Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Ambivalensi Hukum Sikap Diam Pejabat antara Fiktif Negatif dan Positif: Implikasi terhadap Kepastian Hukum Warga Negara

[1] Seni Kamalia Rizki Fathullah, seni@student.undiksha.ac.i
Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia
[2] Damai Endiouf Marbun, damai.endiouf@student.undiksha.ac.id
Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia

Info Artikel

Diterima : 11 Mei 2026
Diperbaiki : 9 Juni 2026
Diterima : 21 Oktober 2026

Keywords:
egal ambivalence, negative fiction, positive fiction, legal certainty, official silence

Abstract

The legal ambivalence between negative and positive fiction in interpreting official silence under the Job Creation Law has created serious legal uncertainty. This normative legal research, employing legislative, case-law, and conceptual approaches, reveals that eliminating the Administrative Court's (PTUN) authority over positive fictive requests without providing a replacement mechanism has produced a legal vacuum, further aggravated by the Supreme Court's fluctuating SEMA. The proposed ideal framework distinguishes between two mechanisms: positive fiction for declaratory decisions, to be resolved through non-litigation forums, and negative fiction for constitutive decisions, which should remain under PTUN jurisdiction. Fundamental reforms must include strengthening public service standards to prevent official inaction, alongside effective oversight by the Ombudsman and meaningful public participation. In conclusion, this ambivalence undermines constitutional rights and therefore requires harmonization of the Administrative Court Law, the Administrative Procedure Law, and the Job Creation Law, coupled with responsive and accountable oversight mechanisms.

A. PENDAHULUAN

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di bidang pelayanan publik, sering kali ditemukan fenomena di mana pejabat tata usaha negara tidak merespons permohonan yang diajukan oleh warga negara. Sikap diam pejabat ini menciptakan ketidakpastian hukum yang signifikan, mengingat warga negara yang mengajukan permohonan berhak untuk memperoleh kepastian apakah permohonannya dikabulkan atau ditolak. Ketika permohonan warga dibiarkan tanpa keputusan maupun tindakan, ketidakpastian hukum pun muncul dan

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

melemahkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Secara hukum, sikap diam pejabat (*administrative silence*) tidak boleh dibiarkan tanpa konsekuensi. Hukum administrasi mengenal legal fiction yang memberikan makna terhadap sikap diam tersebut. Ada dua rezim yang berkembang: fiktif negatif yang mengartikan diam sebagai penolakan, dan fiktif positif yang mengartikan diam sebagai persetujuan[1]. Di Indonesia, pengaturan mengenai sikap diam pejabat mengalami pergeseran paradigma yang dinamis namun problematik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) menganut konstruksi fiktif negatif, sementara Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) memperkenalkan fiktif positif. Pergeseran ini tidak disertai dengan pencabutan tegas norma lama, sehingga hingga saat ini terjadi duplikasi rezim hukum yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Lebih lanjut, reformulasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 53 UU AP, termasuk pemangkasan batas waktu kewajiban menanggapi permohonan dari 10 hari kerja menjadi 5 hari kerja, serta penghapusan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menangani permohonan fiktif positif. Perubahan ini justru menciptakan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) karena ketiadaan peraturan pelaksana berupa Peraturan Presiden sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang[2].

Problem ambivalensi ini menjadi semakin kompleks ketika Mahkamah Agung melalui berbagai Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) berusaha memberikan kepastian. SEMA No. 1 Tahun 2017 menegaskan keberlakuan fiktif positif, namun SEMA No. 5 Tahun 2021 menyatakan permohonan fiktif positif tidak lagi menjadi kewenangan PTUN, dan terakhir SEMA No. 2 Tahun

[1] Umar Dani dalam arrtikel "*Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Atas Sikap Diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan*", Jurnal Konstitusi, Volume 20 Issue 3 Tahun 2023. h, 451-467. https://doi.org/10.31078/jk2035

[2] Mailinda Eka Yuniza dalam artikel "*Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja*" De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah Vol. 13 No. 2. Tahun 2021

2024 mengaktifkan kembali fiktif negatif sebagai kompetensi PTUN. Kondisi ini mencerminkan ambivalensi hukum yang nyata: di satu sisi negara ingin memberikan perlindungan kepada warga negara melalui kepastian hukum, namun di sisi lain perubahan regulasi yang inkonsisten justru mereduksi akses keadilan dan mengaburkan makna sikap diam pejabat itu sendiri[3]. Originalitas penelitian ini terletak pada pengkajian komprehensif atas ambivalensi normatif antara rezim fiktif negatif dan fiktif positif dalam kerangka implikasinya terhadap kepastian hukum warga negara, dengan mempertimbangkan perkembangan regulasi paling mutakhir pasca-UU Cipta Kerja serta dinamika respons yudisial Mahkamah Agung. penelitian Kusnadi Umar yang berjudul "Ambivalensi Penanganan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor berfokus pada ambivalensi kewenangan PTUN dalam menangani permohonan fiktif positif pasca UU Cipta Kerja 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja". Penelitian menemukan bahwa perubahan mekanisme menimbulkan ketidakpastian hukum dan kontradiksi putusan, seperti antara Putusan PTUN Kendari dan PTUN Surabaya. Sedangkan penelitian yang berjudul "Implikasi Yuridis Perubahan Batas Waktu Menanggapi Permohonan terhadap Penerapan Asas Fiktif Positif dalam Keputusan Tata Usaha Negara" berfokus pada implikusi perubahan batas waktu dari 10 menjadi 5 hari kerja, namun belum mengkaji secara sistemik ambivalensi paradigmatik antara fiktif positif dan negatif sebagai dua konstruksi hukum yang bertentangan[4]. Originalitas penelitian ini meliputi kajian ambivalensi pada tataran paradigmatik yang menganalisis implikasi terhadap kepastian hukum warga negara, integrasi regulasi mutakhir termasuk SEMA No. 1 Tahun 2025, serta penawaran konstruksi pemisahan tegas ranah fiktif positif dan negatif. Berdasarkan hal tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimana ambivalensi

