

Perkembangan Fiktif Negatif dan Tindakan Faktual Bersifat

Omisi Di Peradilan Tata Usaha Negara

Aju Putrijanti¹, Dani Habibi², Anggita Doramia Lumbanraja³

¹ Faculty of Law, Universitas Diponegoro, Indonesia. E-mail: ajuputrijanti@live.undip.ac.id

² Faculty of Law, Universitas Nahdlatul Ulama Surakarta, Indonesia. E-mail: danihabibi45@gmail.com

³ Faculty of Law, Universitas Diponegoro, Indonesia. E-mail: anggitalumbanraja@live.undip.ac.id

Submitted : 30/01/2025 Reviewed: 09/04/2026 Accepted: 07/05/2026

Abstract: This research focus on the development of fictitious negative and factual act omission after Supreme Court Regulation Number 2 of 2024 issued. The principle *lex posteriori derogat legi priori* was implemented against Article Number 3 of Law Number 5 of 1986 of Administrative Court. It was caused by the stipulation of Article Number 53 of Law Number 30 of 2014 of Government Administration, stated that the Administrative Court has authority to examine fictitious positive application, but then it was eliminated by Law Number 11 of 2020 of Job Creation. This elimination caused legal gap and legal uncertainty about the mechanism to get government decree and access to justice. People tried to used mechanism of factual act omission lawsuit, to get justice, because, first, there is no certain regulation which gives authority to Administrative Court to examine fictitious positive application, second, to give justice and legal certainty. The aims of this research are to get to know the development of fictitious negative and factual act omission lawsuit and the regulation refer to fictitious negative and factual act omission lawsuit as access to justice. This research used a doctrinal method and statute approach, conceptual approach and comparative approach to analysis and answer the legal problems. Research results shows fictitious negative lawsuit mechanism can be used to get access to justice, because, there is no cancellation of this regulation, and to give legal certainty and justice to whomsoever might needed. Government should make a new regulation according to Administrative Court system, which resolve the legal problems and legal certainty, and to fulfilled access to justice.

Keywords: administrative court; fictitious negative; factual act

Abstrak: Penelitian ini menitikberatkan pada perkembangan fiktif negative dan tindakan factual bersifat omisi setelah ada SEMA Nomor 2 Tahun 2024. Asas *lex posteriori derogat legi priori* berlaku terhadap Pasal 3 UU Peratun, setelah muncul pengaturan baru di Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut disebabkan adanya pengaturan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa permohonan fiktif positif di Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan, namun kemudian kewenangan tersebut dihapus oleh UU Cipta Kerja. Hapusnya kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa permohonan fiktif positif menyebabkan masyarakat belum dapat terpenuhi akses keadilan. Muncul kekosongan dan ketidakpastian hukum mengenai mekanisme memperoleh Keputusan Tata Usaha Negara. Agar memperoleh keadilan, digunakan mekanisme mengajukan gugatan Tindakan factual bersifat omisi, pertama, karena tidak ada mekanisme pengajuan permohonan fiktif positif yang memberi kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Kedua, agar dapat mendapatkan keadilan, dan kepastian hukum. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan mekanisme gugatan fiktif negative dan tindakan factual bersifat omisi yang dipergunakan masyarakat untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Metode penelitian doctrinal dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan perbandingan dipergunakan untuk menganalisa dan menjawab permasalahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa gugatan fiktif negative dapat dipergunakan dengan alasan, pertama, karena secara yuridis, tidak ada pencabutan Pasal 3 UU Peratun. Kedua, untuk memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat, sehingga mekanisme gugatan fiktif negative dapat digunakan, karena sebagai akses keadilan. Pemerintah perlu menyusun perundangan baru tentang system hukum acara peradilan tata usaha negara, agar tidak terjadi kekosongan dan ketidakpastian hukum, sehingga dapat memberi akses keadilan dan memberi keadilan.

Kata Kunci : Fiktif Negatif; Peratun; Tindakan Faktual

1. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam pelaksanaannya memiliki ciri khusus yaitu berdasarkan Pancasila. Konsep negara hukum Indonesia lebih spesifik karena menempatkan Pancasila sebagai *way of life* hal ini dapat dengan menempatkan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar untuk melaksanakan pemerintahan berdasarkan supremasi hukum sementara nilai-nilai tersebut tidak selalu dalam bentuk normatif, tetapi dilandasi semangat kekeluargaan¹.

Sesuai dengan isi Pasal 27 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah harus memberi jaminan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan, tanpa pengecualian. Pasal ini menghendaki agar setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama, adil di bidang hukum dan pemerintahan. Keadilan seringkali dikaitkan dengan putusan pengadilan, dan terutama memberi manfaat bagi pihak yang bersengketa, yaitu dengan dikabulkannya gugatan.

Untuk melaksanakan isi Pasal 27 UUD 1945, Pemerintah membentuk Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Peratun) sebagai badan peradilan yang memiliki kompetensi absolut dan berada di bawah Mahkamah Agung. Bahwa akses untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) dapat diperoleh tidak hanya melalui jalur peradilan, namun dapat melalui upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak mengenal upaya perdamaian sebagaimana perkara perdata, karena obyek sengketa yang berbeda secara prinsip. Obyek sengketa tata usaha negara adalah keputusan tata usaha negara yang merupakan produk hukum administrasi negara dan dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara berdasarkan kewenangan yang dimiliki.

Sebagai negara hukum, harus dapat memberi kepastian hukum bagi masyarakat. Peratun sebagai lembaga peradilan yang memiliki kompetensi absolut untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara atau tindakan hukum pemerintah, diharapkan dapat memberi kepastian hukum. Kepastian hukum sebagai salah satu ciri perwujudan keadilan, sebagai inti dari negara hukum.

Pengaturan fiktif negatif terdapat di Pasal 3 ayat UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Setelah UU AP disahkan dan memberi pengaturan mengenai fiktif positif dalam Pasal 53, pengaturan mengenai fiktif negatif dalam UU Peratun tidak dicabut atau tidak dinyatakan berlaku. Berdasarkan asas hukum *lex posteriori derogat legi priori* yang berarti bahwa pengaturan atau undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama selama mengatur materi yang sama.

Mengingat Peratun sudah tidak lagi memiliki kewenangan dalam menangani perkara fiktif positif yang sudah dihapus oleh UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, kemudian dipertegas dalam SEMA Nomor 1 Tahun 2017. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dicabut oleh UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan

¹ Sayuti, "Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat M.T Azhari)," *Nalar Fiqih* 4, no. 2 (2011): 81–105, <https://doi.org/10.30631/al-risalah.v12i02.447>.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Pasal 175 angka 7 UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, menegaskan hapusnya kewenangan Peraturun dalam menangani permohonan fiktif positif. Tidak ada lagi kewenangan Peraturun dalam memeriksa permohonan fiktif positif, sementara permohonan fiktif positif banyak timbul di masyarakat dan pada akhirnya dimasukkan dalam bentuk gugatan tindakan faktual. Selain itu menarik untuk dilakukan kajian mengenai diaktifkannya lembaga fiktif negatif searah dengan dinamika hukum masyarakat. Adanya SEMA Nomor 2 Tahun 2024, yang merubah ketentuan dalam SEMA Nomor 1 Tahun 2017 angka 4 Rumusan Kamar Tata Usaha Negara, sehingga berbunyi sebagai berikut : sikap diam Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang tidak memasukkan atau mengabulkan permohonan Penggugat dalam daftar Minerba One Data Indonesia (MODI), tidak dapat dipandang sebagai tindakan faktual yang bersifat omisi melainkan merupakan tindakan menolak mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasar Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan ketentuan tersebut adalah menarik sebagai obyek penelitian.

Berikut adalah penelitian terdahulu yang meneliti mengenai fiktif negatif dan fiktif positif. Penelitian yang dilakukan oleh Budiamin Rodding, dalam hal ada permohonan yang diajukan ke Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam konteks pemberian pelayanan publik, dapat dilakukan melalui dua cara yaitu pengajuan gugatan secara fiktif negatif dan permohonan fiktif positif. Keberadaan dua mekanisme tersebut diharapkan dapat sebagai mekanisme bagi warga masyarakat dalam menuntut hak untuk dilayani dan sebagai alat kontrol atau pengawasan bagi pihak penyelenggara pelayanan publik agar dapat memberi pelayanan yang maksimal kepada masyarakat². Karakter hukum fiktif positif dan fiktif negatif berbeda, selain itu timbulnya fiktif positif tidak lepas dari paradigma peningkatan pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat³. Menurut Nunuk Nuswardani, apabila rezim fiktif negative dan fiktif positif masih dipertahankan secara parallel, maka dapat menimbulkan ambivalensi dalam upaya penegakan hukum administrasi⁴. Penelitian yang dilaksanakan oleh Fajri Kurniawan, Shally Mahdayatul Hasanah, M. Naufal Al-Haki Kusuma menyebutkan bahwa berlakunya UU Ciptaker telah menimbulkan 3 (tiga) hal utama yang menonjol terkait konsep keputusan fiktif positif, yaitu pertama mengenai perubahan batas waktu penetapan Keputusan tata usaha negara,

² Budiamin Rodding, "Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik," *Tanjungpura Law Journal* 1, no. 1 (2017): 26–37.

³ Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 419–22.

