



Jurnal

APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara
Jln. Kramat VI, No. 18 Kec. Senen, Jakarta Pusat 10410

🌐 japhtnhan.id

✉ info@japhtnhan.id

REAKTIVASI DOKTRIN FIKTIF NEGATIF DALAM PERLINDUNGAN HUKUM ATAS SIKAP DIAM PEMERINTAHAN

Reactivating the Negative Fictitious Doctrine in Legal Protection Against Administrative Silence

Enrico Simanjuntak*, Muldan Halim Pratama, Winny Wiyandany

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung

Jl. Diponegoro No.34, Citarum, Kec. Bandung Wetan, Kota Bandung, Jawa Barat
40115

Corresponding email ✉: enrico_simanjuntak@yahoo.com

**Naskah Diterima
21 Agustus 2025**

**Revisi
12 Januari 2026**

**Diterima
15 Januari 2026**

Abstract

The reformulation of positive fictitious decisions following the enactment of the Job Creation Law has generated legal uncertainty regarding the protection of citizens against administrative silence. The removal of the Administrative Court's authority to adjudicate positive fictitious applications, without the issuance of implementing regulations mandated by the law, has created a regulatory gap and uncertainty in dispute resolution mechanisms. This situation has become more significant following the issuance of Supreme Court Circular Letter No. 2 of 2024, which provides an opportunity for the reactivation of the negative fictitious doctrine. This study aims to examine the legal justification for the reactivation of negative fictitious decisions as a mechanism for protecting citizens against administrative silence and to assess its relevance within the Indonesian administrative law system. The research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials are analyzed qualitatively through legal interpretation and prescriptive reasoning. The findings reveal that the absence of a Presidential Regulation implementing Article 175 point 6 of the Job Creation Law has rendered the positive fictitious regime ineffective in practice. Consequently, legal uncertainty persists regarding judicial protection against administrative silence. Under these circumstances, the reactivation of the negative fictitious doctrine through Supreme Court policy may be understood as an effort to fill the

regulatory gap and ensure access to justice for citizens. Furthermore, such reactivation reinforces the role of the Administrative Court as a judicial oversight mechanism over both administrative actions and governmental inaction.

Keywords: *Omissions, Negative Fictitious, Positive Fictitious.*

Abstrak

Perubahan pengaturan keputusan fiktif positif pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan permasalahan mengenai kepastian perlindungan hukum bagi warga negara terhadap sikap diam pemerintahan (*administrative silence*). Penghapusan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa permohonan fiktif positif, yang tidak diikuti dengan pembentukan peraturan pelaksana sebagaimana diperintahkan undang-undang, telah menciptakan kekosongan hukum dan ketidakjelasan mekanisme penyelesaian sengketa. Kondisi tersebut semakin berkembang setelah Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 yang membuka ruang bagi pengaktifan kembali konsep fiktif negatif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis justifikasi yuridis reaktivasi lembaga fiktif negatif sebagai instrumen perlindungan hukum atas sikap diam pemerintahan serta mengkaji relevansinya dalam sistem hukum administrasi Indonesia. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran hukum dan argumentasi preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak diterbitkannya Peraturan Presiden sebagai pelaksana Pasal 175 angka 6 Undang-Undang Cipta Kerja menyebabkan konsep fiktif positif yang diperkenalkan undang-undang tersebut tidak dapat dioperasionalkan secara efektif. Akibatnya, terjadi ketidakpastian hukum mengenai akses perlindungan hukum terhadap sikap diam pemerintahan. Dalam kondisi tersebut, reaktivasi lembaga fiktif negatif melalui kebijakan Mahkamah Agung dapat dipahami sebagai upaya mengisi kekosongan hukum dan menjamin akses keadilan bagi warga negara. Reaktivasi tersebut sekaligus menegaskan kembali fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai mekanisme pengawasan yudisial terhadap tindakan maupun kelalaian administrasi pemerintahan.

Kata kunci: *Omisi, Fiktif Negatif, Fiktif Positif.*

Daftar Isi

Abstrak	126
Daftar Isi	127
Pendahuluan	128
Latar Belakang	128
Perumusan Masalah	131
Metode Penelitian	132
Pembahasan	132
Sekilas Pemaknaan Sikap Diam Pemerintahan	133
Ketentuan Fiktif Positif Dalam UUCK	137
Perkembangan Terbaru Akses Keadilan Atas Sikap Diam Pemerintahan	140
Kesimpulan	146
Daftar Pustaka	146



Copyright © 2025 by Author(s)

This work is licensed under a **Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License**. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

HOW TO CITE:

Chicago Manual of Style Footnote:

¹ Enrico Simanjuntak, Muldan Halim Pratama, dan Winny Wiyandany. "Reaktivasi Doktrin Fiktif Negatif dalam Perlindungan Hukum atas Sikap Diam Pemerintahan." *JAPHTN-HAN* 4, no 2 (2025): 125-150. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v4i2.186>.

Chicago Manual of Style for Reference:

Simanjuntak, Enrico, Muldan Halim Pratama, dan Winny Wiyandany. "Reaktivasi Doktrin Fiktif Negatif dalam Perlindungan Hukum atas Sikap Diam Pemerintahan." *JAPHTN-HAN* 4, no 2 (2025): 125-150. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v4i2.186>.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan perundang-undangan secara khusus telah mengatur mengenai sikap diam administrasi (*administrative silence* atau *administrative inaction*) merupakan suatu fiksi hukum (*legal fictions*) yang dimaknai sebagai persetujuan (*approval*) atau sebagai penolakan (*rejection*). Fiksi hukum yang dianut dalam UU Peradilan TUN adalah “diam berarti menolak” (disebut sebagai keputusan fiktif negatif), namun fiksi hukum yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UUAP) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UUCK) adalah “diam berarti setuju” (disebut sebagai keputusan/tindakan fiktif positif). Seiring dengan berlakunya UUAP, khususnya Pasal 53 yang mengatur mengenai permohonan fiktif-positif, Mahkamah Agung sempat membekukan penerapan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN) yang mengatur gugatan fiktif-negatif. Kebijakan tersebut dilakukan karena pemberlakuan kedua ketentuan secara bersamaan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum terkait mekanisme penyelesaian sengketa yang harus diterapkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana ditegaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017.

Tidak lama kemudian, ketentuan mengenai permohonan fiktif-positif dalam Pasal 53 UUAP mengalami perubahan melalui Pasal 175 angka 6 UUCK. Perubahan tersebut menyesuaikan pengaturan mengenai sikap diam badan dan/atau pejabat pemerintahan terhadap suatu permohonan dalam kerangka hukum administrasi pemerintahan. Ketentuan Pasal 175 angka 6 UUCK mengamanatkan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden. Akan tetapi, hingga saat ini Peraturan Presiden tersebut belum diterbitkan meskipun batas waktu pembentukannya telah terlampaui. Ketiadaan regulasi pelaksana tersebut menimbulkan persoalan dalam implementasi perubahan Pasal 53 UUAP karena norma dalam Pasal 175 angka 6 ayat (5) UUCK masih membuka ruang penafsiran yang beragam. Sebagian kalangan menafsirkan ketentuan tersebut sebagai dasar pengaturan mengenai bentuk penetapan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum, sedangkan sebagian lainnya memandang bahwa ketentuan tersebut ditujukan untuk mengatur permohonan yang diproses melalui sistem elektronik. Perbedaan penafsiran tersebut menunjukkan bahwa perubahan Pasal 53 UUAP oleh UUCK menimbulkan implikasi hukum yang cukup signifikan, terlebih UUCK tidak memuat ketentuan peralihan yang dapat dijadikan pedoman selama masa transisi. Meskipun UUCK mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Presiden, sejumlah pandangan akademik menilai bahwa substansi Pasal 53 ayat (3) lebih mengarah pada

pengaturan penerapan prinsip fiktif positif dalam sistem elektronik. Akibat belum diterbitkannya Peraturan Presiden tersebut, perubahan pengaturan mengenai fiktif positif belum dapat diimplementasikan secara efektif sehingga tujuan pembaruan yang diharapkan melalui perubahan Pasal 53 UUAP tidak tercapai secara optimal. Dengan demikian, ketentuan fiktif positif dalam UUCK cenderung hanya memiliki makna normatif pada tataran tekstual, tetapi belum memiliki daya berlaku yang efektif dalam praktik karena belum didukung oleh instrumen pelaksana yang memadai. Kondisi ini pada akhirnya berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta menghambat efektivitas penerapan mekanisme fiktif positif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasca hilangnya kewenangan atributif Peradilan TUN mengadili perkara fiktif positif, timbul permasalahan menyangkut kepastian sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat menyangkut sikap diam pemerintahan, yakni dalam hal pemerintah tidak mau menanggapi (mengabaikan), permohonan warga masyarakat yang telah memenuhi syarat. Terhadap hal ini, dalam praktik pada saat ini, perkara pengabaian permohonan warga masyarakat tersebut diadili sebagai perkara tindakan pemerintahan (omisi), sebagai bentuk perlindungan hukum oleh Peradilan TUN bagi warga masyarakat¹.