[3] Nicholas Gabriel Rahardjo, *Implikasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Positif* (Surabaya :Universitas Surabaya, 2025) http://digilib.ubaya.ac.id/pustaka.php/274434

[4] Fransisco Richard Wohon, dalam artikel " *Implikasi Yuridis Perubahan Batas Waktu Menanggapi Permohonan terhadap Penerapan Asas Fiktif Positif dalam Keputusan Tata Usaha Negara"* Jurnal Lex Crimen Volume. 15 No. 1, Tahun 2026 https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/67111/52115

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

pengaturan hukum antara rezim fiktif negatif dan fiktif positif dalam menafsirkan sikap diam pejabat pasca-UU Cipta Kerja dan dinamika yurisprudensi Mahkamah Agung? (2) Apa implikasi ambivalensi tersebut terhadap kepastian hukum warga negara serta bagaimana konstruksi hukum yang ideal untuk menyelesaikannya? Adapun tujuan penulisan ini yakni untuk menganalisis ambivalensi normatif antara kedua rezim, mengkaji implikasinya terhadap kepastian hukum dan akses keadilan warga, serta merumuskan konstruksi hukum ideal berupa pemisahan tegas ranah penerapan fiktif positif dan negatif.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan meliputi *Statute Approach* untuk mengkaji UU Peratun, UU AP, UU Cipta Kerja, dan SEMA terkait; *Case Approach* untuk menganalisis putusan PTUN yang kontradiktif; *Conceptual Approach* untuk membedah konstruksi fiktif negatif dan positif[5];

Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer terkait UU Peratun, UU AP, UU Cipta Kerja, SEMA No. 1/2017, No. 5/2021, No. 2/2024, dan No. 1/2025 dan bahan hukum sekunder yakni jurnal ilmiah. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui *Library Research* dengan menelusuri dokumen hukum dan data elektronik melalui situs *Google Scholar, SINTA, JSTOR*. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif normatif secara deskriptif, sistematis, dan preskriptif, dengan penalaran deduktif dan hermeneutik.

C. PEMBAHASAN

1. Ambivalensi Pengaturan Hukum antara Rezim Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Pasca-UU Cipta Kerja serta Dinamika Yurisprudensi Mahkamah Agung

Ambivalensi pengaturan hukum terhadap sikap diam pejabat di Indonesia tidak terlepas dari sejarah pembentukan dua rezim hukum yang saling bertentangan. Secara kronologis, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU

[5] Zainuddin Ali. *"Metode penelitian hukum"*. (Sinar Grafika, 2021).

Peratun) merupakan produk hukum pertama yang mengatur tentang konsekuensi hukum atas sikap diam pejabat. Pasal 3 UU Peratun menganut konstruksi fiktif negatif, yang memaknai sikap diam pejabat sebagai penolakan terhadap permohonan warga negara. Konstruksi ini merupakan transplantasi hukum langsung dari sistem hukum Belanda (*Algemene wet bestuursrecht/AWB)* yang menganggap bahwa ketika pejabat tidak merespons dalam jangka waktu tertentu, maka permohonan tersebut dianggap ditolak[6]. Menurut Umar Dani, fiktif negatif bukan bersumber dari ketentuan normatif tetapi berasal dari fiksi hukum di mana "fiktif" menunjukkan bahwa keputusan yang digugat sebenarnya tidak berwujud ia hanya merupakan sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara yang kemudian dianggap disamakan dengan sebuah keputusan nyata tertulis[7]. Sementara itu, istilah "negatif" menunjukkan bahwa keputusan yang digugat dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang telah diajukan oleh warga negara . Dalam praktiknya, sistem yang dibangun pada sengketa fiktif negatif sejatinya hanya berorientasi pada hak warga negara untuk menggugat, tetapi abai akan esensi pengawasan terhadap tindakan tidak profesional pejabat pemerintahan.

