



## Konflik Norma Akibat Pergeseran Paradigma Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif : Konsekuensi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan 2014

I Gede Abdhi Satrya Mahardika<sup>1</sup>, I Wayan Bela Siki Layang<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [abdhi.gede@gmail.com](mailto:abdhi.gede@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [belasikilayang@gmail.com](mailto:belasikilayang@gmail.com)

### Info Artikel

Masuk: 15 Agustus 2023

Diterima: 23 Mei 2024

Terbit: 30 Mei 2024

#### Keywords:

Conflict of Norm; Paradigm Shift; State Administrative Decisions, Fictive

#### Kata Kunci:

Konflik Norma; Pergeseran Paradigma; Keputusan Tata Usaha Negara; Fiktif

#### Corresponding Author:

I Gede Abdhi Satrya Mahardika, E-mail: [abdhi.gede@gmail.com](mailto:abdhi.gede@gmail.com)

#### DOI:

10.24843/JMHU.2024.v13.i01.p14

### Abstract

The reason of conducting this research is to delve into the problems related to the paradigm shift towards The Fictive State Administrative Decisions. As for these problems, namely how is the paradigm shift towards The Fictive State Administrative Decisions as an upshot of the declaration of the 2014's Government Administrative Law, and how to overcome the conflict of norm problem that arise as a result of the paradigm shift. This is normative legal research with a statutory, conceptual, and case approach to delve into the issues that raised. The legal items that used namely primary legal items which include several legislation and jurisprudence, and secondary legal items which include books and journals that apposite to the topic that discussed. The outcome of the reseach are revealing that the paradigm shift that occurred is the form of a change in perspective on The Fictive State Administrative Decision, which was initially seen as a rejection (Negtive Fictive) turned into an acceptance (Positive Fictive). Regarding to the way how to overcome the problem of the conflict of norm that have arisen, the most proper method to do that is by changing the substance of the State Administrative Courts Law, which is a formal law. The action that has been carried out so far tend to be wrong, because seem to ignore the dissimilarity between the field of the formal law and the field of the material law.

### Abstrak

Tujuan diadakannya penelitian ini ialah guna membahas masalah yang berkaitan dengan pergeseran paradigma terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif. Adapun permasalahan tersebut, yakni bagaimana pegeseran paradigma terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif sebagai konsekuensi diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan Tahun 2014, dan bagaimana cara mengatasi permasalahan konflik norma yang terjadi akibat adanya pergeseran paradigma tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta kasus guna menelaah masalah yang diangkat. Bahan hukum yang digunakan yakni bahan hukum primer meliputi pelbagai peraturan perundangan serta yurisprudensi, dan bahan hukum sekunder meliputi buku-buku beserta jurnal-jurnal yang memiliki keterkaitan dengan topik yang dibahas. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa

pergeseran paradigma yang terjadi adalah berupa perubahan cara pandang terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif tersebut, yang pada mulanya dipandang sebagai suatu penolakan (Fiktif Negatif) berubah menjadi suatu pengabulan (Fiktif Positif). Berkaitan dengan cara untuk mengatasi permasalahan konflik norma yang ditimbulkan, maka cara yang paling tepat untuk dilakukan yakni dengan mengubah substansi dari UU Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan undang-undang yang bersifat formil. Tindakan yang selama ini dilakukan cenderung keliru, sebab terkesan mengabaikan perbedaan ranah undang-undang formil dan ranah undang-undang materil.

## 1. Pendahuluan

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh negara untuk melindungi warganya dari penyalahgunaan kekuasaan.<sup>1</sup> Berbicara mengenai negara hukum, konsepsinya telah lama dikemukakan oleh para ahli sejak zaman dahulu. Konsep negara hukum tersebut terus mengalami perkembangan seiring dengan berjalannya waktu. Secara umum, di dalam perkembangannya terdapat dua konsep mengenai negara hukum yang berkiblat pada dua tradisi hukum yang berbeda. Kedua konsep tersebut yakni konsep *rechtsstaat* yang berkiblat pada sistem *civil law*, dan konsep *the rule of law* yang berkiblat pada sistem *common law*.<sup>2</sup>

Indonesia sebagai negara hukum, menganut konsep negara hukum *rechtsstaat*. Hal ini dapat terjadi mengingat Indonesia adalah negara yang mengimani tradisi hukum *civil law system*. Konsep *rechtsstaat* pertama kali berkembang di negara-negara Eropa Kontinental yang dipelopori oleh sejumlah tokoh terkenal, diantaranya yaitu Immanuel Kant, Paul Laband, dan Stahl. Menurut Stahl, konsep negara hukum *rechtsstaat* dicirikan dengan adanya empat elemen penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan pada sebuah negara hukum. Keempat elemen yang dimaksud yakni adanya perlindungan terhadap HAM, terdapatnya pemisahan kekuasaan, pemerintahan yang berdasar pada peraturan perundangan, serta adanya peradilan tata usaha negara.<sup>3</sup>

