



## **MODEL-MODEL PENILAIAN SENGGKETA TINDAKAN FAKTUAL OLEH HAKIM PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

**Erdin Tahir**  
**Rohendra Fathammubina**  
**Jajang Arifin**

**Universitas Singaperbangsa**  
**Universitas Wiralodra**

Email : [erdin.tahir@fh.unsika.ac.id](mailto:erdin.tahir@fh.unsika.ac.id), [rohendra.fathammubina@fh.unsika.ac.id](mailto:rohendra.fathammubina@fh.unsika.ac.id),  
[jajang.arifin@unwir.ac.id](mailto:jajang.arifin@unwir.ac.id),

### ***ABSTRACT***

*The presence of Law No. 30 of 2014 on Government Administration that expands the meaning of state administrative decisions is not only interpreted as decisions in written form but includes factual actions. This of course also expands the authority of the State Administrative Court (PTUN). However, factual actions are not expressly mentioned in the Law. Therefore, what is interesting in this article is to clarify what factual action means. Then analyze the judge's style in deciding the object of the factual action dispute. The results of this study resulted in two conclusions, first, there are six characteristics of factual actions, namely actions or actions in public jurisdiction, actions or actions that are concrete/real, carried out by government officials/bodies, do not have legal effects, and cause factual effects. Second, there are five models of assessment of factual actions by judges at the PTUN. These five models of assessment are carried out on the same object of dispute, but PTUN judges have different grounds for consideration in deciding cases of factual action disputes. This assessment model is carried out on six PTUN decisions as material for study in this article. So that knowing the judge's assessment models, strengthens our understanding of the resolution of factual action disputes both in terms of concepts and practices at the PTUN*

***Keywords: Administrative Court, Factual Action, Government Administrative, Judgment Model***

### **I. PENDAHULUAN**

Artikel ini disajikan untuk mengetahui bagaimana model atau gaya hakim dalam melakukan penilaian terhadap sengketa tindakan faktual yang diajukan oleh warga negara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dengan mengidentifikasi model-model penilaian, maka dapat meningkatkan pemahaman yang utuh terhadap penyelesaian sengketa administrasi, salah satunya sengketa tindakan faktual. Dalam konteks dinamika hukum administrasi, sengketa tata usaha negara yang muncul saat ini semakin kompleks. Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi



Pemerintahan, sengketa tata usaha negara mengalami perkembangan makna. Mula-mula sengketa tata usaha negara hanya mengenai keputusan tertulis saja yang dikenal sebagai bentuk keputusan dalam administrasi pemerintahan, akan tetapi juga dikenal adanya keputusan tidak tertulis, dalam hal ini tindakan faktual (*feitelijk handelingen*)<sup>1</sup>.

Perluasan makna sengketa tata usaha negara tentunya berimplikasi pada kewenangan PTUN semakin diperluas<sup>2</sup>, dalam hal ini, tidak hanya melakukan penilaian terhadap penetapan tertulis akan tetapi juga mencakup tindakan faktual<sup>3</sup>. Sayangnya, tindakan faktual yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, hanya disebutkan dalam ketentuan Pasal 87 UU AP dan tidak ditemukan lagi pada pasal-pasal lainnya<sup>4</sup>, bahkan definisi tindakan faktual tidak ditemukan dalam penjelasan UUAP.

Beberapa ahli hukum memaknai tindakan faktual ini sama dengan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang mana awalnya *onrechtmatige overheidsdaad* hanya dapat digugat di Pengadilan Negeri dengan dasar hukum Pasal 1365 KUH Perdata<sup>5</sup>, dan tidak dapat digugat di PTUN<sup>6</sup>. Selain itu, tindakan faktual juga dipersamakan dengan tindakan administrasi pemerintahan sebagaimana disebutkan pada pasal 1 ayat (8) UU Administrasi Pemerintahan<sup>7</sup>. Tindakan administrasi pemerintahan (tindakan) adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan negara. Tindakan pemerintahan yang berupa melakukan atau tidak melakukan perbuatan konkret dimaknai secara luas yaitu dapat berupa tindakan konkret

<sup>1</sup> Lapon Tukan Leonard Alqoni'atuz Zakiyatur Ramadhani And Kartika Widya Utama, "Membedah Putusan Ptun Jakarta No.230/G/Tf/2019/Ptun-Jkt Terkait Perluasan Kewenangan Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Mengenai Tindakan Faktual," *Diponegoro Law Journal* 11, no. 230 (2022): 4.

<sup>2</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara : Transformasi Dan Refleksi*, ed. Tarmizi, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 81.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 87 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>4</sup> Hidayat Pratama Putra, "Challenges in the Examination of Government Administrative Action Cases in Administrative Court," *Jurnal Hukum Peratun* 5, no. 1 (2022): 75–94, <https://doi.org/10.25216/peratun.512022.75-94>.

<sup>5</sup> Ridwan Ridwan, "Pengujian Tindakan Faktual Dan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Magister Hukum Udayana* 11, no. 1 (2022): 90, <https://doi.org/10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p07>.

<sup>6</sup> Dewi Asimah, Zainal Muttaqin, and Dewi Kania Sugiharti, "Implementasi Perluasan Kompetensi Ptun Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/Ood)," *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 4, no. 1 (2020): 152.

<sup>7</sup> Alqoni'atuz Zakiyatur Ramadhani and Utama, "Membedah Putusan Ptun Jakarta No.230/G/Tf/2019/Ptun-Jkt Terkait Perluasan Kewenangan Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Mengenai Tindakan Faktual," 5.



dan tindakan hukum<sup>8</sup>. Tindakan konkret inilah disebut dengan tindakan faktual<sup>9</sup>. Tindakan faktual tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum atau paling tidak berpotensi menimbulkan akibat hukum. Ciri tindakan faktual yakni dapat dirasakan langsung secara faktual oleh subjek yang dituju, atau kepada khalayak umum<sup>10</sup>.

PTUN memiliki tugas sentral dalam menyelesaikan sengketa administratif, termasuk sengketa tindakan faktual. Sengketa tindakan faktual melibatkan berbagai sektor kehidupan, seperti perizinan, pelayanan publik, kebijakan administratif, bahkan hasil putusan etik<sup>11</sup>. Keragaman ini memunculkan kompleksitas yang signifikan dalam penanganan sengketa tindakan faktual oleh PTUN, mengingat setiap sektor memiliki konteks dan regulasi yang berbeda. Hakim PTUN yang menegakkan hukum administrasi negara yang berkeadilan dibutuhkan kelihaihan dalam memeriksa, mengadili dan memutus sengketa. Hakim memiliki tanggungjawab besar kepada warga masyarakat dalam melahirkan putusan-putusan yang mencerminkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, sehingga peradilan menjadi tempat mengayomi harapan dan keinginan warga masyarakat<sup>12</sup>.

Tindakan faktual seringkali menjadi sumber sengketa antara warga negara dan pejabat pemerintahan. Olehnya itu, hakim-hakim PTUN memiliki tanggungjawab besar dalam menilai dan memutus sengketa tindakan faktual, dengan menggunakan 2 (dua) batu uji penilaian apakah tindakan faktual bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)<sup>13</sup>. Penilaian dengan menggunakan dua batu uji tersebut, hakim akan mempertimbangkannya dari 3 (tiga) aspek, yakni aspek kewenangan, aspek prosedural,

---

<sup>8</sup> Suanro and Mizan Malik S, "Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan Dalam Perspektif Penafsiran Hukum," *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* 6, no. 2 (2021): 170–89, <https://doi.org/10.61394/jihtb.v6i2.198>.

<sup>9</sup> Bagir Manan, "Varia Peradilan No. 385 Desember 2017," *Majalah Hukum Tahun XXXIII*, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 25.

<sup>10</sup> Anna Erliyana Zaka Firma Aditya, Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, Dan Penerapannya Di Indonesia*, 1st ed., Rajawali Pers, Depok, 2023, hlm. 168.

<sup>11</sup> Raines Wadi et al., "Factual Action in DKPP's Ethical Decision Result as The Object of State Administrative Court," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 23, no. 1 (2023): 71–86.

<sup>12</sup> Tata Wijayanta, "Asas Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga," *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 2 (2014): 216–26, <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.2.291>.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.



dan/atau aspek substansi/materi<sup>14</sup>. Ketiga aspek ini kemudian akan menjadi dasar hakim melakukan penilaian apakah sengketa tindakan faktual yang sedang diperiksa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan AUPB. Oleh karena itu, pembahasan model-model penilaian sengketa tindakan faktual oleh hakim PTUN menjadi aspek yang krusial ataupun menjadi suatu kebutuhan yang penting di ranah hukum administratif kontemporer.

## II. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya artikel ini mencoba untuk mengentengahkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana tinjauan konseptual tentang tindakan faktual?
2. Bagaimana model-model penilaian tindakan faktual oleh hakim PTUN?

## III. METODE

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan, maka penelitian ini akan menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif. Dengan menggunakan pendekatan undang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan undang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dalam mengkonstruksikan suatu argumentasi hukum guna memecahkan masalah atau isu yang sedang dihadapi disandarkan pada pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin<sup>15</sup>. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah dan mengkaji putusan-putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap terkait dengan Tindakan Faktual yang dikabulkan oleh hakim sebagai objek dari penelitian ini.

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan beserta penjelasannya, serta lihat penjelasan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha negara.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2019, 133–135.



#### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

##### A. Tinjauan Konseptual tentang Tindakan Faktual

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Online) tindakan diartikan sebagai sesuatu yang dilakukan; perbuatan; tindakan yang dilaksanakan untuk mengatasi sesuatu, sementara faktual diartikan sebagai berdasarkan kenyataan; mengandung kebenaran. Tindakan faktual merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh pemerintah<sup>16</sup>. Tindakan faktual adalah tindakan pemerintah yang tidak memiliki konsekuensi hukum. Sedangkan tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah tindakan hukum yang memiliki konsekuensi hukum<sup>17</sup>. Tindakan faktual yang mengakibatkan kerugian tentunya akan dipersoalkan atau digugat oleh warga negara atau badan hukum, sebaliknya jika tidak menimbulkan kerugian maka tidak akan dipersoalkan<sup>18</sup>.

Secara konseptual tindakan administrasi pemerintahan terdiri dari tindakan hukum (*legal act*) dan tindakan faktual (*factual act*)<sup>19</sup>. Hal ini senada dengan pandangan Safri Nugraha, yang menyebutkan bahwa tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) terbagi atas 2 kategori, *Pertama*, tindakan material (*feitelijk handelingen*), dan *Kedua*, tindakan hukum (*rechtshandelingen*)<sup>20</sup>. Tindakan material merupakan perbuatan konkrit atau tindakan faktual, yang tidak memiliki implikasi hukum, sedangkan tindakan hukum memiliki akibat hukum. Tindakan hukum (*rechtshandelingen*) akan menimbulkan akibat hukum kepada masyarakat yang terkena tindakan tersebut<sup>21</sup>. Sedangkan tindakan faktual bertujuan untuk menimbulkan akibat faktual tanpa menimbulkan akibat terhadap kedudukan hukum warga negara, atau kadang-kadang menimbulkan akibat nyata<sup>22</sup>.

Sama halnya dengan Napoleon Xanthoulis, juga membagi 2 bentuk tindakan pemerintahan, pertama, tindakan hukum (*legal acts*), dan *Kedua*, tindakan fisik (*physical*

<sup>16</sup> Endra Wijaya Tedi Sudrajat, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, ed. Tarmizi, Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 19.

<sup>17</sup> fellista Eryta Aji, "The Meaning of The Expansion of Administrative Court That Covers Factual Actions," *Journal of Law and Legal Reform* 1, no. 1 (2020): 184, <https://doi.org/10.1093/0199247900.005.0003>.

<sup>18</sup> Ridwan, "Pengujian Tindakan Faktual Dan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara."

<sup>19</sup> Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara : Transformasi Dan Refleksi*, 84.

<sup>20</sup> Dian Puji N Simatupang Safri Nugraha, Anna Erliyana, Sri Mamudji, Tri Hayati, Harsanto Nursadi, Eka Sri Sunarti, *Hukum Administrasi Negara*, ed. Sri Mamudji, Revisi, CLGS-FHUI, Depok, 2007, hlm. 85.

<sup>21</sup> Safri Nugraha, Anna Erliyana, Sri Mamudji, Tri Hayati, Harsanto Nursadi, Eka Sri Sunarti, hlm. 85.

<sup>22</sup> Freddy Poernomo A'an Efendi, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 187.



acts)<sup>23</sup>. Selanjutnya Napoleon Xanthoulis mendefinisikan tindakan hukum (*legal acts*) sebagai tindakan yang digunakan oleh institusi publik untuk melaksanakan kekuasaan publik, yang memerlukan satu atau lebih pernyataan normatif, baik dengan menggunakan instrument hukum secara tertulis maupun secara tidak tertulis. Tindakan hukum dapat dikatakan ada atau sah jika memenuhi aturan pengakuan tindakan tersebut, sebagaimana berlaku dalam suatu tatanan hukum tertentu. Sedangkan *physical acts* disebut juga sebagai *material acts* atau *natural acts*, atau *factual conduct* yakni tindakan yang memiliki ciri utamanya dihubungkan sebagai pelaksanaan dari suatu kekuatan fisik atau gerakan fisik seseorang. Tindakan fisik pejabat publik biasanya dilakukan dalam menjalankan beberapa tugas atau fungsi yang diatur dalam hukum<sup>24</sup>.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa tindakan hukum akan menghasilkan akibat hukum (*legal effects*), dan juga akan menimbulkan akibat faktual (*factual effects*). Begitupula dengan *factual acts* akan membawa efek faktual/akibat faktual dan terkadang akan membawa efek hukum/akibat hukum. Tindakan pemerintah dikatakan menimbulkan akibat hukum apabila menimbulkan perubahan hak dan kewajiban seseorang atau badan hukum (perubahan hubungan hukum), baik karena dihilangkan atau diubah. Sementara, suatu tindakan dianggap menghasilkan akibat faktual jika menyebabkan perubahan di dunia fisik daripada dunia hubungan hukum, dimana perubahan ini dapat dirasakan oleh indra manusia, misalnya ucapan kata-kata tertentu atau penulisan dan penerbitan suatu instrumen hukum<sup>25</sup>.

Begitupula Philipus M Hadjon, dkk, mengemukakan bahwa perbuatan materiil pemerintahan (*feitelijk handelingen*) atau *factual actions* merupakan jenis perbuatan pemerintah yang berdiri sendiri dan ditempatkan secara terpisah dari jenis pengelompokan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan faktual tidak melahirkan akibat hukum sedangkan tindakan hukum justru dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum.

---

<sup>23</sup> Napoleon Xanthoulis, *Administrative Factual Conduct: Legal Effects and Judicial Control in EU Law, Review of European Administrative Law*, vol. 12, 2019, hlm. 45, <https://doi.org/10.7590/187479819x15656877527188>.

<sup>24</sup> Xanthoulis, *Administrative Factual Conduct: Legal Effects and Judicial Control in EU Law*, 2019.

<sup>25</sup> Napoleon Xanthoulis, *Administrative Factual Conduct: Legal Effects and Judicial Control in EU Law, Review of European Administrative Law*, vol. 12, 2019, <https://doi.org/10.7590/187479819X15656877527188>.



Perbedaan diantara keduanya ialah perbuatan hukum ada maksud untuk melahirkan akibat hukum, sementara tindakan faktual tidak punya maksud untuk itu<sup>26</sup>.

Sama halnya dengan Verstedden sebagaimana dikutip oleh Ridwan mendefenisikan tindakan nyata/faktual adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>27</sup>. Sedangkan tindakan hukum yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. sementara Vytautas Cyras dan Friedrich Lachmayer mengartikan tindakan faktual berada di dunia kenyataan (*Is*) sedangkan tindakan hukum berada di dunia yang seharusnya (*Ought*). Pandangan Vytautas ini berbijak dari pandangan Hans Kelsen, lebih lanjut dijelaskan tindakan hukum mempunyai akibat hukum sedangkan tindakan faktual tidak mempunyai akibat hukum<sup>28</sup>.

Begitupula Mahendra P Singh mengemukakan bahwa tindakan nyata/faktual (*administrative real acts*) adalah tindakan-tindakan atau perbuatan dari pejabat pemerintahan yang menimbulkan akibat nyata/faktual, tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Tindakan nyata yang dilakukan oleh Pemerintah baik berhubungan dengan kepentingan internal pemerintah maupun berhubungan dengan kepentingan warga negara. Mahendra P Singgih mengkalasifikasi tindakan faktual kedalam 2 sifat yakni tindakan yang bersifat *explanatory* (*wissenserklarungen*) dan tindakan yang bersifat *factual functions* (*Verrichtungen*)<sup>29</sup>.

Tindakan factual yang bersifat *explanatory* adalah perbuatan atau tindakan seperti pemberian informasi, peringatan, pelaporan, pendapat ahli, dan lain-lain, sedangkan bersifat *factual functions* meliputi perbuatan atau tindakan seperti pembayaran sejumlah uang, perjalanan dengan kendaraan dinas, pemberian vaksinasi, pembersihan jalan, pembangunan gedung pemerintahan, pemberian instruksi, pembangunan dan pemeliharaan jalur transportasi, dan lain-lain. Lebih lanjut Mahendra P Singgih mengemukakan bahwa sekalipun kedua sifat tindakan faktual tersebut tidak memiliki makna hukum apapun, namun yang terpenting secara hukum ada perbedaan antara tindakan faktual yang bersifat

<sup>26</sup> F.A.M. Stroink Philipus M Hadjon, Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buuren, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Keempat Be, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2022.

<sup>27</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 109.

<sup>28</sup> Friedrich Lachmayer and Vytautas Cyras, "Distributive Multimedia and Multisensory Legal Machines," *Jusletter IT*, no. May (2011), <https://doi.org/10.38023/45d2f497-638c-40ca-8146-1a96847e2711>.

<sup>29</sup> Mahendra P Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, 2nd ed., Springer, Berlin, 2001, hlm. 107.



privat dan yang bersifat publik. Dari kedua jenis tindakan faktual tersebut maka tindakan faktual yang bersifat *factual functions* merupakan tindakan pejabat pemerintahan yang termasuk dalam wilayah hukum publik karena melaksanakan fungsi-fungsi administrasi berdasarkan hukum publik<sup>30</sup>.

Meindra Schroder menyatakan bahwa Badan atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan faktual guna menghilangkan atau mengubah keadaan faktual akan tetapi tindakan faktual dimaksud ternyata melanggar hukum, maka Badan atau pejabat harus mengembalikannya dalam keadaan semula. Jika ternyata tindakan faktual tersebut merugikan warga negara, maka warga negara dapat mengajukan gugatan di peradilan administrasi negara<sup>31</sup>.

Berdasarkan defenisi para ahli diatas, dapat dimaknai bahwa tindakan faktual (tindakan nyata/ tindakan material/*administrative real acts/factual act/physical act*) memiliki ciri, **pertama** berupa tindakan-tindakan atau perbuatan di wilayah hukum publik, **kedua** tindakan atau perbuatan itu konkrit/nyata, **ketiga** dilakukan oleh pejabat/badan pemerintahan yang berwenang, **keempat** tidak memiliki akibat hukum (*legal effects*), dan **keenam** menimbulkan akibat faktual (*factual effects*). Dengan demikian Pejabat/Badan Tata Usaha Negara dikatakan melakukan tindakan faktual manakala tindakan tersebut tidak menimbulkan akibat hukum terhadap masyarakat dalam hal ini hanya menimbulkan akibat faktual/nyata yang sama sekali tidak merubah kedudukan hukum warga masyarakat.

Kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 tindakan faktual merupakan objek dari sengketa tata usaha negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 87 huruf a menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Artinya tindakan faktual pejabat/badan pemerintahan dapat dilakukan pengujian di Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun defenisi tindakan faktual tidak secara *expressis verbis dijelaskan dalam UU No. 30 Tahun 2014*.

Untuk mengetahui Tindakan Faktual sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara (TUN) merujuk pada pengertian Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagaimana

<sup>30</sup> Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*.

<sup>31</sup> A'an Efendi, *Hukum Administrasi*, 188.



disebutkan pada pasal 1 ayat (8) UU Administrasi Pemerintahan.<sup>32</sup> Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

*Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan negara.*

Berdasarkan pengertian Pasal 1 ayat (8) tersebut, maka kaidah hukum tindakan faktual bukan saja tindakan atau perbuatan pejabat pemerintahan untuk melakukan perbuatan konkret (*comission*), akan tetapi dimaknai juga sebagai tindakan pejabat untuk tidak melakukan perbuatan konkret (*omission*). Tindakan pemerintahan untuk bertindak melakukan atau tidak melakukan perbuatan konkret dan/atau perbuatan pemerintah yang melanggar hukum dalam administrasi pemerintahan disebut sebagai tindakan faktual yang merupakan salah satu kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, mengadili dan memutusnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 87 huruf a UU No. 30 Tahun 2014. Adanya perluasan kewenangan PTUN untuk memeriksa tindakan faktual merupakan bentuk perlindungan hukum (*legal protection*) terhadap warga negara yang dirugikan oleh tindakan pemerintahan. Sehingga Permohonan tindakan faktual di PTUN menjadi pilihan alternatif bagi warga negara untuk mengajukan gugatan di PTUN.

Pengajuan gugatan atas tindakan faktual di PTUN saat ini diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige verheidsdaad*) (PERMA No. 2 Tahun 2019). Berdasarkan PERMA No. 2 Tahun 2019 setidaknya membedakan tindakan pemerintahan kedalam 2 (dua) keadaan, yakni *pertama* perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara untuk melakukan perbuatan konkret (*comission*) dalam rangka penyelenggaraan negara, *kedua*, perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara untuk tidak melakukan perbuatan konkret (*omission*) dalam rangka penyelenggaraan negara. Apabila Kedua keadaan tersebut menimbulkan akibat hukum kepada warga masyarakat atau badan hukum perdata, maka dapat dilakukan tuntutan di PTUN.

---

<sup>32</sup> Alqoni'atuz Zakiyatur Ramadhani and Utama, "Membedah Putusan Ptun Jakarta No.230/G/Tf/2019/Ptun-Jkt Terkait Perluasan Kewenangan Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Mengenai Tindakan Faktual," 5.



## B. Model-model Penilaian Tindakan Faktual oleh Hakim PTUN

Pengujian sengketa Tindakan Faktual di PTUN didasarkan pada Pasal 53, apakah tindakan faktual itu bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan AUPB. Dua dasar ini oleh hakim PTUN akan dijawab dalam 3 aspek penilaian, pertama aspek kewenangan, kedua aspek prosedur, dan ketiga aspek substansi<sup>33</sup>. Penilaian aspek kewenangan, hakim PTUN melakukan dengan dua instrument, pertama sumber kewenangan, kedua dasar kewenangan menerbitkan keputusan<sup>34</sup>. Ridwan mengemukakan ada tiga sumber kewenangan yang diperoleh yakni atribusi, delegasi, dan mandat<sup>35</sup>. Oleh Prajudi Admosudirdjo kewenangan ini merupakan dasar kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik<sup>36</sup>.

Tujuan dilakukan penilaian dari aspek kewenangan adalah untuk menentukan badan atau pejabat mana yang dapat diletakkan tanggung jawab, juga untuk menentukan apakah badan/pejabat yang didudukkan sebagai tergugat mempunyai kewenangan untuk itu<sup>37</sup>. Dengan adanya penilaian aspek kewenangan maka hakim akan menilai apakah badan/pejabat berwenang, tidak berwenang atau melanggar kewenangan dalam melakukan tindakan faktual<sup>38</sup>. Apabila badan/pejabat tidak memiliki kewenangan atau melanggar kewenangan untuk melakukan tindakan faktual maka hakim akan menyatakan aspek kewenangan tindakan faktual bertentangan dengan undang-undang dan/atau bertentangan dengan AUPB. Sebaliknya apabila badan/pejabat memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan faktual maka hakim akan melanjutkan penilaian pada aspek prosedur dan aspek substansi.

Penilaian aspek prosedur dititikberatkan pada apakah tindakan faktual badan/pejabat telah sesuai prosedur ataukah telah terjadi kesalahan prosedur sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Artinya Hakim dapat membatalkan tindakan faktual apabila terjadi kesalahan prosedur. Sebagaimana Pasal 71 ayat (1) huruf a UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa kesalahan

<sup>33</sup> Lihat penjelasan Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* lihat Pasal 64 dan 66 UU No. 30 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>34</sup> Umar Dani, *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara*, 1st ed., Rajawali Pers, Depok, 2022, hlm. 67.

<sup>35</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 101.

<sup>36</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 76.

<sup>37</sup> Dani, *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara*, 67.

<sup>38</sup> Sergio Dotulong, "Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Lex Administratum* 6, no. 4 (2019): 181–89.



prosedur adalah kesalahan dalam hal tata cara penetapan Keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tatacara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau standar operasional prosedur. Dari pengertian ini dapat ditarik benang merah bahwa penilaian aspek prosedur, yakni pertama, penilaian terhadap tata cara dalam melakukan tindakan faktual sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, kedua penilaian terhadap tata cara dalam melakukan tindakan faktual sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam standar operasional prosedur.

Untuk menentukan keabsahan prosedura dengan melihat apakah pejabat/badan pemerintahan dalam menjalankan kewajibannya telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku atau tidak. Kewajiban pejabat/badan pemerintahan lazimnya telah ditentukan secara limitatif dalam peraturan perundang-undangan di wilayah hukum public, sehingga hakim tata usaha negara dalam memeriksa perkara sebatas melihat kesesuaian antara prosedur formal sesuai isi peraturan perundang-undangan dengan tindakan nyata pemerintah, dengan kata lain hakim hanya sebatas pada membenarkan atau menyatakan adanya kesalahan prosedur yang dilakukan oleh pejabat/badan pemerintahan<sup>39</sup>.

Selanjutnya aspek substansi yang dinilai adalah ada tidaknya kesalahan substansi atau cacat substansi. Salah satu aspek penting sahnya tindakan pemerintahan adalah aspek substansi seperti objek, isi dan tujuannya. Lingkup aspek substansi berhubungan dengan isi dan tujuan sebagaimana yang diatur dalam peraturan dasarnya, kemudian tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain atau peraturan yang lebih tinggi dalam menerbitkan suatu keputusan atau ketetapan<sup>40</sup> dalam hal ini dalam melakukan tindakan pemerintahan. Penjelasan Pasal 71 ayat (1) huruf b UU 30/2014 menjelaskan bahwa kesalahan substansi adalah kesalahan dalam hal tidak sesuainya materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam Keputusan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan.

Kemudian dalam UU No. 30 Tahun 2014, selain mengatur terkait dengan kesalahan substansi, juga mengatur mengenai cacat substansi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 64 ayat (1) huruf c, antara lain:

<sup>39</sup> Dani, *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara*, 69.

<sup>40</sup> Imam Ropii Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko, *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori Dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, Rajawali Pers, Depok, 2021, hlm. 106.



1. Keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima Keputusan sampai batas waktu yang ditentukan;
2. fakta-fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar Keputusan telah berubah;
3. Keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum; atau
4. Keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi Keputusan.

Ketiga aspek tersebut akan dinilai oleh majelis hakim untuk menentukan sah atau tidaknya tindakan pemerintahan, dengan menyatakan ada tidaknya tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah secara bersamaan pula dinyatakan bertentangan dengan AUPB.

AUPB (*the general principles of good Governance*) adalah sekumpulan ketentuan-ketentuan dasar yang harus dipenuhi oleh suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik<sup>41</sup>. AUPB diartikan sebagai prinsip-prinsip dasar untuk pemerintahan dalam menjalankan sistem pemerintahan, yang pada dasarnya merupakan aturan hukum public yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif<sup>42</sup>.

Yang dimaksud dengan AUPB adalah meliputi asas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggaraan negara; c. keterbukaan; d. proporsionalitas; e. profesionalitas; fakuntabilitas, AUPB ini sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme<sup>43</sup>. Sementara AUPB dalam UU No. 30 Tahun 2014 meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik<sup>44</sup>.

Fungsi dan arti AUPB diantaranya berguna untuk warga masyarakat sebagai pencari keadilan, dalam hal ini AUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan di PTUN<sup>45</sup>. Kemudian berguna untuk hakim PTUN sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN<sup>46</sup>, termasuk sebagai alat bagi hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan administratif manakala ketentuan undang-undang, keputusan-keputusan yang berlaku tidak cukup jelas memberikan pengaturan, serta sebagai alat control untuk mencegah tindakan-tindakan administratif yang dapat menimbulkan kerugian<sup>47</sup>.

Sehingga sengeketata tindakan faktual baik untuk melakukan perbuatan konkret (*commission*) maupun untuk tidak melakukan perbuatan konkret (*omission*) yang menimbulkan akibat hukum kepada warga masyarakat atau badan hukum perdata, yang digugat di PTUN akan diuji oleh majelis hakim apakah bertentangan dengan peraturan

<sup>41</sup> Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko, 72.

<sup>42</sup> Evi Purnamawati Bambang Sugianto, *Hukum Administrasi Negara: Dalam Kajian Teori Dan Praktik*, Deepublish, Yogyakarta, 2022, hlm. 117.

<sup>43</sup> Lihat penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004.

<sup>44</sup> Lihat Pasal 10 ayat (1)

<sup>45</sup> Josef Mario Monteiro, *Hukum Administrasi Dan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*, Deepublish, Yogyakarta, 2021, hlm. 95.

<sup>46</sup> Mukmin Muhammad, *Hukum Administrasi Negara*, Deepublish, Yogyakarta, 2021, hlm. 59.

<sup>47</sup> Bambang Sugianto, *Hukum Administrasi Negara: Dalam Kajian Teori Dan Praktik*, hlm. 118.



perundang-undangan dan/atau apakah bertentangan dengan AUPB, baik itu dari aspek kewenangan, prosedur maupun substansi.

Untuk itu agar mengetahui bagaimana model-model hakim PTUN menilai sengketa tindakan faktual bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau AUPB, maka berikut penulis uraikan putusan-putusan PTUN yang dikabulkan oleh hakim yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), dengan menganalisis 6 (enam) putusan PTUN, yakni:

1. Putusan Nomor : 68/G/TF/2022/PTUN.SMG, tanggal 3 November 2022.

Gugatan ini diajukan oleh Agus Priyanto, menggugat BPN Brebes, dengan objek gugatan Tindakan dari Tergugat selaku Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersifat tidak bertindak (*omission*) yaitu tidak melakukan penghapusan catatan yang tertuang dalam buku No. 02259/Cimohong serta melanjutkan proses penerbitan sertifikat hak milik tanah atas nama Penggugat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian majelis hakim dalam pertimbangannya menilai gugatan penggugat dengan 3 aspek penilaian, Langkah pertama menilai dari aspek kewenangan tergugat, dan dinyatakan tergugat memiliki kewenangan atas objek sengketa. Langkah kedua kemudin majelis hakim mempertimbangkan aspek prosedur dan aspek substansi menjadi satu kesatuan dalam melakukan penilaian, dengan alasan karena secara prosedur maupun substansi Tergugat telah melanggar/bertentangan ketentuan bertentangan dengan Pasal 30 ayat 3 huruf c Jis. Pasal 27 ayat 3, Pasal 30 ayat 1 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, pasal 167 ayat 1 huruf b Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dengan demikian, majelis hakim menyatakan dari segi prosedur dan substansi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tanpa disertai dengan penilaian terhadap AUPB.

Sehingga majelis hakim mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya, dan Menyatakan batal tindakan Tergugat yang bersifat tidak bertindak (*omission*) yaitu tidak melakukan penghapusan catatan yang tertuang dalam buku tanah No. 02259/Cimohong serta melanjutkan proses penerbitan sertifikat hak milik tanah atas nama Penggugat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Serta Memerintahkan Tergugat untuk melakukan penghapusan catatan yang tertuang dalam buku tanah No. 02259/Cimohong serta melanjutkan proses penerbitan sertifikat hak milik tanah atas nama Penggugat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

2. Putusan Nomor : 6/G/TF/2022/PTUN.BDG, tanggal 21 Juni 2022.

Gugatan ini diajukan oleh PT Berkah Logam Makmur, menggugat KPKLN Bekasi selaku Tergugat I dengan objek gugatan tindakan faktual Penyelenggaraan Lelang terhadap Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 240 dengan Luas 18.090 M2 atas nama PT. Berkah Logam Makmur, Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 243 dengan luas 114 M2 atas nama PT. Berkah Logam Makmur, Sertifikat Hak Guna Bangunan No. 269



dengan luas 458 M2 atas nama PT. Berkah Logam Makmur, SHGB No. 00466 dengan luas 646 M2 atas nama PT. Berkah Logam Makmur, SHGB No. 5665 dengan luas 692 M2 atas nama PT Berkah Logam Makmur pada tanggal 22 Desember 2021.

Sengketa dalam perkara ini diajukan untuk menguji tindakan tergugat I dalam melakukan penyelenggaraan lelang terhadap objek sengketa. Majelis hakim dalam menilai pokok perkara, hanya menggunakan AUPB sebagai batu uji melakukan penilaian sengketa tindakan faktual. Pertimbangan majelis hakim menilai bahwa dari aspek kewenangan Tergugat I memiliki kewenangan, kemudian dilanjutkan dengan penilaian dari aspek substansi. Hakim berpendapat bahwa secara substansi tindakan faktual objek sengketa telah bertentangan dengan Asas *Fair Play* (permainan yang layak), maka untuk pengujian terhadap aspek prosedural tidak perlu lagi dipertimbangkan. Oleh karena terbukti dari aspek substansi tindakan faktual objek sengketa bertentangan dengan AUPB merupakan perbuatan melanggar hukum pemerintah, maka tuntutan Penggugat agar tindakan faktual objek sengketa tindakan faktual dinyatakan batal. Sehingga, majelis hakim mengabulkan gugatan Penggugat, dan menyatakan Tergugat I telah melakukan perbuatan melanggar hukum, serta menyatakan batal Tindakan Tergugat I atas Penyelenggaraan Lelang tersebut.

3. Putusan Nomor : 20/G/2017/PTUN.Mdo, tanggal 16 Oktober 2017

Gugatan ini diajukan oleh Ronald Asiku, menggugat Gubernur Sulawesi Utara, dengan objek sengketa Tindakan Faktual Pemasangan Plang (Tanda Kepemilikan) Tanah Milik Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara diatas bidang tanah milik Penggugat. Kemudian majelis hakim melakukan pengujian dari aspek kewenangan, aspek prosedur, dan aspek substansi. Dari aspek kewenangan tergugat memiliki kewenangan untuk memasang plang (tanda kepemilikan) guna mengamankan aset-aset pemerintah daerah. Kemudian dilakukan penilaian dari aspek prosedur dan aspek substansi menjadi satu kesatuan, yang menyatakan bahwa Tindakan tergugat dalam melakukan pemasangan plang (tanda kepemilikan) telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 296 ayat (2), Pasal 299 (1), Pasal 301 huruf d Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Sehingga tindakan hukum Tergugat dari aspek Prosedur dan Substansi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian hakim juga menggunakan batu uji AUPB dalam menilai sengketa, yang menyatakan secara prosedur dan secara substansi bertentangan pula dengan AUPB berupa Asas Kecermatan. Oleh karena telah cukup alasan untuk mengabulkan gugatan Penggugat sehingga majelis hakim mengabulkan gugatan penggugat, kemudian menyatakan batal Tindakan Faktual Pemasangan Plang Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, serta memerintahkan Tergugat untuk mencabut Tindakan Faktual Pemasangan Plang Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

4. Putusan Nomor 84/B/2022/PTTUN.Mks, tanggal 2 Agustus 2022 banding atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kendari Nomor: 52/G/TF/2021/PTUN.KDI, Tanggal 16 Maret 2022.



Gugatan ini diajukan oleh PT MITRA WIRA USAHA terhadap Bupati Konawe Utara selaku Tergugat I/Terbanding I. yang menjadi objek gugatannya adalah Tindakan Faktual Permohonan Perpanjangan IUP Eksplorasi. Hakim kemudian mempertimbangkan dari aspek kewenangan, Tergugat I/Terbanding I memiliki kewenangan untuk melakukan perpanjangan objek sengketa. Selanjutnya hakim hanya menggunakan AUPB untuk melakukan penilaian atas sengketa, dalam hal ini Majelis Hakim Tingkat Banding berpendapat Tindakan Tergugat I/Terbanding yang tidak menindaklanjuti permohonan perpanjangan IUP Ekplorasi Atas Nama PT. Mitra Wira Usaha yang dengan tanpa memberikan alasan adalah bertentangan dengan asas pemberian motivasi dan oleh karenanya gugatan Penggugat/ Pemanding beralasan hukum pula untuk dikabulkan dan menyatakan batal Tindakan Tergugat I/Terbanding yang tidak menindaklanjuti permohonan perpanjangan IUP Ekplorasi Atas Nama PT. Mitra Wira Usaha. Menariknya pertimbangan dalam putusan ini tanpa disertai alasan apakah bertentangan dengan AUPB tersebut dari aspek substansinya ataukah dari aspek prosedurnya.

Sehingga majelis hakim mengabulkan gugatan penggugat/pemanding, dan menyatakan batal Tindakan Faktual Bupati Konawe Utara yang Tidak Menindaklanjuti Permohonan Perpanjangan IUP Ekplorasi Atas Nama PT. Mitra Wira Usaha; serta Mewajibkan kepada Tergugat I/Terbanding untuk mencabut Tindakan Faktual Bupati Konawe Utara yang Tidak Menindaklanjuti Permohonan Perpanjangan IUP Ekplorasi Atas Nama PT. Mitra Wira Usaha.

5. Putusan Nomor : 89/G/TF/2022/PTUN-KDI. Tanggal 8 Desember 2022

Gugatan ini diajukan oleh PT Kreatif Jaya, terhadap Kadis Penanaman Modal Provinsi Sulawesi Tenggara selaku tergugat, dengan objek sengketa Tindakan Faktual Tergugat yaitu Tidak Menyerahkan Seluruh Dokumen Izin Usaha Pertambangan PT. Kreatif Jaya Berdasarkan Keputusan Kepala Dinas Penanaman Modal Dan PTSP Prov. Sulawesi Tenggara Nomor 809/DPM-PTSP/X/2017 Tanggal 2 Oktober 2017 Tentang Persetujuan Perubahan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Kreatif Jaya Kode Wilayah : KW 4 OP 07 Untuk Diteruskan Ke Dirjen Minerba pada Kementerian ESDM R.I Di Jakarta.

Dari aspek kewenangan, tergugat memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan faktual sebagaimana objek sengketa. Kemudian majelis hakim melakukan penilaian dari aspek prosedur dan aspek substansi secara bersamaan, dalam hal ini secara prosedur maupun secara substansi tindakan Tergugat sebagaimana dimaksud objek sengketa bertentangan dengan ketentuan Pasal 169 C huruf c Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang Undang RI Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kemudian majelis hakim menyatakan tindakan tergugat juga bertentangan dengan AUPB yakni Asas Kepastian Hukum.

Sehingga hakim mengabulkan gugatan penggugat, dan menyatakan Tindakan Faktual Tergugat yang Tidak Menyerahkan Seluruh Dokumen Izin Usaha Pertambangan PT. Kreatif Jaya Untuk Diteruskan Ke Dirjen Minerba pada Kementerian ESDM R.I



Di Jakarta adalah Perbuatan Melanggar Hukum, serta mewajibkan kepada Tergugat untuk menyerahkan Seluruh Dokumen Izin Usaha Pertambangan ke Dirjen Minerba pada Kementerian ESDM R.I., di Jakarta.

6. Putusan NOMOR 315/G/TF/2022/PTUN.JKT

Gugatan ini diajukan oleh PT ARTA BUANA ARKHA, terhadap Dirjen Minerba selaku Tergugat, yang menjadi objek sengketa adalah tindakan Tergugat yang tidak memasukkan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi atas nama PT. AKA BUANA ARTHA ke dalam Daftar Izin Usaha Pertambangan Yang Memenuhi Ketentuan. Menariknya dalam putusan ini majelis hakim tidak lagi mempertimbangkan aspek kewenangan dan aspek prosedur, langsung pada aspek substansi yang menjadi pokok sengketanya, yakni telah terbukti Tergugat melanggar Pasal 46 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 jo. Pasal 54 ayat (1) Peraturan Menteri Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2018 di atas, sehingga tindakan hukum Tergugat dari aspek substansi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta dari aspek substansi bertentangan dengan AUPB yakni asas kepastian hukum dan asas pelayanan yang baik.

Sehingga majelis hakim mengabulkan gugatan penggugat, menyatakan batal tindakan faktual yaitu Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan oleh Tergugat berupa tidak melakukan Tindakan atas Permohonan Penggugat dalam Surat Permohonan No.008/EX/HPR.Hg/VIII/2021, tertanggal 26 Agustus 2022 perihal Permohonan Penerbitan/ Pencatatan/ Pendaftaran Atas Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi PT. AKA BUANA ARTHA, ke dalam daftar IUP yang memenuhi ketentuan; serta Mewajibkan Tergugat untuk melakukan Tindakan Faktual atas Permohonan Penggugat dalam Surat Permohonan No.008/EX/HPR.Hg/VIII/2021, tertanggal 26 Agustus 2022 perihal Permohonan Penerbitan/ Pencatatan/ Pendaftaran Atas Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi PT. AKA BUANA ARTHA, ke dalam daftar IUP yang memenuhi ketentuan;

Secara singkat model-model penilaian sengketa tindakan faktual sebagaimana putusan-putusan tersebut diatas dapat dilihat dalam tabel berikut:

	Nomor Putusan	Objek Sengketa	Bertengangan dengan UU			Bertentangan dengan AUPB		Putusan
			Kewenangan	Prosedur	Substansi	Prosedur	Substansi	
1	68/G/TF/2022/PTUN.SMG	Tidak melakukan tindakan/sikap diam	Dinilai	Dinilai sekaligus (satu kesatuan)			-	Untuk melakukan perbuatan konkrit ( <i>comission</i> )
2	6/G/TF/2022/PTUN.BDG	Melakukan tindakan/perbuatan	Dinilai	Tidak dinilai	Tidak dinilai	-	Asas <i>Fair Play</i> (permainan yang layak)	Untuk tidak Melakukan perbuatan konkrit ( <i>omission</i> )
3	20/G/2017/PTU	Melakukan tindakan/per	Dinilai	Dinilai sekaligus (satu kesatuan)		Di nilai sekaligus (satu kesatuan)		Untuk tidak Melakukan



	N.Mdo	buatan				Asas kecermatan	perbuatan konkrit ( <i>omission</i> )
4	84/B/2022/PTT UN.Mks	Tidak melakukan tindakan/sikap diam	-	-	-	Asas pemberian motivasi	Untuk Melakukan perbuatan konkrit ( <i>comission</i> )
			Tidak ada penilaian dari Aspek Prosedur atau Aspek Substansi langsung menyebutkan bertentangan dengan AUPB				
5	89/G/TF/2022/PT UN-KDI	Tidak melakukan tindakan/sikap diam	Dinilai	Dinilai sekaligus (satu kesatuan)		Dinilai sekaligus (satu kesatuan) Asas Kepastian Hukum	Untuk melakukan perbuatan konkrit ( <i>comission</i> )
6	315/G/TF/2022/PTUN.JKT	Tidak melakukan tindakan/sikap diam	Tidak Dinilai	Tidak Dinilai	Dinilai	- asas kepastian hukum dan asas pelayanan yang baik	Untuk melakukan perbuatan konkrit ( <i>comission</i> )

Berdasarkan gambaran putusan PTUN yang telah diuraikan diatas, terdapat beberapa model penilaian sengketa tindakan faktual oleh hakim pengadilan tata usaha negara, yakni:

1. Model penilaian dengan menilai aspek kewenangan terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan penilaian aspek prosedur dan aspek substansi dalam satu kesatuan dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Model ini tidak mengikutsertakan AUPB sebagai batu uji pengujian tindakan faktual. Dalam model ini tidak ada pemisahan penilaian antara aspek prosedur dan aspek substansi.
2. Model penilaian dengan menilai aspek kewenangan terlebih dahulu, tanpa melakukan penilaian terhadap aspek prosedur dan aspek substansi apakah tindakan faktual bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Kemudian melanjutkan dengan penilaian aspek substansi bertentangan dengan AUPB. Model ini tidak menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji tindakan faktual, hanya menggunakan AUPB sebagai batu ujinya. Dalam model ini juga tidak ada pemisahan penilaian antara aspek prosedur dan aspek substansi.
3. Model penilaian dengan menilai aspek kewenangan terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan penilaian aspek prosedur dan aspek substansi dalam satu kesatuan dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian melanjutkan dengan penilaian aspek prosedur dan aspek



substansi dalam satu kesatuan bertentangan dengan AUPB. Model ini menggunakan peraturan perundang-undangan dan AUPB secara bersamaan sebagai batu uji untuk menguji tindakan faktual, dan dalam model ini juga tidak ada pemisahan penilaian antara aspek prosedur dan aspek substansi.

4. Model penilaian dengan menilai aspek kewenangan terlebih dahulu, kemudian langsung menyatakan tindakan faktual bertentangan dengan AUPB, tanpa ada klasifikasi aspek prosedur maupun aspek substansi. Model ini menggunakan AUPB sebagai batu uji tindakan faktual tanpa ada klasifikasi dari aspek prosedur maupun aspek substansi.
5. Model penilaian dengan tidak menilai aspek kewenangan dan aspek prosedur, langsung pada penilaian aspek substansi bertentangan dengan AUPB. Model ini tidak menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji tindakan faktual dan hanya menggunakan AUPB sebagai batu uji, serta tidak menilai aspek kewenangan dan aspek prosedur langsung pada aspek substansi bertentangan dengan AUPB.

Selain terdapat 5 (lima) model penilaian sengketa tindakan faktual yang dilakukan oleh hakim PTUN, juga dapat dipahami berdasarkan keenam putusan yang di analisis, secara praktek di PTUN pejabat/badan pemerintahan dinyatakan melakukan Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) manakalah pejabat/badan pemerintahan telah melakukan tindakan/perbuatan konkrit atau sama sekali tidak melakukan tindakan/perbuatan konkrit (sikap diam), dalam hal ini kedua tindakan/perbuatan itu merugikan kepentingan warga negara baik itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan AUPB. Sehingga *tindakan administrasi pemerintahan* yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan AUPB merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dapat dimintakan pertanggungjawaban di PTUN melalui gugatan tindakan faktual.

Selain itu, AUPB yang digunakan untuk melakukan pengujian tindakan faktual, secara praktek tidak harus berpedoman pada AUPB yang diatur dalam UU 30 Tahun 2014, maupun diatur dalam UU No. 9 Tahun 2004. Hakim memiliki kebebasan untuk menggunakan asas-asas apa saja yang disesuaikan dengan kesalahan pejabat/badan pemerintahan. Sebagai contoh asas pemberian motivasi sebagaimana dalam putusan nomor 84/B/2022/PTTUN.Mks dan asas *Fair Play* (permainan yang layak) sebagaimana dalam putusan nomor 6/G/TF/2022/PTUN .BDG.

## V. PENUTUP

### A. Simpulan

1. Tindakan faktual sebagaimana disebutkan dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara konseptual dikenal dengan



istilah tindakan nyata/tindakan material/*administrative real acts/factual act/physical act*. Meskipun tindakan faktual tidak secara *expressis verbis* dijelaskan dalam UU No. 30 Tahun 2014 namun secara konseptual maupun secara praktek dapat dipahami memiliki ciri, **pertama** berupa tindakan-tindakan atau perbuatan di wilayah hukum publik, **kedua** tindakan atau perbuatan itu konkrit/nyata, baik itu untuk melakukan perbuatan konkrit atau tidak melakukan perbuatan konkrit, **ketiga** dilakukan oleh pejabat/badan pemerintahan yang berwenang, **keempat** tidak memiliki akibat hukum (*legal effects*), dan **keenam** menimbulkan akibat faktual (*factual effects*).

2. Terdapat 5 (lima) model penilaian terhadap tindakan faktual oleh hakim di PTUN, **pertama** model penilaian dengan menilai aspek kewenangan, aspek prosedur dan aspek substansi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Kedua**, model penilaian dengan menilai aspek kewenangan, kemudian melanjutkan dengan penilaian aspek substansi bertentangan dengan AUPB. **Ketiga**, model penilaian dengan menilai aspek kewenangan, aspek prosedur dan aspek substansi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta penilaian aspek prosedur dan aspek substansi bertentangan dengan AUPB. **Keempat**, model penilaian dengan menilai aspek kewenangan, kemudian langsung menyatakan tindakan faktual bertentangan dengan AUPB, tanpa ada klasifikasi aspek prosedur maupun aspek substansi. Dan **Kelima**, model penilaian dengan tidak menilai aspek kewenangan dan aspek prosedur, langsung pada penilaian aspek substansi bertentangan dengan AUPB, tanpa menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji tindakan faktual. Selain itu, mengenai penilaian aspek prosedur dan aspek substansi oleh hakim PTUN dilakukan dengan dua cara: **pertama**, penilaian aspek prosedur dan aspek substansi dilakukan secara terpisah atau secara sendiri-sendiri, **kedua**, penilaian aspek prosedur dan aspek substansi dilakukan secara bersamaan tanpa ada pemisahan secara mutlak oleh hakim PTUN.



## B. Saran

1. Perlunya pemahaman yang komprehensif tentang tindakan faktual dalam administrasi pemerintahan adalah kunci untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan.
2. Diperlukan perbaikan dalam peraturan perundang-undangan dibidang Administrasi Pemerintahan untuk memberikan panduan yang lebih jelas mengenai tindakan faktual. Dengan memperkuat peraturan dan meningkatkan kapasitas hakim PTUN, diharapkan penilaian terhadap tindakan faktual dapat dilakukan dengan lebih efektif dan akurat.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku dan Jurnal

- A'an Efendi, Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Aji, Fellista Ersyta. "The Meaning of The Expansion of Administrative Court That Covers Factual Actions." *Journal of Law and Legal Reform* 1, no. 1 (2020): 177–92. <https://doi.org/10.1093/0199247900.005.0003>.
- Alqoni'atuz Zakiyatur Ramadhani, Lapon Tukan Leonard, and Kartika Widya Utama. "Membedah Putusan PTUN Jakarta No.230/G/Tf/2019/Ptun-Jkt Terkait Perluasan Kewenangan Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Mengenai Tindakan Faktual." *Diponegoro Law Journal* 11, no. 230 (2022): 1–23.
- Asimah, Dewi, Zainal Muttaqin, and Dewi Kania Sugiharti. "Implementasi Perluasan Kompetensi Ptun Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/Ood)." *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 4, no. 1 (2020): 152–70.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Bambang Sugianto, Evi Purnamawati. *Hukum Administrasi Negara: Dalam Kajian Teori Dan Praktik*. Yogyakarta: Deepublish, 2022.



- Dani, Umar. *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsi Peradilan Tata Usaha Negara*. 1st ed. Depok: Rajawali Pers, 2022.
- Dotulong, Sergio. “Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Lex Administratum* 6, no. 4 (2019): 181–89.
- Lachmayer, Friedrich, and Vytautas Čyras. “Distributive Multimedia and Multisensory Legal Machines.” *Jusletter IT*, no. May (2011). <https://doi.org/10.38023/45d2f497-638c-40ca-8146-1a96847e2711>.
- Manan, Bagir. “Varia Peradilan No. 385 Desember 2017.” In *Majalah Hukum Tahun XXXIII*, 25. Jakarta: Ikatan Hakim Indonesia, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019.
- Monteiro, Josef Mario. *Hukum Administrasi Dan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*. Yogyakarta: Deepublish, 2021.
- Muhammad, Mukmin. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Deepublish, 2021.
- Philipus M Hadjon, Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Keempat Be. Yogyakarta: Gadjah Mada Univesity Press, 2022.
- Putra, Hidayat Pratama. “Challenges in the Examination of Government Administrative Action Cases in Administrative Court.” *Jurnal Hukum Peratun* 5, no. 1 (2022): 75–94. <https://doi.org/10.25216/peratun.512022.75-94>.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Ridwan, Ridwan. “Pengujian Tindakan Faktual Dan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Magister Hukum Udayana* 11, no. 1 (2022): 89–108. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p07>.
- Safri Nugraha, Anna Erliyana, Sri Mamudji, Tri Hayati, Harsanto Nursadi, Eka Sri Sunarti, Dian Puji N Simatupang. *Hukum Administrasi Negara*. Edited by Sri Mamudji. Revisi. Depok: CLGS-FHUI, 2007.



- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara : Transformasi Dan Refleksi*. Edited by Tarmizi. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Singh, Mahendra P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. 2nd ed. Berlin: Springer, 2001.
- Suanro, and Mizan Malik S. “Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan Dalam Perspektif Penafsiran Hukum.” *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* 6, no. 2 (2021): 170–89. <https://doi.org/10.61394/jihtb.v6i2.198>.
- Tedi Sudrajat, Endra Wijaya. *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Edited by Tarmizi. Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- Wadi, Raines, Muhammad Aljabbar Putra, Tarmizi Kabalmay, and Muh. Aunur Rafiq Mukhlis. “Factual Action in DKPP’s Ethical Decision Result as The Object of State Administrative Court.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 23, no. 1 (2023): 71–86.
- Wijayanta, Tata. “Asas Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga.” *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 2 (2014): 216–26. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.2.291>.
- Xanthoulis, Napoleon. *Administrative Factual Conduct: Legal Effects and Judicial Control in EU Law*. *Review of European Administrative Law*. Vol. 12, 2019. <https://doi.org/10.7590/187479819x15656877527188>.
- . *Administrative Factual Conduct: Legal Effects and Judicial Control in EU Law*. *Review of European Administrative Law*. Vol. 12, 2019. <https://doi.org/10.7590/187479819X15656877527188>.
- Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko, Imam Ropii. *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori Dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Zaka Firma Aditya, Muhammad Adiguna Bimasakti, Anna Erliyana. *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, Dan Penerapannya Di Indonesia)*. 1st ed. Depok: Rajawali Pers, 2023.



## 2. Peraturan Perundang-Undangan:

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administratif Pemerintahan. Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344. Perubahan Kedua
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Tahun 2994 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4380.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembar Negara Nomor 5079.
- Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Peraturan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 940.
- Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Nomor 68/G/TF/2022/PTUN.SMG, perkara tindakan faktual antara Agus Priyanto melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes.
- Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Nomor 6/G/TF/2022/PTUN.BDG, perkara tindakan faktual antara PT Berkah Logam Makmur melawan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Bekasi, dkk.
- Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Nomor 20/G/2017/PTUN.Mdo, perkara antara Handir Ronald Asiku melawan Gubernur Sulawesi Utara.
- Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Nomor: 84/B/2022/PTTUN.Mks, perkara tindakan faktual antara PT Mitra Wira Usaha Melawan Bupati Konawe Utara, Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal.



Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Nomor: 89/G/TF/2022/PTUN-KDI, perkara tindakan faktual antara PT Kreative Jaya melawan Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Sulawesi Tenggara.

Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Nomor: 315/G/TF/2022/PTUN. JKT, perkara tindakan faktual antara PT AKA Buana Artha melawan Direktorat Jenderal Mineral Dan Batubara.