Kritik terhadap fiktif negatif muncul karena konsep ini dinilai bertentangan dengan prinsip *good governance*. Sebagaimana dikemukakan dalam penelitian Kusnadi Umar jika konsep fiktif negatif terus diberlakukan, justru akan menimbulkan persoalan serius dan merugikan masyarakat yang mengajukan permohonan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), karena pemohon membutuhkan durasi waktu yang cukup lama yakni 4 bulan untuk memperoleh kepastian hukum, dan pada akhirnya keputusan tersebut dianggap sebagai penolakan[8]. Fiktif negatif jelas dapat merugikan masyarakat karena ketika suatu permohonan dianggap ditolak, masyarakat tidak dapat memperoleh hak yang seharusnya mereka dapatkan. Merespons kelemahan tersebut, pembentuk undang-undang melakukan

[6] Umar Dani, *Op.Chit,* h.1
[7] *Ibid*
[8] Kusnadi Umar, dalam artikel *"Ambivalensi Penanganan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020: Kajian Putusan Nomor 1/P/FP/2021/PTUN.KDI dan Nomor 17/P/FP/2020/PTUN.SBY*". Jurnal Yudisial, Volume 16, Issue 2, Tahun 2023, h 235-260.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

terobosan hukum dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Pasal 53 UU AP memperkenalkan rezim fiktif positif, yang justru mengartikan diamnya pejabat sebagai persetujuan atas permohonan yang diajukan warga negara. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Perkara Nomor 77/PUU-XV/2017 memberikan tafsir bahwa kata "fiktif" digunakan karena merupakan permohonan yang dianggap atau seolah-olah ada keputusan, sedangkan disebut "positif" karena permohonan yang diajukan oleh pemohon telah diterima.

Pergeseran paradigma ini dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mendorong birokrasi agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta menciptakan kepastian hukum bagi pemohon yang permohonannya tidak kunjung direspons. Sebagaimana dijelaskan oleh Bagus Oktafian Abrianto, dkk hadirnya keputusan fiktif positif dalam Pasal 53, Pasal 77, dan Pasal 78 UU AP merupakan embrio dan spirit perwujudan reformasi birokrasi dalam mencegah maladministrasi bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan[9]. Perubahan fiktif negatif menjadi fiktif positif ini ditujukan untuk mengoptimalkan basis pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). *Ratio legis* dari perubahan ini adalah bahwa tindakan pengabaian dari pemerintah merupakan kesalahan dari pemerintah itu sendiri, sehingga tidak boleh merugikan masyarakat. Penelitian Mua'ala bahkan menyebutkan bahwa fiktif positif ini membawa "ledakan besar" (*big bang*) dalam konfigurasi hukum acara PTUN, karena mengubah sistem penyelesaian sengketa dari rezim gugatan contentiosa menjadi permohonan (*voluntair*). Tiga perubahan mendasar dalam pergeseran ini meliputi: (1) pemaknaan sikap diam pemerintah dari konsep "keputusan penolakan" menjadi "permohonan dikabulkan"; (2) batasan waktu menjawab pejabat pemerintahan dipersingkat; (3) perubahan sistem penyelesaian sengketa[10].

[9] Bagus Oktafian Abrianto, dalam artikel *"Problematika Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020"* ARENA HUKUM: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 16 No 3 Tahun 2023, h. 532-556

[10] Abdulloh Afifil Mu'ala, and Muhammad Habibur Rochman. Dalam artikel "*Tenggang waktu*

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

a. Antinomi Norma dan Ketidak-pastian Hukum

Problem mendasar muncul karena kedua rezim ini tidak pernah secara tegas dinyatakan saling menggantikan. *Lex posterior derogat legi priori* tidak serta-merta berlaku mengingat perbedaan kompleksitas pengaturan antara UU PTUN dan UU AP. Akibatnya, hingga saat ini terjadi duplikasi norma yang berpotensi menimbulkan ketidak-pastian hukum yang serius[11]. Penelitian Faruq Sulaiman menun-jukkan bahwa apabila hukum administrasi Indonesia masih me-nganut secara konkuren keberlakuan keputusan fiktif negatif (UU PTUN) di samping keputusan/tindakan fiktif positif (UU AP), maka akan membawa suatu ambivalensi dalam upaya penegakan hukum adminis-trasi[12]. Dualisme ini menjadi semakin problematik karena tidak ada mekanisme yang jelas untuk menentukan rezim mana yang harus berlaku dalam situasi konkret.

Azka Norra dalam penelitiannya mengkonfirmasi adanya antinomi norma, di mana terdapat dua undang-undang yang objek aturan hukumnya sama tetapi dengan pengaturan yang berbeda mengenai akibat hukum sikap diam pejabat TUN terhadap permohonan KTUN/tindakan pemerintahan. UU PTUN mengatur akibat hukumnya berupa fiktif negatif, sedangkan UU AP mengatur akibat hukumnya berupa fiktif positif. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan sekaligus bagi aparat penegak hukum itu sendiri[13].

