

## KEWENANGAN PTUN DAN PENERAPAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM SENGKETA TUMPANG TINDIH SERTIFIKAT

Fadila Azahra<sup>1</sup>, Ismah Nurfaizah<sup>2</sup><sup>1,2</sup>Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng TirtayasaE-mail : [1111210340@untirta.ac.id](mailto:1111210340@untirta.ac.id), [israiza6@gmail.com](mailto:israiza6@gmail.com)

## Abstrack

*Land issues in Indonesia are complex and constantly evolving as people seek more space and land. One common issue is disputes over land ownership, which arise when multiple people claim ownership of the same land with differing legal grounds or evidence. This situation arises due to factors such as poor land management, inadequate mapping regulations, inaccurate physical and legal details, and inadequate land service delivery. Furthermore, societal and economic changes, coupled with rapid development, make conflict more likely. Overlapping claims also involve regulations, particularly when different groups have conflicting rules or differing understandings of power, which further increases the likelihood of conflict. From a legal perspective, this issue raises questions about the legitimacy of government officials' choices, how to resolve disputes in court, and how to protect those who are harmed. Therefore, studying land disputes and overlapping claims is crucial to understanding the root causes of the problem, understanding its causes, and examining the applicable regulations to help achieve secure, orderly, and equitable land ownership in Indonesia.*

**Keywords:** *Certificates, PTUN Authority, Overlapping.*

## Abstrak

Permasalahan pertanahan di Indonesia rumit dan terus berubah seiring keinginan masyarakat akan ruang dan lahan yang lebih luas. Salah satu masalah yang umum adalah perselisihan tentang siapa pemilik tanah, yang terjadi ketika banyak orang mengklaim memiliki tanah yang sama dengan bukti atau alasan hukum yang berbeda. Situasi ini terjadi karena hal-hal seperti pengelolaan lahan yang buruk, aturan pemetaan yang kurang memadai, detail fisik dan hukum yang salah, serta tindakan yang buruk dalam layanan pertanahan. Selain itu, perubahan masyarakat dan

## Article History

Received: November 2025

Reviewed: November 2025

Published: November 2025

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

ekonomi, seiring dengan pesatnya pembangunan, membuat konflik semakin mungkin terjadi. Klaim yang tumpang tindih juga berkaitan dengan aturan, terutama ketika kelompok yang berbeda memiliki aturan yang saling bertentangan atau memiliki pemahaman yang berbeda tentang kekuasaan, yang membuat konflik lebih mungkin terjadi. Dari sudut pandang hukum pemerintahan, masalah ini memunculkan pertanyaan tentang keabsahan pilihan pejabat pemerintah, bagaimana menyelesaikan masalah di pengadilan, dan bagaimana melindungi mereka yang dirugikan. Oleh karena itu, mempelajari sengketa pertanahan dan klaim tumpang tindih sangat penting untuk mengetahui penyebab masalah, memahami penyebabnya, dan memeriksa aturan yang berlaku untuk membantu mewujudkan kepemilikan tanah di Indonesia yang aman, tertib, dan adil.

**Kata kunci:** Sertifikat, Kewenangan PTUN, Tumpang tindih.

## PENDAHULUAN

Tujuan adanya Undang-Undang Agraria Nasional adalah untuk membuat semua warga negara Indonesia sejahtera, bahagia, dan merasa bahwa segala sesuatunya adil. Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), disebutkan bahwa istilah bumi tidak hanya berarti lapisan atas tetapi juga apa yang ada di bawahnya dan wilayah perairan. Lapisan atas bumi inilah yang kita sebut tanah, dan orang-orang dapat memilikinya. Menurut aturan UUPA, khususnya Pasal 4 dan Pasal 20, orang dapat memiliki hak untuk memiliki tanah, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain sebagai bagian dari bumi Indonesia. Namun, kepemilikan tanah secara pribadi hanya mencakup lapisan atas, dan memerlukan sertifikat untuk membuktikannya. Sertifikat ini berfungsi sebagai dokumen hukum yang resmi dan sah, yang memberikan pemilik keyakinan akan hak hukum mereka.

Ketika ada aturan hukum yang lengkap dan mudah dipahami, kepastian hukum dimungkinkan karena orang dapat dengan mudah mengetahui status kepemilikan mereka di sebidang tanah, termasuk rincian tentang ukuran, batas-batas, bangunan apa saja di atasnya, jenis kepemilikannya, dan kemungkinan beban apa pun. Secara hukum, sertifikat merupakan bukti yang kuat; Selama tidak ada bukti lain yang dapat membantahnya melalui jalur hukum yang tepat, nama yang tercantum dalam sertifikat akan tetap dianggap sebagai pemilik sah atas tanah tersebut. Aturan ini sejalan dengan Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017, yang menyatakan bahwa sertifikat hak milik atas tanah merupakan bukti kepemilikan yang sah.<sup>1</sup>

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa pendaftaran adalah serangkaian tindakan pemerintah yang dilakukan

<sup>1</sup> Sandy Sulistiono et al., "PENYELESAIAN SENGKETA SERTIPIKAT GANDA PADA PTUN" 2, no. 3 (2024): 154–73.

secara teratur dan tertib. Kegiatan ini meliputi pengumpulan, penanganan, pencatatan, penyajian, dan pemeliharaan informasi tentang tanah itu sendiri serta peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk setiap bidang tanah, serta penerbitan surat-surat kepemilikan. Namun, dalam proses ini, sering kali terdapat dua atau lebih surat kepemilikan yang diterbitkan untuk bidang tanah yang sama, sehingga terjadi tumpang tindih atau overlapping. Hal ini membuat hukum menjadi tidak jelas dan dapat memicu perselisihan di antara mereka yang mengklaim memiliki tanah tersebut. Pihak yang sebenarnya berhak sering kali dirugikan karena terdapat perbedaan fakta tentang tanah, seperti luasnya, letak awal dan akhir, serta perbedaan detail hukum, seperti siapa pemiliknya atau status kepemilikannya menjadi ganda.

Meskipun surat tanah seharusnya berfungsi sebagai bukti sah suatu hak, efektivitasnya dalam memberikan jaminan dan kepastian hukum seringkali diragukan. Dalam contoh kasus pada kepemilikan atas sebidang tanah berdasarkan SHM Nomor 1909/Desa Gedong Tegal tanggal penerbitan 24/02/1993 atas nama Sunardi sebagai penggugat, tumpang tindih Dengan SHM Nomor 05199/Kel. Gedong, Tanggal 05 Mei 2022 tergugat atas nama Parto Sariyun yang dimana penerbitan sertipikat tanah tersebut merugikan Sunardi yang merasa bahwa tanah miliknya tumpang tindih dan atau telah dikurangi luasnya akibat penerbitan SHM Nomor 05199 atas nama Parto Sariyun. Seperti contoh tersebut, dokumen-dokumen atau sertifikat yang dianggap resmi, tetapi tidak selalu memberikan jaminan yang kuat bagi orang atau hal-hal yang menjadi haknya. Misalnya, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) mungkin menolak permohonan pembatalan dokumen-dokumen tersebut, tetapi di saat yang sama, pengadilan biasa mungkin menyatakan bahwa orang yang tercantum sebagai pemilik dalam dokumen-dokumen tersebut sebenarnya tidak memiliki hak atas tanah tersebut.<sup>2</sup>

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis norma hukum positif, asas hukum, serta doktrin hukum terkait kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya kasus tumpang tindih sertifikat. Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pendekatan Perundang-undangan (statute approach) untuk mengkaji regulasi mengenai kewenangan PTUN dan mekanisme pendaftaran tanah.
2. Pendekatan Konseptual (conceptual approach) untuk menganalisis asas kepastian hukum dalam sistem pertanahan.
3. Pendekatan Kasus (case approach) guna menelaah putusan-putusan PTUN terkait sengketa sertifikat ganda.
4. Pendekatan Historis (historical approach) untuk menelusuri perkembangan hukum administrasi pertanahan dan pembentukan PTUN.
5. Pendekatan Komparatif (comparative approach) (opsional) untuk membandingkan putusan PTUN pada beberapa perkara serupa.

Data yang digunakan sepenuhnya data sekunder, berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, analisis putusan pengadilan, serta penelusuran dokumen administrasi pertanahan (apabila tersedia) guna mendukung analisis terhadap kewenangan PTUN dan penerapan asas kepastian hukum. Validitas data dalam penelitian ini dijamin melalui beberapa langkah metodologis. Pertama,

---

<sup>2</sup> Maulida Anggung and Nur Rahmi, "Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Terdahulu Yang Overlapping ( Studi Kasus Pada Putusan PTUN No . 67 / G / 2017 / PTUN . SMG )" 17, no. 67 (2024): 841–56.

dilakukan triangulasi sumber dengan membandingkan ketentuan peraturan perundang-undangan, pendapat para pakar hukum, serta putusan pengadilan terkait sehingga diperoleh gambaran data yang konsisten. Kedua, dilakukan pengujian kesesuaian doktrinal untuk memastikan bahwa seluruh temuan selaras dengan teori administrasi negara dan prinsip negara hukum, khususnya mengenai kewenangan pejabat TUN dan asas kepastian hukum. Ketiga, penelitian ini menerapkan pemeriksaan kesesuaian sistemik, yaitu memastikan bahwa interpretasi terhadap norma hukum tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan maupun prinsip umum hukum administrasi. Dengan rangkaian langkah tersebut, hasil penelitian diharapkan tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis dan argumentatif, serta mampu memberikan kontribusi teoritis dan praktis bagi pengembangan hukum pertanahan. Penelitian dilakukan melalui penelusuran literatur dan basis data hukum yang diperoleh dari berbagai sumber, antara lain Perpustakaan kampus, perpustakaan Nasional (fisik maupun digital), Website resmi Mahkamah Agung dan Direktori Putusan, Portal Kementerian ATR/BPN, Repositori jurnal hukum nasional. Serta waktu penelitian disesuaikan dengan kebutuhan penyusunan karya ilmiah serta ketersediaan sumber data yang relevan.

## PEMBAHASAN

### A. Analisis Yuridis Pengadilan Dalam TUN Dalam Mengadili Sengketa Pertanahan

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) pada prinsipnya dinilai sah dan menimbulkan akibat hukum sejak saat keputusan tersebut diterbitkan, selama peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangannya tidak menyediakan mekanisme banding atau keberatan khusus. Apabila peraturan dasarnya memang membuka ruang banding administratif, maka keberlakuan KTUN tersebut mengikuti alur penyelesaian banding tersebut. Dengan kata lain, sah atau tidaknya suatu KTUN pada tahap awal sangat ditentukan oleh bagaimana regulasi mengatur prosedur pengujiannya.

Setelah suatu KTUN dinyatakan sah dan mulai berlaku, keputusan tersebut memperoleh kekuatan hukum formal dan materiil, serta berada dalam payung asas praduga *rechtmatic* (*praesumptio iustae causa*). Asas ini memuat anggapan hukum bahwa setiap tindakan atau keputusan pemerintah adalah benar, sah, dan sesuai hukum sampai ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Implikasi dari asas ini sangat penting: KTUN tetap dapat dijalankan dan memiliki kekuatan mengikat meskipun sedang diajukan keberatan, banding administratif, atau bahkan digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tersebut secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 67 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN, yang menegaskan bahwa *pengajuan gugatan tidak menunda atau menghentikan pelaksanaan KTUN*. Walaupun demikian, hukum tata usaha negara tetap memberikan ruang bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan KTUN. Permohonan ini dapat dikabulkan apabila terdapat alasan hukum yang kuat, ada indikasi bahwa KTUN tersebut berpotensi menimbulkan kerugian signifikan yang sulit dipulihkan, dan terdapat urgensi agar pelaksanaan keputusan dihentikan sementara sampai ada putusan pengadilan.

Secara teoritis, pembuatan KTUN harus didasarkan pada tiga asas utama agar keputusan yang dihasilkan tidak hanya sah secara formal, tetapi juga mencerminkan prinsip pemerintahan yang baik:

#### a. Asas Yuridisitas (*rechtmaticheid*)

Asas yuridisitas menekankan bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus sesuai dengan norma hukum yang berlaku, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Keputusan administrasi tidak boleh dilandasi kehendak pejabat semata, melainkan harus bersumber pada ketentuan hukum yang sah. Pelanggaran terhadap asas ini menyebabkan KTUN cacat hukum dan dapat dibatalkan oleh pengadilan.

Dalam sengketa pertanahan, asas yuridisitas sangat krusial karena pejabat pertanahan wajib memastikan keabsahan dokumen, riwayat tanah, dan fakta lapangan sebelum menerbitkan sertifikat. Ketika terjadi penerbitan sertifikat ganda, seperti dalam kasus SHM No. 05199, hal tersebut menunjukkan tidak terpenuhinya asas yuridisitas karena pejabat gagal bertindak sesuai norma hukum. PTUN dapat membatalkan KTUN yang lahir dari prosedur yang salah, bertentangan dengan aturan, atau mengandung penyalahgunaan wewenang, sebab keputusan yang tidak yuridis menghilangkan kepastian hukum bagi masyarakat.

**b. Asas Legalitas (*wetmatigheid*)**

Asas legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat administrasi negara harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemerintah bersifat atribusi, delegasi, atau mandat, sehingga tidak boleh digunakan melebihi batas yang ditentukan oleh hukum. Dengan kata lain, pejabat hanya boleh bertindak sejauh diberi kewenangan oleh undang-undang. Dalam penerbitan sertifikat tanah, asas ini menuntut agar Kantor Pertanahan menjalankan kewenangannya sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketika pejabat menerbitkan sertifikat tanpa memeriksa data fisik dan data yuridis secara benar, maka KTUN tersebut dipandang cacat wewenang (*onbevoegdheid*), baik karena melampaui kewenangan (*detournement de pouvoir*) maupun salah menggunakan kewenangan (*abus de droit*).

**c. Asas Diskresi (*discretie / freies ermessen*)**

Asas diskresi memberikan ruang bagi pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan dalam situasi di mana aturan hukum belum mengatur secara lengkap, atau ketika terjadi kekosongan hukum. Diskresi dibolehkan sepanjang digunakan untuk kepentingan umum dan tetap berada dalam koridor hukum.

Namun demikian, diskresi tidak boleh digunakan sebagai alasan bagi pejabat untuk bertindak sewenang-wenang. Penggunaan diskresi dibatasi oleh:

1. Asas legalitas - keputusan tetap harus memiliki dasar kewenangan umum dalam undang-undang;
2. Asas yuridisitas - tidak boleh bertentangan dengan hukum dan AUPB;
3. Asas akuntabilitas - pejabat bertanggung jawab atas setiap keputusan;
4. Asas proporsionalitas - keputusan harus seimbang antara tindakan dan tujuan yang ingin dicapai.

Dalam kasus pertanahan, diskresi tidak bisa digunakan untuk melegitimasi penerbitan sertifikat ganda. Pejabat pertanahan tidak dapat berdalih bahwa penerbitan sertifikat baru dilakukan sebagai bentuk diskresi karena penerbitan sertifikat tanah telah diatur secara lengkap dalam PP 24/1997. Jika pejabat tetap menerbitkan sertifikat tanpa mematuhi prosedur yang sudah

jelas, maka tindakan tersebut dianggap penyalahgunaan wewenang yang dapat dibatalkan oleh PTUN.

Meskipun demikian, hukum administrasi menyediakan klausula pengaman (*veiligheidsclausule*) yang memungkinkan peninjauan kembali suatu keputusan apabila kelak ditemukan kekeliruan, kekurangan atau cacat administratif. Oleh karena itu, instrumen pencabutan (*intrekking*), perubahan (*wijziging*), dan penundaan (*schorsing*) dapat diterapkan terhadap KTUN yang bermasalah. Dalam konteks sengketa pertanahan, tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat dapat terjadi baik sebagian maupun sepenuhnya pada satu bidang tanah. Salah satu upaya penyelesaiannya adalah melalui jalur administratif di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Berdasarkan Pasal 24 ayat (7) Peraturan Kepala BPN No. 11 Tahun 2016, apabila ditemukan lebih dari satu sertifikat pada objek tanah yang sama, pejabat yang berwenang dapat menerbitkan Keputusan Pembatalan Sertifikat sehingga hanya tersisa satu sertifikat yang sah. Proses pembatalan ini didahului mekanisme pembuktian dan verifikasi sesuai prosedur penyelesaian kasus pertanahan. Pembatalan yang dimaksud bukanlah pembatalan hak atas tanah, tetapi pembatalan tanda bukti hak sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (3) peraturan yang sama.<sup>3</sup>

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, KTUN adalah "seruan tertulis yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang memuat tindakan pengurusan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat khusus, berlaku bagi satu pihak, bersifat menyeluruh, dan dapat berakibat hukum bagi orang atau kelompok orang pribadi." Kekhususan bagian-bagian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis berarti keputusan yang dituangkan dalam bentuk fisik, yaitu sertifikat tanah yang telah tercatat dengan baik.
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu Kepala Kantor Pertanahan, selaku orang yang melakukan pekerjaan pemerintahan yang berkaitan dengan pertanahan, sehingga sertifikat yang diberikan memiliki ciri-ciri keputusan TUN.
- c. Termasuk tindakan hukum administratif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, karena penerbitan sertifikat merupakan tindakan administratif yang dilakukan dengan menggunakan kuasa Kepala Kantor Pertanahan, sebagaimana dijelaskan dalam Perkaban BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pemberian Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, yang telah diubah dengan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2017.
- d. Bersifat nyata, berlaku untuk satu pihak, dan lengkap. Nyata berarti hal yang diputuskan, yaitu sertifikat, adalah sesuatu yang dapat disentuh dan bukan sekadar gagasan. Berlaku untuk satu pihak berarti keputusan tersebut ditujukan untuk orang atau kelompok tertentu, yang namanya tercantum jelas dalam sertifikat. Lengkap berarti sertifikat telah diberikan secara sah tanpa memerlukan persetujuan lebih lanjut, sehingga dapat langsung memiliki akibat hukum.
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi orang atau kelompok hukum privat, artinya sertifikat memberikan hak dan tanggung jawab kepada orang yang memilikinya, sebagaimana tercantum dalam dokumen.

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan landasan yang jelas bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah lembaga peradilan yang secara khusus diberi tugas

---

<sup>3</sup> Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia

untuk memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara yang muncul dalam ranah tata usaha negara. Ketentuan ini menegaskan bahwa PTUN memiliki kewenangan absolut, yaitu kewenangan yang tidak dimiliki oleh struktur peradilan lain karena ruang lingkup tugasnya berkaitan langsung dengan tindakan administrasi pemerintahan. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Zairin Harahap yang menyatakan bahwa kewenangan absolut PTUN mencakup penyelesaian sengketa antara orang atau badan hukum privat dengan pejabat atau badan administrasi negara yang muncul akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara (KTUN), termasuk perkara kepegawaian sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Bukan hanya ketika keputusan pemerintah diterbitkan, kewenangan PTUN juga timbul pada keadaan ketika pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang secara hukum wajib diterbitkan dalam jangka waktu tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang PTUN.

Keputusan tata usaha negara secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi individu maupun badan hukum perdata, dan dalam praktiknya tidak jarang merugikan pihak tertentu. Dalam situasi seperti itu, pihak yang merasa kepentingannya dirugikan memiliki hak penuh untuk mengajukan gugatan ke PTUN guna memperoleh perlindungan hukum. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan apa yang dikenal sebagai sengketa tata usaha negara—yakni perselisihan dalam bidang administrasi pemerintahan antara individu atau badan hukum privat dengan pejabat atau badan tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang timbul akibat diterbitkannya suatu keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa dalam ranah kepegawaian sebagaimana ditegaskan kembali dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.<sup>4</sup>

Ketika terjadi perselisihan tentang pertanahan, tugas Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa apakah tindakan atau pilihan yang diambil oleh pejabat pertanahan telah mengikuti langkah, kewenangan, dan aturan yang tepat. Hal ini mencakup pemeriksaan aturan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah, dan aturan khusus lainnya dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memutuskan siapa pemilik tanah, tetapi memastikan apakah keputusan administratif yang menyebabkan perselisihan tersebut sah. Jika pengadilan menganggap keputusan tersebut bermasalah secara hukum, pengadilan dapat membatalkannya, mengembalikan status administratif pertanahan seperti sebelum keputusan tersebut.

Oleh karena itu, kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan perselisihan pertanahan berasal dari pemahaman terhadap keputusan administratif pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 10, keseluruhan kewenangan yang tercantum dalam Pasal 47, dan bagaimana berbagai aturan terkait dalam sistem administrasi pertanahan. Pengadilan terutama berfokus pada legalitas tindakan administratif pemerintah, bukan pada siapa yang memiliki tanah secara sah. Oleh karena itu, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menetapkan tindakan pejabat pertanahan yang mungkin melanggar hukum dan berdampak negatif terhadap masyarakat. Dengan demikian, setiap perselisihan yang terjadi dalam operasional pemerintahan harus diperiksa, diadili, dan diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, bukan melalui pengadilan negeri, pengadilan agama, pengadilan militer, atau

---

<sup>4</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Revisi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015).

badan hukum lainnya.<sup>5</sup>

Hal ini berkaitan dengan Putusan PTUN Semarang 88/G/2024/PTUN.SMG mengenai kewenangan tersebut. Yang dimana PTUN mengabulkan seluruh gugatan penggugat yaitu Sunardi dan menyatakan batal Sertipikat Hak Milik Nomor 05199 atas nama Parto Sariyun. Kemudian PTUN memerintahkan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar mencabut sertifikat dan surat ukur itu, menunjukkan bahwa pengadilan tata usaha negara betul-betul dapat memperbaiki keputusan administratif instansi pertanahan yang tidak sah secara hukum. Dengan menjalankan asas kepastian hukum untuk memberikan perlindungan bagi pihak yang beritikad baik serta memastikan bahwa setiap keputusan pejabat pertanahan harus sesuai prosedur, kewenangan, dan dasar hukum yang berlaku, pengadilan menegaskan bahwa tindakan administratif yang bertentangan dengan hukum tidak dapat dipertahankan.<sup>6</sup>

Berdasarkan kerangka hukum yang dibangun melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, ditegaskan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan lembaga judisial yang secara khusus diberikan otoritas untuk melakukan pemeriksaan, penilaian yuridis, serta penyelesaian sengketa dalam lingkup tata usaha pemerintahan. Ketentuan lebih rinci mengenai batas kewenangan relatif lembaga ini tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang menunjukkan bahwa kedudukan pengadilan dapat ditempatkan pada ibu kota kabupaten/kota maupun ibu kota provinsi dengan mengikuti cakupan yurisdiksi masing-masing. Sementara itu, kewenangan absolut PTUN diarahkan pada pengujian sengketa yang timbul akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Penegasan tersebut tercermin dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa PTUN merupakan forum hukum yang berwenang menyelesaikan konflik antara warga negara atau badan hukum perdata dengan pejabat atau institusi pemerintahan yang mengeluarkan KTUN, termasuk sengketa administratif dalam bidang kepegawaian.<sup>7</sup>

Kantor Pertanahan sebagai institusi yang diberi mandat negara untuk mengeluarkan sertifikat hak atas tanah wajib menjalankan seluruh tugas dan kewenangannya berlandaskan prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Ketentuan mengenai prinsip tersebut tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menuntut agar setiap tindakan pemerintahan menjunjung kepastian hukum, memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, tidak memihak, dilakukan secara cermat, bebas dari penyalahgunaan kewenangan, terbuka, mengutamakan kepentingan publik, serta menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas. Meskipun demikian, implementasi AUPB dalam praktik pertanahan belum sepenuhnya berjalan optimal, sehingga kepastian hukum di bidang pertanahan belum dapat terwujud secara maksimal. Hambatan-hambatan tersebut antara lain berasal dari kompleksitas riwayat kepemilikan tanah, faktor psikologis masyarakat, kelemahan regulasi mengenai pendaftaran tanah, aspek pelaksana maupun pelaksanaan administrasi pertanahan, serta campur tangan regulasi perpajakan.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> M Arba and L Wira Pria Suhartana, "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Authority of the National Land Agency in Settlement of Land Disputes" 7, no. 3 (2019).

<sup>6</sup> Esau Djaha, Universitas Jakarta, and Penyelesaian Perkara Pertanahan, "Jurnal Nalar Keadilan" 5, no. 1 (2025).

<sup>7</sup> I Nyoman Gede Remaja, "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda" 10, no. 1 (2021): 111–20, <https://doi.org/10.28946/rpt.v10i1.1172>.

<sup>8</sup> Undang-undang Republik Indonesia, "No Title," n.d.

## **B. Pertimbangan Hakim Terhadap Unsur Cacat Administratif Dan Penerapan Asas Kepastian Hukum (Pada Kasus Tumpang Tindih Sertifikat Akibat Kelalaian Bpn)**

Dalam sengketa pertanahan yang muncul akibat adanya dua sertifikat hak atas tanah yang saling tumpang tindih antara Sunar dan Parto Sariyun, kedudukan hakim pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi kunci untuk memastikan bahwa putusan yang dijatuhkan tidak sekadar sejalan dengan aturan hukum prosedural, tetapi juga benar-benar menghadirkan rasa keadilan dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat luas. Permasalahan pokok terkait sertifikat Hak Milik No. 05199 berawal dari proses penerbitan sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang diduga tidak mengikuti prosedur administratif sebagaimana mestinya, sehingga melahirkan sertifikat yang cacat hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak penggugat. Pada umumnya, ketika mengadili perkara sertifikat ganda, hakim akan melakukan analisis yang berfokus pada dua aspek pokok, yaitu:

- (1) penilaian terhadap unsur cacat administratif dalam penerbitan sertifikat oleh BPN, dan
- (2) penerapan asas kepastian hukum yang menjadi dasar utama sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

### **1. Pertimbangan Hakim terhadap Unsur Cacat Administratif**

Dalam proses penyelesaian sengketa pertanahan—terutama kasus terbitnya dua sertifikat atas objek tanah yang sama—hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada dasarnya mengarahkan penilaiannya untuk memastikan apakah seluruh tahapan penerbitan sertifikat telah ditempuh sesuai prosedur administrasi pertanahan. Penilaian tersebut merujuk pada ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, regulasi teknis dalam Permen ATR/BPN, serta kepatuhan terhadap prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Cacat administratif merupakan salah satu alasan paling penting untuk menyatakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tidak sah dan layak dibatalkan. Ketika ditemukan dua sertifikat untuk satu bidang tanah, hakim biasanya menganggap terdapat pelanggaran serius terhadap kewajiban administratif dan standar kehati-hatian pejabat pertanahan.

Oleh karena itu, hakim akan menilai secara ketat apakah BPN telah menjalankan prosedur wajib, mulai dari pemeriksaan riwayat tanah, pengukuran, publikasi pengumuman, hingga verifikasi dokumen. Setiap kelalaian atau penyimpangan dari prosedur ini menjadi indikasi bahwa KTUN mengandung cacat prosedur (procedural defect), cacat substansi, atau cacat kewenangan. Berikut beberapa bentuk cacat administratif yang umum dijadikan dasar pertimbangan hakim dalam membatalkan sertifikat:

#### **a) Tidak dilakukan penelitian riwayat tanah secara teliti**

Penelitian riwayat tanah (*rechtsverwerking*) merupakan tahap fundamental. Pejabat BPN wajib menelusuri seluruh data tanah sejak awal: bukti kepemilikan terdahulu, girik, sporadik, akta jual beli, hingga proses pendaftaran pertama kali. Apabila pejabat tidak memeriksa apakah tanah tersebut sudah bersertifikat atau sedang bersengketa, maka keputusan yang dihasilkan dianggap cacat yuridis dan mengabaikan asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginssel*). Pada kasus sertifikat ganda, kelalaian ini merupakan salah satu bukti primer bahwa BPN tidak menjalankan tugas secara profesional dan bertanggung jawab.

#### **b) Survei atau pengukuran lapangan tidak sesuai fakta atau tidak pernah dilakukan**

Pengukuran merupakan tahapan krusial dalam menentukan batas-batas tanah. Jika pengukuran dilakukan secara asal, tidak akurat, atau hanya berdasarkan peta lama tanpa

verifikasi lapangan, maka sertifikat yang dihasilkan berpotensi tumpang tindih. Banyak putusan PTUN membatalkan sertifikat karena hakim menilai tidak ada bukti autentik bahwa petugas mengukur tanah secara langsung. Ketika pengukuran hanya berdasar pernyataan sepihak pemohon, keputusan tersebut dianggap cacat prosedur dan mencederai asas kepastian hukum.

c) Tidak dilakukannya pengumuman data fisik dan data yuridis tanah

Peraturan mewajibkan BPN melakukan pengumuman selama 14 hari untuk memberi kesempatan kepada masyarakat mengajukan keberatan jika ada pihak lain yang memiliki hak atas tanah tersebut. Ketika pengumuman tidak dilakukan, dilakukan secara tertutup, atau tidak ditempatkan di lokasi yang semestinya, maka prosedur menjadi tidak sah. Pengabaian tahap ini sangat fatal karena menghilangkan mekanisme verifikasi publik (public scrutiny) dan membuka peluang terjadinya sertifikat ganda.

d) Tidak dilakukan pemeriksaan terhadap buku tanah atau peta pendaftaran

Dalam sistem pendaftaran tanah, buku tanah dan peta pendaftaran merupakan rujukan utama untuk memastikan apakah suatu bidang tanah sudah terdaftar. Jika pejabat BPN tidak memeriksa catatan yang ada, maka sangat mudah terjadi penerbitan sertifikat di atas tanah yang telah terdaftar sebelumnya. Hal ini menunjukkan pelanggaran asas legalitas, ketidakcermatan administratif, dan dapat dikualifikasi sebagai kelalaian yang merugikan hak pihak lain.

e) Tidak adanya verifikasi keberatan dari pemilik tanah lain yang berbatasan atau berada di lokasi yang sama

Sebelum sertifikat diterbitkan, BPN wajib memastikan tidak ada konflik kepemilikan, terutama apabila terdapat klaim dari pihak lain. Apabila pejabat hanya menerima dokumen dari pemohon tanpa memverifikasi keberatan atau klaim keberatan yang diajukan pihak ketiga, maka proses tersebut dianggap tidak objektif dan tidak memenuhi asas kehati-hatian. Hakim PTUN sering menggunakan indikator ini untuk menyatakan bahwa sertifikat diterbitkan secara tergesa-gesa atau mengandung penyalahgunaan wewenang.

f) Sertifikat diterbitkan berdasarkan dokumen yang tidak valid atau tidak lengkap

Dalam banyak kasus, sertifikat diterbitkan berdasarkan girik, sporadik, atau surat keterangan desa yang sebenarnya tidak memenuhi syarat formal. Jika dokumen tidak lengkap atau terdapat indikasi pemalsuan namun tetap disahkan oleh pejabat BPN, maka keputusan tersebut mengandung cacat substansi. Pada titik ini, hakim PTUN menilai bahwa BPN telah mengabaikan prinsip profesionalitas dan verifikasi, sehingga sertifikat harus dibatalkan demi kepastian hukum..

Dalam proses pembuktian, hakim tidak hanya memeriksa dokumen seperti buku tanah, surat ukur, gambar situasi, dan riwayat penguasaan tanah, tetapi juga mendalami fakta lapangan, termasuk pemeriksaan saksi, ahli, maupun bukti surat lain yang menunjukkan adanya kelalaian administratif yang dilakukan oleh pejabat BPN. Bila terbukti terdapat penyimpangan prosedur, maka sertifikat dapat dinyatakan cacat administratif, dan oleh karenanya merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang melawan hukum. Dengan demikian, kelalaian BPN menghasilkan tanggung jawab negara, dan hakim dalam pertimbangannya akan menyimpulkan bahwa kesalahan administrasi tersebut telah merugikan hak keperdataan penggugat sebagai

pemilik tanah yang sah.<sup>9</sup>

2. Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Sengketa Tumpang Tindih Sertifikat Asas kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam tata Kelola

pertanahan di Indonesia. Sistem pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hak dan kejelasan status kepemilikan sehingga pemilik tanah dapat menggunakan haknya tanpa rasa khawatir terhadap gangguan pihak lain. Ketika terjadi tumpang tindih sertifikat, asas kepastian hukum menjadi terganggu<sup>10</sup>. Oleh karena itu hakim harus memastikan bahwa:

- a) Sertifikat yang pertama terbit dan dihasilkan melalui prosedur yang benar harus dilindungi, karena sertifikat tersebut dianggap sebagai bukti otentik atas hak kepemilikan.
- b) Sertifikat yang terbit belakangan dan menimbulkan konflik hukum harus dibatalkan, apabila terbukti diterbitkan tanpa dasar hukum dan tidak memenuhi prosedur administratif sebagaimana mestinya.
- c) Penerbitan sertifikat oleh BPN tidak boleh menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat, sebab tujuan diciptakannya sertifikat justru adalah untuk menghilangkan keraguan terhadap status kepemilikan tanah.

Demikianlah, pertimbangan hakim berorientasi pada pemulihan kepastian hukum dalam masyarakat, yaitu dengan memastikan bahwa hanya sertifikat yang diterbitkan sesuai prosedur yang memiliki kekuatan hukum. Hakim juga dapat memerintahkan: pembatalan sertifikat yang cacat administratif, pemulihan administrasi pertanahan, dan pemberian instruksi kepada BPN untuk memperbaiki data fisik dan data yuridis tanah sesuai keadaan yang sebenarnya.<sup>11</sup>

Penerapan asas kepastian hukum dalam perkara seperti ini menjadi bukti bahwa pengadilan tidak hanya mengadili kesalahan administratif tetapi juga menjaga stabilitas hukum pertanahan nasional, terutama karena tanah merupakan aset dengan nilai ekonomi dan sosial yang sangat tinggi. Kesimpulan Pertimbangan Hakim Melalui pertimbangan yuridis yang panjang dan mendalam, hakim pada umumnya sampai pada beberapa kesimpulan utama: Aspek, Penilaian, Hakim Cacat Administratif terdapat pelanggaran prosedur

penerbitan sertifikat oleh BPN yang menimbulkan kerugian. Perlindungan Hak, Pemegang sertifikat pertama dan yang sesuai hukum berhak mendapat perlindungan. Kepastian Hukum, Harus dipulihkan melalui pembatalan sertifikat yang cacat administrasi. Tanggung Jawab Negara, Kelalaian BPN menimbulkan tanggung jawab hukum dan administratif. Tujuan Putusan untuk menghilangkan tumpang tindih dan mengembalikan keteraturan dalam sistem pendaftaran tanah. Dengan penalaran tersebut, putusan hakim bukan sekadar membatalkan sertifikat, tetapi juga menegaskan kewajiban negara untuk menyelenggarakan administrasi pertanahan yang profesional, akurat, dan tidak menimbulkan konflik di masyarakat. Putusan ini sekaligus menjadi bentuk perlindungan negara terhadap pemilik tanah yang sah dan wujud implementasi asas kepastian hukum dalam sistem pertanahan nasional.<sup>12</sup>

3. Parameter Hakim dalam Menilai Cacat Administratif

Dalam menangani perkara tumpang tindih sertifikat, hakim melakukan pengujian secara:

---

<sup>9</sup> Jurnal Judiciary, "LANGKAH HUKUM TERHADAP SENGKETA TUMPANG TINDIH ( OVERLAPPING ) ATAS HAK SERTIFIKAT TANAH ( STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 181 / B / 2020 / PT . TUN . SBY )" 11, no. 1 (2022).

<sup>10</sup> Alfin Mochammad Akbar, Eman Suparman, and Betty Rubiati, "Unes Law Review" 7, no. 3 (2025): 1014–24.

<sup>11</sup> Akbar, Suparman, and Rubiati.

<sup>12</sup> Lutria Nurhayati and Endah Rantau Itasari, "TERKAIT KEPASTIAN HAK KEPERDATAAN BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH" 3, no. 2 (2025): 105–30.

a. Pengujian Prosedural

Hakim menilai apakah seluruh tahapan dalam pendaftaran tanah telah dilaksanakan secara tepat. Penerbitan sertifikat harus mengikuti prosedur sebagaimana diatur dalam UUPA, PP No. 24 Tahun 1997, dan Peraturan Menteri ATR/BPN. Apabila ditemukan prosedur yang dilalaikan, maka sertifikat dianggap cacat dari segi administratif.

b. Pengujian Substansial

Hakim juga menilai kesesuaian antara data fisik dan yuridis. Jika terdapat inkonsistensi terkait batas tanah, ukuran, riwayat kepemilikan, atau keberadaan sertifikat sebelumnya, maka sertifikat yang baru dinilai tidak memenuhi nilai kebenaran materiil.

c. Pengujian Perilaku Pejabat

Hakim kerap mengkaji apakah kelalaian pejabat bersifat: *Human error* yang masih bisa diperbaiki melalui koreksi administratif, atau Kelalaian serius yang menyebabkan kerugian hak masyarakat dan memunculkan tumpang tindih sertifikat. Dalam kasus tertentu, hakim juga menilai adanya indikasi maladministrasi, seperti pembuatan peta bidang yang tidak akurat atau tidak dilakukan pengukuran lapangan secara langsung.<sup>13</sup>

4. Penilaian Hakim terhadap Konflik Dua Sertifikat

Dalam berbagai putusan pengadilan, hakim menggunakan beberapa pendekatan berikut:

a. Pendekatan Kronologis

Hakim menilai sertifikat mana yang lebih dahulu diterbitkan, namun tidak secara otomatis memihak pada sertifikat yang lebih awal jika terbukti cacat.

b. Pendekatan Legal Formal

Hakim menilai dokumen pendukung, riwayat kepemilikan, serta bukti penguasaan sebagai bagian dari pelaksanaan PP No. 24/1997.

c. Pendekatan Keadilan Substantif

Hakim memberikan prioritas pada pihak yang paling beriktikad baik, menguasai tanah secara fisik, dan tidak terlibat dalam praktik manipulatif.

d. Pendekatan Korektif terhadap Administrasi BPN

Hakim menilai bahwa peradilan tidak hanya menyelesaikan sengketa, tetapi juga berfungsi memperbaiki sistem administrasi pertanahan. Karena itu, hakim sering memberi perintah untuk meninjau ulang data pertanahan dan memperbaiki mekanisme kerja internal BPN.

## 2. Implikasi Putusan Pengadilan

Putusan hakim dalam perkara tumpang tindih sertifikat tanah tidak hanya menyelesaikan konflik kepemilikan antara para pihak, tetapi juga membawa sejumlah implikasi hukum dan kelembagaan yang signifikan terhadap sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Implikasi ini menunjukkan bahwa putusan PTUN memiliki peran strategis sebagai alat kontrol terhadap kinerja administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan instansi terkait. Secara garis besar, implikasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Penguatan Tanggung Jawab Administratif BPN

Putusan yang membatalkan sertifikat ganda menegaskan bahwa BPN memiliki kewajiban untuk menjalankan seluruh prosedur pendaftaran tanah secara akurat, cermat, dan transparan. Hakim menilai bahwa kelalaian dalam verifikasi riwayat tanah, pengukuran, serta pemeriksaan

---

<sup>13</sup> Alhamid Baharudin, "PROSES SERTIFIKASI TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BUOL," n.d., 502–17.

dokumen yuridis dapat mengakibatkan keputusan administratif dianggap cacat dan harus dibatalkan. Implikasi ini mendorong BPN untuk:

- Meningkatkan akuntabilitas internal,
- Melakukan pemeriksaan data lebih mendalam sebelum menerbitkan sertifikat, serta
- Memperkuat mekanisme kontrol mutu (quality control) dalam setiap tahap pendaftaran tanah.

## 2. Peningkatan Kepastian Hukum bagi Masyarakat

Pembatalan sertifikat ganda secara hukum memberikan kepastian bagi masyarakat mengenai siapa pemilik tanah yang sah. Sengketa pertanahan sering kali timbul akibat kesalahan administrasi, sehingga putusan hakim diperlukan untuk menegaskan kembali validitas kepemilikan. Implikasinya:

- masyarakat memperoleh perlindungan hukum yang lebih kuat,
- potensi konflik horizontal akibat klaim ganda dapat diminimalisasi, dan
- tingkat kepercayaan publik terhadap dokumen pertanahan meningkat.

## 3. Perbaikan Sistem Peta Bidang dan Basis Data Pertanahan

Kasus tumpang tindih sertifikat menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem informasi pertanahan, khususnya terkait:

- pengelolaan peta bidang,
- akurasi batas-batas tanah, dan
- basis data (land database) yang belum terintegrasi secara optimal.

Dengan adanya putusan pembatalan sertifikat, BPN didorong untuk melakukan:

1. pembaruan (updating) peta pendaftaran,
  2. digitalisasi dokumen tanah,
  3. integrasi sistem elektronik berbasis GIS, dan
  4. audit internal terhadap wilayah yang rawan tumpang tindih.
5. Perbaikan ini penting agar kesalahan administratif yang sama tidak terulang di masa depan.

## 4. Penegasan Prinsip Kehati-hatian Pejabat Publik

Putusan hakim juga menegaskan bahwa pejabat publik, termasuk pejabat pertanahan, harus menjalankan tugasnya berdasarkan prinsip kehati-hatian (prudential principle). Kelalaian dalam melaksanakan tugas dapat berakibat pada:

- pembatalan keputusan administratif,
- kerugian bagi masyarakat, dan
- potensi sanksi hukum atau sanksi kedisiplinan sesuai Pasal 116 UU PTUN.

Dengan demikian, pertimbangan hakim dalam kasus tumpang tindih sertifikat antara Sunandan Parto Sariyun tidak hanya menyelesaikan sengketa antara para pihak, tetapi juga memiliki fungsi lebih luas sebagai mekanisme kontrol terhadap administrasi negara agar lebih tertib dan dapat dipercaya.

Dalam putusan 88/G/2024/PTUN.SMG, hakim menyetujui gugatan tersebut dan membatalkan Sertifikat Hak Milik No. 05199 karena sertifikat tersebut diterbitkan secara tidak benar, termasuk kesalahan dalam cara penerbitannya dan kesalahan-kesalahan besar, yang membuat sertifikat tersebut tidak sah menurut aturan tentang bagaimana pemerintahan dijalankan. Hakim juga menyatakan bahwa Kantor Pertanahan harus melihat apa yang terjadi dan memperbaiki masalah-masalah administratif berdasarkan apa yang dikatakan dalam

putusan tersebut.<sup>14</sup>

Hakim memutuskan untuk membatalkan sertifikat tersebut karena terdapat masalah-masalah administratif seperti kesalahan dalam memeriksa informasi, klaim-klaim yang tumpang tindih, atau tidak mengikuti langkah-langkah yang benar, dan juga mempertimbangkan perlunya kepastian hukum, menyeimbangkan kepastian resmi dari penerbitan sertifikat dengan kepastian yang nyata tentang apakah hak-hak kepemilikan itu benar-benar sah. Putusan ini menunjukkan bahwa hakim menganggap penting untuk memperbaiki masalah-masalah administratif ketika masalah-masalah tersebut dapat merugikan hak-hak orang lain.<sup>15</sup>

### **C. Implikasi hukum terhadap pembatalan sertifikat pada putusan 88/G/2023/PTUN.SMG bagi para pihak**

Putusan PTUN Semarang yang membatalkan Sertipikat Hak Milik (SHM) Nomor 05199 tidak hanya berdampak pada pihak-pihak yang sedang bersengketa, tetapi juga membawa implikasi yang lebih luas terhadap mekanisme administrasi pertanahan di Indonesia. Dalam perkara antara Sunardi dan Parto Sariyun, majelis hakim mengabulkan seluruh dalil gugatan penggugat dengan menegaskan bahwa SHM No. 05199 atas nama Parto Sariyun tidak memiliki kekuatan hukum dan karena itu Kantor Pertanahan Kota Semarang diwajibkan untuk melakukan pencabutan terhadap sertifikat tersebut. Putusan tersebut sekaligus menyelesaikan dualisme kepemilikan tanah akibat keberadaan dua sertifikat yang diterbitkan atas objek tanah yang sama, dan mengonfirmasi bahwa hak kepemilikan yang sah berada di pihak Sunardi. Dengan adanya perintah pencabutan, klaim kepemilikan berdasarkan SHM Parto Sariyun otomatis gugur, dan kedudukan SHM milik Sunardi menjadi semakin kuat dari sisi pembuktian hukum. Kantor Pertanahan Kota Semarang berkewajiban menarik kembali SHM No. 05199 secara sukarela dalam jangka waktu paling lama 90 hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Apabila kewajiban tersebut tidak dijalankan, pejabat terkait dapat dikenai sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, berupa penundaan kenaikan pangkat dan/atau pembatasan terhadap hak-hak kepegawaian. Jika tetap tidak dilaksanakan, penggugat dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada PTUN agar atasan pejabat pertanahan diperintahkan untuk mengeksekusi pencabutan, sebagaimana ketentuan Pasal 116 ayat (3). Hal ini menegaskan bahwa putusan PTUN tidak berhenti pada deklarasi hukum, melainkan dapat dipaksakan pelaksanaannya melalui mekanisme sanksi.

Bagi Parto Sariyun selaku tergugat, putusan tersebut secara langsung menghilangkan seluruh legal standing atas tanah yang disengketakan karena SHM yang dimilikinya telah dinyatakan tidak sah. Dengan demikian, setiap bentuk penguasaan fisik, pemanfaatan, maupun tindakan hukum terhadap tanah tersebut secara otomatis tidak memiliki legitimasi dan berpotensi berujung pada tindakan pengosongan atau penertiban melalui jalur hukum apabila tetap dilakukan. Putusan ini memberi pesan bahwa perolehan hak atas tanah harus dilakukan melalui mekanisme yang sah dan transparan, serta memperkuat penerapan asas *prior in tempore potior in iure* bahwa pihak yang lebih dulu memiliki haklah yang lebih kuat kedudukannya secara hukum.

Kasus ini sekaligus memperlihatkan adanya kelemahan pengawasan administratif di Kantor Pertanahan, khususnya ketika penerbitan sertifikat baru tidak didahului dengan verifikasi dokumen dan data fisik secara teliti hingga menyebabkan terbitnya sertifikat ganda. Putusan PTUN Semarang bukan hanya mengembalikan hak kepada pemilik yang sah, tetapi juga memberikan pembelajaran penting bagi tata kelola pertanahan, yaitu perlunya kecermatan prosedural, akuntabilitas pejabat publik, serta peran lembaga peradilan sebagai kontrol terhadap tindakan administrasi pemerintah agar tetap berada dalam koridor hukum dan prinsip pemerintahan yang baik.

---

<sup>14</sup> Baharudin.

<sup>15</sup> Alifiatu Salehah, "Penyelesaian Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih ( Overlapping ) Sertipikat Hak Milik Atas Tanah" 5, no. 5 (2025): 3860–68.

Selain itu, apabila pejabat tetap mengabaikan sanksi administratif yang dijatuhkan dan tidak melaksanakan perintah pengadilan, mekanisme eksekusi dapat dilanjutkan sesuai Pasal 116 ayat (3) UU PTUN) dengan cara pengadilan memerintahkan atasan langsung pejabat tersebut untuk memaksa pelaksanaan putusan. Tahapan ini menegaskan bahwa putusan PTUN bukan sekadar deklarasi, tetapi merupakan instrumen hukum yang harus dijalankan dan memiliki kekuatan memaksa agar aparaturnegara tunduk pada putusan pengadilan. Konsekuensinya, setiap kelalaian atau penolakan pejabat dalam melaksanakan putusan akan berujung pada tindakan hukum lanjutan dan sanksi yang lebih berat. Bagi Parto Sariyun sebagai pihak tergugat, putusan ini secara langsung mengubah kedudukan hukumnya: sejak SHM Nomor 05199 dinyatakan batal, ia tidak lagi memiliki hak atas objek tanah tersebut. Semua bentuk penguasaan, penggunaan, maupun aktivitas hukum yang dilakukan terhadap tanah itu kehilangan legalitasnya. Apabila Parto Sariyun tetap menduduki atau memanfaatkan tanah tersebut, maka ia dapat dikenai tindakan pengosongan paksa baik melalui pejabat yang berwenang maupun atas perintah pengadilan. Situasi ini menunjukkan bahwa setiap pihak yang memperoleh sertifikat tanah tanpa dasar hukum yang benar atau dengan melanggar prosedur pertanahan akan menghadapi sanksi hukum tegas.

Pertimbangan hakim dalam memutus perkara ini menggambarkan pentingnya penerapan asas *prior in tempore, potior in iure* (siapa yang lebih dahulu memperoleh hak, maka kedudukannya lebih kuat) sebagai perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat yang sah. Majelis hakim juga menilai bahwa Kantor Pertanahan Semarang telah gagal menjalankan tugas administratifnya secara cermat karena mengeluarkan sertifikat baru tanpa memastikan kebenaran data.<sup>16</sup>

Meskipun Suardi memenangkan kasus ini, ia tidak serta merta memiliki tanah tersebut. Untuk diaki sepenuhnya sebagai pemilik, Suardi tetap harus mengajukan permohonan pendaftaran ulang di Badan Pertanahan dengan mendaftarkan ulang haknya atau mendapatkan sertifikat baru. Selama proses ini, Badan Pertanahan akan menilai dan memeriksa kembali bukti-bukti yang diajukan, termasuk melakukan kunjungan lapangan, mempelajari riwayat tanah, dan berdiskusi dengan pihak-pihak terkait. Langkah ini penting karena ketika Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan sertifikat, tidak secara langsung disebutkan siapa pemilik tanah tersebut; hanya menunjukkan bahwa tindakan administratif sebelumnya tidak sah atau cacat.

Secara keseluruhan, pembatalan sertifikat menciptakan ketidakpastian hukum yang perlu diperbaiki dengan perlindungan yang tepat bagi pihak yang mengajukan klaim, agar mereka tidak mengalami kerugian akibat kesalahan administratif dalam sertifikat. Namun, perlindungan ini tidak mengurangi kehati-hatian dalam mendaftarkan dan menerbitkan sertifikat untuk mencegah konflik dan kerugian di masa mendatang. Hal ini menegaskan bahwa sertifikat memiliki kekuatan hukum, meskipun tidak absolut, sehingga sistem hukum perlu menawarkan cara yang adil untuk menyelesaikan masalah bagi setiap orang yang terdampak oleh pembatalan tersebut.<sup>17</sup>

Selain implikasi langsung terhadap para pihak, pembatalan Sertifikat Hak Milik No. 05199 melalui Putusan 88/G/2023/PTUN.SMG juga menimbulkan konsekuensi hukum lanjutan yang berdampak pada aspek administrasi pertanahan, kepastian hukum, dan mekanisme pelayanan

---

<sup>16</sup> Terkait Dengan et al., "TERKAIT DENGAN PEMBATALAN SERTIFIKAT" 6 (2025): 411–25.

<sup>17</sup> Andrew Grey, "Proses Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Karena Akta Jual Beli Yang Cacat Hukum ( Studi Kasus Putusan Nomor 72 / G /" 2 (2020).

publik. Pertama, perspektif administrasi pertanahan, putusan tersebut mewajibkan Kantor Pertanahan untuk melakukan perbaikan data fisik dan yuridis pada buku tanah serta peta pendaftaran. Pembatalan sertifikat mengharuskan dilakukan pencoretan, penarikan fisik sertifikat, serta pemutakhiran basis data pertanahan agar tidak lagi menampilkan objek sengketa sebagai hak milik Parto Sariyun. Proses ini penting untuk mencegah timbulnya sertifikat ganda atau sengketa lanjutan, serta untuk memastikan bahwa pelayanan pertanahan di masa depan berjalan berdasarkan data yang valid.

Kedua, putusan ini memberikan pengaruh terhadap asas *rechtszekerheid* (kepastian hukum) dalam pendaftaran tanah. Pembatalan sertifikat menunjukkan bahwa sertifikat sebagai tanda bukti hak tidak bersifat mutlak, sehingga Kantor Pertanahan harus meningkatkan akurasi verifikasi data sebelum penerbitan sertifikat baru. Kewajiban verifikasi tersebut sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengharuskan pemeriksaan mendalam terhadap data fisik (letak, batas, dan luas tanah) dan data yuridis (sejarah kepemilikan). Dalam konteks ini, putusan PTUN menjadi bentuk koreksi administratif untuk memastikan bahwa setiap penerbitan sertifikat baru benar-benar memenuhi asas kehati-hatian, asas ketelitian, dan asas keterbukaan.

Ketiga, implikasi putusan juga menyentuh aspek perlindungan hukum (*legal protection*) bagi pemegang hak yang dirugikan karena kesalahan administrasi. Pembatalan sertifikat yang tidak sah menjadi dasar bagi pemilik yang dirugikan untuk memperoleh pemulihan hak melalui proses pendaftaran ulang atau penerbitan sertifikat pengganti. Negara melalui Kantor Pertanahan berkewajiban memberikan jaminan pemulihan hak ini sebagai bagian dari tanggung jawab hukum administrasi publik. Dalam beberapa kasus, jika muncul kerugian materiil akibat kesalahan pejabat dalam penerbitan sertifikat ganda, pemilik yang dirugikan bahkan dapat mengajukan tuntutan ganti rugi berdasarkan ketentuan perbuatan melanggar hukum oleh pejabat pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Keempat, dari sudut pandang penegakan disiplin aparatur, putusan PTUN mempertegas bahwa pejabat pertanahan tidak hanya bertanggung jawab secara administratif tetapi juga dapat dikenakan sanksi jika lalai menjalankan kewenangannya. Pasal 116 UU PTUN menunjukkan bahwa kegagalan melaksanakan putusan pengadilan dapat berujung pada hukuman kedinasan, bahkan eksekusi oleh atasan langsung. Konsekuensi ini memberi pesan bahwa kesalahan administrasi pertanahan tidak lagi dipandang sebagai pelanggaran ringan, tetapi sebagai bentuk mal-administrasi yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum.

Kelima, pembatalan sertifikat melalui putusan ini juga memberikan efek *preventif* bagi masyarakat dan pemilik tanah pada umumnya. Putusan ini mengingatkan bahwa proses jual beli tanah, pembuatan akta, hingga pendaftaran sertifikat harus benar-benar mengikuti prosedur hukum. Para pihak yang akan memperoleh hak atas tanah harus memastikan keabsahan riwayat tanah, melakukan pengecekan sertifikat di kantor pertanahan (cek fisik dan yuridis), dan melibatkan PPAT yang kompeten. Dengan demikian, putusan PTUN tidak hanya menyelesaikan sengketa yang terjadi, tetapi juga berfungsi sebagai pedoman agar kesalahan administrasi yang sama tidak terulang di kemudian hari.

Terakhir, bagi penyelenggara administrasi pemerintahan, putusan PTUN ini memperkuat prinsip *good governance*, khususnya terkait asas akuntabilitas dan asas kehati-hatian. Pengadilan menegaskan bahwa lembaga pertanahan harus menjalankan kewenangan secara profesional dan sesuai dengan ketentuan hukum agar tidak menimbulkan kerugian kepada

masyarakat. Putusan ini pada akhirnya memperkuat fungsi pengawasan PTUN sebagai instrumen untuk memastikan bahwa tindakan administrasi pemerintah berjalan sesuai dengan hukum dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan mengenai pertimbangan hakim terhadap unsur cacat administratif dan penerapan asas kepastian hukum dalam perkara tumpang tindih sertifikat hak atas tanah, dapat disimpulkan bahwa peran hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sangat sentral dalam menjaga integritas dan akuntabilitas sistem administrasi pertanahan nasional. Munculnya dua atau lebih sertifikat atas objek tanah yang sama merupakan bukti nyata adanya kelemahan birokrasi dalam mekanisme pendaftaran tanah, terutama pada proses penelitian riwayat tanah, survei dan pengukuran, serta verifikasi administratif oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kondisi ini menegaskan pentingnya fungsi hakim tidak hanya sebagai penyelesai sengketa antar-pihak, tetapi juga sebagai pengawas kebijakan publik yang berwenang membenahi kesalahan administratif demi terwujudnya kepastian hukum.

Secara yuridis, temuan hakim mengenai cacat administratif menjadi dasar bahwa keputusan pejabat tata usaha negara telah dikeluarkan dengan prosedur yang tidak tepat, sehingga sertifikat yang terbit dapat dikualifikasi sebagai keputusan yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*). Dalam fungsi korektifnya, hakim menilai apakah kesalahan tersebut telah mengakibatkan pelanggaran atau hilangnya hak masyarakat, dan apabila terbukti, pengadilan berwenang membatalkan sertifikat yang cacat serta memerintahkan BPN melakukan perbaikan data pertanahan. Langkah ini dilakukan untuk memulihkan ketertiban administrasi sekaligus memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang dirugikan.

Penerapan asas kepastian hukum menjadi bagian utama dalam pertimbangan hakim, mengingat sistem sertifikasi tanah seharusnya memberikan jaminan status hukum yang jelas dan perlindungan hak bagi pemiliknya. Ketika BPN justru menerbitkan sertifikat yang bertentangan dengan sertifikat lain yang sah, maka tujuan kepastian hukum gagal tercapai dan berpotensi menimbulkan konflik di masyarakat. Oleh karena itu, pembatalan sertifikat cacat administrasi merupakan langkah normatif yang diperlukan agar negara tidak menegasikan fungsi perlindungan hukum dalam sistem pendaftaran tanah.

Selain itu, putusan hakim dalam perkara tumpang tindih sertifikat juga memiliki implikasi yang luas, karena tidak hanya melindungi pemilik sertifikat sah berdasarkan prinsip *first in time, first in right*, tetapi juga memberikan pesan tegas kepada BPN untuk meningkatkan ketelitian dalam pelaksanaan tugasnya. Dengan demikian, putusan hakim berperan sebagai mekanisme kontrol institusional untuk memastikan bahwa administrasi pertanahan tidak kembali menciptakan ketidakpastian di masa mendatang. Secara keseluruhan, pemulihan kepastian hukum merupakan tujuan akhir dari setiap penyelesaian sengketa pertanahan di PTUN. Hakim memastikan bahwa keadilan administrasi selaras dengan keadilan substantif melalui pembatalan keputusan yang cacat, pemulihan hak masyarakat, dan penguatan sistem pertanahan nasional demi perlindungan hak kepemilikan tanah di masa depan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dr. H. Margono, S.H., M. Hum., M.M. April 2019. *Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Dr. Ir. D. Romi Sihombing, S.H., M. H., C.L.I. Maret 2021. *Cacat Administrasi: Pembatalan Sertifikat Tanah Oleh BPN Tanpa Putusan*. Jakarta: KENCANA.
- Dr. Urip Santoso, S.H., M.H. Januari 2017. *Hukum Agraria Kajian Komperensip*. Jakarta: Kencana.
- Harahap, Zairin. 2023. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha NEGARA*. Depok: Rajawali Pers.
- Harsono, Boedi. 2003. *HUKUM AGRARIA INDONESIA*. Jakarta: Djambatan.
- Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H. MCL. MPA. 2009. *TANAH DALAM PERSPEKTIF HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA*. Jakarta: Kompas.
- Febriana, N. T. 2022. Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Atas Hak Sertifikat Tanah:(Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/PT. TUN. SBY). *Jurnal Hukum Dan Keadilan*,
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang mengatur tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Putusan No. 181/B/2020/PT.TUN.SBY tentang Sengketa Tumpang Tindih Sertifikat Hak Atas Tanah.
- Peraturan Menteri ATR/BPN tentang Pengendalian dan Penanganan Kasus Pertanahan.
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata
- Akbar, Alfin Mochammad, Eman Suparman, and Betty Rubiati. "Unes Law Review" 7, no. 3 (2025): 1014-24.
- Anggung, Maulida, and Nur Rahmi. "Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Terdahulu Yang Overlapping ( Studi Kasus Pada Putusan PTUN No . 67 / G / 2017 / PTUN . SMG )" 17, no. 67 (2024): 841-56.
- Arba, M, and L Wira Pria Suhartana. "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Authority of the National Land Agency in Settlement of Land Disputes" 7, no. 3 (2019).
- Baharudin, Alhamid. "PROSES SERTIFIKASI TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BUOL," n.d., 502-17.
- Dengan, Terkait, Pembatalan Sertifikat, Hak Atas, Tanah Yang, Corda Lebda Purnama, Tri Mulyani, and Amri Panahatan Sihotang. "TERKAIT DENGAN PEMBATALAN SERTIFIKAT" 6 (2025): 411-25.
- Djaha, Esau, Universitas Jakarta, and Penyelesaian Perkara Pertanahan. "Jurnal Nalar Keadilan" 5, no. 1 (2025).
- Grey, Andrew. "Proses Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Karena Akta Jual Beli Yang Cacat Hukum ( Studi Kasus Putusan Nomor 72 / G / " 2 (2020).
- Indonesia, Undang-undang Republik. "No Title," n.d.
- Judiciary, Jurnal. "LANGKAH HUKUM TERHADAP SENGKETA TUMPANG TINDIH ( OVERLAPPING ) ATAS HAK SERTIFIKAT TANAH ( STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 181 / B / 2020 / PT . TUN . SBY )" 11, no. 1 (2022).
- Nurhayati, Lutria, and Endah Rantau Itasari. "TERKAIT KEPASTIAN HAK KEPERDATAAN BAGI

PEMEGANG HAK ATAS TANAH” 3, no. 2 (2025): 105-30.

Remaja, I Nyoman Gede. “Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda” 10, no. 1 (2021): 111-20.  
<https://doi.org/10.28946/rpt.v10i1.1172>.

Salehah, Alifiatu. “Penyelesaian Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih ( Overlapping ) Sertipikat Hak Milik Atas Tanah” 5, no. 5 (2025): 3860-68.

Saraswati, Annisa Meinar, and Edith Ratna M S. “Pertanahan Kota Semarang” 15, no. 518 (2022): 403-18.

Sulistiono, Sandy, Universitas Narotama, Widyawati Boediningsih, and Universitas Narotama. “PENYELESAIAN SENGKETA SERTIPIKAT GANDA PADA PTUN” 2, no. 3 (2024): 154-73.