

MALADMINISTRASI PENERBITAN SERTIFIKAT HAK MILIK GANDA

(Studi Putusan Ptun Nomor:38/G/2021/Ptun.Bdg)

SKRIPSI

Oleh

Inka Dwi Octavia

NIM. 05020722047



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah Dan Hukum

Program Studi Hukum

Surabaya

2026

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Inka Dwi Octavia
NIM : 05020722047
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum
Judul : Maladministrasi Penerbitan Sertifikat Hak Milik Ganda
(Studi Putusan PTUN Nomor:38/G/2021/PTUN.BDG)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian dan karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya sesuai kaidah penulisan karya ilmiah. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa skripsi ini adalah hasil plagiasi, maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, 06 April 2026

Yang menyatakan,



Inka Dwi Octavia
NIM. 05020722047

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Inka Dwi Octavia

NIM : 05020722047

Judul : Maladministrasi Penerbitan Sertifikat Hak Milik Ganda(Studi Putusan PTUN Nomor:38/G/2021/PTUN.BDG)

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan pada sidang munaqasah skripsi.

Surabaya, 22 April 2026
Pembimbing,



Dr. Riza Multazam Luthfy, M.H.
NIP. 198611092019031008

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Inka Dwi Octavia

NIM. : 05020722047

Judul : Maladministrasi Penerbitan Sertifikat Hak Milik Ganda (Studi Putusan PTUN Nomor:38/G/2021/PTUN.BDG)

Telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi pada hari Rabu, tanggal 22 April 2026, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu pada Program Studi Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I

Dr. Riza Multazam Luthfy, M.H.
NIP. 198611092019031008

Penguji II

Dr. H. Muwahid, S.H., M.Hum.
NIP. 197803102005011004

Penguji III

Dr. Arif Wijaya, S.H., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

Penguji IV

Zainatul Ilmiyah, M.H.
NIP. 199302152020122020

Surabaya, 22 April 2026

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Dr. Muqiyah Musafa'ah, M.Ag.

NIP. 196303271999032001



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Inka Dwi Octavia
NIM : 05020722047
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum
E-mail address : Inkadoc@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Maladministrasi Penerbitan Sertifikat Hak Milik Ganda (Studi Putusan PTUN Nomor: 38/G/2021/PTUN.Bdg)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 10 Juni 2026

Penulis

(Inka Dwi Octavia)

ABSTRAK

Sengketa pertanahan akibat penerbitan sertifikat ganda merupakan permasalahan yang menunjukkan lemahnya sistem administrasi pertanahan dalam menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Pendaftaran tanah yang seharusnya memberikan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA jo. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021, dalam praktiknya justru dapat menimbulkan ketidakpastian ketika terjadi tumpang tindih sertifikat pada satu objek tanah. Hal ini terlihat dalam Putusan PTUN Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG, di mana terdapat dua Sertifikat Hak Milik pada bidang tanah yang sama dengan riwayat administrasi yang berbeda. Permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan dalam dua hal, yaitu bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam putusan tersebut serta bagaimana bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan sertifikat ganda ditinjau berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan karya ilmiah lainnya. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan penalaran deduktif, yaitu menarik norma umum ke dalam peristiwa hukum konkret yang terdapat dalam Putusan PTUN Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertimbangan hakim dalam Putusan PTUN Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG didasarkan pada adanya cacat administratif dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 00327 yang tidak didukung oleh verifikasi data fisik dan data yuridis yang memadai serta tidak dilengkapi dokumen warkah sebagai dasar penerbitan. Majelis hakim menilai bahwa perbedaan riwayat tanah antara Persil 54 S/III Letter C 1047 dan Persil 54 S/III Letter C 136/393 seharusnya telah teridentifikasi sejak tahap penelitian administrasi sebagaimana Pasal 11 dan Pasal 12 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021. Selain itu, keberadaan dua sertifikat pada satu objek tanah dinilai bertentangan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021. Selain itu, penerbitan sertifikat ganda dalam perkara ini merupakan bentuk maladministrasi yang melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas tidak menyalahgunakan wewenang, karena tindakan administratif yang dilakukan tidak memberikan kejelasan status hak atas tanah serta tidak didasarkan pada penelitian data yang cermat.

Disarankan agar Badan Pertanahan Nasional meningkatkan ketelitian dalam verifikasi data fisik dan data yuridis serta memperkuat pengawasan administratif. Selain itu, Bagi masyarakat, perlu meningkatkan ketelitian dalam memastikan kejelasan riwayat tanah serta kelengkapan data fisik dan yuridis sebelum melakukan pendaftaran atau peralihan hak atas tanah.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PENGESAHAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	6
C. Rumusan Masalah.....	7
D. Tujuan Penelitian.....	8
E. Manfaat Penelitian	8
F. Penelitian Terdahulu.....	9
G. Landasan Teori	14
H. Definisi Operasional.....	19
I. Metode Penelitian	21
J. Sistematika Pembahasan.....	24
BAB II TINJAUAN UMUM PENDAFTARAN TANAH DAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM ADMINISTRASI PERTAHANAN.....	27
A. Konsep Pendaftaran Tanah	27
1. Uraian Umum Pendaftaran Tanah.....	27
2. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah untuk Menjamin Kepastian Hukum	27
B. Uraian Umum tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).....	44
1. Kedudukan dan Peran BPN dalam Sistem Pemerintahan.....	44
2. Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik oleh BPN dalam Penyelenggaraan Pertanahan.....	48
BAB III ANALISIS PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM DALAM PUTUSAN PTUN NOMOR 38/G/2021/PTUN.BDG	55
A. Kronologi Perkara Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG.....	55
1. Para Pihak Dalam Sengketa	55
2. Objek Sengketa.....	55

3. Uraian Kronologi Perkara.....	56
B. Pertimbangan Hakim dalam Menjatuhkan Putusan	62
C. Analisis Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan PTUN Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG	75
BAB IV IDENTIFIKASI BENTUK MALADMINISTRASI DALAM PENERBITAN SERTIFIKAT HAK MILIK GANDA OLEH BPN DALAM PUTUSAN PTUN NOMOR 38/G/2021/PTUN.BDG	83
A. Tindakan Administratif BPN dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik pada Perkara PTUN Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG	83
1. Kewenangan BPN dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik sebagai Keputusan Administratif	83
2. Pelaksanaan Tindakan Administratif BPN dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 00327.....	85
3. Ketidaksesuaian Prosedur Administratif dan Kelemahan Verifikasi Data Pertanahan.....	87
4. Terjadinya Tumpang Tindih Sertifikat Ganda dan Putusan PTUN	89
B. Analisis bentuk Maladministrasi BPN dalam Penerbitan Sertifikat Ganda Ditinjau dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	92
BAB V PENUTUP.....	101
A. Kesimpulan	101
B. Saran.....	103
DAFTAR PUSTAKA.....	104
LAMPIRAN.....	110

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atikah, Ika. *Metode Penelitian Hukum*. Sukabumi: CV. Haura Utama, 2022.
- Beritno, Pratomo. *Hukum Pertanahan*. Bandung: CV Diva Pustaka, 2023.
- Bur, Arifin, dan Desi Apriani. *Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah*.
- Elita Rahmi. *Pembuktian Sertifikat Tanah dan Kapita Selektia Hukum Agraria*. Jakarta: Pentas Grafika, 2021.
- Mahfud, Muh Afif. *Pengantar Ilmu Hukum*. Semarang: Yoga Pratama, 2024.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Napitupulu, Diana Ria Winanti. *Pendaftaran Tanah (Pensertipikatan Hak Atas Tanah dan Peralihannya)*. Jakarta: UKI Press, 2022.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, 2006.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Salle, Aminuddin. *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Makassar: AS Publishing, 2010.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Susanti, Dyah Ochtorina, dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum: Legal Research*. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.

Syafaat, Muhamad Rizki. *Sertifikat Tanah Adalah Bukti Kepemilikan Hak Terkuat dan Terpenuhi*. Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2022.

Tehupeiory, Aartje. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Depok: Raih Asa Sukses, 2012.

Jurnal

Abdul Malik Mufty dan Dwight Nusawakan. "Pertanggungjawaban Hukum atas Penerbitan Sertifikat Ganda dalam Satu Objek Tanah dan Bangunan." *Law Jurnal*, 2025.

Adiana, Bryand Ahsanul Huda, et al. "Hubungan Asas Praduga Rechtmatig dengan AUPB dalam Putusan Nomor 34/G/2020/PTUN.Jbi." 2026.

Agus Salim. "Penyelesaian Sengketa Hukum terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda." *Jurnal USM Law Review* 2, No. 2 (2019).

Ahmad Tsekhudin dan Umar Ma'aruf. "The Implementation of The Land Right Transfer Registration According to Letter Citation in Jatibogor Village, Suradadi-Tegal." *Jurnal Akta* 5, No. 3 (2018).

Aisyah Sofni dan Napisah. "Pembatasan Kekuasaan Pemerintah dalam Hukum Administrasi Negara: Perspektif Hukum Umum dan Hukum Islam." *Journal of Law and Legal System* 1 (2025).

Amal, Bakhrul. "Pembaharuan Hukum Tanah Nasional dalam Rangka Memberikan Perlindungan dan Kepastian Hukum Pemegang Sertipikat Hak Milik." *Jurnal Crepido* 6, No. 2 (2024).

Amalia Kopalit, Faradila Putri, Meiske Mandey, dan Maya Sinthia Karundeng.

“Sistem Pertanahan dalam Pembangunan Berkelanjutan.” *Lex Crimen* 13, No. 3.

Anatami, Darwis. “Tanggung Jawab Siapa Bila Terjadi Sertifikat Ganda atas Sebidang Tanah.” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, No. 1 (2017).

Chandra, Rendra Onny Fernando. “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah.” *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 26, No. 3 (2020).

Da Cruz, Carolina, dan Dyah Ayu Sulistyarin. “Problematika Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Sengketa Sertifikat Tanah yang Overlapping.” *Semarang Law Review (SLR)*, Vol. 6, No. 1, 2025.

Delina, Syafira Citra, dan Sri Sudaryatmi. “Kedudukan Tanah Keraton Kasepuhan Cirebon.” *Diponegoro Law Review* 5 (2016).

Djohan Oe, Meita. “Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah.” *Pranata Hukum* 10 (2015).

Haryati, Dwi, Triyanto Suharsono, dan Mailinda Eka Yuniza. “Penerapan AUPB dalam Pelayanan Perizinan.” *Mimbar Hukum* 24 (2012).

Istiqamah, Hikmah, et al. “Konsep Negara Hukum Rechtsstaat dan Rule of Law.” 2024.

Karima, Tirsa Okta Wulan, dan Mahendra Wardhana. “Analisis Yuridis Putusan MA Nomor 113 PK/TUN/2020.” *Novum: Jurnal Hukum* 6, No. 2 (2023).

Kindangen, Kevin Christian, et al. “Pertanggungjawaban Administrasi BPN atas Sertifikat Ganda.” *Lex Crimen* (2025).

Kusdarini, Eny. “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24 (2017).

Kusdarini, Eny. "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24 (2017).

Leonard Agustian, Sanggup. "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai Batu Uji bagi Hakim dalam Memutus Sengketa Peradilan Administrasi Negara." *Jurnal Hukum Magnum Opus* 2 (2019).

Maxeiner, James. "Some Realism About Legal Certainty." *Houston Journal of International Law* 31, No. 1 (2008).

Murni, Christiana Sri, dan Sumirahayu Sulaiman. "Sertifikat Hak Milik sebagai Bukti Hak." *Lex Librum* 8, No. 2 (2022).

Nadia Safira Syazwani, et al. "Perlindungan Hak Warga Negara dalam Sengketa Sertifikat Tanah." *Journal of Innovative and Creativity* 5, No. 3 (2025).

Prawiranegara, Khalid. "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Pemerintahan Kabupaten Dompu." *Lex Renaissance* 6 (2021).

Prayogo, R. Tony. "Penerapan Asas Kepastian Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, No. 2 (2016).

Remaja, Nyoman Gede. "Makna Hukum dan Kepastian Hukum." *Kertha Widya* 2, No. 1 (2014).

Sa'adah, Kholissatus, Rahmat Saputra, dan Diana Fitriana. "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Sertifikat Tanah yang Tumpang Tindih (Overlapping) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)." *Jurnal Hukum Sasana*, Vol. 11, 2025.

Sitompul, Naomi Audri Klarisa dan Christian Imanuel Siboro. "Legal Analysis of the Issuance of SHGB Over Maritime Areas in Tangerang from the Perspective of Indonesian Agrarian Law." *Lex Librum* 4, No. 1 (2025).

Solechan. "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik." *Administrative Law & Governance Journal* 2, No. 3 (2019).

Wafi, M. Shafiyuddin, R. Suharto, dan Siti Malikhatus B. "Perolehan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (Studi di Star Apartemen)." *Syura: Journal of Law* 2, No. 1 (2016).

Zulfiqar, Moch Dinur, et al. "Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional." *Litra* 1, No. 2 (2022).

Skripsi / Disertasi

Abas, Devi Nurfadillah. "Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Milik." Skripsi, 2023.

Farizky, Havidz. "Faktor-Faktor Terjadinya Tumpang Tindih Sertifikat." Skripsi, 2018.

Kusmana, Ramlan. "Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah." Disertasi, 2022.

Nurjannah, Tika. "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda." Skripsi, 2021.

Renaldi. "Pertanggungjawaban BPN terhadap Sertifikat Ganda." Skripsi, 2020.

Asri, Sariana. "Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Menanggulangi Sengketa Hak Atas Tanah di Kecamatan Kajang." Skripsi, 2020.

Rahman, Habibur. "Kepastian Hukum Sertifikat Overlapping." Skripsi, 2023.

Wijayanti, Sri. "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah." Skripsi, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

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 yang diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021.

Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 38/G/2021/PTUN.BDG tanggal 2 Agustus 2021.