Dari perspektif teori kepastian hukum, keadaan seperti ini jelas tidak ideal. Gustav Radbruch

Pengajuan Permohonan Fiktif Positif berdasarkan UU NO 8 Tahun 2017." TarunaLaw: Journal of Law and Syariah Volume 2 Issue 01 Tahun 2024, h 35-56. https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v2i01.170

[11]Aditya Fauzan Dhany Korompot dalam Skripsi *Implikasi Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Penerapan Keputusan Fiktif Positif* (Samarinda, Universitas Mulawarman. 2022)

[12]Mohammad Faruq Sulaiman dalam Tesis *Transformasi Rezim Keputusan Fiksi Negatif – Positif Dalam Perspektif Integral: Normatif & Variasi Teknis Penyelesaian Sengketanya.* (Depok, Universitas Indonesia. 2023)

[13]Azza Azka Norra dalam Artike "*Pertentangan norma fiktif negatif dan fiktif positif serta kontekstualisasinya menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.*" Jurnal Hukum Peratun Volume 3 Issue 2, Tahun 2020, h 141-153. https://doi.org/10.25216/peratun.322020.141-154

mengajarkan bahwa kepastian hukum (*rechtszekerheid*) merupakan salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan (*gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). Namun, ketika dua undang-undang dengan tingkat yang setara memberikan akibat hukum yang berlawanan terhadap fakta hukum yang sama, maka nilai kepastian hukum tersebut menjadi terabaikan.

b. Perubahan Fundamental dan Lahirnya *Rechtsvacuum*

Kompleksitas ambivalensi ini semakin meningkat pasca diberlakukannya UU Cipta Kerja (UU Nomor 6 Tahun 2023 yang merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 11 Tahun 2020). Terdapat dua perubahan fundamental dalam Pasal 175 UU Cipta Kerja yang perlu dicermati. Yakni:

a) Batas waktu respons pejabat dipangkas dari 10 menjadi 5 hari kerja[14]. Durasi singkat ini menuai kritik karena berpotensi melanggar Asas Kecermatan dalam AUPB, menurunkan kualitas keputusan, dan meningkatkan risiko maladministrasi. Dalam perspektif hukum administrasi, tenggat waktu yang terlalu pendek dapat mendorong pejabat untuk mengambil keputusan tanpa pertimbangan yang matang, yang justru bertentangan dengan *prinsip due process of law*.

b) Kedua, dan yang paling krusial, Pasal 175 angka 6 menghilangkan frasa "pengadilan" dalam mekanisme penyelesaian fiktif positif, sehingga PTUN tidak lagi memiliki kewenangan mengadili permohonan tersebut. Aditya dalam penelitiannya menegaskan bahwa Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja mengatur adanya masa diam dari pejabat pemerintahan untuk memproses permohonan masyarakat selama lima hari kerja, serta menghilangkan kewenangan PTUN dalam memutus permohonan fiktif positif[15].

Penelitian Dani Umar di Jurnal Konstitusi menegaskan bahwa UU Cipta Kerja membawa perubahan

[14] Aditya Fauzan Dhany Korompot, *Op Chit,* h.7

[15] Aditya Fauzan Dhany Korompot, *Op Chit,* h.7

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

fundamental dalam mekanisme mendapatkan penetapan pengabulan, dari semula konsep fiktif positif berorientasi yudisial, di mana proses untuk mendapatkan penetapan pengabulan wajib berdasarkan putusan pengadilan diubah menjadi fiktif positif berorientasi administratif atau proses mendapatkan penetapan pengabulan melalui sistem yang dibangun dalam pemerintahan itu sendiri[16]. Meskipun nawa cita pembentuk undang-undang dalam rangka menawarkan konsep kemudahan, dalam praktiknya warga masyarakat kehilangan perlindungan hukum ketika badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menerbitkan penetapan pengabulan. Akibatnya terjadi *rechtsvacuum* bagi warga negara. UU Cipta Kerja memang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden, namun hingga kini Perpres tersebut belum diterbitkan. Ketidakhadiran peraturan pelaksana ini menghilangkan legal compulsion bagi pejabat, sehingga hak pemohon yang seharusnya dianggap dikabulkan menjadi abstrak dan sulit dieksekusi.

Berdasarkan hasil wawancara dalam penelitian Umar Dani menyatakan bahwa mengurangi kewenangan kekuasaan kehakiman cukup mencederai hukum dan sangat jelas memberi dampak bagi masyarakat pencari keadilan[17]. Dalam keadaan yang tidak normal, masih dapat ditemukan tindakan dari pejabat TUN yang berpotensi melakukan tindakan fiktif positif, dan yang menjadi permasalahan adalah siapa yang berwenang untuk menyelesaikannya sesuatu yang tidak dijelaskan dalam UU Cipta Kerja. Hal ini membuka peluang bagi pejabat pemerintah untuk berlaku sewenang-wenang di masa mendatang. Mohammad Faruq Sulaiman dalam penelitiannya di Universitas Indonesia menemukan bahwa ketidakjelasan bunyi Pasal 175 angka 7 ayat (4) dan (5) UU Cipta Kerja dimaknai secara parsial oleh sebagian kalangan sebagai norma yang

[16] Umar Dani, *Op.Chit,* h.1

[17] Umar Dani, *Op.Chit,* h.1

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

menghapus konsep keputusan fiktif positif dan menghilangkan kompetensi PTUN dalam mengadilinya, seiring dengan dilimpahkannya kewenangan terkait ke instansi pemerintahan[18]. Penelitian tersebut menawarkan interpretasi bahwa sebenarnya dilakukan modifikasi teknis yudisial dalam menyelesaikan sengketa TUN yang ditimbulkan dari keputusan fiktif positif, menjadi berjenjang dengan menempuh upaya administrasi di instansi pemerintahan terlebih dahulu (*primum remedium*). Bilamana tidak mendapatkan solusi sebagaimana mestinya, barulah masyarakat yang dirugikan dapat menempuh upaya hukum ke PTUN sebagai jalan terakhir (*ultimum remedium).*

c. Dampak Hilangnya Kewenangan PTUN

Penghilangan kewenangan PTUN dalam mengadili fiktif positif membawa sejumlah dampak serius yang perlu dianalisis secara mendalam.

a) Peningkatan Potensi Mal-administrasi.

