

## **Analisis Perbuatan Melawan Hukum dalam Sengketa Tanah: Studi Atas Putusan Nomor 61/PDT.G/2022/PN Ternate**

**Irene Puteri Alfani Sofia Sinaga, Kathleen Joan Halim\*, Lathifah, Sandrina Realita**

Universitas Pelita Harapan, Indonesia

Email: [irene.sinaga@uph.edu](mailto:irene.sinaga@uph.edu), [titinjoan05@gmail.com](mailto:titinjoan05@gmail.com)\*, [alhabsyilathifah@yahoo.co.id](mailto:alhabsyilathifah@yahoo.co.id),  
[snd.realita@gmail.com](mailto:snd.realita@gmail.com), [titinjoan05@gmail.com](mailto:titinjoan05@gmail.com)

### **Abstrak:**

Sengketa tanah kerap memunculkan gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) ketika warga merasa haknya dilanggar oleh pemerintah maupun pihak lain. Penelitian ini menganalisis Putusan Pengadilan Negeri Tidore Kepulauan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Tte, yang berhubungan dengan gugatan PMH akibat pembangunan SMK Negeri 5 Halmahera Barat di atas tanah yang diklaim milik penggugat. Pasal 1365 KUHPdata mensyaratkan empat unsur PMH, yaitu perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal. Hasil analisis menunjukkan bahwa penggugat gagal membuktikan kepemilikan sah atas objek tanah karena hanya mendasarkan klaim pada kwitansi jual beli di bawah tangan, tanpa sertifikat hak atas tanah atau akta PPAT. Kelemahan ini berimplikasi pada runtuhnya pembuktian unsur kerugian dan hubungan kausal. Sebaliknya, tergugat berhasil menunjukkan dasar administratif berupa Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007 dan status tanah sebagai aset daerah. Putusan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) menegaskan bahwa cacat formil dalam mendudukkan pihak turut menghalangi pemeriksaan substansi PMH. Penelitian ini menyoroti pentingnya bukti autentik dalam gugatan PMH, ketelitian dalam strategi hukum, serta urgensi reformasi tata kelola pertanahan guna mencegah klaim ganda di masa depan.

**Kata kunci:** Perbuatan melawan hukum, sengketa tanah, pembuktian, Pasal 1365 KUHPdata, aset pemerintah daerah.

### **Abstract:**

*Land disputes often give rise to tort lawsuits (perbuatan melawan hukum, PMH) when citizens feel that their rights have been violated by the government or other parties. This study analyzes Tidore District Court Decision No. 61/Pdt.G/2022/PN Tte, which concerns a PMH lawsuit arising from the construction of SMK Negeri 5 Halmahera Barat on land claimed by the plaintiff. Article 1365 of the Indonesian Civil Code requires four elements of PMH: an unlawful act, fault, loss, and a causal relationship. The analysis shows that the plaintiff failed to prove lawful ownership of the land, relying solely on a private sale receipt without presenting a land certificate or deed of transfer executed before a Land Deed Official (PPAT). This weakness undermined the proof of loss and causality. Conversely, the defendant succeeded in presenting administrative evidence in the form of Survey Map No. 01 of 2007 and the registration of the land as a regional asset. The court's ruling declaring the lawsuit inadmissible (*niet ontvankelijk verklaard*) emphasized that formal defects in establishing legal standing also hinder the substantive examination of PMH. This study highlights the importance of authentic evidence in PMH claims, the need for precision in legal strategy, and the urgency of land governance reform to prevent overlapping claims in the future.*

**Keywords:** *tort (perbuatan melawan hukum), land dispute, burden of proof, Article 1365 Indonesian Civil Code, regional assets*

Corresponding: Kathleen Joan Halim

E-mail: [titinjoan05@gmail.com](mailto:titinjoan05@gmail.com)



## **PENDAHULUAN**

Sengketa tanah merupakan salah satu persoalan klasik yang kerap menimbulkan permasalahan hukum perdata di Indonesia. Salah satu wujudnya adalah gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) yang diajukan ketika seseorang merasa haknya atas suatu objek tanah dilanggar oleh pihak lain (Choerunnisa et al., 2023). PMH sendiri diatur dalam Pasal 1365

KUHPerdota yang menegaskan bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain mewajibkan pelakunya untuk mengganti kerugian tersebut. Unsur-unsur penting dalam pasal ini meliputi adanya perbuatan yang melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang timbul. Pemahaman yang tepat mengenai unsur-unsur tersebut menjadi krusial karena akan menentukan apakah suatu tindakan dapat dikualifikasi sebagai PMH (Dzaini Wardi & Maskur, 2024; Shofi et al., 2022).

Kajian mengenai perbuatan melawan hukum dalam sengketa tanah telah cukup banyak dilakukan. Rosa Agustina (2003) menguraikan lingkup *onrechtmatige daad* yang mencakup perbuatan bertentangan dengan undang-undang, hak subjektif orang lain, kewajiban hukum, serta asas kepatutan. Sementara itu, Munir Fuady (2002) menegaskan bahwa peralihan hak atas tanah tanpa akta otentik hanya mengikat para pihak, tidak terhadap pihak ketiga. Susanti Ante (2020) menyoroti bahwa klaim ganti rugi ditolak jika penggugat tidak memiliki bukti kepemilikan sah, diperkuat Indah Sari (2017) yang menyatakan biaya jasa hukum bukan kerugian perdata yang dapat dialihkan. Dari aspek hukum acara, M. Yahya Harahap (2019) menekankan pentingnya ketepatan mendudukkan pihak (*error in persona*), sementara Ni Putu Riyani Kartka Sari (2019) menggarisbawahi kekuatan akta otentik dalam pembuktian. Dalam konteks aset daerah, Rofiq Hidayat (2019) menyoroti perlunya integrasi data pertanahan untuk mencegah konflik klaim ganda. Meskipun berbagai kajian telah ada, masih terdapat kesenjangan dalam menganalisis secara komprehensif penerapan Pasal 1365 KUHPerdota dalam sengketa tanah antara warga dan pemerintah daerah, khususnya terkait aset publik untuk pendidikan. Kebaruan artikel ini adalah analisis mendalam terhadap Putusan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Ternate dengan pendekatan terintegrasi antara unsur PMH, kekuatan pembuktian, dan implikasi hukum acara.

Putusan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Ternate menghadirkan ilustrasi konkret penerapan doktrin PMH. Perkara ini bermula dari gugatan Abdullah Hi. Ahmad yang mengklaim sebagai pemilik sah sebidang tanah seluas 1,5 hektar di Desa Tabadamai, Kecamatan Jailolo Selatan, Kabupaten Halmahera Barat. Berdasarkan kwitansi jual beli tahun 2001, penggugat menuduh Pemerintah Provinsi Maluku Utara cq Gubernur, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, serta Kepala SMK Negeri 5 Halmahera Barat telah menyerobot tanah tersebut tanpa izin sejak 2017 dan mendirikan sepuluh bangunan sekolah di atasnya. Tindakan ini dianggap melanggar hak kepemilikan dan menimbulkan kerugian materiil sebesar Rp 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) serta kerugian immateriil sebesar Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Gugatan tersebut menuntut pengosongan lahan, pembongkaran bangunan, dan ganti rugi, sekaligus menegaskan bahwa perbuatan tergugat memenuhi unsur PMH. Di sisi lain, tergugat menolak klaim tersebut dengan alasan bahwa tanah sengketa merupakan aset milik masyarakat Desa Tabadamai yang sejak lama diperuntukkan bagi kepentingan pendidikan dan telah dikelola pemerintah daerah maupun provinsi (Taolin et al., 2024). Tergugat juga menekankan adanya cacat formil, seperti dalil gugatan yang salah alamat dan bukti kepemilikan yang tidak memenuhi ketentuan pembuktian autentik. Perbedaan posisi inilah yang memaksa pengadilan untuk menilai bukti, menafsirkan Pasal 1365 KUHPerdota, dan menimbang apakah penguasaan lahan untuk kepentingan publik dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Kasus ini menarik karena memperlihatkan kompleksitas sengketa tanah yang melibatkan warga dengan pemerintah daerah maupun provinsi, sekaligus menyingkap persoalan mengenai keabsahan bukti kepemilikan dan kewenangan pengelolaan aset pemerintah (Sunarno & Khan, 2023; Taolin et al., 2024). Selain itu, perkara ini memperlihatkan bagaimana hakim menilai dalil penggugat, tangkisan tergugat, serta kesaksian ahli waris dan masyarakat sekitar dalam menegakkan prinsip kepastian hukum dan keadilan (Hardi et al., 2023). Dalam perkara Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Ternate, majelis hakim menilai bahwa dalil-dalil yang diajukan oleh Penggugat, Abdullah Hi. Ahmad, tidak didukung oleh alat bukti yang kuat dan sah menurut hukum. Penggugat mengklaim sebagai pemilik sah sebidang tanah yang kini menjadi lokasi berdirinya SMK Negeri 5 Halmahera Barat, berdasarkan kwitansi jual beli tahun 2001 dan diperkuat dengan keterangan para saksi yang merupakan ahli waris penjual. Namun, hakim menilai bahwa bukti surat yang diajukan, termasuk fotokopi Akta Pernyataan Ahli Waris Nomor 9 Tahun 2022 dan foto bangunan sekolah, hanya memiliki kekuatan pembuktian terbatas karena sebagian merupakan fotokopi dari fotokopi sehingga tidak memenuhi syarat sebagai alat bukti otentik. Lebih lanjut, keterangan para saksi yang diajukan Penggugat dinilai tidak memberikan kepastian hukum mengenai letak dan status kepemilikan tanah yang disengketakan, sebab tidak terdapat bukti formil yang menunjukkan bahwa tanah tersebut benar terdaftar atas nama Penggugat. Majelis hakim juga menilai bahwa objek sengketa merupakan aset milik Pemerintah Provinsi Maluku Utara sebagaimana tercantum dalam Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007, sehingga secara hukum tanah tersebut termasuk kategori barang milik daerah yang berada di bawah kewenangan pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Maluku Utara. Dengan demikian, hakim berpendapat bahwa pihak yang digugat, yaitu Kepala SMK Negeri 5 Halmahera Barat, bukanlah pihak yang tepat (*error in persona*), sebab sekolah tersebut hanya merupakan satuan pelaksana teknis di bawah dinas yang bersangkutan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, hakim menyimpulkan bahwa gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena salah pihak dan tidak memenuhi syarat pembuktian yang sah. Penilaian hakim ini mencerminkan penerapan asas pembuktian yang ketat dalam hukum acara perdata, di mana setiap dalil harus didukung dengan alat bukti yang sah, relevan, dan meyakinkan agar dapat diterima sebagai dasar pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan.

Studi ini bertujuan untuk menganalisis perbuatan melawan hukum dalam perkara sengketa tanah tersebut, khususnya terkait aspek hukum pembuktian, kewenangan pemerintah dalam pengelolaan aset daerah, serta perlindungan hak atas tanah bagi warga negara. Dengan mengkaji putusan ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran tentang tantangan serta solusi penyelesaian sengketa tanah di Indonesia, khususnya ketika melibatkan kepentingan publik seperti pembangunan sarana pendidikan.

## **METODE PENELITIAN**

Menurut Prof. Abdul Kadir Muhammad, penelitian hukum Dibagi menjadi 3 jenis, yaitu:

1. Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaedah yang berlaku di dalam masyarakat. Norma hukum yang berlaku itu berupa hukum positif bentukan lembaga perundangan-undangan, kodifikasi, UU, oPP dan, norma hukum bentukan lembaga peradilan, serta norma hukum buatan pihak-pihak

berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, RUU). Penelitian hukum normatif tidak mengkaji pelaksanaan implementasi hukum. Penelitian hukum hanya menelaah data sekunder.

2. Penelitian Hukum Normatif Empiris (terapan) mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum Tertentu. Pengkajian tersebut bertujuan Untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* itu sesuai atau tidak dengan ketentuan UU atau kontrak. Penelitian hukum normatif empiris ini terdapat 2 tahap. Tahap I kajian mengenai hukum normatif (UU/Kontrak), Tahap II kajian mengenai hukum empiris berupa terapan (implementasi) peristiwa hukum tersebut Sehingga penelitian ini membutuhkan data sekunder dan data primer.
3. Penelitian Hukum Empiris mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata, sng gejala sosial yang sifatnya tertulis, yang dialami setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat. Oleh karena itu penelitian hukum empiris disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis. Penelitian ini menggali pola perilaku yang hidup dalam masyarakat sebagai gejala yuridis.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum Normatif Empiris, yaitu metode yang menggabungkan kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, serta putusan pengadilan dengan kajian empiris mengenai penerapannya di lapangan. Pada tahap normatif, penelitian menelaah hukum positif yang berlaku sebagai landasan konseptual, meliputi undang-undang, peraturan pelaksana, maupun putusan pengadilan yang relevan. Analisis ini bertujuan untuk memahami norma hukum sebagaimana dirumuskan oleh pembentuk undang-undang dan lembaga peradilan. Sementara itu, pada tahap empiris, penelitian mengkaji bagaimana ketentuan hukum tersebut diterapkan dan berfungsi dalam praktik, sehingga dapat diketahui kesesuaian antara norma hukum dengan realitas yang terjadi di masyarakat.

Kajian empiris adalah kajian yang memandang hukum sebagai kenyataan, mencakup kenyataan sosial, kenyataan kultur, dan lain-lain. meneliti implementasi norma hukum tersebut dalam praktik, baik melalui studi kasus putusan pengadilan maupun data primer seperti wawancara dengan praktisi hukum. Dengan mengkombinasikan kedua tahapan ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai sejauh mana norma hukum diterapkan secara efektif, serta mengidentifikasi kendala yang muncul dalam praktik.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Fakta & Duduk Perkara

Kasus ini bermula pada tahun 2001 ketika Penggugat membeli sebidang tanah seluas kurang lebih 1,5 hektar yang terletak di Desa Tabadamai, Kecamatan Jailolo Selatan, Kabupaten Halmahera Barat, dari seseorang bernama Zhertian Katengar (alm.) berdasarkan kwitansi jual beli tertanggal 10 Oktober 2001 [OBJ]. Setelah transaksi, Penggugat menguasai tanah tersebut dan menanaminya dengan pohon kelapa serta tanaman bulanan, bahkan sebagian diserahkan untuk tanah kuburan.

Pada tahun 2017, tanpa seizin Penggugat, Tergugat yakni Kepala SMK Negeri 5 Halmahera Barat mendirikan sepuluh bangunan sekolah di atas tanah tersebut [OBJ]. Penggugat

beberapa kali meminta agar tanah dikembalikan atau diberikan ganti rugi, namun tidak pernah direspons. Bahkan upaya melapor ke Polsek Jailolo Selatan pun tidak membuahkan hasil. Akibatnya, pada September 2022 Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Ternate (Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Tte). Selama persidangan, Tergugat menegaskan bahwa tanah tersebut bukan milik pribadi Penggugat, melainkan aset daerah seluas 21.105 m<sup>2</sup> sesuai Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007. Tanah itu diserahkan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Maluku Utara sebagai barang milik daerah, sementara SMK Negeri 5 hanya pengguna [OBJ]. Turut Tergugat, yaitu Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, juga menyangkal dalil Penggugat karena kwitansi jual beli tidak cukup membuktikan asal-usul kepemilikan yang sah [OBJ]. Akhirnya, Majelis Hakim mengabulkan eksepsi Tergugat, menyatakan gugatan Penggugat “niet ontvankelijk verklaard” (tidak dapat diterima), dan menghukum Penggugat membayar biaya perkara sebesar Rp 14.015.000,- (empat belas juta lima belas ribu rupiah)

**Tabel 1. Pihak pihak yang terlibat**

<b>Pihak</b>	<b>Keterangan</b>
Penggugat	Abdullah HI Ahmad
Tergugat	Kepala SMK Negeri 5 Halmahera Barat, pengguna tanah untuk pembangunan sekolah.
Turut Tergugat	Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat cq. Bupati, pihak yang dianggap turut bertanggung jawab atas penguasaan tanah.

Sumber: Putusan Pengadilan Negeri Tidore Kepulauan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Tte, hlm. 3-5

Tuntutan Penggugat :

1. Menyatakan dirinya sebagai pemilik sah tanah obyek sengketa.
2. Menghukum Tergugat mengembalikan tanah atau membayar ganti rugi materiil sebesar Rp 350.000.000.
3. Menuntut ganti rugi immateriil sebesar Rp100.000.000 karena merasa dipermalukan di hadapan keluarga dan masyarakat.
4. Meminta sita jaminan atas tanah dan pelaksanaan putusan serta-merta meskipun ada upaya hukum.

Bantahan Tergugat dan Turut Tergugat :

1. Tergugat menyatakan gugatan salah alamat karena tanah merupakan aset milik Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara. SMK Negeri 5 hanyalah unit kerja di bawah Dinas Pendidikan sehingga tidak bisa digugat sebagai pemilik.
2. Turut Tergugat menolak dalil Penggugat karena kwitansi jual beli tidak menjelaskan asal-usul maupun batas-batas tanah secara jelas. Menurut mereka, bukti tersebut tidak dapat dijadikan dasar hak milik.

## **Analisis Yuridis (Pasal 1365 KUHPerdara)**

### **Unsur Perbuatan Melawan Hukum**

Pasal 1365 KUHPerdara menyatakan:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Unsur pertama yang harus dibuktikan dalam Pasal 1365 KUHPerdara adalah adanya perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Unsur pertama yang harus diuji adalah apakah terdapat perbuatan melawan hukum. Menurut Rosa Agustina, lingkup *onrechtmatige daad* mencakup perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang, hak subjektif orang lain, kewajiban hukum, serta asas kepatutan dan kehati-hatian dalam masyarakat. Dengan demikian, setiap tindakan yang mengganggu hak pihak lain tanpa dasar hukum yang sah dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Dalam perkara No. 61/Pdt.G/2022/PN Tte, penggugat berpendapat bahwa pemerintah daerah telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan cara membangun gedung SMK Negeri 5 Halmahera Barat di atas tanah seluas 1,5 Ha yang diklaim miliknya berdasarkan kwitansi jual beli tahun 2001. Menurut penggugat, tindakan mendirikan bangunan tanpa izin pemilik tanah merupakan bentuk penyerobotan hak atas tanah yang jelas-jelas bertentangan dengan hukum dan hak subjektifnya sebagai pemilik.

Sebaliknya, tergugat menolak dalil tersebut dengan menyatakan bahwa tanah dimaksud merupakan aset desa/provinsi yang kemudian dikelola oleh Dinas Pendidikan Maluku Utara. Tergugat mengajukan Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007 sebagai dasar legalitas bahwa tanah tersebut telah menjadi barang milik daerah, sehingga tidak benar apabila dikatakan terjadi penyerobotan. Dengan demikian, menurut tergugat, tidak terdapat perbuatan melawan hukum karena penguasaan tanah dilakukan dalam kapasitas sebagai penyelenggara pendidikan berdasarkan aset resmi pemerintah.

Dari sisi pembuktian, alat bukti yang diajukan penggugat berupa kwitansi jual beli tahun 2001 tidak dapat serta-merta dianggap sebagai bukti kepemilikan sah dalam hukum agraria. Menurut sistem pendaftaran tanah di Indonesia, kepemilikan hak atas tanah harus dibuktikan dengan sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), atau minimal akta peralihan hak yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (Kahfi, 2017; Lestari Siang et al., 2025). Kwitansi hanya membuktikan adanya transaksi pembayaran, namun tidak memindahkan hak secara yuridis. Ibaratnya, seseorang membeli rumah hanya dengan kuitansi tanpa balik nama sertifikat—transaksi itu sah di antara para pihak, tetapi tidak memiliki kekuatan hukum terhadap pihak ketiga.

Sebaliknya, bukti yang diajukan tergugat berupa surat ukur dan penetapan aset pemerintah justru lebih mendekati syarat formal penguasaan tanah negara/daerah (Tsauroh et al., 2023; Van der Muur, 2025). Namun, perlu dicatat bahwa meskipun pembangunan sekolah dilakukan untuk kepentingan umum (pendidikan), pengambilalihan tanah tetap harus mengikuti prosedur pelepasan hak atau pembebasan lahan sesuai ketentuan perundang-undangan. Apabila prosedur ini tidak dilaksanakan, tindakan pemerintah tetap dapat dipandang sebagai perbuatan melawan hukum administratif, meskipun dengan dalih kepentingan umum.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan sementara bahwa unsur perbuatan melawan hukum dalam perkara a quo masih lemah dari sisi penggugat karena dasar kepemilikan yang diajukan tidak memenuhi syarat formil. Sebaliknya, tergugat memiliki legitimasi lebih kuat melalui bukti aset pemerintah. Namun, dari sudut pandang asas kepatutan, tindakan pemerintah membangun di atas tanah yang statusnya belum sepenuhnya jelas tetap dapat dikritisi sebagai bentuk kelalaian administratif yang berpotensi melawan hukum.

### **Unsur Kesalahan**

Unsur kedua yang harus dipenuhi adalah adanya kesalahan (schuld) pada pihak tergugat. Kesalahan dalam konteks ini tidak hanya dimaknai sebagai perbuatan yang dilakukan dengan sengaja (dolus), tetapi juga mencakup perbuatan yang timbul akibat kelalaian (culpa). Menurut Subekti, kesalahan dalam hukum perdata adalah keadaan di mana seseorang tidak berbuat sebagaimana mestinya dalam hubungan hukum yang wajar, sehingga menimbulkan kerugian pada pihak lain. Sejalan dengan itu, menurut Rosa Agustina, tolok ukur kesalahan dapat berupa dua hal: pertama, seseorang mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa perbuatannya menimbulkan kerugian bagi orang lain; kedua, orang yang berbuat tidak bertindak hati-hati sebagaimana seharusnya dalam situasi tersebut.

Dalam perkara No. 61/Pdt.G/2022/PN Tte, penggugat mendalilkan bahwa pemerintah daerah telah dengan sengajamembangun SMK Negeri 5 Halmahera Barat di atas tanah miliknya tanpa izin dan tanpa memberikan kompensasi. Menurut penggugat, sikap pemerintah yang tetap membangun meskipun telah ada klaim kepemilikan dari dirinya menunjukkan adanya unsur kesengajaan (opzet) untuk menguasai tanah secara sewenang-wenang. Dengan kata lain, penggugat berusaha menegaskan bahwa pemerintah tidak hanya melakukan perbuatan melawan hukum, tetapi juga melakukannya dengan kesadaran penuh dan itikad buruk.

Sebaliknya, tergugat menolak dalil tersebut dengan berargumentasi bahwa tanah yang disengketakan telah tercatat sebagai aset desa/provinsi, sebagaimana dibuktikan melalui Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007 serta pencatatan dalam inventaris barang milik daerah. Dengan dasar ini, tergugat berpendapat bahwa pembangunan sekolah tidak dapat dipandang sebagai kesalahan, karena dilaksanakan dalam kapasitas resmi pemerintah untuk kepentingan pendidikan masyarakat. Menurut tergugat, penguasaan tanah yang dilakukan bukanlah tindakan sewenang-wenang, melainkan pelaksanaan kewenangan administratif yang sah (Lilo, 2025).

Dari sisi pembuktian, klaim penggugat mengenai adanya kesengajaan sangat lemah karena alat bukti utama yang diajukan hanyalah kwitansi jual beli tahun 2001. Sebagaimana dijelaskan oleh Munir Fuady, peralihan hak atas tanah tidak dapat dibuktikan hanya dengan kwitansi, karena menurut hukum agraria, bukti kepemilikan harus berupa sertifikat atau akta otentik dari PPAT. Tanpa dokumen tersebut, penggugat gagal menunjukkan haknya, sehingga sulit menyimpulkan adanya kesengajaan dari pihak tergugat untuk merampas tanah milik orang lain

Meski demikian, bukan berarti unsur kesalahan sepenuhnya gugur. Jika dilihat dari aspek kelalaian administratif, terdapat indikasi bahwa pemerintah daerah tidak cermat dalam memastikan status tanah sebelum melaksanakan pembangunan sekolah. Mengingat sengketa atas tanah ini pernah diajukan oleh penggugat, seharusnya pemerintah melakukan klarifikasi

dan verifikasi lebih lanjut untuk mencegah timbulnya konflik hukum. Dalam konteks ini, kelalaian tersebut dapat dipandang sebagai bentuk culpa—bukan kesengajaan untuk merampas, tetapi tetap merupakan sikap tidak hati-hati dalam melaksanakan kewajiban hukum.

Maka dari itu, unsur kesalahan dalam bentuk kesengajaan (*dolus*) sulit terbukti karena penggugat tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah. Namun, terdapat ruang untuk menilai bahwa pemerintah telah melakukan kelalaian administratif (*culpa*) dengan tidak sepenuhnya memastikan status hukum tanah sebelum membangun sekolah. Dengan demikian, kesalahan dalam perkara a quo lebih tepat dikualifikasikan sebagai kelalaian daripada kesengajaan.

### **Unsur Kerugian**

Unsur ketiga yang harus dipenuhi adalah adanya kerugian yang diderita oleh penggugat akibat perbuatan tergugat. Menurut Subekti, kerugian dalam hukum perdata dapat berbentuk kerugian materiil (misalnya kehilangan harta benda, biaya yang dikeluarkan, atau keuntungan yang hilang) maupun kerugian immateriil (misalnya penderitaan, rasa malu, atau tekanan psikologis) yang timbul akibat suatu perbuatan melawan hukum (Malau et al., 2025). Dengan demikian, suatu gugatan PMH hanya dapat dikabulkan apabila kerugian yang nyata dapat dibuktikan oleh penggugat.

Dalam perkara No. 61/Pdt.G/2022/PN Tte, penggugat mendalilkan bahwa dirinya mengalami kerugian karena tanah yang ia beli pada tahun 2001 dikuasai oleh pemerintah tanpa izin. Kerugian tersebut dikonkritkan dalam bentuk tuntutan ganti rugi sebesar Rp350.000.000 sebagai nilai tanah, Rp150.000.000 sebagai biaya perkara dan kuasa hukum, serta Rp100.000.000 sebagai kerugian immateriil karena merasa dirugikan secara sosial. Dengan demikian, total kerugian yang dimintakan penggugat adalah Rp600.000.000.

Tergugat membantah seluruh dalil tersebut dengan menyatakan bahwa penggugat tidak dapat membuktikan dirinya sebagai pemilik sah tanah yang disengketakan. Oleh sebab itu, menurut tergugat, klaim kerugian tidak dapat diterima, karena kerugian hanya mungkin ada apabila penggugat benar-benar mempunyai hak atas objek sengketa.

Dari sisi pembuktian, alat bukti utama yang diajukan penggugat hanyalah kwitansi jual beli tahun 2001. Namun, menurut sistem hukum pertanahan di Indonesia, bukti kepemilikan yang sah adalah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), atau setidaknya akta peralihan hak yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Kwitansi jual beli hanya membuktikan bahwa ada pembayaran antara para pihak, tetapi tidak memiliki kekuatan untuk membuktikan hak kepemilikan terhadap pihak ketiga. Sejalan dengan pendapat Munir Fuady, transaksi jual beli tanah tanpa akta otentik hanyalah sah antar pihak, tetapi tidak berlaku terhadap pihak luar.

Selain itu, beberapa jurnal juga menyoroti bahwa dalam praktik peradilan, klaim ganti rugi sering kali ditolak apabila penggugat tidak dapat membuktikan dasar kepemilikannya. Misalnya, dalam kajian Susanti Ante, ditegaskan bahwa kerugian hanya dapat diakui secara hukum apabila hak yang dilanggar memang sah secara yuridis; jika tidak, gugatan akan dianggap tidak memiliki dasar.

Lebih jauh, terkait dengan klaim biaya jasa hukum, Mahkamah Agung secara konsisten menolak permintaan ganti rugi untuk honorarium advokat, kecuali jika diatur secara khusus dalam undang-undang. Pandangan ini juga ditegaskan dalam penelitian Indah Sari, yang

menyebut bahwa pos biaya jasa hukum bukanlah kerugian perdata yang dapat dialihkan kepada tergugat, melainkan menjadi tanggung jawab pribadi penggugat.

Dengan demikian, kerugian yang didalilkan penggugat menjadi problematis. Apabila penggugat tidak dapat membuktikan status kepemilikannya secara sah, maka klaim kerugian senilai Rp600.000.000 menjadi tidak berdasar. Bahkan, klaim biaya kuasa hukum dan immateriil juga sulit diterima, karena Mahkamah Agung dalam beberapa putusan menegaskan bahwa biaya jasa hukum tidak secara otomatis dapat dimintakan sebagai ganti rugi dalam perkara perdata, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.

Maka, Penggugat memang mendalilkan adanya kerugian materiil dan immateriil, tetapi pembuktiannya sangat lemah. Tanpa kepemilikan sah atas tanah, tidak ada dasar yuridis untuk menyatakan bahwa kerugian yang dialami merupakan akibat langsung dari perbuatan tergugat. Dengan demikian, unsur kerugian dalam perkara ini tidak terbukti secara kuat.

### **Unsur Hubungan Kausal**

Unsur terakhir yang harus dibuktikan adalah adanya hubungan kausal (causal verband) antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan tergugat dengan kerugian yang diderita penggugat. Menurut Van Dunne, hubungan kausal dalam hukum perdata harus bersifat adequate causality, yaitu kerugian yang ditimbulkan merupakan akibat langsung dan wajar (reasonably foreseeable) dari suatu perbuatan. Dengan demikian, gugatan PMH hanya dapat diterima apabila kerugian yang diklaim memang bersumber dari perbuatan tergugat, bukan dari faktor lain.

Dalam perkara ini, penggugat menegaskan bahwa kerugian yang dialaminya (berupa hilangnya hak atas tanah serta tuntutan ganti rugi senilai Rp600.000.000) merupakan akibat langsung dari tindakan pemerintah yang membangun SMK Negeri 5 Halmahera Barat di atas tanah yang diklaim sebagai miliknya. Menurut penggugat, tanpa adanya pembangunan tersebut, ia tidak akan kehilangan tanah dan tidak akan mengalami kerugian baik materiil maupun immateriil.

Namun, dari sisi pembuktian, permasalahan kembali muncul. Unsur hubungan kausal hanya dapat diakui apabila kepemilikan penggugat atas tanah terbukti sah secara hukum. Faktanya, penggugat hanya mengajukan kwitansi jual beli tahun 2001, yang dalam sistem hukum agraria Indonesia tidak memenuhi syarat sebagai bukti hak milik. Tanpa adanya sertifikat hak atas tanah atau akta PPAT, klaim bahwa kerugian tersebut timbul dari perbuatan pemerintah menjadi tidak berdasar. Dengan kata lain, jika penggugat tidak memiliki hak, maka tidak ada hubungan kausal antara perbuatan tergugat dan kerugian yang didalilkan.

Sebaliknya, tergugat mengajukan Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007 dan pencatatan tanah sebagai aset milik daerah. Hal ini memperkuat dalil bahwa pembangunan sekolah merupakan implementasi kewenangan pemerintah, bukan tindakan melawan hukum. Dengan bukti tersebut, posisi tergugat menjadi lebih kuat untuk memutuskan rantai hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Ibaratnya, seseorang mengklaim kehilangan motor karena diambil oleh orang lain, tetapi ketika ditelusuri ternyata motor tersebut bukan atas namanya di STNK maupun BPKB. Maka meskipun ia merasa dirugikan, secara hukum kerugian itu tidak dapat dianggap akibat langsung dari perbuatan orang lain. Analogi ini menggambarkan kelemahan posisi penggugat dalam perkara a quo.

Maka dari itu, hubungan kausal antara pembangunan sekolah dengan kerugian penggugat tidak terbukti secara kuat, karena dasar kepemilikan penggugat atas tanah tidak sah. Akibatnya, klaim kerugian yang dialami penggugat tidak dapat dikaitkan secara langsung dengan perbuatan tergugat. Dengan demikian, unsur hubungan kausal dalam Pasal 1365 KUHPerdara tidak terpenuhi dalam perkara ini.

### **Evaluasi Bukti**

Masih dalam Pasal 1365 KUHPerdara, unsur kedua yang harus dibuktikan adalah adanya kesalahan (*schuld*). Kesalahan dapat berbentuk kesengajaan (*dolus*) maupun kelalaian (*culpa*). Menurut doktrin, suatu perbuatan dianggap salah apabila pelaku bertindak bertentangan dengan kewajiban hukumnya atau mengabaikan standar kehati-hatian yang berlaku.

#### **1. Kwitansi Jual Beli Tahun 2001**

Penggugat mendasarkan klaim kepemilikannya pada kwitansi jual beli tanah seluas 1,5 Ha yang dibuat pada tahun 2001. Akan tetapi, menurut sistem hukum agraria Indonesia, bukti kepemilikan tanah harus berupa sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN atau setidaknya akta otentik dari PPAT. Kwitansi hanya menunjukkan adanya transaksi pembayaran, tetapi tidak memindahkan hak kepemilikan secara yuridis.

Sejalan dengan pendapat Munir Fuady, peralihan hak atas tanah tanpa akta otentik hanya mengikat para pihak, tetapi tidak berlaku terhadap pihak ketiga. Artinya, meskipun penggugat mungkin telah membayar, ia tidak memiliki kekuatan hukum untuk menegakkan hak itu terhadap pemerintah sebagai pihak ketiga. Dengan demikian, bukti ini tidak memenuhi syarat untuk membuktikan kepemilikan sah.

#### **2. Kesaksian Ahli Waris (Ade Katengar)**

Penggugat juga mengajukan keterangan dari pihak penjual atau ahli warisnya untuk memperkuat dalil bahwa transaksi jual beli benar-benar terjadi. Keterangan ini memang dapat mengkonfirmasi adanya transaksi, tetapi tidak memperbaiki kelemahan formil dalam hukum pertanahan. Dalam hukum pembuktian, kesaksian hanya bersifat testimonial evidence, yang nilainya lebih rendah dibandingkan bukti tertulis otentik. Oleh sebab itu, sekalipun saksi membenarkan adanya transaksi, hak kepemilikan tetap tidak dapat dianggap sah tanpa dokumen resmi.

#### **3. Surat Ukur Nomor 01 Tahun 2007**

Tergugat mengajukan surat ukur yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat pada tahun 2007, yang menunjukkan bahwa tanah tersebut telah masuk dalam inventaris barang milik daerah. Bukti ini secara hukum lebih kuat karena bersumber dari dokumen administrasi negara. Menurut doktrin, dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang memiliki nilai pembuktian sebagai akta otentik (Pasal 1868 KUHPerdara). Hal ini memperkuat posisi tergugat bahwa tanah tersebut memang aset pemerintah, bukan milik pribadi penggugat.

#### **4. Kepentingan Umum dan Pengadaan Tanah**

Meskipun tergugat memiliki dasar administratif, perlu diperhatikan bahwa pembangunan fasilitas pendidikan tetap harus mengikuti prosedur pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Jika prosedur pelepasan hak atau ganti rugi tidak ditempuh, maka terdapat potensi maladministrasi. Namun, maladministrasi berbeda

dengan perbuatan melawan hukum perdata. Oleh karena itu, meskipun secara administratif dapat dikritisi, dari sudut pandang perdata formal, pembuktian penggugat tidak cukup kuat.

### **Pertimbangan Hakim & Implikasi**

Majelis Hakim dalam perkara ini terlebih dahulu memeriksa eksepsi yang diajukan oleh Tergugat. Dari hasil pemeriksaan, Majelis menerima eksepsi tersebut sebagian, dengan alasan adanya kesalahan dalam mendudukkan pihak atau *error in persona*. Hakim berpendapat bahwa tanah dan bangunan yang menjadi obyek sengketa telah tercatat sebagai aset Pemerintah Provinsi Maluku Utara, yang diperoleh melalui penyerahan dari Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengatur peralihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi, sehingga seluruh aset yang terkait pendidikan juga dialihkan kepada provinsi. Dengan dasar itu, Majelis menilai bahwa gugatan seharusnya ditujukan kepada Pemerintah Provinsi Maluku Utara cq Gubernur cq Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, bukan hanya kepada Kepala SMK Negeri 5 Halmahera Barat. Bahkan, menurut pertimbangan hakim, Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat juga seharusnya ditempatkan sebagai Tergugat karena terlibat dalam proses pengadaan dan penyerahan tanah, bukan sekadar sebagai Turut Tergugat. Atas dasar tersebut, Majelis menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) (Puspitaningrat et al., 2024).

Konsekuensi yuridis dari putusan tersebut adalah bahwa pengadilan tidak melanjutkan pemeriksaan terhadap pokok perkara. Dengan diterimanya eksepsi, pintu pembahasan materiil tertutup, sehingga pengadilan tidak melakukan penilaian faktual maupun yuridis terhadap dalil perbuatan melawan hukum yang diajukan Penggugat, termasuk mengenai unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal. Majelis pada akhirnya juga membebankan biaya perkara kepada Penggugat sebagai pihak yang dianggap kalah.

Meskipun tidak masuk pada pemeriksaan substansi, putusan ini tetap mencatat sejumlah alat bukti yang diajukan oleh Penggugat, antara lain kwitansi jual beli tanggal 10 Oktober 2001, fotokopi akta ahli waris, serta keterangan saksi-saksi yang memperkuat klaim asal-usul kepemilikan tanah dari keluarga Katengar. Namun, Majelis menilai bahwa bukti-bukti tersebut tidak memenuhi kategori bukti otentik sebagaimana dimaksud dalam hukum acara perdata, misalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 191 RBg. Akibatnya, kekuatan pembuktian yang diajukan Penggugat dipandang lemah dan tidak mampu mengalahkan legitimasi administratif atas status tanah sebagai aset daerah.

Putusan *niet ontvankelijkke verklaard* (NO) atau putusan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima pada dasarnya timbul akibat adanya cacat formil dalam gugatan. Menurut M. Yahya Harahap dalam bukunya *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (hal. 903), putusan NO dapat dijatuhkan apabila:

1. gugatan ditandatangani kuasa hukum berdasarkan surat kuasa yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 123 ayat (1) HIR jo. SEMA 4/1996;
2. gugatan tidak memiliki dasar hukum;

3. terjadi *error in persona*, baik dalam bentuk diskualifikasi maupun plurium litis consortium;
4. gugatan mengandung cacat obscur libel; atau gugatan diajukan dengan melanggar yurisdiksi (kompetensi) absolut maupun relatif, dan sebab-sebab serupa lainnya.

Dalam hukum acara perdata, ketepatan mendudukkan pihak merupakan syarat formil yang tidak bisa dinegosiasikan. Pengadilan hanya dapat memeriksa pokok perkara apabila subjek (penggugat maupun tergugat) dan objek gugatan telah didudukkan secara benar. Kesalahan dalam hal ini akan berakibat fatal, karena dianggap sebagai cacat formil yang menghalangi proses pemeriksaan lebih lanjut. Hal tersebut dikenal dengan doktrin *error in persona*. Putusan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Tte menegaskan prinsip ini. Majelis Hakim menilai bahwa Kepala Sekolah SMK Negeri 5, yang dijadikan Tergugat oleh Penggugat, tidak memiliki kapasitas hukum untuk bertanggung jawab atas aset sengketa. Kepala sekolah hanya berperan sebagai unit pelaksana kegiatan belajar-mengajar, sedangkan kewenangan pengelolaan aset publik, termasuk tanah dan bangunan sekolah, berada di tangan Pemerintah Provinsi melalui Gubernur dan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan. Oleh karena itu, eksepsi yang diajukan Tergugat dianggap beralasan hukum dan pada akhirnya berujung pada pernyataan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Dengan kata lain, cacat formil berupa salah mendudukkan pihak sudah cukup untuk menghentikan proses pemeriksaan materiil.

Pertimbangan lain yang menjadi dasar putusan adalah peralihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peralihan kewenangan ini diikuti pula dengan penyerahan aset-aset yang terkait, termasuk sekolah beserta lahan dan bangunannya. Fakta administratif tersebut memiliki bobot yang sangat penting dalam penilaian hakim, karena tanah yang disengketakan telah resmi tercatat sebagai barang milik daerah (BMD) Pemerintah Provinsi Maluku Utara. Klaim perorangan yang hanya didukung oleh kwitansi jual beli dan keterangan saksi menjadi lemah ketika berhadapan dengan status administratif tanah sebagai aset publik yang terdaftar. Status administratif aset publik pada akhirnya dipandang lebih kuat dan lebih menentukan dalam proses hukum dibandingkan dengan bukti non-otentik. Oleh sebab itu, persoalan pembuktian, misalnya apakah benar telah terjadi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah menjadi sekunder dan tidak lagi relevan, karena gugatan sudah gugur akibat cacat formil dalam penentuan pihak tergugat.

Implikasi langsung dari putusan ini adalah tidak adanya pengujian terhadap substansi Pasal 1365 KUHPerdata. Unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang mencakup adanya perbuatan yang melawan hukum, kesalahan, kerugian, serta hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian tidak pernah diperiksa. Dengan berhentinya perkara pada tahap eksepsi, pengadilan tidak memberi jawaban apakah tindakan pemerintah dalam menggunakan tanah tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Secara yuridis substantif, hal ini berarti belum ada preseden yang dapat dijadikan rujukan mengenai penerapan Pasal 1365 KUHPerdata dalam sengketa tanah serupa. Putusan ini hanya menghasilkan konsekuensi prosedural, yakni gugatan tidak dapat diperiksa lebih lanjut karena kurang pihak. Konsekuensi

lainnya adalah beban biaya perkara yang dibebankan kepada Penggugat sebagai pihak yang dinyatakan kalah.

Dari sisi pemerintah, putusan ini menekankan pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengadaan serta pengelolaan tanah untuk kepentingan umum. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum lahir untuk menata kembali praktik pengadaan tanah yang selama bertahun-tahun sering menimbulkan sengketa. Undang-undang ini menegaskan bahwa negara memang berwenang mengambil tanah masyarakat untuk kepentingan umum, tetapi kewenangan tersebut harus dijalankan dengan prosedur yang ketat dan akuntabel. Pasal 1 angka 2 UU ini mendefinisikan pengadaan tanah sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dengan demikian, esensinya bukanlah perampasan tanah, melainkan alih hak dengan kompensasi yang sesuai.

Proses pengadaan tanah diatur secara rinci dalam UU 2/2012 dan peraturan turunannya, seperti Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 (sebagaimana diubah beberapa kali). Secara garis besar terdapat empat tahapan utama:

1. Perencanaan – instansi yang memerlukan tanah wajib menyusun rencana pembangunan untuk kepentingan umum dan menerapkannya dalam rencana tata ruang wilayah.
2. Persiapan – dilakukan inventarisasi dan identifikasi subjek maupun objek tanah, disertai pengumuman kepada masyarakat. Pada tahap ini diadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah guna memperoleh persetujuan.
3. Pelaksanaan – penilaian ganti kerugian dilakukan oleh penilai independen (appraisal) yang berlisensi, mencakup nilai tanah, bangunan, tanaman, maupun kerugian lain yang dapat dinilai. Hasil penilaian ini menjadi dasar musyawarah bentuk dan besarnya ganti kerugian.
4. Penyerahan Hasil – setelah ganti kerugian dibayarkan, tanah secara sah beralih kepada negara atau instansi yang memerlukan, dan tanah tersebut didaftarkan atas nama instansi pengguna.

Apabila tahapan-tahapan ini tidak dipenuhi, maka penggunaan tanah untuk kepentingan umum berpotensi dianggap melawan hukum. Misalnya, jika pemerintah langsung menggunakan tanah tanpa inventarisasi dan musyawarah, maka hal itu dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdara. Demikian pula, jika ganti kerugian tidak dibayarkan atau nilainya tidak layak, pemilik tanah dapat menuntut pemerintah.

Sesuai Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, setiap aset yang dimiliki pemerintah harus didaftarkan dan dicatat secara akuntabel. Regulasi ini mendefinisikan Barang Milik Negara (BMN) dan Barang Milik Daerah (BMD) sebagai barang yang diperoleh dengan beban anggaran negara atau daerah, maupun dari perolehan sah lainnya. Dokumen serah terima, berita acara, maupun catatan inventarisasi aset merupakan elemen penting untuk mencegah klaim masyarakat di kemudian hari. Pengelolaan BMN/BMD dalam PP 27/2014 didasarkan pada sejumlah asas fundamental, yaitu asas fungsionalitas, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, serta kepastian nilai. Artinya, aset negara atau daerah tidak hanya sekadar dimiliki, tetapi juga harus dikelola

dengan cara yang jelas, dapat diaudit, dan tercatat secara formal untuk menjamin akuntabilitas publik.

Bagi masyarakat, perkara ini memberikan pelajaran bahwa penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi tidak semata-mata menuntut keadilan, melainkan juga kepatuhan terhadap prosedur hukum acara perdata. Pasal 118 HIR dan Pasal 142 RBg merupakan ketentuan klasik dalam hukum acara perdata Indonesia yang berfungsi sebagai landasan formil mengenai cara mengajukan gugatan. Kedua pasal tersebut pada intinya mengatur bahwa gugatan perdata harus diajukan secara tertulis atau lisan kepada ketua pengadilan negeri di wilayah hukum tempat tinggal tergugat. Dari norma ini lahirlah prinsip kompetensi relatif, yakni bahwa gugatan harus diarahkan ke pengadilan yang berwenang menurut domisili tergugat. Konsekuensi dari Pasal 118 HIR maupun Pasal 142 RBg adalah bahwa hakim tidak akan masuk pada pokok perkara apabila gugatan mengandung cacat formil terkait kedudukan pihak. Prinsip ini dijaga ketat karena menyangkut hak asasi tergugat untuk tidak digugat secara sewenang-wenang, serta menyangkut legitimasi proses peradilan agar tidak memutus sengketa tanpa kejelasan subjek hukum yang terlibat.

Namun, selain mengatur soal kompetensi relatif, kedua pasal ini juga dipahami secara lebih luas dalam doktrin hukum acara perdata: gugatan yang sah bukan hanya ditentukan oleh tempat diajukan, tetapi juga oleh siapa yang digugat. Dengan kata lain, gugatan akan dianggap cacat apabila salah alamat (*error in persona*), karena ketepatan mendudukkan para pihak merupakan bagian dari syarat formil. Jika pihak yang digugat bukanlah subjek hukum yang tepat atau tidak memiliki kapasitas hukum, maka pengadilan tidak berwenang memeriksa pokok perkara. Inilah yang kemudian mendorong majelis hakim dalam perkara 61/Pdt.G/2022/PN Tte untuk menerima eksepsi tergugat dan menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Kemudian, perkara ini menyingkap pentingnya keterbukaan informasi pertanahan yang dapat diakses secara luas oleh masyarakat. Integrasi antara data pertanahan di bawah kewenangan BPN dengan daftar barang milik daerah merupakan langkah mendesak untuk menjamin kepastian hukum. Tren legislasi di Indonesia pun bergerak ke arah itu melalui pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan yang hingga kini masih dalam proses di DPR. Salah satu kebijakan pokok yang ditawarkan dalam RUU tersebut adalah pengembangan *single land administration system*, yakni sistem administrasi pertanahan terpadu yang mengarah pada model pendaftaran tanah positif.

Sistem ini diproyeksikan mengakhiri kelemahan historis tata kelola pertanahan di Indonesia yang selama ini bersifat sektoral dan parsial. Para akademisi, seperti Prof. I Nyoman Nurjana, menekankan bahwa administrasi pertanahan tidak boleh lagi berjalan sendiri-sendiri antarinstansi. Dengan adanya undang-undang baru, pengelolaan data tanah diharapkan akan terkoordinasi lintas sektor, termasuk untuk kawasan hutan, pesisir, pertambangan, dan zona strategis pertanahan yang selama ini sering berada di luar cakupan pendaftaran tanah.

Dalam kerangka itu, RUU Pertanahan juga diarahkan untuk melahirkan sistem digitalisasi data pertanahan serta pembentukan lembaga penjamin sertifikat, sehingga sertifikat tanah yang terbit tidak hanya sah tetapi juga memperoleh perlindungan penuh dari negara. Penerapan sistem positif berarti sertifikat tidak lagi mudah dibatalkan, yang pada gilirannya akan menguatkan kepastian hukum bagi pemegang hak.

Dari sisi kebijakan, pembentukan single land administration system juga erat kaitannya dengan penerapan one map policy, sebuah kebijakan yang menuntut konsolidasi data pertanahan ke dalam satu peta nasional berbasis koordinat. Legislator seperti Herman Khaeron menilai kebijakan ini akan menjadi instrumen penting untuk menghindari sertifikat ganda, klaim tumpang tindih, maupun konflik antar instansi mengenai kewenangan atas tanah. Draf RUU Pertanahan juga mencakup instrumen kelembagaan baru, yakni pengadilan pertanahan. Kehadiran lembaga peradilan khusus ini dipandang perlu untuk menangani perkara-perkara sengketa tanah secara lebih cepat, fokus, dan konsisten, sekaligus mencegah konflik berlarut. Dengan kata lain, legislasi pertanahan ke depan diarahkan untuk memperkuat baik aspek pencegahan sengketa melalui transparansi data maupun aspek penyelesaiannya melalui jalur hukum khusus.

Kepala Pusat Perancangan UU DPR, Inosentius Samsul, bahkan menambahkan bahwa RUU Pertanahan juga mengatur mekanisme pencegahan konflik melalui pembentukan pengadilan pertanahan, sekaligus menghadirkan lembaga penjamin sertifikat untuk memastikan keabsahan legalitas tanah. Dengan sistem terpadu dan pengawasan yang kuat, konflik pertanahan seperti yang terjadi dalam perkara ini dapat dicegah sejak awal, karena setiap bidang tanah sudah jelas status hukumnya dan tercatat dalam satu basis data nasional.

Jika regulasi ini disahkan, integrasi data pertanahan akan menghadirkan tata kelola yang lebih jelas, terbuka, dan akuntabel. Pada titik inilah putusan seperti perkara Ternate mendapatkan konteks yang lebih luas: sengketa akibat klaim tumpang tindih tidak lagi akan bergantung pada bukti parsial seperti kwitansi, melainkan dapat diuji melalui sistem informasi pertanahan terpadu yang diakui oleh negara. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menekankan penguasaan negara atas bumi dan air untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang salah satunya dapat dicapai melalui kepastian hukum hak atas tanah.

Putusan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Tte tidak hanya memberi pelajaran tentang kelemahan gugatan penggugat, tetapi juga menyuguhkan arah perbaikan bagi praktik litigasi dan kebijakan publik. Dari sisi litigasi, rekomendasi utama yang dapat ditarik ialah pentingnya langkah pra-litigasi berupa verifikasi status tanah melalui instansi berwenang. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menegaskan kewajiban pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Verifikasi di kantor pertanahan diperlukan untuk mengetahui status hak atas tanah, sementara pemeriksaan daftar aset daerah yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menjadi kunci untuk memastikan apakah sebidang tanah telah tercatat sebagai barang milik daerah. Dengan cara ini, penggugat dapat menghindari kesalahan prosedural berupa salah mendudukkan pihak tergugat, yang dalam perkara a quo terbukti fatal.

Selain itu, penyusunan bukti juga harus memperhatikan hierarki kekuatan alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 164 HIR/Pasal 284 RBg. Dokumen autentik seperti sertifikat hak atas tanah dan akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kekuatan pembuktian yang penuh (*prima facie*), sementara dokumen non-otentik seperti kwitansi hanya bernilai sebagai bukti permulaan. Dalam konteks sengketa tanah melawan pemerintah, bukti non-otentik hampir selalu kalah oleh kekuatan administratif sertifikat atau dokumen aset publik. Oleh karena itu, jika warga hanya memiliki bukti di bawah

tangan, bukti tersebut harus diperkuat dengan keterangan saksi, akta pernyataan ahli waris, maupun bukti pembayaran yang dapat diverifikasi. Prinsip ini diperkuat oleh Pasal 191 RBg, yang menekankan bahwa bukti otentik memiliki derajat lebih tinggi dibanding bukti di bawah tangan.

Rekomendasi berikutnya menyangkut strategi gugatan terhadap pemerintah. Sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pejabat bertanggung jawab atas keputusan atau tindakan yang dibuatnya. Dengan demikian, gugatan seharusnya ditujukan kepada pejabat publik yang memiliki kewenangan final, seperti Gubernur atau Kepala Dinas Pendidikan, bukan hanya kepada unit pelaksana seperti Kepala Sekolah. Bahkan, jika proses pengadaan atau penyerahan tanah melibatkan pemerintah kabupaten, pihak tersebut juga selayaknya didudukkan sebagai tergugat agar gugatan tidak dinyatakan kurang pihak. Kesalahan dalam strategi ini berakibat gugatan hanya berhenti pada eksepsi tanpa pernah diperiksa substansinya, sebagaimana terjadi dalam putusan yang sedang dibahas.

Dari sisi akademis dan kebijakan publik, putusan ini menimbulkan kebutuhan mendesak untuk melakukan kajian yurisprudensi. Sengketa tanah antara warga dan pemerintah bukanlah fenomena tunggal, melainkan pola yang berulang di berbagai daerah. Penelitian yang mengumpulkan putusan-putusan serupa akan memperlihatkan bagaimana pengadilan menyeimbangkan konflik administratif misalnya status tanah sebagai aset daerah dengan dalil keperdataan berupa perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerduta. Kajian semacam ini dapat menghasilkan pemahaman yang lebih luas tentang arah yurisprudensi Indonesia dan membuka ruang reformasi dalam hukum acara perdata.

Perkara ini juga membuka ruang diskusi mengenai nilai pembuktian dokumen non-otentik. Banyak sengketa tanah berakar dari praktik jual beli di bawah tangan yang masih lazim di masyarakat. Oleh karena itu, penelitian kuantitatif terhadap sejauh mana pengadilan menerima atau menolak kwitansi atau akta tidak otentik dapat memberikan dasar bagi pembaharuan hukum pembuktian. Temuan akademis semacam ini bisa mendorong lahirnya aturan baru yang lebih adaptif terhadap realitas sosial, tanpa mengorbankan prinsip kepastian hukum.

Terakhir, dari sisi kebijakan publik, perlu ada reformasi administrasi aset daerah. Pengelolaan barang milik negara dan daerah seharusnya tidak hanya berhenti pada pencatatan internal, tetapi juga dipublikasikan melalui sistem informasi yang dapat diakses masyarakat. Hal ini sejalan dengan jaminan Pasal 28F UUD 1945, yang memberi hak kepada warga negara untuk memperoleh informasi. Dengan adanya basis data terbuka mengenai aset publik, masyarakat dapat dengan mudah mengidentifikasi status hukum tanah, mencegah terjadinya klaim ganda, serta mengarahkan gugatan kepada pihak yang tepat apabila sengketa tidak dapat dihindari. Transparansi ini juga akan membantu pengadilan dalam mempercepat proses pemeriksaan perkara.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis terhadap Putusan Nomor 61/Pdt.G/2022/PN Tte, dapat disimpulkan bahwa gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) yang diajukan penggugat tidak terbukti secara memadai menurut Pasal 1365 KUHPerduta. Unsur perbuatan melawan hukum dan

kesalahan tidak dapat dipenuhi karena dasar kepemilikan penggugat hanya berupa kwitansi jual beli tanpa sertifikat atau akta otentik, sehingga kedudukannya tidak sah menurut hukum agraria. Unsur kerugian yang diklaim sebesar Rp600.000.000 pun tidak dapat dikabulkan, sebab tidak ada hubungan kausal yang sah antara kerugian dengan perbuatan pemerintah apabila hak atas tanah tidak terbukti. Tergugat berhasil memperkuat posisinya dengan bukti surat ukur dan status tanah sebagai aset daerah, sehingga pembangunan sekolah dipandang sebagai pelaksanaan kewenangan administratif, bukan PMH. Dengan demikian, perkara ini menegaskan bahwa keberhasilan gugatan PMH sangat ditentukan oleh pembuktian keempat unsur secara simultan, khususnya bukti otentik kepemilikan tanah. Dari perspektif hukum perdata, kasus ini memperlihatkan pentingnya pendaftaran tanah sesuai UUPA dan ketelitian dalam mendudukkan pihak tergugat agar gugatan tidak berhenti pada aspek formil dengan putusan niet ontvankelijk verklaard. Dari perspektif kebijakan publik, perkara ini juga menyoroti urgensi transparansi dan integrasi administrasi pertanahan untuk mencegah konflik antara warga dan pemerintah. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya diskursus mengenai penerapan Pasal 1365 KUHPerdata dalam sengketa agraria; sedangkan secara praktis, ia memberi pelajaran bahwa PMH tidak hanya memerlukan dalil hukum yang kuat, tetapi juga bukti otentik dan prosedur formil yang tepat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Choerunnisa, A., Aulia, R., & Nurbaiti, A. (2023). Kepastian Hukum Terhadap Barang Milik Negara yang Belum Dilakukan Sertifikasi Sebagai Upaya Mengamankan Aset Negara. *Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora*. <http://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/Justitia/article/view/13814>
- Dzaini Wardi, A., & Maskur, A. (2024). Settlement of Land Disputes Certificate of Ownership Rights Number 251/Mojosongo Subdistrict Jebres District Surakarta City Review of General Principles of Good Government In Law Number 30 Of 2014 Concerning Government Administration. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 4(5), 1649–1657. <https://doi.org/10.38035/jlph.v4i5.552>
- Hardi, I., Warman, K., & Andora, H. (2023). Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang. *UNES Law Review*, 6(1), 1419–1432. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.941>
- Kahfi, S. (2017). Peralihan Pengelolaan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dalam Penyelenggaraan Pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.804>
- Lestari Siang, I., Hutomo, P., & Rattanapun, S. (2025). Legal Protection of Land Rights Holders Against Land Ownership Disputes. *SIBATIK Journal*, 4(3), 131–138. <https://doi.org/10.54443/sibatik.v4i3.2607>
- Lilo, R. A. (2025). Tinjauan Yuridis Terhadap Ganti Rugi Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum Antara Pemilik Tanah Dengan Pemerintah Kabupaten Rote Ndao. *Referendum: Jurnal Hukum Perdata Dan Pidana*, 2(1), 95–115. <https://doi.org/10.62383/referendum.v2i1.537>
- Malau, M., Rajagukguk, J., & Simanullang, T. (2025). Perbuatan Melawan Hukum (Onrechtmatige Daad) dalam Sengketa Tanah. *Jurnal USM Law Review*, 8(2).

- <https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/download/11971/6321/40213>
- Puspitaningrat, I. D. A. M., Kayuan, P. C. K., & Rimbawa, I. M. A. (2024). Niet Ontvankelijk Verklaard Dalam Putusan. *Jurnal Yustitia*, 18(1), 32–44.
- Shofi, Z. D. F., Subekti, R., & Raharjo, P. S. (2022). Aspek Hukum Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 5(1), 290–299. <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i1.46072>
- Sunarno, & Khan, H. A. (2023). Customary Land Disputes in Indonesia. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 13(10). [https://hrmars.com/papers\\_submitted/19103/customary-land-disputes-in-indonesia.pdf](https://hrmars.com/papers_submitted/19103/customary-land-disputes-in-indonesia.pdf)
- Taolin, F. T., Mujiburohman, D. A., & Widarbo, K. (2024). Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah. *Tunas Agraria*, 7(1), 68–85. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i1.277>
- Tsaurah, Z. A., Fuad, F., & Salim, M. N. (2023). Penyelesaian Sertipikasi Barang Milik Negara pada Bidang Tanah Bersertipikat Lainnya. *Tunas Agraria*, 6(3), 220–236. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.243>
- Van der Muur, W. (2025). The Perils of Legal Formalism: Litigating Land Conflicts in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 55(3), 430–451. <https://doi.org/10.1080/00472336.2024.2440855>