

Analisis Perbuatan Melawan Hukum dalam Sengketa Kepemilikan Tanah Akibat Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik, Study Putusan No. 12/G/2023 PTUN PBR

Fitra¹, Darmiwati², Bambang Sasmita Adi Putra³

^{1,2,3} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indragiri

fitra20088@gmail.com¹, darmiwati00@gmail.com², bambangsasmitaadiputra@gmail.com³

Published: July, 2026

ABSTRACT

*Land plays a strategic role in social, economic, and legal life, yet the certification system intended to guarantee legal certainty often fails in practice, as reflected in the persistent occurrence of overlapping land title certificates issued by land administration offices. This study examines Decision No. 12/G/2023/PTUN.PBR, in which three overlapping Sertifikat Hak Milik (SHM) were issued by the Pekanbaru Land Office, triggering a dispute over alleged *detournement de pouvoir*. The research aims to analyze the form of unlawful acts (*perbuatan melawan hukum*) in the issuance of overlapping certificates, examine the shifting judicial reasoning across the first-instance, appellate, and cassation levels, and formulate an appropriate model of legal accountability for the resulting material and immaterial losses. Using a normative juridical method with statutory and case approaches, the study relies on secondary legal materials analyzed qualitatively and deductively. The findings reveal that administrative negligence in verifying physical and juridical land data violated the principle of AUPB (*asas kecermatan*), fulfilling the elements of Article 1365 of the Civil Code, although the Supreme Court ultimately dismissed the case on absolute competence grounds. The study concludes that administrative remedies alone are insufficient to restore civil losses, recommending a clearer jurisdictional framework and a concrete compensation mechanism, alongside parallel civil litigation as an alternative recovery path.*

Keywords: *overlapping certificates; unlawful act; detournement de pouvoir; absolute competence; legal certainty*

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya agraria yang memiliki kedudukan strategis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena berfungsi sebagai penopang kebutuhan tempat tinggal sekaligus memiliki nilai ekonomi, sosial, dan budaya yang tinggi. Negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memberikan mandat pengaturan penguasaan, peruntukan, dan pemanfaatan tanah guna mewujudkan kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah (*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, 1960). Guna mewujudkan kepastian tersebut, pemerintah menyelenggarakan sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, di mana sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas data fisik maupun data yuridis suatu bidang tanah. Konsep kepastian hukum dalam konteks ini sejalan dengan pandangan bahwa hukum harus memberi jaminan perlindungan bagi individu dari tindakan sewenang-wenang penguasa sekaligus memberi kejelasan mengenai batas perbuatan yang diperbolehkan. Fenomena umum yang berkembang di berbagai daerah di Indonesia menunjukkan bahwa tujuan ideal pendaftaran tanah tersebut belum sepenuhnya terwujud, sebagaimana ditegaskan dalam kajian yang menyoroti masih tingginya angka sengketa akibat lemahnya sistem administrasi dan verifikasi data pertanahan (Sarjiyati, 2023).

Secara khusus, persoalan *overlapping* atau tumpang tindih Sertifikat Hak Milik (SHM) kerap muncul akibat kesalahan pengukuran, ketidakcermatan pemeriksaan data yuridis, maupun lemahnya pengawasan administrasi oleh instansi pertanahan, yang pada akhirnya menimbulkan kerugian materiil

dan immateriil bagi masyarakat pemegang hak (Ginting & Samosir, 2024). Fenomena khusus tersebut tergambar jelas dalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, di mana Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru menerbitkan tiga Sertifikat Hak Milik pada objek tanah yang saling beririsan, sehingga menimbulkan gugatan atas dugaan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Pada tingkat pertama, majelis hakim mengabulkan gugatan dan menyatakan seluruh sertifikat batal, namun pada tingkat kasasi Mahkamah Agung justru membatalkan putusan sebelumnya dengan menerima eksepsi kompetensi absolut, sehingga gugatan dinyatakan tidak dapat diterima. Dinamika amar putusan yang berubah pada tiap tingkat peradilan tersebut memperlihatkan adanya kompleksitas dalam menilai unsur kesalahan administratif, yang dalam perspektif hukum perdata dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata (Fuady, 2005).

Penelitian terdahulu yang membahas persoalan penanganan sengketa *overlapping* sertifikat pada umumnya lebih menitikberatkan pada upaya penyelesaian melalui Kantor Pertanahan sebagai lembaga administratif (Purna, 2023), sementara kajian lain menyoroti keabsahan sertifikat ganda berdasarkan putusan pengadilan pada level Mahkamah Agung tanpa mengaitkannya secara mendalam dengan konsep pertanggungjawaban perdata (Yehezkiel Ludwyg Milala, 2025). Di sisi lain, terdapat pula penelitian yang telah menyinggung unsur perbuatan melawan hukum dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik, namun pembahasannya masih bersifat umum dan belum menganalisis secara khusus putusan yang mengalami pergeseran hasil pada tingkat banding maupun kasasi (S. Endang Prasetyawati, 2024). Kajian mengenai hak para pihak dalam sengketa tumpang tindih sertifikat juga lebih berfokus pada aspek perlindungan hukum prosedural, sejalan dengan pandangan bahwa perlindungan hukum pada dasarnya merupakan upaya memberi kekuasaan kepada seseorang untuk mempertahankan haknya baik secara preventif maupun represif, ketimbang analisis kesalahan administratif sebagai dasar tanggung jawab hukum (Laurensia & Djajaputra, 2023). Kesenjangan penelitian (*research gap*) inilah yang menunjukkan bahwa belum banyak kajian yang secara spesifik menghubungkan unsur perbuatan melawan hukum dengan pertimbangan hakim dalam putusan yang mengalami perubahan amar di setiap tingkat peradilan, khususnya dalam konteks Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) karena memadukan analisis perbuatan melawan hukum dengan kajian terhadap dinamika putusan pada tingkat pertama, banding, dan kasasi dalam satu perkara yang sama, serta mengaitkannya dengan tiga regulasi utama, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, sebagai satu kesatuan kerangka normatif yang belum banyak digunakan secara terpadu dalam penelitian sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini merumuskan tiga permasalahan pokok yang saling berkaitan. Pertama, bagaimana bentuk perbuatan melawan hukum dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik yang tumpang tindih sebagaimana terungkap dalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR. Kedua, bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam menilai perubahan amar putusan yang terjadi pada tingkat pertama, banding, dan kasasi dalam perkara tumpang tindih Sertifikat Hak Milik tersebut, mengingat adanya perbedaan pendekatan yudisial antara pengadilan tingkat pertama yang mengabulkan gugatan dengan Mahkamah Agung yang justru menyatakan gugatan tidak dapat diterima atas dasar kompetensi absolut. Ketiga, bagaimana bentuk pertanggungjawaban hukum yang seharusnya dibebankan atas kerugian materiil maupun immateriil yang timbul akibat tumpang tindih Sertifikat Hak Milik tersebut.

Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk perbuatan melawan hukum dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik yang tumpang tindih berdasarkan Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis pertimbangan hukum hakim dalam menilai perubahan amar putusan pada tingkat pertama, banding, dan kasasi, khususnya berkaitan dengan pergeseran penilaian terhadap kompetensi absolut peradilan tata usaha negara dalam memeriksa perkara tersebut. Terakhir, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum yang tepat atas kerugian yang diderita para pihak akibat terjadinya tumpang tindih Sertifikat Hak Milik dalam perkara yang dikaji.

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis berupa kontribusi terhadap pengembangan hukum agraria dan hukum perdata, khususnya penerapan Pasal 1365 KUHPperdata dalam sengketa pertanahan, serta memperkaya kajian mengenai konsistensi pertimbangan hukum pada berbagai tingkat peradilan tata usaha negara. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi Badan Pertanahan Nasional sebagai bahan evaluasi ketelitian administrasi dalam penerbitan sertifikat, bagi aparat penegak hukum sebagai bahan pertimbangan dalam menyelesaikan sengketa serupa, serta bagi masyarakat sebagai sarana edukasi hukum guna mencegah kerugian akibat tumpang tindih sertifikat hak milik.

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Terkini (State of the Art)

Persoalan tumpang tindih Sertifikat Hak Milik atas tanah dalam beberapa tahun terakhir menjadi isu hukum yang aktual dan terus berkembang dalam praktik pertanahan nasional. Sengketa jenis ini tidak lagi dipandang semata sebagai persoalan teknis administratif, melainkan telah berkembang menjadi persoalan kepastian hukum sekaligus tanggung jawab keperdataan pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan produk hukum berupa sertifikat. Keberadaan lebih dari satu sertifikat pada objek tanah yang sama umumnya dipicu oleh kelemahan sistem administrasi pertanahan, ketidaksinkronan data digital, serta kelalaian maupun penyalahgunaan kewenangan pejabat penerbit, sehingga sengketa yang timbul cenderung bermuara pada gugatan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Kajian atas sengketa serupa menunjukkan bahwa ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis tanah menjadi penyebab dominan lahirnya konflik *overlapping* sertifikat, dan hal ini diperkuat oleh temuan bahwa lemahnya ketelitian administratif dalam pemeriksaan riwayat tanah turut menjadi faktor pemicu terbitnya sertifikat ganda pada objek yang sama (Azzahra, 2024). Perkembangan praktik peradilan turut memperlihatkan adanya pergeseran orientasi, dari sekadar menilai legalitas formal penerbitan sertifikat menuju penilaian substantif terhadap ada atau tidaknya unsur perbuatan melawan hukum dalam tindakan administratif tersebut.

Teori yang Relevan

Teori Perbuatan Melawan Hukum

Teori perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPperdata dijadikan pisau analisis utama dalam penelitian ini karena objek permasalahan berkaitan dengan tindakan administratif yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Dalam perkembangan doktrin hukum, perbuatan melawan hukum tidak hanya dimaknai sebagai pelanggaran terhadap undang-undang, tetapi juga mencakup pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain, kewajiban hukum pelaku, kesusilaan, serta asas kepatutan dan kehati-hatian dalam masyarakat. Suatu tindakan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila menimbulkan kerugian terhadap hak orang lain dan bertentangan dengan norma hukum maupun asas kepatutan yang berlaku dalam masyarakat (Fuady, 2005). Teori ini digunakan untuk menilai apakah tindakan pejabat pertanahan dalam menerbitkan sertifikat yang saling beririsan telah memenuhi unsur perbuatan, kesalahan, kerugian, serta hubungan kausal di antara keduanya.

Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum digunakan untuk menilai sejauh mana negara melalui lembaga pertanahan mampu memberikan jaminan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah. Kepastian hukum pada dasarnya mengandung dua unsur pokok, yaitu adanya aturan umum yang memberi batasan jelas mengenai perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta adanya jaminan perlindungan bagi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang penguasa (Halim & Ridwan, 2005). Ketika terjadi tumpang tindih sertifikat, tujuan kepastian hukum tersebut menjadi tidak tercapai karena lebih dari satu pihak memiliki dasar klaim yang sama kuat atas satu objek tanah, sehingga menimbulkan ketidakpastian status kepemilikan yang berdampak pada hilangnya jaminan hukum bagi pemegang hak yang sah.

Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum digunakan untuk menganalisis bentuk perlindungan yang diberikan kepada pihak yang dirugikan akibat sengketa kepemilikan tanah. Perlindungan hukum dimaknai sebagai upaya memberikan kekuasaan kepada seseorang untuk mempertahankan hak-haknya, baik

secara preventif melalui sistem pendaftaran tanah yang akurat, maupun secara represif melalui mekanisme peradilan setelah sengketa terjadi. Ketiga teori tersebut digunakan secara terpadu untuk membedah pertimbangan hukum hakim dalam menilai unsur kesalahan administratif sekaligus bentuk pertanggungjawaban yang layak dibebankan kepada pihak penerbit sertifikat yang bermasalah.

Peneliti Terdahulu

Kajian terdahulu memperlihatkan variasi fokus pembahasan mengenai sengketa tumpang tindih sertifikat. Sebagian penelitian menitikberatkan pada keabsahan sertifikat ganda berdasarkan putusan Mahkamah Agung serta tanggung jawab kelembagaan Badan Pertanahan Nasional dalam proses penerbitannya, tanpa mengaitkannya secara mendalam dengan konsep pertanggungjawaban perdata. Penelitian lain secara lebih spesifik mengulas unsur perbuatan melawan hukum dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik yang menjadi objek sengketa, dengan menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan dan ketidakpatuhan terhadap prosedur administratif dapat menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus kerugian bagi pihak lain (S. Endang Prasetyawati, 2024). Sementara itu, kajian mengenai hak para pihak dalam penyelesaian sengketa sertifikat tumpang tindih lebih berfokus pada bentuk perlindungan hukum prosedural bagi pihak yang bersengketa, dan penelitian lain yang mengkaji akibat hukum pembatalan sertifikat akibat *overlapping* dengan hak milik adat menunjukkan bahwa pembatalan sertifikat baru dapat dilakukan apabila terbukti terdapat cacat yuridis dalam proses penerbitannya (Rampengan, 2023). Berdasarkan pemetaan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian terdahulu umumnya masih berfokus pada aspek administrasi pertanahan, keabsahan sertifikat, dan perlindungan hukum secara prosedural, sementara kajian yang secara khusus menghubungkan unsur perbuatan melawan hukum dengan pertimbangan hakim dalam putusan yang mengalami perubahan amar pada tiap tingkat peradilan, sebagaimana terjadi dalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, masih relatif terbatas ditemukan. Kondisi inilah yang menegaskan posisi dan kebaruan penelitian ini di antara kajian-kajian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu bentuk kajian yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder yang berkaitan dengan norma hukum, asas hukum, teori hukum, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek yang diteliti (Soekanto & Mamudji, 2021). Pendekatan normatif dipilih karena penelitian ini bertujuan menganalisis unsur perbuatan melawan hukum dalam sengketa kepemilikan tanah akibat tumpang tindih Sertifikat Hak Milik berdasarkan kajian terhadap Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR beserta perkembangannya pada tingkat banding dan kasasi. Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, di mana peneliti tidak sekadar memaparkan fakta hukum yang terungkap dalam putusan, tetapi juga melakukan analisis mendalam terhadap penerapan konsep perbuatan melawan hukum dan konsistensi pertimbangan hukum hakim pada setiap tingkat pemeriksaan perkara.

Penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai instrumen hukum yang relevan dengan sengketa pertanahan dan konsep perbuatan melawan hukum, meliputi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Pendekatan kasus dilakukan dengan mengkaji secara mendalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR sebagai objek utama, termasuk perkembangan putusannya pada tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan dan Mahkamah Agung, guna memahami pergeseran pertimbangan hukum antar tingkat peradilan dalam menilai unsur kesalahan administratif maupun kompetensi absolut peradilan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian hukum normatif (Marzuki, 2021). Data sekunder tersebut terdiri atas tiga jenis bahan hukum. Bahan hukum primer meliputi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, serta Putusan Nomor

12/G/2023/PTUN.PBR beserta putusan banding dan kasasinya. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas perbuatan melawan hukum dan sengketa tumpang tindih sertifikat, sedangkan bahan hukum tersier mencakup kamus hukum dan sumber referensi pendukung lain yang relevan.

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengumpulkan, membaca, dan mengkaji bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, disertai penelaahan langsung terhadap dokumen putusan guna memperoleh pemahaman utuh mengenai pertimbangan hakim dalam perkara yang dikaji. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menguraikan data yang telah dikumpulkan ke dalam bentuk kalimat yang sistematis dan logis (Amiruddin et al., 2016). Data tersebut kemudian dianalisis berdasarkan teori perbuatan melawan hukum, teori kepastian hukum, dan teori perlindungan hukum, dengan menghubungkan ketentuan peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta pertimbangan hakim pada setiap tingkat peradilan. Kesimpulan penelitian ditarik menggunakan metode deduktif, yaitu proses penalaran yang berangkat dari ketentuan hukum yang bersifat umum menuju simpulan khusus yang relevan dengan objek permasalahan yang diteliti.

Bentuk Perbuatan Melawan Hukum dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik yang Tumpang Tindih

Identifikasi Cacat Administratif dalam Proses Penerbitan SHM Nomor 1930, 1942, dan 4353

Fakta hukum dalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR menunjukkan bahwa Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 1930 dan Nomor 1942 atas nama Zainal Arifin, serta SHM Nomor 4353 atas nama Muhammad Rafee, merupakan produk hukum hasil perubahan dari sertifikat-sertifikat sebelumnya, yaitu SHM Nomor 1548, SHM Nomor 01552, dan SHM Nomor 01441. Ketiga sertifikat lama tersebut kemudian mengalami perubahan surat ukur pada tahun 2021, namun hasil perubahan itu justru melahirkan objek tanah yang saling beririsan dengan bidang tanah milik Para Penggugat. Kondisi demikian mengindikasikan bahwa proses pengukuran ulang yang mendasari penerbitan surat ukur baru tidak didahului oleh verifikasi menyeluruh terhadap batas-batas fisik tanah yang telah ada sebelumnya, sehingga *overlapping* antarbidang tidak terdeteksi sejak awal. Ketidakcermatan semacam ini sejalan dengan temuan penelitian yang menunjukkan bahwa sengketa sertifikat ganda pada umumnya berakar dari lemahnya sistem verifikasi data fisik dan data yuridis oleh instansi pertanahan, yang pada gilirannya menimbulkan fragmentasi data pertanahan dan membebankan beban pembuktian yang tidak proporsional kepada pemegang hak yang sah (Hawani, 2026).

Penelusuran terhadap pola kesalahan yang serupa juga ditemukan dalam kajian atas sengketa tumpang tindih tanah yang dikuasai oleh dua pihak pemegang sertifikat hak milik, yang mengidentifikasi bahwa ketidakhadiran pihak-pihak berbatasan pada saat pengukuran (*absenteeism*) merupakan salah satu faktor dominan penyebab lahirnya sertifikat yang saling beririsan (Salehah, 2025). Pola tersebut relevan dengan fakta perkara *a quo*, mengingat penerbitan surat ukur baru terhadap objek yang telah memiliki riwayat kepemilikan sebelumnya semestinya melibatkan konfirmasi terhadap pemegang hak yang berbatasan langsung. Ketiadaan proses konfirmasi yang memadai menjadikan kesalahan administratif tersebut bukan sekadar kekeliruan teknis yang bersifat insidental, melainkan cerminan dari kelalaian sistemik dalam pelaksanaan prosedur pendaftaran tanah.

Lebih jauh, karakteristik cacat administratif dalam perkara ini juga dapat dibandingkan dengan pola pencabutan sertifikat akibat *overlapping* dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), di mana ditemukan bahwa percepatan target program kerap kali mengorbankan ketelitian verifikasi data fisik dan yuridis oleh Badan Pertanahan Nasional (Wise et al., 2026). Meskipun Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR tidak secara eksplisit menyebutkan konteks PTSL, pola kesalahan administratif yang timbul memiliki kemiripan struktural, yaitu penerbitan produk hukum baru tanpa penelusuran riwayat tanah secara menyeluruh. Kesalahan semacam ini pada dasarnya bersumber dari lemahnya basis data pertanahan serta tumpang tindihnya regulasi teknis di tingkat pelaksana, sebagaimana ditegaskan dalam kajian mengenai sengketa sertifikat ganda yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Sa et al., 2025).

Dalam kerangka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kesalahan administratif tersebut dapat ditelusuri hingga ke tahap awal kegiatan pendaftaran tanah.

Pasal 12 ayat (1) menegaskan bahwa kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, hingga penerbitan sertifikat sebagai tahapan akhir. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) yang mewajibkan dilaksanakannya pengukuran dan pemetaan sebagai dasar pengumpulan data fisik, termasuk penetapan batas bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berbatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 20. Apabila prosedur penetapan batas dan pengukuran tersebut telah dilaksanakan secara cermat, semestinya potensi tumpang tindih objek tanah dapat diketahui sebelum penerbitan surat ukur baru dilakukan. Dengan demikian, lahirnya tiga sertifikat yang saling beririsan dalam perkara *a quo* memperlihatkan adanya penyimpangan terhadap tahapan administratif yang telah diatur secara sistematis dalam peraturan tersebut.

Unsur Penyalahgunaan Wewenang (*Detournement de Pouvoir*) dan Pelanggaran AUPB

Petition gugatan Para Penggugat secara tegas menuntut agar Tergugat, yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru, dinyatakan telah melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Tuntutan tersebut kemudian dikabulkan oleh Majelis Hakim tingkat pertama, yang dalam amar putusannya menyatakan Tergugat telah melakukan tindakan yang melanggar AUPB, khususnya asas kecermatan, sehingga tiga SHM yang menjadi objek sengketa dinyatakan batal. Kualifikasi penyalahgunaan wewenang tersebut sejalan dengan penelitian yang mengevaluasi penerapan AUPB, khususnya asas kecermatan, dalam kasus pencabutan sertifikat akibat kelalaian verifikasi fisik dan yuridis, di mana ditemukan bahwa pelanggaran asas kecermatan menjadi dasar utama pembatalan keputusan tata usaha negara oleh hakim (Waluya et al., 2024).

Asas kecermatan sebagai bagian dari AUPB menghendaki agar setiap keputusan administrasi negara didasarkan pada penelitian yang saksama terhadap seluruh data yang relevan sebelum keputusan tersebut diterbitkan. Dalam konteks perkara *a quo*, penerbitan tiga sertifikat yang saling beririsan menunjukkan bahwa Tergugat tidak melakukan pemeriksaan yang memadai terhadap riwayat dan batas objek tanah sebelum menerbitkan surat ukur baru. Kelalaian tersebut memiliki kesamaan karakter dengan kasus tumpang tindih sertifikat yang dianalisis dalam kajian atas Putusan Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY, yang menyimpulkan bahwa keberadaan dua alas hak pada objek tanah yang sama merupakan bentuk kesalahan administrasi pertanahan yang tidak sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Selain asas kecermatan, unsur penyalahgunaan wewenang juga dapat dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum yang menjadi tujuan utama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 19 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah bertujuan menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah, sehingga setiap tindakan administratif yang mengakibatkan lahirnya lebih dari satu sertifikat pada objek yang sama pada dasarnya bertentangan dengan tujuan normatif tersebut. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UUPA yang menempatkan kewenangan negara dalam mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah sebagai kewenangan yang harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, bukan sebagai kewenangan yang digunakan secara sewenang-wenang atau tanpa kehati-hatian.

Ditinjau dari perspektif Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, keberadaan sertifikat yang saling tumpang tindih pada satu bidang tanah bertentangan dengan prinsip dasar yang diatur dalam Pasal 34 ayat (1), yang menegaskan bahwa dalam satu bidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diterbitkan satu sertifikat hak atas tanah. Apabila kemudian ditemukan lebih dari satu sertifikat yang saling beririsan, Pasal 34 ayat (2) mewajibkan dilaksanakannya penanganan sesuai tahapan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1), yaitu melalui pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, hingga gelar akhir. Ketidaktersediaan bukti bahwa tahapan tersebut dilaksanakan secara optimal sebelum diterbitkannya tiga SHM yang disengketakan menjadi indikator kuat bahwa tindakan Tergugat telah menyimpang dari prosedur administratif yang seharusnya menjamin kecermatan dan kehati-hatian.

Pemenuhan Unsur Pasal 1365 KUHPdata pada Penerbitan Sertifikat Ganda

Analisis terhadap pemenuhan unsur *perbuatan melawan hukum* sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memerlukan penelusuran terhadap empat unsur pokok, yaitu adanya perbuatan, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal di antara ketiganya. Unsur perbuatan dalam perkara ini terletak pada tindakan penerbitan tiga SHM yang saling beririsan oleh Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru. Unsur kesalahan tercermin dari ketidakcermatan dalam melakukan verifikasi data fisik dan yuridis sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Unsur kerugian terwujud dalam bentuk kerugian materiil dan immateriil yang didalilkan oleh Para Penggugat, sedangkan unsur hubungan kausal tampak dari keterkaitan langsung antara kesalahan administratif tersebut dengan kerugian yang timbul bagi pemegang hak yang sah atas tanah.

Pemenuhan keempat unsur tersebut sejalan dengan kesimpulan penelitian yang menganalisis penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah terhadap sertifikat ganda yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, yang menegaskan bahwa kesalahan pihak pemerintah dalam hal ini instansi pertanahan menjadi penyebab utama lahirnya sertifikat ganda, sehingga tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai kesalahan administratif yang berimplikasi hukum keperdataan (Sarjiyati & Pradhana, 2024). Kualifikasi serupa juga ditemukan dalam kajian atas kelalaian Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan dua sertifikat hak milik atas sebidang tanah yang sama, yang menegaskan bahwa kelalaian tersebut secara langsung menyebabkan sengketa sertifikat yang saling tumpang tindih dan berimplikasi pada kebutuhan penyelesaian melalui jalur litigasi.

Dalam konteks perkara *a quo*, hubungan kausal antara kesalahan administratif dengan kerugian para pihak semakin diperkuat oleh fakta bahwa Majelis Hakim tingkat pertama mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya, termasuk menyatakan batal ketiga sertifikat yang disengketakan dan mewajibkan Tergugat untuk mencabutnya. Putusan tersebut secara tidak langsung mengafirmasi bahwa tindakan penerbitan sertifikat yang saling beririsan telah memenuhi unsur kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain, sebagaimana ditegaskan dalam amar Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR yang menyatakan batal Sertipikat Hak Milik Nomor 1930, Nomor 1942, dan Nomor 4353 karena bertentangan dengan prosedur pendaftaran tanah yang berlaku (Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, 2023). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tindakan Tergugat dalam menerbitkan tiga sertifikat yang saling tumpang tindih memenuhi kualifikasi *perbuatan melawan hukum* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPdata, sekalipun kualifikasi tersebut pada akhirnya tidak dapat diuji lebih lanjut akibat perubahan amar pada tingkat kasasi.

Pertimbangan Hukum Hakim atas Perubahan Amar Putusan pada Tingkat Pertama, Banding, dan Kasasi

Dasar Pertimbangan PTUN Pekanbaru dalam Mengabulkan Gugatan

Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru dalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya dengan menyatakan batal ketiga SHM yang disengketakan, mewajibkan Tergugat mencabut sertifikat tersebut, serta memerintahkan dilakukannya pengukuran ulang atas objek sengketa. Pertimbangan hukum tersebut menunjukkan bahwa hakim tingkat pertama tidak hanya menilai legalitas formal penerbitan sertifikat, tetapi juga menelaah substansi kesalahan administratif yang mendasarinya (Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, 2023). Pendekatan substantif semacam ini sejalan dengan pola pertimbangan hukum dalam kajian atas Putusan Nomor 67/G/2017/PTUN.SMG, yang menunjukkan bahwa perlindungan represif diberikan kepada pemegang hak terdahulu melalui pembatalan sertifikat yang diterbitkan belakangan setelah terbukti terjadi tumpang tindih objek tanah (Rahmi & Aminah, 2024) —meskipun dalam kasus tersebut penerapannya justru mengacu pada mekanisme administratif berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

Konsistensi pertimbangan tingkat pertama juga dapat dibandingkan dengan pendekatan yang digunakan dalam menganalisis dasar pertimbangan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dalam Putusan Nomor 32/G/2023/PTUN.SBY, yang menekankan bahwa meskipun aspek formal penerbitan sertifikat telah terpenuhi, terdapat penyimpangan pada aspek prosedur dan substansi yang melanggar peraturan perundang-undangan serta AUPB (Sarjiyati, 2023). Pola argumentasi yang menitikberatkan pada substansi kesalahan administratif, bukan sekadar legalitas formal, memperlihatkan adanya kecenderungan umum dalam praktik peradilan tata usaha negara untuk

menilai keabsahan produk hukum pertanahan secara lebih mendalam, sebagaimana tercermin dalam pertimbangan Majelis Hakim PTUN Pekanbaru yang menyatakan Tergugat telah melanggar asas kecermatan sebagai bagian dari AUPB.

Dari perspektif regulasi, pertimbangan hakim tingkat pertama tersebut juga selaras dengan mekanisme penanganan kasus pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang menentukan bahwa laporan hasil penelitian atas suatu kasus pertanahan harus menguraikan tipologi masalah, akar masalah, riwayat kasus, serta status hukum para pihak sebagai dasar pengambilan keputusan penyelesaian kasus. Pendekatan yang menuntut penelusuran substansi permasalahan secara menyeluruh inilah yang tampaknya menjadi rujukan implisit dalam pertimbangan hakim untuk menyimpulkan adanya cacat administratif pada penerbitan ketiga SHM yang disengketakan.

Penguatan Putusan pada Tingkat Banding oleh PT TUN Medan

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan melalui Putusan Nomor 134/B/2023/PT.TUN.MDN tanggal 12 Desember 2023 menguatkan putusan PTUN Pekanbaru, sehingga pada tahap ini terdapat konsistensi pertimbangan hukum antara dua tingkat peradilan mengenai substansi cacat administratif dalam penerbitan sertifikat. Konsistensi tersebut menunjukkan bahwa pada tahap banding, aspek kompetensi absolut pengadilan belum menjadi pertimbangan utama, sehingga pemeriksaan tetap berfokus pada pokok perkara mengenai keabsahan penerbitan sertifikat. Pola serupa ditemukan dalam kajian atas penyelesaian sengketa sertifikat *overlapping* pada Putusan PTUN Batang Nomor 044/G/2014/PTUN.Smg, yang menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat dapat ditempuh melalui kombinasi mekanisme non-litigasi dan litigasi, namun tanggung jawab kantor pertanahan pascaputusan pengadilan tetap menjadi persoalan tersendiri apabila tidak diikuti permohonan pembatalan dari pihak yang berkepentingan.

Penguatan putusan pada tingkat banding juga dapat dipahami dalam kerangka mekanisme gelar akhir sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (5) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang menentukan bahwa keputusan penyelesaian kasus pertanahan diambil berdasarkan hasil evaluasi menyeluruh terhadap data, bukti, dan bahan keterangan yang telah dikumpulkan selama proses penelitian. Apabila fakta administratif yang terungkap dalam persidangan tingkat pertama menunjukkan adanya kesalahan penerbitan sertifikat, maka penguatan putusan pembatalan oleh pengadilan tingkat banding pada dasarnya merupakan bentuk afirmasi terhadap prinsip penyelesaian kasus berdasarkan hasil penelitian administratif yang komprehensif, bukan semata-mata pengulangan prosedural terhadap putusan sebelumnya.

Meski demikian, penting dicatat bahwa penguatan putusan banding tersebut kemudian dianulir sepenuhnya pada tingkat kasasi, sehingga konsistensi pertimbangan hukum antara tingkat pertama dan banding pada akhirnya tidak menjadi faktor penentu dalam penyelesaian akhir sengketa. Pola perubahan drastis semacam ini juga tercermin dalam kajian atas perlindungan hukum bagi kreditur pemegang sertifikat hak atas tanah yang tumpang tindih, yang menekankan pentingnya kepastian hukum bagi pihak ketiga yang beritikad baik ketika putusan pengadilan mengenai keabsahan sertifikat mengalami perubahan pada tingkat yang lebih tinggi (Wise et al., 2026). Hal ini menunjukkan bahwa stabilitas putusan pada tingkat pertama dan banding tidak serta-merta menjamin kepastian hukum akhir bagi para pihak, khususnya apabila terdapat isu kompetensi peradilan yang belum diperiksa secara mendalam pada tahap-tahap sebelumnya.

Pergeseran Paradigma pada Tingkat Kasasi: Kompetensi Absolut sebagai Dasar Pembatalan

Putusan Kasasi Nomor 194 K/TUN/2024 tanggal 2 Juli 2024 menunjukkan pergeseran paradigma yang signifikan dalam penyelesaian perkara *a quo*. Mahkamah Agung dalam amar putusannya mengabulkan permohonan kasasi Zainal Arifin, membatalkan putusan banding yang menguatkan putusan PTUN Pekanbaru, dan mengadili sendiri dengan menerima eksepsi Tergugat mengenai kompetensi absolut pengadilan, sehingga gugatan Para Penggugat dinyatakan tidak dapat diterima (*Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, 1997). Pergeseran ini memperlihatkan bahwa Mahkamah Agung tidak lagi memeriksa substansi kesalahan administratif dalam penerbitan sertifikat, melainkan menitikberatkan pada batas kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa yang di dalamnya terkandung unsur keperdataan, yaitu perselisihan kepemilikan tanah antara sesama pemegang hak.

Pergeseran paradigma semacam ini sejalan dengan temuan penelitian yang menyoroti pentingnya kejelasan kompetensi lembaga penyelesaian sengketa dalam kasus tumpang tindih sertifikat yang melibatkan program percepatan pendaftaran tanah, di mana ditegaskan bahwa penyelesaian administratif dan penyelesaian yudisial memiliki batas kewenangan yang berbeda dan tidak dapat saling menggantikan secara serta-merta (Wagiu, 2023). Kajian tersebut juga menegaskan bahwa apabila sengketa mengandung unsur keperdataan yang kompleks, seperti perselisihan mengenai batas kepemilikan antarindividu, maka penyelesaian melalui jalur peradilan umum atau perdata dapat menjadi forum yang lebih tepat dibandingkan peradilan tata usaha negara yang pada dasarnya berfokus pada legalitas keputusan administrasi.

Implikasi yuridis dari perbedaan pendekatan antara pengadilan tingkat pertama-banding dengan Mahkamah Agung ini menegaskan adanya ketegangan konseptual antara pendekatan substantif yang berorientasi pada keadilan materiil dengan pendekatan formal-prosedural yang berorientasi pada kepastian hukum mengenai batas kompetensi peradilan. Ketegangan semacam ini turut disinggung dalam kajian mengenai problematika konversi sertifikat fisik ke sertifikat elektronik dalam penyelesaian sengketa pertanahan, yang menunjukkan bahwa efektivitas penyelesaian sengketa tumpang tindih sangat bergantung pada koordinasi kelembagaan lintas sektor, termasuk kejelasan mengenai forum peradilan yang berwenang memeriksa perkara sejenis. Dengan demikian, perubahan amar pada tingkat kasasi dalam perkara *a quo* bukan sekadar koreksi teknis prosedural, melainkan mencerminkan persoalan mendasar mengenai batas kewenangan absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa sengketa pertanahan yang berkelindan dengan aspek keperdataan antarwarga negara.

Bentuk Pertanggungjawaban Hukum atas Kerugian Materiil dan Immateriil Akibat Tumpang Tindih Sertifikat

Kualifikasi Kerugian yang Diderita Para Penggugat

Petition gugatan Para Penggugat secara rinci memetakan dua kategori kerugian yang dialami akibat tumpang tindih sertifikat, yaitu kerugian immateriil berupa keresahan, kegundahan, serta terkurasnya pemikiran, tenaga, dan waktu dalam mengurus perkara, dan kerugian materiil berupa biaya pengurusan perkara yang diperkirakan mencapai Rp350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) (Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, 2023). Kualifikasi kerugian semacam ini memiliki karakteristik yang serupa dengan pola kerugian yang diidentifikasi dalam kajian atas sengketa tumpang tindih sertifikat dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang menyimpulkan bahwa munculnya dua alas hak pada objek tanah yang sama secara langsung mengakibatkan kerugian bagi pemilik sertifikat, baik dalam bentuk hilangnya kepastian penguasaan tanah maupun beban biaya yang harus ditanggung untuk mempertahankan haknya melalui jalur hukum (Febriana & A, 2022).

Pengakuan atas hak pihak yang dirugikan untuk memperoleh penanganan hukum juga tercermin dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang mendefinisikan pengaduan sebagai keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum pertanahan (*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, 1960). Ketentuan ini menjadi dasar administratif yang memungkinkan Para Penggugat memperoleh penanganan atas kerugian yang mereka alami, sekalipun ketentuan tersebut tidak secara eksplisit mengatur besaran maupun mekanisme penghitungan ganti rugi. Kekosongan pengaturan mengenai ganti rugi materiil dan immateriil dalam regulasi administratif ini konsisten dengan temuan penelitian yang menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat cenderung berhenti pada tahap pembatalan produk hukum, tanpa disertai mekanisme kompensasi yang memadai bagi pihak yang telah mengalami kerugian nyata akibat proses hukum yang berkepanjangan (Hafid et al., 2026).

Dalam perspektif yang lebih luas, kajian mengenai keabsahan sertifikat tanah dan efektivitas sistem verifikasi digital menegaskan bahwa fragmentasi data pertanahan yang menjadi akar penyebab tumpang tindih sertifikat pada gilirannya menimbulkan kerugian struktural bagi masyarakat, berupa ketidakpastian jangka panjang mengenai status kepemilikan yang berdampak pada aktivitas ekonomi dan sosial pemegang hak (Anggung & Rahmi, 2024). Sejalan dengan itu, dalam konteks Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, kerugian yang didalilkan Para Penggugat tidak hanya bersifat

finansial semata, tetapi juga mencerminkan beban psikologis dan sosial akibat ketidakpastian hukum yang berkepanjangan atas hak milik tanah mereka.

Bentuk Tanggung Jawab Administratif dan Keberdataan Instansi Penerbit Sertifikat

Bentuk pertanggungjawaban administratif yang paling nyata dalam perkara ini tercermin dalam amar Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR yang mewajibkan Tergugat untuk mencabut ketiga SHM yang disengketakan serta melakukan pengukuran ulang atas objek sengketa guna menerbitkan sertifikat baru sesuai prosedur yang berlaku. Kewajiban tersebut pada dasarnya merupakan wujud pemulihan administratif (*restitutio in integrum*) yang bertujuan mengembalikan keadaan hukum pertanahan pada kondisi yang sesuai dengan data fisik dan yuridis yang benar. Bentuk pertanggungjawaban semacam ini selaras dengan Pasal 29 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang menegaskan bahwa pembatalan produk hukum pertanahan dilakukan karena adanya cacat administrasi, cacat yuridis, atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sedangkan Pasal 35 merinci bentuk-bentuk cacat administrasi yang meliputi kesalahan proses penerbitan hak, kesalahan pengukuran, hingga tumpang tindih hak atas tanah (Azmi & Putrijanti, 2024).

Bentuk tanggung jawab administratif tersebut juga relevan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahwa mekanisme pembatalan sertifikat melalui jalur administratif Kantor Pertanahan merupakan langkah awal yang lazim ditempuh sebelum sengketa berlanjut ke ranah litigasi, khususnya melalui proses pengecekan keabsahan sertifikat dan pengajuan keberatan. Namun demikian, tanggung jawab administratif semata tidak selalu memadai untuk memulihkan kerugian keperdataan yang telah dialami pemegang hak, sebagaimana ditegaskan dalam penelitian yang mengulas keterbatasan efektivitas mekanisme non-litigasi dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda, yang pada akhirnya mendorong perlunya penguatan mekanisme litigasi sebagai jalur pemulihan hak yang lebih komprehensif (Agraria et al., 2020).

Selain tanggung jawab administratif berupa pencabutan sertifikat, aspek tanggung jawab keperdataan turut relevan untuk dikaji mengingat kerugian materiil sejumlah Rp350.000.000,00 yang didalilkan Para Penggugat pada dasarnya merupakan bentuk tuntutan ganti rugi perdata yang berbeda karakter dengan sanksi administratif pencabutan sertifikat. Dalam konteks Pasal 34 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, pembatalan sertifikat yang terbukti cacat administrasi maupun cacat yuridis merupakan konsekuensi hukum yang bersifat administratif, sedangkan pemulihan atas kerugian materiil dan immateriil yang bersifat keperdataan pada dasarnya memerlukan dasar hukum tersendiri, yakni melalui gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata yang diajukan secara terpisah dari gugatan tata usaha negara.

Implikasi Putusan Kasasi terhadap Akses Pemulihan Hak Korban

Perubahan amar pada tingkat kasasi yang menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima menimbulkan konsekuensi signifikan terhadap akses pemulihan hak korban tumpang tindih sertifikat. Ketika gugatan dinyatakan tidak dapat diterima atas dasar kompetensi absolut, maka seluruh substansi mengenai cacat administratif dan tuntutan ganti rugi yang telah diperiksa pada tingkat pertama dan banding menjadi tidak relevan lagi untuk dieksekusi, sehingga Para Penggugat kehilangan kepastian mengenai pemulihan hak yang telah diperjuangkan sejak awal proses persidangan (Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR, 2023). Kondisi ini menegaskan bahwa mekanisme peradilan tata usaha negara memiliki keterbatasan struktural dalam menyelesaikan sengketa yang di dalamnya terkandung dimensi keperdataan yang kompleks, sebagaimana ditegaskan dalam kajian mengenai efektivitas konversi data pertanahan digital yang menyoroti pentingnya kejelasan forum penyelesaian sengketa lintas sektor untuk mencegah kekosongan pemulihan hak bagi pihak yang dirugikan (Hafid et al., 2026).

Meskipun demikian, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tetap menyediakan ruang pemulihan alternatif melalui ketentuan Pasal 32 ayat (2), yang menentukan bahwa apabila pembatalan produk hukum tidak dapat dilaksanakan secara administratif, misalnya karena hak atas tanah telah beralih kepada pihak ketiga yang beritikad baik, maka Kementerian atau Kantor Wilayah wajib memberitahukan kepada pemohon pembatalan agar menempuh upaya hukum di pengadilan untuk mempertahankan hak keperdataannya. Ketentuan ini menegaskan bahwa kegagalan penyelesaian melalui jalur tata usaha negara tidak serta-merta menutup seluruh akses pemulihan

hukum bagi Para Penggugat, melainkan mengalihkan forum penyelesaian ke jalur peradilan umum melalui gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPdata.

Pengalihan forum penyelesaian sengketa semacam ini juga sejalan dengan pandangan yang menekankan pentingnya kepastian hukum bagi pihak ketiga maupun kreditur yang memiliki kepentingan atas sertifikat yang disengketakan, sebab ketidakpastian mengenai forum penyelesaian akhir dapat berdampak luas terhadap stabilitas transaksi keperdataan yang melibatkan objek tanah tersebut (Anderson et al., 2025). Dengan demikian, meskipun Putusan Kasasi Nomor 194 K/TUN/2024 secara formal menutup jalur penyelesaian melalui Peradilan Tata Usaha Negara, substansi kerugian materiil dan immateriil yang telah didalilkan oleh Para Penggugat pada dasarnya masih dapat diperjuangkan melalui gugatan perbuatan melawan hukum di hadapan Pengadilan Negeri, sehingga kepastian hukum mengenai hak atas tanah dan pemulihan kerugian tetap terbuka untuk ditempuh melalui jalur peradilan yang sesuai dengan karakteristik keperdataan sengketa tersebut.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa perkara tumpang tindih Sertifikat Hak Milik dalam Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR mengungkap adanya ketegangan mendasar antara pendekatan substantif yang mengutamakan keadilan materiil dengan pendekatan formal-prosedural yang menitikberatkan pada kepastian hukum mengenai batas kewenangan absolut peradilan. Pembatalan amar putusan pada tingkat kasasi, yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima atas dasar kompetensi absolut, menunjukkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara memiliki keterbatasan struktural dalam mengadili sengketa pertanahan yang di dalamnya terkandung unsur keperdataan kompleks. Adapun kerugian yang dialami para penggugat, baik yang bersifat *immateriil* seperti keresahan dan tersitanya waktu maupun kerugian materiil senilai Rp350.000.000,00, pada dasarnya tidak dapat dipulihkan semata melalui mekanisme pembatalan produk hukum secara administratif. Bentuk pertanggungjawaban administratif berupa pencabutan sertifikat dan penerbitan ulang sesuai prosedur, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, terbukti belum memadai untuk mengakomodasi pemulihan kerugian keperdataan yang bercirikan *restitutio in integrum* secara menyeluruh, sehingga diperlukan jalur hukum tersendiri berupa gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPdata.

Bertolak dari simpulan tersebut, disarankan agar pemerintah, khususnya Kementerian ATR/BPN, segera merumuskan pengaturan yang lebih tegas mengenai batas kewenangan antara forum administratif dan forum peradilan dalam menangani sengketa tumpang tindih sertifikat, guna mencegah kekosongan hukum dan ketidakpastian bagi pihak yang dirugikan. Selain itu, perlu disusun mekanisme kompensasi yang konkret dan terukur dalam regulasi pertanahan agar korban tumpang tindih sertifikat memperoleh kepastian pemulihan hak, tidak sebatas pembatalan produk hukum administratif semata. Bagi masyarakat yang mengalami kerugian akibat sengketa serupa, disarankan agar sejak awal menempuh jalur gugatan perbuatan melawan hukum di Pengadilan Negeri secara paralel atau sebagai alternatif apabila jalur tata usaha negara berpotensi terkendala isu kompetensi absolut. Penelitian selanjutnya juga disarankan untuk mengkaji lebih mendalam mengenai efektivitas koordinasi kelembagaan lintas sektor guna memperkuat sistem pendaftaran tanah yang lebih akurat dan mencegah timbulnya sengketa serupa di masa mendatang.

REFERENSI

- Agraria, M., Tata, D. A. N., Badan, K., Nasional, P., Badan, K., & Nasional, P. (2020). *Menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional*.
- Amiruddin, Asikin, & Zainal. (2016). Pengantar Metode Penelitian Hukum. In *Jakarta: RajaGrafindo Persada*.
- Anderson, D., Putra, H., Umar, M., & Nashir, S. (2025). *Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Pemegang Sertifikat Hak atas Tanah yang Tumpang Tindih*. 4(1), 330–337.
- Anggung, M., & Rahmi, N. (2024). *Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Terdabulu yang Overlapping (Studi Kasus Pada Putusan PTUN No . 67 / G / 2017 / PTUN . SMG)*. 17(67), 841–856.
- Azmi, A. U., & Putrijanti, A. (2024). *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertipikat Overlapping Pada*

- Putusan PTUN Batang No . 044 / g / 2014 / PTUN . Smg. 17(044), 1069–1087.*
- Azzahra, R. S. (2024). *Tinjauan hukum terhadap sertifikat hak milik dalam kasus tumpang tindih tanah. 1*, 156–165.
- Febriana, N. T., & A, M. D. (2022). *Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Atas Hak Sertifikat Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/Pt.Tun.Sby). 11(1).*
- Fuady, M. (2005). *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer).*
- Ginting, E. A., & Samosir, T. (2024). AKIBAT HUKUM TERHADAP SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH YANG TUMPANG TINDIH. *Imanot: Jurnal Kemahasiswaan Hukum & Kenotariatan*, 3(2), 410–441.
- Hafid, M. A., Fahrezi, M. I., & Altoffiestin, D. (2026). *Problematisa Konversi Sertifikat Fisik Lama ke Sertifikat Elektronik dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan : Studi Kasus Tumpang Tindih Sertifikat di Pagar Alam , Sumatera Selatan. 12(1), 202–222.*
- Halim, A., & Ridwan. (2005). *Pengantar Ilmu Hukum dalam Tanya Jawab. Jakarta: Ghalia Indonesia.*
- Hawani, R. R. K. (2026). Legal Protection of Freehold Title Certificate Holders in Dual Certificate Disputes: A Normative and Empirical Analysis of Weaknesses in the Land Administration System. *Syiar Hukum Jurnal Ilmu Hukum*, 23(2), 120–141.
- Laurensia, C., & Djajaputra, G. (2023). Hak Para Pihak Dalam Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah Tumpang Tindih Sebagai Upaya Perlindungan Hukum. *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 8(11), 6393–6404.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum (Edisi revisi, cetakan ke-15). In Kencana Prenada Media Group. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. (1997).*
- Purna, I. G. P. E. A. (2023). *Upaya Penanganan Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Sertifikat Hak Terhadap Suatu Bidang Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem. 4(21), 1–16.*
- Rampengan, S. (2023). Akibat hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah karena terjadi tumpang tindih (overlapping) antara hak atas tanah dengan hak milik adat. *Civilia: Jurnal Kajian Hukum Dan Pendidikan Kewarganegaraan*, 2(4), 83–94.
- S. Endang Prasetyawati. (2024). *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). 6, 203–221.*
- Sa, K., Saputra, R., & Fitriana, D. (2025). *Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Sertifikat Tanah Yang Tumpang Tindih (Overlapping) Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). 11, 149–169.*
- Salehah, A. (2025). *Penyelesaian Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Sertipikat Hak Milik Atas Tanah. 5(5), 3860–3868.*
- Sariyati. (2023). Penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat hak atas tanah dalam perspektif kepastian hukum. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum.*
- Sariyati, & Pradhana, A. P. (2024). Juridical Analysis of the State Administrative Court of Surabaya ' s Decision No . 32 / G / 2023 / PTUN . SBY on Land Ownership Certificate Overlapping. *JURNAL JURISPRUDENCE*, 14(2), 262–278.
<https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v14i2.6017>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2021). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat (Edisi Ketiga). PT RajaGrafindo Persada.*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (1960).*
- Wagiu, S. D. (2023). *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Yang Diterbitkan Oleh Badan Pertanahan Nasional. 04.*
- Waluya, C. N., Aksinuddin, S., & Soleh, Y. P. (2024). *Kepastian Hukum Terhadap Kasus Tumpang Tindih Pada Sebagian Bidang Tanah Yang dikuasai oleh Dua Pihak Pemilik Sertipikat Hak Milik. 2(3), 145–149.*
- Wise, K. V., Tornado, T. S., & Nugraha, D. P. (2026). *Pencabutan Sertifikat Hak Milik Akibat Tumpang Tindih dalam Program PTSL. 4(1), 85–92.*
- Yehezkiel Ludwyg Milala. (2025). *Analisis Yuridis Terhadap Keabsahan Sertifikat Tanah Yang Diterbitkan Secara Tumpang Tindih (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 392 K/Tun/2022). 6(9), 1–31.*