Pasca disahkannya UU Cipta Kerja dan perubahan kewenangan terkait permohonan fiktif positif, dikhawatirkan akan terjadi peningkatan potensi maladministrasi oleh pejabat pemerintah. Hal ini disebabkan sebelumnya PTUN memiliki kewenangan untuk mengadili permohonan fiktif positif, yang merupakan salah satu mekanisme kontrol terhadap tindakan pejabat pemerintah. Dengan dicabutnya kewenangan tersebut, terjadi pengurangan pengawasan dan akuntabilitas pejabat pemerintah dalam menjalankan tugasnya[19].

Berdasarkan hasil wawancara dengan Aswar Tahir, advokat di Makassar, tidak menutup kemungkinan di masa yang akan datang semakin banyak pejabat pemerintah tidak mengeluarkan keputusan atas permohonan yang diajukan oleh

[18] Mohammad Faruq Sulaiman, *Op Chit,* h.7

[19] Kusnadi Umar, *Op Chit*, h.5

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

pemohon sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan. Ketika PTUN tidak lagi mengadili perkara fiktif positif, hal ini kembali membuka peluang bagi pejabat pemerintah untuk berlaku sewenang-wenang.

b) Hilangnya *Deterrent Effect.*

Kewenangan PTUN yang kuat dapat berfungsi sebagai penghalang atau efek pencegahan (*deterrent effect*) terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah. Jika kewenangannya hilang, tidak ada hambatan yang efektif untuk mencegah tindakan semacam itu[20]. PTUN selama ini membantu menciptakan tingkat akuntabilitas di antara pejabat pemerintah. Jika keputusan fiktif positif tidak dapat ditinjau, maka tidak ada akuntabilitas yang efektif, dan pejabat pemerintah mungkin merasa bebas untuk mengambil keputusan yang tidak tepat.

c) Peluang Penyalahgunaan Fiktif Positif.

Fiktif positif tidak hanya berpotensi disalahgunakan oleh pejabat melalui sikap diam, tetapi juga oleh pemohon yang mencari celah hukum.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Edi S Makkasau, Staf Seksi V BPN Kabupaten Gowa, masyarakat sering menjadikan telah agar dikabulkan melalui fiktif positif padahal dalam kenyataannya permohonan tersebut masih terdapat syarat-syarat yang perlu diajukan yang justru tidak dipenuhi oleh pemohon[21]. Oleh karena itu, tujuan PTUN sebenarnya adalah untuk menguji secara administrasi apakah sudah benar atau tidak benar KTUN yang dikeluarkan oleh negara. Hilangnya fungsi pengujian ini dapat membuka pintu bagi praktik per-

[20] Abdul Jabar dalam artikel "*Evaluasi Yuridis Kewenangan Delegasi dan Mandat dalam Penyelenggaraan Administrasi Negara: Suatu Kajian Normatif*" Jurnal Welfare State Volume 5, Nomor 1 Tahun 2026, h.135-154

[21] Kusnadi Umar, *Op Chit*, h.5

sekongkolan jahat *(devil agreement*) antara pemohon dengan pejabat yang sengaja tidak menanggapi permohonan demi mendapatkan legitimasi dari penetapan pengabulan[22].

d. Fluktuasi SEMA Mahkamah Agung

Respon Mahkamah Agung terhadap problem ini juga menunjukkan inkonsistensi yang justru memperparah ambivalensi. Serangkaian Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang dikeluarkan dari waktu ke waktu mencerminkan fluktuasi sikap yudisial yang sulit diprediksi. Seperti:

1. SEMA Nomor 1 Tahun 2017 menegaskan keberlakuan fiktif positif dan mendorong PTUN untuk menerima dan memproses permohonan fiktif positif. Pada periode ini, MA mengakomodasi semangat UU AP yang membawa paradigma baru dalam hukum acara PTUN.
2. SEMA Nomor 5 Tahun 2021 menyatakan bahwa permohonan fiktif positif tidak lagi menjadi kewenangan PTUN pasca UU Cipta Kerja. Perubahan drastis ini menunjukkan bahwa MA secara harfiah mengikuti ketentuan Pasal 175 UU Cipta Kerja yang menghilangkan frasa "pengadilan"[23].
3. SEMA Nomor 2 Tahun 2024 mengaktifkan kembali fiktif negatif sebagai kompetensi PTUN. Ini menunjukkan kembalinya MA ke paradigma lama UU PTUN, seolah-olah UU AP dan UU Cipta Kerja tidak pernah ada.
4. SEMA Nomor 1 Tahun 2025 mengatur lebih lanjut tentang pengajuan gugatan akibat sikap pejabat yang tidak menanggapi permohonan, yang mengindikasikan upaya MA untuk mencari titik temu di tengah ambivalensi regulasi yang ada.

Fluktuasi kebijakan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Agung sendiri tampak "gamang" dalam merespons perubahan regulasi yang terjadi. Dalam perspektif teori

[22] Umar Dani, *Op.Chit,* h.1

[23] Aditya Fauzan Dhany Korompot, *Op Chit,* h.7

hukum, inkonsistensi yudisial seperti ini melanggar *prinsip stare decisis*dan menciptakan ketidakpastian hukum yang lebih parah karena masyarakat tidak dapat memprediksi sikap pengadilan ketika mengajukan permohonan terkait sikap diam pejabat. Mahkamah Agung sebagai pemegang regulasi beracara di PTUN diharapkan terus responsif dalam mengimbangi perkembangan penerapan keputusan fiktif positif, namun fluktuasi kebijakan yang terjadi justru menunjukkan ketidaksiapan MA dalam menghadapi kompleksitas problem ini[24].

e. Kegagalan Fungsi Sanksi dan Tujuan Fiktif Positif

Dalam praktiknya, sikap diam pejabat yang oleh UU AP dikonstruksikan sebagai tindakan maladministrasi karena mengabaikan kewajiban hukum untuk merespons permohonan, pada praktiknya tidak pernah mendapatkan sanksi yang tegas. Akibatnya, tujuan awal pembentukan fiktif positif untuk mendorong birokrasi yang responsif dan berorientasi pada pelayanan publik menjadi tidak optimal, bahkan cenderung gagal mencapai targetnya.

Penelitian Azza Azka Norra menegaskan bahwa diamnya pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik yang berdasar pada kewenangannya merupakan salah satu bentuk dari tindakan *maladministrasi*[25]. Terwujudnya *good bestuur* seharusnya tidak hanya menjadi perhatian dari domain hukum administrasi yang mendasari pada implementasi AUPB, melainkan juga domain administrasi publik dengan menggunakan prinsip *good governance principle* sebagai aktualisasi dari prinsip ketepatan/ kesesuaian, prinsip transparansi, prinsip partisipasi, prinsip efektivitas, prinsip akuntabilitas, dan prinsip hak asasi manusia.

Namun, ketiadaan sanksi yang tegas terhadap pejabat yang tidak merespons permohonan menyebabkan fiktif positif kehilangan daya paksanya. Pejabat lebih memilih

[24] Fakhry Amin."*Hubungan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah."(* Hukum Administrasi Negara, 2023, h.42)

[25] Azza Azka Norra, *Op Chit,* h.8

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

untuk "diam" karena konsekuensi hukumnya meskipun permohonan dianggap dikabulkan tidak serta-merta diikuti dengan sanksi personal seperti penurunan pangkat, pem-berhentian, atau sanksi administratif berat lainnya. Pasal 81 ayat (1) UU AP memang mengatur sanksi administratif ringan seperti teguran lisan, teguran tertulis, atau penundaan kenaikan pangkat, tetapi implementasinya dalam praktik nyaris tidak pernah terjadi. Hal ini sesuai dengan temuan penelitian Umar Dani yang menunjukkan bahwa dalam periode November 2020 sampai dengan April 2021, terdapat setidaknya 115 perkara permohonan yang diajukan ke PTUN, serta 562 putusan pengadilan yang di dalamnya terdapat kata kunci "fiktif positif"[26]. Data ini membuktikan bahwa warga masyarakat masih membutuhkan PTUN sebagai sarana perlindungan hukum sekaligus membuktikan bahwa birokrasi belum berjalan dengan baik, bahkan tidak sejalan ke arah yang dicita-citakan UU Cipta Kerja. Dari perspektif dalam konteks hukum Islam dan ketatanegaraan menyoroti bahwa penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik merupakan bentuk ketidakadilan yang harus dicegah, dan hilangnya kewenangan pengadilan dalam mengawasi tindakan pemerintahan bertentangan dengan prinsip *al-'adalah* (keadilan) dan *al-maslahah* (kemaslahatan umum).

2. Implikasi Ambivalensi terhadap Kepastian Hukum Warga Negara serta Konstruksi Hukum Ideal

Ambivalensi antara fiktif negatif dan positif memiliki implikasi yang sangat serius terhadap kepastian hukum warga negara. Kepastian hukum merupakan salah satu hak konstitusional yang dijamin secara eksplisit dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun

[26] Umar Dani, *Op.Chit*, h.1

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi di-definisikan mencakup perilaku aparat negara yang melanggar hukum, menyalahgunakan wewe-nang, hingga mengabaikan ke-wajiban hukum[27]. Bentuk mal-administrasi yang paling sering terjadi dalam pelayanan publik adalah "tidak memberikan pelayanan" (*non-feasance*) dan "penundaan berlarut" (*undue delay*). Sikap diam pejabat yang tidak merespons permohonan warga negara secara tegas termasuk dalam kategori maladministrasi ini.