Peradilan tata usaha negara sebagai elemen penting keempat dari sebuah negara hukum menurut Stahl, pada dasarnya dibentuk sebagai upaya dalam rangka menegakkan suatu asas dalam negara hukum yang menyatakan bahwa “tidak ada kewenangan tanpa

<sup>1</sup> Thomas Tokan Pureklolon, *Negara Hukum Dalam Pemikiran Politik* (Yogyakarta: Kansius, 2020). h. 26

<sup>2</sup> Enggar Wijayanto & Vivi Yulia Putri, “LGBT, RUU KUHP, dan Hak Asasi Manusia dalam Tinjauan Negara Hukum Pancasila,” *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan dan Pranata Sosial* 7, No. 2 (2022): 290–305, h. 293. <https://doi.org/10.15294/ipmhi.v2i1.53739>.

<sup>3</sup> Tubagus Muhammad Nasarudin, “Konsepsi Negara Hukum Pancasila dan Implementasinya di Indonesia,” *Pranata Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 15, No. 1 (2020): 43–52, h. 45. <https://doi.org/10.36448/pranatahukum.v15i1.217>.

pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*) atau tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban (*zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*).<sup>4</sup> Dengan demikian dapat diartikan pula bahwa adanya peradilan tata usaha negara pada suatu negara, sejatinya memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan hukum masyarakat sekaligus menjadi lembaga kontrol yuridis terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah.<sup>5</sup> Pentingnya untuk mengontrol tindakan hukum dari pemerintah yakni agar warga masyarakat terhindar dari tindakan yang sewenang-wenang.<sup>6</sup>

Pembentukan badan peradilan tata usaha negara di Indonesia, dimulai ketika UU No. 5 Tahun 1986 mengenai Peradilan Tata Usaha Negara resmi disahkan tanggal 29 Desember 1986. Menurut undang-undang tersebut, maksud dari pembentukan peradilan tata usaha negara di Indonesia ialah guna melindungi masyarakat pencari keadilan yang merasa mengalami kerugian akibat adanya keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh badan ataupun pejabat tata usaha negara.<sup>7</sup> UU No. 5 Tahun 1986 yang merupakan landasan hukum dari peradilan tata usaha negara, kemudian tidak luput dari sejumlah perubahan yang dilakukan dalam rangka mengakomodir kebutuhan masyarakat akan keadilan serta mengikuti perkembangan dari hukum yang bersifat dinamis.

Perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 1986, pada kenyataannya tidak hanya terjadi akibat dibentuknya undang-undang khusus yang memang bertujuan untuk mengubah substansi dari UU Peradilan Tata Usaha Negara bersangkutan, seperti misalnya UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009. Perubahan juga terjadi karena adanya pembentukan undang-undang lain yang meskipun tidak bertujuan untuk mengubah substansi dari UU No. 5 Tahun 1986, tetapi sejumlah aturan yang termuat di dalamnya ternyata mengatur tentang hal yang sama dengan hal yang diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1986. Adapun peraturan perundangan lain tersebut yakni UU No. 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan.

Persoalan yang kemudian muncul akibat adanya pengaturan yang saling tumpang tindih mengenai perihal yang sama di dalam dua peraturan perundangan, yakni terdapatnya pengaturan yang berbeda terkait suatu hal yang sama di dalam kedua peraturan perundangan tersebut. Sebagai contoh, pengaturan terkait Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif (KTUN Fiktif) yang terdapat pada UU Peradilan Tata Usaha Negara, ternyata diatur secara berbeda pada UU Administrasi Pemerintahan. Hal yang demikian, menunjukkan bahwasanya telah terjadi suatu pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif. Adanya pergeseran paradigma tersebut, selanjutnya

---

<sup>4</sup> Moh. Alfatah Alti Putra, "Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah yang Tidak Dapat Dipidana," *Justisi* 7, No. 2 (2021): 118-136, h. 123. <https://doi.org/10.33506/js.v7i2.1362>.

<sup>5</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). h. 4

<sup>6</sup> Brigita C. Senduk, Tommy M. R. Kumampung, & Fonnyke Pongkorung, "Hak Pejabat Pemerintahan Menggunakan Kewenangan dalam Mengambil Keputusan atau Tindakan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum* 8, No. 4 (2020): 104-113, h. 104. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/31039>.