Pendapat yang dikemukakan oleh Yuniza, et.al, turut menyoroti penghapusan kewenangan PTUN untuk memeriksa perkara permohonan fiktif positif menyebabkan tidak ada lagi upaya yang dapat dilakukan oleh Pemohon untuk memproses permohonan. Hal ini dikarenakan, permohonan pemohon secara otomatis dianggap diterima. Namun dalam hal ini tidak ada jaminan bagi pemohon bahwa diterimanya permohonan tersebut akan langsung ditindaklanjuti oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Tidak dicantumkan pula kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menindaklanjuti hasil dari keputusan fiktif positif tersebut².

Sejak awal, hilangnya peran langsung pengadilan dalam kerangka hukum fiktif positif dinilai akan sangat beresiko menimbulkan ketidakpastian hukum dan persoalan perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan maupun perlindungan kepentingan umum (*general interest*)³. Alasannya antara lain karena pada saat kapasitas dan kesiapan infrastruktur hukum kita masih perlu banyak pembenahan, tetapi secara drastis dan radikal, sistem hukum kita mendadak dan

¹ Yulius and Sudarsono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Ikhtiar Mewujudkan Kebersisteman Hukum Administrasi* (Jakarta: Kencana, 2024), 39–40.

² Mailinda Eka Yuniza and Melodia Puji Inggarwati, "Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan," *Jurnal de Jure* 13, no. 2 (Oktober 2021): 217.

³ Enrico Simanjuntak, *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif (Analisis dan Refleksi Putusan PTUN dalam Perkara Fiktif Positif Selama Kurun Waktu 2014–2019)* (Depok: Rajawali Pers, 2021), 538.

langsung memutar haluan fiktif positif dari sepuluh hari menjadi lima hari—sepanjang tidak ditentukan sebaliknya oleh peraturan terkait.⁴

Sesuai prinsip negara hukum, setiap tindakan/keputusan pemerintahan harus sesuai dengan hukum dan apabila tindakan/keputusannya tidak sesuai dengan hukum, mekanisme hukum akan menuntut pertanggung-jawaban hukum bagi para administrasi pemerintahan. Sikap diam sebagai suatu penolakan atau sebagai suatu persetujuan dalam konsep negara hukum membuka akses perlindungan hukum atau konstitusional bagi warga masyarakat untuk menguji keabsahan sikap diam organ pemerintahan. Hal ini sejalan dengan prinsip dimana ada hak disitu ada ganjaran, *Ubi jus ibi remedium; when there is a right, there should be a remedy*.⁵

Konsep perlindungan hukum maupun perlindungan konstitusional berasal dari dari berbagai manifestasi ide negara hukum (*rule of law*); konsep ini merupakan gagasan inti dari doktrin *Rechtsstaat* Jerman dan tradisi *Anglo-Saxon* yang ekuivalen dengan konsep yang sama di beberapa negara Eropa (*Stato di diritto, État de droit, Estado de derecho*).⁶ Perlindungan hukum dalam negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk menjamin terpenuhinya hak dan kepentingan warga negara sekaligus memastikan bahwa setiap tindakan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum administrasi, fungsi tersebut diwujudkan melalui mekanisme *judicial review* oleh Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang menguji keabsahan keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. Pengujian tersebut tidak hanya mencakup perbuatan aktif yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan, tetapi juga perbuatan pasif berupa sikap diam (*administrative silence*) yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat. Perkembangan pengaturan mengenai sikap diam pemerintahan menjadi semakin penting setelah terjadinya perubahan rezim hukum dari konsep fiktif negatif menuju fiktif positif serta munculnya dinamika normatif pasca perubahan Pasal 53 UUAP oleh UUCK.

Urgensi penelitian ini terletak pada adanya ketidakpastian hukum yang muncul akibat belum terbentuknya regulasi pelaksana sebagaimana diperintahkan oleh UUCK, sementara praktik penyelesaian sengketa administrasi tetap berlangsung dan memerlukan kepastian mengenai konsekuensi hukum dari sikap diam pemerintahan.

⁴ Perubahan model konsep fiktif positif dari semula 10 hari menjadi lebih singkat hanya 5 hari, dikritik oleh sejumlah akademisi dari Fakultas Hukum UGM dengan alasan perubahan ini menyimpan bom waktu. Konsep dan kesiapan Pengadilan TUN terhadap konsep fiktif positif ini juga belum memadai. Sigit Riyanto et al., *Catatan Kritis dan Rekomendasi terhadap RUU Cipta Kerja* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), 15.

⁵ "Ubi Jus Ibi Remedium," *Duhaime's Law Dictionary*, diakses 27 November 2017, <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/U/UbiJusIbiRemedium.aspx>; lihat juga "Ubi Jus Ibi Remedium," *Oxford Reference*, diakses 28 November 2018, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803110448446>.

⁶ Zoltán Sente and Konrad Lachmayer, *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law* (New York: Routledge, 2017), 7.

Situasi tersebut semakin relevan setelah Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 yang memuat kaidah hukum yang oleh sebagian kalangan dipandang berpotensi membuka ruang bagi pengaktifan kembali konsep fiktif negatif dalam penyelesaian sengketa administrasi. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai arah politik hukum pengaturan *administrative silence* di Indonesia serta kesesuaiannya dengan tujuan reformasi hukum administrasi yang sebelumnya mengedepankan prinsip fiktif positif sebagai instrumen perlindungan hak warga negara.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada fokus kajian yang menganalisis keterkaitan antara perubahan pengaturan fiktif positif pasca UUCK, ketiadaan peraturan pelaksana yang diperintahkan oleh undang-undang, dan implikasi normatif penerbitan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 terhadap eksistensi konsep fiktif negatif dalam hukum administrasi Indonesia. Penelitian ini tidak hanya mengkaji aspek normatif dari perubahan peraturan perundang-undangan, tetapi juga menelaah potensi pergeseran paradigma perlindungan hukum dalam mekanisme *administrative silence* melalui perspektif kepastian hukum, perlindungan hak warga negara, dan fungsi pengawasan yudisial terhadap tindakan maupun sikap diam pemerintahan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam memahami arah perkembangan hukum administrasi Indonesia pasca perubahan UUAP dan dinamika praktik peradilan administrasi terkini.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, artikel ini berfokus pada dua permasalahan utama. Pertama, bagaimana justifikasi teoritis atas dihidupkannya kembali konsep fiktif negatif melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 dalam sistem hukum administrasi Indonesia. Kedua, bagaimana evolusi pengaturan mengenai sikap diam pemerintahan (*administrative silence*) dalam hukum administrasi Indonesia serta relevansinya terhadap fungsi perlindungan hukum yang dijalankan oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Rumusan masalah tersebut menjadi penting untuk dianalisis mengingat perubahan paradigma pengaturan sikap diam pemerintahan yang telah berkembang dari konsep fiktif negatif menuju fiktif positif, kemudian memunculkan kembali penerapan fiktif negatif melalui kebijakan Mahkamah Agung. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengkaji landasan teoritis, perkembangan normatif, dan implikasi yuridis dari perubahan tersebut terhadap efektivitas perlindungan hukum bagi warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*). Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma hukum yang mengatur konsep sikap diam pemerintahan (*administrative silence*) serta perkembangan pengaturan keputusan fiktif positif dalam hukum administrasi Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis keterkaitan dan konsistensi norma dalam berbagai peraturan yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya, serta kebijakan Mahkamah Agung yang berkaitan dengan mekanisme fiktif positif dan fiktif negatif. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji doktrin, teori, dan pandangan para ahli mengenai konsep sikap diam pemerintahan serta perlindungan hukum dalam hukum administrasi.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan kebijakan Mahkamah Agung yang relevan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder mencakup buku, artikel jurnal, dan karya ilmiah yang membahas hukum administrasi negara, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber pendukung lainnya. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui metode preskriptif dengan menafsirkan norma hukum, mengidentifikasi permasalahan hukum, serta merumuskan argumentasi hukum terkait implikasi perubahan pengaturan keputusan fiktif positif pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