Data Ombudsman RI tahun 2023 mencatat angka yang meng-khawatirkan: lebih dari 1.300 aduan terkait ketiadaan pelayanan, serta hampir 1.000 aduan terkait penundaan yang berlarut. Data ini menunjukkan bahwa problem sikap diam pejabat bukanlah kasus yang terisolasi atau anekdotal, melainkan persoalan sistemik yang melibatkan ribuan warga negara di seluruh Indonesia. Dari perspektif hak asasi manusia (HAM), maladministrasi yang ditimbulkan oleh sikap diam pejabat bertentangan dengan berbagai hak yang dijamin konstitusi, meliputi:

1) Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945: Hak atas persamaan kedudukan di hadapan hukum. Warga negara yang permohonannya direspons dengan cepat memiliki posisi berbeda dengan warga yang permohonannya diabaikan, tanpa dasar hukum yang jelas.
2) Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD NRI 1945: Hak atas kepastian hukum dan hak atas perlakuan yang adil. Ketidakjelasan status permohonan karena sikap diam pejabat melanggar hak atas kepastian ini.
3) Pasal 28F UUD NRI 1945: Hak atas informasi. Pejabat yang tidak merespons berarti menutup akses warga terhadap informasi tentang nasib permohonannya.
4) Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945: Hak bebas dari perlakuan diskriminatif. Sikap diam yang

[27] David Pasaribu "*Sikap Diam Pemerintah: Ancaman Hak Konstitusional bagi Warga Negara*". Hukum Online, September 02, 2025, https://www.hukumonline.com/berita/a/sikap-diam-pemerintah--ancaman-hak-konstitusional-bagi-warga-negara-lt68b679c2e13cd

berkepanjangan dapat dianggap sebagai bentuk diskriminasi dalam pelayanan publik.

Dalam kacamata kewajiban negara di bidang HAM, negara memiliki tiga kewajiban utama: (i) *to fulfill* yaitu menyediakan pelayanan publik yang layak; (ii) *to respect* yaitu tidak membuat kebijakan yang merugikan warga; dan (iii) *to protect* yaitu menindak pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah . Sikap diam pejabat yang dibiarkan tanpa sanksi menunjukkan kegagalan negara dalam memenuhi ketiga kewajiban tersebut secara simultan.

Untuk menyelesaikan ambi-valensi yang berlarut-larut ini, diperlukan konstruksi hukum yang ideal dengan pemisahan yang tegas antara ranah penerapan fiktif positif dan fiktif negatif. Berdasarkan kajian komparatif dengan model Prancis yang ditawarkan oleh Dian Utami dkk[28], reformulasi yang paling rasional adalah menerapkan kedua konstruksi secara simultan dengan batasan yang jelas berdasarkan tipologi keputusan, meliputi:

1) Fiktif positif diterapkan pada keputusan deklaratif misalnya perizinan otomatis seperti KTP atau akta kelahiran karena pejabat hanya mendeklarasikan hak yang sudah ada.
2) Fiktif negatif diterapkan pada keputusan konstitutif misalnya izin pertambangan atau penetapan kawasan lindung yang memerlukan diskresi pejabat, karena penerapan fiktif positif pada jenis ini berisiko menyalahgunakan persetujuan otomatis untuk melegalkan permohonan yang seharusnya ditolak demi kepentingan publik.

Selain pemisahan berdasarkan tipologi keputusan, diperlukan juga pemisahan forum penyelesaian yang tegas. Mekanisme hukum yang ideal harus membedakan dengan jelas :

1) Fiktif Positif seharusnya diselesaikan melalui mekanisme non-litigasi atau *internal government mechanism* seperti:
   a) Mekanisme internal pemerin-

[28] Dian Utami Mas Bakar, dalam Artikel "*Beyond Refusal or Acceptance: Reformulating Administrative Silence in Indonesia from a Comparative French Model.*" Halaw review, Volume 12 Issue 1 , Tahun 2026, h 1-20.

tahan atasan pejabat.

b) Pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas pelayanan publik

c) Pengawasan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)

d) Didukung dengan digitalisasi pelayanan publik yang memungkinkan pelacakan status permohonan secara real-time

2) Fiktif Negatif tetap menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara. PTUN memiliki kewenangan untuk menguji keputusan tata usaha negara termasuk membatalkan keputusan yang bertentangan dengan hukum.

Pemisahan forum ini penting karena fiktif positif mengandung risiko legitimasi. Tampa pengawasan yang memadai, keputusan persetujuan otomatis dapat disalahgunakan sebagai alat untuk melegalkan permohonan yang bermasalah, yang pada akhirnya dapat merugikan pihak ketiga atau kepentingan umum.

Upaya perbaikan yang lebih fundamental adalah penguatan standar pelayanan publik. Prinsip dasarnya tidak boleh ada sikap "diam" pejabat terhadap permohonan warga negara. Setiap permohonan wajib direspons tegas baik diterima atau ditolak dalam jangka waktu yang jelas dan realistis, dengan prosedur transparan, mekanisme pengaduan, serta sanksi tegas bagi pejabat yang melangga.