<sup>7</sup> Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN* (Yogyakarta: Cahya Atma Pustaka, 2018). h. 3

menimbulkan suatu permasalahan hukum yakni masalah konflik norma. Permasalahan konflik norma dapat terjadi karena keberlakuan dari UU Administrasi Pemerintahan tidak mencabut keberlakuan dari UU Peradilan Tata Usaha Negara. Pengaturan yang sedemikian rupa berbeda pada kedua undang-undang tersebut, tentunya akan berimplikasi pada proses dan mekanisme beracara di pengadilan tata usaha negara.

Berlandaskan paparan latar belakang di atas, menjadi penting halnya untuk mengkaji permasalahan hukum terkait dengan pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif. Permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian yakni terkait dengan arah pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif sebagai konsekuensi diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan Tahun 2014, dan cara mengatasi permasalahan konflik norma akibat terjadinya pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif tersebut. Tujuan diadakannya penelitian ini ialah guna mengetahui bagaimana arah pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif sebagai konsekuensi diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan Tahun 2014, serta untuk mengetahui bagaimana cara mengatasi permasalahan konflik norma akibat terjadinya pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif tersebut.

Penelitian dalam jurnal ini apabila dibandingkan dengan penelitian-penelitian terdahulu, nampak memiliki kesamaan pada topiknya yakni berkaitan dengan pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif sebagai konsekuensi diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan Tahun 2014. Namun demikian, secara pembahasan masalah yang diangkat beserta dengan fokus studinya, nampak memiliki perbedaan. Pada tahun 2020, Azza Azka Norra dalam jurnalnya dengan judul "Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan"<sup>8</sup>, membahas permasalahan mengenai perbedaan antara KTUN Fiktif Negatif dengan KTUN Fiktif Positif, serta implementasi keduanya pasca diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014. Pada tahun 2021, I Gede Buonsu, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, beserta Luh Putu Suryani dalam jurnalnya yang berjudul "Keputusan Fiktif sebagai Dasar Pengujian Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara"<sup>9</sup>, membahas tentang jenis-jenis KTUN Fiktif yang terdiri dari KTUN Fiktif Negatif dan Positif, serta konflik norma yang diakibatkan oleh kedua jenis KTUN Fiktif tersebut yang memiliki pemaknaan yang berbeda.

Penelitian ini mengangkat isu hukum terkait dengan arah pergeseran paradigma terhadap KTUN Fiktif, serta cara untuk mengatasi masalah konflik norma yang terjadi akibat adanya pergeseran paradigma tersebut. Hal yang demikian dilakukan agar hasil dari penelitian ini mampu turut serta berpartisipasi dalam mengembangkan pengetahuan hukum khususnya lapangan hukum acara dan praktik peradilan tata usaha negara di Indonesia. Dengan diangkatnya isu hukum yang berbeda, sekaligus akan menunjukkan adanya *gap* analisis antara penelitian ini dengan penelitian-

---

<sup>8</sup> Azza Azka Norra, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peratun* 3, No. 2 (2020): 141-154. <https://doi.org/10.25216/peratun.322020.141-154>.

<sup>9</sup> I Gede Buonsu, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, & Luh Putu Suryani, "Keputusan Fiktif sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Preferensi Hukum* 2, No. 1 (2021): 68-72. <https://doi.org/10.22225/jph.2.1.2797.68-72>.

penelitian sebelumnya serta menunjukkan adanya urgensi kajian terhadap masalah yang diangkat pada penelitian ini.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini berupa penelitian hukum normatif yang berawal dari terdapatnya permasalahan konflik norma. Dalam penelitian hukum normatif, yang menjadi objek kajiannya yakni hukum yang dikonsepsikan sebagai suatu kaidah.<sup>10</sup> Metodologi pendekatan yang diterapkan yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan kasus. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundangan serta yurisprudensi, dan bahan hukum sekunder dalam bentuk buku-buku dan jurnal-jurnal terkait dengan topik yang dibahas. Bahan hukum-bahan hukum tersebut dihimpun melalui studi dokumen dan dianalisis dengan teknik analisis kajian kualitatif.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Pergeseran Paradigma terhadap KTUN Fiktif sebagai Konsekuensi Diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan Tahun 2014

Hal pertama yang harus diketahui sebelum membahas pergeseran paradigma yang terjadi terhadap KTUN Fiktif, yakni mengetahui tentang perihal yang dimaksud dengan KTUN Fiktif itu sendiri. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif sesungguhnya yakni istilah yang digunakan pada ranah akademis dan juga praktis, guna menyatakan bahwa sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara terhadap kewajibannya untuk menerbitkan suatu keputusan tata usaha negara yang telah dimohonkan oleh perseorangan ataupun badan hukum, dipersamakan artinya dengan mengeluarkan suatu putusan tata usaha negara yang tidak berwujud.<sup>11</sup> Keputusan tersebut hanyalah merupakan sikap diam dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dipersamakan halnya dengan sebuah Keputusan Tata Usaha negara yang nyata dan tertulis.<sup>12</sup> Adapun ketentuan tersebut pada UU No. 5 Tahun 1986, diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang bunyinya “Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut **disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.**”