II. PEMBAHASAN

Dibalik kisah sukses kodifikasi *algemene wet bestuursrecht* (*Awb*), kitab kodifikasi hukum administrasi di Belanda, adalah bagaimana keseriusan para pembuat undang-undang dalam men-sistematisasi aturan yang sejenis dan terkait demi terciptanya aturan hukum yang lebih mudah diakses dan dipahami semua *stakeholder* hukum untuk menerjemahkan *grand design* visi keadilan administratif dalam suatu sistem hukum nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Ymre E Schuurmans dkk, sejak kodifikasi *Awb* itu, kini semua pelaku hukum berbagi kosa kata yang sama, mereka mempunyai bahasa yang dipahami satu sama lain untuk membahas tujuan norma hukum dan maksud sesungguhnya dari penerapan hukum⁷. Mengutip Prof. M

⁷ Felix Uhlmann, ed., *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law* (New York: Hart Publishing, 2023), 211.

Scheltema, perancang *Awb* dan mantan Menteri Hukum Belanda yang legendaris itu: "In general, it is thought that the GALA (*Awb*) has formed a true accelerator for legal development, both within the administration and the courts"⁸.

Sejalan dengan itu, dari tiga periode kodifikasi hukum administrasi di Prancis (1804, 1948 dan 1989) kini telah sampai pada periode kodifikasi yang merupakan bagian integral dari proses yang lebih besar yakni menuju penyederhanaan hukum (*simplification of law*) yang tujuannya adalah aksesibilitas dan kejelasan hukum⁹.

Kontras dengan kondisi di tanah air kita, pembangunan hukum administrasi berjalan tanpa didasari suatu *grand design* atau visi keadilan administratif dalam tatanan hukum nasional, *grand design* ini maksudnya semacam cetak biru (*blue print*) yang membagi peta jalan (*road map*) pembangunan hukum administrasi pada tataran struktur, kelembagaan dan budaya hukum. Beberapa kebijakan pembangunan hukum administrasi masih bersifat tabrak lari dan sporadis, berorientasi sektoral dan jangka pendek, dan berjalan sendiri-sendiri belum dijahit secara sistematis dalam satu skema besar. Kehadiran UUCK yang semula bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan kemudahan dalam layanan publik justru menghadirkan tantangan dilematis. Janji kemudahan layanan tidak diikuti dengan kejelasan sarana perlindungan hukum dalam konsep fiktif positif versi UUCK. Akses keadilan atas sikap diam pemerintahan pun terjebak dalam tarik menarik sarana hukum tindakan omisi dengan fiktif positif. Masyarakat mendambakan sistem perlindungan hukum yang sederhana, mudah dipahami, dan praktis dijalankan.

A. Sekilas Pemaknaan Sikap Diam Pemerintahan

Asas legalitas hukum, dalam segala bentuknya, menjadi dasar bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pada satu sisi asas legalitas merupakan bentuk pembatasan terhadap kewenangan penguasa, dan di sisi lain merupakan bentuk perlindungan terhadap masyarakat akan kesewenang-wenangan yang mungkin akan dilakukan oleh penguasa. Di Indonesia, asas legalitas bersandar pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Asas legalitas di Inggris disebut sebagai asas *the rule of law*, di Belanda disebut *wetmatigeheid van bestuur* atau *rechmatigheid van bestuur*, di Prancis disebut sebagai asas *le principe de leglite de l'administration* dan di Jerman disebut sebagai asas *Gezetzmassigkeit der Verwaltung*.¹⁰

Pada prinsipnya "pemerintah tidak boleh mengambil manfaat dari sikap diamnya" (*l'administration ne peut bénéficier de son inaction*). Selanjutnya gagasan tersebut telah berkembang dan melahirkan keputusan implisit (fiktif) yang bertujuan

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid*, hlm. 140

¹⁰ Pietro Costa, Danilo Zolo, dan Emilio Santoro, eds., *The Rule of Law: History, Theory, and Criticism* (Dordrecht: Springer, 2007), 67-70. Lihat juga Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory* (New York: Cambridge University Press, 2004); serta James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., dan Peter D. Barenboim, eds., *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)* (Switzerland: Springer International Publishing, 2016).

agar pelayanan publik menjadi lebih efisien sehingga dengan adanya perubahan hukum acara pada tahun 2013 di Prancis, gagasan itu diperluas. Keputusan implisit yang semula berupa keputusan implisit negatif (penolakan) berubah menjadi keputusan implisit positif (pengabulan) yang kemudian dikodifikasikan dalam Undang-Undang tentang Hubungan Antara Publik dan Administrasi Pemerintahan Tahun 2015 (*code de relation entre le public et l'administration de 2015*).¹¹

Oswald Jansen secara tersirat menyamakan antara keputusan fiktif dengan omisi sebagai bagian dari konsepsi *administrative silence*: “In many administrative law systems administrative silence means that some kind of fictitious situation comes into existence. This could be the legal fiction of an ‘omission’ or a ‘fictitious decision’. This decision could be a fictitious negative decision (negative silence) (paragraph 3.1) or a fictitious positive decision (positive silence) (paragraph 3.2)”.¹²

Sebaliknya, menurut Pedro Aberastury, salah satu aspek yang perlu dipertimbangkan adalah apakah sikap diam (*silence*) dapat disamakan dengan omisi administrasi (*administrative omission*) yakni berkaitan persoalan fakta (*facts*) dan keputusan (*decisions*)¹³. Sebagai contoh, ketika aparat pemerintah tidak memasang tanda sedang dalam melakukan perbaikan di suatu proyek pekerjaan umum, yang menyebabkan terjadinya kecelakaan bagi warga masyarakat karena proyek tersebut. Pertanyaan selanjutnya muncul apakah omisi dapat diasosiasikan dengan sikap diam (*silence*), atau apakah hanya kegagalan pemerintah untuk bertindak yang mengakibatkan dampak bagi pihak yang merasa dirugikan. Menurut Pedro Aberastury, sikap diam pemerintah meliputi omisi atau tidak mengeluarkan tindakan atau keputusan administratif¹⁴.

Sebaliknya, D. A. Bonomo berpendapat agar sikap diam administrasi (*administrative silence*) dibedakan dengan tindakan omisi (pembiaran/kealpaan) administrasi (*administrative omission*). Dalam pengertian ini (*administrative silence*), kurangnya reaksi dalam batas waktu tertentu tidak berarti apa-apa, tetapi hanya memberikan akses kepada pihak yang keberatan kemungkinan menggugat ke pengadilan dan berharap dalam sebuah keputusan yang mengharuskan pemerintah untuk bertindak. Sedangkan, menurut Mirlinda Batalli, sikap diam administrasi merupakan institusi khusus dalam hukum administrasi, dimana badan yang

¹¹ Marc Clément, *Yurisprudensi Peradilan Administrasi Prancis: Keputusan Implisit dan Titik Singgung antara Sanksi Pidana dan Sanksi Administrasi*, terj. Natalie Wirja (Jakarta: Proyek Sustain UNDP dan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019), 20.

¹² Oswald Jansen, “Silence of the Administration,” dalam Jean-Bernard Auby, ed., *Droit Comparé de la Procédure Administrative/Comparative Law of Administrative Procedure* (Brussels: Bruylant, 2015), 17.

¹³ Istilah omisi sebagai kata serapan dari *omission* belum menjadi istilah baku dalam bahasa Indonesia hal ini didasarkan belum tercantumnya istilah ini dalam kamus bahasa Indonesia, Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008); Tim Redaksi Tesaurus Bahasa Indonesia, *Tesaurus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, 2008).

