

BAB III

UPAYA HUKUM YANG DAPAT DITEMPUH OLEH PIHAK YANG DIRUGIKAN

3.1 Akibat Hukum Atas Perbuatan Melanggar Hukum oleh ATR/BPN

Akibat hukum atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh ATR/BPN dalam konteks penerbitan sertifikat hak milik ganda merupakan bentuk tanggung jawab hukum administrasi yang melekat pada badan atau pejabat pemerintahan apabila terbukti menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, KTUN yang cacat hukum dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan. Dalam kasus di mana ATR/BPN menerbitkan dua sertifikat hak milik atas objek tanah yang sama tanpa verifikasi dan koordinasi administratif yang cermat, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran prosedur dan penyalahgunaan kewenangan. Akibat hukumnya tidak hanya pembatalan sertifikat yang cacat, tetapi juga dapat meliputi perintah pengadilan untuk memulihkan hak pemilik sah serta membayar ganti rugi sesuai Pasal 97 ayat (9) UU PTUN, baik dalam bentuk kerugian materiil maupun immateriil yang dapat dibuktikan di persidangan.⁴⁹

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, khususnya dalam Pasal 2 huruf f, ditegaskan bahwa prinsip kehati-hatian merupakan asas yang

⁴⁹ Ariansyah, M. D., & Anggriani, R. (2022). Sengketa Sertipikat Ganda Akibat Perbuatan Melawan Hukum. *Media of Law and Sharia*, 4(1), 1-13.

wajib dipegang oleh setiap pejabat pertanahan. Ketika prinsip tersebut dilanggar, akibat hukum tidak hanya berhenti pada ranah administratif, melainkan dapat berimplikasi pada tanggung jawab hukum secara perdata, termasuk pembatalan sertipikat cacat hukum, pemulihan hak, hingga pemberian kompensasi. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 19, mewajibkan pemerintah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang transparan dan akurat. Namun, jika proses pendaftaran atau penerbitan sertipikat dilakukan dengan kelalaian yang mengakibatkan tumpang tindih hak, maka instansi yang berwenang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum.⁵⁰

Kegagalan ATR/BPN dalam melaksanakan kewenangannya sesuai prosedur hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan No. 79 PK/TUN/2018, memperlihatkan bahwa institusi negara tidak memiliki kekebalan hukum ketika bertindak di luar batas kewenangannya. Mahkamah Agung secara konsisten menilai bahwa pembatalan sertipikat yang dilakukan ATR/BPN tanpa dasar hukum yang sah, bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah *inkracht*, dan mengabaikan asas kepastian hukum, merupakan bentuk perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Putusan ini menjadi preseden bahwa badan publik, termasuk ATR/BPN, dapat dimintai pertanggungjawaban hukum apabila terbukti lalai atau melanggar prosedur administratif, dengan konsekuensi yang mencakup kerugian finansial, sanksi hukum, serta penurunan kredibilitas institusional di mata publik.

Kewajiban hukum yang timbul akibat tindakan melanggar hukum oleh

⁵⁰ Santoso, U. (2018). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.

ATR/BPN tidak hanya terbatas pada aspek ganti rugi, tetapi juga meliputi pemulihan keadaan seperti sediakala (*restitutio in integrum*), sebagaimana menjadi prinsip umum dalam hukum perdata. Dalam konteks pertanahan, bentuk pemulihan ini dapat berupa pembatalan sertifikat yang cacat hukum, pencatatan kembali hak pemilik sah, atau tindakan administratif lain yang bersifat korektif. Hal ini sejalan dengan prinsip *ex tunc*, yaitu pembatalan berlaku sejak awal sehingga menghapus akibat hukum dari perbuatan yang tidak sah tersebut. Dengan demikian, pemilik sah yang dirugikan secara yuridis akan memperoleh kembali posisi hukumnya sebagaimana sebelum terjadinya pelanggaran. Praktik ini telah dibenarkan dalam beberapa yurisprudensi nasional yang menegaskan bahwa sertifikat tanah bukan merupakan alat bukti mutlak, tetapi hanya memiliki kekuatan pembuktian sepanjang diperoleh secara sah dan sesuai prosedur.⁵¹

Instrumen hukum lain yang turut memperkuat akibat hukum terhadap ATR/BPN adalah tanggung jawab negara dalam konteks administrasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 60 ayat (1) dan (2), dijelaskan bahwa pejabat administrasi yang melakukan perbuatan melanggar hukum dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi maupun institusional. Dengan kata lain, apabila kerugian masyarakat timbul akibat tindakan keliru dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka badan publik tidak dapat berlindung di balik kewenangan negara untuk menghindari tanggung jawab hukum. Hal ini menguatkan pemahaman

⁵¹ Cholifa, D. (2024). *Problematika Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Kewenangan Pengawasan Kantor Pertanahan Terhadap Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 18 Tahun 2021* (Doctoral dissertation, Universitas Bhayangkara Surabaya).

bahwa hukum administrasi negara modern semakin membuka ruang akuntabilitas publik yang luas, termasuk dalam bidang pertanahan yang menyentuh hak-hak dasar warga negara.⁵²

Tindakan penerbitan sertifikat ganda oleh ATR/BPN juga dapat menimbulkan implikasi terhadap legitimasi negara dalam menjamin kepastian hukum. Ketika lembaga negara yang diberi mandat untuk menjaga tertib administrasi pertanahan justru menjadi sumber konflik, maka kepercayaan publik terhadap sistem agraria nasional mengalami erosi. Kelemahan institusional ini tidak hanya menciptakan beban hukum bagi negara, tetapi juga dapat berdampak negatif terhadap iklim investasi, kestabilan sosial, dan penegakan hukum agraria.

Pentingnya pembenahan sistem tanggung jawab hukum ATR/BPN diperkuat oleh rekomendasi dalam berbagai literatur hukum tata usaha negara yang menekankan perlunya penerapan asas *contrarius actus* secara efektif. Asas ini memberi kewenangan kepada lembaga yang mengeluarkan suatu keputusan administratif untuk membatalkannya apabila terbukti mengandung cacat hukum. Dalam praktik pertanahan, implementasi asas ini belum berjalan optimal karena birokrasi pertanahan kerap lamban merespons pengaduan masyarakat, bahkan cenderung menunda penanganan konflik. Oleh sebab itu, akibat hukum terhadap ATR/BPN seharusnya tidak hanya bersifat kuratif melalui pengadilan, tetapi juga melalui instrumen korektif administratif internal.⁵³

Akibat hukum atas perbuatan melanggar hukum oleh ATR/BPN dalam konteks sertifikat ganda mencakup aspek ganti rugi, pemulihan hak, pembatalan

⁵² Santoso, U, *Op Cit.*

⁵³ Idid.

administratif, serta tanggung jawab institusional yang lebih luas terhadap tertib hukum agraria. Penguatan regulasi, efisiensi birokrasi, dan pembenahan sistem pengawasan menjadi langkah strategis untuk mencegah agar tindakan semacam ini tidak berulang di masa mendatang. Penegakan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan akuntabilitas harus menjadi pijakan utama dalam menjalankan fungsi pelayanan publik yang menyangkut hak atas tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H UUD 1945, UUPA, dan norma-norma administrasi pemerintahan yang berlaku.

Hukum administrasi, khususnya ketika objek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final, gugatan dapat diajukan melalui PTUN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Jalur PTUN bertujuan untuk menguji keabsahan keputusan administratif dan, jika terbukti cacat hukum, membatalkannya demi memulihkan kedudukan hukum penggugat. Dalam kasus ATR/BPN, mekanisme PTUN sangat relevan karena putusan pengadilan dapat memerintahkan pembatalan SK atau sertifikat yang bermasalah, serta mengembalikan hak atas tanah kepada pemilik yang sah.

Tindakan ATR/BPN yang dinyatakan sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, sebagaimana terungkap dalam Putusan No. 79 PK/TUN/2018, menimbulkan implikasi yuridis yang tidak hanya sebatas pembatalan keputusan administratif, tetapi juga membuka ruang bagi pihak yang dirugikan untuk menempuh berbagai upaya hukum. Dalam kerangka negara hukum, asas *equality before the law* memastikan bahwa badan publik berada dalam kedudukan yang

sama dengan warga negara ketika melakukan pelanggaran hukum. Oleh karena itu, pelanggaran prosedur dan substansi dalam penerbitan atau pembatalan sertifikat oleh ATR/BPN dapat memicu mekanisme pertanggungjawaban, melalui jalur peradilan tata usaha negara.

3.2 Pembatalan Sertipikat Hak Milik Ganda dan Akibat Hukumnya

Pembatalan sertipikat hak milik ganda merupakan tindakan hukum yang ditempuh untuk mengoreksi kesalahan administratif dalam sistem pertanahan yang mengakibatkan tumpang tindih kepemilikan atas objek tanah yang sama. Dalam praktiknya, pembatalan ini lazim dilakukan apabila ditemukan bahwa suatu sertipikat diterbitkan tanpa dasar hukum yang sah, cacat prosedural, atau bertentangan dengan hak yang lebih dahulu ada. Landasan yuridis utama pembatalan sertipikat dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, khususnya Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 10 yang memberikan kewenangan kepada ATR/BPN untuk mencabut sertipikat apabila terbukti cacat hukum atau menimbulkan sengketa hak. Ketentuan ini sejalan dengan asas *contrarius actus*, yakni asas dalam hukum administrasi yang menyatakan bahwa lembaga yang berwenang menerbitkan suatu keputusan memiliki kewenangan pula untuk mencabut atau membatalkannya.⁵⁴

Implikasi hukum dari pembatalan sertipikat ganda bukan hanya pada aspek administratif, tetapi juga memiliki dampak langsung terhadap perlindungan hukum

⁵⁴ Rahmawati, P., Arbi, S. R., & Nuralify, M. (2025). Perbuatan Melawan Hukum atas Penguasaan Hak Milik Tanah pada Sertipikat Ganda. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(4).

hak atas tanah. Sertipikat yang telah dibatalkan kehilangan kekuatan pembuktiannya sebagai alat bukti kepemilikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa data dalam sertipikat hanya memiliki kekuatan hukum sepanjang tidak terbukti ada kesalahan dalam penerbitannya. Dengan demikian, sertipikat ganda yang dibatalkan tidak dapat lagi dijadikan dasar hukum dalam transaksi, penguasaan, atau pengalihan hak. Keputusan pembatalan ini sekaligus memulihkan kedudukan hukum pemegang hak yang sah, serta menutup ruang hukum bagi pihak lain yang memperoleh sertipikat kedua secara tidak sah atau karena kelalaian pejabat pertanahan.⁵⁵

Pembatalan sertipikat ganda yang ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara dilakukan melalui mekanisme gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan dasar bahwa sertipikat tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang cacat hukum. Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, KTUN dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Penerbitan sertipikat tanpa dasar hukum yang sah atau tanpa verifikasi administrasi yang benar merupakan pelanggaran prosedural yang dapat menimbulkan kewajiban hukum bagi ATR/BPN, termasuk kewajiban membayar ganti rugi sesuai Pasal 97 ayat (9) UU PTUN apabila kerugian materiil dan/atau immateriil dapat dibuktikan di persidangan. Akibat hukum lain dari pembatalan tersebut adalah rekonstruksi status

kepemilikan tanah melalui perbaikan catatan dalam buku tanah, revisi peta bidang, hingga penerbitan ulang sertipikat yang sah, yang memerlukan keterlibatan aktif semua pihak terkait dan sering kali memakan waktu serta biaya yang signifikan.⁵⁶

Tindakan pembatalan sertipikat secara normatif merepresentasikan upaya konkret dalam menegakkan prinsip kepastian hukum serta menjamin perlindungan hak-hak konstitusional warga negara atas tanah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara berkewajiban menjamin hak kepemilikan atas tanah melalui sistem administrasi pertanahan yang terstruktur, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun, apabila pejabat pertanahan justru mengeluarkan dua sertipikat untuk bidang tanah yang sama, maka pembatalan menjadi instrumen korektif untuk memulihkan tatanan hukum yang telah dilanggar. Lebih dari sekadar tindakan administratif, pembatalan sertipikat juga berperan sebagai sarana pemulihan keadilan substantif bagi pihak yang mengalami kerugian akibat konflik agraria.⁵⁷

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya Pasal 70, juga memperkuat dasar hukum untuk pembatalan sertipikat oleh pejabat administratif. Pejabat yang mengetahui adanya cacat hukum dalam keputusan yang dikeluarkannya wajib melakukan pembatalan atas inisiatif sendiri atau atas permohonan pihak yang berkepentingan. Dalam konteks pertanahan, pejabat ATR/BPN yang mengetahui adanya dua sertipikat atas objek yang sama wajib segera mengambil tindakan hukum administratif untuk

⁵⁶ Harahap, M. Y, *Op Cit.*

⁵⁷ Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak & Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta,

membatalkan sertifikat yang cacat hukum. Kewajiban ini merupakan bentuk konkret dari prinsip *selfbinding* dalam hukum administrasi, yaitu keterikatan pejabat terhadap norma hukum dan keputusan yang telah dikeluarkannya.⁵⁸

Pembatalan sertifikat hak milik ganda dalam hukum administrasi harus dipahami dalam kerangka hukum pertanahan nasional yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah. Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa sertifikat yang telah diterbitkan dapat dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat hukum administrasi, sepanjang dilakukan sesuai prosedur dan tidak merugikan pihak yang beritikad baik.⁵⁹

Pembatalan sertifikat ganda memiliki dua aspek normatif penting. Pertama, dari aspek prosedural, pembatalan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme yang telah ditetapkan, termasuk pemeriksaan berkas, pemberitahuan kepada pihak terkait, serta penerbitan keputusan yang disertai alasan yuridis yang jelas. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 106 dan Pasal 107 Permenag/BPN No. 9 Tahun 1999 yang mengatur kewajiban mendengar pihak-pihak yang berkepentingan sebelum pembatalan dilakukan. Kedua, dari aspek substansi, pembatalan tidak boleh bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas perlindungan terhadap pemegang hak beritikad baik sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD

⁵⁸ Harahap, M. Y. (2015). *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.

⁵⁹ Saluling, D. D. (2022). *Penerbitan Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah Pada Masa Pemblokiran di BPN Kota Manado* (Tesis Magister). Universitas Hasanuddin.

NRI 1945.

Putusan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi dan Peninjauan Kembali (No. 79 PK/TUN/2018) menegaskan bahwa pembatalan sertipikat yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*res judicata*) adalah batal demi hukum. Secara normatif, hal ini mencerminkan penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori*, di mana putusan pengadilan sebagai sumber hukum yang lebih tinggi harus mengesampingkan keputusan administratif yang bertentangan. Akibat hukumnya adalah pemulihan hak pemegang sertipikat asli, pembatalan sertipikat ganda yang diterbitkan secara melanggar hukum.

Dengan demikian, dari perspektif hukum normatif, pembatalan sertipikat hak milik ganda yang tidak mengikuti prosedur hukum dan melanggar putusan pengadilan tidak hanya kehilangan kekuatan mengikat, tetapi juga menimbulkan kewajiban hukum bagi ATR/BPN untuk memulihkan hak pemegang sertipikat yang sah serta menanggung segala akibat hukum, termasuk tanggung jawab finansial dan administratif.

3.3 Ganti Rugi atas Perbuatan Melanggar hukum oleh Pejabat ATR/BPN

Ganti rugi atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pejabat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan wujud nyata dari pertanggungjawaban hukum administrasi negara terhadap kerugian yang dialami masyarakat akibat tindakan yang melampaui atau menyalahgunakan kewenangan. Dalam kerangka hukum administrasi, prinsip ini diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-

Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang memberi dasar bagi penggugat untuk menuntut pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).⁶⁰

Dalam perspektif hukum administrasi modern, konsep ini dikenal dengan istilah *onrechtmatige overheidsdaad* atau perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, dimana negara tidak memiliki kekebalan hukum ketika pejabatnya bertindak di luar batas kewenangan yang diberikan atau mengabaikan prosedur hukum yang telah diatur. Prinsip ini menegaskan bahwa negara dan aparaturnya harus tunduk pada prinsip supremasi hukum dan tidak boleh bertindak sewenang-wenang, karena tindakan yang tidak sesuai prosedur maupun substansi peraturan dapat menimbulkan tanggung jawab hukum.⁶¹

Pejabat ATR/BPN sebagai bagian dari badan pemerintahan memiliki kewenangan yang diatur secara ketat oleh undang-undang untuk menerbitkan, membatalkan, atau mengubah hak atas tanah. Kewenangan ini harus dijalankan berdasarkan prosedur yang transparan dan taat pada aturan perundang-undangan yang berlaku, baik dari aspek yuridis maupun teknis administrasi pertanahan. Apabila pejabat tersebut melanggar ketentuan hukum, baik berupa kelalaian, kesalahan prosedural, atau penyalahgunaan wewenang, maka tindakan tersebut dapat menjadi dasar hukum bagi pemegang hak untuk menuntut ganti rugi atas kerugian materiil maupun immateriil yang diakibatkan.

Prinsip state liability atau tanggung jawab negara biasanya digunakan sebagai

⁶⁰ Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.

⁶¹ Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

landasan hukum dalam mengklaim ganti rugi tersebut, yang menegaskan bahwa negara tidak hanya bertanggung jawab secara administratif, tetapi juga harus mengganti kerugian yang timbul akibat perbuatan melanggar hukum pejabatnya. Mekanisme ganti rugi ini sangat penting sebagai instrumen penegakan hukum sekaligus sebagai bentuk perlindungan hak-hak warga negara, khususnya terkait kepastian hukum atas hak atas tanah. Oleh karena itu, prosedur klaim ganti rugi harus tersedia dan dapat diakses oleh masyarakat, baik melalui jalur administratif, peradilan perdata, maupun tata usaha negara agar keadilan dan kepastian hukum dapat terwujud secara efektif.⁶²

Pertanggungjawaban ganti rugi atas perbuatan melanggar hukum oleh pejabat ATR/BPN memiliki landasan hukum khusus yang mengatur berbagai mekanisme penegakan tanggung jawab tersebut secara menyeluruh yang antara lain yaitu;

1. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU Tipikor) merupakan instrumen hukum yang memberikan pengaturan komprehensif terkait pemberantasan korupsi, termasuk pemulihan kerugian keuangan negara dan pihak yang dirugikan. Dalam konteks perbuatan melanggar hukum oleh pejabat ATR/BPN, apabila tindakan tersebut memenuhi unsur tindak pidana korupsi khususnya penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU

⁶² Moegni Djojodirdjo, 1976, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.

Tipikor maka aparat penegak hukum berwenang memprosesnya melalui mekanisme peradilan pidana.

Ketentuan ganti rugi dalam UU Tipikor diatur secara tegas, salah satunya dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa terhadap terpidana dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya setinggi-tingginya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Apabila terpidana tidak membayar uang pengganti dalam waktu yang ditentukan, maka harta bendanya dapat disita dan dilelang untuk menutupi jumlah tersebut; apabila harta benda tidak mencukupi, maka diganti dengan pidana penjara. Mekanisme ini bertujuan untuk memastikan adanya pemulihan (*restitutio in integrum*) terhadap kerugian yang timbul, baik terhadap negara maupun pihak ketiga yang dirugikan.

Proses ganti rugi melalui jalur pidana dimulai sejak tahap penyidikan, di mana penyidik dapat melakukan penyitaan terhadap aset yang diduga berasal dari hasil tindak pidana korupsi. Selanjutnya, dalam tahap penuntutan, jaksa dapat mencantumkan tuntutan uang pengganti dalam surat dakwaan atau tuntutan pidana. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) akan menjadi dasar hukum pelaksanaan pembayaran ganti rugi tersebut. Model ini tidak hanya berorientasi pada pemidanaan pelaku, tetapi juga mengedepankan prinsip pemulihan kerugian yang diderita oleh negara dan masyarakat

akibat penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik, termasuk pejabat ATR/BPN.⁶³

2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan instrumen hukum yang saling melengkapi dalam menjamin hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang baik. Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Hak ini mencakup kepastian prosedur, transparansi biaya, dan perlakuan yang adil tanpa diskriminasi. Dalam konteks layanan pertanahan oleh ATR/BPN, kewajiban ini mengharuskan pejabat publik menjalankan tugasnya sesuai standar pelayanan yang ditetapkan, baik dari aspek waktu, prosedur, maupun substansi.

UU No. 37 Tahun 2008 mengatur kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk yang dilakukan oleh pejabat atau badan pertanahan. Pasal 1 angka 3 UU tersebut mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan melanggar hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, termasuk kelalaian dalam memberikan pelayanan publik. Bentuk maladministrasi yang sering terjadi dalam pelayanan pertanahan antara

⁶³ Harahap, M. Y. *Op Cit*

lain penundaan berlarut (*undue delay*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), dan ketidakpastian prosedur (*procedural uncertainty*), yang seluruhnya berpotensi menimbulkan kerugian hukum maupun ekonomi bagi masyarakat.

Dalam menjalankan fungsinya, Ombudsman memiliki kewenangan untuk menerima laporan, melakukan pemeriksaan, memanggil pihak terkait, hingga mengeluarkan rekomendasi. Pasal 38 UU No. 37 Tahun 2008 memberi wewenang kepada Ombudsman untuk mengeluarkan rekomendasi yang bersifat mengikat secara administratif, termasuk rekomendasi pembayaran ganti rugi kepada korban maladministrasi. Ganti rugi ini bersifat administratif, artinya dapat dilaksanakan tanpa melalui putusan pengadilan, meskipun pelaksanaannya tetap bergantung pada kemauan pihak terlapor atau instrumen penegakan administrasi.

3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) merupakan instrumen penting dalam mengatur tata cara penyelenggaraan pemerintahan, termasuk mekanisme koreksi terhadap tindakan atau keputusan yang menyimpang dari ketentuan hukum. Pasal 80 sampai Pasal 85 UU AP mengatur secara rinci upaya administratif yang dapat ditempuh oleh warga negara sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Upaya administratif tersebut meliputi keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan kepada pejabat yang menetapkan keputusan,

sedangkan banding administratif diajukan kepada atasan pejabat tersebut. Tujuannya adalah memberikan kesempatan kepada badan atau pejabat pemerintahan untuk mengoreksi sendiri kesalahan atau penyalahgunaan kewenangan sebelum melibatkan lembaga peradilan.

UU AP juga memuat pengaturan tegas mengenai penyalahgunaan wewenang. Pasal 17 ayat (2) mengidentifikasi tiga bentuk penyalahgunaan wewenang, yaitu melampaui wewenang (*excess of power*), mencampuradukkan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan bertindak sewenang-wenang (*arbitrary acts*). Apabila penyalahgunaan wewenang tersebut menimbulkan kerugian bagi warga negara, Pasal 80 s.d. Pasal 85 membuka ruang koreksi administratif dan menjadi prasyarat sebelum gugatan diajukan ke PTUN. Koreksi ini tidak hanya dimaksudkan untuk memperbaiki keputusan atau tindakan yang keliru, tetapi juga sebagai mekanisme preventif untuk mengurangi beban peradilan dan memastikan kepatuhan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).⁶⁴

Dasar pengajuan gugatan ganti rugi di PTUN dalam konteks UU AP bersumber pada ketentuan bahwa setiap keputusan atau tindakan pemerintahan yang melanggar hukum dan menimbulkan kerugian harus dipulihkan melalui putusan pengadilan. Gugatan ganti rugi dapat diajukan apabila upaya administratif tidak membuahkan hasil atau jika kerugian yang timbul bersifat langsung dan nyata. Dalam hal pejabat

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, et al. (2015). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

ATR/BPN menerbitkan atau membatalkan sertipikat hak atas tanah secara melanggar hukum, pemegang hak dapat mengajukan gugatan ke PTUN dengan tuntutan pembatalan keputusan serta permintaan ganti rugi sesuai ketentuan hukum acara PTUN, yang antara lain diatur dalam PP No. 43 Tahun 1991 dan diperkuat dengan PERMA No. 2 Tahun 2019.⁶⁵

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU Cipta Kerja) membawa perubahan signifikan dalam sektor pertanahan melalui penyesuaian terhadap berbagai ketentuan yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah, dan peraturan pelaksana lainnya. Salah satu fokus utama perubahan ini adalah penyederhanaan tata cara pendaftaran tanah guna meningkatkan efisiensi pelayanan publik di bidang pertanahan. Penyederhanaan ini mencakup integrasi layanan pertanahan melalui sistem elektronik (e-land registration), penguatan basis data pertanahan nasional, dan pengurangan prosedur birokrasi yang dianggap menghambat proses pendaftaran.

UU Cipta Kerja juga memberikan pengaturan lebih tegas terkait pembatalan hak atas tanah, baik melalui putusan pengadilan maupun keputusan administratif oleh pejabat berwenang, termasuk ATR/BPN. Ketentuan ini mengatur bahwa pembatalan sertipikat atau hak atas tanah harus dilakukan dengan memperhatikan asas kepastian hukum,

⁶⁵ Wardhani, S. N. (2018). *Kekuatan Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*. 21(1), 61–85.

perlindungan terhadap pihak yang beritikad baik, dan penghormatan terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Perubahan ini diharapkan dapat mengurangi praktik maladministrasi, seperti penerbitan sertifikat ganda atau tumpang tindih hak, yang selama ini menjadi sumber sengketa pertanahan.

Dari perspektif perlindungan hukum, UU No. 6 Tahun 2023 memperkuat posisi pemegang hak yang beritikad baik dengan memberikan jaminan bahwa hak mereka tidak dapat dibatalkan secara sewenang-wenang oleh pejabat administrasi tanpa proses hukum yang sah. Hal ini selaras dengan *asas due process of law* dalam hukum administrasi, yang mengharuskan setiap tindakan pemerintah yang membatasi atau mencabut hak warga negara dilakukan melalui prosedur yang jelas, transparan, dan akuntabel.

Secara konseptual, mekanisme ganti rugi ini merupakan wujud penerapan prinsip *state liability*, dimana negara tidak hanya bertanggung jawab secara administratif tetapi juga wajib memulihkan kerugian yang timbul akibat perbuatan melanggar hukum aparturnya. Penegakan tanggung jawab hukum dilakukan melalui kombinasi jalur pidana, administratif, perdata, dan tata usaha negara sehingga dapat memberikan perlindungan maksimal terhadap hak-hak masyarakat, memulihkan kerugian negara maupun individu yang dirugikan, sekaligus menegakkan supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan pertanahan.⁶⁶

Mekanisme ganti rugi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

⁶⁶ Anjasari, S. (2024). *Analisis Terhadap Penerbitan Sertipikat Ganda SHM No. 15 dengan SHGB No. 2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Jurnal Hukum.

diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara. Regulasi ini memberikan kerangka prosedural bagi pihak yang merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau tindakan pejabat pemerintahan untuk mengajukan tuntutan ganti rugi secara bersamaan dengan gugatan pembatalan KTUN tersebut. Dalam proses ini, penggugat memiliki beban pembuktian untuk menunjukkan adanya kerugian nyata yang secara langsung diakibatkan oleh keputusan atau tindakan dimaksud. Apabila gugatan dinyatakan beralasan, hakim PTUN berwenang memerintahkan pembayaran ganti rugi dengan jumlah yang tegas tercantum dalam amar putusan. Tahap pelaksanaan pembayaran mengikuti mekanisme eksekusi sebagaimana diatur dalam hukum acara PTUN, sehingga memastikan kepastian pelaksanaan putusan.

Pengaturan ini diperkuat oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Peraturan ini memperluas objek sengketa yang dapat diajukan di PTUN, mencakup tidak hanya KTUN formal, tetapi juga tindakan faktual pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian bagi pihak tertentu. Dengan demikian, perbuatan pejabat ATR/BPN yang merugikan masyarakat, baik melalui keputusan tertulis maupun tindakan nyata yang tidak berbentuk KTUN, dapat dimintakan ganti rugi di PTUN. Hubungan antara PP 43/1991 dan PERMA 2/2019 bersifat saling melengkapi: PP 43/1991 memberikan pengaturan detail mengenai tata cara pelaksanaan ganti rugi, sedangkan PERMA 2/2019 menetapkan cakupan objek

sengketa dan memperjelas kompetensi PTUN dalam mengadili perkara yang melibatkan perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan.⁶⁷

Dalam mekanisme penyelesaian sengketa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), tuntutan ganti rugi diposisikan sebagai tuntutan tambahan, serupa dengan praktik penyelesaian sengketa tata usaha negara pada umumnya. Sebagai tuntutan tambahan, keberadaannya bergantung pada tuntutan pokok, sehingga dikabulkan atau tidaknya ganti rugi tersebut ditentukan oleh hasil pemeriksaan terhadap tuntutan pokoknya.

Apabila sengketa berkaitan dengan tindakan faktual pemerintah, maka tuntutan pokoknya adalah ganti rugi. Hal ini disebabkan karena tindakan faktual pemerintah merupakan pekerjaan rutin yang dilaksanakan secara berkesinambungan dan dikualifikasikan sebagai fakta hukum (*rechtsfeiten*), bukan tindakan hukum. Pekerjaan rutin pemerintah pada dasarnya tidak dapat dijadikan objek tuntutan hukum, kecuali apabila terdapat pihak yang dirugikan. Oleh karena itu, tuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b dan huruf c Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 2 Tahun 2019 yakni tuntutan untuk tidak melakukan tindakan pemerintahan atau menghentikan tindakan pemerintahan tidak dapat diterapkan pada perkara yang objeknya adalah tindakan faktual pemerintah.

Sebaliknya, apabila perkara menyangkut perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yang mencakup tindakan aktif (*doen*) berupa melakukan sesuatu yang dilarang, tindakan pasif (*niet doen*) atau tidak melakukan sesuatu yang seharusnya

⁶⁷ Dewandaru, P. A., Hastuti, N. T., & Wisnaeni, F. (2020). Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional. *Notarius*, 13(1), 154–169.

dilakukan, maupun pembiaran (*laten*), maka tuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b dan huruf c Perma Nomor 2 Tahun 2019 dapat diterapkan. Bahkan, tuntutan pada huruf a yakni untuk melakukan tindakan pemerintahan juga dimungkinkan, sepanjang terdapat kerugian yang timbul serta hubungan kausal yang jelas antara perbuatan melanggar hukum tersebut dengan kerugian yang dialami.

Kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah menimbulkan kewajiban untuk memulihkan keadaan pada kondisi semula sebagaimana sebelum terjadinya perbuatan tersebut (*herstel in de vorige toestand*). Apabila pemulihan ke kondisi semula tidak memungkinkan untuk dilaksanakan, maka pemerintah berkewajiban memberikan kompensasi berupa ganti kerugian. Secara umum, ketentuan mengenai ganti kerugian diatur dalam Pasal 120 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), yang pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya, serta dijabarkan secara lebih rinci dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi atas Pelaksanaan Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, ganti rugi diartikan sebagai pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata yang menjadi beban Badan Tata Usaha Negara (TUN) berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) akibat kerugian materiil yang dialami penggugat. Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa ganti rugi

yang menjadi tanggung jawab Badan TUN di tingkat pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan tanggung jawab Badan TUN di daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Besaran ganti rugi tersebut ditetapkan dalam Pasal 3, yakni paling sedikit sebesar Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Jumlah nominal tersebut dinilai sangat kecil, terlebih dalam konteks kondisi ekonomi saat ini, sehingga berpotensi tidak sebanding dengan kerugian riil yang diderita individu atau badan hukum perdata. Selain itu, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan terkait, mekanisme pencairan ganti rugi kerap memakan waktu lama, melalui proses yang rumit dan tanpa batas waktu yang jelas. Kondisi ini, sebagaimana diungkapkan oleh Enrico, bertentangan dengan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan, sehingga perjalanan sengketa yang telah berlangsung panjang berisiko tidak tuntas (*justice delayed is justice denied*).

Meskipun dalam penjelasan Pasal 120 ayat (3) UU PTUN ditegaskan bahwa besarnya ganti rugi harus mempertimbangkan keadaan yang nyata, namun jumlahnya tetap tidak dapat melebihi ketentuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) PP No. 43 Tahun 1991, ganti rugi yang telah ditetapkan melalui putusan PTUN bersifat tetap dan tidak dapat diubah, meskipun terdapat tenggang waktu antara penetapan putusan dengan pelaksanaan pembayarannya. Penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa tenggang waktu pembayaran tidak mempengaruhi jumlah ganti rugi yang diputuskan oleh hakim, sehingga tidak dimungkinkan adanya permintaan tambahan berupa bunga atas nilai ganti rugi

tersebut. Mekanisme ganti rugi juga dapat diperoleh melalui proses non-litigasi berdasarkan Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 mengatur ajudikasi khusus sebagai mekanisme penyelesaian sengketa maladministrasi yang berujung pada pemberian ganti rugi tanpa melalui proses peradilan. Ajudikasi khusus dimaksudkan sebagai alternatif penyelesaian yang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan, sehingga memberikan akses keadilan yang lebih luas bagi masyarakat yang dirugikan oleh tindakan maladministrasi, termasuk yang dilakukan oleh pejabat ATR/BPN.

Persyaratan untuk menempuh ajudikasi khusus diatur secara tegas dalam Pasal 3 Peraturan Ombudsman No. 31 Tahun 2018, yaitu: (1) telah terjadi maladministrasi yang dibuktikan melalui proses pemeriksaan oleh Ombudsman; dan (2) para pihak sepakat untuk menyelesaikan sengketa melalui mekanisme ajudikasi. Kesepakatan ini penting karena ajudikasi khusus bersifat non-litigasi dan menempatkan kedua belah pihak dalam kerangka penyelesaian administratif, bukan peradilan.

Tahapan ajudikasi khusus dimulai dengan pengajuan permohonan kepada Ombudsman oleh pihak yang dirugikan. Selanjutnya, Ombudsman melakukan pemeriksaan dan pembuktian untuk memastikan adanya maladministrasi dan besaran kerugian yang diderita. Tahap akhir adalah putusan ajudikasi yang bersifat final dan mengikat secara administratif, artinya pejabat atau badan yang menjadi pihak terlapor berkewajiban melaksanakan putusan tersebut sesuai ketentuan yang berlaku. Walaupun tidak memiliki kekuatan eksekutorial layaknya putusan pengadilan, putusan ajudikasi memiliki legitimasi administratif yang kuat dan dapat

menjadi dasar tindakan korektif oleh instansi terkait.

Perspektif hubungan regulasi, PP 43 Tahun 1991 dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 mengatur jalur litigasi di PTUN yang menghasilkan putusan berkekuatan hukum tetap dan dapat dieksekusi secara yuridis. Sementara itu, Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 menyediakan jalur alternatif di luar pengadilan yang menitikberatkan pada pemulihan kerugian melalui mekanisme administratif. Keunggulan ajudikasi khusus terletak pada sifatnya yang relatif cepat, sederhana, dan berbiaya rendah dibandingkan proses peradilan. Namun demikian, kekuatan eksekusinya bersifat administratif sehingga pelaksanaannya bergantung pada kepatuhan pihak yang direkomendasikan untuk memberikan ganti rugi. Dengan demikian, pihak yang dirugikan akibat perbuatan melanggar hukum oleh pejabat ATR/BPN memiliki pilihan strategis: menempuh jalur litigasi di PTUN untuk memperoleh putusan yang memiliki kekuatan eksekutorial penuh, atau memanfaatkan jalur Ombudsman untuk memperoleh ganti rugi secara administratif dengan proses yang lebih efisien.⁶⁸

⁶⁸ Asniar, A., & Sulaeman, E. (2020). Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Khusus Ombudsman. *Alauddin Law Development Journal*, 2(2), 240-248.