Peristilahan fiktif digunakan untuk menggambarkan kondisi suatu KTUN karena sesungguhnya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak mengeluarkan suatu keputusan tertulis.<sup>13</sup> Sehingga KTUN Fiktif sesungguhnya dapat dimaknai sebagai KTUN yang secara fisik memang tidak berwujud. Kendatipun secara

---

<sup>10</sup> H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017). h. 27

<sup>11</sup> Erlin Triartha Yuliani, “Perbandingan antara Konsep Fiktif Negatif dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Fiktif Positif dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Permasalahannya,” *University of Bengkulu Law Journal* 5, No. 1 (2020): 1-11, h. 3. <https://doi.org/10.33369/ubelaj.5.1.1-11>.

<sup>12</sup> Dani Umar, “Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara atas Sikap Diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan,” *Jurnal Konstitusi* 20, No. 3 (2023): 451-467, h. 455. <https://doi.org/10.31078/jk2035>.

<sup>13</sup> Denny Kristian, “Upaya Permohonan Putusan Fiktif Positif terhadap Asas Kepastian Hukum dalam Lingkup Administrasi Pemerintahan,” *Lex Administratum* 8, No. 1 (2020): 114-122, h. 116. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/28462>.

fisik KTUN Fiktif tersebut tidak memiliki wujud, tetapi karena statusnya yang juga merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, maka terdapat akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keberadaannya.<sup>14</sup> Adapun akibat hukum tersebut, timbul karena adanya sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara itu sendiri.

Sikap diam dan/atau tindakan pengabaian oleh badan ataupun pejabat tata usaha negara terhadap permohonan yang diajukan terhadapnya, pada awalnya menurut UU No. 5 Tahun 1986, diartikan sebagai sebuah penolakan. Perihal tersebut diatur dalam Pasal 3 ayat (2), yang menyatakan "Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah **menolak** mengeluarkan keputusan yang dimaksud." Keadaan yang demikian, mengakibatkan munculnya peristilahan KTUN yang bersifat Fiktif Negatif. Negatif dalam hal ini bukan melambangkan suatu hal yang berkonotasi buruk, akan tetapi menggambarkan adanya suatu penolakan dari badan atau pejabat tata usaha negara.<sup>15</sup>

Pergeseran paradigma yang terjadi terhadap KTUN Fiktif, dimulai ketika diundangkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apabila sebelumnya pada UU No. 5 Tahun 1986, sikap diam dari badan ataupun pejabat tata usaha negara terhadap permohonan yang diajukan oleh perseorangan ataupun badan hukum itu memiliki arti suatu penolakan atau yang dikenal pula dengan KTUN Fiktif Negatif, maka pada UU No. 30 Tahun 2014, sikap diam tersebut memiliki arti suatu pengabulan atau yang disebut pula dengan KTUN Fiktif Positif. Hal tersebut dinyatakan dengan jelas pada Pasal 53 ayat (3), yang mengatur "Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap **dikabulkan** secara hukum."

KTUN yang demikian disebut bersifat Fiktif Positif, dikarenakan oleh permohonan yang diajukan tersebut dianggap telah diterima serta dikabulkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang. Penggunaan kata positif, bertujuan untuk menggambarkan bahwa KTUN tersebut merupakan kebalikan dari KTUN yang bersifat Fiktif Negatif. Menurut Eko Prasajo, perubahan paradigma yang termuat di dalam UU No. 30 Tahun 2014, bermaksud untuk memacu badan ataupun pejabat pemerintahan agar menghadirkan pelayanan publik yang baik pada masyarakat.<sup>16</sup> Badan atau pejabat pemerintahan diwajibkan secara hukum untuk menanggapi permohonan yang diajukan oleh masyarakat terhadap keputusan ataupun tindakan tertentu. Manakala dalam

---

<sup>14</sup> Andika Risqi Irvansyah, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal APHTN-HAN: Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara* 1, No. 2 (2022): 208-226, h. 209. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.213-236>.

<sup>15</sup> Ahmad Rayhan, H. E. Rakhmat Jazuli, & Nurikah, "Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara: Obyek Sengketa Negatif dan Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik," *Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir* 3, No. 3 (2023): 342-360, h. 354. <https://doi.org/10.51825/yta.v3i3.21791>.