⁴ Nunuk Nuswardani, "Rekonseptualisasi Tindakan Pemerintah Yang Dapat Digugat Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Sinkronisasi Dengan Hukum Acaranya," in *Prosiding Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, 2014, 209–42, <https://doi.org/https://doi.org/10.55292/bna0fz54>.

kedua, ada Keputusan elektronik, ketiga, hapusnya kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif⁵.

Dari uraian diatas, penelitian ini memiliki kebaruan karena menitikberatkan perkembangan fiktif negative dan tindakan factual bersifat omisi. Permasalahan yang akan diteliti adalah pertama, bagaimana perkembangan fiktif negatif dan tindakan faktual bersifat omisi di Peratun ? Kedua, bagaimana pengaturan penerapan fiktif negatif dan tindakan faktual bersifat omisi untuk akses keadilan di Peratun?

2. Metode

Penelitian ini adalah penelitian doktrinal, karena hukum dikonsepsikan sebagai asas-asas hukum, putusan pengadilan dan peraturan perundangan. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang, metode pendekatan asas-asas hukum. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan meneliti perundangan terkait permasalahan serta mempelajari *ratio legis* dan dasar ontologis undang-undang, untuk mengetahui makna atau isi undang-undang secara filosofi, sosiologi⁶. Pendekatan asas-asas hukum untuk mengetahui asas hukum yang terdapat dalam perundang-undangan dan putusan pengadilan. Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis yang bertujuan untuk menggambarkan suatu permasalahan pada kondisi tertentu, dengan mengungkapkan fakta-fakta yang ada. Penelitian ini menggunakan data primer yaitu melakukan wawancara dengan narasumber, dan data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat dan bersifat otoritatif, yaitu bersumber dari peraturan perundangan terkait. Bahan hukum sekunder bersumber dari artikel di jurnal ilmiah, buku, hasil penelitian terdahulu. Lokasi penelitian dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda dan Pengadilan Tata Usaha Makassar. Setelah data terkumpul, dilakukan inventarisasi data, kemudian dianalisa menggunakan teori yang telah dipilih.

3. Perkembangan Fiktif Negatif dan Tindakan Faktual Bersifat Omisi di Peratun.

Kehadiran Peratun di Indonesia, dimulai tahun 1986 berdasar UU Peratun yang dalam perkembangannya mengalami dua kali perubahan agar dapat menyesuaikan dengan dinamika hukum, masyarakat agar dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan hukum Pemerintah. Perlindungan hukum diberikan dengan tujuan agar memberikan perlindungan terhadap hak sipil warga negara. Mengutip dari pendapat S.F. Marbun, bahwa secara filosofis, tujuan dibentuknya Peratun adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu dan hak-hak masyarakat, sehingga tercapai keseimbangan, keserasian, keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat. Pendapat lain oleh Prajudi Atmosudirjo, tujuan pembentukan Peratun adalah untuk

⁵ Fajri Kurniawan et al., "PARADIGMA UNDANG – UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (KTUN) BERSIFAT FIKTIF POSITIF PARADIGM OF LAW NUMBER 11 OF 2020 CONCERNING JOB CREATION REGARDING FICTIVE POSITIVE ADM," *Puslitbang Hukum Dan Peradilan Ditjen Badan Per 6*, no. 11 (2023): 89–108.

⁶ Suteki, "Pentahapan Proses Penelitian," in *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018), 172–73.

memelihara dan mengembangkan administrasi negara agar sesuai dengan hukum (*rechmatig*), atau tepat menurut hukum (*wetmatig*), atau tepat secara fungsional (efisien)⁷.

Pengaturan fiktif negatif ada di Pasal 3 UU Peratun, yang dapat dilihat bahwa ada 2 jenis fiktif negatif. Pertama, diatur di Pasal 3 ayat 2 yang menyebutkan jika Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan di maksud telah lewat maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang di maksud. Kedua, disebutkan di Pasal 3 ayat 3, dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan .

Pasal 3 ayat (2) menyebutkan bahwa jangka waktu yang ditentukan oleh peraturan perundangan telah lewat, hal ini berarti bahwa peraturan perundangan menyebutkan jangka waktu bagi Pejabat atau Badan TUN untuk mengeluarkan keputusan. Jangka waktu yang ditetapkan dapat berbeda- beda, sehingga perlu diperhatikan dengan cermat mengenai hal ini. Pengaturan jangka waktu ini sangat penting bagi Pejabat atau Badan TUN juga bagi masyarakat, karena supaya tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan Pejabat atau Badan TUN. Jika Pejabat atau Badan TUN tidak mengeluarkan keputusan setelah lewat jangka waktu, maka dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Pasal 3 ayat (3) memberi pengaturan yang berbeda, yaitu jika peraturan perundangan tidak menentukan jangka waktu, sehingga setelah jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan. Pengaturan yang tegas menyebutkan *...setelah jangka waktu empat bulan...*, hal ini berarti hari pertama setelah melewati jangka waktu empat bulan terlewati, maka Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Perbedaan tegas antara kedua ayat tersebut yaitu : Pasal 3 ayat 2 mengatur secara tegas dalam peraturan perundangan mengenai tenggang waktu untuk mengeluarkan keputusan fiktif negatif, sementara pengaturan tenggang waktu setelah 4 bulan, diatur dalam Pasal 3 ayat 3 UU Peratun, tidak dalam peraturan perundangan sebagaimana di maksud dalam Pasal 3 ayat 2. Peraturan perundangan yang dimaksud di Pasal 3 ayat 2 tentunya menunjuk pada peraturan perundangan dasar yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya keputusan TUN, sebagaimana dituju oleh Pemohon atau Penggugat.

Fiktif negatif bahwa sikap diam Pejabat atau Badan TUN dengan tidak mengeluarkan keputusan TUN yang seharusnya dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan TUN, sehingga dianggap telah melakukan penolakan terhadap permohonan Pemohon atau Penggugat. Sikap diam Pejabat atau Badan TUN yang telah melakukan penolakan terhadap permohonan Pemohon, dapat diajukan gugatan ke Peratun.

⁷ Muhammad Kamil Akbar, "Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik," *Dharmasisya* 1, no. 1 (2020): 352–63.

Berdasar hasil wawancara dengan Bp. Hidayat Pratama Putra, S.H.,M.H., sebagai Hakim Peratune Samarinda, pada tanggal 7 Juli 2025, beberapa hal penting di kemukakan. Sebelum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP), pengajuan gugatan berdasar Pasal 3 UU Peratun masih dapat diterapkan. Setelah UU AP disahkan, fiktif negatif tidak lagi diterapkan, karena adanya asas *lex posterior derogat legi priori*, sehingga menggunakan pengaturan di Pasal 53 UU AP, yaitu fiktif positif.

Terminologi ‘fiktif negatif’ maupun ‘fiktif positif’ tidak disebut secara nyata di perundangan yang berlaku. Kedua istilah ini merupakan fiksi hukum yang digunakan untuk mempermudah konstruksi hukum Pasal 3 UU Peratun dan Pasal 53 UU AP. Sehingga dapat dipahami, bahwa fiksi hukum yang berlaku di UU Peratun adalah ‘diam berarti menolak, sementara fiksi hukum yang berlaku di UU AP adalah ‘diam berarti menyetujui’. Terminologi hukum ‘fiktif positif’ di Indonesia, dapat disejajarkan dengan makna *lex silencio positivo*, yang merupakan gabungan dari istilah bahasa Latin (*Lex*) dan Spanyol (*Silencio Positivo*), atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan *silent consent*, *fictitious approval* atau *tacit authorization*. Dalam tradisi *common law* dapat diidentifikasi dengan konsep yang lebih umum yaitu *administration inaction*, tidak membedakan secara spesifik makna antara *administration ommission* dengan *administrative silence* ⁸. UU AP termasuk dalam kualifikasi undang-undang dalam arti materiil, namun demikian, dalam praktek menimbulkan dampak hukum dalam proses hukum acara di Peratun, meliputi aspek teori, perubahan dan perluasan adalah konsekuensi yuridis yang timbul dari adagium *lex posteriori derogat lex priori* ⁹.

Asas hukum *lex posteriori derogat legi priori* memiliki arti, undang-undang baru mengubah atau membatalkan undang-undang lama. Sudikno Mertokusumo menyebutkan bahwa keberlakuan asas ini menekankan pada 2 (dua) hal penting yaitu mengenai pengaturan masalah yang sama dan hirarki yang sama. Dalam hal atau peraturan diatur kembali, maka peraturan terdahulu mengatur hal yang sama, meskipun peraturan yang baru tidak mencabut peraturan yang lama ¹⁰. Asas *lex posteriori derogat legi priori* berlaku terhadap Pasal 3 UU Peratun, setelah muncul pengaturan baru di Pasal 53 UU AP. Pasal 3 UU Peratun tidak dicabut secara tegas oleh perundangan lain.

UU AP membawa perubahan paradigma terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang juga menimbulkan dampak terhadap kewenangan absolut, perluasan obyek sengketa di Peratun. UU AP termasuk dalam kategori undang-undang hukum materiil, namun demikian dalam praktek telah melakukan perubahan dan perluasan aspek

⁸ Enrico Simanjuntak, “Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 2 (2018): 301, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.250>.

⁹ Maridjo, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014,” *Juristis* 3, no. 1 (2022): 43–58.

¹⁰ Risqi A’maludin and Gamalel Rifqi Samhudi, “PENERAPAN ASAS LEX POSTERIOR DEROGAT LEGI PRIORI DALAM PENGATURAN PENGHINAAN KEPADA PRESIDEN DI INDONESIA (Pengaturan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dengan KUHP Baru),” *Hukum Responsif* 15, no. 1 (2024): 9–16, <https://doi.org/10.33603/responsif.v15i1.8919>.

hukum materiil dan hukum formil di Peratun¹¹. Pasal 53 ayat (3) UU AP mengatur mengenai fiktif positif, bahwa apabila Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara, setelah melewati batas waktu yang ditetapkan yaitu 10 hari kerja setelah permohonan diterima dan tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan dianggap dikabulkan secara hukum. Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan, dan Pengadilan wajib memutuskan permohonan yang dimaksud dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Badan dan atau Pejabat TUN wajib menetapkan keputusan sebagaimana diperintahkan oleh Pengadilan, paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan diumumkan (vide Pasal 53 ayat (4), (5), (6) UU AP).

Kehadiran UU AP membawa pergeseran lain terkait pertanggungjawaban pengawasan terhadap tindakan Pemerintah yang bertujuan memberi perlindungan hukum bagi masyarakat¹². Salah satu bentuk perlindungan hukum yang diberikan melalui UU AP yaitu upaya administratif dan permohonan fiktif positif, yang masing-masing diberikan dengan dasar hukum dan pola yang berbeda. Hal tersebut tidak menghilangkan esensi utama yaitu memberi perlindungan hukum. Melalui upaya administratif dan fiktif positif, sebetulnya memberi kesempatan kepada eksekutif sebagai yang pertama untuk menyelesaikan sengketa administratif yang ada sesuai dengan peraturan yang ada di masing-masing badan / lembaga (*ultimum remedium*), dan menempatkan lembaga yudikatif sebagai upaya terakhir untuk menyelesaikan sengketa administratif (*primum remedium*).

Rumusan isi Pasal 53 UU AP menunjukkan beberapa hal penting. Pertama, mengatur batas waktu kewajiban bagi Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara untuk melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai peraturan perundang-undangan. Kedua, sikap diam Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara disebut fiktif positif. Ketiga, memberi kewenangan kepada Peratun untuk memeriksa dan memutus permohonan. Keempat, kewajiban bagi Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara untuk menetapkan keputusan sebagai bentuk pelaksanaan putusan Pengadilan, paling lama 5 hari kerja sejak putusan ditetapkan.

Pasal 53 UU AP secara tegas memberi kewenangan kepada Peratun untuk memeriksa dan memutus permohonan masyarakat, dengan memberi keputusan paling lama 21 hari kerja sejak permohonan di kabulkan. Putusan Peratun terhadap permohonan fiktif positif adalah bersifat final dan tidak dapat diajukan upaya hukum. Logika hukum yang menjadi dasar pemikiran adalah karena tidak ada dasar hukum yang mengatur tentang upaya hukum terhadap putusan mengenai fiktif positif. Putusan terhadap permohonan tidak perlu dilakukan upaya hukum, hal ini sejalan dengan jenis perkara yang tidak ada sengketa (*jurisdictio voluntaria*). Hal ini berbeda dengan sifat pemeriksaan

¹¹ Bambang Heriyanto, "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Palar | Pakuan Law Review* 4, no. 1 (2018): 75–90, <https://doi.org/10.33751/v4i1.784>.

¹² Irvan Mawardi, "Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo Pasal 51 Ayat 3 UU 5/1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," no. 30 (2014).

gugatan fiktif negatif, yang termasuk jenis perkara yang mengandung sengketa (*jurisdictio contentiosa*). Putusan Peratun dalam perkara gugatan fiktif negatif dapat diajukan upaya hukum banding sesuai peraturan yang berlaku.

Penyelesaian sengketa secara fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU AP kemudian diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan (selanjutnya disebut Perma Nomor 8 Tahun 2017). Pasal 8 Ayat (7) Perma Nomor 8 Tahun 2017 menentukan bahwa tenggang waktu penyelesaian perkara permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan yaitu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan didaftarkan. Selanjutnya dalam Pasal 18 Perma diatas disebutkan juga bahwa putusan tersebut sifatnya final dan mengikat. Keberadaan Perma Nomor 8 Tahun 2017 tentu sangat membantu masyarakat dalam menyelesaikan perkara TUN yang sedang dialaminya.

Rezim fiktif negatif dan fiktif positif menimbulkan beragam pendapat karena menimbulkan ketidakpastian hukum dari kontradiksi kedua rezim yang ada. Menurut Enrico Simanjuntak, kondisi riil yang muncul, pertama, dalam rentang waktu mulai tahun 2014 – 2019 ada tiga fase perkembangan hukum acara pemeriksaan fiktif positif, yaitu Pra - Perma Nomor 5 Tahun 2017, Perma Nomor 5 Tahun 2017, Perma Nomor 8 Tahun 2017. Dalam kurun waktu tersebut, Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan dasar *corrective justice*, harus meluruskan putusan *judex factie* yang dinilai keliru dalam penerapan kaidah hukum fiktif positif. Kedua, Pusat Analisa dan Evaluasi Hukum Nasional melihat permasalahan perbedaan rezim fiktif negatif dengan rezim fiktif positif. Rekomendasi yang diberikan adalah melakukan harmonisasi antara kedua perundangan, agar dapat memberi kepastian hukum dan tidak menimbulkan potensi tumpang tindih norma. Ketiga, pergeseran makna fiktif negatif menjadi fiktif positif menimbulkan permasalahan hukum mengenai status hukum Pasal 3 UU Peratun. Hal tersebut menimbulkan dualisme hukum dalam praktek, karena terkait dengan perbedaan penafsiran di kalangan para hakim. Antinomi norma Pasal 53 UU AP dengan Pasal 3 UU Peratun mendorong Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan yang mempertegas penerapan rezim fiktif positif, sehingga rezim fiktif negatif dipandang sudah tidak berlaku lagi ¹³.

Sebagai kajian perbandingan, fiktif positif dikenal di Belanda yang mengesahkan *Crisis and Recovery Act* tahun 2010 dengan tujuan untuk mempercepat proses pengambilan keputusan di berbagai bidang, agar setelah krisis keuangan berakhir, proyek-proyek pembangunan bisa segera dilaksanakan tanpa menunggu proses hukum di pengadilan. Uni Eropa juga menggerakkan anggotanya untuk memberi kemudahan dalam proses perijinan melalui *Directive 2006/123/EC*, diantaranya berupa instrumen otorisasi

¹³ Enrico Simanjuntak, *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2021), <https://doi.org/978-623-231-758-1>.

diam-diam atau fiktif positif untuk menyederhanakan proses perijinan¹⁴. Anggita menjelaskan bahwa keputusan fiktif positif adalah dampak dari era globalisasi, sementara pemerintah dan pejabat harus dituntut aktif dan kooperatif untuk meningkatkan proses pembangunan. Hukum memiliki peran penting untuk mendukung terlaksananya pembangunan.

Berikut adalah tabel yang menunjukkan perbedaan fiktif negatif dan fiktif positif yang diolah peneliti dari UU Peratun dan UU AP.

Tabel 1. Perbedaan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif berdasar UU Peratun dan UU AP.

	Fiktif Negatif	Fiktif Positif
Dasar hukum	Pasal 3 UU 5/1986	Pasal 53 UU 30 /2014
Bentuk	Gugatan	Permohonan
Para pihak	Penggugat, Tergugat	Pemohon
Tenggang Waktu	1. Jika suatu Badan atau Pejabat tata usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang di mohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud. 2. Jika peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud, maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterima permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.	1. Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 2. Jika peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh hari) kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. 3. Apabila dalam batas waktu sebagaimana

¹⁴ Anggita Doramia Lumbanraja, "Peran Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 677–85, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.677-685>.

		dimaksud pada ayat Pemerintahan (2), Badan tidak dan/atau menetapkan Pejabat dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. 4. Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3). 5. Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. 6. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.
Upaya Hukum	Banding	Tidak ada upaya hukum .

Setelah Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disahkan, pasal 175 angka 6 yang merubah isi Pasal 53 UU AP termasuk pula menghapus kewenangan Peratun untuk memeriksa dan memutus permohonan fiktif positif. Dihilangkannya

kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif, untuk lebih mendukung politik hukum UU Cipta Kerja agar mendukung iklim investasi dan perijinan, supaya lebih singkat dan lebih mudah¹⁵. Hal ini menimbulkan permasalahan baru, apabila Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara telah melewati jangka waktu yang diberikan dan tidak memberi keputusan sesuai peraturan yang berlaku, maka bagaimana masyarakat dapat memperoleh keadilan dari permohonan yang diajukan? UU Ciptaker menganamatkan untuk menyusun peraturan presiden sebagai pelaksana, namun hingga saat ini, belum ada peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud. Menurut hasil penelitian Selfin Andar et.al, hilangnya kewenangan Peratun dapat mengurangi fungsi lembaga yudikatif dalam hal melaksanakan *check and balances* terhadap lembaga eksekutif. Selain itu, belum adanya peraturan presiden sebagai pelaksanaan dari UU Ciptaker, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat. Tidak adanya fungsi *check and balances* oleh Peratun, dikhawatirkan dapat menimbulkan kesewenangan oleh eksekutif. Konstruksi hukum fiktif negatif dan fiktif positif memiliki tujuan untuk menjaga kepastian hukum, serta mencapai keadilan dan keteraturan sistem hukum, meskipun penerapannya dengan cara yang berbeda.

Hapusnya kewenangan Peratun dalam memeriksa dan memutus permohonan fiktif positif bertentangan dengan pelaksanaan fungsi *check and balances*. Dikemukakan oleh W. Riawan Tjandra, bahwa fungsi Peratun adalah melaksanakan fungsi pengawasan terhadap perbuatan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Philipus M. Hadjon menyebutkan ada 3 (tiga) fungsi Peratun, pertama adalah fungsi penasihat. Peratun memberi nasihat kepada Pemerintah, sebelum melakukan perbuatan pemerintah baik. Fungsi ini dapat disamakan dengan fungsi pengujian *ex-nunc*. Kedua, fungsi perujukan, dalam tahap Pemeriksaan Persiapan yaitu Pasal 63 UU Peratun. Ketiga, fungsi peradilan, dalam hal memeriksa, menyelesaikan dan memutus sengketa tata usaha negara. Fungsi peradilan adalah wujud dari fungsi pengawasan terhadap perbuatan pemerintah yang merupakan fungsi represif¹⁶.

Hasil wawancara dengan Bapak Hidayat Pratama Putra, S.H.,M.H, selaku Hakim Peratun Samarinda, disampaikan bahwa ada perkembangan atau pendapat yang muncul dari forum pelatihan atau bimtek dilingkungan Peratun, ada 3 pendapat yaitu, pertama, apakah penanganan fiktif positif di Peratun langsung hilang atau Peratun sudah tidak lagi berwenang?. Kedua, UU Ciptaker menganamatkan untuk mengeluarkan peraturan Presiden sebagai pelaksana. Dapat dikatakan bahwa Peratun memiliki kewenangan terbatas, yaitu perlu menunggu peraturan Presiden keluar dulu. Ketiga, karena UU Ciptaker tidak lagi mengatur kewenangan Peratun untuk memeriksa dan memutus

¹⁵ Seflin Andari Juanisa.Pinori Naleng and Arie Ventje. Josepus Julie. Sendow, "Tinjauan Yuridis Mengenai Putusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Yang Dikeluarkan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.," *Lex Privatum* 15, no. 3 (2025): 1–23.

¹⁶ Muhamad Rusjana, "Fungsi Pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Perbuatan Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Pranata Hukum* 14, no. 2 (2019): 157–64, <https://doi.org/10.36448/pranatahukum.v14i2.83>.

permohonan fiktif positif, maka kembali ke fiktif negatif (karena fiktif negatif tidak pernah dicabut atau dihapus oleh perundangan).

UU Ciptaker secara tegas telah mencabut kewenangan Peratun untuk memeriksa, memutus permohonan fiktif positif, jadi hal ini sudah sah secara hukum, bahwa Peratun tidak lagi memiliki kewenangan absolut tersebut. Secara hukum pencabutan kewenangan absolut Peratun sudah tegas dan jelas, tidak perlu diperdebatkan lebih jauh. Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana tentunya lebih diarahkan untuk memberi dasar hukum, kepastian hukum dan aturan yang jelas bagi masyarakat dan pemerintah, dalam hal jika telah melampaui batas waktu, tetapi pemerintah tetap tidak melaksanakan keputusan fiktif positif tersebut. Bagi Peratun, tidak memerlukan peraturan presiden atau peraturan pelaksana lain, karena sudah secara tegas dicabut kewenangan Peratun. Hal yang diutamakan adalah pihak eksekutif harus sudah siap dengan peraturan yang menegaskan bahwa ada sanksi tegas kepada Pejabat atau Badan TUN yang tidak melaksanakan keputusan fiktif positif dalam jangka waktu 5 hari kerja serta kejelasan aturan bagi masyarakat untuk mendapat kepastian hukum atas permohonan yang diajukan. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021, rumusan kamar TUN nomor 2 menegaskan bahwa dengan diundangkannya UU Cipta Kerja, Peratun tidak lagi memiliki kewenangan memeriksa fiktif positif. Kehadiran SEMA Nomor Tahun 2021 di atas, semakin mempertegas bahwa Peratun tidak lagi memiliki kewenangan memeriksa fiktif positif. Masyarakat yang merasa hak keadilannya tidak terpenuhi akibat tidak ada kejelasan jika telah melalui tenggang waktu yang ditentukan yaitu 5 hari, namun pejabat TUN tidak melaksanakan keputusan fiktif positif, sangat dirugikan. Tidak ada kejelasan aturan jika pejabat TUN tidak menetapkan keputusan TUN. Seharusnya pejabat TUN memberi tanggapan atas permohonan yang diajukan oleh masyarakat, agar tidak merugikan dan memberi kepastian hukum.

Keputusan fiktif sebagai obyek sengketa karena adanya disharmonisasi antara UU AP dan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU, meskipun sama - sama memberi pengertian tentang Keputusan TUN, tetapi tetap terdapat perbedaan yang penting¹⁷. Perbedaan arti secara hukum antara fiktif negatif dan fiktif positif, memberi dampak ketidakpastian hukum terutama terkait akses keadilan dan penyelenggaraan pemerintahan. Disharmonisasi ini merupakan *legal gap* yang merugikan masyarakat untuk memperoleh keadilan.

Ada kekosongan hukum yang timbul mengenai mekanisme memperoleh Keputusan TUN dari permohonan fiktif positif sejak diundangkannya UU Cipta Kerja, karena menyebabkan inkonsistensi putusan Peratun mengenai kompetensi absolut untuk memeriksa permohonan fiktif positif dan berakibat kekosongan dan ketidakpastian hukum¹⁸. Ada 2 cara yang ditawarkan oleh Bagus Oktafian Abrianto et.al, yaitu pertama

¹⁷ I Gede Buonsu, A. A. Sagung Laksmi Dewi, and Luh Putu Suryani, "Keputusan Fiktif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 1 (2021): 68–72, <https://doi.org/10.22225/jph.2.1.2797.68-72>.

¹⁸ Bagus Oktafian Abrianto et al., "Problematisasi Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020," *Arena Hukum* 16, no. 3 (2023): 532–56, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01603.5>.

mengajukan gugatan ke Peratun dengan mengajukan gugatan sengketa tindakan pemerintahan yang memberikan produk hukum berupa putusan Pengadilan yang memiliki kekuatan eksekutorial dan yang dinilai lebih dapat memberi kepastian hukum untuk melindungi hak warga negara. Kedua, mengajukan laporan ke Ombudsman.

Untuk dapat memperoleh keadaan, masyarakat mengajukan gugatan ke Peratun. Pemeriksaan dilakukan dengan acara biasa yaitu gugatan tindakan administrasi pemerintahan yang tidak melakukan (*omission*). Pengajuan gugatan dengan mekanisme seperti tersebut, jika dikaji secara logika hukum, sebetulnya kurang tepat. Namun, di satu sisi, masyarakat memerlukan kepastian hukum, sementara lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan perundangan, sama sekali belum menyusun perundangan yang dibutuhkan masyarakat.

Pengajuan gugatan tindakan administrasi pemerintahan yang tidak melakukan (*omission*), dengan cara menyebutkan dalam tuntutan bahwa pemerintah tidak menanggapi permohonan penggugat atau tidak melakukan hal yang seharusnya menjadi kewajiban Tergugat untuk memenuhi atau melaksanakan. Hal tersebut diajukan oleh masyarakat dan diterima oleh Peratun untuk selanjutnya dilaksanakan pemeriksaan sesuai prosedur hukum acara biasa. Praktek demikian berlangsung di Peratun dalam jangka waktu yang cukup lama.

Munculnya kasus MODI (Minerba One Data Indonesia) menyebabkan perubahan dalam praktek yang selama ini berjalan sebagaimana disebutkan di atas. SEMA RI Nomor 2 Tahun 2024 memberi hal penting terkait Pengajuan gugatan tindakan administrasi pemerintahan yang tidak melakukan (*omission*). Dalam rumusan kamar TUN, yaitu nomor 2, disebutkan merubah isi ketentuan SEMA RI Nomor 1 Tahun 2017 angka 4, sehingga berbunyi sebagai berikut : sikap diam Pejabat / Badan TUN yang tidak memasukkan atau mengabulkan permohonan Penggugat dalam daftar MODI, tidak dapat dipandang sebagai tindakan faktual yang bersifat omisi, melainkan merupakan tindakan menolak mengeluarkan putusan sesuai Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Sebelum SEMA Nomor 2 Tahun 2024 keluar, ada yang memasukkan perkara mengenai perijinan di bidang minerba melalui sistem Minerba One Data Indonesia (MODI). Karena tidak kunjung mendapat persetujuan perijinan dari pihak yang berwenang, maka masyarakat atau badan hukum perdata yang berkepentingan, mengajukan gugatan tindakan faktual ke Peratun. Prosedur, syarat mengajukan gugatan tindakan faktual adalah sama seperti mengajukan gugatan pembatalan keputusan TUN pada umumnya.

Menurut Bapak Hidayat Pratama Putra, S.H.,M.H, pengajuan gugatan tindakan faktual ke Peratun seperti kasus yang terjadi, adalah bentuk penyelundupan hukum. Penyelundupan hukum sebagai upaya dari masyarakat untuk memperoleh keadilan, karena ketidakjelasan pengaturan pelaksanaan fiktif positif. Perkara seperti tersebut diatas, sebetulnya bukanlah perkara tindakan faktual dalam hal tidak berbuat (*omission*). Namun termasuk perkara gugatan fiktif negatif.

Pada saat fiktif positif masih berlaku, para pihak melakukan penyelundupan hukum dengan cara mengajukan permohonan pembatalan terhadap suatu surat keputusan (SK) yang seharusnya dilakukan melalui pembatalan surat keputusan sebagaimana surat

gugatan pada umumnya. Pengajuan permohonan pembatalan SK yang tidak disetujui, maka seolah-olah pemohon menganggap telah memenuhi kriteria permohonan fiktif positif¹⁹. Terhadap permohonan fiktif positif tidak ada upaya hukum, namun untuk melakukan *corrective justice*, maka Mahkamah Agung menerima permohonan Peninjauan Kembali, hal ini dapat dibaca pada putusan Nomor 32PK/TUN/2017.

Hasil penelusuran Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, ditemukan 1 penetapan di PTUN Samarinda dengan nomor perkara 1/P/FP/ 2024/ PTUN. Smd. Pemohon mencabut perkara permohonan, karena ada kesepakatan untuk menyelesaikan perkara dengan jalan di luar jalur pengadilan sebagaimana disepakati dalam rapat audiensi di kantor Termohon. Majelis Hakim menjelaskan, bahwa pencabutan perkara permohonan tidak diatur secara spesifik di Perma Nomor 8 Tahun 2017, maka berdasarkan hukum acara umum, sebagaimana diatur di Pasal 76 UU Peratun, bahwa Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatan sebelum Tergugat memberikan jawaban, dan apabila Tergugat telah memberikan jawaban, pencabutan gugatan akan dikabulkan oleh Pengadilan setelah ada persetujuan dari Tergugat. Berdasarkan peraturan tersebut dan karena Termohon belum memberi jawaban, maka Pengadilan mengabulkan untuk mencabut permohonan oleh Pemohon.

Masuknya perkara nomor 1 /P/FP/2024/PTUN.Smd menimbulkan pertanyaan: mengapa masih ada pengajuan permohonan pemeriksaan fiktif positif di tahun 2024, sementara berdasar SEMA Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Kamar Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, khusus untuk rumusan Kamar Tata Usaha Negara, salah satunya menyebutkan bahwa dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, permohonan fiktif positif sudah tidak lagi menjadi kewenangan Peratun. Sesuai dengan SEMA Nomor 5 Tahun 2021, seharusnya sudah tidak ada lagi permohonan fiktif positif yang diterima dan diperiksa Peratun. Meskipun putusan akhir menyebutkan bahwa Penggugat mencabut permohonan, namun menjadi catatan menarik adalah mengenai diterimanya permohonan fiktif positif oleh Peratun. Menurut Yodi Martono, terbitnya keputusan fiktif positif tidak perlu lagi melalui permohonan ke Peratun, karena Pemerintah dapat menyelesaikan sendiri secara internal, hal ini untuk menunjukkan kepada masyarakat, bahwa pemerintah selaku pejabat publik memberikan pelayanan yang baik (*public service*). Kompetensi PTUN timbul, dalam kondisi ada pihak lain yang merasa dirugikan akibat keluarnya keputusan fiktif positif²⁰. Pemerintah harus memberi tanggapan terhadap permohonan yang diajukan oleh warga negara. Hal ini untuk mempertegas fungsi pelayanan publik oleh Pemerintah.

Dihapuskannya kewenangan PTUN untuk memeriksa permohonan fiktif positif, menimbulkan permasalahan hukum di masyarakat. Untuk mendapatkan keputusan

¹⁹ Supandi, "Modernisasi Peradilan Tata Usaha Negara Di Era Revolusi Industri 4.0 Untuk Mendorong Kemajuan Peradaban Hukum Indonesia," *Jurnal Hukum Peratun* 2, no. 2 (2019): 124–49.

²⁰ Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Hukum Dan Peradilan* 5, no. 1 (2016): 135–54.

Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara, masyarakat mengajukan gugatan dengan mekanisme tindakan faktual. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk penyelundupan hukum. Digunakannya mekanisme tindakan faktual, karena masyarakat memerlukan kepastian hukum dan keadilan.

Menurut Bayu Seto, penyelundupan hukum adalah cara yang digunakan oleh orang untuk menyiasati suatu permasalahan hukum dengan cara dan sistem tertentu, dan mengubah akibat hukum perbuatan tersebut dari yang merugikan menjadi menguntungkan untuk kepentingan hukum tertentu²¹. Pada prakteknya, penyelundupan hukum dilakukan di bidang hukum perdata, termasuk hukum perkawinan. Sebagai contoh, di Indonesia dilarang pernikahan beda agama, artinya negara tidak mengakui secara hukum. Praktek yang terjadi, ada warga negara Indonesia yang menikah di luar negeri di negara tertentu karena menerima secara hukum pencatatan pernikahan beda agama. Pernikahan beda agama tersebut, kemudian dicatatkan di Pengadilan Negeri sesuai domisili hukum warga negara Indonesia yang melaksanakan pernikahan.

Mengenai penyelundupan hukum dalam perkara tata usaha negara, hal ini dilakukan karena pihak penggugat tidak dapat menemukan cara untuk memperoleh keadilan, karena pemeriksaan permohonan fiktif positif di Peratun sudah dihapus, namun di satu sisi, tidak ada kejelasan dari Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam praktek. Dalam kasus MODI, sebetulnya adalah bentuk gugatan fiktif negatif. Landasan berpikir yang digunakan adalah bahwa dalam kasus MODI, penggugat mengajukan suatu permohonan kepada Pemerintah, dan belum atau tidak memperoleh jawaban berupa keputusan tata usaha negara, yang telah melewati tenggang waktu. Namun demikian, karena kekurangpahaman masyarakat mengenai fiktif negatif, maka dipilih dengan cara memasukkan gugatan tindakan faktual yang sebetulnya kurang tepat. Sejak timbul UU AP, terutama Pasal 53 yang menegaskan sikap diam pemerintah dianggap mengabulkan, hal ini menimbulkan pemikiran bahwa fiktif negatif sudah tidak berlaku lagi, tidak dapat digunakan di Peratun. Pemikiran tersebut ada benarnya, namun harus diperhatikan bahwa fiktif negatif tidak pernah dicabut oleh perundangan manapun, jadi tetap sah secara hukum.

Kasus MODI yang diajukan dalam bentuk gugatan tindakan faktual adalah kurang tepat. Perlu dipahami terlebih dahulu, arti tindakan faktual. Istilah tindakan faktual harus dilihat dari sisi hukum administrasi, bahwa perbuatan administrasi pemerintah (*bestuurshandelingen*) terbagi menjadi dua, yaitu *feitelijke handelingen* atau tindakan faktual, dan *rechtshandelingen* atau tindakan hukum. Berdasarkan penafsiran historis, gramatikal dan sistematis yang dilakukan terkait dengan arti tindakan faktual di Pasal 1 angka 8 UUAP dengan Pasal 87 UU AP, bahwa yang dimaksud dengan ‘tindakan

²¹ Risti Dwi Ramasari, “Analisis Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Dengan Cara Pelangsungan Perkawinan Dengan Warga Negara Indonesia,” *Pranata Hukum* 12, no. 2 (2017): 34–43.

administratif pemerintahan’ dalam Pasal 1 angka 8 UU AP adalah sama dengan ‘tindakan faktual’ dalam Pasal 87 UU AP²².

Bimasakti lebih lanjut menjelaskan, berdasarkan penafsiran historis dan sistematis yang dimaksudkan dengan tindakan administrasi pemerintahan dalam Pasal 1 angka 8 UU AP adalah sama dengan dengan tindakan faktual yang dimaksud di Pasal 87 huruf a UU AP. Tindakan faktual (tindakan pemerintahan sesuai Pasal 1 angka 8 UU AP) dan Keputusan Administrasi Pemerintahan (penetapan tertulis) adalah obyek sengketa di Peratun. Tindakan hukum di bidang hukum perdata dan tindakan hukum di bidang hukum publik tidak tertulis di UU AP, bukan merupakan obyek sengketa yang dapat diadili oleh Peratun, melainkan di adili oleh Hakim Perdata di Peradilan Umum. Perbuatan faktual adalah perbuatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat, apabila terjadi sengketa, maka seharusnya diselesaikan di Peratun. Namun, UU PTUN dan perubahannya tidak mengatur hal tersebut, sehingga penambahan kompetensi absoluti Peratun melalui UU AP, sebagai upaya untuk menutup potensi sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui Peratun atau Peradilan Umum²³.

Dalam konteks pelayanan publik masyarakat berhak untuk mendapat penyelesaian permasalahan, yang dapat diajukan melalui gugatan fiktif negatif atau permohonan fiktif positif, untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintah. Menurut Budiamin Rodding, keberadaan kedua cara tersebut di Peratun dapat digunakan sebagai mekanisme bagi individu atau badan hukum perdata untuk memperoleh hak-haknya serta sebagai bentuk pengawasan terhadap kinerja badan publik, karena diharapkan badan publik dapat menerapkan AUPB lebih baik²⁴. Terkait pendapat di atas, yang dikemukakan sebelum ada UU Cipta Kerja, tentu berbeda dengan kondisi saat ini. Bertitik tolak dari pendapat Budiamin Rodding diatas, dimungkinkan ada gugatan fiktif negatif dan permohonan fiktif positif tetap berjalan, namun harus dijelaskan dalam hal kondisi hukum tertentu penggunaan fiktif negatif dan fiktif positif. Kemungkinan penerapan gugatan fiktif negatif dan permohonan fiktif positif, tetap harus mengutamakan AUPB dan perlindungan hukum, terutama untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik oleh badan publik.

Hapusnya kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif adalah hal yang keliru. Alasan yang utama karena dalam rangka pembentukan undang-undang telah menghilangkan mekanisme kontrol dari lembaga peradilan terhadap lembaga eksekutif / pemerintah yang mengabaikan permohonan yang ditujukan kepadanya, tidak responsif, memproses suatu permohonan secara berlarut-larut, serta dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang tentu sangat merugikan masyarakat²⁵. Pada saat Peratun

²² 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): 64, <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>.

²³ Yogo Pamungkas, “Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara,” *Acta Diurnal* 3 (2020): 339–59.

²⁴ Rodding, “Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.”

²⁵ Kurniawan et al., “PARADIGMA UNDANG – UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (KTUN) BERSIFAT FIKTIF

masih memiliki kewenangan memeriksa fiktif positif, sudah ada masalah hukum yang muncul. Terlebih saat ini, setelah Peratun tidak lagi memiliki kewenangan, masyarakat makin sulit untuk mendapat kepastian hukum dari pemerintah terkait permohonan yang diajukan dan tidak ditanggapi.

Menurut Umar Dani, pergeseran fiktif negatif menjadi fiktif positif membawa berbagai dampak. Salahsatunya adalah muncul beragam putusan Hakim dalam hal memutus permohonan fiktif positif, serta munculnya penyelundupan hukum. Hal tersebut yang mendorong MA melakukan terobosan dengan memberi kesempatan kepada termohon untuk melakukan upaya hukum luar biasa yaitu peninjauan kembali dalam bentuk *Corrective Justice*, yang sesungguhnya tidak dikenal di pemeriksaan fiktif positif. Keadaan berubah setelah munculnya UU Ciptaker yang mencabut kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif dan diikuti dengan kebijakan MA yang pada intinya menyatakan bahwa Peratun tidak lagi memiliki kewenangan memeriksa fiktif positif. Pengaturan tersebut menimbulkan keadaan meningkatnya kesewenang-wenangan pejabat tata usaha negara, yang menempatkan pada keadaan bahwa negara mempunyai kepentingan dan keputusannya tidak dapat diganggu gugat, serta perlindungan hukum masyarakat yang tidak jelas²⁶.

Dari hasil wawancara dengan Hakim Peratun Makassar, Bp. Christian Edni Putra, S.H., bahwa di Peratun Makassar, belum ada gugatan fiktif negatif sejak tahun 2024. Belum ada gugatan fiktif negatif dapat disebabkan kemungkinan ada kesulitan yang dihadapi masyarakat dalam mengajukan gugatan, terutama kurangnya pengaturan sektoral yang mengatur mengenai fiktif negatif. Kurangnya pengaturan sektoral ini artinya, elemen-elemen dasar yang terkait dengan obyek gugatan, tidak diatur di pengaturan tingkat sektoral. Peraturan daerah, peraturan tingkat sektoral tidak mengatur secara jelas terkait sikap diam pejabat tata usaha negara yang tidak menanggapi permohonan masyarakat. Ketidakjelasan peraturan ini, menjadikan pejabat tata usaha negara tidak paham konsekwensi hukum yang timbul akibat sikap diam yang dilakukan.

Tidak adanya peraturan yang jelas mengenai sikap diam pejabat tata usaha negara, sangat merugikan masyarakat. Pejabat tata usaha negara seharusnya memahami tindakan hukum pemerintahan di bidang publik yang menjadi kewenangan dan tanggung jawabnya, supaya tidak menimbulkan kerugian. Namun yang terjadi di masyarakat, adalah kebalikannya, yaitu pejabat tata usaha negara tidak paham arti dan konsekwensi hukum sikap diam.

Sikap diam pejabat tata usaha negara memiliki 2 arti, yaitu, pertama, diam berarti menolak dan kedua, diam berarti mengabulkan. Masing-masing arti di atas, menimbulkan akibat hukum yang berbeda. Hal ini yang seharusnya diatur dalam peraturan sektoral, peraturan daerah, sehingga dapat memberi kepastian hukum dan keadilan yang

POSITIF PARADIGM OF LAW NUMBER 11 OF 2020 CONCERNING JOB CREATION REGARDING FICTIVE POSITIVE ADM.”

²⁶ Umar Dani, “Rights to the Administrative Silence Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Atas Sikap Diam Badan Dan / Atau Pejabat Pemerintahan” 20, no. 3 (2023).

diharapkan masyarakat. Peraturan sektoral dan peraturan daerah yang ada seharusnya sesuai atau sinkron dengan perundangan di atasnya.

Menurut Yulius dan Sudarsono, mengenai fiktif negatif dan fiktif positif, terdapat 3 (tiga) hal penting yang perlu diulas. Pertama, pada awalnya Peratun berwenang mengadili sengketa fiktif negatif, sesuai Pasal 3 UU Peratun. Terjadi pergeseran paradigma, setelah UU AP diundangkan, yaitu masyarakat mengajukan permohonan fiktif positif (Pasal 53 UU AP). Hal ini dipertegas melalui SEMA Nomor 1 Tahun 2017 angka 4. Setelah UU Cipta Kerja di sahkan, mencabut kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif. Pada kondisi ini, permasalahan timbul karena ada pejabat pemerintah yang tidak mau menanggapi atau mengabaikan permohonan masyarakat yang telah memenuhi syarat. Dalam praktek yang timbul, permohonan warga masyarakat tersebut masuk melalui gugatan tindakan pemerintahan (omisi, yaitu tidak berbuatanya pejabat pemerintah untuk melakukan kewajiban hukum memproses permohonan yang telah memenuhi syarat). Kedua, ada kumulasi obyek gugatan jika beberapa obyek gugatan memiliki karakter hukum yang saling berkaitan satu sama lain. Ketiga, keputusan TUN tidak dapat digugat sebagai tindakan administrasi pemerintahan, artinya tidak dapat digugat sebagai sengketa tindakan pemerintahan, karena gugatan tersebut merupakan gugatan biasa dengan obyek sengketa berupa keputusan TUN. Hal ini untuk menghindarin terjadinya penyelundukan hukum dengan menjumbuhkan tindakan faktual (berupa omisi) dengan suatu keputusan TUN²⁷.

Sebagai kajian perbandingan penggunaan fiktif positif dalam sistem hukum administrasi negara, di pilih Peradilan Administrasi di Perancis, Jerman dan Belanda. Peradilan Administrasi di Perancis memiliki karakteristik fungsi keadilan administrasi sebagai *recours subjectif* (perlindungan hukum), dan di Jerman dengan karakteristik sebagai *recours objectif* (kontrol yudisial), sehingga memiliki pola hubungan yang berbeda antara pemerintah dengan badan peradilan. Sebagai *recours objectif*, hakim bersifat aktif (*dominus litis*), dalam hal ini hakim dapat menambah fakta atau alasan hukum sebagai dasar penilaian keputusan yang disengketakan, yang secara teoritis tuntutan dari Penggugat dapat dikabulkan melebihi apa yang dimohon oleh penggugat. Dalam *recours subjectif*, proses persidangan didominasi oleh pihak yang berperkara, larangan penerapan ultra petita. Pengadilan memiliki peluang yang lebih besar untuk mengontrol Pemerintah dalam *recours objectif* dibandingkan *recours subjectif*²⁸. Perkembangan hukum administrasi dan praktek peradilan administrasi di Indonesia, tidak lepas dari perkembangan hukum administrasi di Belanda.

Pada prakteknya, Peratun di Indonesia menerapkan asas hakim aktif sehingga dimungkinkan ada putusan ultra petita. Penerapan asas hakim aktif tidak semata-mata didasarkan pada fungsi peradilan administrasi yang bersifat *recours objectif*, namun juga didasarkan pada pertimbangan landasan filosofi dan budaya hukum. Penerapan ultra

²⁷ Yulius dan Sudarsono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Kencana, 2024).

²⁸ Simanjuntak, *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif*.

petita juga secara selektif, agar tidak membawa kerugian yang lebih besar bagi Penggugat, namun tetap mendasarkan pada perlindungan hukum dan keadilan Pancasila.

4. Pengaturan penerapan fiktif negatif dan tindakan faktual bersifat omisi untuk akses keadilan di Peratun.

Menurut Bp Christian Edni Putra, S.H., Hakim Peratun Makassar, bahwa tidak ada pengaturan yang jelas terkait substansi atau esensi dari tindakan administrasi pemerintahan, sikap diam pejabat tata usaha negara di setiap tingkat pemerintahan, hal tersebut yang menimbulkan ketidakpahaman bagi pejabat tata usaha negara dan masyarakat. Seharusnya ada pengaturan yang jelas, sesuai atau sinkron dengan Pasal 3 UU Peratun, sehingga tidak menimbulkan kerugian masyarakat.

Hal utama yang menjadi prioritas adalah harus ada pengaturan baru yang mengikuti dinamika hukum dan masyarakat, dan dapat menjangkau perkembangan yang akan terjadi. Pengaturan baru yang dimaksud tentu adalah undang-undang yang memiliki kekuatan mengikat dan disusun oleh lembaga yang berwenang, artinya bukan diatur dalam peraturan.

Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum terdiri dari struktur, substansi dan budaya hukum. Pembaruan UU Peratun adalah pembaruan sistem hukum acara peradilan tata usaha negara, sehingga ketiga aspek di atas harus dapat terpenuhi agar fungsi lembaga peradilan dapat tercapai. Secara struktur, harus ditegaskan tugas dan fungsi lembaga peradilan, meliputi Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Agung, terkait dengan kompetensi absolut masing-masing lembaga. Hal ini juga berhubungan dengan mapping awal terkait kompetensi absolut dan substansi hukum dengan perundangan sektoral lain, supaya tidak menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum di masyarakat.

Secara struktural juga memiliki makna bahwa perlu ada kesesuaian atau sinkronisasi vertikal dan horisontal terhadap peraturan perundang-undangan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Menurut Hans Kelsen, suatu norma hukum memiliki dua wajah. Suatu norma hukum bersumber pada norma di atasnya, serta menjadi dasar hukum atau norma hukum bagi peraturan di bawahnya. Norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif, karena bergantung pada norma hukum di atasnya, sehingga apabila norma hukum di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma hukum yang berada di bawahnya²⁹.

Substansi hukum yang disusun dalam rancangan pembaruan UU PTUN, harus disusun secara berurutan dan jelas. Penegasan mengenai obyek gugatan, obyek permohonan yang dapat diajukan, keadaan hukum pengajuan gugatan atau permohonan, tenggang waktu, sistem hukum acara. Hal apa saja yang dapat menjadi obyek gugatan, obyek permohonan perlu dijelaskan, apakah keputusan tata usaha negara atau tindakan pemerintah. Pengertian keputusan tata usaha negara sebagaimana tercantum di Pasal 1 angka 9 UU

²⁹ Dananggana Satriatama, Hananto Widodo, and Hezron Sabar Rotua Tinambunan, "Upaya Sinkronasi Dari Ketidaksinkronan Pengaturan Resi Gudang Di Jawa Timur," *NOVUM : Jurnal Hukum* 7, no. 2 (2020): 111–23.

Peraturan Pasal 87 UU AP. SEMA nomo 4 Tahun 2016 telah menentukan obyek sengketa di PTUN, meliputi :

- 1) Semua keputusan yang bersifat :
 - Konkret – individual (contoh keputusan izin mendirikan bangunan, pendaftaran hak atas tanah, dan sebagainya)
 - Abstrak – individual (contoh: keputusan tentang syarat-syarat pemberian perizinan, dan sebagainya)
 - Konkret – umum (contoh: keputusan tentang penetapan upah minimum regional, dan sebagainya)
- 2) Keputusan tata usaha negara dan/atau tindakan yang bersifat final dalam arti luas, yaitu keputusan tata usaha negara yang sudah menimbulkan akibat hukum meskipun masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain (contoh : perizinan tentang fasilitas penanaman modal oleh BKPM, izin lingkungan, dan sebagainya)
- 3) Keputusan tata usaha negara dan/atau tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum (contoh: LHP Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan sebagainya).

Kriteria obyek gugatan yang berupa tindakan pemerintah perlu untuk lebih ditegaskan, karena harus ada kesesuaian dengan perundangan sektoral mengenai kriteria tindakan pemerintah. Pengertian, kriteria tindakan faktual juga harus ditegaskan, agar tidak menimbulkan kebingungan di masyarakat pada saat terjadi masalah hukum. Dalam UU AP, menggunakan istilah yang beragam, yaitu tindakan administrasi pemerintahan, tindakan faktual, tindakan yang kesemuanya memiliki arti sama yaitu perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Simpulan ini dimaksudkan untuk menghindari kerancuan pemahaman dengan tindakan faktual yang berarti tindakan biasa yang tidak berakibat hukum, karena dalam ilmu hukum administrasi negara, tindakan faktual adalah terjemahan dari *feitelijkehandelingen*³⁰.

Pengaturan fiktif negatif dan fiktif positif penting untuk dijelaskan. Kriteria keputusan fiktif negatif yang seperti apa harus disebutkan. Hal ini meliputi pula, kapan suatu keputusan dikatakan sebagai keputusan fiktif negatif, tenggang waktu pengajuan fiktif negatif dan prosedur hukum acara, konsekuensi hukum yang timbul dari pengaturan fiktif negatif juga harus diatur. Demikian pula untuk pengaturan fiktif positif, dilakukan pengaturan seperti pada keputusan fiktif negatif. Pengaturan di UU Peraturan mengatur fiktif negatif diselesaikan melalui model gugatan, sementara pada UU AP, fiktif positif diselesaikan melalui model permohonan. Perbedaan model penyelesaian antara keduanya, perlu dicari titik temu yang jelas dan tidak merugikan masyarakat. Selain model penyelesaian, tenggang waktu untuk mengajukan gugatan atau permohonan juga harus jelas.

³⁰ Dewi Asimah, “Pengujian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD) Di PTUN,” in *PTUN Aktual Isu-Isu Terkini Penyelesaian Sengketa Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Litera, 2021), 33.

Menurut Enrico Simanjuntak, perlu ada konsolidasi hukum untuk menyesuaikan prinsip fiktif positif dengan berbagai struktur hukum perizinan yang ada, terutama terkait pola-pola penyesuaian penerapan fiktif positif dengan peraturan perizinan lain. Harus ada pemaknaan yang jelas terkait fiktif positif dengan memperjelas ruang lingkup dan definisi operasional-normatif, guna menghindari bias pemahaman dengan tindakan administrasi pemerintahan lain yang merugikan masyarakat, sehingga diharapkan ke depannya instrumen hukum dapat menunjang pertumbuhan ekonomi³¹. Ketidakjelasan pengaturan fiktif positif dapat merugikan masyarakat, yang tentu berbeda jauh dari harapan digunakannya fiktif positif untuk menunjang perekonomian.

Perluasan kompetensi absolut Peratun adalah hal penting yang harus ditegaskan dari sisi substansi hukum. Kompetensi absolut menjadi batasan penting dalam memeriksa perkara, supaya masyarakat juga dapat menerima keadilan. UU AP yang memperluas kompetensi absolut Peratun seringkali menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan badan peradilan lain, karena tidak diikuti dengan legitimasi dasar hukum yang jelas. Perlu ada UU Peratun yang mencakup berbagai kewenangan absolut Peratun, untuk dapat mengatasi problematika dan menuju harmonisasi regulasi yang baik³². Sebagai contoh, dalam hal pemeriksaan *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) atau perbuatan melawan hukum, yang sering kali tidak optimal dengan melihat dinamika masyarakat.

Terkait keadaan atau kondisi dalam hal pengajuan gugatan atau permohonan yang akan digunakan perlu diperhatikan, karena didasarkan pada pemikiran : mengapa diajukan gugatan dalam hal fiktif negatif dan mengapa diajukan permohonan dalam hal fiktif positif. Keadaan atau kondisi hukum harus diperjelas, terkait pengajuan gugatan atau permohonan. Artinya, mengapa apabila sikap diam dianggap menolak maka diajukan gugatan, sedangkan apabila sikap diam dianggap mengabulkan dapat diajukan permohonan. Perlu ada pengaturan yang jelas mengenai pihak yang dapat mengajukan gugatan atau permohonan. Pihak yang berhak mengajukan gugatan dalam sengketa tata usaha negara adalah individu atau badan hukum perdata. Untuk permohonan fiktif positif sebaiknya dibuat pengaturan yang sama, bahwa individu atau badan hukum perdata dapat mengajukan permohonan.

Budaya hukum masyarakat adalah hal penting terkait dengan pemenuhan akses keadilan masyarakat. Dikutip dari pendapat Hilman Hadikusuma, yang menyebutkan bahwa suatu budaya hukum menunjukkan pola perilaku individu sebagai bagian masyarakat yang menggambarkan tanggapan yang sama terhadap suatu kejadian atau keadaan hukum yang terjadi³³. Budaya hukum dimaknai sebagai suatu pemikiran dan

³¹ Simanjuntak, "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia."

³² Beni Kurnia Illahi et al., "OPTIMALISASI KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERBUATAN MELAWAN HUKUM PEMERINTAH (ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD) OPTIMIZING THE COMPETENCE OF STATE ADMINISTRATIVE COURTS IN THE SETTLEMENT OF ACTIONS AGAINST LAW BY GOVERNMENT" 6, no. 4 (2023): 35–56.

³³ Any Ismayawati, "Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia (Kritik Terhadap Lemahnya Budaya Hukum Di Indonesia)," *Pranata Hukum* 6, no. 1 (2011): 55–68, <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/tora/article/view/1114/941>.

keadaan masyarakat yang menentukan bagaimana hukum dipahami, digunakan atau Pembentukan budaya hukum tidak lepas dari karakteristik, kebiasaan, dan perubahan masyarakat. Perubahan masyarakat ini sangat mempengaruhi budaya hukum, disamping karakteristik yang menjadi ciri tertentu pada masyarakat.

Hapusnya kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif, tidak boleh merugikan masyarakat dalam hal pemenuhan hak sipil warga negara. Pemerintah harus menyusun peraturan pemerintah sesuai amanah UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) Nomor 2 Tahun 22 tentang Cipta Kerja. Ketiadaan peraturan pemerintah, sangat merugikan masyarakat. Sikap diam Pemerintah yang dianggap mengabulkan permohonan, setelah lewat batas waktu yang ditentukan undang-undang harus diikuti dengan pembuatan keputusan sesuai permohonan warga masyarakat. Ketiadaan kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif, adalah kurang tepat. Apabila Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara tidak membuat keputusan setelah lewat dari waktu yang ditentukan, masyarakat tidak dapat mengajukan permohonan ke Peratun untuk memerintahkan kepada Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara untuk membuat keputusan sesuai atau berdasar permohonan masyarakat. Hal ini menimbulkan pertanyaan lanjutan, bagaimana masyarakat mendapat kepastian hukum dan perlindungan hukum apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak membuat keputusan sesuai permohonan yang diajukan. Dikutip dari Enrico Simanjuntak, UU AP memberi perlindungan hukum administrasi bagi masyarakat dan pemerintah. Tantangan perubahan yang akan di hadapi Peratun sangat radikal, fundamental, semua stakeholder terkait perlu memberi perhatian yang intens dan konstruktif ³⁴. Salahsatu perubahan yang dihadapi Peratun, setelah UU AP disahkan adalah pemeriksaan penyalahgunaan wewenang, pemeriksaan permohonan fiktif positif. Perubahan tersebut memberi perluasan kompetensi absolut Peratun, yang memerlukan waktu untuk melakukan penyesuaian dan penataan tata laksana atau prosedur hukum acara agar dapat memberi keadilan yang di harapkan.

5. Penutup

Setelah SEMA Nomor 2 Tahun 2024 dikeluarkan, perkembangan fiktif negatif dan tindakan faktual bersifat omisi di Peratun menunjukkan dinamika yang menarik. Pertama, mekanisme gugatan fiktif negative belum banyak digunakan di masyarakat, setelah UU Cipta Kerja menghapus kewenangan Peratun untuk memeriksa permohonan fiktif positif. Kedua, mekanisme gugatan tindakan factual bersifat omisi digunakan karena tidak ada peraturan yang memberi akses keadilan kepada masyarakat untuk mengajukan permohonan fiktif positif sebagaimana sebelumnya diatur di Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan. Sesuai SEMA Nomor 2 Tahun 2024, dalam kasus MODI, gugatan tindakan faktual bersifat omisi kurang tepat untuk digunakan sebagai pengganti mekanisme permohonan pemeriksaan fiktif positif.

³⁴ Enrico Simanjuntak, "Fundamental, Asas Dan Dasar-Dasar Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)," in *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi Dan Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2024), 30.

Untuk dapat memenuhi akses keadilan, perlu segera disusun peraturan perundangan baru tentang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dengan memperhatikan dinamika hukum, masyarakat. Peraturan perundangan baru tentang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan dapat memberi akses keadilan yang lebih luas kepada masyarakat, dengan dimulai dari tahap awal system peradilan hingga pelaksanaan putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Daftar Pustaka

- A'maludin, Risqi, and Gamalel Rifqi Samhudi. "PENERAPAN ASAS LEX POSTERIOR DEROGAT LEGI PRIORI DALAM PENGATURAN PENGHINAAN KEPADA PRESIDEN DI INDONESIA (Pengaturan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dengan KUHP Baru)." *Hukum Responsif* 15, no. 1 (2024): 9–16. <https://doi.org/10.33603/responsif.v15i1.8919>.
- Abrianto, Bagus Oktafian, Xavier Nugraha, Julienna Hartono, and Indah Permatasari Kosuma. "Problematisasi Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020." *Arena Hukum* 16, no. 3 (2023): 532–56. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01603.5>.
- Akbar, Muhammad Kamil. "Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik." *Dharmasiswa* 1, no. 1 (2020): 352–63.
- Asimah, Dewi. "Pengujian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD) Di PTUN." In *PTUN Aktual Isu-Isu Terkini Penyelesaian Sengketa Hukum Administrasi*, 33. Yogyakarta: Litera, 2021.
- 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): 64. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>.
- Dani, Umar. "Rights to the Administrative Silence Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Atas Sikap Diam Badan Dan / Atau Pejabat Pemerintahan" 20, no. 3 (2023).
- Heriyanto, Bambang. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Palmar | Pakuan Law Review* 4, no. 1 (2018): 75–90. <https://doi.org/10.33751/v4i1.784>.
- I Gede Buonsu, A. A. Sagung Laksmi Dewi, and Luh Putu Suryani. "Keputusan Fiktif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 1 (2021): 68–72. <https://doi.org/10.22225/jph.2.1.2797.68-72>.
- Illahi, Beni Kurnia, Abdhy Walid Siagian, Rozin Falih Alify, and Syammakh Daffa Alghazali. "OPTIMALISASI KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERBUATAN MELAWAN HUKUM PEMERINTAH (ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD) OPTIMIZING THE COMPETENCE OF STATE ADMINISTRATIVE COURTS IN THE SETTLEMENT OF ACTIONS AGAINST LAW BY GOVERNMENT" 6, no. 4 (2023): 35–56.

- Irvan Mawardi. “Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo Pasal 51 Ayat 3 UU 5/1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan,” no. 30 (2014).
- Ismayawati, Any. “Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia (Kritik Terhadap Lemahnya Budaya Hukum Di Indonesia).” *Pranata Hukum* 6, no. 1 (2011): 55–68. <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/tora/article/view/1114/941>.
- Kurniawan, Fajri, Shally Mahdayatul Hasanah, M Naufal Al-hadi Kasuma, Fakultas Hukum, and Universitas Andalas. “PARADIGMA UNDANG – UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (KTUN) BERSIFAT FIKTIF POSITIF PARADIGM OF LAW NUMBER 11 OF 2020 CONCERNING JOB CREATION REGARDING FICTIVE POSITIVE ADM.” *Puslitbang Hukum Dan Peradilan Ditjen Badan Per* 6, no. 11 (2023): 89–108.
- Lumbanraja, Anggita Doramia. “Peran Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Fiktif Positif.” *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 677–85. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.677-685>.
- Maridjo. “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.” *Juristic* 3, no. 1 (2022): 43–58.
- Naleng, Seflin Andari Juanisa.Pinori, and Arie Ventje. Josepus Julie. Sendow. “Tinjauan Yuridis Mengenai Putusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Yang Dikeluarkan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Lex Privatum* 15, no. 3 (2025): 1–23.
- Nuswardani, Nunuk. “Rekonseptualisasi Tindakan Pemerintah Yang Dapat Digugat Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Sinkronisasi Dengan Hukum Acaranya.” In *Prosiding Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, 209–42, 2014. <https://doi.org/https://doi.org/10.55292/bna0fz54>.
- Pamungkas, Yogo. “Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.” *Acta Diurnal* 3 (2020): 339–59.
- Ramasari, Risti Dwi. “Analisis Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Dengan Cara Pelangsungan Perkawinan Dengan Warga Negara Indonesia.” *Pranata Hukum* 12, no. 2 (2017): 34–43.
- Rodding, Budiamin. “Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.” *Tanjungpura Law Journal* 1, no. 1 (2017): 26–37.
- Rusjana, Muhamad. “Fungsi Pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Perbuatan Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.” *Pranata Hukum* 14, no. 2 (2019): 157–64. <https://doi.org/10.36448/pranatahukum.v14i2.83>.
- Satriatama, Dananggana, Hananto Widodo, and Hezron Sabar Rotua Tinambunan. “Upaya Sinkronasi Dari Ketidaksinkronan Pengaturan Resi Gudang Di Jawa Timur.” *NOVUM: Jurnal Hukum* 7, no. 2 (2020): 111–23.

- Sayuti. "Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat M.T Azhari)." *Nalar Fiqih* 4, no. 2 (2011): 81–105. <https://doi.org/10.30631/al-risalah.v12i02.447>.
- Simanjuntak, Enrico. "Fundamental, Asas Dan Dasar-Dasar Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)." In *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi Dan Refleksi*, 30. Jakarta: Sinar Grafika, 2024.
- . "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 2 (2018): 301. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.250>.
- . *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif*. Depok: Raja Grafindo Persada, 2021. <https://doi.org/978-623-231-758-1>.
- Sudarsono, Yulius dan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Kencana, 2024.
- Supandi. "Modernisasi Peradilan Tata Usaha Negara Di Era Revolusi Industri 4.0 Untuk Mendorong Kemajuan Peradaban Hukum Indonesia." *Jurnal Hukum Peratun* 2, no. 2 (2019): 124–49.
- Suteki. "Pentahapan Proses Penelitian." In *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*, 172–73. Depok: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Tri Cahya Indra Permana. "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 419–22.
- Yodi Martono Wahyunadi. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Hukum Dan Peradilan* 5, no. 1 (2016): 135–54.