¹⁴ Pedro Aberastury, ed., *Administrative Silence: Le Silence de l'Administration* (Cambridge: Intersentia, 2023), 6.

berwenang, sesuai permohonan para pihak dalam urusan administrasi, tidak mengeluarkan keputusan dan menyerahkan keputusan kepada para pihak pemohon dalam batas waktu para pihak memiliki hak untuk banding dalam kasus penolakan suatu permohonan.¹⁵ Apabila badan administrasi masih tetap diam dan para pihak tidak memiliki hak untuk melakukan upaya hukum (*appeal*), sikap diam menjadi final dan pihak ketiga dapat mengajukan perlindungan hukum kepada peradilan yang berwenang. Dalam hal ini, konkretisasi perlindungan hukum dalam perkara sikap diam administrasi bukanlah suatu bentuk pemeriksaan kasus biasa (*regular case*) namun penemuan hukum ketika lembaga yang berwenang telah menolak tuntutan warga masyarakat, tanpa menyelesaikannya sesuai dengan batas waktu yang berlaku. Setiap sikap diam administrasi menghadirkan permasalahan khusus dalam fungsi administrasi publik. Oleh karena itu, setiap sistem hukum menerapkan beberapa ketentuan untuk mengatasi permasalahan sikap diam administrasi yang tidak dapat dihilangkan sepenuhnya dalam praktik administrasi pemerintahan. Konsepsi sikap diam administrasi dipahami dan dikembangkan sebagai suatu jaminan perlindungan bagi warga masyarakat untuk memperoleh akses keadilan pada tingkat berikutnya, baik secara administratif atau yudisial, ketika administrasi tidak bertindak tidak mengeluarkan keputusan dalam batas waktu yang berlaku sesuai kewenangannya.¹⁶

Kegagalan untuk bertindak atau mengeluarkan keputusan sesuai batas waktu dalam ketentuan yang mengatur menjadi kata kunci (*keywords*) terpenting untuk memahami konsepsi sikap diam pemerintahan (*administrative silence*). Zoltán Sente dan Konrad Lachmayer juga mengartikan sikap diam pemerintah sebagai suatu kondisi kegagalan organ pemerintah untuk mengeluarkan keputusan dalam batasan waktu yang ditentukan terlepas apapun alasan dari kegagalan/atau keterlambatan tersebut. Fiksi penolakan untuk mengabulkan permohonan pihak terkait (atau persetujuan) merupakan basis perlindungan hukum dalam kasus sikap diam pemerintahan. Dari perspektif akuntabilitas (*accountability*), setiap organ pemerintahan wajib mengeluarkan keputusan sesuai aturan prosedur dan substansi yang relevan, jika tidak pihak yang terkena keputusan seperti ini menjadi tidak terlindungi hak-hak hukumnya.¹⁷

¹⁵ Mirlinda Batalli, "Consequences of Administrative Silence in Public Administration," *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* (2017): 140, <https://doi.org/10.5771/1435-2869-2017-1-139>.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Kegagalan untuk bertindak atau mengeluarkan keputusan sesuai batas waktu yang ditentukan merupakan unsur utama dalam memahami konsep sikap diam pemerintahan (*administrative silence*). Zoltán Sente dan Konrad Lachmayer mengemukakan bahwa sikap diam pemerintahan terjadi ketika otoritas publik yang berwenang, karena alasan apa pun, gagal menyelesaikan suatu perkara atau tidak mengambil keputusan atas substansi permohonan dalam jangka waktu yang wajar. Dalam kondisi demikian, perlindungan hukum diberikan melalui fiksi hukum yang menganggap permohonan pihak yang berkepentingan telah ditolak atau tidak dikabulkan. Menurut mereka, transparansi dalam proses pengambilan keputusan merupakan salah satu prasyarat penting dalam negara hukum karena setiap badan pemerintahan wajib mengambil

Terlepas dari problematik sebagaimana diuraikan di atas, pada hakikatnya dapat dibedakan antara keputusan fiktif dengan omisi, terlepas dari keduanya merupakan variasi bentuk dari sikap diam pemerintah, namun pada dasarnya menurut Penulis, sikap diam administrasi dalam konteks keputusan fiktif lebih bersifat faktual, maksudnya yang lebih dipersoalkan adalah apakah penerbitan keputusan telah lewat waktu dari yang ditentukan sehingga lewat waktunya tersebut dipersamakan dengan keputusan fiktif negatif atau keputusan fiktif positif. Sedangkan sikap diam administrasi dalam arti omisi lebih bersifat konseptual dan lebih luas, maksudnya yang lebih dipersoalkan disini adalah sikap batin dari administrasi sehingga ia tidak berbuat sebagaimana kewajiban hukumnya. Prasyarat utamanya disini adalah apakah terjadi ketidaksengajaan (omisi) berupa ketidakhatian, kelalaian, kesembronoan.

Baik sikap diam dalam arti keputusan fiktif maupun sikap diam dalam arti omisi pemerintah merupakan bentuk perbuatan melawan hukum pemerintah. Namun apakah sikap diam pemerintah merupakan selalu bentuk dari perbuatan melawan hukum? Ternyata tidak dalam semua situasi "diamnya pemerintah" dapat dikatakan sebagai suatu pelanggaran atau perbuatan melawan hukum. Misalnya dalam suatu situasi dimana kantor pertanahan dinilai telah melakukan perbuatan melawan hukum karena tidak menerbitkan sertipikat sebagaimana batas waktu yang mengatur maka dalam situasi ini perlu dicermati lebih seksama. Yakni apa faktor penyebab kantor pertanahan tidak menerbitkan sertipikat yang dimohonkan tersebut? Katakanlah penyebabnya adalah ketika kantor pertanahan memproses permohonan penerbitan sertipikat tersebut ternyata terdapat keberatan pihak ketiga sehingga penerbitan sertipikat tersebut tidak dapat diproses lebih lanjut karena masih ada sengketa pertanahan diantara pemohon dengan pihak ketiga. Dengan kata lain permohonan penerbitan sertipikat tersebut belum memenuhi persyaratan sehingga sikap diam administrasi pertanahan tidak dapat dikatakan sebagai suatu perbuatan melawan hukum¹⁸.

keputusan sesuai dengan ketentuan prosedural dan substantif yang berlaku. Tanpa adanya keputusan tersebut, pihak yang terdampak secara langsung berpotensi kehilangan perlindungan atas hak-haknya. Baca juga Zoltán Szente and Konrad Lachmayer, *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*.

¹⁸ Lihat antara lain Putusan PTUN Padang No. 15/G/1992/PTUN.PDG pada tanggal 15 Februari 1992 antara *H. Tasman* melawan *Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Payakumbuh*. Dalam perkara tersebut, *H. Tasman* menggugat Kantor Pertanahan karena instansi ini tidak meneruskan proses penerbitan sertifikat yang dimohonkan penggugat. Tidak diteruskan proses penerbitan sertifikat tersebut sebenarnya didasari keberatan pihak ketiga atas penerbitan sertifikat pada saat dilakukan pemeriksaan oleh Tim A di lokasi tanah milik penggugat. Keberatan dari pihak ketiga tersebut menimbulkan ketidakpastian kepada penggugat karena tergugat sesudahnya menjadi tidak jelas (*time limbo*) sampai melewati batas waktu yang ditentukan yakni antara memproses lebih lanjut atau dan tidak melanjutkan proses penerbitan objek keputusan yang dimohonkan penggugat. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI, *Himpunan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*

Dengan kata lain, disini terdapat satu paradoks dimana di satu sisi pemerintah memang dituntut selalu bersikap pro aktif (responsif) namun ternyata dalam beberapa hal sikap diam pemerintah bukanlah suatu tindakan yang *illegal*. Contohnya, di sebuah kasus, dengan alasan kepastian hukum, suatu putusan menyangkut gugatan terhadap Presiden mengenai suatu masalah pemberhentian status pejabat pada tahun 1966 dan mohon rehabilitasi, ditolak oleh Peradilan TUN. Dasar alasan Peradilan TUN menolak gugatan tersebut adalah karena sudah tidak ada dasar hukumnya lagi bagi Tergugat untuk mengeluarkan keputusan, sehingga kalau diputus oleh Peradilan TUN berarti Tergugat akan memberlakukan peraturan secara retroaktif, halmana tidak dimungkinkan lagi. Karenanya tindakan tergugat yang tidak menanggapi permohonan tersebut (memberikan keputusan penolakan yang bersifat fiktif negatif), dari segi hukum dapat dibenarkan.¹⁹ Dari uraian di atas telah disebutkan bahwa keputusan fiktif dan omisi pemerintahan adalah bagian dari konsepsi sikap diam pemerintahan – dimana tidak secara serta merta semua sikap diam pemerintahan berasosiasi dengan perbuatan melawan hukum.