<sup>16</sup> Azza Azka Norra, *op.cit.*, h. 146

jangka waktu yang telah ditetapkan tidak juga ada tanggapan, maka masyarakat memiliki hak untuk memperkarakan hal tersebut ke pengadilan tata usaha negara.<sup>17</sup>

Tujuan pemerintah yang hendak menghadirkan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, pada dasarnya merupakan salah satu penerapan prinsip *good governance*. *Good governance* itu sendiri merupakan suatu prinsip penyelenggaraan negara yang dilakukan secara bertanggung jawab, sejalan dengan prinsip demokrasi, serta bertujuan untuk mencapai suatu pencapaian bersama dengan asas demokrasi yang dipertanggungjawabkan secara bersama-sama.<sup>18</sup> Adapun terkait penerapan *good governance* sejatinya sejalan dengan tujuan untuk mewujudkan negara kesejahteraan. Sesuai dengan teori negara kesejahteraan yang dikemukakan oleh Gøsta Esping-Andersen, negara dituntut untuk berperan aktif dalam mengelola, mengorganisasi, serta bertanggung jawab untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar yang meliputi pula pelayanan hukum, bagi warga negaranya.<sup>19</sup>

Pengaturan yang sedemikian rupa mengenai Keputusan Tata Usaha Negara di dalam UU No. 30 Tahun 2014, ternyata tidak hanya menunjukkan adanya suatu perubahan pandangan terhadap sikap diam dan/atau tindakan pengabaian oleh badan ataupun pejabat tata usaha negara. Akan tetapi, juga berdampak pada mekanisme dan pelaksanaan persidangan di pengadilan tata usaha negara. Apabila yang menjadi objek persengketaan ialah KTUN Fiktif Negatif, maka hal yang dapat dilakukan adalah mengajukan gugatan terhadap KTUN Fiktif Negatif tersebut.<sup>20</sup> Sedangkan apabila yang menjadi objek sengketa adalah KTUN Fiktif Positif, maka hal yang sekiranya mampu dilaksanakan ialah mengajukan permohonan kepada pengadilan tata usaha negara dengan harapan akan dikeluarkannya suatu penetapan terhadap permohonan tersebut.<sup>21</sup>

KTUN Fiktif Positif yang menyatakan adanya pengabulan terhadap permohonan yang telah diajukan, nyatanya harus tetap dimintakan penetapan ke pengadilan tata usaha negara guna mendapatkan putusan yang mengharuskan badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan menerbitkan surat penetapan bahwa permohonan telah dikabulkan. Hal ini disebabkan oleh KTUN Fiktif Positif dianggap sebagai KTUN yang belum memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>22</sup> Selain itu, KTUN Fiktif Positif juga

---

<sup>17</sup> *Ibid.* h. 147

<sup>18</sup> Rafina Wiyanti Hanafiah, "Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum* 21, No. 2 (2022): 81–88, h. 81 <https://doi.org/10.32816/paramarta.v21i2.151>.

<sup>19</sup> Cipta Indralestari Rachman, "Korelasi Konsep Negara Kesejahteraan Menurut Gøsta Esping-Andersen dengan Pancasila dalam Pengaturan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal Aktualisasi Pancasila* 1, No. 1 (2023): 1–13, h. 3. <https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/jap/article/view/5841>.

<sup>20</sup> I Gede Buonsu, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, & Luh Putu Suryani, *op.cit.*, h. 71

<sup>21</sup> Made Martha Widyadnyana & I Wayan Suardana, "Tinjauan Yuridis Perluasan Subjek dan Objek Sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum* 7, No. 7 (2019): 1–17, h. 14. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/52502>.

<sup>22</sup> Makhtum Yandi Abrory, "Implikasi Yuridis Pengaturan Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Positif dan Fiktif Negatif," *Jurnal Negara dan Keadilan* 10, No. 2 (2021): 180–90, h. 186. <https://doi.org/10.33474/hukum.v10i2.13182FIKTIF NEGATIF>.

ditafsirkan sebagai suatu putusan tentang pemberian hak tertentu yang sesungguhnya telah ada, akan tetapi untuk memperolehnya harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.<sup>23</sup>

### **3.2. Cara Mengatasi Permasalahan Konflik Norma Akibat Terjadinya Pergeseran Paradigma terhadap KTUN Fiktif**

Mengacu pada ketentuan Pasal 3 huruf b UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diketahui bahwa tujuan dari diundangkannya undang-undang tersebut ialah untuk menghadirkan suatu kepastian hukum. Secara prinsip tujuan tersebut sesungguhnya merupakan tujuan yang baik, tetapi kenyataan yang terjadi malah sebaliknya, yakni keberlakuan dari UU No. 30 Tahun 2014 tersebut mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum yakni masalah konflik norma dan disharmonisasi.

