

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara sebagai perwakilan Bangsa Indonesia merupakan sebuah bentuk organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia memegang Hak Menguasai Negara yang merupakan hak tertinggi atas seluruh tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia. Negara diberi wewenang oleh perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan untuk mendistribusikan hak atas tanah kepada pihak-pihak yang membutuhkan tanah, baik untuk pemukiman maupun untuk melakukan kegiatan usaha.

Pelaksanaan kewenangan oleh Negara di bidang pertanahan tersebut saat ini dijalankan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang sekaligus merupakan Badan Pertanahan Nasional. Tugas utamanya yakni menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang agraria atau pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut merupakan bunyi dari Peraturan Presiden tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang No. 17 Tahun 2015.

Pertumbuhan penduduk di Indonesia yang pesat, berpengaruh terhadap kebutuhan lahan untuk bermukim serta melakukan kegiatan usaha. Lahan tempat bermukim dan melakukan kegiatan usaha tersebut berupa tanah dengan status hak atas tanah yang telah secara limitatif diatur oleh UUPA.¹

¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2007, Cetakan I, hlm. 1.

Menurut peraturan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) No. 5 Tahun 1960 Pasal 16 Jo. Pasal 4, pihak yang membutuhkan tanah dapat mengajukan permohonan kepada Negara untuk mendapatkan hak atas tanah yang sesuai dengan peruntukannya. Beberapa hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara yakni meliputi : Hak Milik; Hak Guna Usaha; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; Hak Sewa; Hak Membuka Tanah; Hak Memungut Hasil Hutan; Hak Guna Air, Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan; dan Hak Guna Ruang Angkasa dan hak-hak lain yang bersifat sementara.

Selanjutnya menurut UUPA Pasal 35 ayat (1) dan (2) serta Pasal 36 ayat (1), hak atas tanah tersebut dapat diberikan jika pihak yang mengajukan permohonan hak atas tanah telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan telah sesuai dengan subjek yang dapat menguasai hak atas tanah yang dimohonkan tersebut. Hak Guna Bangunan merupakan hak atas tanah yang memberikan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Pihak yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah : Warga Negara Indonesia; dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan rumusan dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA tersebut, yang dapat memperoleh hak guna bangunan adalah subjek hukum, baik *natuurlijk person* atau orang-perorangan maupun *rechtsperson* atau badan hukum. Badan hukum yang dapat memperoleh hak atas tanah berupa hak guna bangunan adalah yang telah mendapatkan pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ataupun telah terdaftar pada Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH), serta telah mendapatkan status sebagai suatu entitas tersendiri yang terpisah dari para pendiri ataupun pengurusnya.

Suatu badan hukum dikatakan sebagai badan hukum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :²

1. Adanya kekayaan yang terpisah (hak-hak) dengan tujuan tertentu terpisah dengan kekayaan pribadi antara anggota atau sekutu atau pemegang saham dan badan hukum yang bersangkutan. Tegasnya ada pemisahan harta kekayaan antara kekayaan badan hukum atau perusahaan dan kekayaan pribadi para anggota dan sekutu atau pemegang saham;
2. Ada kepentingan yang menjadi tujuan badan yang bersangkutan; dan
3. Adanya beberapa orang yang menjadi pengurus badan tersebut.

Persekutuan Komanditer (*Commanditaire Vennootschap*) atau yang biasa disebut dengan CV merupakan bentuk badan usaha yang banyak ditemui di Indonesia, sehubungan dengan kemudahan proses pendiriannya. Saat ini Pemerintah telah mengakomodir badan usaha berbentuk Persekutuan Komanditer tersebut dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Persekutuan Komanditer, Persekutuan Firma dan Persekutuan Perdata ke dalam Sistem Administrasi Badan Usaha (SABU). Namun demikian, walaupun telah didaftarkan dalam SABU di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Persekutuan Komanditer tersebut tidak serta-merta mendapatkan status sebagai badan hukum dan menjadi entitas yang terpisah dari pendiri ataupun pengurusnya serta dianggap cakap untuk melakukan perbuatan hukum sebagai suatu subjek hukum.

Menteri Agraria dan Tata Ruang, yang juga adalah Kepala BPN, dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang pertanahan telah menerbitkan Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

² H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Bentuk-Bentuk Perusahaan*, Djambatan, Jakarta, 1995, Jilid 2, hlm. 11.

2/SE-HT.02.01/VI/2019 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan untuk Persekutuan Komanditer (*Commanditaire Vennootschap*) tertanggal 28 Juni 2019. Surat edaran tersebut berisi beberapa pengaturan antara lain yakni sebagai berikut :

1. Dalam rangka memberikan kemudahan pelayanan pertanahan, persekutuan komanditer (CV) dapat mengajukan permohonan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan;
2. Pengajuan permohonan dilakukan oleh anggota komanditer maupun komplementer atau kuasanya yang bertindak untuk dan atas nama serta atas persetujuan seluruh anggota komanditer dan komplementer;
3. Selain sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, syarat pemberian Hak Guna Bangunan kepada persekutuan komanditer (CV) juga melampirkan Anggaran dasar/Anggaran Rumah Tangga yang sudah didaftarkan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
4. Pencatatan pendaftaran Hak Guna Bangunan untuk persekutuan komanditer (CV) dilakukan:
 - a. atas nama seluruh anggota komanditer dan komplementer dalam persekutuan komanditer (CV) dimaksud; atau
 - b. salah satu anggota komanditer dan komplementer c.q. seluruh *commanditaire vennootschap* dengan persetujuan seluruh anggota komanditer dan komplementer.

Pengaturan yang ada dalam Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-HT.02.01/VI/2019 tersebut tidak sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 36 UUPA, karena hanya subjek hukum, baik orang perorangan maupun badan hukum yang dapat memperoleh hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan. Selanjutnya pihak-pihak yang menguasai tanah dengan status Hak Guna Bangunan namun tidak sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh Pasal 36 ayat (1) UUPA, dalam jangka waktu 1 (satu) tahun diwajibkan untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang

memenuhi syarat, atau hak atas tanah tersebut akan hapus dan tanah akan kembali kepada negara.

Penerbitan Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-HT.02.01/VI/2019 tersebut dapat mempengaruhi proses pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun dan memiliki kewenangan untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, KepMen No. 112/KEP-4.1/IV/2017, Ps. 3 huruf b, e dan f.)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (Selanjutnya disingkat PP) tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 2 ayat (1) dan (2) Jo. Pasal 3 ayat (1), PPAT memiliki tugas pokok untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Jual beli;
2. Tukar menukar;
3. hibah;
4. pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);

5. pembagian hak bersama;
6. pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
7. pemberian Hak Tanggungan;
8. pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan

Untuk melaksanakan tugas pokoknya seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai segala perbuatan hukum yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi jabatannya. PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.³

PPAT dapat merangkap jabatan sebagai Notaris, konsultan atau penasihat hukum tetapi dilarang merangkap jabatan sebagai advokat, pegawai negeri, pegawai badan usaha milik negara, pegawai badan usaha milik daerah, pegawai swasta; pejabat negara atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja/ PPPK (Pasal 7 PP No 24 Tahun 2016).

Selain hak, PPAT juga memiliki kewajiban yang diuraikan sebagai berikut : ⁴

1. Wajib melakukan Sumpah dihadapan pejabat yang berwenang untuk itu.
2. Wajib segera menyampaikan akta yang telah dibuatnya serta dokumen lainnya yang diperlukan untuk pembuatan sebuah akta lain kepada Kantor Pertanahan setempat untuk didaftarkan pada Buku Hak Atas Tanah dan dicantumkan pada sertifikat Hak Atas Tanah yang bersangkutan.
3. Wajib menyelenggarakan suatu Daftar Akta-akta yang telah dibuat dan dikeluarkan menurut bentuk yang telah ditentukan oleh peraturan yang berlaku.
4. Wajib menjalankan petunjuk yang telah diberikan Kantor Pertanahan dan pejabat yang mengawasinya.

³ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1994, hlm. 3.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 675.

5. PPAT dalam setiap bulannya wajib menyampaikan laporan mengenai akta yang dibuatnya selama satu bulan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat.
6. Wajib memberikan bantuan kepada pihak-pihak dalam hal pengajuan ijin permohonan peralihan hak atau ijin penegasan konversi menurut aturan yang ditentukan.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 jo Pasal 3 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 menegaskan bahwa akta yang dibuat oleh PPAT adalah akta autentik. Dalam kedua peraturan ini tidak dijelaskan apa yang dimaksud akta autentik. Akta autentik menurut Pasal 1868 BW, adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh dan di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat di mana akta dibuatnya.⁵

Suatu akta dinyatakan sebagai akta autentik apabila memenuhi unsur-unsur yang bersifat kumulatif sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 1868 BW, yaitu :⁶

1. Bentuk akta ditentukan oleh undang-undang
2. Akta dibuat oleh dan di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa
3. Akta itu dibuat di tempat di mana akta dibuatnya.

Penguasaan dan penggunaan tanah dengan status Hak Guna Bangunan hanya dapat dilakukan oleh subjek hukum, yaitu orang-perorangan atau badan hukum yang menurut hukum yang berlaku telah cakap dan dapat melakukan perbuatan hukum. Penguasaan tanah dengan status Hak Guna Bangunan oleh pihak-pihak yang tidak sesuai dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) akan menghapus atau menghilangkan

⁵ R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata Burgerlijke Wetboek*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, hlm. 419.

⁶ *Ibid.*

status Hak Guna Bangunan tersebut apabila tidak dialihkan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Pengaturan lebih lanjut yang dilakukan oleh suatu lembaga pemerintah dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan seharusnya tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan lain yang secara hierarki lebih tinggi dalam struktur peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sehingga menimbulkan kepastian hukum kepada para pelaku usaha serta masyarakat pada umumnya.

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-HT.02.01/VI/2019 tersebut, pelaksanaan proses pendaftaran hak atas tanah oleh PPAT, terutama atas tanah dengan Hak Guna Bangunan, akan mengalami perubahan yang cukup signifikan. Akta autentik yang berhubungan dengan Hak Guna Bangunan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012, yaitu Akta Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Milik akan memerlukan perubahan dan/atau penyesuaian untuk dapat selaras dengan surat edaran tersebut.

Permasalahan lain yang akan timbul sehubungan dengan penerbitan dan pelaksanaan Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-HT.02.01/VI/2019 tersebut adalah terkait status Persekutuan Komanditer yang bukan merupakan badan hukum dan pihak mana saja yang akan bertindak sebagai penghadap dalam melakukan perbuatan hukum dan akan dituangkan dalam akta autentik oleh PPAT, termasuk akibat hukum yang akan timbul setelah pembuatan akta autentik terkait dengan Hak Guna Bangunan tersebut selesai dilakukan dan didaftarkan ke BPN setempat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkajinya lebih mendalam dalam bentuk tesis dengan judul : PENERBITAN SERTIPIKAT HAK GUNA BANGUNAN BAGI PERSEKUTUAN KOMANDITER (PASCA BERLAKUNYA SURAT EDARAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 2/SE-HT.02.01/VI/2019).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Kedudukan Surat Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor : 2/SE-HT.02.01/VI/2019 dalam pendaftaran Hak Guna Bangunan yang diajukan oleh persekutuan komanditer.
2. Keabsahan sertipikat Hak Guna Bangunan yang diterbitkan oleh kantor pertanahan atas pendaftaran yang diajukan oleh persekutuan komanditer.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis kedudukan Surat Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor : 2/SE-HT.02.01/VI/2019 dalam pendaftaran Hak Guna Bangunan yang diajukan oleh persekutuan komanditer.

2. Mengkaji dan menganalisis Keabsahan sertipikat Hak Guna Bangunan yang diterbitkan oleh kantor pertanahan atas pendaftaran yang diajukan oleh persekutuan komanditer.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat atau keuntungan yang didapatkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran, pengetahuan mengenai tanggung gugat pejabat pembuat akta tanah atas pembuatan akta pemberian hak guna bangunan diatas hak milik kepada persekutuan komanditer (pasca terbitnya surat edaran menteri agraria dan tata ruang nomor 2/se-ht.02.01/vi/2019).

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan baik bagi penulis sendiri maupun bagi para pembaca khususnya mengenai Tanggung Gugat Pejabat Pembuat Akta Tanah atas pembuatan akta pemberian hak guna bangunan di atas hak milik kepada persekutuan komanditer.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Sebagai bahan perbandingan untuk menilai orisinalitas dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu, maka penulis mencari referensi bahan dalam bentuk tesis maupun karya ilmiah lain (jurnal) dari berbagai Perguruan Tinggi atau Universitas yang menyelenggarakan Program Studi Kenotariatan yang membahas mengenai Tugas pokok dan fungsi PPAT dalam proses pendaftaran sertipikat Hak Guna Bangunan.

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian yang berupa pembaharuan atau hasil pengembangan dari penelitian serupa yang telah ada. Meskipun demikian ada beberapa tulisan yang mirip tetapi tidak sama secara substansial. Adapun judul beserta rumusan masalah penelitian lain yang tidak sama dengan penelitian ini yaitu:

1. “KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DIBAWAH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN”⁷ Penelitian Rizky Aulia, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Tahun 2017. Dalam penelitian ini menjelaskan mengenai apa saja kewenangan menteri Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, serta dampak hukum terkait kewenangannya tersebut.
2. “FUNGSI BIROKRASI PERTANAHAN DALAM PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI YANG KUAT”⁸ Penelitian Endang Sri Santi, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Tahun 2013. Dalam penelitian ini menjelaskan perihal fungsi dan konsep di dalam kantor pertanahan yang berhubungan dengan birokrasi pertanahan dalam mengeluarkan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yaitu sertipikat agar sertipikat tersebut memiliki pembuktian yang sempurna.
3. “KERANCUAN PERSEKUTUAN KOMANDITER (CV) SEBAGAI SUBYEK HAK GUNA BANGUNAN (HGB) DAN IMPLIKASINYA”⁹ Penelitian Nevy Harawaty, Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada Tahun 2010. Dalam penelitian ini menjelaskan perihal wacana kantor pertanahan yang akan memberikan kebijakan berupa CV dapat memiliki tanah

⁷ Aulia, R., *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN*. Universitas Lampung, 2017. Diambil dari jurnal.fh.unila.ac.id

⁸ Santi, E. S., *Fungsi Birokrasi Pertanahan dalam Penerbitan Sertipikat Tanah Sebagai Alat Bukti Yang Kuat*. Universitas Diponegoro, 2013.

⁹ Harawaty, N., *Kerancuan Persekutuan Komanditer (CV) Sebagai Subyek Hak Guna Bangunan (HGB) dan implikasinya*, Universitas Gajah Mada, 2010.

berstatus Hak Guna Bangunan, dan akibat yang mungkin timbul dalam masyarakat dan dunia praktisi hukum jika wacana tersebut di berlakukan di kemudian hari. Kesimpulan dari penelitiannya yaitu CV bukan merupakan subjek hak atas tanah, jika di kemudian hari CV memiliki tanah maka harus dialihkan kepada skutu aktifnya dalam kurun waktu 1 tahun, jika tidak kepemilikan tanah tersebut dapat dibatalkan

4. “TUGAS DAN FUNGSI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN KUDUS PROPINSI JAWA TENGAH” oleh ANNA ISMUDIYATUN, Tesis pada Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro 2009. Fokus utama penelitian ini adalah mengetahui peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Akta Tanah di Kabupaten Kudus. Metode penelitian menggunakan metode pendekatan yaitu pendekatan yuridis empiris, spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis, teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*Indept Interview*) dan studi pustaka yaitu data yang diperlukan untuk melengkapi hasil wawancara. Hasil penelitian ini yaitu Faktor-faktor yang menghambat dalam pembuatan akta jual beli tanah justru terdapat dari pihak : Pihak ahli waris (peralihan hak); Pihak pembeli (akta jual beli tanah); Pihak perwira ABRI Serta masih ada dari pihak masyarakat masih belum memahami, mengerti pentingnya syarat-syarat dalam pembuatan akta jual beli tanah dan pemeliharaan hak atas tanah tersebut dilakukan, supaya masyarakat menerima haknya dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Pendaftaran Tanah dan asas- asasnya yang tujuannya sangat berguna bagi masyarakat sendiri.

5. “TUGAS DAN KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA” oleh Suci Ananda Badu, Jurnal pada Jurnal Lex Administratum, Vol. V/No. 6/Ags/2017. Fokus utama penelitian ini adalah mengetahui bagaimana tugas dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam mewujudkan jaminan kepastian pendaftaran tanah di Indonesia dan bagaimana implementasi pendaftaran tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam menjamin kepastian hukum melalui kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Metode penelitian menggunakan metode yuridis normatif. Hasil penelitian ini yaitu Implementasi kewenangan PPAT dalam memberikan kepastian hukum melalui kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, dimana PPAT berfungsi sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundangundangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah dimana wilayah kerjanya adalah satu wilayah provinsi.
6. “PERANAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH PENDAFTARAN TANAH” Oleh Abuyazid Bustomi, Jurnal pada Fakultas Hukum Universitas Palembang. Fokus utama penelitian ini adalah bagaimanakah peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan apakah akibat hukum apabila hak atas tanah tidak didaftarkan di kantor Pertanahan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil

Penelitian ini yaitu Akibat hukum apabila hak atas tanah tidak didaftarkan di kantor Pertanahan, maka pemegang hak atas tanah tidak akan memperoleh sertipikat hak atas tanah, dimana sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

1.6. Tinjauan Pustaka

Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan adalah relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam sebuah penelitian hukum.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. “dalam penelitian hukum, adanya kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting.”¹⁰ Apa yang dikatakan itu bukanlah tanpa alasan, bukti penting kerangka teoritis sebagaimana dikemukakan oleh Meuwissen mengenai teori hukum yaitu “Memberikan suatu analisis tentang pengertian hukum dan tentang pengertian lain yang dalam hubungan ini relevan. Selanjutnya Ia menyibukkan diri dengan hubungan antara hukum dan logika. Akhirnya Ia memberikan suatu filsafat hukum dari ilmu hukum dan suatu ajaran metode untuk praktek hukum.”¹¹ Dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini, teori yang digunakan adalah :

1.6.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Juli

¹⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 7.

¹¹Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Terjemahan B. Arief Sidharta), Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 31.

1997. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diatur lebih lanjut oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1997, yang mulai berlaku tanggal 8 Oktober 1997.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah yang dimaksud disini hanya mengatur tentang haknya saja, yaitu hak atas tanah tersebut yang sesuai dengan UUPA Pasal 4 ayat (1), dimana hak-hak atas tanah/hak atas permukaan bumi terdiri dari beberapa macam, yaitu dapat dimiliki dan dikuasai oleh seseorang atau lebih dan badanbadan hukum.¹²

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diberikan rumusan mengenai pengertian pendaftaran tanah. “Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidangbidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Menurut AP Parlindungan pendaftaran berasal dari kata *Cadaster* (bahasa Belanda kadaster) yaitu istilah untuk rekaman, menunjukkan tentang luas, nilai dan kepemilikan atau lain-lain alas hak terhadap suatu bidang tanah. Selain itu, pendaftaran berasal dari bahasa latin “*Capilastrum*” yang berarti suatu register atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. Dalam artian yang tegas *Cadaster*

¹² Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm 9-10.

adalah *record* (rekaman daripada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan hukum lainnya).¹³

Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memfasilitasi jaminan keamanan atas kepemilikan tanah dan pemindahan haknya. Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.¹⁴

Pendaftaran tanah merupakan persyaratan dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat *rechtkadaster* yang meliputi kegiatan: pengukuran; pemetaan; dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹⁵

¹³ AP Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm 11.

¹⁴ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Cetakan 3, hlm 59.

¹⁵ J.B. Daliyo dkk, *Hukum Agraria I*, Prehallindo, Jakarta, 2001, Cetakan 5, hlm 80.

1.6.2. Pengaturan Hukum Perseroan Komanditer (CV)

Pasal 19 KUHD dinyatakan bahwa *Commanditaire Venootschap* (CV) adalah Perseroan yang terbentuk dengan cara meminjamkan uang atau melepas uang disebut juga Perseroan Komanditer (CV), didirikan antara satu orang atau antara beberapa orang pesero yang bertanggung jawab secara tanggung renteng untuk keseluruhannya, dan satu orang atau lebih sebagai pemberi pinjaman uang. Pihak yang memberi pinjam uang dikenal juga dengan mitra diam/komanditer. Kehadiran mitra diam merupakan ciri utama dari *Commanditaire Venootschap* atau permitraan terbatas.¹⁶

Perkataan komanditer berasal dari perkataan *commandere* yang berarti mempercayakan, jadi Perseroan Komanditer (CV) adalah perseroan atas dasar kepercayaan. M. Manullang menyebut terjemahan dalam bahasa Indonesia dengan istilah "perseroan", berbeda dengan literatur yang lain dengan menyebut istilah "perseroan". Dalam bentuk perusahaan seperti ini seseorang atau beberapa orang mempercayakan uang atau barang kepada seseorang yang menjalankan perusahaan. Orang yang menjalankan perusahaan inilah yang bertanggung jawab sepenuhnya, yang sering disebut sekutu pemelihara atau sekutu komplementer, sedangkan orang atau sekutu yang mempercayakan modal lazim disebut sekutu komanditer.¹⁷

Perseroan Komanditer (CV) adalah suatu perseroan yang menurut ketentuan Pasal 19 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) adalah :¹⁸

¹⁶ IG Rai Widjaja, *Hukum Perusahaan*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2005, hlm.51.

¹⁷ M. Manullang, *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, Ghalia Indonesia, Bandung 1980, hlm.37

¹⁸ H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 2 Bentuk-Bentuk Perusahaan*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm.74-75.

- a. Ayat 1 "Perseroan secara melepas uang yang juga dinamakan Perseroan Komanditer (CV), didirikan antara satu orang atau beberapa sekutu yang secara tanggung menanggung, bertanggung jawab untuk seluruhnya pada pihak satu dan satu orang atau lebih sebagai pelepas uang pada pihak lain".
- b. Ayat 2 "Dengan demikian bisalah terjadi, suatu perseroan itu pada suatu ketika yang sama merupakan perseroan firma terhadap para sekutu firma didalamnya dan merupakan Perseroan Komanditer (CV) terhadap si pelepas uang".

Oleh sebab itu, Perseroan Komanditer (CV) itu mempunyai dua macam sekutu, yaitu sekutu kerja dan sekutu tidak kerja (*stille vennoot*). Sekutu kerja atau sekutu komplementer adalah sekutu yang menjadi pengurus persekutuan, sedangkan sekutu tidak kerja atau sekutu komanditer tidak mengurus persekutuan. Baik sekutu kerja maupun sekutu tidak kerja masing-masing memberikan pemasukannya, yang berwujud uang, barang atau tenaga (fisik atau pikiran) atas dasar pembiayaan bersama, artinya untung rugi dipikul bersama antara sekutu kerja dan sekutu komanditer, meskipun tanggung jawab sekutu komanditer terbatas pada modal yang disanggupkan untuk dimasukkan. Prof. Soekardono menamakan sekutu kerja itu sekutu komplementer, sedangkan sekutu yang tidak kerja disebut sekutu komanditer.

Sebuah Perseroan Komanditer (CV) merupakan suatu perseroan dibawah Firma (para anggotanya bertanggung jawab secara berenteng) ditambah dengan anggota-anggota sebagai pelepas uang (*geldschieters*), sehingga ketentuan-ketentuan mengenai Firma harus digabungkan dengan ketentuan-ketentuan mengenai Perseroan Komanditer.¹⁹

¹⁹ R. Soerjatin, *Hukum Dagang I dan II*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987, hal. 37.

1.6.3. Diskresi Pemerintah dan Peraturan Kebijakan

Secara harfiah, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi.²⁰ Dalam kepustakaan bahasa Inggris disebut *discretionary* yang berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang; *discretionary power to act*: kebebasan untuk bertindak.²¹ Menurut *Black's Law Dictionary* bahwa *administrative discretion* diartikan sebagai “*a public official's or agency's power to exercise judgment in the discharge of its duties*” (kewenangan badan atau jabatan publik untuk melakukan penilaian dalam melaksanakan tugasnya). AP Le Sueur dan JW Herberg mengatakan “*diskretion means, essentially, making a choice between two or more options.*” (diskresi, secara mendasar berarti membuat pilihan antara dua atau beberapa opsi). Dengan begitu esensi dari suatu diskresi pemerintah secara harfiah sebenarnya ialah kebebasan menentukan di antara pilihanpilihan dalam pengambilan kebijakan pemerintahan.²²

Dalam hukum positif Indonesia, rumusan diskresi tertuang dalam Pasal 1 angka (9) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan sebagai berikut :

“Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan atau adanya stagnasi pemerintahan”.

²⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa, Cetakan Pertama, Edisi Keempat, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm 237.

²¹ Echols, John M. dan Hassan Shadily, *An English-Indonesian Dictionary, direvisi dan diedit oleh John U. Wolff et. al.*, Kamus Inggris-Indonesia, Cetakan Kesepuluh, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hlm 36.

²² Le Sueur, AP dan JW Herberg, *Constitutional and Administrative Law*, First Published, Cavendish Publishing Limited, London, 1995, hlm 211.

Dari rumusan tersebut ditemukan bahwa ruang lingkup diskresi tidak hanya terbatas pada keputusan pemerintahan (*beschikking*), tetapi juga pada tindakan-tindakan lainnya dari organ pemerintah (bukan dalam arti keputusan tertulis), guna menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan UUD.

Menurut Ridwan, diskresi adalah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.²³

Diskresi juga dikenal dengan istilah lain yakni *freies ermessen* yang berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Kata *freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka, sedangkan *ermessen* yang berarti mempertimbangkan, menilai, menduga atau penilaian, dan keputusan. Pada perkembangannya istilah *ermessen* yang oleh beberapa penulis Indonesia diawali dengan kata *freies* seperti di atas sesungguhnya tidak tepat sebab di dalam hukum administrasi Jerman.²⁴

Pembentukan norma hukum oleh administrasi negara memberikan manfaat dan kegunaan dalam hal penentuan dan penetapan norma-norma hukum oleh badan administrasi negara. Selain itu, dapat dilakukan perbedaan-perbedaan perlakuan atau penerapan norma hukum dalam situasi khusus tertentu yang dialami langsung masyarakat ketimbang harus menunggu pembuatan norma hukum oleh pembuat undang-undang. Hal tersebut menunjukkan bahwa doktrin tanpa pendelegasian

²³ HR, Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 125.

²⁴ Marbun, SF., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cet-3, revisi, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm 186.

wewenang telah usang dan tak sesuai lagi dengan realitas pemerintahan dewasa ini (*the non-delegation doctrine has failed*).²⁵

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan tertentu. Penelitian Normatif ini seringkali disebut dengan penelitian doktrinal, yang penelitian objek kajinya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya

1.7.2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua metode pendekatan masalah yaitu:

- A. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari kesesuaian antara Undang-Undang Jabatan Notaris dengan peraturan lain yang mendasarinya.
- B. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan ini beranjak dari berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum

²⁵ Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Text*, Third Edition, ST. Paul, Minn: West Publishing Co, 1972, hlm. 27 & 34.

dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Doktrin atau pandangan akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari beberapa bahan. Adapun bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (sebagai penunjang bahan hukum primer dan sekunder).

1.7.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini digunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria
3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 5, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
7. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

1.7.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam bahan hukum sekunder terdapat informasi atau kajian yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu buku-buku kepustakaan mengenai kenotariatan, ketenagakerjaan, jaminan sosial, hukum perburuhan, jurnal hukum, karya tulis ilmiah, dan beberapa sumber dari internet.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini yaitu pertama-tama peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan selanjutnya, dari isu hukum yang telah ditemukan tersebut kemudian peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul diolah dengan cara diklarifikasikan berdasarkan isu hukum yang digunakan, kemudian dilakukan analisis dan kesimpulan.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara *preskriptif analitis*, yakni menganalisis, memahami, menjelaskan mengenai fakta-fakta yang dihadapi atau ditemukan, dilanjutkan dengan memberikan jawaban yang seharusnya menghadapi fakta-fakta yang dihadapi tersebut.²⁶ Dengan demikian penelitian ini diharapkan akan menghasilkan preskripsi mengenai apa yang seharusnya sebagai esensi dalam penelitian hukum yang berpegang pada karakter ilmu hukum sebagai ilmu terapan.²⁷

²⁶Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 9

²⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm.22

1.8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam Tesis ini diawali dengan BAB I yang berisi Pendahuluan, yang mengemukakan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II akan menganalisis dan membahas rumusan permasalahan pertama yaitu Kedudukan Surat Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor : 2/SE-HT.02.01/VI/2019 dalam pendaftaran Hak Guna Bangunan yang diajukan oleh persekutuan komanditer.

Pada bab ini penulis lebih memfokuskan pembahasan terhadap Kedudukan Surat Surat Edaran dalam sistem hukum di Indonesia

BAB III akan menganalisis dan membahas Keabsahan sertipikat Hak Guna Bangunan yang diterbitkan oleh kantor pertanahan atas pendaftaran yang diajukan oleh persekutuan komanditer. Pada bab ini penulis akan membahas tentang berbagai macam doktrin-doktrin, teori-teori, maupun penjelasan dari pakar hukum mengenai pendaftaran tanah.

Bab IV merupakan bagian penutup penelitian yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang dibuat oleh penulis berdasarkan permasalahan yang diangkat. Kesimpulan pertama merupakan jawaban dari rumusan permasalahan pertama. Kesimpulan Kedua merupakan jawaban dari permasalahan kedua.