B. Ketentuan Fiktif Positif Dalam UUCK

Modal sosial Perwakilan Ombudsman RI Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk dari Pada hari Senin, tanggal 2 November 2020, RUU Cipta Kerja secara resmi diundangkan dan mengikat secara hukum menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UUCK) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573). Pada *klaster* administrasi pemerintahan, UUCK membawa perubahan penting (yakni dengan mengubah, menambah dan menghapus) beberapa ketentuan UUAP²⁰. Selengkapnya bagian UUCK yang mengubah UUAP adalah sebagai berikut:

Bagian Kedua

Administrasi Pemerintahan

Pasal 175

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

(Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI, 2005), 241-263.

¹⁹ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 048/G.TUN/2000/PTUN.JKT, 21 Juli 2000, jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 149/B/2000/PT.TUN.JKT, 29 November 2000, jts. Putusan Mahkamah Agung Nomor 220/K/TUN/2001, 7 Maret 2006. Lihat juga Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Putusan-Putusan di Bidang Tata Usaha Negara* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2013), 601-636.

²⁰ Kehadiran UU Cipta Kerja selain menimbulkan pertanyaan terhadap penyebutan UUAP (apakah disebut UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja atau UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang UU Cipta Kerja?), atau apakah penyebutannya menjadi UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan UUAP?.

2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) diubah menjadi sebagai berikut:

1. Dst...
2. Dst...
3. Dst...
4. Dst...
5. Dst...
6. *Ketentuan Pasal 53 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:*

Pasal 53

- (1) *Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;*
- (2) *Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;*
- (3) *Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang;*
- (4) *Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden;*

Dalam Naskah akademis RUU Cipta Kerja tidak ditemukan proposal perubahan jangka waktu fiktif positif dari 10 (*sepuluh*) hari menjadi 5 (*lima*) hari kerja. Demikian pula *ratio legis* penderogasian peran pengadilan dalam mengadili sengketa fiktif positif juga tidak ditemukan dalam naskah akademik RUU Cipta Kerja. Satu-satunya petunjuk yang mungkin dapat dianggap mampu menjelaskan mengapa perubahan konsep fiktif positif dilakukan oleh UU Cipta kerja tersirat dari penjelasan Deputi Bidang Perekonomian Sekretariat Kabinet dalam kegiatan sosialisasi RUU *Omnibus Law* di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 6 Februari 2020. Dalam acara tersebut, perwakilan pemerintah menjelaskan *standpoint* klaster administrasi pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja yakni antara lain sbb: "*Permohonan perizinan dianggap*

dikabulkan secara hukum apabila batas waktu sesuai service level agreement (SLA) telah terlewati (tidak perlu penetapan oleh pengadilan)".²¹

Klaster administrasi pemerintahan dimaksudkan sebagai penopang untuk menjamin kepastian hukum dalam tata kelola pengajuan permohonan bagi Pejabat Administrasi pemerintahan untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai Perundang-undangan.²²

Kategori	Fiktif Negatif (UU Peradilan TUN)	Fiktif Positif (UU Administrasi Pemerintahan)	Fiktif Positif (UUCK)
Sifat keputusan	Keputusan yang menolak permohonan Pemohon Keputusan	Keputusan yang menerima permohonan Pemohon suatu keputusan	Sifat keputusan sama dengan UUAP
Masa waktu keputusan	Ditentukan menurut aturan dasar atau telah menempuh waktu maksimal 4 bulan sejak permohonan diterima Badan dan/atau Pejabat TUN	Ditentukan menurut aturan dasar atau telah menempuh waktu maksimal 10 hari kerja sejak permohonan diterima Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan	Ditentukan menurut aturan dasar atau telah menempuh waktu maksimal 5 hari kerja sejak permohonan diterima Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan
Akibat hukum	Permohonan atas keputusan ditolak, sehingga dianggap tidak dikabulkan	Permohonan keputusan diterima berdasarkan hukum, sehingga dapat mengajukan	Permohonan keputusan diterima berdasarkan hukum, namun

²¹ Satya Bhakti Parikesit, "Penjelasan RUU Cipta Lapangan Kerja," disampaikan dalam *Seminar Menyikapi Omnibus Law: Pro dan Kontra RUU Cipta Lapangan Kerja*, Balai Sidang Universitas Indonesia, 6 Februari 2020; Agustin Teras Narang (Tim Kerja RUU Cipta Kerja DPD RI/Komite I DPD RI), "Omnibus Law Sisi Administrasi Pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja," dalam *Seri Diskusi Omnibus Law Vol. 7: Problem Birokrasi dan Administrasi Pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 22 Agustus 2020, 8; "Service Level Agreement," *Business Dictionary*, diakses 2 November 2020, <http://www.businessdictionary.com/definition/service-level-agreement.html>.

²² Agustin Teras Narang, "Omnibus Law Sisi Administrasi Pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja," dalam *Seri Diskusi Omnibus Law Vol. 7: Problem Birokrasi dan Administrasi Pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 22 Agustus 2020, 8.

		permohonan ke PTUN	belum diatur upaya lanjutan
Prosedur beracara	Tidak diatur namun dapat terbuka acara biasa	Menggunakan Acara Khusus berupa permohonan putusan atas keputusan fiktif positif dengan maksimal pemutusan 21 hari kerja sejak permohonan diregister	Tidak diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden
Lembaga pemutus perkara	Tidak diatur namun prosedur acara biasa maka menjadi wewenang PTUN	PTUN	Tidak/belum diatur

Sumber: Andika Risqi Irvansyah²³

C. Perkembangan Terbaru Akses Keadilan Atas Sikap Diam Pemerintahan

Tak lama berselang, setelah UUCK disahkan, timbul beragam penafsiran atas masa depan penanganan perkara fiktif positif di Peradilan TUN. Pada waktu itu, sebagai contoh, Pengadilan TUN Jayapura berpendapat apabila terdapat permohonan fiktif positif yang diajukan warga masyarakat pasca disahkannya UUCK, maka jajaran pengadilan akan memberikan pengertian kepada pihak pemohon mengenai dihapusnya kewenangan Pengadilan TUN mengadili perkara fiktif positif dan menjelaskan agar permohonan tersebut tidak didaftar. Namun apabila pemohon fiktif positif tetap bersikeras mendaftarkan permohonannya di Pengadilan, maka yang dapat dilakukan adalah tetap mendaftarkan permohonan dan membentuk Majelis Hakim untuk kemudian diputus dengan Putusan Tidak Menerima Permohonan fiktif positif dengan alasan Kewenangan Absolut sesuai ketentuan Pasal 77 ayat (1) UU Peradilan TUN dalam Pemeriksaan Pertama, dalam pemeriksaan pertama langsung

²³ Andika Risqi Irvansyah, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Legal Position of Fictitious Administrative Approval Since the Enactment of the 'Cipta Kerja' Law*)," *JAPHTN-HAN* 1, no. 2 (2022): 208-226, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>.

dapat dijatuhi *Putusan Tidak Diterima* sesuai ketentuan Pasal 77 ayat (1) Jo. Pasal 97 ayat (7) huruf (c) UU Peradilan TUN.²⁴

Lebih lanjut disimulasikan bahwa apabila pemohon fiktif positif bersikukuh untuk menggugat fiktif positif melalui mekanisme *Onrechtmatige Overheidsdaad* atau sengketa tindakan faktual berdasarkan Perma No. 2/2019 sedangkan yang dimohonkan dalam objek fiktif positif adalah keputusan, maka hal tersebut tidak dapat dibenarkan dengan dua alasan:

- a. Perbuatan pejabat atau badan pemerintahan mendiamkan permohonan warga masyarakat (tidak mengeluarkan penetapan tertulis) adalah tindakan hukum tidak tertulis (*ongeschreven rechtshandelingen*) bukan tindakan faktual/tindakan pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 87 huruf (a) UUAP;
- b. Dengan adanya adanya fiktif positif dalam Pasal 53 UUAP yang baru (Jo. Pasal 175 angka 6 UUCK) maka permohonan untuk keputusan dan/atau tindakan sudah dianggap dikabulkan secara hukum tanpa harus mengajukan permohonan di pengadilan sehingga tidak ada kepentingan menggugat/memohon di Pengadilan TUN lagi sesuai Pasal 53 Jo. Pasal 62 ayat (1) huruf d UU Peradilan TUN. Dengan demikian ketua pengadilan dapat melakukan prosedur dismissal sesuai Pasal 62 ayat (1) huruf d yakni dengan alasan: "*apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat*".