Masalah konflik norma terjadi karena terdapatnya dua peraturan perundangan yang mengatur tentang suatu hal yang sama yakni tentang KTUN Fiktif, tetapi pada masing-masing undang-undang, pengaturannya saling bertentangan. Secara yuridis persoalan tersebut akan berimplikasi pada terciptanya ketidakpastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan. Masalah konflik norma itu diketahui dengan diterapkannya kedua aturan yang bersangkutan pada periode waktu pasca resmi diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014, dalam beberapa perkara yang diajukan ke pengadilan.

Putusan PTUN Makassar No. 50/G/2017/PTUN.Mks tanggal 30 Oktober 2017 dan Putusan PTUN Jayapura No. 11/G/2015/PTUN.JPR tanggal 10 September 2015, masih menjadikan KTUN Fiktif Negatif sebagai objek sengketa. Sementara itu di sisi yang lain, Penetapan PTUN Denpasar No. 27/PEN.DIS/2015/PTUN-Dps tanggal 25 Nopember 2015, dalam pokok perkaranya yang mengenai KTUN Fiktif Negatif, justru mengedepankan keberlakuan dari UU No. 30 Tahun 2014.

Konflik norma yang terjadi antara penerapan aturan KTUN Fiktif Negatif dengan KTUN Fiktif Positif, kemudian disikapi oleh Mahkamah Agung melalui Perma No. 8 Tahun 2017 yang berjudul "Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan." Perma yang bersangkutan menekankan bahwa aturan yang berlaku ialah KTUN Fiktif Positif sebagaimana yang diatur oleh UU Administrasi Pemerintahan.<sup>24</sup> Guna menegaskan kembali bahwa aturan yang absah ialah KTUN Fiktif Positif, Mahkamah Agung selanjutnya menerbitkan SEMA Nomor 1 Tahun 2017 yang memuat rumusan hasil rapat pleno kamar tata usaha negara. Adapun di dalam SEMA tersebut, dinyatakan bahwa:

- a. "Berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang 30 Tahun 2014 yang mengatur mengenai permohonan fiktif positif, maka ketentuan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 mengenai gugatan fiktif negatif tidak dapat diberlakukan lagi, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum tentang

<sup>23</sup> Dola Riza, "Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara vs Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Soumatara Law Review* 2, No. 2 (2019): 207-220, h. 217. <https://doi.org/10.22216/soumlaw.v2i2.3566>.

<sup>24</sup> Azza Azka Norra. *op.cit.*, h. 149

tata cara penyelesaian permasalahan hukum yang harus diterapkan oleh peradilan tata usaha negara.

- b. Oleh karena ketentuan Pasal 53 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 mengatur permasalahan hukum yang sama, yaitu tata cara pemberian perlindungan hukum bagi warga masyarakat untuk memperoleh keputusan pejabat pemerintahan, dan juga dalam rangka mendorong kinerja birokrasi agar memberikan pelayanan prima (*excellent service*), atas dasar prinsip *lex posteriori derogat lex priori*."

Tindakan yang diambil oleh Mahkamah Agung dalam upaya mengatasi permasalahan konflik norma antara KTUN Fiktif Negatif dengan KTUN Fiktif Positif tersebut, selanjutnya menimbulkan suatu pertanyaan mendasar yakni apakah tindakan dari Mahkamah Agung tersebut telah tepat secara teoritis? Menurut pandangan penulis tindakan tersebut nampaknya cenderung keliru, sebab meskipun secara periode waktu memang benar bahwa UU No. 30 Tahun 2014 adalah undang-undang yang berlaku belakangan, namun tidak secara serta merta keberlakuannya dapat mengesampingkan keberlakuan dari UU No. 5 Tahun 1986. Terlebih lagi, tak terdapat satupun ketentuan di dalam UU No. 30 Tahun 2014 yang mengatur bahwa keberlakuan dari undang-undang yang bersangkutan mencabut keberlakuan dari UU No. 5 Tahun 1986.

Perihal penting yang sepertinya dilupakan yakni kenyataan bahwa antara UU No. 5 Tahun 1986 dengan UU No. 30 Tahun 2014, berada pada "keluarga hukum" yang berbeda. UU No. 5 Tahun 1986 adalah peraturan perundangan yang bersifat formil, sedangkan UU No. 30 Tahun 2014 merupakan peraturan perundangan yang bersifat materiil. Apabila kemudian dihubungkan dengan teori yang dikemukakan oleh H. L. A. Hart, maka akan terlihat bahwa undang-undang yang bersifat formil merupakan *primary law*, sedangkan undang-undang yang bersifat materiil merupakan *secondary law* karena berperan sebagai aturan yang memberikan kewenangan atau *confer powers*, yakni aturan yang memungkinkan *primary law* untuk dapat dilaksanakan. *Secondary law* juga merupakan hukum yang memiliki sifat *rules of recognition*, yaitu aturan yang digunakan untuk mengakui eksistensi dari *primary law*.<sup>25</sup>

