

## **BAB II**

### **UNSUR PERBUATAN MELANGGAR HUKUM OLEH ATR/BPN TERHADAP TERBITNYA SERTIPIKAT HAK MILIK GANDA**

#### **2.1 Bentuk Perbuatan Melanggar Hukum yang Dilakukan oleh ATR/BPN Terhadap Terbitnya Sertipikat Hak Milik Ganda**

Fenomena penerbitan sertipikat hak milik ganda merupakan bentuk pelanggaran hukum yang serius dan relatif sering terjadi, yang umumnya bersumber dari kelalaian, kesalahan prosedural, atau bahkan penyimpangan yang melibatkan aparaturnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Praktik tersebut tidak hanya menimbulkan kerugian secara materil, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum mengenai status kepemilikan tanah, yang pada gilirannya berpotensi memicu sengketa berkepanjangan di antara para pemegang hak yang sah.

Perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan merupakan konsep penting dalam hukum administrasi negara yang menjadi dasar bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut perlindungan hak melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara. Dari perspektif hukum administrasi, penerbitan sertipikat ganda oleh ATR/BPN dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pelanggaran tersebut memberi dasar bagi penggugat untuk

mengajukan gugatan pembatalan KTUN dan, apabila terbukti menimbulkan kerugian, dapat disertai tuntutan ganti rugi sesuai Pasal 97 ayat (9) UU PTUN. Lebih lanjut, tindakan ini bertentangan dengan asas kepastian hukum yang menjadi salah satu prinsip fundamental dalam pengaturan pertanahan di Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Asas ini menggariskan pentingnya pemberian jaminan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, agar hak tersebut tidak mudah diganggu gugat atau dirugikan pihak lain. Selain itu, Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sistem pendaftaran tanah harus mampu memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum secara optimal, sehingga setiap penerbitan sertifikat wajib dilakukan dengan akurasi tinggi dan tanpa menimbulkan duplikasi dokumen.<sup>34</sup>

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menetapkan adanya empat unsur kumulatif yang harus dipenuhi untuk membuktikan terjadinya perbuatan melanggar hukum (PMH) dalam suatu gugatan, yakni: (1) perbuatan yang melanggar hukum, (2) adanya unsur kesalahan atau kelalaian, (3) timbulnya kerugian pada pihak lain, dan (4) adanya hubungan kausal antara perbuatan tersebut dengan kerugian yang terjadi. Dalam kaitannya dengan administrasi pertanahan, apabila Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terbukti menerbitkan sertifikat hak milik ganda tanpa terlebih dahulu mencabut hak yang sebelumnya telah terdaftar, maka hal

---

<sup>34</sup> Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

tersebut dapat diartikan sebagai terpenuhinya unsur-unsur perbuatan melanggar hukum, termasuk kesalahan dalam aspek administratif.<sup>35</sup>

Perbuatan melanggar hukum dalam penerbitan sertipikat ganda tidak hanya mencakup pelanggaran terhadap peraturan tertulis seperti PP No. 24 Tahun 1997 atau Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020, tetapi juga mencakup pelanggaran terhadap asas kepatutan, asas kehati-hatian, dan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dalam sistem hukum Indonesia, pengertian "melanggar hukum" telah diperluas oleh Mahkamah Agung melalui berbagai putusan, salah satunya menyatakan bahwa suatu tindakan dikatakan melanggar hukum apabila bertentangan dengan norma hukum, norma sosial, norma agama, serta kepatutan dalam masyarakat.<sup>36</sup>

Dari perspektif hukum pidana, penerbitan sertipikat hak milik ganda yang dilakukan secara sengaja atau dengan motif tertentu dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana yang bersifat serius. Berdasarkan Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), perbuatan tersebut termasuk dalam kategori pemalsuan surat, mengingat sertipikat tanah merupakan dokumen resmi, sehingga penerbitannya secara ganda tanpa dasar hukum yang sah dapat dipersamakan dengan pemalsuan dokumen negara, dan apabila perbuatan tersebut dilakukan oleh pejabat yang menyalahgunakan kewenangan yang melekat pada jabatannya, maka ketentuan Pasal 421 KUHP mengenai penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat dapat diberlakukan.

---

<sup>35</sup> Indah, S. (2020). Perbuatan melanggar hukum (PMH) dalam hukum pidana dan hukum perdata. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 11(1). <https://doi.org/10.35968/jh.v11i1.651>

<sup>36</sup> Dewandaru, P. A., Hastuti, N. T., & Wisnaeni, F. (2020). Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertipikat ganda di badan pertanahan nasional. *Notarius*, 13(1), 154–169.

Tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam Pasal 263 KUHP termasuk dalam kategori *eenvoudige valsheid in geschriften* atau pemalsuan surat pada umumnya. Unsur pokok dalam pasal ini mencakup perbuatan membuat surat palsu (*valschelijk opmaken*) maupun memalsukan surat (*vervalsen*), dengan maksud agar surat tersebut digunakan atau dianggap seolah-olah asli dan benar. Adapun yang dimaksud dengan membuat surat palsu adalah menciptakan sebuah dokumen yang sebelumnya tidak ada, tetapi diberi isi yang sebagian atau seluruhnya tidak sesuai dengan kebenaran. Sementara itu, memalsukan surat berarti mengubah atau memodifikasi isi maupun bentuk surat yang sudah ada sehingga isinya tidak lagi sesuai dengan keadaan sebenarnya. Dalam doktrin hukum pidana, pemalsuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yakni pemalsuan intelektual (*intellectuele valsheid*), yaitu ketika isi surat tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya, dan pemalsuan materiil (*materiele valsheid*), yaitu ketika dokumen dibuat seolah-olah berasal dari pihak tertentu padahal bukan, misalnya dengan meniru tanda tangan pihak lain.<sup>37</sup>

Pada penerbitan sertipikat ganda oleh ATR/BPN, perbuatan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai pemalsuan surat karena sertipikat tanah merupakan dokumen otentik yang menimbulkan hak dan kewajiban hukum. Penerbitan sertipikat baru atas bidang tanah yang sama tanpa membatalkan sertipikat sebelumnya berarti telah menimbulkan dokumen pertanahan dengan isi yang bertentangan dengan fakta hukum, sehingga memenuhi unsur pemalsuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 KUHP. Dengan demikian, pejabat yang

---

<sup>37</sup> Sasongko, R., Prawesthi, W., & Amiq, B. (2025). Tindak Pidana Pemalsuan Surat atau Dokumen dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah. *Jurnal Fundamental Justice*, 6(1), 85-100.

secara sengaja menerbitkan sertipikat ganda dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atas dasar pemalsuan surat, di samping tanggung jawab administrasi dan perdata yang melekat pada institusi ATR/BPN.

Selain dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan surat, penerbitan sertipikat ganda oleh pejabat ATR/BPN juga berpotensi memenuhi unsur tindak pidana penyalahgunaan jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 421 KUHP. Pasal ini menyatakan bahwa “Seorang pejabat yang dengan menyalahgunakan kekuasaan memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan, atau membiarkan sesuatu, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan.” Unsur pokok dari tindak pidana ini adalah adanya penyalahgunaan kekuasaan yang melekat pada jabatan, yang digunakan secara melawan hukum dan berpotensi merugikan pihak lain.<sup>38</sup>

Dalam praktik administrasi pertanahan, pejabat ATR/BPN diberikan kewenangan penuh untuk meneliti, memverifikasi, dan menerbitkan sertipikat tanah. Namun, ketika kewenangan tersebut digunakan secara menyimpang, misalnya dengan sengaja menerbitkan sertipikat baru atas bidang tanah yang sudah memiliki sertipikat sah, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai penyalahgunaan jabatan. Perbuatan ini bukan hanya kelalaian administratif, tetapi sebuah tindakan aktif yang menyalahi kewenangan, karena melahirkan dokumen pertanahan yang menimbulkan kerugian bagi pemegang hak yang sah.

Apabila terbukti adanya kesengajaan dari pejabat ATR/BPN dalam

---

<sup>38</sup> Putra, Z., Wiridin, D., & Hariyadi, S. (2023). Telaah kritis penyalahgunaan wewenang jabatan (abuse of power) dalam perspektif UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4(3), 663-671.

penerbitan sertipikat ganda, maka pertanggungjawaban pidana dapat diarahkan pada individu pejabat yang bersangkutan berdasarkan Pasal 421 KUHP. Hal ini menegaskan bahwa hukum pidana memberikan sanksi personal kepada pejabat yang menyalahgunakan kewenangan jabatannya, sementara lembaga ATR/BPN secara institusional bertanggung jawab dalam ranah administrasi dan perdata.

Penerbitan sertipikat ganda yang apabila dilakukan dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau pihak lain yang mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara, juga dapat dijerat dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa setiap penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara termasuk dalam kategori tindak pidana korupsi yang dapat dikenai sanksi pidana berat. Dengan demikian, penerbitan sertipikat hak milik ganda tidak hanya berimplikasi pada ranah hukum perdata, tetapi juga berpotensi menimbulkan pertanggungjawaban pidana, termasuk pemidanaan atas tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi. Penegakan hukum yang konsisten dan tegas menjadi instrumen penting dalam menjaga integritas administrasi pertanahan serta memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi masyarakat.

Hukum administrasi negara modern, lembaga pemerintah seperti ATR/BPN tidak kebal dari tanggung jawab perdata. Asas negara hukum (*rechstaat*) menempatkan setiap lembaga pemerintahan di bawah kontrol hukum, termasuk dalam hal pelaksanaan tugas administratif. Ketika ATR/BPN menerbitkan sertipikat ganda atas bidang tanah yang sama tanpa melalui verifikasi yang ketat

terhadap data yuridis dan fisik, maka tindakan tersebut berpotensi memenuhi unsur-unsur PMH. Hal ini menjadi sangat krusial mengingat sertifikat tanah merupakan alat bukti otentik yang harus memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak.<sup>39</sup>

Dari perspektif hukum administrasi negara, penerbitan sertifikat hak milik ganda merupakan indikasi terjadinya penyalahgunaan wewenang atau maladministrasi, sebagaimana secara tegas dilarang dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pelanggaran administratif ini kerap terjadi melalui pengabaian prosedur verifikasi data fisik dan yuridis yang seharusnya dilakukan secara ketat, penerbitan sertifikat tanpa pengumuman pendaftaran, maupun penerbitan sertifikat baru tanpa terlebih dahulu membatalkan sertifikat yang sebelumnya sah secara hukum.

Praktik maladministrasi tersebut menimbulkan cacat hukum pada keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Keputusan yang cacat hukum ini dapat dijadikan objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang memberikan hak kepada pihak yang dirugikan untuk memohon pembatalan keputusan tata usaha negara tersebut.

Yurisprudensi tersebut menunjukkan bahwa tindakan administratif yang dilakukan oleh lembaga negara seperti ATR/BPN tidak terlepas dari prinsip-prinsip

---

<sup>39</sup> Putra, N., & Alfarisi, S. (2022). Jaminan hukum terkait pencatatan sertifikat kepemilikan tanah. *Jurnal Lex Lectio*, 1(1), 48–61. <https://doi.org/10.61715/jlexlectio.v1i1.16>

keperdataan. Jika terjadi pelanggaran terhadap asas kehati-hatian, kelalaian dalam memverifikasi dokumen, atau pengabaian terhadap hak-hak yang sudah ada, maka tindakan tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban hukum sebagaimana lazimnya dalam gugatan PMH. Hal ini membuktikan bahwa norma-norma hukum privat tetap berlaku terhadap entitas publik ketika tindakan administratif mereka menimbulkan akibat hukum yang merugikan pihak lain.<sup>40</sup>

Tanggung jawab hukum perdata memiliki keterkaitan yang erat dengan unsur perbuatan melanggar hukum (PMH) dalam kasus penerbitan sertipikat hak milik ganda oleh ATR/BPN. Dalam hal ini, penggunaan gugatan PMH merupakan sarana hukum yang sah dan relevan untuk menuntut pemulihan hak atas kerugian yang ditimbulkan. Pemahaman terhadap mekanisme ini tidak hanya memiliki nilai penting dalam ranah akademik, tetapi juga memberikan kontribusi signifikan bagi pembentukan sistem administrasi pertanahan yang tertib, transparan, dan bertanggung jawab, sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum.<sup>41</sup>

## **2.2 Unsur Kerugian yang dialami Pemegang Hak atas Terbitnya Sertipikat Hak Milik Ganda**

Kerugian dalam perspektif hukum administrasi negara merupakan unsur penting dalam menilai adanya perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat tata usaha negara, khususnya dalam konteks penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang cacat administratif. Dalam rezim peradilan tata usaha negara,

---

<sup>40</sup> Ibid. hlm 167

<sup>41</sup> Rejekiingsih, T. (2016). Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum. *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8744>

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, penggugat berkewajiban membuktikan adanya kerugian yang timbul sebagai akibat langsung dari terbitnya keputusan administratif yang disengketakan. Dalam perkara pertanahan, khususnya penerbitan sertipikat hak milik ganda, kerugian menjadi indikator adanya pelanggaran prosedur atau penyalahgunaan kewenangan yang berimplikasi pada batalnya KTUN tersebut. Kerugian dapat berupa kerugian materiil, seperti hilangnya hak atas tanah atau berkurangnya nilai ekonomis tanah, maupun kerugian immateriil yang mencakup terganggunya ketenteraman, rasa aman, dan reputasi pemegang hak yang sah.<sup>42</sup>

Pemilik sah tanah yang menghadapi penerbitan sertipikat ganda atas bidang tanahnya mengalami kerugian materiil yang sangat berarti, seperti hilangnya hak untuk menggunakan, memanfaatkan, serta mengalihkan kepemilikan atas tanah tersebut. Situasi ini mengakibatkan hilangnya nilai ekonomis aset yang seharusnya menjadi milik yang terlindungi secara hukum, sehingga potensi pemanfaatan tanah sebagai modal ekonomi praktis menjadi terhambat atau bahkan hilang sama sekali. Di samping itu, munculnya pihak lain yang mengantongi dokumen serupa dari lembaga resmi menyebabkan sengketa kepemilikan yang secara sistemik menimbulkan ketidakpastian hukum dan beban sosial-politik bagi pemilik sah. Nilai tanah yang pada awalnya berperan sebagai sumber kesejahteraan berubah menjadi sumber konflik dan kerugian finansial yang berkelanjutan.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Badruzaman, M. D. (1994). *Kompendium Hukum Perikatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

<sup>43</sup> Santoso, U. (2018). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.

Dampak kerugian tidak hanya terbatas pada aspek ekonomi saja, tetapi juga melemahkan status hukum pemilik sah. Sertipikat tanah yang seharusnya menjadi alat bukti hak milik paling kuat dan tak terbantahkan menjadi kehilangan kredibilitasnya apabila terdapat sertipikat ganda yang diterbitkan untuk bidang yang sama. Situasi ini menimbulkan dilema hukum, di mana keberadaan dua dokumen resmi yang bersaing melemahkan posisi hukum pemilik asli, khususnya dalam hubungan dengan pihak ketiga seperti bank, calon pembeli, atau investor yang membutuhkan kepastian legalitas sebagai syarat transaksi. Ketidakpastian hukum ini secara simultan menciptakan risiko bagi pemilik sah dalam melaksanakan haknya dan menimbulkan ketidakpercayaan terhadap sistem hukum pertanahan.<sup>44</sup>

Sumber utama dari terjadinya kerugian ini adalah kelalaian prosedural yang dilakukan oleh lembaga pertanahan, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau instansi terkait. Proses administrasi yang tidak memadai, mulai dari tidak dilaksanakannya verifikasi yuridis dan fisik secara menyeluruh, lemahnya koordinasi antarinstansi yang berwenang, hingga kurangnya sistem pendataan yang terintegrasi secara digital, semuanya berkontribusi munculnya sertipikat ganda. Hal ini menandakan gagal terimplementasinya asas kehati-hatian (*prudential principle*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik pertanahan. Ketidakpatuhan pada asas legalitas dan kepastian hukum yang tertera dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya mengindikasikan adanya kelalaian administratif, yang kemudian secara hukum disebut sebagai Perbuatan melanggar Hukum oleh badan publik. Akibatnya, pemilik sah mengalami kerugian prosedural yang memperpanjang

---

<sup>44</sup> Ibid. hlm 65

proses penegakan hak dan pemulihan keadilan.<sup>45</sup>

Pembuktian dalam sengketa pertanahan mewajibkan pemilik sah untuk menghadirkan rangkaian alat bukti yang lengkap dan sah secara hukum, seperti sertipikat hak milik yang lebih dahulu diterbitkan, akta jual beli atau hibah yang diakui secara notarial, bukti pembayaran pajak atas tanah, surat riwayat tanah dari aparat desa, hingga keterangan saksi yang mendukung penguasaan fisik dan permohonan hak. Namun, persoalan administratif yang sering tidak tertata rapi serta tumpang tindihnya data pertanahan menyebabkan validitas alat bukti tersebut kerap dipersoalkan di persidangan. Tidak jarang pula, pihak tergugat maupun BPN menyampaikan dalih pembelaan berupa kesalahan prosedural atau keberadaan dokumen tandingan yang dianggap sah, sehingga menimbulkan posisi yang lemah bagi pemilik sah dalam upaya pembuktian. Realitas ini mencerminkan kompleksitas beban pembuktian yang tinggi, yang kerap mengarah pada proses peradilan yang panjang, menelan biaya besar, serta berdampak psikologis bagi pihak yang mencari keadilan.<sup>46</sup>

Kerugian yang dialami pemilik sah akibat munculnya sertipikat ganda menimbulkan implikasi serius tidak hanya dalam hubungan antar subjek hukum secara individual, namun juga berdampak pada tatanan hukum negara. Ketika negara, melalui instansi pertanahan, gagal memberikan perlindungan hukum yang efektif dan kepastian atas hak milik, hal ini berpotensi melanggar hak konstitusional

---

<sup>45</sup> Rizqi, A. A. (2018). *Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Semarang)*. 11(2), 141–145.

<sup>46</sup> Murni, C. S., Kelen, B. B., & Sulaiman, S. (2022). The legal certainty of land ownership right in registration's context. *International Journal of Law Reconstruction*, 6(1), 13.

warga negara sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 tentang hak atas kepemilikan dan jaminan perlindungan hukum, serta amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yang mewajibkan negara memberikan kepastian hukum melalui sistem pendaftaran tanah. Kegagalan negara menunaikan amanat konstitusi ini menimbulkan krisis kepercayaan terhadap legitimasi negara hukum dan kelembagaan publik.

Unsur kerugian ini tidak hanya mencakup kehilangan nilai ekonomis secara langsung, tetapi juga kerugian yang bersifat prosedural, immateriil, dan konstitusional, yang kesemuanya dapat dianalisis pula melalui perspektif hukum administrasi negara.

Menurut Philipus M. Hadjon, tindakan atau keputusan pejabat tata usaha negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan menimbulkan kerugian bagi warga negara dapat dikualifikasikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* atau perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Dalam konteks administrasi pertanahan, terbitnya sertipikat ganda merupakan akibat dari kelalaian administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau instansi terkait, yang tidak menjalankan prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 1997.<sup>47</sup>

Secara kategoris, kerugian yang dialami pemegang hak dapat diuraikan sebagai berikut.

---

<sup>47</sup> Hadjon, P. M. (2007). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

1. kerugian materiil yang meliputi kehilangan hak untuk menggunakan, memanfaatkan, dan mengalihkan tanah. Nilai ekonomis tanah yang seharusnya menjadi aset produktif menjadi terhenti pemanfaatannya akibat sengketa, sehingga berimplikasi pada hilangnya potensi pendapatan atau keuntungan. Dalam hukum administrasi, kerugian materiil ini juga mencakup biaya-biaya yang dikeluarkan dalam upaya administratif dan litigasi, termasuk biaya perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
2. kerugian immateriil berupa hilangnya kepastian hukum dan rasa aman terhadap hak kepemilikan. Asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mewajibkan setiap tindakan pejabat pemerintahan didasarkan pada kepastian hukum yang jelas. Terbitnya sertipikat ganda merupakan indikasi diabaikannya asas ini, sehingga menimbulkan kerugian psikologis, ketidaknyamanan sosial, dan penurunan kepercayaan masyarakat terhadap otoritas pertanahan.
3. kerugian prosedural (*procedural loss*) yang timbul akibat proses administrasi yang tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum. Penerbitan sertipikat ganda kerap disebabkan oleh tidak dilaksanakannya pengukuran yang cermat, pengumuman pendaftaran tanah yang tidak memadai, atau diabaikannya keberatan pihak ketiga dalam masa pengumuman. Pelanggaran prosedur ini menimbulkan

hambatan bagi pemilik hak dalam memperoleh pemulihan, serta memperpanjang proses penyelesaian sengketa.

4. kerugian akibat hilangnya potensi manfaat ekonomi (*loss of opportunity*), yaitu kerugian karena terhalangnya pemilik tanah untuk memanfaatkan tanahnya dalam kegiatan ekonomi yang sah, seperti menjaminkan ke bank atau menjual kepada pihak ketiga. Perspektif ini sejalan dengan praktik peradilan administrasi yang mengakui bahwa kerugian tidak hanya terbatas pada yang telah terjadi, tetapi juga mencakup peluang ekonomi yang hilang akibat tindakan administrasi yang keliru.
5. kerugian konstitusional yang timbul akibat pelanggaran terhadap hak kepemilikan sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak memiliki hak milik pribadi dan mendapatkan perlindungan hukum atas hak tersebut. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 juga menegaskan hak warga negara untuk memperoleh pelayanan administrasi yang adil, pasti, dan transparan. Apabila negara melalui BPN gagal memenuhi kewajiban tersebut, maka kerugian yang timbul dapat menjadi dasar tuntutan ganti rugi berdasarkan *onrechtmatige overheidsdaad*.