²⁴ Di sisi lain Pengadilan TUN Jayapura berpendapat bahwa warga masyarakat tetap dapat mengajukan gugatan berdasarkan Perma No. 2/2019 dalam hal objek fiktif positif-nya adalah Tindakan Pemerintahan (Tindakan Faktual) dengan dalil: "*Pejabat/Badan Pemerintah melakukan Tindakan berupa Tidak melakukan perbuatan konkret sehingga menimbulkan kerugian*", karena berdasarkan Pasal 1 angka 8 UUAP, "*Tidak Melakukan Perbuatan Konkret*" pun merupakan Tindakan Pemerintahan. Sehingga jika Pemohon merasa kepentingannya dirugikan dengan tidak dilakukannya perbuatan konkret oleh termohon (pejabat/badan) maka ia dapat menggugat *Onrechtmatige Overheidsdaad* di Pengadilan TUN, namun bukan sebagai permohonan fiktif positif berdasarkan Pasal 53 UUAP melainkan gugatan biasa menurut UU Peradilan TUN. Lebih lanjut dikemukakan bahwa pemohon pun harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu setelah tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 53 ayat (1) atau (2) UUAP Jo. Pasal 175 angka 6 UUCK berakhir. Kemudian tenggang waktu menggugatnya dihitung berdasarkan Perma No. 2/2019 yakni dibantarkan sampai hasil upaya administratif diterima. Notulensi Rapat Pengadilan TUN Jayapura Tentang Fiktif Positif Di Pengadilan TUN Pasca Disahkannya UU Cipta Kerja, Senin 12 Oktober 2020. Pendapat ini sejalan dengan pendapat Azza Azka Norra yang menyatakan permohonan untuk melakukan Tindakan dapat dimohonkan melalui gugatan OOD sepanjang tindakan yang diminta adalah sebagai akibat dari Tindakan lainnya yang sudah dilakukan. Jika Tindakan yang sudah dilakukan tersebut menimbulkan akibat hukum (berupa kerugian bagi Penggugat) maka Penggugat dapat meminta kepada pengadilan untuk mewajibkan Tergugat melakukan Tindakan lain sebagai hukuman. Sedangkan permohonan untuk Tindakan administrasi pemerintahan yang belum dilakukan seperti misalnya permohonan untuk membangun jembatan penghubung desa, maka ia harus diajukan melalui mekanisme permohonan fiktif positif di PTUN. Azza Azka Norra, "*Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*," *Jurnal Hukum Peratun* 3, no. 2 (Agustus 2020): 150.

Sebaliknya, diskusi para hakim di Pengadilan TUN Bandung berpendapat bahwa pasca berlakunya UUCK terjadi perubahan konsep fiktif positif: dari konsep fiktif positif yang bersifat semu/palsu (dengan keterlibatan pengadilan) menjadi konsep fiktif positif yang bersifat mutlak/asli (karena tidak memerlukan peran pengadilan lagi).²⁵ Kendati demikian dalam diskusi tersebut para hakim terbelah pendapatnya mengenai apakah pasca berlakunya UUCK, Pengadilan TUN masih berwenang mengadili perkara fiktif positif. Pendapat pertama menyatakan Pengadilan TUN tetap berwenang memeriksa perkara fiktif positif pasca diundangkannya UUCK dengan argumentasi: (a) belum terbit peraturan pelaksana UUCK; (b) Perma Nomor 8/2017 belum dicabut serta; (c) perlu memberi perlindungan kepada masyarakat untuk memberi kesempatan masyarakat yang akan menggugat perkara fiktif positif di Pengadilan TUN. Di sisi lain, bagi sebagian hakim, penghapusan kewenangan Pengadilan TUN mengadili perkara fiktif positif menjadi alasan dimungkinkannya lembaga fiktif negatif.²⁶

Perbedaan pandangan para hakim tersebut, juga terlihat dalam tiga kelompok pendapat dalam pembahasan Pleno Kelompok Kerja (Pokja) terkait kewenangan Pengadilan TUN dalam mengadili perkara fiktif positif pasca berlakunya UUCK. Ketiga pandangan tersebut yakni sebagai berikut: (1) Peradilan TUN masih berwenang mengadili perkara fiktif positif pasca UU Ciptaker namun harus diikuti dengan modifikasi hukum acara baru; (2) Peradilan TUN tidak berwenang lagi mengadili perkara fiktif positif tapi dialihkan ke model gugatan OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*); (3) *Ius constituendum* penanganan perkara fiktif positif di Peradilan TUN bergantung kepada Perpres²⁷.

Lalu, akhirnya dalam praktik muncul sejumlah manuver hukum – untuk tidak menggunakan istilah penyeludupan hukum: *fraude à la lois*, *legal fraud* – yakni perkara

²⁵ Sebaliknya pendapat yang menyatakan Pengadilan TUN tidak lagi berwenang menangani perkara fiktif positif pasca diundangkannya UUCK berangkat dari argumentasi perubahan Pasal 53 ayat (4), (5) dan (6) UUAP dimana frasa “pengadilan” sudah tidak ada lagi. Disamping itu, menurut mereka, seandainya pun Pengadilan TUN tetap mengadili perkara fiktif positif maka pelaksanaan putusnya akan terkendala karena ketentuan pelaksanaan putusan pengadilan atas perkara permohonan fiktif positif yaitu Pasal 53 ayat (6) sudah tidak ada lagi sehingga tidak ada lagi ketentuan hukum yang mewajibkan pejabat untuk menerbitkan keputusan/tindakan berdasarkan putusan pengadilan atas perkara permohonan fiktif positif sebagaimana dimaksud pada ayat (5) pasal 53 UUAP. Dengan kata lain, putusan akan bersifat non eksekutabel, dan tidak tercapai asas peradilan sederhana, cepat dan biaya murah karena ternyata jalan buntu sebab pelaksanaan putusnya tidak dapat dijalankan. Rumusan Hasil *Diskusi Reboan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Sengketa Tata Usaha Negara* (Bandung: Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, 25 November 2020).

²⁶ *Pelatihan Hukum Acara dan Teknis Pemeriksaan Permohonan Keputusan Fiktif Positif*, Kegiatan Pelatihan Teknis Fungsional Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang dan Permohonan Fiktif Positif bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia Gelombang III, diselenggarakan secara online pada 19 Oktober–5 November 2020, 2 November 2020.

²⁷ Enrico Simanjuntak et al., *Analisis dan Inventarisasi Permasalahan Teknis Hukum atas Pengaruh UU Cipta Kerja terhadap Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Khususnya di dalam Isu Hukum Fiktif Positif* (Jakarta: Kencana, 2021), 140–146.

yang substansinya fiktif positif tetapi kemudian diajukan menjadi sengketa tindakan pemerintahan berupa omisi. Praktek seperti ini dikritik antara lain oleh Umar Dani, dengan alasan sengketa tindakan pemerintahan tidak dapat menampung sengketa fiktif positif, karena keduanya berbeda satu sama lain, yakni dengan melihat apa yang dimohonkan dan apa yang harus dilakukan pejabat pemerintahan²⁸. Model gugatan tindakan faktual dengan substansi fiktif positif seperti ini banyak ditemukan dalam perkara-perkara pertanahan dimana ketika kantor pertanahan tidak memproses atau menerbitkan permohonan penerbitan objek sengketa, akhirnya pihaknya digugat dalam perkara tindakan faktual. Sebagai contoh, tindakan pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak Kepala Kanwil BPN Provinsi DKI Jakarta, yaitu: tidak menerbitkan keputusan yang mengoreksi status SHGB No. 128/Rawaterate yang semula tercatat berdiri di atas SHPL No. 3/Rawaterate...dst; Tidak menerbitkan keputusan Perpanjangan SHGB No. 128/Rawaterate atas nama PT. Pulogadung Steel, yang berdiri di atas Tanah Negara (HGB Murni); Sesuai dengan surat Direktur Utama PT Pulogadung Steel Nomor 001/DU/PGS/VIII/ 2022, Perihal: Permohonan Perpanjangan SHGB No. 128/Rawaterate...dst;²⁹. Contoh lainnya adalah perkara tindakan penandatanganan surat keterangan tanah oleh Kepala Desa, sebagai syarat proses penebitan sertipikat atas nama Penggugat³⁰.

Sebelumnya, MA telah mengeluarkan kaidah hukum bahwa *"Pengabaian Permohonan Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Tidak Dapat Digugat Sebagai Sengketa Tindakan Pemerintahan. Permohonan pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak ditanggapi, tidak dapat digugat sebagai sengketa tindakan faktual, karena gugatan tersebut merupakan gugatan biasa dengan objek sengketa Keputusan Tata Usaha Negara (Larangan mencampuradukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dan tindakan faktual)"* (SEMA No. 3/2023).

Dalam perkembangan berikutnya, MA menerbitkan SEMA No. 2/2024 yang membuka jalan bagi dihidupkannya kembali lembaga fiktif negatif³¹. Sejalan dengan SEMA No. 3/2023 sebelumnya, maka ke depan kemungkinannya tidak akan ada lagi gugatan yang mencampuradukan antara persoalan tidak diterbitkannya keputusan dengan tindakan dan bagi persoalan keputusan fiktif positif dalam hubungan internal antara warga masyarakat dengan pemerintah akan bertransformasi secara eksternal menjadi perkara fiktif negatif ketika masuk ke jalur litigasi di Peradilan TUN. Telah

²⁸ Umar Dani, "Irregularity Protection of Citizens' Constitutional Rights to the Administrative Silence: Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara atas Sikap Diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 3 (September 2023): 467.

²⁹ Yodi Martono Wahyunadi, "Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam Perkara Fiktif Negatif, Fiktif Positif dan Tindakan Faktual berupa Omisi" (materi diskusi, Diskusi Reboan ke-41 Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Bandung, 15 Januari 2025). Lihat juga Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 353/G/TF/2022/PTUN.JKT.

³⁰ Sebaliknya terdapat perkara fiktif positif yang diajukan melalui sengketa tindakan pemerintahan (Perkara Nomor 99/G/TF/2021/PTUN.SMG. Lihat putusan PTUN Bandung No. 31/G/TF/2021/PTUN.BDG

³¹ Wahyunadi, "Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara."

ditegaskan oleh Mahkamah Agung isu fiktif positif sekarang sepenuhnya menjadi urusan kekuasaan eksekutif³².

Menurut hemat Penulis, SEMA No. 2/2024 tersebut sekaligus mengingatkan kita atas putusan *Conseil d'Etat*, 23 Oktober 2017, Monsieur D n° 411260: "Salah satu syarat hak konstitusional untuk mengajukan gugatan adalah adanya suatu aturan umum dalam hukum acara yang menyatakan bahwa apabila tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur akibat dari sikap diam pemerintah terhadap suatu permohonan selama lebih dari dua bulan, sikap diam tersebut sama dengan keputusan penolakan yang dapat digugat". Dalam anotasinya, Marc Clément menyatakan solusi seperti dalam putusan *Conseil d'Etat* di atas menunjukkan karena ketiadaan peraturan perundang-undangan di Polinesia Prancis yang mengatur tentang keputusan fiktif-positif sebagaimana yang berlaku di Prancis sejak tahun 2013, maka prinsip umum yang berlaku adalah keputusan fiktif negatif. Menurut *Conseil d'Etat*, prinsip ini merupakan unsur dari hak konstitusional menggugat: untuk mengajukan gugatan ke pengadilan administrasi terhadap keputusan implisit (fiktif)³³.

Berkaca kepada anotasi tersebut di atas, menurut Penulis ketiadaan Perpres sebagaimana amanat Pasal 175 ayat 6 UUCK berdampak pada tidak terlaksanannya perubahan konsep fiktif positif dari pasal 53 menjadi ke dalam pasal 175 ayat 6 UUCK. Selain kebijakan pemerintah dalam pasal 175 ayat 6 tidak dapat dilaksanakan dengan baik sebagaimana seharusnya, kekosongan hukum yang terjadi menimbulkan ketidakpastian hukum terutama dalam akses perlindungan hukum bagi warga masyarakat. Dengan kata lain, ketentuan fiktif positif dalam UUCK belum operasional meskipun dimaksudkan mengubah konsepsi fiktif positif dalam eks pasal 53 UUAP. Dalam bahasa yang sederhana, ketentuan pasal 175 ayat 6 UUCK tidak memiliki kekuatan hukum atau dengan kata lain kedudukannya tidak ubahnya bagai pasal-pasal mati (*dead letters*) karena ketentuan tersebut tidak pernah operasional sehingga tidak memiliki daya laku dan validitas sebagaimana seharusnya sampai kini.

Merujuk tradisi hukum Romawi dan dikembangkan oleh Hans Kelsen dalam bukunya yang termasyhur *Pure Theory of Law*, perlu dijelaskan bahwa dalam ilmu hukum dikenal doktrin *desuetude* (*the doctrine of desuetude*) yang pada pokoknya menyatakan bahwa jika suatu undang-undang atau perjanjian tidak diberlakukan dalam jangka waktu yang lama, pengadilan tidak akan lagi menganggapnya memiliki kekuatan hukum, meskipun belum dicabut³⁴. Yash Tripathi & Rupali Singh lebih

³² Yulius, "Sambutan Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI dalam Diskusi Reboan ke-41 pada Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung" (sambutan, Diskusi Reboan ke-41 Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Bandung, 15 Januari 2025).

³³ Marc Clément, *Yurisprudensi Peradilan Administrasi Prancis: Keputusan Implisit dan Titik Singgung antara Sanksi Pidana dan Sanksi Administrasi*, terj. Natalie Wirja (Jakarta: Proyek Sustain UNDP dan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019), 28–29.

³⁴ Justice Jitendra N. Bhatt, "Dynamics and Dimension of Doctrine of Desuetude," (2004) 4 SCC (Jour.) 21.

lanjut menjelaskan bahwa makna yurisprudensial dari “*desuetude*” adalah bahwa tidak digunakannya hukum dalam jangka waktu yang lama dan terus-menerus akan membuatnya tidak sah, setidaknya dalam arti bahwa pengadilan tidak akan lagi menoleransi akibat hukum dari ketentuan yang dimaksudkan dalam pasal-pasal mati tersebut (*dead letters*)³⁵. Dalam konteks doktrin *desuetude* itulah dapat dijelaskan secara objektif dan rasional ketika pasal 175 ayat 6 UUCK kini tak ubahnya merupakan serangkaian pasal mati, disamping sebenarnya ketentuan pasal 3 UU Peradilan TUN tidak pernah dicabut, maka justifikasi teoritis sikap MA yang menghidupkan kembali lembaga fiktif negatif dapat dipahami dalam batas penalaran yang wajar. Dalam konteks itu pula, dapat dijelaskan ketika lembaga fiktif positif sebagaimana dimaksud pasal 175 ayat 6 UUCK sebenarnya tidak eksis secara hukum, maka yang berlaku adalah lembaga fiktif negatif sebagaimana dianut oleh putusan *Conseil d’Etat*, 23 Oktober 2017, Monsieur D n° 411260 sebagaimana dimaksud di atas.

Meskipun SEMA No. 2/2024 secara eksplisit hanya mengatur mengenai penanganan sikap diam dalam perkara MODI, muncul isu hukum: apakah ketentuan ini berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap perkara lain, sehingga menandai kebangkitan kembali rezim fiktif negatif untuk seluruh sengketa administrasi pemerintahan? Menurut pendapat Penulis, apabila fiktif negatif dihidupkan kembali, maka diperlukan kajian mendalam serta solusi konkret dalam praktik peradilan, termasuk aspek hukum acara yang perlu disesuaikan. Hal ini mencakup pertimbangan mendasar mengenai keberlakuan ketentuan upaya administratif dalam perkara fiktif negatif sebelum mengajukan gugatan serta perumusan bentuk baku amar putusan dalam perkara yang menggunakan mekanisme fiktif negatif. Oleh karena itu, perlu adanya pembahasan lebih lanjut mengenai peraturan serta kebijakan khusus fiktif negatif guna memastikan keselarasan antara ketentuan normatif dan praktik peradilan.

Akses perlindungan hukum warga masyarakat atas sikap diam pemerintah kini dapat digambarkan sebagai berikut:

SIKAP DIAM

PEMERINTAH

KEPUTUSAN

TINDAKAN

(OMISI)

FIKTIF

POSITIF

³⁵ Yash Tripathi and Rupali Singh, “Doctrine of Desuetude–Addressing the Constitutional Minefield,” *Christ University Law Journal* 5, no. 1 (2016): 35–48, <https://doi.org/10.12728/culj.8.3>.

FIKTIF
NEGATIF
PASAL 3 UU PERATUN
PASAL 87 UUAP
PERMA NO. 2/2019
SKEMA PERLINDUNGAN HUKUM WARGA MASYARAKAT ATAS SIKAP DIAM
PEMERINTAHAN
OLEH PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA

III. KESIMPULAN

Perubahan pengaturan fiktif positif melalui Undang-Undang Cipta Kerja belum dapat diwujudkan secara efektif karena hingga saat ini Peraturan Presiden yang diperintahkan sebagai regulasi pelaksana belum diterbitkan. Kondisi tersebut menimbulkan kekosongan hukum dan ketidakpastian mengenai mekanisme perlindungan hukum terhadap sikap diam pemerintahan. Akibatnya, tujuan penyederhanaan pelayanan publik melalui penguatan konsep fiktif positif tidak tercapai secara optimal, sementara masyarakat tetap membutuhkan instrumen hukum yang menjamin akses keadilan atas pengabaian permohonan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Dalam situasi tersebut, reaktivasi doktrin fiktif negatif sebagaimana tercermin dalam perkembangan kebijakan Mahkamah Agung, khususnya melalui SEMA Nomor 2 Tahun 2024, dapat dipahami sebagai langkah untuk mengisi kekosongan hukum sekaligus menjaga keberlangsungan perlindungan hukum bagi warga negara. Reaktivasi tersebut memberikan dasar bagi pengujian yudisial terhadap sikap diam pemerintahan dan menegaskan kembali peran Peradilan Tata Usaha Negara sebagai instrumen kontrol terhadap tindakan maupun ketidakbertindakan administrasi pemerintahan.

Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi yang memberikan kepastian mengenai mekanisme penyelesaian sengketa administratif yang bersumber dari sikap diam pemerintahan. Pemerintah perlu segera membentuk regulasi pelaksana yang diperintahkan oleh Undang-Undang Cipta Kerja, sedangkan Mahkamah Agung perlu menyusun pedoman teknis yang komprehensif guna memastikan keseragaman penerapan doktrin fiktif negatif dalam praktik peradilan administrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Aberastury, Pedro, ed. *Administrative Silence: Le Silence de l'Administration*. Cambridge: Intersentia, 2023.

- Batalli, Mirlinda. "Consequences of Administrative Silence in Public Administration." *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* (2017): 139-156. <https://doi.org/10.5771/1435-2869-2017-1-139>.
- Bhatt, Jitendra N. "Dynamics and Dimension of Doctrine of Desuetude." *Supreme Court Cases (Journal)* 4 (2004): 21-31.
- Clément, Marc. *Yurisprudensi Peradilan Administrasi Prancis: Keputusan Implisit dan Titik Singgung antara Sanksi Pidana dan Sanksi Administrasi*. Diterjemahkan oleh Natalie Wirja. Jakarta: Proyek Sustain UNDP dan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019.
- Costa, Pietro, Danilo Zolo, dan Emilio Santoro, eds. *The Rule of Law: History, Theory, and Criticism*. Dordrecht: Springer, 2007.
- Dani, Umar. "Irregularity Protection of Citizens' Constitutional Rights to the Administrative Silence: Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara atas Sikap Diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 3 (2023).
- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI. *Himpunan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*. Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI, 2005.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- — —. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- — —. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).
- — —. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).
- — —. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta

- Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856).
- — —. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380).
- Irvansyah, Andika Risqi. "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja." *JAPHTN-HAN* 1, no. 2 (2022): 208-226. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>.
- Jansen, Oswald. "Silence of the Administration." Dalam *Droit Comparé de la Procédure Administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, disunting oleh Jean-Bernard Auby. Brussels: Bruylant, 2015.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Himpunan Putusan-Putusan di Bidang Tata Usaha Negara*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2013.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.
- — —. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2024 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.
- Narang, Agustin Teras. "Omnibus Law Sisi Administrasi Pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja." Dalam *Seri Diskusi Omnibus Law Vol. 7: Problem Birokrasi dan Administrasi Pemerintahan dalam RUU Cipta Kerja*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2020.
- Norra, Azza Azka. "Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peratun* 3, no. 2 (2020).
- Parikesit, Satya Bhakti. "Penjelasan RUU Cipta Lapangan Kerja." Disampaikan dalam *Seminar Menyikapi Omnibus Law: Pro dan Kontra RUU Cipta Lapangan Kerja*, Balai Sidang Universitas Indonesia, 6 Februari 2020.

- Pelatihan Hukum Acara dan Teknis Pemeriksaan Permohonan Keputusan Fiktif Positif. Kegiatan Pelatihan Teknis Fungsional Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang dan Permohonan Fiktif Positif bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia Gelombang III. Diselenggarakan secara daring, 19 Oktober–5 November 2020.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. *Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Sengketa Tata Usaha Negara*. Diskusi Reboan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Bandung, 25 November 2020.
- Riyanto, Sigit, dkk. *Catatan Kritis dan Rekomendasi terhadap RUU Cipta Kerja*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020.
- Simanjuntak, Enrico, dkk. *Analisis dan Inventarisasi Permasalahan Teknis Hukum atas Pengaruh UU Cipta Kerja terhadap Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Khususnya di dalam Isu Hukum Fiktif Positif*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Simanjuntak, Enrico. *Rekonseptualisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Fiktif Positif (Analisis dan Refleksi Putusan PTUN dalam Perkara Fiktif Positif Selama Kurun Waktu 2014–2019)*. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Szente, Zoltán, and Konrad Lachmayer. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*. New York: Routledge, 2017.
- Tamanaha, Brian Z. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.
- Tim Redaksi Tesaurus Bahasa Indonesia. *Tesaurus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, 2008.
- Tripathi, Yash, and Rupali Singh. "Doctrine of Desuetude—Addressing the Constitutional Minefield." *Christ University Law Journal* 5, no. 1 (2016): 35–48. <https://doi.org/10.12728/culj.8.3>.
- Uhlmann, Felix, ed. *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law*. New York: Hart Publishing, 2023.
- Wahyunadi, Yodi Martono. "Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam Perkara Fiktif Negatif, Fiktif Positif dan Tindakan Faktual berupa Omisi." Materi Diskusi Reboan ke-41 Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Bandung, 15 Januari 2025.
- Yulius, dan Sudarsono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Ikhtiar Mewujudkan Kebersisteman Hukum Administrasi*. Jakarta: Kencana, 2024.

Yulius. "Sambutan Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI dalam Diskusi Reboan ke-41 pada Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung." Sambutan pada Diskusi Reboan ke-41 Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Bandung, 15 Januari 2025.

Yuniza, Mailinda Eka, and Melodia Puji Inggarwati. "Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan." *Jurnal de Jure* 13, no. 2 (2021).