Permasalahan konflik norma yang terjadi, semestinya diselesaikan dengan tetap memperhatikan perbedaan keluarga hukum diantara kedua undang-undang yang bersangkutan. Perbedaan tersebut tidak dapat dikesampingkan begitu saja meskipun terdapat suatu alasan yang mendasarinya. Selain itu, penggunaan asas preferensi juga nampaknya kurang tepat dalam mengatasi permasalahan konflik norma tersebut. Hal ini disebabkan oleh meskipun keduanya berada pada hirarki yang sama, yakni sama-sama merupakan suatu undang-undang, akan tetapi keduanya berada pada ranah yang berbeda, yakni ranah undang-undang formil dan ranah undang-undang materiil.

Keberadaan Perma dan SEMA yang mempertegas keberlakuan dari aturan KTUN Fiktif Positif, pada kenyataannya masih menimbulkan perdebatan mengenai kedudukan dari Perma dan SEMA itu sendiri, yang secara hukum dapat mengubah dengan serta merta UU Peradilan Tata Usaha Negara yang bersifat formil dan selama ini telah berlaku. Oleh

---

<sup>25</sup> I Wayan Budha Yasa, "Penalaran Hukum dan Konsep Hukum H.L.A. Hart sebagai Solusi untuk Meredakan Gejala Antonomi dalam Penegakan Hukum di Indonesia," *Jurnal Komunikasi Hukum* 9, No. 1 (2023): 766-781, h. 778. <https://doi.org/10.23887/jkh.v9i1.57115>.

karena itu, tindakan semestinya dilakukan apabila ingin menyelesaikan permasalahan konflik norma tersebut, adalah dengan mengubah UU Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan peraturan perundangan yang bersifat formil. Perubahan tersebut penting untuk dilakukan agar undang-undang yang bersangkutan menjadi lebih kuat dan komprehensif.

Penyelesaian masalah konflik norma terkait pergeseran paradigma terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, telah menjadi suatu urgensi yang tidak dapat dikesampingkan. Hal ini dikarenakan menurut teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh John Austin, salah satu prinsip fundamental dalam sistem hukum yakni menekankan pada kejelasan, ketetapan, dan konsistensi hukum sehingga dapat diprediksi oleh masyarakat.<sup>26</sup> Dalam peraturan perundang-undangan harus terdapat suatu konsistensi pengaturan, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dapat dijadikan sebagai acuan dalam bertingkah laku oleh masyarakat. Kondisi norma yang saling berkonflik dalam beberapa peraturan perundang-undangan, justru akan menghalangi terwujudnya kepastian hukum itu sendiri.

#### **4. Kesimpulan**

Berdasarkan pada bahasan yang telah dikemukakan, maka simpulan yang diperoleh yakni sebagai berikut. Arah pergeseran paradigma yang terjadi terhadap KTUN Fiktif yakni KTUN Fiktif yang pada mulanya diartikan sebagai suatu penolakan (Fiktif Negatif), berubah menjadi diartikan sebagai suatu pengabulan (Fiktif Positif) pasca diundangkannya UU No 30 Tahun 2014. Selanjutnya, guna mengatasi permasalahan konflik norma yang terjadi, maka cara yang paling tepat untuk dilakukan ialah dengan mengubah UU Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan undang-undang yang bersifat formil. Tindakan yang telah dilakukan selama ini dilakukan untuk mengatasi permasalahan konflik norma tersebut cenderung keliru, karena terkesan mengabaikan perbedaan ranah undang-undang formil dan materiil diantara UU Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Administrasi Pemerintahan.

#### **Daftar Pustaka**

- Abdoellah, Priyatmanto. *Revitalisasi Kewenangan PTUN*. Yogyakarta: Cahya Atma Pustaka, 2018.
- Abrory, Makhtum Yandi. "Implikasi Yuridis Pengaturan Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Positif dan Fiktif Negatif." *Jurnal Negara dan Keadilan* 10, No. 2 (2021): 180-190. <https://doi.org/10.33474/hukum.v10i2.13182FIKTIF NEGATIF>.
- Buonsu, I Gede., Dewi, Anak Agung Sagung Laksmi., & Suryani, Luh Putu. "Keputusan Fiktif sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Preferensi Hukum* 2, No. 1 (2021): 68-72. <https://doi.org/10.22225/jph.2.1.2797.68-72>.
- Hanafiah, Rafina Wiyanti. "Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum* 21, No. 2 (2022): 81-88.

