (Kendari: Unhalu Press, 2011).

⁴ Administrative Law and H Y Cben, *Administrative Law and Governance in Asia* (Singapore: Singapore Journal of Legal Studies, 2010).

melainkan dikualifikasi sebagai bentuk respons hukum.⁵ Doktrin tersebut menegaskan bahwa hukum tidak membiarkan ruang kosong yang berpotensi menghambat pemenuhan hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan administratif. Keberadaan KTUN fiktif dengan demikian mencerminkan gagasan bahwa hukum administrasi harus tetap bergerak, meskipun pejabatnya memilih tidak bertindak.

Istilah KTUN fiktif positif berakar dari konsep *positieve fictieve beschikking* dalam *Algemene Wet Bestuursrecht*, yaitu Undang-Undang Administrasi Umum di Belanda. Konsep tersebut merujuk pada keputusan tata usaha negara yang secara substansial tidak hadir dalam bentuk konkret. KTUN fiktif mencerminkan kondisi ketika pejabat publik tidak memberikan respons terhadap permohonan masyarakat sehingga tidak terbit keputusan dalam jangka waktu yang seharusnya. Situasi demikian menunjukkan adanya kegagalan pejabat dalam menjalankan kewenangan administratif dan menghasilkan keadaan hukum yang memerlukan intervensi normatif.⁶ Fiksi hukum kemudian digunakan untuk memberikan perlindungan bagi pihak yang mengajukan permohonan dengan menetapkan anggapan bahwa permohonan tersebut dianggap dikabulkan atau ditolak. Mekanisme ini berfungsi mencegah kekosongan tindakan pemerintah yang dapat menghambat akses masyarakat terhadap kepastian hukum. Transparansi dalam proses pengambilan keputusan menjadi unsur esensial dalam praktik pemerintahan karena berkaitan dengan akuntabilitas pejabat publik dalam mematuhi ketentuan prosedural maupun substantif. Ketidakpatuhan terhadap prinsip tersebut berpotensi meniadakan perlindungan hukum bagi individu yang bergantung pada keputusan yang seharusnya diterbitkan.

Konsep fiktif positif muncul sebagai hasil perubahan pendekatan dalam pelayanan publik yang menempatkan responsivitas pejabat pemerintahan sebagai tuntutan utama. Sistem administrasi di Indonesia sebelumnya menggunakan konsep fiktif negatif, yaitu anggapan bahwa permohonan masyarakat dianggap ditolak apabila batas waktu penyelesaiannya dilampaui. Pemikiran Ahmad dalam karyanya “Konsep Fiktif Positif: Penerapannya di Pengadilan Tata Usaha Negara” memberikan penjelasan bahwa fiktif positif berfungsi sebagai kebalikan dari fiktif negatif dengan memberikan akses lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum melalui pengajuan permohonan ke PTUN.⁷ Konsep Fiktif positif dikenal sebagai *lex silencio positivo*, suatu prinsip yang menetapkan kewajiban bagi pejabat administrasi untuk memberikan jawaban atau menerbitkan keputusan dalam batas waktu yang telah ditentukan oleh norma dasar. Ketentuan mengenai prinsip tersebut termuat dalam Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menunjukkan komitmen negara dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan melalui peningkatan efektivitas pelaksanaan kewenangan aparat administrasi. Pengaturan ini mempertegas pentingnya kinerja yang berdaya guna dalam rangka memperkuat kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari program reformasi birokrasi.

⁵ Erlin Triartha Yuliani, “Perbandingan Antara Konsep Fiktif Negatif Dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Permasalahannya” 5, no. 1 (2020): 1–11.

⁶ M.Hum Dr. S.F. Marbun, SH., *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: FH UII Press, 2012).

⁷ Mailinda Eka Yuniza and Melodia Puji Inggawati, “Peluang Dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan,” *Jurnal de Jure* 13, no. 2 (2021): 114–29.

Kondisi *hiperregulasi* dalam birokrasi pelayanan publik dipandang sebagai hambatan signifikan bagi percepatan iklim investasi di Indonesia. Pemerintah merespons situasi tersebut dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Regulasi tersebut dirancang untuk menyederhanakan norma dan prosedur birokrasi sehingga proses pelayanan dan perizinan dapat berlangsung lebih cepat dan efisien serta mampu mendukung investasi tanpa mengabaikan kualitas pelayanan publik. Undang-Undang Cipta Kerja membawa perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, termasuk pemangkasan batas waktu penyelesaian permohonan dari sepuluh menjadi lima hari kerja dan penghapusan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus permohonan fiktif positif. Perubahan tersebut menghasilkan kemunduran karena pemohon yang permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum melalui mekanisme fiktif positif tidak lagi memperoleh jaminan kepastian yang bersifat konkret. Salah satu faktor yang menyumbang pada kemunduran ini berkaitan dengan kuatnya pengaruh positivisme dalam sistem hukum Indonesia, yang menyamakan hukum dengan undang-undang sehingga kurang mampu mengakomodasi dinamika sosial yang bersifat lebih adaptif. Pola pikir penegak hukum yang masih berorientasi pada pendekatan legalistik-positivistik turut mempertegas persoalan tersebut.

Penyelesaian Sengketa Keputusan dan/atau Tindakan Fiktif Positif Pasca UUCK

Perubahan terhadap Pasal 53 Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) yang menghilangkan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa terkait Keputusan Fiktif Positif menciptakan konsekuensi serius dalam tatanan hukum administrasi. Hilangnya kewenangan tersebut menghasilkan kekosongan mekanisme penyelesaian sengketa, khususnya bagi masyarakat yang selama ini bergantung pada PTUN sebagai forum kontrol yudisial atas kelalaian pejabat dalam menerbitkan keputusan. Kekosongan mekanisme tersebut berdampak langsung pada kepastian hukum sebagai salah satu prinsip fundamental negara hukum. Situasi ini diperburuk oleh tidak adanya Peraturan Presiden sebagai regulasi pelaksana yang seharusnya memberikan pedoman teknis penyelesaian permohonan fiktif positif pasca perubahan norma dalam UUCK.⁸ Keadaan tersebut menempatkan pemohon dalam posisi rentan ketika tetap mengajukan permohonan fiktif positif kepada PTUN setelah UUCK disahkan dan memperoleh Nomor Lembaran Negara. Prosedur administrasi peradilan masih memungkinkan pendaftaran perkara, termasuk pembentukan majelis hakim untuk melakukan pemeriksaan terhadap aspek formil. Namun ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN) secara tegas menempatkan perkara tersebut di luar ruang lingkup kewenangan absolut PTUN. Norma tersebut mengharuskan majelis hakim menyatakan permohonan tidak diterima karena objek sengketa sudah tidak lagi ditetapkan sebagai bagian dari kompetensi PTUN.

Penerapan Pasal 77 ayat (1) jo. Pasal 97 ayat (7) huruf c UUPTUN memberikan dasar hukum yang memadai bagi majelis hakim untuk langsung menjatuhkan putusan tidak diterima pada tingkat pertama tanpa memeriksa pokok perkara. Kebijakan legislasi dalam UUCK mengubah struktur kewenangan peradilan, sehingga pengujian terhadap permohonan fiktif

⁸ Dian Agung Wicaksono, Bimo Fajar Hantoro, and Dedy Kurniawan, "Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Rechts Vinding* 10, no. 2 (2021): 334.

positif tidak lagi berada dalam ranah yudisial. Kondisi ini berimplikasi pada penyempitan akses keadilan bagi masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum terhadap permohonan yang tidak direspons oleh pejabat administrasi. Keberadaan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) mengenai Fiktif Positif sebelumnya memberikan pedoman operasional bagi PTUN dalam menguji permohonan tersebut. Namun perubahan norma dalam UUCK mengharuskan majelis hakim menilai keberlakuan PERMA secara hati-hati. *Lex superior derogat legi inferiori* menempatkan undang-undang pada posisi lebih tinggi dibanding peraturan Mahkamah Agung. PERMA menjadi tidak dapat diberlakukan sepanjang substansinya bertentangan dengan norma baru dalam Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang telah mencabut kewenangan PTUN untuk memutus sengketa fiktif positif. Kaidah hierarki peraturan perundang-undangan menuntut penyesuaian penerapan PERMA agar selaras dengan norma yang terbaru dan lebih tinggi kedudukannya. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa legislasi dalam UUCK belum sepenuhnya mempertimbangkan prinsip *access to justice* dan prinsip efektivitas peradilan administrasi.⁹ Ketiadaan forum penyelesaian sengketa atas tindakan diam pejabat berpotensi menurunkan kualitas perlindungan hukum bagi warga negara. Situasi ini mencerminkan disharmoni regulasi dan menimbulkan kebutuhan mendesak untuk menghadirkan regulasi pelaksana yang memberikan kepastian mekanisme penyelesaian permohonan fiktif positif di luar PTUN. Ketiadaan regulasi pelaksana juga menjauhkan sistem administrasi dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, khususnya prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum.

Pemohon fiktif positif yang tetap berupaya mengajukan gugatan melalui mekanisme *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) atau Sengketa Tindakan Faktual berdasarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat dibenarkan apabila objek yang dimohonkan dalam permohonan fiktif positif tersebut merupakan keputusan. Terdapat dua alasan mendasar. Pertama, tindakan pejabat atau badan pemerintahan yang tidak menanggapi permohonan masyarakat dengan tidak menerbitkan penetapan tertulis merupakan tindakan hukum tidak tertulis (*ongeschreven rechtshandelingen*), sehingga tidak dapat diklasifikasikan sebagai tindakan faktual atau tindakan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 jo. Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan (UUAP). Kedua, pengaturan fiktif positif dalam Undang-Undang Cipta Kerja mengakibatkan permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan dianggap dikabulkan secara hukum, sehingga pemohon tidak lagi memiliki kepentingan untuk mengajukan gugatan ke PTUN sesuai Pasal 53 jo. Pasal 62 ayat (1) huruf d UUPTUN.¹⁰ Kondisi tersebut memberikan dasar bagi Ketua Pengadilan untuk menerapkan prosedur *dismissal* berdasarkan Pasal 62 ayat (1) huruf d UUPTUN dengan pertimbangan bahwa substansi permohonan telah dipenuhi melalui mekanisme KTUN fiktif positif. Mekanisme ini memastikan bahwa peradilan tidak memeriksa perkara yang secara hukum telah kehilangan objek sengketa dan menjaga konsistensi penerapan norma setelah berlakunya ketentuan fiktif positif dalam UUCK.

⁹ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): 72, <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>.

¹⁰ Jusak Sindar, *Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*.

Masyarakat tetap memiliki ruang untuk mengajukan gugatan *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) berupa sengketa tindakan faktual berdasarkan PERMA OOD apabila objek fiktif positif yang disengketakan merupakan tindakan pemerintahan dalam bentuk tindakan faktual. Dalil yang dapat diajukan adalah bahwa pejabat atau badan pemerintahan melakukan tindakan berupa tidak melakukan perbuatan konkret yang menimbulkan kerugian bagi pemohon. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) mengategorikan tidak dilakukannya perbuatan konkret sebagai tindakan pemerintahan sehingga dapat dijadikan dasar gugatan OOD. Pemohon yang mengalami kerugian akibat tidak adanya tindakan konkret dari pejabat pemerintahan berhak mengajukan gugatan OOD di UUPTUN.¹¹ Gugatan tersebut tidak ditempatkan sebagai permohonan fiktif positif berdasarkan Pasal 53 dalam perubahan UUCK karena mekanisme fiktif positif tidak berlaku dalam konteks ini. Dasar hukum yang digunakan merujuk pada ketentuan UUPTUN yang mengatur penyelesaian sengketa terkait tindakan pemerintahan. Pemohon wajib menempuh upaya administratif terlebih dahulu. Tenggang waktu pengajuan gugatan dihitung setelah berakhirnya jangka waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UUAP jo. Pasal 175 angka 6 UUCK, kemudian disesuaikan dengan ketentuan dalam PERMA OOD hingga pemohon menerima hasil upaya administratif. Pemerintah yang kemudian menerbitkan keputusan untuk membatalkan keputusan hasil fiktif positif membuka ruang bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan gugatan melalui mekanisme gugatan biasa berdasarkan UUPTUN.

KTUN fiktif positif dapat diajukan sebagai objek gugatan oleh pihak ketiga yang merasa dirugikan dengan mendalilkan bahwa hasil permohonan atas diterbitkannya keputusan dan/atau tindakan yang diminta dipersamakan dengan KTUN atau penetapan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) UUPTUN. Jenis keputusan yang disengketakan tetap merujuk pada Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan (UUAP) sebagai kategori KTUN fiktif positif. Karakter hukum tersebut memberikan dasar bagi PTUN untuk mengadili sengketa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 jo. Pasal 87 UUAP juncto Pasal 1 angka 9 jo. Pasal 3 ayat (1) UUPTUN yang memosisikan keputusan dimaksud sebagai bentuk penetapan tertulis. Pembuktian terjadinya KTUN fiktif positif ditunjukkan melalui tanda terima permohonan keputusan yang diterbitkan oleh instansi yang menerima permohonan. Apabila keputusan yang dimohonkan merupakan keputusan berbasis elektronik, bukti yang digunakan berupa penetapan yang dihasilkan oleh sistem elektronik. Data pada bukti tersebut memuat informasi bahwa permohonan telah melampaui tenggang waktu lima hari kerja atau jangka waktu lain yang ditetapkan peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 53 ayat (1) sampai ayat (4) UUAP juncto Pasal 175 angka 6 UUCK. Kondisi tersebut menandai mulai berlakunya KTUN fiktif positif pada hari berikutnya.

SIMPULAN

Permohonan fiktif positif yang diajukan oleh masyarakat pada prinsipnya harus dinyatakan tidak diterima karena setelah berlakunya UUCK, PTUN tidak lagi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut. Pengaturan ini menunjukkan bahwa ketika objek sengketa berupa tindakan faktual dan tidak berkaitan dengan permohonan

¹¹ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Onrechtmatige Overheidsdaad Oleh Pemerintah Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 2 (2018): 270, <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.265-286>.

penerbitan keputusan, upaya hukum yang tersedia adalah gugatan tindakan faktual berdasarkan PERMA mengenai *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD). Permohonan yang berkaitan dengan penerbitan keputusan tata usaha negara tidak dapat lagi diperiksa oleh PTUN karena kewenangan absolut dalam bidang itu telah dihapuskan. Keputusan yang dimohonkan melalui mekanisme fiktif positif dianggap telah terbit secara hukum sesuai ketentuan Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan (UUAP). Pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh keberadaan KTUN fiktif positif tetap memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan terhadap keputusan tersebut. Perubahan norma dalam UUCK tidak hanya mengalihkan mekanisme penyelesaian sengketa, tetapi juga menegaskan pentingnya menjaga keseimbangan antara kepastian hukum bagi masyarakat pemohon dan perlindungan hak-hak pihak ketiga yang berpotensi terdampak akibat keberlakuan keputusan fiktif positif.

REFERENSI

- Benuf, Kornelius, and Mahmudah Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2020): 20–33.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Onrechtmatige Overheidsdaad Oleh Pemerintah Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 2 (2018): 270. <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.265-286>.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna "Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): 72. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>.
- Dewa, Muh. Jufri. *Hukum Administrasi Negara Dalam Prespektif Pelayanan Publik*. Kendari: Unhalu Press, 2011.
- Dr. S.F. Marbun, SH., M.Hum. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- Jusak Sindar, S.H., M.H. *Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*. Edited by Ajuk. Deepublish. Yogyakarta: Grup Penerbitan CV Budi Utama, 2023.
- Law, Administrative, and H Y Cben. *Administrative Law and Governance in Asia*. Singapore: Singapore Journal of Legal Studies, 2010.
- Wicaksono, Dian Agung, Bimo Fajar Hantoro, and Dedy Kurniawan. "Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Rechts Vinding* 10, no. 2 (2021): 334.
- Yuliani, Erlin Triartha. "Perbandingan Antara Konsep Fiktif Negatif Dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Permasalahannya" 5, no. 1 (2020): 1–11.
- Yuniza, Mailinda Eka, and Melodia Puji Inggawati. "Peluang Dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan." *Jurnal de Jure* 13, no. 2 (2021): 114–29.