

The Legal Responsibility of the Land Office in the Issuance of Certificates of Ownership on Disputed Land

Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan atas Penerbitan Sertifikat Hak Milik pada Tanah yang Menjadi Objek Sengketa

Avina Wafiroh[✉]
Universitas Negeri Semarang, Indonesia,
avinawf@students.unnes.ac.id

[✉] Corresponding email: avinawf@students.unnes.ac.id

Abstract

Land disputes remain a recurring issue in Indonesia, including in rapidly developing areas such as Bekasi Regency. One case that reflects the complexity of land affairs occurred in Tambun Selatan District, specifically in the Setia Mekar Residence Cluster 2, where residents holding Land Ownership Certificates faced land execution based on a court decision that had obtained permanent legal force. As a result, these residents lost the legal certainty previously guaranteed by their certificates. This study aims to examine the factors that led to the issuance of Land Ownership Certificates on disputed land and to analyze the form of legal responsibility held by the Land Office. The research employs a qualitative approach with a non-doctrinal method. The findings reveal that the primary causes of the issuance of Land Ownership Certificates on contested land



Author(s). This work licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0). All writings published in this journal are personal views of the author and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions. The Journal is published biannually by the Faculty of Law, Universitas Negeri Semarang, Indonesia.

include the Land Office's lack of involvement in the judicial proceedings, the existence of a peace agreement between the disputing parties, and data discrepancies between the Land Office and the court. Nevertheless, if residents feel harmed by such decisions, they still have the right to seek accountability from the Land Office and pursue legal remedies either through an administrative lawsuit to the Administrative Court or through a civil lawsuit based on an unlawful act as regulated under Article 1365 of the Indonesian Civil Code.

KEYWORDS *Land Office, Legal Certainty, Land Ownership Certificate, Land Dispute*

Sengketa pertanahan masih menjadi permasalahan yang sering terjadi di Indonesia, termasuk di wilayah yang berkembang pesat seperti Kabupaten Bekasi. Salah satu kasus yang mencerminkan kompleksitas pertanahan ini terjadi di Kecamatan Tambun Selatan, tepatnya di Cluster Setia Mekar Residence 2, di mana warga pemegang Sertifikat Hak Milik (SHM) menghadapi eksekusi lahan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Akibatnya, warga kehilangan kepastian hukum atas tanah yang telah bersertifikat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan terbitnya SHM di atas tanah sengketa serta menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum dari Kantor Pertanahan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian non-doktrinal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab utama terbitnya SHM di atas tanah sengketa antara lain adalah ketidakterlibatan Kantor Pertanahan dalam proses perkara, keberadaan akta perjanjian damai antara pihak bersengketa, serta ketidaksinkronan data antara Kantor Pertanahan dan pengadilan. Namun demikian, apabila warga merasa dirugikan oleh keputusan tersebut, mereka masih dapat meminta tanggung jawab Kantor Pertanahan dan menempuh upaya hukum melalui gugatan administratif ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau gugatan perdata berdasarkan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHP Perdata.

KATA KUNCI *Kantor Pertanahan, Kepastian Hukum, Sengketa Pertanahan, Sertifikat Hak Milik*

Introduction

Tanah merupakan permukaan bumi yang padat maupun lapisan atas bumi tempat manusia hidup dan melakukan kegiatan. Hal ini mencakup segala sesuatu yang melekat di atasnya seperti tumbuhan, bangunan, dan benda-benda lain yang menjadi bagian tak terpisahkan dari tanah tersebut. Tanah dan sumber daya alam memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam, Indonesia memiliki tanggung jawab besar dalam mengelola dan memanfaatkan kekayaan alamnya demi kesejahteraan rakyat. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang menegaskan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Ketentuan ini menegaskan bahwa tanah, air, dan sumber daya alam bukan sekadar komoditas ekonomi yang dapat dimiliki secara bebas oleh individu atau korporasi, tetapi harus dikelola oleh negara dengan tujuan utama menyejahterakan seluruh masyarakatnya. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi dasar hukum utama dalam pengelolaan pertanahan di Indonesia. UUPA bertujuan untuk menggantikan sistem agraria kolonial yang cenderung berpihak pada kepentingan asing dan kaum elit, serta memberikan landasan hukum bagi pengelolaan tanah yang lebih adil bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA mengatur berbagai aspek pertanahan, termasuk hak atas tanah, penggunaan tanah, serta kewajiban negara dalam mengelola tanah untuk kesejahteraan rakyat.¹

Dalam kehidupan saat ini, kepemilikan atas tanah tidak hanya berkaitan dengan tempat tinggal atau usaha tetapi juga menjadi dasar bagi berbagai aktivitas ekonomi dan

¹ Mulyadi and Satino, "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda," *Jurnal Yuridis* 6, no. 1 (2019): 147–73.

pembangunan.² Tanah memiliki peran utama dalam mendukung pembangunan nasional.³ Selain itu, tanah juga berfungsi sebagai lokasi bekerja, ruang untuk membesarkan keluarga, serta sebagai area untuk menjalankan berbagai ritual keagamaan. Disisi lain, adanya keterbatasan lahan tanah sering kali memicu konflik terkait hak kepemilikan. Akibatnya, banyak individu rela melakukan berbagai upaya bahkan mempertaruhkan segalanya demi memperoleh dan mempertahankan hak atas penguasaan tanah.⁴

Negara sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah bertanggung jawab untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Dalam menjamin kepastian hukum atas kepemilikan tanah, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Kegiatan ini dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 19 UUPA, yang menyatakan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah".⁵ Setelah melakukan pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemegang hak atas tanah berhak untuk menerima sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai tanda bukti otentik atas kepemilikan hak atas tanah tersebut.⁶

Sertifikat menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan

² Muhammad Rizaldi, Dian Aries Mujiburohman, and Dwi Wulan Pujiriyani, "Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Tanah Antara Hak Guna Usaha Dan Hak Milik," *Jurnal Widya Bhumi* 3, no. 2 (2023): 137–51, <https://doi.org/10.31292/wb.v3i2.62>.

³ Maulana Rafi Danendra and Dian Aries Mujiburohman, "Pembentukan Bank Tanah: Merencanakan Ketersediaan Tanah Untuk Percepatan Pembangunan Di Indonesia," *Jurnal Widya Bhumi* 2, no. 1 (2022): 1–20.

⁴ Felishella Earlene and Benny Djaja, "Implikasi Kebijakan Reforma Agraria Terhadap Ketidaksetaraan Kepemilikan Tanah Melalui Lensa Hak Asasi Manusia," *Tunas Agraria* 6, no. 2 (2023): 152–70, <https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.223>.

⁵ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria," Pub. L. No. 5 Tahun 1960 (1960).

⁶ Yulies Tiena Masriani, "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 539–52, <https://doi.org/10.33476/ajl.v7i1.331>.

surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.⁷ Adapun data yuridis mencakup status hukum kepemilikan sedangkan data fisik mencakup luas, batas, dan lokasi tanah.⁸ Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem negatif, informasi yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai ada pihak yang bisa membuktikan sebaliknya di pengadilan. Artinya, sertifikat tanah belum tentu memiliki kekuatan hukum yang mutlak karena masih bisa dibatalkan atau dinyatakan tidak berlaku melalui putusan pengadilan.⁹

Sertifikat Hak Milik (SHM) merupakan salah satu bentuk sertifikat tanah yang memiliki kekuatan hukum paling tinggi dalam sistem pertanahan di Indonesia. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa: "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah." Mengingat pentingnya posisi SHM dalam memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, proses penerbitannya semestinya dilakukan secara cermat oleh Kantor Pertanahan. Namun, dalam kenyataannya, belakangan ini ditemui kasus di mana Kantor Pertanahan selaku lembaga yang diberi kewenangan administratif untuk menerbitkan SHM justru mengeluarkan sertifikat di atas bidang tanah yang ternyata sedang dalam status sengketa.

Kasus ini terjadi di Cluster Setia Mekar Residence 2, Kecamatan Tambun Selatan, Kabupaten Bekasi, dan menjadi salah satu contoh nyata dalam menggambarkan kompleksitas persoalan pertanahan di Indonesia. Permasalahan ini bermula

⁷ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah," Pub. L. No. 24 Tahun 1997 (1997).

⁸ Rezeki Aldila Rajab, Bambang Eko Turisno, and Anggita Doramia Lumbanraja, "Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah," *Notarius* 13, no. 2 (2020): 642–54, <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31085>.

⁹ I Gusti Agung Putri Pradnyautari, "Kepastian Hukum Bagi Pihak Pemegang Sertipikat Hak Milik Berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah," *Jurnal Kertha Semaya* 8, no. 3 (2020): 413–23, <http://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/dih/article/view/359>.

dari adanya tumpang tindih kepemilikan atas sebidang tanah yang kemudian dikembangkan menjadi bangunan perumahan. Secara historis, tanah tersebut awalnya dimiliki oleh seseorang bernama Djudju Saribanon Dolly (Djudju) sejak tahun 1967. Pada tahun 1976, seseorang bernama Abdul Hamid membeli tanah seluas 3,6 hektare milik Djudju melalui Akta Jual Beli No. 272/II/1976 dan bidang tanah tersebut terdaftar sebagai SHM No. 325/Desa Jatimulya. Namun, Abdul Hamid tidak langsung membalik nama sertifikat itu sampai ia meninggal dunia.

Pada tahun 1982, Abdul Hamid menyerahkan tanah yang dibelinya kepada seseorang bernama Bambang Heryanto untuk dijual kembali. Lalu, Bambang menawarkan tanah tersebut kepada seseorang bernama Kayat. Menurut keterangan Bambang, terdapat bukti transaksi antara Kayat dan Abdul Hamid terkait penjualan tanah tersebut. Namun, menjelang pelunasan, Kayat meminta untuk bertemu langsung dengan pemilik asli sertifikat yaitu Djudju. Setelah Kayat bertemu Djudju, dibuatlah akta jual beli antara Djudju dan Kayat berdasarkan AJB No. 508/IV/T.B/1982. Sertifikat No. 325 akhirnya diserahkan Djudju kepada Kayat.

Pada tahun 1985, BPN Bekasi mencatat balik nama SHM No. 325 dari Djudju ke nama Kayat. Selanjutnya, Kayat memecah SHM No. 325 menjadi empat bidang yakni SHM No. 704, 705, 706, dan 707. Dua bidang SHM No. 704 dan 705 kemudian dijual Kayat kepada seseorang bernama Tunggul Paraloan Siagian pada tahun 1996. Pada tahun 1997, Mimi Jamilah selaku ahli waris Abdul Hamid melakukan gugatan terhadap Kayat, Tunggul, Bambang, Djudju, dan notaris Rizul Sudarmadi ke Pengadilan Negeri Bekasi. Gugatan tersebut lalu dimenangkan oleh Mimi Jamilah berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 128/PDT.G/1996/PN.BKS tertanggal 25 Maret 1997. Majelis hakim berpendapat para tergugat tidak berhak atas SHM No. 325 karena transaksi jual-beli sebelumnya tidak sah atau wanprestasi.

Setelah putusan tersebut dikeluarkan, Tunggul diketahui mendatangi Mimi Jamilah untuk mengupayakan penyelesaian secara damai terkait SHM No. 704 dan 705 yang ia beli dari Kayat. Dalam pertemuan itu, Tunggul menawarkan uang damai sebesar Rp 250 juta sebagai bentuk itikad baik. Kesepakatan

damai ini kemudian dituangkan secara resmi di hadapan notaris Rizul Sudarmadi. Tunggul kemudian mulai merealisasikan pembayaran uang damai tersebut secara bertahap. Ia pertama-tama membayar Rp 50 juta, lalu disusul dengan pembayaran kedua sebesar Rp 100 juta. Namun, sisa pembayaran sebesar Rp 100 juta tidak pernah ia lunasi hingga kini, sehingga perjanjian damai tersebut belum sepenuhnya terlaksana.

Namun, pada tahun 2002, secara diam-diam Tunggul mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk melakukan pengangkatan sita terhadap tanah yang sebelumnya menjadi objek sengketa. Dalam permohonannya, Tunggul berdalih bahwa ia telah mencapai kesepakatan perdamaian dengan pihak penggugat yakni Mimi Jamilah dan disaksikan secara resmi oleh seorang notaris. Berdasarkan dalil tersebut, pengadilan mengabulkan permohonannya dan memutuskan untuk mencabut status sita atas tanah-tanah yang dimaksud. Akan tetapi, dalam berita acara pelaksanaan pengangkatan sita, diketahui bahwa pengangkatan tidak hanya dilakukan terhadap SHM No. 704 dan 705 milik Tunggul, tetapi juga mencakup SHM No. 706 dan 707 yang merupakan milik Kayat.

Pada tahun 2020, Tunggul menjual SHM No. 705 seluas 3.290 meter kepada Abdul Bari, seorang pengembang perumahan Cluster Setia Mekar Residence 2. Setelah transaksi, Bari memecah SHM tersebut menjadi 27 bidang yang terdiri dari 19 unit rumah, dengan 10 unit telah memiliki SHM dan 9 lainnya belum dibangun, serta 8 bidang yang digunakan sebagai ruko tiga lantai. Di tahun yang sama, Pengadilan Negeri Cikarang tengah memproses permohonan eksekusi atas lahan seluas 3,6 hektare milik Mimi Jamilah berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 128/PDT.G/1996/PN.BKS yang telah berkekuatan hukum tetap. Pada tanggal 18 Desember 2024, warga menerima surat pemberitahuan mengenai rencana pelaksanaan eksekusi atas objek sengketa. Surat tersebut disampaikan oleh pihak yang berwenang dan berisi informasi mengenai jadwal serta dasar hukum pelaksanaan eksekusi yang akan dilakukan. Kemudian, pada tanggal 30 Januari 2025, eksekusi pun akhirnya dilaksanakan.¹⁰

¹⁰ Sekar Aqillah Indraswari, "Kronologi Versi Pengembang Cluster Di Tambun Mau

Fenomena terbitnya sertifikat hak milik di atas tanah yang ternyata menjadi objek sengketa menimbulkan keresahan dan kekhawatiran di kalangan masyarakat. Pada prinsipnya, Kantor Pertanahan tidak diperbolehkan menerbitkan sertifikat di atas tanah yang sedang dalam perselisihan hukum, karena hal tersebut bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Atas dasar itu, penerbitan sertifikat hak atas tanah yang masih dalam sengketa berpotensi cacat hukum karena justru menimbulkan ketidakpastian serta dapat merugikan pihak yang memiliki hak sah atas tanah tersebut.