---

<sup>26</sup> Wirdi Hisroh Komeni & Ermania Widjajanti, "Ketidaktepatan Penerapan Hukum Pidana Adat dalam Pasal 2 KUHP Baru: Perspektif Teori Kepastian Hukum," *Innovative: Journal of Social Science Research* 4, No. 3 (2024): 1051-1059, h. 1052. <https://doi.org/10.31004/innovative.v4i3.10586>.

- <https://doi.org/10.32816/paramarta.v21i2.151>.
- Irvansyah, Andika Risqi. "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal APHTN-HAN: Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara* 1, No. 2 (2022): 208–226. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.213-236>.
- Ishaq, H. *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Komeni, Wirdi Hisroh., & Widjajanti, Ermania. "Ketidaktepatan Penerapan Hukum Pidana Adat dalam Pasal 2 KUHP Baru: Perspektif Teori Kepastian Hukum." *Innovative: Journal of Social Science Research* 4, No. 3 (2024): 1051–1059. <https://doi.org/10.31004/innovative.v4i3.10586>.
- Kristian, Denny. "Upaya Permohonan Putusan Fiktif Positif terhadap Asas Kepastian Hukum dalam Lingkup Administrasi Pemerintahan." *Lex Administratum* 8, No. 1 (2020): 114–122. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/28462>.
- Nasarudin, Tubagus Muhammad. "Konsepsi Negara Hukum Pancasila dan Implementasinya di Indonesia." *Pranata Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 15, No. 1 (2020): 43–52. <https://doi.org/10.36448/pranatahukum.v15i1.217>.
- Norra, Azza Azka. "Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peratun* 3, No. 2 (2020): 141–154. <https://doi.org/10.25216/peratun.322020.141-154>.
- Pureklolon, Thomas Tokan. *Negara Hukum Dalam Pemikiran Politik*. Yogyakarta: Kansius, 2020.
- Putra, Moh. Alfatah Alti. "Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah yang Tidak Dapat Dipidana." *Justisi* 7, No. 2 (2021): 118–136. <https://doi.org/10.33506/js.v7i2.1362>.
- Rachman, Cipta Indralestari. "Korelasi Konsep Negara Kesejahteraan Menurut Gøsta Esping-Andersen dengan Pancasila dalam Pengaturan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Aktualisasi Pancasila* 1, No. 1 (2023): 1–13. <https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/jap/article/view/5841>.
- Rayhan, Ahmad., Jazuli, H. E. Rakhmat., & Nurikah. "Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara: Obyek Sengketa Negatif dan Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik." *Yustisia Tirtayasa : Jurnal Tugas Akhir* 3, No. 3 (2023): 342–360. <https://doi.org/10.51825/yta.v3i3.21791>.
- Riza, Dola. "Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara vs Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Soumatara Law Review* 2, No. 2 (2019): 207–220. <https://doi.org/10.22216/soumlaw.v2i2.3566>.
- Senduk, Brigita C., Kumampung, Tommy M. R., & Pongkorung, Fonnyke. "Hak Pejabat Pemerintahan Menggunakan Kewenangan dalam Mengambil Keputusan atau Tindakan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Lex Administratum* 8, No. 4 (2020): 104–113. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/31039>.
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Umar, Dani. "Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara atas Sikap Diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan." *Jurnal Konstitusi* 20, No. 3 (2023): 451–467. <https://doi.org/10.31078/jk2035>.

- Widyadnyana, Made Martha., & Suardana, I Wayan. "Tinjauan Yuridis Perluasan Subjek dan Objek Sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara." *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum* 7, No. 7 (2019): 1-17. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/52502>.
- Wijayanto, Enggar., & Putri, Vivi Yulia. "LGBT, RUU KUHP, dan Hak Asasi Manusia dalam Tinjauan Negara Hukum Pancasila." *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan dan Pranata Sosial* 7, No. 2 (2022): 290-305. <https://doi.org/10.15294/ipmhi.v2i1.53739>.
- Yasa, I Wayan Budha. "Penalaran Hukum dan Konsep Hukum H.L.A. Hart sebagai Solusi untuk Meredakan Gejala Antonomi dalam Penegakan Hukum di Indonesia." *Jurnal Komunikasi Hukum* 9, No. 1 (2023): 766-781. <https://doi.org/10.23887/jkh.v9i1.57115>.
- Yuliani, Erlin Triartha. "Perbandingan Antara Konsep Fiktif Negatif dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Fiktif Positif dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Permasalahannya." *University of Bengkulu Law Journal* 5, No. 1 (2020): 1-11. <https://doi.org/10.33369/ubelaj.5.1.1-11>.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 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 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).
- 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 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1751).
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan