**ANALISIS YURIDIS PERUBAHAN SERTIFIKAT HAK MILIK**

**MENJADI HAK GUNA BANGUNAN**

**(Studi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung**

**Nomor: 10/G/2020/PTUN-BL)**

***Juridical Analysis Of Certificate Of Proprietary Rights***

***To Certificate Of Building Rights***

***(Study of the Decision of the Bandar Lampung State Administrative Court***

***Number: 10/G/2020/PTUN-BL)***

**Ati Yuniati**

DosenBagian Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Unila

Email: atiyuniati78@gmail.com

**Desmira Rachmayani**

Mahasiswa Bagian Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Unila

Email :drchmayani@gmail.com

**Abstrak**

Perubahan hak milik (HM) menjadi hak guna bangunan (HGB) dilakukan dengan mengajukan permohonan ke kantor pertanahan setempat. Dasar hukumnya adalah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan HM menjadi HGB atau Hak Pakai dan HGB menjadi Hak Pakai. PT. Griya Lestari Jaya menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung ke PTUN karena merasa kepentingannya telah dirugikan setelah diterbitkannya sertifikat HGB oleh kantor pertanahan. Permasalahan penelitian adalah: (1) Apakah dasar pertimbangan hakim dalam perubahan SHM menjadi SHGB? (2) Apa akibat hukum yang timbul pada putusan PTUN? Jenis pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan data melalui studi pustaka dan studi dokumen. Pengolahan data dilakukan dengan pemeriksaan data, klasifikasi data, dan sistematis data yang selanjutnya dilakukan analisis kualitatif. Hasil penelitian adalah: (1) Dasar pertimbangan hakim dalam perubahan sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan adalah (a) Tanda terima dokumen yang diterbitkan terlebih dahulu dan tidak ditandatangani oleh kepala kantor pertanahan sebelum adanya surat permohonan yang diajukan, (b) Tidak ditandatanganinya surat perintah setor pungutan oleh petugas yang berwenang, serta (c) Akta jual beli yang tidak ditandatangani dihadapan PPAT dijadikan sebagai dasar perubahan hak milik menjadi hak guna bangunan. (2) Akibat hukum putusan adalah (a) Sertifikat hak guna bangunan dinyatakan batal, (b) Dicabutnya sertifikat hak guna bangunan, (c) Mengembalikan sertifikat hak guna bangunan atas nama PT. Griya Lestari Jaya menjadi sertifikat hak milik atas nama Imelda Widjadja semula, serta (d) Menghukum kepala kantor pertanahan untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 277.000.

**Kata Kunci: Hak Guna Bangunan; Hak Milik; Putusan Pengadilan; Sertifikat Tanah**

***Abstract***

*Changes in ownership rights to building use rights are carried out by submitting an application to the local land office. The legal basis is the Decree of the State Minister of Agrarian Affairs/Head of BPN No. 16/1997 concerning the change of property rights into building use rights or use rights and building use rights into use rights. PT. Griya Lestari Jaya sued the Head of the Bandar Lampung City Land Office to the State Administrative Court because he felt that his interests had been harmed after the land office issued a certificate of building use rights. The research problems are: (1) What is the basis for the judge's consideration in changing the certificate of ownership to a certificate of building use right? (2) What are the legal consequences arising from the decision of the state administrative court? The type of approach taken is a normative legal approach. The data used is secondary data consisting of primary legal materials and secondary legal materials. Collecting data through literature study and document study. Data processing is carried out by examining data, classifying data, and systematically data which is then carried out by qualitative analysis. The results of the study are: (1) The judge's basis for consideration in changing the certificate of ownership to a certificate of building use rights is (a) Receipt of documents issued first and not signed by the head of the land office before the application letter is submitted, (b) Not signing a warrant for deposit of levies by an authorized officer, and (c) A deed of sale and purchase that is not signed before the PPAT is used as the basis for changing property rights into building use rights. (2) The legal consequences of the decision are (a) The certificate of right to use the building is declared void, (b) The certificate of right to building is revoked, (c) To return the certificate of right to use the building in the name of PT. Griya Lestari Jaya became a certificate of ownership in the name of the original Imelda Widjadja, and (d) Sentencing the head of the land office to pay court fees of Rp. 277,000.*

***Keywords: Building Use Rights; Property Rights; Court Decisions; Land Certificates***

1. **Pendahuluan**

Tanah merupakan bagian dari agraria termasuk bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di Indonesia, pengaturan mengenai agraria diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. UUPA memuat batasan yang berbeda mengenai rumusan tentang tanah. Meskipun tidak dinyatakan secara tegas, tetapi dari yang tercantum dalam konsiderans, pasal-pasal, dan penjelasannya, pengertian agraria dalam UUPA dipergunakan dalam arti yang sangat luas. Tanah diartikan secara luas, karena istilah agraria juga meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk ruang angkasa dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam Pasal 48 UUPA.[[1]](#footnote-1)

Hak atas tanah terdiri dari hak atas tanah primer seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, yang diberikan oleh negara dan hak pakai yang diberikan oleh negara, serta hak atas tanah sekunder seperti hak guna bangunan dan hak pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa dan lain-lainnya.[[2]](#footnote-2) Jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar yaitu dengan diterbitkannya sertifikat tanah yang merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak atas tanah dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas sebidang tanah yang dimiliki atau dipunyai oleh seseorang maupun badan hukum.[[3]](#footnote-3)

Tanah memiliki nilai yang cenderung naik turun secara terus menerus dalam jangka waktu tertentu, sehingga sering dijadikan sebagai investasi untuk mendirikan perseroan terbatas dengan mempertimbangkan nilai ekonomisnya. Penggunaan tanah sebagai modal dalam suatu perseroan terbatas tidak lepas dari permasalahan karena adanya berbagai hak atas tanah. Pada umumnya tanah milik perseorangan berstatus hak milik. Ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA mengatur bahwa hak milik hanya dapat dimiliki oleh perorangan warga negara Indonesia[[4]](#footnote-4) dan suatu badan hukum tidak dapat memiliki hak milik atas tanah, kecuali badan hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam mendirikan bangunan gedung, seseorang harus dapat membuktikan kepemilikan tanah yang akan menjadi lokasi didirikannya bangunan gedung tersebut adalah miliknya atau yang bersangkutan telah mendapatkan izin pemanfaatan tanah oleh pemilik tanah yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[[5]](#footnote-5)

Suatu badan hukum kecuali badan hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah tidak diperbolehkan untuk memiliki hak milik atas tanah. Badan hukum hanya dapat mempergunakan hak-hak atas tanah yang bukan hak milik seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai. Apabila suatu badan hukum membeli tanah hak milik masyarakat, maka sesuai dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA akibat jual beli tersebut batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Oleh karena itu pemerintah telah mengeluarkan peraturan mengenai perubahan status tanah dari hak milik menjadi hak atas tanah lainnya yaitu Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai agar mempermudah badan hukum untuk proses perubahan hak atas tanah. Dalam hal hak milik yang dimohon perubahan haknya belum terdaftar, maka permohonan pendaftaran perubahan hak dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak milik tersebut dan penyelesaian pendaftaran perubahan haknya dilaksanakan sesudah hak milik itu didaftar sesuai ketentuan yang berlaku. Jika hak milik yang dimohon perubahan haknya dimenangkan oleh badan hukum melalui pelelangan umum, maka permohonan pendaftaran perubahan hak milik tersebut diajukan oleh badan hukum yang bersangkutan bersamaan dengan permohonan pendaftaran peralihan haknya dan kedua permohonan tersebut diselesaikan sekaligus dengan mendaftar perubahan hak tersebut terlebih dahulu dan kemudian mendaftar peralihan haknya.[[6]](#footnote-6)

Putusan Nomor 10/G/2020/PTUN-BL merupakan gugatan yang diajukan oleh penggugat mengenai perubahan sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sebagai tergugat. Penggugat merasa kepentingannya telah dirugikan oleh tergugat setelah diterbitkannya sertifikat hak guna bangunan dikarenakan perubahan dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan tersebut didasarkan pada akta jual beli yang tidak ditandatangani di hadapan PPAT dan prosedur perubahannya tidak berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan sertifikat hak guna bangunan tersebut cacat yuridis. Penggugat khawatir di masa yang akan datang akan terjadi permasalahan terhadap sertifikat hak guna bangunan tersebut, maka penggugat telah meminta kepada tergugat untuk membatalkan serta mencabut sertifikat hak guna bangunan tersebut dengan mengajukan keberatan terhadap tergugat akan tetapi tergugat tidak menanggapi keberatan yang telah penggugat ajukan. Oleh karena itu, penggugat mengajukan gugatan terhadap tergugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah dasar pertimbangan majelis hakim dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor: 10/G/2020/PTUN-BL?
2. Apa akibat hukum yang timbul dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor: 10/G/2020/PTUN-BL?

Metode penelitian ini dilakukan melalui pendekatan normatif dengan menggunakan data sekunder yang selanjutnya diolah secara analisis kualitatif.

1. **Pembahasan**
2. **Pertimbangan Hakim Dalam Pokok Perkara Dalam Memutuskan Perkara Nomor 10/G/2020/PTUN-BL**

Menurut majelis hakim yang menjadi permasalahan hukum administrasi dalam perkara dan harus dipertimbangkan adalah apakah objek sengketa yang diterbitkan oleh tergugat telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau tidak. Dasar pengujian peradilan tata usaha negara terhadap permasalahan hukum diatas meliputi aspek prosedur dan substansi yaitu apakah prosedur dan substansi pengambilan keputusan telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau telah menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau tidak dan apakah aspek tersebut dapat diperiksa secara komulatif ataupun alternatif.

Pertimbangan majelis hakim terkait proses penurunan hak dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan, bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan selama proses di persidangan didapatkan fakta-fakta bahwa proses penurunan hak ke 17 (tujuh belas) objek sengketa dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan didasarkan pada bukti T.18 s/d bukti T.34. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai, ditentukan bahwa permohonan pendaftaran perubahan hak milik menjadi hak guna bangunan atau hak pakai, dan perubahan hak guna bangunan menjadi hak pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) diajukan kepada kepala kantor pertanahan setempat dengan disertai:

1. Sertifikat hak milik atau hak guna bangunan yang dimohon perubahan haknya, atau bukti pemilikan tanah yang bersangkutan dalam hal hak milik yang belum terdaftar;
2. Kutipan risalah lelang yang dikeluarkan oleh pejabat lelang apabila hak yang bersangkutan dimenangkan oleh badan hukum dalam suatu pelelangan umum;
3. Surat persetujuan dari pemegang hak tanggungan, apabila hak atas tanah tersebut dibebani hak tanggungan;
4. Bukti identitas pemohon.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai, ditentukan bahwa atas permohonan pendaftaran perubahan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) kepala kantor pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan sesuai ketentuan berlaku. Dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) tersebut dikaitkan dengan bukti T.18 s/d bukti T.34, dapat diketahui bahwa untuk menurunkan status sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan haruslah melalui pengajuan permohonan dari pemilik tanah yang diajukan kepada kepala kantor pertanahan setempat dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sesuai dengan letak bidang tanah dengan disertai bukti identitas pemohon.

Dari bukti tersebut juga dapat diketahui bahwa ke 17 (tujuh belas) tanda terima dokumen diterbitkan oleh tergugat pada tanggal 9 Januari 2020 sebelum adanya surat permohonan yang diajukan oleh pemohon, dan juga ke 17 (tujuh belas) tanda terima dokumen sebagaimana dimaksud tidak ada satupun yang ditandatangani oleh petugas loket atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan tidak pula ditandangani oleh pemohon. Berdasarkan bukti T.18 s/d bukti T.34 yang berupa 17 (tujuh belas) surat perintah setor tertanggal 13 Januari 2020, dapat diketahui bahwa seluruh surat perintah setor sebagaimana dimaksud tidak ada yang ditandatangani oleh petugas atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) sebagaimana tersebut diatas, majelis hakim berpendapat bahwa seharusnya dengan terbitnya surat perintah setor sebagaimana dimaksud harus disertai dengan tanda tangan dari petugas yang berwenang pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung untuk pemohon selanjutnya dapat melakukan pembayaran sebagaimana mestinya, akan tetapi faktanya tanpa adanya tanda tangan tetap dapat melakukan pembayaran.

Dengan terlebih dahulu terbit 17 (tujuh belas) tanda terima dokumen sebelum adanya surat permohonan, yang mana seharusnya surat permohonan adalah merupakan salah satu lampiran dalam tanda terima dokumen tersebut serta tidak ditandatanganinya seluruh tanda terima dokumen dan juga tidak ditandatanganinya surat perintah setor tersebut, maka menurut majelis hakim proses penurunan hak dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan ke 17 objek sengketa tersebut secara prosedural menjadi cacat yuridis karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai.

Dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menentukan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat di daftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menentukan bahwa pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum tersebut. Hal ini pula diatur lebih lanjut dalam Pasal 101 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Dari fakta-fakta tersebut dapat diketahui bahwasanya penggugat telah mengajukan permohonan peralihan hak atas tanah (17 objek sengketa) dengan melampirkan akta jual beli yang dibuat oleh PPAT, dan selanjutnya berdasarkan permohonan penggugat tersebut, tergugat kemudian memproses peralihan haknya tertanggal 13 Februari 2020. Dari dalil gugatan penggugat dan dari keterangan saksi, dapat diketahui bahwa ke 17 (tujuh belas) akta jual beli sebagaimana bukti P.22 s/d bukti P.38, tidak ditandatangani oleh penjual dihadapan PPAT, melainkan dikirim oleh penggugat untuk ditandatangani oleh penjual di jakarta.

Dari uraian pertimbangan hukum diatas dikaitkan dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah serta ketentuan Pasal 101 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dapat disimpulkan bahwa dengan tidak hadirnya pihak penjual ataupun kuasanya pada saat dibuat dan ditandatanganinya akta jual beli di hadapan PPAT, maka proses pembuatan akta jual belinya telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan dan fakta-fakta hukum berkaitan dengan substansi dan prosedur penerbitan objek sengketa tersebut, maka dari keseluruhan pertimbangan hukum di atas Majelis Hakim berpendapat bahwa:

1. Tergugat dalam menerbitkan ke 17 (tujuh belas) objek sengketa telah melanggar ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai, juga melanggar ketentuan Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan ketentuan Pasal 101 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, serta bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik khususnya Asas Pelayanan Yang Baik dan Asas Kepastian Hukum.
2. Oleh karena tergugat dalam menerbitkan ke 17 (tujuh belas) objek sengketa telah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka terhadap tergugat mewajibkan untuk menyatakan batal 17 sertifikat hak guna bangunan
3. Oleh karena objek-objek sengketa telah dinyatakan batal, maka kepada tergugat diwajibkan untuk mencabut ke 17 (tujuh belas) objek sengketa, serta mengembalikan sertifikat hak guna bangunan menjadi sertifikat hak milik semula.
4. Oleh karena gugatan penggugat telah dikabulkan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 110 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kepada tergugat dihukum untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara yang besarnya ditentukan dalam amar putusan sebesar Rp. 277.000,- (Dua Ratus Tujuh Puluh Tujuh Ribu Rupiah).
5. **Akibat Hukum Putusan PTUN Bandar Lampung Nomor 10/G/2020/PTUN-BL**

Berdasarkan Hasil Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 10/G/2020/PTUN-BL, Akibat Hukum dari putusan tersebut adalah:

1. Menyatakan batal terhadap 17 (tujuh belas) sertifikat hak guna bangunan (SHGB).
2. Mewajibkan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung untuk mencabut ke 17 (tujuh belas) sertifikat hak guna bangunan (SHGB).
3. Mengembalikan sertifikat hak guna bangunan menjadi sertifikat hak milik semula.
4. Menghukum Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara sebesar Rp. 277.000 (Dua Ratus Tujuh Puluh Tujuh Ribu Rupiah).
5. **Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 10/G/2020/PTUN-BL**

Sertifikat hak atas tanah merupakan produk hukum dari pejabat tata usaha negara. Pejabat yang dimaksud antara lain kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, panitia ajudikasi dan pejabat yang mendapat pelimpahan wewenang dari kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, maka produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang tersebut berlaku ketentuan hukum administrasi negara.[[7]](#footnote-7) Sertifikat tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak atas tanah. Ketika sertifikat hilang, maka bukan berarti pemegang hak atas sertifikat kehilangan hak atas tanah tersebut. Apabila sertifikat hilang dapat dimohonkan dengan mengajukan permohonan sertifikat pengganti ke kantor pertanahan setempat. Tetapi, terdapat pertimbangan bagi kantor pertanahan untuk mengeluarkan sertifikat pengganti, demi melindungi hak dari pemegang hak atas sertifikat tersebut karena di khawatirkan akan adanya sertifikat ganda terhadap sebidang tanah yang sama, yang dapat menimbulkan sengketa di kemudian hari.[[8]](#footnote-8)

Dalam Pasal 64 ayat (1) *jo* Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa suatu keputusan tata usaha negara dapat dibatalkan dan dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat:

1. Wewenang;
2. Prosedur; dan/atau
3. Substansi.

Berdasarkan pada bukti yang dilampirkan berupa warkah penurunan hak dan akta jual beli, didapatkan fakta bahwa:

1. Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung telah menerbitkan tanda terima dokumen pada tanggal 9 Januari 2020 sebelum adanya surat permohonan perubahan hak. Tanda terima dokumen tersebut tidak ada satupun yang ditandatangani oleh petugas loket atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan tidak pula ditandangani oleh pemohon.
2. Surat permohonan perubahan hak dibuat dan ditandatangani pada tanggal 10 Januari 2020 dan 20 Januari 2020.
3. Surat perintah setor pungutan tertanggal 13 Januari 2020 tidak ada yang ditandatangani oleh petugas atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.
4. Akta jual beli tidak ditandatangani oleh penjual dihadapan PPAT, melainkan dikirimkan ke jakarta untuk ditandatangani.

Ketentuan Peraturan yang menjadi dasar dalam perubahan hak milik menjadi hak guna bangunan tersebut antara lain:

1. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997, dijelaskan bahwa untuk menurunkan status sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan haruslah melalui pengajuan permohonan dari pemilik tanah yang diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat yang dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sesuai dengan letak bidang tanah dengan disertai bukti identitas pemohon.
2. Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997, ditentukan bahwa atas permohonan pendaftaran perubahan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan surat perintah setor pungutan sesuai ketentuan berlaku.
3. Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan bahwa Peralihan Hak dapat di daftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum tersebut.
4. Pasal 101 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Maka dari fakta-fakta yang didapat dari bukti dan dikaitkan dengan pasal-pasal tersebut, dapat dikatakan bahwa proses penurunan hak dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan tersebut secara prosedural telah menjadi cacat yuridis karena telah bertentangan dengan ketentuan peraturan tersebut. Dari penjelasan yang telah dipaparkan tersebut dikaitkan dengan Pasal 64 ayat (1) *jo* Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, maka dapat dikatakan bahwa sertifikat hak guna bangunan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dapat dibatalkan dan dapat dilakukan pencabutan dikarenakan penerbitan sertifikat hak guna bangunan tersebut telah cacat secara prosedur yang sebagaimana menjadi salah satu acuan suatu keputusan tata usaha negara dapat dibatalkan dan dapat dilakukan pencabutan.

Serta dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dikatakan bahwa suatu keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana syarat sahnya yang meliputi yaitu ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan dibuat sesuai prosedur, maka keputusan tersebut dapat dinyatakan sebagai keputusan yang tidak sah dan keputusan yang batal atau dapat dibatalkan.

Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k dan huruf l serta dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa melaksanakan dan mematuhi putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap merupakan suatu kewajiban bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan. Apabila Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung tidak melaksanakan putusan PTUN tersebut maka sesuai dengan ketentuan Pasal 116 ayat (4), (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara akan dikenakan pemberian sanksi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, diumumkan pada media massa cetak, serta akan diajukan kepada Presiden, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, dikatakan bahwa sanksi administratif terdiri atas:

1. Sanksi administratif ringan;
2. Sanksi administratif sedang; dan
3. Sanksi administratif berat.

Pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap akan dikenai sanksi administrasi sedang yang sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016, sanksi administratif sedang berupa:

1. Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
2. Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau
3. Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

Hambatan hukum terhadap mekanisme pengenaan sanksi administratif masih bersifat sukarela. Hal ini dikarenakan pejabat yang lebih tinggi tidak memaksa mereka untuk melaksanakan putusan pengadilan ketika menjatuhkan sanksi administratif kepada pegawai yang lebih rendah. Misalnya, jika seorang atasan, seperti Presiden, tidak menginginkan sanksi administratif terhadap bawahannya, maka hal tersebut diperbolehkan karena tidak adanya peraturan lebih lanjut yang mengatur mengenai tindakan tersebut.

1. **Penutup** 
   * + 1. **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Dasar pertimbangan hakim dalam Putusan PTUN Nomor 10/G/2020/PTUN-BL adalah:
2. Berdasarkan tanda terima dokumen yang telah diterbitkan terlebih dahulu oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sebelum adanya pengajuan surat permohonan perubahan hak milik menjadi hak guna bangunan dan juga tidak ditandatanganinya tanda terima dokumen tersebut oleh petugas loket.
3. Surat perintah setor pungutan yang tidak ditandatangani oleh petugas yang berwenang, bahwa seharusnya surat perintah setor pungutan tersebut harus disertai dengan tanda tangan petugas untuk pemohon selanjutnya dapat melakukan pembayaran, akan tetapi tanpa adanya tanda tangan oleh petugas, pemohon tetap melakukan pembayaran.
4. Akta jual beli yang tidak ditandatangani dihadapan PPAT dijadikan sebagai dasar dalam perubahan sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan.
5. Akibat hukum dari Putusan PTUN Nomor 10/G/2020/PTUN-BL adalah:
6. Batalnya 17 (tujuh belas) sertifikat hak guna bangunan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung tanggal 15 Januari 2020.
7. Dicabutnya 17 (tujuh belas) sertifikat hak guna bangunan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung tanggal 15 Januari 2020.
8. Sertifikat hak guna bangunan dikembalikan ke semula menjadi sertifikat hak milik.
9. Menghukum Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara sebesar Rp. 277.000 (Dua Ratus Tujuh Puluh Tujuh Ribu Rupiah).
   * + 1. **Saran**

1. Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung selaku pejabat tata usaha negara, diharapkan dapat mengutamakan peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam menerbitkan suatu keputusan tata usaha negara, agar keputusan yang diterbitkan tidak merugikan pihak manapun.
2. Masyarakat sebagai pihak yang memegang hak atas suatu bidang tanah maupun sebagai pihak yang akan melakukan perbuatan hukum atas hak tanah diharapkan dapat mempelajari terlebih dahulu mengenai prosedur yang berlaku dalam perbuatan hukum mengenai hak atas tanah sehingga kedepannya tidak akan menimbulkan kerugian yang tidak diinginkan.

**Daftar Pustaka**

Sumarja, FX. (2020). *Politik Hukum Agraria*. Bandar Lampung: Pusaka Media.

Maroni, dan Eddy Rifai. (2013). *Studi Penegakan Dan Pengembangan Hukum*, Bandar Lampung: Universitas Lampung.

Ati Yuniati, “Kekuatan Sertifikat Sebagai Alat Bukti Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah”, *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 1, 2017.

Mogi Ksatria Prayogi, Rusdianto Sesung, “Penurunan Status Hak Kepemilikan Atas Tanah Dari Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Akibat Penyertaan Modal Di Perseroan Terbatas”, *Jurnal Selat*, Volume 5 Nomor 2, 2018.

Bronto Susanto, “Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Jurnal Ilmu Hukum,* Volume 10 Nomor 20, 2014.

R. Susetiyo Kukuh K, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Sertifikat Yang Hilang (Studi Di BPN Kota Mataram)”, *Jurnal Ilmiah*, 2013.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai

1. FX. Sumarja, *Politik Hukum Agraria*, Bandar Lampung: Pusaka Media, (2020), hlm. 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Maroni, Eddy Rifai, *Studi Penegakan Dan Pengembangan Hukum*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, (2013), hlm. 83. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ati Yuniati, “Kekuatan Sertifikat Sebagai Alat Bukti Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah”, *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 1, (2017), hlm. 20. [↑](#footnote-ref-3)
4. Mogi Ksatria Prayogi, Rusdianto Sesung, “Penurunan Status Hak Kepemilikan Atas Tanah Dari Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Akibat Penyertaan Modal Di Perseroan Terbatas”, *Jurnal Selat*, Volume 5 Nomor 2, (2018), hlm. 193. [↑](#footnote-ref-4)
5. Maroni, Eddy Rifai, *Studi Penegakan.... Op. Cit*, hlm. 86. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pasal 2 Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai [↑](#footnote-ref-6)
7. Bronto Susanto, “Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Jurnal Ilmu Hukum,* Volume 10 Nomor 20, (2014), hlm. 77. [↑](#footnote-ref-7)
8. R. Susetiyo Kukuh K, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Sertifikat Yang Hilang (Studi Di BPN Kota Mataram)”, *Jurnal Ilmiah*, (2013), hlm. 3. [↑](#footnote-ref-8)