Selain itu, apabila dilihat dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah yang masih menjadi objek sengketa dapat dikritisi melalui Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas kepastian hukum dan asas kecermatan. AAUPB merupakan seperangkat prinsip yang wajib dijadikan pedoman oleh pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangan, terutama saat mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan administratif.¹¹ Penerbitan SHM atas tanah yang bersengketa tidak hanya mencederai rasa keadilan, tetapi juga berpotensi mengandung cacat administrasi. Sebab, sertifikat merupakan produk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara, sehingga jika diterbitkan tanpa kecermatan dapat menimbulkan tanggung jawab hukum bagi Kantor Pertanahan sebagai pihak yang mengeluarkannya.

Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk dilakukan karena mencerminkan permasalahan struktural dalam sistem pertanahan di Indonesia. Kasus ini menunjukkan bagaimana ketidakjelasan status kepemilikan tanah dapat menimbulkan konflik berkepanjangan yang berdampak pada banyak pihak. Selain itu, penelitian ini juga penting untuk dilakukan karena dapat mengidentifikasi celah hukum dalam sistem administrasi pertanahan terutama dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh Kantor Pertanahan. Berdasarkan permasalahan yang telah

Digusur Meski Punya SHM," detikProperti, 2025, <https://www.detik.com/properti/berita/d-7764797/kronologi-versi-pengembang-cluster-di-tambun-mau-digusur-meski-punya-shm>.

¹¹ H. R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

diuraikan di atas, maka penulis merumuskan dua pokok permasalahan utama yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu: (1) apa saja faktor penyebab Kantor Pertanahan menerbitkan sertifikat hak milik pada tanah yang menjadi objek sengketa; dan (2) bagaimana bentuk tanggung jawab hukum Kantor Pertanahan atas penerbitan sertifikat hak milik pada tanah yang menjadi objek sengketa.

Method

Pendekatan penelitian dalam penulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian non-doktrinal. Menurut Kusumastuti dkk. penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami dan menafsirkan pengalaman, pandangan, serta perspektif subjek penelitian.¹² Sedangkan, penelitian hukum non-doktrinal atau yang juga sering disebut sebagai penelitian hukum empiris/sosiologis yaitu suatu metode penelitian yang bertujuan untuk memahami bagaimana hukum bekerja dalam kehidupan masyarakat.¹³ Fokus utama penelitian ini adalah untuk mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan diterbitkannya sertifikat hak milik atas tanah yang menjadi objek sengketa serta menemukan bentuk tanggung jawab hukum Kantor Pertanahan atas tindakan tersebut.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari dua jenis utama yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan yang berasal dari Kantor Pertanahan Kota Semarang, sedangkan data sekunder diperoleh melalui buku, artikel, dan undang-undang khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Teknik pengumpulan data yang dilakukan menggunakan teknik wawancara dan studi literatur. Validitas data yang digunakan menggunakan metode

¹² Sri Yani Kusumastuti et al., *Metodologi Penelitian (Pendekatan Kualitatif Dan Kuantitatif)*, Salemba Empat., Cet. Ke-1 (Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025).

¹³ Muhammad Abdulkadir, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Cet. I (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).

cross-check triangulasi yang didapat dari sumber dan teori. Adapun teknik analisis data menggunakan analisis data model yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman yang terdiri dari empat tahapan utama, yaitu: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Pengumpulan data dilakukan dengan menghimpun informasi dari berbagai sumber seperti wawancara atau observasi. Data yang diperoleh kemudian direduksi, yaitu disaring dan diringkas agar tetap fokus pada pokok permasalahan. Setelah itu, data disajikan dalam bentuk yang terstruktur seperti narasi atau tabel untuk memudahkan analisis. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan, di mana peneliti menafsirkan data dan memverifikasi temuan guna memastikan validitasnya.¹⁴

Result & Discussion

A. Faktor Penyebab Terbitnya Sertifikat Hak Milik pada Tanah yang Menjadi Objek Sengketa di Cluster Setia Mekar Residence 2

Manusia dan tanah memiliki hubungan yang erat dan tak terpisahkan sejak awal peradaban. Tanah bukan hanya menjadi tempat berpijak tetapi juga sebagai sumber kehidupan. Dari tanah, manusia mendapatkan makanan, tempat tinggal, hingga sumber daya alam untuk menunjang kelangsungan hidup. Dalam banyak budaya, tanah dipandang sebagai warisan leluhur yang harus dijaga dan dihormati. Secara sosial dan hukum, tanah juga menjadi simbol kekuasaan, identitas, dan status. Kepemilikan atas tanah juga seringkali mencerminkan kesejahteraan dan kekuatan ekonomi seseorang atau kelompok.

Dalam rangka mempermudah pengelolaan, pemanfaatan, serta penggunaannya maka seluruh kekayaan tersebut diserahkan kepada negara sebagai organisasi

¹⁴ Qomaruddin and Halimah Sa'diyah, "Kajian Teoritis Tentang Teknik Analisis Data Dalam Penelitian Kualitatif: Perspektif Spradley, Miles Dan Huberman," *Journal of Management, Accounting and Administration* 1, no. 2 (2024): 77–84.

kekuasaan tertinggi yang mewakili kepentingan seluruh rakyat. Sebagai perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat dalam pengelolaan sumber daya alam, negara memiliki kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengelola kekayaan alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, negara tidak secara langsung menjalankan penguasaan tersebut melainkan melalui organ-organ pemerintahan yang diberi mandat untuk melaksanakan fungsi pengelolaan dan pengawasan terhadap pemanfaatan kekayaan alam termasuk tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria.

Kantor Pertanahan merupakan salah satu perangkat negara yang menjalankan fungsi administratif dalam pengelolaan pertanahan di tingkat kabupaten atau kota. Di bawah naungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kantor Pertanahan bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan pertanahan termasuk pendaftaran tanah, penerbitan sertifikat hak atas tanah, pemeliharaan data yuridis dan fisik tanah, serta penyelesaian sengketa pertanahan. Melalui Kantor Pertanahan, negara menjalankan fungsinya sebagai badan penguasa dalam bidang agraria dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi individu, badan hukum, maupun lembaga pemerintah.

Kegiatan pendaftaran tanah ini meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik serta data yuridis tanah, termasuk penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat.¹⁵ Sertifikat tersebut merupakan bukti otentik yang menjamin kepemilikan atau penguasaan seseorang atas bidang tanah tertentu sehingga dapat mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.¹⁶ Namun, dalam praktiknya, masih sering ditemukan permasalahan terkait pertanahan

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet Ke-12 (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008).

¹⁶ Klaudius Ilkam Hulu, "Kekuatan Alat Bukti Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Bukti Kepemilikan Hak," *Jurnal Panah Keadilan* 1, no. 1 (2021): 27-31.

seperti tumpang tindih kepemilikan, penerbitan sertifikat ganda, hingga terbitnya sertifikat di atas tanah yang menjadi objek sengketa. Permasalahan-permasalahan tersebut menjadi tantangan serius bagi Kantor Pertanahan dalam mewujudkan asas kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Permasalahan ini juga tampak secara nyata dalam kasus yang terjadi di Cluster Setia Mekar Residence 2, Kecamatan Tambun Selatan, Kabupaten Bekasi. Dalam kasus tersebut, diketahui bahwa telah diterbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM) atas sebidang tanah yang sejatinya tengah menjadi objek sengketa di pengadilan. Keberadaan sertifikat ini justru memperkeruh situasi dan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang bersengketa. Berangkat dari permasalahan tersebut, penulis berupaya untuk menelusuri dan meneliti berbagai faktor yang melatarbelakangi terbitnya SHM atas tanah yang disengketakan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian dan penelusuran data, ditemukan sejumlah faktor yang menjadi penyebab terbitnya sertifikat hak milik dalam kasus di Cluster Setia Mekar Residence 2. Adapun faktor-faktor tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Ketidakterlibatan Kantor Pertanahan dalam Perkara

Faktor penyebab utama dari terbitnya sertifikat hak milik warga Cluster Setia Mekar Residence 2 adalah karena tidak terlibatnya Badan Pertanahan Nasional dalam sengketa perkara di pengadilan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi menyatakan bahwa pihaknya tidak pernah menerima permohonan pengukuran tanah sebelum proses eksekusi dilakukan. Selain itu, ia juga menegaskan bahwa Kantor Pertanahan tidak pernah dilibatkan dalam proses hukum terkait sengketa lahan yang telah berlangsung sejak tahun 1996 hingga pelaksanaan eksekusi pada tahun 2025. Oleh karenanya, pihak Kantor Pertanahan tidak pernah

menerima salinan putusan pengadilan ataupun perintah resmi terkait pembatalan SHM milik warga meskipun Mimi Jamilah dinyatakan sebagai pihak yang memenangkan perkara pada tahun 1997.

Padahal, ketika suatu sengketa menyangkut keabsahan hak atas tanah yang telah dibukukan dalam sertifikat, maka pihak yang menerbitkan atau mencatat hak tersebut dalam hal ini Kantor Pertanahan harus turut digugat. Hal ini penting agar putusan pengadilan memiliki kekuatan eksekutorial yang juga mengikat secara administratif. Sehingga tanpa adanya pelibatan Kantor Pertanahan sebagai pihak tergugat, tidak ada dasar hukum yang kuat untuk memerintahkan pembatalan atau pemblokiran sertifikat dalam sistem administrasi pertanahan. Akibatnya, sertifikat awal yakni SHM No. 325 Tahun 1982, tidak pernah diblokir atau dibatalkan melalui prosedur yang semestinya. Hal ini menyebabkan SHM pecahan No. 705 yang dimiliki oleh Tungul dan kemudian dibeli oleh Bari selaku pihak pengembang perumahan tetap dapat diproses secara administratif sebagaimana sertifikat lainnya.

Seharusnya, setelah berhasil memenangkan gugatan, Mimi Jamilah menempuh mekanisme pembatalan sertifikat melalui prosedur yang diatur di Kantor Pertanahan karena putusan pengadilan yang memenangkan salah satu pihak dalam sengketa tidak serta-merta membantalkan kekuatan hukum suatu sertifikat. Masih diperlukan proses administratif lanjutan untuk mencabut atau membantalkan sertifikat tersebut secara resmi menurut ketentuan yang berlaku. Oleh karenanya, keberadaan sertifikat baru yang terbit di atas tanah sengketa bukan semata-mata disebabkan oleh lemahnya isi putusan pengadilan, melainkan juga disebabkan oleh tidak ditempuhnya

mekanisme administratif setelah putusan dikeluarkan.

2. Adanya Perjanjian Perdamaian

Keberadaan perjanjian perdamaian antara Mimi Jamilah selaku pihak penggugat dengan Tunggul selaku pemegang SHM No. 704 dan 705 pada tahun 2002, menjadi dasar asumsi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi bahwa sengketa hukum atas tanah tersebut telah berakhir secara damai. Akta perdamaian ini dibuat dan dicatat secara resmi di hadapan notaris serta memuat kesepakatan penyelesaian antara kedua belah pihak, khususnya terkait status penguasaan dan kepemilikan atas SHM Nomor 704 dan 705, yang sebelumnya telah dijual oleh Kayat kepada Tunggul.

Dalam praktik pertanahan, apabila tidak terdapat catatan blokir, status sengketa, atau putusan pengadilan yang memerintahkan pembatalan sertifikat maka bidang tanah tersebut dianggap memenuhi prinsip *clear and clean*. Prinsip *clear and clean* dalam pertanahan merupakan konsep yang memastikan bahwa suatu bidang tanah memiliki status hukum yang jelas dan bebas dari permasalahan atau sengketa. Aspek *clear* mengacu pada kejelasan data fisik dan yuridis tanah, yang mencakup informasi mengenai lokasi, batas, dan luas tanah sesuai dengan data yang tercantum. Sedangkan, aspek *clean* berkaitan dengan bebasnya tanah dari klaim atau sengketa oleh pihak lain atau dalam kata lain tanah ini tidak sedang dalam proses hukum, tidak ditempati atau digunakan oleh pihak yang tidak berhak, dan tidak dibebani hak lain yang dapat menghambat penggunaannya.¹⁷

¹⁷ Muhammad Aprianto et al., "Pelaksanaan Prinsip Keterbukaan Dalam Jual Beli Tanah Berdasarkan Kuhperdata," *Consensus: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2023): 1-8,

Berdasarkan hal tersebut, Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi menganggap bahwa tidak ada lagi keberatan hukum terhadap SHM No. 704 dan 705 sehingga tetap melanjutkan proses-proses administratif berikutnya termasuk pemecahan, peralihan, dan penerbitan sertifikat baru kepada para pembeli unit di kawasan Cluster Setia Mekar Residence 2.

3. Ketidaksinkronan Data Pertanahan dengan Pengadilan

Permasalahan sertifikat ganda merupakan manifestasi nyata dari disharmoni struktural dalam sistem pertanahan Indonesia. Masalah ini bukanlah persoalan baru, melainkan isu klasik yang terus berulang dan mencerminkan lemahnya integrasi antara sistem administrasi pertanahan dengan sistem hukum peradilan. Dalam kasus Cluster Setia Mekar Residence 2, konflik ini berakar dari munculnya dua klaim kepemilikan atas bidang tanah yang sama. Di satu sisi, Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi telah menerbitkan sertifikat hak milik atas nama Tunggul, yang kemudian dialihkan kepada Bari dan dijadikan dasar pemecahan dan penerbitan sertifikat-sertifikat baru untuk para pembeli unit rumah dan ruko. Proses ini secara administratif dianggap sah dan sesuai prosedur karena tidak terdapat catatan blokir, gugatan aktif, atau permohonan pembatalan dalam arsip Kantor Pertanahan.

Namun di sisi lain, terdapat putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang menyatakan bahwa Mimi Jamilah adalah pihak yang sah atas kepemilikan tanah tersebut. Putusan ini seharusnya memiliki daya eksekutorial yang mengikat semua pihak, termasuk instansi administratif seperti Kantor Pertanahan. Ketika fakta hukum berdasarkan putusan pengadilan tidak diakomodasi dalam sistem administrasi pertanahan, maka muncul

ketidaksesuaian yang berdampak langsung terhadap status hukum tanah dan mengancam prinsip kepastian hukum. Kondisi ini mencerminkan adanya ketidaksinkronan integrasi sistem antara basis data pertanahan dengan sistem informasi perkara yang dikelola lembaga peradilan. Tidak adanya kanal komunikasi dan koordinasi antarlembaga menyebabkan informasi penting seperti putusan pengadilan terkait hak atas tanah tidak tersampaikan kepada Kantor Pertanahan. Akibatnya, proses administrasi tetap berjalan meskipun secara yuridis objek yang diproses telah diputuskan menjadi milik pihak lain.

Berdasarkan faktor-faktor yang telah penulis jabarkan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerbitan sertifikat hak milik warga Cluster Setia Mekar Residence 2 oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi pada dasarnya telah dilakukan sesuai dengan prosedur administratif yang berlaku. Namun, timbulnya konflik yang terjadi lebih disebabkan oleh kegagalan koordinasi antara sistem administrasi pertanahan dengan sistem peradilan. Hal ini juga diperparah oleh ketidakterlibatan Kantor Pertanahan dalam perkara yang mana seharusnya Kantor Pertanahan ikut sebagai turut tergugat. Ketika sistem administrasi dan sistem peradilan berjalan secara terpisah, maka hukum gagal menjalankan fungsinya dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Kegagalan ini menimbulkan kerugian serius bagi para pemilik sertifikat karena meskipun secara administratif mereka telah sah sebagai pemegang sertifikat hak milik, namun secara yuridis tanah tersebut telah lebih dahulu dimenangkan oleh pihak lain melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Kejadian ini mencerminkan adanya *legal uncertainty* atau ketidakpastian hukum, suatu kondisi yang seharusnya dihindari dalam sistem hukum yang ideal. Ketidakpastian hukum tidak hanya melemahkan kepercayaan masyarakat

terhadap institusi hukum tetapi juga menciptakan ketidakjelasan mengenai hak dan kewajiban hukum yang seharusnya dilindungi oleh negara. Dalam tatanan hukum yang baik, setiap individu berhak untuk mendapatkan kepastian mengenai posisi hukumnya, terutama dalam hal kepemilikan dan penguasaan atas tanah. Oleh karena itu, asas kepastian hukum menjadi prinsip mendasar yang harus diwujudkan dalam setiap proses pembentukan maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Asas kepastian hukum menuntut agar setiap aturan hukum dirumuskan secara jelas, tegas, tidak ambigu, dan dapat diprediksi penerapannya.¹⁸ Dengan demikian, aturan hukum tidak hanya dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak subjek hukum, tetapi juga menciptakan stabilitas dan ketertiban dalam masyarakat. Asas ini menjadi pedoman penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis hukum (*rechtstaat*), termasuk dalam bidang administrasi pertanahan yang sangat rentan terhadap konflik kepemilikan dan sengketa hukum.

Gagasan mengenai pentingnya kepastian hukum secara filosofis telah dikemukakan oleh Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum terkemuka dari Jerman, dalam karya klasiknya *Einführung in die Rechtswissenschaften*. Dalam pandangan Radbruch, sistem hukum yang ideal harus bertumpu pada tiga nilai dasar, yakni: keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁹ Meskipun ketiga nilai ini saling melengkapi, Radbruch menekankan bahwa kepastian hukum tidak boleh diabaikan karena tanpa kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan pun sulit untuk diwujudkan. Keadilan sebagian besar hanya dapat diusahakan oleh negara karena kebijaksanaan-

¹⁸ Mario Julyano and Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Jurnal Crepido* 1, no. 1 (2019): 13–22, <https://doi.org/10.23920/jbmh.v6i1.324>.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012).

kebijaksanaan yang diambil negara mempunyai dampak paling besar terhadap perkembangan struktur-struktur yang relevan bagi proses-proses politik, ekonomis, sosial, budaya dan ideologis.²⁰

Dalam kasus ini, terbitnya sertifikat hak milik atas tanah yang menjadi objek sengketa di pengadilan menunjukkan adanya kegagalan negara dalam menjamin prinsip kepastian hukum. Peristiwa tersebut mencerminkan lemahnya sistem administrasi pertanahan, buruknya koordinasi antar lembaga, serta kurangnya penerapan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan hak atas tanah. Ketidaksesuaian antara fakta hukum di lapangan dan tindakan administratif yang dilakukan oleh otoritas terkait menjadi bukti bahwa asas kepastian hukum belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik hukum positif di Indonesia. Akibatnya, masyarakat kehilangan kepastian atas hak-haknya, dan hukum kehilangan wibawanya sebagai pencipta keadilan.

B. Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertifikat Hak Milik pada Tanah yang Menjadi Objek Sengketa

Dalam kamus hukum, dikenal dua istilah yang berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban yaitu *liability* dan *responsibility*. Istilah *liability* merujuk pada kondisi di mana seseorang atau suatu entitas dapat dikenai tanggung jawab secara hukum (*the state of being liable*). Istilah ini memiliki cakupan yang sangat luas, mencakup seluruh karakteristik hak dan kewajiban serta segala bentuk tanggung jawab dan risiko yang timbul. Sementara itu, *responsibility* menunjuk pada keadaan di mana seseorang

²⁰ Asmarani Ramli, "Telaah Atas Reforma Agraria Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Dalam Tataran Teori Kebenaran," *Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPNA* 20, no. 1 (2012): 47–57.

dianggap bertanggung jawab atas suatu kewajiban tertentu (*the state of fact being responsible*), termasuk di dalamnya kemampuan untuk mengambil Keputusan serta keterampilan dan kecakapan dalam melaksanakan tugas.²¹ Dalam hukum positif Indonesia, pertanggungjawaban diartikan sebagai kewajiban untuk mengganti kerugian yang timbul akibat perbuatan yang melanggar hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Pertanggungjawaban hukum memiliki keterkaitan yang erat dengan konsep hak dan kewajiban. Hak selalu dipahami secara berpasangan dengan kewajiban, di mana hak yang dimiliki seseorang akan berbanding lurus dengan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pihak lain. Dalam hal ini, konsep kewajiban hukum tidak dapat dilepaskan dari konsep tanggung jawab hukum. Ketika seseorang dikatakan memiliki tanggung jawab hukum atas suatu tindakan, hal itu berarti ia dapat dikenai sanksi apabila tindakannya bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Hans Kelsen, seorang tokoh besar dalam aliran positivisme hukum, menjelaskan bahwa tanggung jawab hukum adalah suatu konsekuensi normatif dari pelanggaran terhadap norma hukum yang berlaku. Dalam Teori Hukum Murni (*Reine Rechtslehre*) yang dikembangkannya, Kelsen memisahkan hukum dari unsur moral, agama, dan politik. Ia menekankan bahwa hukum harus dipahami sebagai sistem norma yang bersifat otonom dan hierarkis. Artinya, seseorang dianggap bertanggung jawab secara hukum apabila ia melanggar norma hukum yang sah dan karenanya berhak dikenai sanksi yang telah ditetapkan dalam sistem hukum tersebut. Bagi Kelsen, tanggung jawab hukum tidak ditentukan oleh motif pribadi atau dampak moral dari perbuatan, melainkan oleh fakta bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan norma yang

²¹ Mesa Siti Maesaroh, "Mengenal 4 Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Bidang Hukum," HeyLaw, 2022, <https://heylaw.id/blog/4-pertanggungjawaban-pemerintah-dalam-bidang-hukum>.

berlaku. Oleh karena itu, hukum dipahami sebagai struktur logis dari norma-norma yang tersusun hierarkis (*Stufenbau*), di mana setiap norma mendapatkan validitasnya dari norma di atasnya, hingga pada *Grundnorm* atau norma dasar.

Kelsen mengklasifikasikan empat bentuk tanggung jawab hukum, yaitu:²²

1. Tanggung Jawab Individu (*Personal Responsibility*), di mana seseorang bertanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya sendiri. Ini merupakan bentuk tanggung jawab paling mendasar yang dikenakan kepada pelaku langsung.
2. Tanggung Jawab Kolektif (*Collective Responsibility*), yaitu tanggung jawab yang ditanggung oleh suatu kelompok atau individu sebagai bagian dari suatu kolektif, di mana pelanggaran hukum dilakukan oleh salah satu anggota namun mewakili kepentingan atau tindakan kelompok secara keseluruhan.
3. Tanggung Jawab Berdasarkan Kesalahan (*Fault-Based Responsibility*), yaitu bentuk tanggung jawab yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan, seperti kelalaian atau kesengajaan.
4. Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*), di mana dalam tanggung jawab ini, seseorang dapat dikenai sanksi hukum meskipun tidak terdapat unsur kesalahan secara subjektif.

Dengan demikian, dalam teori Kelsen, tanggung jawab hukum adalah murni tanggapan sistem hukum terhadap pelanggaran norma, bukan hasil penilaian subjektif terhadap niat pelaku atau akibat sosial dari perbuatannya. Hal ini sejalan dengan karakter hukum positif yang objektif dan terlepas dari nilai-nilai eksternal. Maka, keabsahan tanggung jawab hukum semata-mata ditentukan oleh keberadaan dan keberlakuan norma hukum yang mengaturnya. Dalam hal ini,

²² Jocelyn Cherieshta, Audrey Bilbina Putri, and Rasji, "Penguraian Konsep Tanggung Jawab Dalam Filsafat Hukum: Dari Dimensi Individu Ke Masyarakat," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. 8 (2024): 570–74.

seorang individu bertanggung jawab untuk menanggung segala konsekuensi yang timbul sebagai akibat dari perbuatannya. Setiap tindakan hukum yang dilakukan oleh seseorang membawa serta tanggung jawab yang melekat, yang menuntut individu tersebut untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan hukum.²³

Pertanggungjawaban ini juga melekat bagi pejabat tata usaha negara yang dalam menjalankan kewenangan administratifnya wajib bertindak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila seorang pejabat tata usaha negara mengeluarkan keputusan atau tindakan yang melanggar hukum atau merugikan hak-hak warga negara, maka ia dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum, baik melalui mekanisme internal pemerintahan maupun melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu contoh konkret dari pertanggungjawaban pejabat tata usaha negara dapat dilihat dalam lingkup pertanahan khususnya ketika pejabat pertanahan menerbitkan sertifikat hak atas tanah.

Sertifikat tanah merupakan salah satu produk hukum Keputusan Tata Usaha Negara yakni suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁴ Oleh karenanya, dalam proses penerbitan sertifikat, pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut

²³ S. Endang Prasetyawati, Suta Ramadan, and Rizka Dewi Aprillia, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) Atas Bidang Tanah Sebagai Objek Sengketa Yang Tidak Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat Secara Sepihak (Studi Putusan Nomor 6/Pdt.G/2023/PN.Kla)," *Journal Presumption of Law* 6, no. 2 (2024): 203–21.

²⁴ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara," Pub. L. No. 5 Tahun 1986 (1986).

wajib mematuhi prinsip kehati-hatian serta berpegang pada asas kepastian hukum.

Namun, dalam praktiknya, sering kali terjadi penyimpangan oleh pejabat pertanahan seperti penerbitan sertifikat ganda, tumpang tindih kepemilikan, hingga penerbitan sertifikat di atas tanah yang menjadi objek sengketa. Apabila tindakan yang dilakukan tersebut menimbulkan kerugian, maka pejabat pertanahan yang bersangkutan dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara atas dasar perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*). Menurut Sjahran Basah, tindakan administrasi negara yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan perbuatan baik yang dilakukan dengan sengaja maupun karena kelalaian yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan serta asas kepatutan dalam kehidupan masyarakat yang seharusnya dijunjung oleh aparatur pemerintahan dan tindakan tersebut menimbulkan kerugian bagi pihak yang terdampak.²⁵ Dalam hal ini, pertanggungjawaban tidak hanya melekat pada institusi, tetapi juga pada individu pejabat yang mengambil keputusan terlebih apabila terbukti adanya unsur kelalaian ataupun penyalahgunaan wewenang.

Hal ini selaras dengan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa: "Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi." Dalam kasus Cluster Setia Mekar Residence 2, warga yang memiliki SHM namun tanahnya dieksekusi oleh pengadilan memiliki dasar hukum untuk

²⁵ Sjahran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Cet. Ke-6 (Bandung: Alumni, 2014).

mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara guna membatalkan sertifikat yang diterbitkan. Tidak hanya itu, gugatan tersebut juga dapat disertai dengan meminta tuntutan ganti rugi karena keputusan pejabat pertanahan tersebut secara nyata menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat.

Setelah gugatan diajukan, Pengadilan Tata Usaha Negara akan menjatuhkan putusan yang dapat berupa:

1. menolak gugatan,
2. mengabulkan gugatan,
3. menyatakan gugatan tidak dapat diterima, atau
4. menyatakan gugatan gugur.

Apabila gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan pengadilan dapat tercantum perintah yang mewajibkan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan tersebut untuk menjalankan kewajiban tertentu. Kewajiban itu dapat berupa:

1. mencabut Keputusan TUN yang disengketakan; atau
2. mencabut dan mengeluarkan Keputusan TUN yang baru; atau
3. mengeluarkan Keputusan TUN dalam hal gugatan diajukan berdasarkan Pasal 3.

Sejalan dengan hal tersebut, penulis melakukan upaya penggalian data primer melalui wawancara dengan informan yang kompeten dan berwenang di bidang pertanahan, yakni Bapak Nafis Dardiri, S.H., M.H., selaku Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Wawancara ini dimaksudkan untuk memperoleh penjelasan yang lebih komprehensif mengenai mekanisme dan kriteria penentuan besaran ganti rugi yang dapat diberikan dalam perkara sengketa pertanahan. Beliau menyampaikan bahwa:

“Iya, pejabat yang menerbitkan sertifikat tersebut memang bisa digugat. Tapi, seperti yang kita ketahui sendiri, dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, ada batasan dalam hal tuntutan ganti rugi.

Salah satunya adalah ketentuan bahwa jumlah maksimal ganti rugi yang dapat dikabulkan oleh pengadilan hanya sebesar Rp5 juta rupiah. Hal ini tentu tidak sebanding dengan jumlah kerugian yang dialami warga seperti kasus di Kabupaten Bekasi." (Wawancara, 16 Mei 2025).

Hal ini memang menjadi tantangan tersendiri karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata. Batasan nominal ini jelas menimbulkan problematika tersendiri, terutama dalam perkara-perkara pertanahan yang nilai objeknya sangat besar dan potensi kerugian bagi masyarakat bisa mencapai ratusan juta bahkan miliaran rupiah. Pada kasus di Cluster Setia Mekar Residence 2, nilai satu rumah berkisar antara Rp 600-700 juta rupiah sementara ruko di depannya senilai Rp 1,2-1,5 miliar. Ketika kerugian yang nyata jauh melampaui nominal maksimal yang dapat dikabulkan oleh pengadilan, maka pemulihan hak bagi pihak yang dirugikan melalui jalur PTUN menjadi sangat tidak proporsional.

Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip *restitutio in integrum* yaitu prinsip yang menyatakan bahwa pihak yang dirugikan berhak mendapatkan ganti rugi yang dapat mengembalikan keadaannya seperti sebelum terjadi pelanggaran. Prinsip ini menghendaki agar pihak yang dirugikan oleh suatu tindakan administrasi yang melanggar hukum dikembalikan pada keadaan semula seolah-olah perbuatan melawan hukum tersebut tidak pernah terjadi. Dalam sengketa pertanahan, hal ini berarti bahwa masyarakat yang kehilangan hak atas tanah atau mengalami kerugian ekonomi karena kesalahan pejabat publik seharusnya mendapatkan ganti rugi yang setara dengan nilai

kerugian riil yang dialaminya.

Jika pengadilan hanya dapat mengabulkan ganti rugi maksimal sebesar Rp5 juta, sementara kerugian riil mencapai ratusan juta atau bahkan miliaran rupiah, maka jelas prinsip *restitutio in integrum* tersebut tidak terpenuhi. Ketentuan nominal tersebut juga tidak hanya mengabaikan nilai kerugian faktual, tetapi juga menciptakan ketidakadilan struktural dalam sistem peradilan administrasi negara. Warga negara yang seharusnya mendapatkan perlindungan hukum yang adil dan proporsional justru dibatasi oleh aturan formalistik yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan nilai ekonomi masa kini. Hal ini menjadi bentuk pengingkaran terhadap hak konstitusional masyarakat, khususnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Selain itu, adanya pembatasan nominal ganti kerugian ini juga berdampak pada pelemahan prinsip *checks and balances* dalam sistem administrasi pemerintahan karena ketika pejabat administrasi negara mengetahui bahwa risiko ganti rugi atas tindakan mereka hanya terbatas pada nominal yang sangat kecil, maka hal ini mengurangi beban moral dan tanggung jawab hukum mereka dalam menjalankan kewenangannya. Dengan kata lain, tidak adanya *deterrent effect* atau efek jera dan justru berpotensi membuka ruang bagi terjadinya pelanggaran administrasi baik karena kelalaian maupun karena penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, diperlukan revisi terhadap PP Nomor 43 Tahun 1991 agar besaran ganti rugi tidak lagi bersifat kaku dan nominal, melainkan mengikuti pendekatan proporsionalitas berdasarkan kerugian nyata yang dapat dibuktikan secara hukum.

Namun, di samping pertanggungjawaban administratif, Bapak Nafis Dardiri, S.H., M.H. juga mengatakan bahwa

pejabat pertanahan dapat digugat secara perdata. Beliau menyatakan bahwa:

“Kalau itu sebetulnya tergantung dari pihak yang dirugikan juga. Apakah pihak yang dirugikan tersebut ingin mengajukan gugatan secara perdata atau tidak. Namun, apabila ingin digugat secara perdata ya bisa saja.” (Wawancara, 16 Mei 2025)

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa pertanggungjawaban pejabat publik, termasuk pejabat pertanahan, tidak hanya terbatas pada ranah administratif melalui Peradilan Tata Usaha Negara tetapi juga dapat merambah ke ranah hukum perdata apabila terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). *Onrechtmatige daad* adalah istilah dalam hukum perdata Belanda yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai perbuatan melawan hukum. Dasar hukum dari gugatan perdata terhadap pejabat publik ini tercantum dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menetapkan: “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.” Dengan demikian, apabila tindakan pejabat pertanahan Kabupaten Bekasi dalam penerbitan sertifikat hak milik di atas tanah yang masih dalam sengketa atau penerbitan yang tidak sesuai dengan prosedur hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik (AAUPB) dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat, maka pejabat tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata oleh pihak yang dirugikan melalui gugatan ke Pengadilan Negeri. Namun, penggugat harus membuktikan adanya unsur-unsur:

1. Adanya perbuatan;
2. Perbuatan tersebut melawan hukum;
3. Adanya kesalahan;
4. Adanya kerugian;
5. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan

kerugian.

Kelima unsur tersebut bersifat kumulatif, artinya apabila salah satu unsur tidak terpenuhi, maka seseorang tidak dapat dikenakan pasal mengenai perbuatan melawan hukum. Namun, apabila terbukti bahwa seseorang telah melakukan perbuatan melawan hukum, maka orang tersebut berkewajiban untuk memberikan ganti rugi atas kerugian yang dialami oleh korban. Ganti rugi tersebut dapat berupa:

1. Ganti rugi materiil yaitu ganti kerugian yang dapat dinilai dengan uang, seperti biaya perbaikan atau biaya kehilangan pendapatan.
2. Ganti rugi immateriil yaitu ganti kerugian yang tidak dapat dinilai dengan uang secara langsung, seperti penderitaan mental.

Dengan demikian, terdapat peluang yang jauh lebih luas bagi warga masyarakat Cluster Setia Mekar Residence 2 untuk mengajukan tuntutan ganti rugi yang tidak hanya lebih besar, tetapi juga lebih proporsional dan sesuai dengan besaran kerugian nyata yang mereka alami akibat sengketa pertanahan yang sedang berlangsung. Melalui mekanisme gugatan perdata, warga dapat menuntut kompensasi yang mencerminkan dampak materiil dan imateriil yang timbul termasuk kerugian ekonomi, psikologis, dan sosial yang selama ini kurang diperhatikan dalam proses penyelesaian sengketa di ranah Tata Usaha Negara. Dengan memanfaatkan jalur gugatan perdata, masyarakat Cluster Setia Mekar Residence 2 berpeluang memperoleh pemulihan hak yang lebih adil.

Conclusion

Sengketa pertanahan yang terjadi di Cluster Setia Mekar Residence 2 merupakan salah satu contoh nyata dari kompleksitas tata kelola pertanahan di Indonesia. Kasus ini mencerminkan lemahnya sistem pengawasan serta koordinasi antarlembaga, yang pada akhirnya membuka celah bagi munculnya sertifikat hak milik di atas tanah yang masih

berstatus sengketa. Adapun beberapa faktor yang menyebabkan terbitnya SHM di atas tanah yang menjadi objek sengketa tersebut diantaranya adalah ketidakterlibatan Kantor Pertanahan dalam perkara, adanya keberadaan perjanjian damai yang disepakati oleh pihak-pihak yang berperkara, serta minimnya koordinasi antara Kantor Pertanahan dengan lembaga peradilan yang menangani perkara pokok tanah tersebut.

Di sisi lain, masyarakat yang telah memegang SHM namun kemudian rumahnya di eksekusi atas putusan pengadilan secara hukum masih memiliki hak untuk memperjuangkan keadilan. Salah satu upaya hukum yang dapat ditempuh adalah dengan mengajukan gugatan administratif ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, jalur PTUN sering kali tidak memberikan keadilan mengingat kompensasi ganti rugi yang dikabulkan bersifat terbatas yaitu hanya maksimal sebesar Rp5 juta rupiah. Oleh karena itu, warga yang merasa dirugikan memiliki alternatif lain untuk mengajukan gugatan yaitu melalui gugatan perdata berdasarkan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Namun, gugatan ini hanya dapat diajukan apabila tindakan yang dilakukan pejabat pertanahan tersebut memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yakni adanya perbuatan yang melawan hukum, adanya kesalahan, adanya kerugian yang nyata, serta adanya hubungan kausal antara perbuatan tersebut dengan kerugian yang timbul.

References

- Abdulkadir, Muhammad. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Cet. I. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Aprianto, Muhammad, Meilien Naiyah, Rizki Giovane Luis, Rahmat Syahputra, Abdi Yuda Utama, and Siti Sahara. "Pelaksanaan Prinsip Keterbukaan Dalam Jual Beli Tanah Berdasarkan Kuhperdata." *Consensus: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2023): 1–8. <https://doi.org/10.46839/consensus.v2i1.33>.
- Basah, Sjahran. *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*. Cet. Ke-6. Bandung: Alumni, 2014.

- Cherieshta, Jocelyn, Audrey Bilbina Putri, and Rasji. "Penguraian Konsep Tanggung Jawab Dalam Filsafat Hukum: Dari Dimensi Individu Ke Masyarakat." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. 8 (2024): 570–74.
- Danendra, Maulana Rafi, and Dian Aries Mujiburohman. "Pembentukan Bank Tanah: Merencanakan Ketersediaan Tanah Untuk Percepatan Pembangunan Di Indonesia." *Jurnal Widya Bhumi* 2, no. 1 (2022): 1–20.
- Earlene, Felishella, and Benny Djaja. "Implikasi Kebijakan Reforma Agraria Terhadap Ketidaksetaraan Kepemilikan Tanah Melalui Lensa Hak Asasi Manusia." *Tunas Agraria* 6, no. 2 (2023): 152–70. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.223>.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Cet Ke-12. Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008.
- Hulu, Klaudius Ilkam. "Kekuatan Alat Bukti Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Bukti Kepemilikan Hak." *Jurnal Panah Keadilan* 1, no. 1 (2021): 27–31.
- Indraswari, Sekar Aqillah. "Kronologi Versi Pengembang Cluster Di Tambun Mau Digusur Meski Punya SHM." detikProperti, 2025. <https://www.detik.com/properti/berita/d-7764797/kronologi-versi-pengembang-cluster-di-tambun-mau-digusur-meski-punya-shm>.
- Julyano, Mario, and Aditya Yuli Sulistyawan. "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum." *Jurnal Crepido* 1, no. 1 (2019): 13–22. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v6i1.324>.
- Kusumastuti, Sri Yani, Annisa Fitri Anggraeni, Andi Rustam, Dona Elvia Desi, and Bayu Waseso. *Metodologi Penelitian (Pendekatan Kualitatif Dan Kuantitatif)*. Salemba Empat. Cet. Ke-1. Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025.
- Maesaroh, Mesa Siti. "Mengenal 4 Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Bidang Hukum." HeyLaw, 2022. <https://heylaw.id/blog/4-pertanggungjawaban-pemerintah-dalam-bidang-hukum>.
- Masriani, Yulies Tiana. "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak." *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 539–52. <https://doi.org/10.33476/ajl.v7i1.331>.
- Mulyadi, and Satino. "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan

- Tanah Bersertifikat Ganda." *Jurnal Yuridis* 6, no. 1 (2019): 147–73.
- Pemerintah Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pub. L. No. 24 Tahun 1997 (1997).
- . Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pub. L. No. 5 Tahun 1960 (1960).
- . Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pub. L. No. 5 Tahun 1986 (1986).
- Pradnyautari, I Gusti Agung Putri. "Kepastian Hukum Bagi Pihak Pemegang Sertipikat Hak Milik Berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) Pp Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah." *Jurnal Kertha Semaya* 8, no. 3 (2020): 413–23. <http://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/dih/article/view/359>.
- Prasetyawati, S. Endang, Suta Ramadan, and Rizka Dewi Aprillia. "Tinjauan Yuridis Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) Atas Bidang Tanah Sebagai Objek Sengketa Yang Tidak Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat Secara Sepihak (Studi Putusan Nomor 6/Pdt.G/2023/PN.Kla)." *Journal Presumption of Law* 6, no. 2 (2024): 203–21.
- Qomaruddin, and Halimah Sa'diyah. "Kajian Teoritis Tentang Teknik Analisis Data Dalam Penelitian Kualitatif: Perspektif Spradley, Miles Dan Huberman." *Journal of Management, Accounting and Administration* 1, no. 2 (2024): 77–84.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012.
- Rajab, Rezeki Aldila, Bambang Eko Turisno, and Anggita Doramia Lumbanraja. "Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah." *Notarius* 13, no. 2 (2020): 642–54. <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31085>.
- Ramli, Asmarani. "Telaah Atas Reforma Agraria Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Dalam Tataran Teori Kebenaran." *Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA* 20, no. 1 (2012): 47–57.
- Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara*. Ed. Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Rizaldi, Muhammad, Dian Aries Mujiburohman, and Dwi Wulan Pujiriyani. "Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian

Sengketa Tumpang Tindih Tanah Antara Hak Guna Usaha Dan Hak Milik." *Jurnal Widya Bhumi* 3, no. 2 (2023): 137–51. <https://doi.org/10.31292/wb.v3i2.62>.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

None

ACKNOWLEDGMENT

None

HISTORY OF ARTICLE

Submitted : January 9, 2025

Revised : April 28, 2025

Accepted : July 1, 2025

Published : July 21, 2025

Notification

Starting from the 2024 issue, our journal has transitioned to a new platform for an enhanced reading experience. All new articles and content will now be available on this updated site. However, we would like to assure you that archived issues from 2021 to 2023 are still accessible via the previous site. You can view these editions by visiting the following link: <https://journal.unnes.ac.id/sju/lsr/issue/archive>