Tanggung jawab negara terhadap kerugian akibat sertipikat ganda bukan hanya merupakan kewajiban hukum, tetapi juga merupakan wujud akuntabilitas pemerintahan yang demokratis dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara.

unsur kerugian dalam perkara sertifikat hak milik ganda memiliki dimensi yang lebih kompleks daripada sekadar kehilangan fisik atau nilai ekonomi tanah. Analisis dari sudut pandang hukum administrasi menunjukkan bahwa kerugian tersebut mencakup aspek materiil, immateriil, prosedural, ekonomi, dan konstitusional, yang kesemuanya bermuara pada kelalaian pejabat publik dalam menjamin kepastian hukum dan melaksanakan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>48</sup>

### **2.3 Koherensi Unsur Perbuatan Melanggar Hukum oleh ART/BPN dalam Putusan Nomor 79 PK/TUN/2018**

Perkara ini bermula dari gugatan yang diajukan oleh Ny. Margaretha Tjandra selaku Penggugat terhadap Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan (Tergugat I) dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar (Tergugat II). Gugatan tersebut juga melibatkan Dr. Hasan Anoez sebagai Penggugat II Intervensi, serta Peter David sebagai Tergugat II Intervensi. Objek sengketa adalah dua keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh ATR/BPN, yaitu: (1) Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 03/Pbt/BPN-73/2015 tanggal 9 Maret 2015, yang membatalkan SK Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 520.1/961/453/53-01/97 tanggal 8 Juli 1997 tentang pemberian Hak Milik kepada Dr. Hasan Anoez, sekaligus membatalkan Sertipikat Hak Milik

---

<sup>48</sup> Ginting, D. (2016). Land Registration In Information Technology Perspective A Basis Of Basic Agrarian Law In Indonesia. *International Journal of Scientific & Technology Research*, 5(5), 184–186.

(SHM) No. 2/Sawerigading seluas 860 m<sup>2</sup> atas nama Ny. Margaretha Tjandra, dengan alasan terdapat cacat hukum administrasi; dan (2) Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar Nomor 646/300.7-73.71/III/2015 tanggal 23 Maret 2015, yang memerintahkan Ny. Margaretha Tjandra menyerahkan kembali sertipikat tersebut dalam waktu 14 hari disertai ancaman akan diumumkan di media massa apabila tidak dipenuhi.

Ny. Margaretha Tjandra memperoleh SHM No. 2/Sawerigading berdasarkan Akta Jual Beli No. 04/2013 yang dibuat di hadapan Notaris Mardiana Kadir, S.H., dari penjual Dr. Hasan Anoez selaku pemegang sah hak milik tersebut sejak penerbitan tahun 1997. Selama proses peralihan dan balik nama, tidak pernah ada keberatan ataupun penolakan dari pihak BPN. Namun, pada tanggal 27 Maret 2015, Penggugat menerima dua surat sekaligus yang masing-masing membatalkan hak miliknya dan memerintahkan pengembalian sertipikat.

Penggugat mendalilkan bahwa tindakan Tergugat I dan Tergugat II merupakan bentuk perbuatan sewenang-wenang yang bertentangan dengan ketentuan hukum positif, antara lain Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah, Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011, serta PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Penggugat, alasan “cacat administrasi” yang digunakan tidak memiliki dasar hukum yang jelas dan justru bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yang membatalkan hak pihak intervensi (Peter David) dan memperkuat hak

atas tanah milik Penggugat.

Penggugat menilai bahwa SK pembatalan tersebut mengandung kontradiksi internal. Di satu sisi, menyatakan batal SHM No. 2/Sawerigading karena cacat administrasi, tetapi di sisi lain memulihkan hak atas nama Peter David melalui SHM No. 7/Mangkura yang secara yuridis telah dibatalkan oleh 17 putusan pengadilan sebelumnya. Penggugat juga mempermasalahkan penggunaan hasil “gelar perkara” internal serta surat pihak ketiga (O.C. Kaligis) sebagai dasar pembatalan, karena tidak melalui proses pembuktian di pengadilan dan tidak melibatkan pihak yang dirugikan.

Tindakan tersebut dinilai telah merugikan Penggugat, baik secara materiil berupa hilangnya hak kepemilikan tanah dan potensi manfaat ekonomisnya, maupun secara immateriil berupa ketidakpastian hukum, tekanan psikologis, dan rusaknya reputasi sebagai pembeli beritikad baik. Oleh karena itu, Penggugat mengajukan gugatan ke PTUN Makassar dengan tuntutan agar kedua SK tersebut dibatalkan dan dinyatakan tidak sah, serta hak kepemilikannya dipulihkan.

Majelis Hakim PTUN Makassar kemudian memeriksa perkara ini dan menilai bahwa gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU PTUN, sehingga dapat diterima. Hakim menegaskan bahwa SK yang menjadi objek sengketa memenuhi kriteria sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final. Namun, pertimbangan hukum mengungkap adanya ketidaksinkronan antara isi SK dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga bertentangan dengan asas kepastian hukum dan prinsip res judicata. Akhirnya, Majelis memutuskan untuk

mengabulkan gugatan Penggugat dan membatalkan kedua SK tersebut, serta memerintahkan pemulihan hak Penggugat sebagai pemegang sah SHM No. 2/Sawerigading.

Unsur *perbuatan* dalam perkara Nomor 79 PK/TUN/2018 (43/G/2015/PTUN.Mks) pada konteks perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) terwujud melalui tindakan nyata yang dilakukan oleh pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai Tergugat I dan Tergugat II. Tindakan tersebut meliputi penerbitan Surat Keputusan (SK) No. 03/Pbt/BPN-73/2015 tanggal 9 Maret 2015 oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan yang membatalkan SK No. 520.1/961/453/53-01/97 tanggal 8 Juli 1997 dan Sertipikat Hak Milik (SHM) No. 2/Sawerigading atas nama Ny. Margaretha Tjandra dengan alasan cacat hukum administrasi. Selain itu, Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar (Tergugat II) mengeluarkan SK No. 646/300.7-73.71/III/2015 tanggal 23 Maret 2015 yang memerintahkan Penggugat mengembalikan SHM tersebut dalam jangka waktu 14 hari dengan ancaman pengumuman di media massa.

Unsur *kesalahan* terlihat dari adanya pelanggaran terhadap ketentuan hukum positif maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Dari segi hukum formil, pembatalan sertipikat tidak memenuhi prosedur yang ditetapkan dalam Pasal 106–107 Permenag/BPN No. 9 Tahun 1999 dan Pasal 6 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011, yang mensyaratkan adanya putusan pengadilan atau bukti autentik cacat administrasi sebelum pembatalan dapat dilakukan. Dari segi hukum materiil, substansi SK pembatalan bertentangan dengan 17 putusan

pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yang justru membatalkan hak pihak intervensi (Peter David) dan memperkuat hak atas tanah milik Penggugat. Selain itu, tindakan Tergugat melanggar asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf a, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta melanggar asas larangan bertindak sewenang-wenang karena proses pembatalan dilakukan tanpa melibatkan pihak yang dirugikan (*audi et alteram partem*), dan hanya mendasarkan pada “gelar perkara” internal serta surat pihak ketiga tanpa mekanisme pembuktian yuridis.

Unsur *kerugian* dalam perkara ini terbukti nyata, baik secara materiil maupun immateriil. Kerugian materiil terwujud dalam hilangnya hak milik Penggugat atas tanah seluas 860 m<sup>2</sup> di Jalan Botolempangan, Kota Makassar, yang diperoleh secara sah melalui jual beli berdasarkan Akta Jual Beli No. 04/2013. Kehilangan hak ini mengakibatkan kerugian ekonomi dan hilangnya manfaat atas tanah tersebut. Kerugian immateriil muncul dalam bentuk ketidakpastian hukum, hambatan dalam pemanfaatan tanah, tekanan psikologis akibat ancaman pengumuman pembatalan di media massa, serta rusaknya reputasi Penggugat sebagai pemegang hak beritikad baik. Kerugian-kerugian tersebut bersifat langsung (*daadwerkelijke schade*).

Unsur *kausalitas* juga terpenuhi karena terdapat hubungan sebab-akibat langsung (*direct causal verband*) antara tindakan Tergugat dengan kerugian yang dialami Penggugat. Penerbitan SK No. 03/Pbt/BPN-73/2015 dan SK No. 646/300.7-73.71/III/2015 menjadi penyebab langsung hilangnya hak milik Penggugat dan timbulnya sengketa baru dengan pihak intervensi. Kausalitas ini memenuhi prinsip *adequate veroorzaking* atau penyebab yang memadai menurut

hukum, di mana akibat yang terjadi merupakan konsekuensi logis dan dapat diprediksi dari tindakan yang dilakukan. Tanpa adanya penerbitan kedua SK tersebut, Penggugat tetap berstatus sebagai pemegang sah SHM No. 2/Sawerigading dan tidak mengalami kerugian.

Berdasarkan analisis keempat unsur tersebut, dapat disimpulkan bahwa tindakan ATR/BPN dalam perkara ini memenuhi seluruh kriteria *perbuatan melanggar hukum oleh penguasa*. Tindakan ini tidak hanya cacat dari sisi prosedural dan substansial, tetapi juga bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, serta mengabaikan asas kepastian hukum dan perlindungan terhadap pemegang hak yang beritikad baik. Putusan PTUN Makassar yang mengabulkan gugatan dan membatalkan kedua SK menjadi penguatan bahwa kewenangan ATR/BPN bersifat terbatas dan harus dijalankan sesuai hukum, demi mencegah penyalahgunaan wewenang yang dapat merugikan warga negara.

Setelah pada tingkat pertama di PTUN Makassar gugatan Ny. Margaretha Tjandra dikabulkan dan dibatalkan kedua SK yang menjadi objek sengketa, putusan tersebut dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN). Pihak Kepala Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Provinsi Sulawesi Selatan dan Peter David selaku pihak intervensi mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Pada tingkat kasasi, para Pemohon mengajukan keberatan bahwa pengadilan sebelumnya telah keliru menilai kewenangan ATR/BPN dalam membatalkan sertifikat yang dianggap cacat administrasi. Mereka menekankan bahwa pembatalan sertifikat merupakan bagian dari kewenangan atribusi ATR/BPN berdasarkan peraturan

perundang-undangan, sehingga menurut mereka tidak memerlukan putusan pengadilan.

Mahkamah Agung pada tingkat kasasi menolak dalil tersebut dan menegaskan bahwa meskipun ATR/BPN memiliki kewenangan administratif untuk membatalkan sertipikat yang cacat hukum, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut. Pelaksanaan pembatalan harus tunduk pada ketentuan formal dalam Permenag/BPN No. 9 Tahun 1999, Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011, dan asas-asas pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Majelis Kasasi menyatakan bahwa pembatalan yang dilakukan Tergugat bertentangan dengan 17 putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*res judicata*) yang justru memperkuat hak Penggugat. Oleh karena itu, kasasi dinyatakan ditolak dan putusan PTUN Makassar yang dikuatkan PTTUN tetap berlaku.

Tidak puas dengan putusan kasasi, pihak ATR/BPN dan Peter David kembali menempuh upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK) Nomor 79 PK/TUN/2018. Pemohon PK mendalilkan adanya kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata dalam pertimbangan hukum, khususnya terkait penafsiran kewenangan BPN dan kedudukan hukum Penggugat. Mereka juga mengemukakan adanya bukti baru (*novum*) yang dianggap relevan untuk membatalkan putusan sebelumnya.

Mahkamah Agung pada tingkat PK menilai bahwa alasan-alasan permohonan tidak memenuhi syarat Pasal 67 UU Mahkamah Agung. Majelis PK menyatakan tidak terdapat kekhilafan hakim maupun kekeliruan nyata dalam putusan sebelumnya, dan bukti baru yang diajukan tidak bersifat menentukan (*decisive*).

Sebaliknya, Majelis PK menegaskan bahwa tindakan ATR/BPN dalam menerbitkan SK No. 03/Pbt/BPN-73/2015 dan SK No. 646/300.7-73.71/III/2015 dilakukan secara sewenang-wenang, tanpa dasar hukum yang sah, mengabaikan prosedur formal, serta bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah *inkracht*.

Dari perspektif unsur pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Mahkamah Agung secara konsisten pada tingkat kasasi dan peninjauan kembali menilai bahwa: (1) unsur perbuatan melawan hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan terpenuhi karena ATR/BPN menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final; (2) unsur bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik terpenuhi karena tindakan dilakukan di luar kewenangan yang benar, melanggar prosedur administrasi pertanahan, dan bertentangan dengan asas kepastian hukum; (3) unsur kerugian terpenuhi karena Penggugat kehilangan hak atas tanah beserta manfaat ekonomisnya, serta menderita kerugian immateriil; dan (4) unsur hubungan sebab-akibat terpenuhi karena terdapat keterkaitan langsung antara penerbitan sertifikat ganda atau SK pembatalan dengan kerugian yang dialami penggugat.

Rangkaian putusan dari tingkat pertama hingga PK memperlihatkan konsistensi peradilan dalam menilai bahwa tindakan ATR/BPN dalam perkara ini memenuhi seluruh unsur PMH oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Hal ini sekaligus menjadi preseden penting bahwa kewenangan administratif instansi pertanahan harus dijalankan selaras dengan hukum positif dan putusan pengadilan,

demi menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap pemegang hak yang beritikad baik