Dengan standar pelayanan yang kuat dan konsisten, konsep "fiktif" positif maupun negatif seharusnya tidak diperlukan lagi. Fiksi hukum hanyalah *band aid solution*. Jika prosedur pelayanan publik berjalan baik dan pejabat bertanggung jawab, tidak akan ada sikap diam yang memerlukan penafsiran fiktif, dan warga negara akan selalu mendapat respons yang jelas dan

pasti itulah hakikat negara hukum yang sesungguhnya.

D. KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa ambivalensi pengaturan hukum antara fiktif negatif (UU Peratun) dan fiktif positif (UU AP) pasca-UU Cipta Kerja menciptakan ketidakpastian hukum yang serius bagi warga negara, terutama karena penghapusan kewenangan PTUN tanpa mekanisme alternatif mengakibatkan *rechtsvacuum* dan hilangnya akses keadilan, sementara dinamika SEMA MA yang fluktuatif justru memperparah ambivalensi. Konstruksi hukum ideal yang ditawarkan adalah pemisahan tegas: fiktif positif untuk keputusan deklaratif seperti perizinan otomatis dengan forum non-litigasi, serta fiktif negatif untuk keputusan konstitutif seperti diskresi pejabat dengan kompetensi PTUN, namun yang lebih fundamental adalah penguatan standar pelayanan publik agar tidak ada lagi sikap diam pejabat. Oleh karena itu, disarankan kepada pembentuk undang-undang untuk segera menerbitkan Perpres dan menghar-monisasikan UU Peratun dengan UU AP, kepada Mahkamah Agung untuk menerbitkan PERMA yang konsisten serta menghindari fluktuasi kebijakan SEMA, dan kepada pemerintah serta Ombudsman RI untuk memperkuat standar pelayanan publik dengan sanksi tegas serta mengoptimalkan digitalisasi pelayanan agar setiap permohonan mendapat respons yang pasti.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Z. (2021). *Metode penelitian hukum.* Jakarta: Sinar Grafika.

Pramitha, A. A. (2023). *Hukum Administrasi Negara.* Banten : Sada Kurnia Pustaka .

Abrianto, Bagus Oktafian. 2023. ”Problematika Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.” *ARENA HUKUM: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 16 No 3 Tahun 2023* 532-556 .

Ali, Zainuddin. 2021 . *Metode penelitian hukum.* Jakarta: Sinar Grafika.

Dian Utami Mas Bakar, Anna Erliyana, Dian Puji N. Simatupang, Armand Desprairies. Beyond Refusal. 2026. ”Beyond Refusal or Acceptance: Reformulating Administrative Silence in Indonesia from a Comparative French Model.” *Halaw review, 2026, 12 (1)* 1-20.

Jabar, Abdul. 2026. "Evaluasi Yuridis Kewenangan Delegasi dan Mandat dalam Penyelenggaraan Administrasi Negara: Suatu Kajian Normatif." *Jurnal Welfare State Volume 5, Nomor 1* 135-154.

Korompot, Aditya Fauzan Dhany. 2022. *Implikasi Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Penerapan Keputusan Fiktif Positif* . Samarinda: Universitas Mulawarman.

Mu'ala, Abdulloh Afifil. 2024 . "Tenggang waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif berdasarkan UU NO 8 Tahun 2017." *TarunaLaw: Journal of Law and Syariah Volume 2 Issue 01* 35-56.

Norra, Azza Azka. 2020. "Pertentangan norma fiktif negatif dan fiktif positif serta kontekstualisasinya menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peratun Volume 3 Issue 2* 141-153.

Pasaribu, David. 2025. *Sikap Diam Pemerintah: Ancaman Hak Konstitusional bagi Warga Negara.* den 02 September . https://www.hukumonline.com/berita/a/sikap-diam-pemerintah--ancaman-hak-konstitusional-bagi-warga-negara-lt68b679c2e13cd.

Pramitha, Amelia Ayu. 2023. *Hukum Administrasi Negara.* Banten : Sada Kurnia Pustaka .

Rahardjo, Nicholas Gabriel. 2025 . *Implikasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Positif." (2025).* Surabaya: Uniiversitas Surabaya .

Sulaiman, Mohammad Faruq. 2023. *Transformasi Rezim Keputusan Fiksi Negatif – Positif Dalam Perspektif Integral: Normatif & Variasi Teknis Penyelesaian Sengketanya.* Depok : Universitas Indonesia.

Umar, Kusnadi. 2023. "Ambivalensi Penanganan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020: Kajian Putusan Nomor 1/P/FP/2021/PTUN.KDI dan Nomor 17/P/FP/2020/PTUN.SBY." *Jurnal Yudisial, Volume 16, Issue 2* 235-260. .

Wohon, Fransisco Richard. 2026. "Implikasi Yuridis Perubahan Batas Waktu Menanggapi Permohonan terhadap Penerapan Asas Fiktif Positif dalam Keputusan Tata Usaha Negara." *Jurnal Lex Crimen Volume. 15 No. 1.*

Yuniza, Mailinda Eka. 2021. "Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal de jure 13.2* .

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Uu Nomor 5 Tahun 1986 *Tentang* Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 *tentang* Administrasi Pemerintahan

Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Putusan MK Nomor 77/PUU-XV/2017

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pemberlakuan Hasil Rumusan Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2025 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan