

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan pembangunan jangka panjang dari tahun ketahun semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Berkaitan dengan itu meningkat pula kebutuhan dukungan berupa jaminan hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan isi ketentuan-ketentuannya.

Mengingat kebutuhan akan tanah bagi masyarakat Indonesia maupun masyarakat asing yang ada di Indonesia masih sangat tinggi, maka harus ditingkatkan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan tanah. Dengan kata lain meningkat pula kebutuhan dukungan berupa jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Berkaitan dengan itu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintahan Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan:

“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 datayuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti

haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”

Sebagai konsistensi dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah sangat diperlukan, baik dalam penyediaan tanah maupun dalam pemutakhiran data penguasaan tanah, hal ini disesuaikan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah.

Adapun pengertian dari PPAT menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun”

Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat akan akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>1</sup>

Dalam melakukan perbuatan hukum untuk pemindahan suatu hak atas tanah haruslah dilakukan dihadapan seorang Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bertujuan untuk memperoleh kekuatan pembuktian yang sah dan dibuatkan dengan akta otentik. Khusus untuk tanah-tanah yang

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, “*Independensi Dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah,*” Renvoi, Jakarta, 2003, Hlm 31

bersertipikat jual beli atau pemindahan hak ini dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, tetapi ada kalanya pelaksanaan jual beli ini dilakukan dihadapan notaris, yang dinamakan dengan Perjanjian Jual Beli/Perikatan Jual Beli. Sehubungan dengan akta yang dibuat oleh notaris, di dalam Pasal 1868 KUHPerdara disebutkan : “Suatu akta autentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya.”<sup>2</sup>

Akta yang dimaksudkan di atas dibuat oleh notaris, dimana pengertian notaris itu sendiri terdapat dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Jabatan Notaris, menyebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang jabatan notaris. Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris mengatur tentang kewenangan Notaris tersebut, yaitu :Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Notaris berwenang pula mengesahkan

---

<sup>2</sup>R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, Cet-XIV, 1981, Hlm 419.

tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan; melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya; memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau membuat akta risalah lelang. Selain kewenangan tersebut, Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Sesuai perkembangan zaman, notaris tidak hanya membuat akta-akta otentik yang ditugaskan kepadanya, tapi juga memberikan nasehat hukum (legal advisor) ataupun pendapat hukum (legal opinion), penjelasan mengenai peraturan perundang-undangan kepada pihak-pihak yang bersangkutan, serta melakukan legalisasi dan waarmeding atas surat-surat atau dokumen di bawah tangan berdasarkan ketentuan Pasal 1874 KUHPerduta. Oleh karena perkembangan sosial yang cepat, mengakibatkan pula perkembangan hubungan-hubungan hukum di dalam masyarakat, maka peranan notaris menjadi sangat kompleks dan seringkali sangat berbeda dengan ketentuan yang berlaku. Tugas dan peranan notaris dalam praktik di masyarakat makin luas dari pada tugas notaris yang dibebankan dalam Undang-Undang Jabatan

Notaris, bahkan terkadang dianggap sebagai profesi yang dapat menyelesaikan segala masalah hukum.<sup>3</sup>

Jika dilihat pengertian jual beli yang dihubungkan dengan kekuatan akta yang dibuat oleh notaris, maka dapat dilihat dalam Pasal 1457 KUHPerdara yang berbunyi: “Jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan”. Objek dari jual beli disini adalah hak atas tanah yang akan dijual, dalam praktik disebut jual beli tanah. Hak atas tanah yang dijual, bukan tanahnya. Memang benar dengan tujuan membeli hak atas tanah ialah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan mempergunakan tanah tersebut, tetapi yang dibeli (dijual) bukan tanahnya, tetapi hak atas tanahnya.<sup>4</sup>

Pendaftaran tanah sebagai pembuktian mengenai hak kepemilikan akan suatu bidang tanah perlu dilakukan, sehingga jelas siapa pihak yang mempunyai hak penguasaan dan pemilikan akan bidang tanah tersebut. Hal ini sesuai dengan tujuan dan fungsi dilakukannya pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah

---

<sup>3</sup>Habib Adjie, *Penegakan Etika Profesi Notaris dari Perspektif Pendekatan Sistem*”, Media Notariat, Edisi April – Juni, INI, Jakarta, 2002, Hlm. 6-7

<sup>4</sup>*Op Cit*, Hlm 327

susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Para pihak dalam melakukan perjanjian jual beli serta peranan notaris di dalam membuat akta perjanjian jual beli yang diinginkan oleh para pihak diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak dan disamping itu notaris diharapkan untuk mengingatkan para pihak terhadap hak dan kewajiban mereka yang timbul dari perjanjian jual beli yang telah dibuat. Hal penting yang harus diperhatikan di dalam suatu akta perjanjian jual beli yang dibuat oleh notaris adalah bahwa setelah akta itu dibuat harus diikuti dengan diterbitkannya suatu Surat Kuasa, dengan kata lain akta perjanjian jual beli tidak dapat dipisahkan dari surat kuasa.

Surat pemberian kuasa pada umumnya merupakan suatu perjanjian sepihak, dimana kewajiban untuk melaksanakan prestasi hanya terdapat pada satu pihak saja yaitu pada penerima kuasa. Pasal 1792 KUHPerdara berbunyi sebagai berikut “Pemberian kuasa adalah suatu persetujuan dengan mana seorang memberi kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”. Yang dimaksudkan pemberian kuasa disini adalah para pihak mempunyai kebebasan untuk membuat kesepakatan, salah satunya mengenai kuasa apa saja yang diterima oleh pihak pembeli dari pihak penjual. Disinilah sering pihak penjual memberikan apa yang disebut dengan kuasa mutlak.

---

<sup>5</sup><http://www.suratkuasamutlaksebagaidasarpemindahanhakatastanah.blogspot>.  
Diakses pada tanggal 19 November 2017 pada pukul 19.25 WIB

Perlu diketahui bahwa pemberian kuasa mutlak tidak diatur di dalam KUHPerdara, namun diakui di dalam dunia bisnis di masyarakat yang oleh beberapa putusan hakim dipandang sebagai penemuan hukum. Pemberian kuasa mutlak merupakan suatu perikatan yang muncul dari perjanjian, yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdara, yang mengakui adanya kebebasan berkontrak. Dengan pembatasan bahwa perjanjian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan harus dilandasi dengan itikad baik.

Sahnya Kuasa Mutlak disyaratkan bahwa Pemberi Kuasa harus mempunyai kepentingan terhadap pelaksanaan Kuasa Mutlak tersebut dengan memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut :<sup>6</sup>

1. Kuasa mutlak tersebut harus diterima baik oleh Penerima kuasa, agar mempunyai kekuatan tidak dapat dibatalkan atau dicabut kembali.
2. Pemberi kuasa harus bekwaam (mampu).
3. Objek pemberi Kuasa Mutlak harus terbatas dan tertentu.
4. Harus ada dasar hukum yang sah, artinya perjanjian yang menjadi dasar terbitnya Kuasa Mutlak tersebut haruslah sah menurut hukum.

Kuasa mutlak disini dapat dijabarkan sebagai kuasa yang diberikan disertai hak dan kekuasaan yang luas sekali terhadap objek tertentu, pada perbuatan mana pemberi kuasa tidak dapat menarik kembali kuasanya serta tidak akan gugur kapan atau dengan alasan apapun. Si kuasa dibebaskan dari kewajiban memberikan pertanggung jawaban selaku kuasa kepada pemberi kuasa dan bertindak seolah-olah objek tersebut adalah kepunyaannya. Hal tersebut tidak

---

<sup>6</sup> *Op Cit*, Hlm 31

dapat dijumpai dalam pemberian kuasa dan merupakan penyimpangan dari ketentuan tentang berakhirnya suatu kuasa dan tentang pertanggung jawaban penerima kuasa terhadap pemberi kuasa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1813 KUHPerdara dinyatakan bahwa kuasa akan berakhir apabila :

1. Kuasa ditarik kembali
2. Pemberitahuan penghentian kuasa.
3. Meninggalnya, pengampuan atau pailitnya pemberi kuasa atau yang menerima kuasa.
4. Perkawinan perempuan yang memberikan kuasa atau yang menerima kuasa (untuk ketentuan terakhir ini sudah tidak berlaku lagi).

Pemberian kuasa yang dimaksud dalam Pasal 1792 KUHPerdara tidaklah dapat dilepaskan dari isi Pasal 1813 KUHPerdara, artinya bahwa apabila unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1813 KUHPerdara tersebut terpenuhi maka perjanjian pemberian kuasa yang dibuat berakibat tidak berkekuatan hukum lagi.

Namun perlu diperhatikan, bahwa pemberian kuasa tersebut hanya meliputi tindakan pengurusan saja. Dan hal ini tersirat pada Pasal 1792 KUHPerdara dan ditegaskan pada Pasal 1797 KUHPerdara bahwa si penerima kuasa tidak boleh melakukan sesuatu apapun yang melampaui batas kuasanya, maksudnya disini adalah bahwa penerima kuasa tidak diperbolehkan melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh si pemberi kuasa dalam hal ini adalah pemilik/pemegang haknya.



Terdapat larangan terhadap kuasa mutlak sebagaimana yang disebutkan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah. Isi Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tersebut antara lain adalah menginstruksikan kepada semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan para Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II seluruh Indonesia untuk melarang Camat dan Kepala Desa atau Pejabat yang setingkat dengan itu, untuk membuat/menguatkan pembuatan Surat Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.

Pemberian suatu kuasa mutlak dapat menimbulkan konflik diantaranya:

1. Adanya ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban dari para pihak. Hal ini disebabkan karena bahwa pemberian kuasa mutlak ditujukan untuk kepentingan pihak penerima kuasa/pembeli.
2. Penyalahgunaan klausula kuasa mutlak yang tidak dapat dicabut kembali. Karena dengan kekuatan pemberian kuasa walaupun penerima kuasa belum melunasi pembayaran atas jual beli tersebut dapat melakukan tindakan pemilikan dan tindakan pengurusan tanpa persetujuan dari pemberi kuasa/penjual dan ini sangat merugikan pihak penjual karena tidak bisa berbuat apa-apa. Hal ini juga merupakan perbuatan melanggar hukum dari penerima kuasa karena telah melampaui batas-batas kuasanya.

Yang perlu diperhatikan lagi bahwa, larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah yang dimaksud adalah perjanjian pemberian kuasa “yang tidak mengikuti” perjanjian pokoknya. Dimana hal ini telah tersirat

dalam Surat Dirjen Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 594/493/AGR, tanggal 31 Maret 1982. Sebagai contoh, bahwa dalam Surat Kuasa Memasang Hipotik yang sekarang disebut dengan Surat Kuasa membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) yang merupakan bagian dan sebagai tindakan awal pengamanan/perlindungan bagi kreditur terhadap Surat Pengakuan Hutang yang dibuat, dicantumkan klausula tidak dapat dicabut dan tidak akan berakhir karena sebab apapun juga, yang mana hal ini hanya bersifat sementara sampai hutangnya lunas.

Kasus terhadap pembuatan surat kuasa mutlak di alami oleh H. Subarda Midjaja yang beralamat di Kelurahan Gegerkalong, Kecamatan Sukasari Kota Bandung. Bahwa H. Subarda Midjaja sebagai pihak Penggugat adalah pemilik atas 3 (tiga) bidang tanah yang di atasnya yaitu :

1. Sertifikat Hak Miiik, Nomor : 211/Cikawao, Gambar Situasi tanggal 18-07-1990, Nomor : 3202/1990, luas 69 M<sup>2</sup>, tertulis atas nama SUBARDA MIDJAJA, yang terletak di Propinsi Jawa Barat, Wilayah Kota Bandung, Kecamatan Lengkong, Kelurahan Cikawao.
2. Sertifikat Hak Milik, Nomor: 939/Qkawao, Surat Ukur tanggal 17-05-2004, Nomor : 00095/2004, luas 120 M<sup>2</sup>, tertulis atas nama SUBARDA MIDJAJA,
3. Sertifikat Hak Milik, Nomor: 940/Cikawao, Surat Ukur tanggal 17-05-2004, Nomor : 00095/2004, luas 23 luas M<sup>2</sup>, tertulis atas nama SUBARDA MIDJAJA, yang terletak di Propinsi Jawa Barat, Wilayah Kota Bandung, Kecamatan Lengkong, Kelurahan Cikawao;

Bahwa, sekitar awal bulan Juli 2010 saat H. Subarda Midjaja berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan (LP) Cipinang karena ada kebutuhan yang sangat mendesak memerlukan dana, maka H. Subarda Midjaja melalui isteri nya mencari pinjaman uang, yang kemudian isteri H. Subarda Midjaja melalui temannya mengenalkan diri dengan nama panggilan Kho Amen. Bahwa, melalui istri dari H Subarda Midjaja , kemudian Kho Amen bersedia meminjamkan uangnya sebesar Rp.280.000.000,- (dua ratus delapan puluh juta rupiah) kepada H Subarda Midjaja, dengan syarat H Subarda Midjaja memberikan barang jaminan dan terhadap H Subarda Midjaja juga dibebankan bunga pinjaman sebesar 5% (lima persen setiap bulan), atas syarat yang diajukan oleh Ko Amen dimaksud Penggugat melalui Istri dari H Subarda Midjaja menyetujuinya. pada awal tahun 2011, H Subarda Midjaja berniat membayar lunas pinjaman uang kepada Ko Amen, maka H Subarda Midjaja dengan staf H. Subarda Midjaja berusaha mencari keberadaan Ko Amen, namun upaya H. Subarda Midjaja tersebut selalau tidak berhasil karena minimnya informasi baik nama asli Ko Amen maupun alamatnya yang tidak diketahui. Pada saat akan mendaftarkan permohonan pemblokiran atas ketiga SHM milik H. Subarda Midjaja dimaksud, ternyata pada database di Kantor Pertanahan Kota Bandung tercantum bahwasanya ketiga SHM yang diserahkan sebagai jaminan utang oleh Penggugat kepada Ko Amen telah beralih nama menjadi atas nama Ko Amen, padahal selama ini H. Subarda Midjaja tidak pernah menjual ataupun memindahkan hak atas tanah ketiga Sertifikat Hak Milik a quo kepada siapapun dan pihak manapun.

Bahwa, adalah tidak masuk akal apabila setelah Penggugat berada di luar LP harus membuat surat kuasa menjual kepada siapapun atas asset milik H. Subarda Midjaja sendiri, karena H Subarda Midjaja sendiri sampai saat ini masih mampu untuk menawarkan dan menjual asset tersebut kepada pihak lain tanpa bantuan siapapun. Bahwa, lebih dari itu, secara yuridis bentuk pemberian kuasa sebagaimana Surat Kuasa Menjual Nomor 25 tanggal 23 Juli 2012 yang dibuat oleh Ko Amen jelas merupakan bentuk Kuasa Mutlak (*Irrevocable Power of Attorney*) yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah), karena pada hakekatnya bentuk Surat Kuasa a quo merupakan penyelundupan hukum berupa pemidanaan hak atas tanah secara terselubung;

Menurut Pasal 1813 jo Pasal 1814 KUHPerduta menyebutkan kuasa berakhir dengan penarikan kembali kuasa dari penerima kuasa; pemberitahuan pemberhentian kuasa oleh si pemberi kuasa; dengan meninggalnya, pengampuannya atau pailitnya si pemberi kuasa maupun si kuasa; dengan perkawinannya si perempuan yang memberikan atau menerima kuasa. Dengan dicantulkannya klausula pengabaikan terhadap Pasal 1813 jo Pasal 1814 KUHPerduta maka pemberi kuasa tidak dapat mencabut kembali surat kuasa yang telah diberikan oleh si pemberi kuasa.

Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah jo Yurisprudensi Mahkamah Agung No.2584/PDT/1986 tanggal 14 April 1988 jo

Putusan Mahkamah Agung No.434/PK/PDT/2007, surat kuasa mutlak pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum dapat dilakukan oleh pemegang haknya. Meskipun surat kuasa mutlak tersebut dapat memberikan kerugian bagi si pemberi kuasa, tidak semua orang mengerti akan hukum, mayoritas masyarakat di Indonesia awam akan hukum, tidak tahu akan akibat dari dibuatnya surat kuasa mutlak.

Dalam kasus tersebut penulis tertarik untuk membahas dalam penulisan hukum ini. Maka dengan demikian penulis akan memberikan judul tersebut dengan judul:

**“SURAT KUASA MUTLAK PADA PERJANJIAN JUAL BELI TANAH SEBAGAI DASAR PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH DIHUBUNGKAN DENGAN INSTRUKSI MENTERI DALAM NEGERI NO. 14 TAHUN 1982 TENTANG LARANGAN PENGGUNAAN SURAT KUASA MUTLAK SEBAGAI PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH”**

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana kedudukan surat kuasa mutlak dalam perjanjian jual beli tanah sebagai dasar pemindahan hak atas tanah dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah?
2. Bagaimana landasan hukum dalam surat kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak atas tanah dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam

Negeri No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah?

3. Bagaimana proses pembatalan jual beli yang didasarkan pada surat kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak atas tanah dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan surat kuasa mutlak dalam perjanjian jual beli tanah sebagai dasar pemindahan hak atas tanah dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Dasar Pemindahan Hak Atas Tanah
2. Untuk mengetahui dan mengkaji landasan hukum dalam surat kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak atas tanah dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah
3. Untuk mengetahui dan mengkaji proses pembatalan jual beli yang didasarkan pada surat kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak atas tanah dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik dari segi teoritis maupun segi praktis, sebagai berikut :

#### 1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi karya tulis ilmiah yang dapat ditelaah dan dipelajari lebih lanjut dalam rangka pengembangan ilmu hukum pada umumnya, baik oleh rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pasundan maupun oleh masyarakat luas mengenai masalah Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Jual Beli Tanah Sebagai Dasar Pemindahan Hak Atas Tanah Dihubungkan Dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah.

#### 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan pemikiran bagi praktisi hukum, Notaris dan PPAT selaku Pejabat Negara yang ditunjuk oleh Undang-Undang selaku Pembuat Akta Otentik dalam hal pengaturan mengenai kuasa mutlak dalam kaitannya dengan perjanjian jual beli. Demikian halnya bagi masyarakat pemilik tanah, penelitian ini dapat berguna sebagai informasi tentang adanya kuasa mutlak yang terdapat dalam perjanjian jual beli hak atas tanah.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen ke IV menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan

kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak di pertanggungjawabkan.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>8</sup>

Perbuatan jual beli dalam pengertian sehari-hari dapat diartikan sebagai suatu perbuatan dimana seseorang menyerahkan uang untuk mendapatkan barang yang dikehendaki secara sukarela.<sup>9</sup> Adapun pengertian jual beli yang dimaksud dalam Pasal 1457 KUHPdata apabila dikaitkan dengan jual beli tanah adalah bahwa jual beli tanah merupakan sesuatu perjanjian dengan mana penjual mengikat dirinya untuk menyerahkan hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli dan pembeli mengikatkan dirinya untuk membayar kepada penjual sesuai dengan harga yang telah disetujui.

---

<sup>7</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm, 46

<sup>8</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hlm., 153

<sup>9</sup> Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, Hlm. 12



Jual beli dalam pengertian Pasal 1457 KUHPerdara baru suatu kewajiban-kewajiban tertentu yang harus dilakukan, maka pengertian jual beli tersebut masih bersifat “obligatoir” saja. Bersifat obligatoir artinya jual beli tersebut belum memindahkan hak milik. Penyerahan (*levering*) adalah perbuatan hukum yang memindahkan hak milik itu, selanjutnya mengenai pemindahan hak milik (*levering*) ini KUHPerdara menganut sistem *causal*, artinya pemindahan hak milik secara juridis (*levering*) adalah sah apabila ia berdasarkan suatu titel yang sah dan dilakukan oleh orang yang berhak memindahkan milik yang pada umumnya si pemilik sendiri. Dianutnya sistem *causal* ini oleh KUHPerdara disimpulkan dari kata-kata Pasal 584 KUHPerdara. Yang dimaksud dengan “titel” adalah perjanjian obligatoirnya, yaitu jual belinya, tukar-menukarnya, hibahnya dan sebagainya. Dengan demikian maka apabila perjanjian obligatoir tersebut batal atau dibatalkan, atau apabila orang yang menyerahkan barangnya tidak berhak memindahkan tangankan barang tersebut, maka pemindahan hak milik menjadi batal.<sup>10</sup>

Menurut Djoko Supadmo:<sup>11</sup>

“Bahwa di dalam ilmu pengetahuan dan dalam beberapa perundang-undangan negara-negara asing khususnya di Perancis dan Negeri Belanda diakui adanya suatu janji untuk akan mengadakan suatu persetujuan yaitu apa yang disebut *Pacta de Contrahend*”

---

<sup>10</sup> R. Subekti, *Perbandingan Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, Hlm. 34.

<sup>11</sup> Djoko Supadmo, *Seri-B Bagian Pertama Ketentuan-ketentuan dan Komentar Mengenai Jual Beli, Tukar Menukar, Sewa Menyewa, Dalam Praktek Teknik Pembuatan Akta*, Bina Ilmu, Surabaya, 1995, Hal. 12-13

Jadi *Pacta de Contrahendo* itu ialah suatu persetujuan untuk akan menjual dan untuk membeli. Dalam praktiknya di kantor-kantor Notaris itu sering disebut dengan akta perikatan jual beli atau perjanjian jual beli. Syarat-syarat dalam *Pacta de Contrahendo* tersebut adalah sesudah akta perjanjian jual beli itu akan disusul dengan akta kedua yaitu akta jual beli yang bersifat definitif yang akan dilakukan dihadapan PPAT setelah syarat-syarat untuk itu dipenuhi antara lain sertifikat sudah dicek bersih di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat atau pembayaran pajak telah dilakukan baik itu Pajak Penghasilan (PPh) ataupun Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan disamping itu juga harus memenuhi syarat-syarat administrasi lainnya untuk pembuatan akta jual beli dihadapan PPAT.

Menurut ketentuan Pasal 1457 KUHPdata yang menyebutkan “Jual beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan”. Dari batasan tersebut maka kewajiban penjual untuk menyerahkan barang yang dijual kepada pembeli, sebaliknya pembeli berkewajiban membayar harga yang disepakati. Penyerahan barang oleh penjual kepada pembeli tidak hanya sekedar kekuasaan atas barang tersebut, akan tetapi adalah penyerahan hak milik atas barangnya, jadi ada penyerahan secara yuridis yang kemudian ditindaklanjuti dengan penyerahan nyata.

Salah satu sifat jual beli adalah bahwa perjanjian jual beli itu hanya obligatoir saja yang artinya jual beli belum memindahkan hak milik. Perjanjian baru memberikan hak kepada pembeli untuk menuntut penyerahan hak milik

atas barang. Hak milik atas barang tersebut baru pindah bila dilakukan penyerahan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 612, 613, 616 dan 1459 KUHPerdara.

Menurut ketentuan Pasal 612 KUHPerdara yang isinya adalah sebagai berikut:

“Penyerahan kebendaan bergerak, terkecuali yang tak bertubuh, dilakukan dengan penyerahan yang nyata akan kebendaan itu oleh atau atas nama pemilik, atau dengan penyerahan kunci-kunci dari bangunan, dalam mana kebendaan itu berada.

Penyerahan tak perlu dilakukan, apabila kebendaan yang harus diserahkan, dengan alasan hak lain telah dikuasai oleh orang yang hendak menerimanya.”

Menurut ketentuan Pasal 616 KUHPerdara yang isinya adalah sebagai berikut: “Penyerahan atau penunjukan akan kebendaan tak bergerak dilakukan dengan pengumuman akan akta yang bersangkutan”. Beberapa ketentuan pasal di atas tersebut dikuatkan kembali dalam Pasal 1459 KUHPerdara, yang isinya adalah “Hak milik atas barang yang dijual tidaklah berpindah kepada si pembeli, selama penyerahannya belum dilakukan menurut Pasal 612, 613 dan 616 KUHPerdara.”

Menurut hukum adat, pemindahan hak atas tanah terjadi pada saat adanya kesepakatan jual beli, tanpa memperhatikan bukti riil yakni dengan balik nama pada sertifikat. Hal tersebut berbeda dengan yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 616 KUHPerdara dan Pasal 620 KUHPerdara, bahwa untuk penyerahan atau penunjukan benda tak bergerak dilakukan dengan pengumuman dengan salinan otentik yang lengkap.

Larangan kuasa mutlak yang tercantum didalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak

Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, dinyatakan bahwa kuasa mutlak adalah kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali dan yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang haknya.

Latar belakang dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaa Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah tersebut adalah adanya penyalahgunaan kuasa mutlak, diantaranya terhadap ketentuan mengenai penetapan luas tanah pertanian dan pemilikan hak atas tanah yang tercantum dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau ketentuan mengenai pengenaan pajak atas tanah.

Namun apabila kita hubungkan dengan syarat-syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya dan ditilik dari rasa keadilan dan asas keseimbangan dalam berkontrak serta kebutuhan masyarakat dalam praktik, maka kuasa mutlak pada hakikatnya dapat dilaksanakan asalkan merupakan suatu kesatuan dengan perjanjian pengikatan jual beli. Kuasa mutlak ini memberikan keuntungan bagi pihak pembeli dimana pembeli akan merasa aman dengan adanya pengikatan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Nelly Sriwahyuni Siregar :*Tinjauan Yuridis Kedudukan Kuasa Mutlak Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Oleh Notaris / PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah)*. Thesis. Dikases Pada Tanggal 30 November 2017 Pkl : 13.00

Dalam praktiknya ternyata pemberian kuasa mutlak ini bukanlah dengan maksud menunggu dikukuhkannya ke dalam sertifikat, melainkan pemegang surat kuasa tersebut dapat menguasai segala-galanya atas tanah tersebut. Hanya saja secara teknis yuridis pihak pembeli tersebut belum dikatakan sebagai pemilik dalam sertifikat. Eksistensi kuasa mutlak saat ini jika dihubungkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, kuasa mutlak masih diakui oleh masyarakat terutama para pihak yang akan melakukan perjanjian jual beli hak atas tanah, tetapi dikarenakan keadaannya yang rancu, maka tidak sedikit para Notaris/PPAT yang tidak memakai kuasa mutlak tersebut dan menganjurkan untuk memakai cara lain selain kuasa mutlak dalam jual beli hak atas tanah.

Kuasa mutlak merupakan kuasa yang diberikan bagi dan untuk kepentingan penerima kuasa sehingga yang menjadi permasalahan adalah bagaimana dengan kepentingan pemberi kuasanya itu sendiri. Karena dalam praktik pemberian kuasa yang bersifat mutlak tersebut selalu dihubungkan dengan hak pembeli untuk mengambil hak atas tanah atau objek dalam perjanjian. Pemberian kuasa mutlak dilakukan oleh pihak penjual kepada pihak pembeli. Pemberian kuasa mutlak disini ditujukan untuk kepentingan penerima kuasa dan harus sudah dilaksanakan, sedangkan hak dari pihak penjual selaku pemberi kuasa segera dapat dipenuhi, artinya pihak penjual sekarang hanya mempunyai kewajiban dan pihak pembeli hanya menunggu haknya cepat dilaksanakan atau terpenuhi.

Jika penjual (pemberi kuasa) dalam hal telah menerima haknya secara penuh, artinya pihak pembeli (penerima kuasa) telah membayar secara penuh atau lunas seluruh harga dari hak atas tanah, terdapat kemungkinan bahwa penjual (pemberi kuasa) dapat dirugikan apabila ternyata dalam kesepakatan kedua belah pihak disepakati pembayaran dengan angsuran. Dalam hal ini pihak Notaris haruslah mengambil tindakan yang tepat dalam menangani keadaan tersebut, tindakan yang dapat diambil untuk menengahi hal tersebut adalah dengan cara Notaris membuat akta kuasa mutlak yang mengikuti akta pengikatan jual beli, tetapi akta tersebut masih dipegang oleh pihak Notaris sampai pihak pembeli melunasi sisa hutangnya tersebut.<sup>13</sup>

Satu hal penting yang harus diperhatikan di dalam suatu akta perjanjian jual beli yang dibuat oleh notaris adalah bahwa setelah akta itu dibuat harus diikuti dengan diterbitkannya suatu Surat Kuasa, dengan kata lain akta perjanjian jual beli tidak dapat dipisahkan dari surat kuasa. Pemberian kuasa (*lastgeving*) diatur di dalam Buku III Bab XVI mulai dari Pasal 1792 sampai Pasal 1819 KUHPerdara, sedangkan kuasa (*volmacht*) tidak diatur secara khusus dalam KUHPerdara maupun di dalam perundang-undangan lainnya, akan tetapi diuraikan sebagai salah satu bagian dari pemberian kuasa.

Pasal 1792 KUHPerdara menyebutkan bahwa “Pemberian kuasa adalah suatu persetujuan dengan mana seorang memberi kekuasaan kepada orang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”.

---

<sup>13</sup>*ibid* hal 88

Dari hal tersebut dapat dilihat, bahwa unsur-unsur dari pemberian kuasa adalah:

1. Persetujuan
2. Memberi kekuasaan kepada penerima kuasa.
3. Atas nama pemberi kuasa menyelenggarakan suatu urusan.

Penerima kuasa diberi wewenang untuk mewakili pemberi kuasa, akibatnya bahwa tindakan yang dilakukan oleh penerima kuasa adalah merupakan tindakan hukum dari pemberi kuasa, dan di dalam kuasa itu jangan sampai lupa disebutkannya kata-kata bawah sejak ditanda tangannya akta ini pihak kesatu/pihak calon penjual, tidak mempunyai hak lagi untuk melakukan suatu tindakan hukum mengenai segala apa yang diperjanjikan dengan kata tersebut, kecuali apabila ada persetujuan dari pihak kedua/calon pembeli. Jadi dengan adanya tambahan kata-kata tersebut kuasa telah dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan yang diambil dalam hukum perjanjian, artinya pemberian kuasa bertitik tolak kepada perjanjian yang telah dibuat sebelumnya. Dan apabila perjanjian itu bertentangan dengan hukum atau melanggar ketertiban umum dan kesusilaan maka pemberian kuasa itu harus dianggap batal dan tidak berlaku.

Kuasa mutlak adalah apa yang disebutkan dalam Diktum Kedua huruf a dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 yaitu : “Kuasa Mutlak yang dimaksud dalam Diktum Pertama adalah kuasa yang di dalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa”. Di dalam praktik klausula kuasa mutlak itu sering dicantumkan dalam bentuk akta

notaris, yang memakai judul “Perjanjian Jual Beli”. Demikian ini dilakukan berdasarkan Surat Dirjend. Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri RI No. 594/493/AGR, tanggal 31 Maret 1982, yang melarang pengesahan “Akta Kuasa Mutlak” yang menyangkut tanah dengan beberapa pengecualian, seperti antara lain :

1. Penggunaan kuasa penuh sebagai dicantumkan dalam Perjanjian Jual Beli yang aktanya dibuat oleh seorang notaris.
2. Penggunaan kuasa dalam jual beli yang aktanya dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
3. Kuasa dalam Akta Pembebanan Hak Tanggungan dan akta hipotik.

Sebelumnya perlu diketahui bahwa pemberian kuasa mutlak tidak diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), namun diakui di dalam dunia bisnis di masyarakat yang oleh beberapa putusan hakim dipandang sebagai penemuan hukum. Pemberian kuasa mutlak adalah merupakan suatu perikatan yang muncul dari perjanjian yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata, yang mengakui adanya kebebasan berkontrak, dengan pembatasan bahwa perjanjian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan harus dilandasi dengan itikad baik.

Peraturan perundangan dimaksud adalah Pasal 1320 KUHPerdata tentang syarat sahnya perjanjian, Pasal 1138 KUHPerdata tentang pembatasan dari asas kebebasan berkontrak, Pasal 1813 KUHPerdata tentang berakhirnya pemberian kuasa, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah khususnya Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, serta Instruksi



Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah.

Dalam hal mengenai klausula pemberian kuasa mutlak, seperti dinyatakan dalam Diktum Kedua huruf a Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, yang dimaksud dengan “Kuasa Mutlak” adalah kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa.

Namun dalam hal ini, kuasa mutlak itu sendiri tidak ada peraturan khusus yang mengaturnya. Akan tetapi timbul akibat dari Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara yang menyebutkan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Pasal ini lebih dikenal sebagai dasar dari kebebasan membuat perjanjian/kebebasan berkontrak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1813 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa pemberian kuasa berakhir dengan ditariknnya kembali kuasa si penerima kuasa, jika dikaitkan dengan klausula pemberian kuasa pada perjanjian jual beli yang merupakan kuasa mutlak atau kuasa yang tidak dapat dicabut kembali, maka jelas bahwa klausula tersebut bertentangan dengan undang-undang yang ada. Hal ini juga dijelaskan pada Pasal 1814 KUHPerdara tentang adanya hak dari pemberi kuasa untuk dapat menarik kembali kuasanya manakala dikehendaki.

Namun demikian jika Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan

Hak Atas Tanah, apabila dikembalikan pada Pasal 1792 KUHPerdara tentang pemberian kuasa (*lastgeving*), khususnya pada Pasal 1813 KUHPerdara serta Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 juga berdasarkan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997, tentang berakhirnya suatu pemberian kuasa apabila dikaitkan dengan Pasal 1338 KUHPerdara tentunya para pihak dapat memperjanjikan.

Dalam pasal ini tersirat adanya bahwa antara para pihak harus ada suatu kesepakatan. Dengan demikian bahwa kebebasan berkontrak berkaitan erat dengan asas konsensualisme. Tanpa adanya sepakat dari salah satu pihak yang membuat perjanjian, maka perjanjian itu yang dibuat adalah tidak sah.

Namun demikian, kebebasan berkontrak atau kebebasan membuat perjanjian tidaklah sebebaskan-bebasnya dibuat oleh para pihak. Hal ini dapat disimpulkan dari Pasal 1320 ayat (4) jo Pasal 1337 jo Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara. Pasal 1339 KUHPerdara bahwa asalkan mengenai kuasa yang dilarang oleh Undang-Undang atau bertentangan dengan kesusilaan baik, kepatutan atau ketertiban umum, artinya bahwa bila dilihat dari pasal KUHPerdara ternyata asas kebebasan berkontrak itu bukannya bebas mutlak. Ada beberapa pembatasan yang diberikan oleh KUHPerdara terhadap asas ini yang membuat asas ini merupakan asas yang tidak tak terbatas atau perjanjian yang berat sebelah atau timpang.

Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdara menentukan bahwa para pihak tidak bebas untuk membuat perjanjian yang menyangkut causa yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.

Sejalan dengan apa yang telah dijelaskan dan diterangkan diatas, jika dikaitkan dengan perbuatan hukum jual beli yang merupakan tindak lanjut dari perbuatan hukum perjanjian jual beli, disini dapatlah ditegaskan lagi bahwa antara yang dimaksud dengan jual beli menurut hukum tanah nasional dengan jual beli menurut Pasal 1457 KUHPerdata sudah jelas berbeda, dimana jual beli menurut hukum tanah nasional merupakan perbuatan hukum pemindahan hak yang bersifat tunai, bersifat terang dan bersifat riil, serta dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah. Adapun jual beli menurut KUHPerdata hanya bersifat obligatoir saja, hal ini yang membedakan antara penjualan yang dilakukan dengan membuat perjanjian jual beli dengan sistem penjualan menurut hukum tanah nasional, sehingga dengan demikian praktik jual beli secara pengikatan jual beli tidak dapat dikatakan bertentangan atau melanggar hukum tanah nasional, karena memang bukan perbuatan hukum jual beli yang dimaksud oleh hukum tanah nasional yang berlaku, melainkan hanyalah masih dalam bentuk “perjanjian jual beli”, dimana hal itu merupakan perjanjian pendahuluan untuk dapat dilakukan perbuatan hukum jual beli dihadapan pejabat yang berwenang.

Dalam masalah pemindahan hak atas tanah klausula kuasa mutlak yang terdapat pada akta perjanjian jual beli tersebut adalah bukan yang dimaksud dalam Diktum Kedua huruf a dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah. Sedangkan yang dimaksud dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan suatu bentuk khusus pemberian

kuasa, yang hal ini jika dikaitkan dengan Pasal 37 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Pasal 1813 KUHPerdara jelas merupakan penyimpangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun perlu diperhatikan, bahwa hal ini tidak dapat dilepaskan dari Diktum Kedua huruf b dari Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut, yang intinya adalah menyatakan bahwa larangan tersebut bagi kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang haknya.

Larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah yang dimaksud, adalah perjanjian pemberian kuasa “yang tidak mengikuti” perjanjian pokoknya. Dimana hal ini telah tersirat dalam Surat Dirjend. Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 594/493/AGR, tanggal 31 Maret 1982. Sebagai contoh, bahwa dalam Surat Kuasa Memasang Hipotik yang sekarang disebut dengan Surat Kuasa membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) yang merupakan bagian dan sebagai tindakan awal pengamanan/perlindungan bagi kreditur terhadap Surat Pengakuan Hutang yang dibuat, dicantumkan klausula tidak dapat dicabut dan tidak akan berakhir karena sebab apapun juga, yang mana hal ini hanya bersifat sementara sampai hutangnya lunas.

Dalam Perjanjian Jual Beli, dimana perjanjian pemberian kuasa di dalamnya harus diberikan dengan ketentuan bahwa kuasa tersebut merupakan

bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pokoknya yaitu pengikatan jual belinya itu sendiri. Dengan demikian perjanjian pemberian kuasa yang demikian tidak termasuk dalam surat kuasa mutlak yang dilarang, dengan catatan bahwa kuasa yang diberikan didalam perjanjian jual beli yang dibuat secara notaril dimana hak-hak pemberi kuasa sudah terpenuhi dan pelaksanaan jual beli kepada pembeli belum dapat dilaksanakan karena misalnya sertifikat belum selesai dibalik nama atau karena letak tanah diluar wilayah kerja notaris, dengan ketentuan kuasa demikian diberikan hanya untuk pelaksanaan jual beli kepada pembeli sendiri, bukan kepada pihak lain.<sup>14</sup>

Pada dasarnya perjanjian pemberian kuasa terjadi pada saat seseorang (*lastgever*) menyuruh orang lain (*lasthebber*) untuk melakukan perbuatan hukum guna kepentingan dirinya. Dalam hal demikian, terdapat pengecualian pemberian kuasa tidak dapat dilakukan terutama berkaitan dengan hal-hal yang sangat pribadi, misalnya membuat surat wasiat (testamen) atau waris dan dalam hal hukum keluarga, seperti tugas sebagai suami isteri.

Pemberian kuasa ditinjau dari persoalan yang dapat diberi kuasa (dikuasakan), dapat terjadi dalam dua hal, yaitu :<sup>15</sup>

1. Pemberian kuasa khusus, maksudnya dalam bidang tertentu saja. Dalam hal ini penerima kuasa tidak boleh bertindak melebihi wewenang yang telah diberikan.

---

<sup>14</sup> Habib Adjie, Penegakan Etika Profesi Notaris dari Perspektif Pendekatan Sistem”, Media Notariat, Edisi April – Juni, INI, Jakarta, 2002, Hlm 65

<sup>15</sup><http://legalstudies71.blogspot.co.id/2015/10/perjanjian-pemberian-kuasa.html>.  
Dikases pada tanggal 10 Desember 2017 Pkl : 23.00

2. Pemberian kuasa umum, maksudnya dalam segala macam kepentingan atau perbuatan pengurusan.

Sedangkan pemberian kuasa berkaitan dengan pemindah tangan benda-benda, penjaminan (menghipotikkan) benda tetap, pembuatan perjanjian perdamaian, dan perbuatan yang sifatnya dilakukan oleh pemilik sendiri, bentuk pemberian kuasa harus secara tegas dan dibuat secara tertulis.

## **F. Metode Penelitian**

Adapun metode penelitian yang digunakan penulis adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian.

Spesifikasi Penelitian ini bersifat *Deskriptif Analitis*, yaitu penelitian dengan menggambarkan secara sistematis, akurat, aktual dan menyeluruh mengenai pelaksanaan peraturan perundang-undangan,<sup>16</sup> khususnya Terhadap Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Jual Beli Tanah Sebagai Dasar Pemindahan Hak Atas Tanah Dihubungkan Dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah

2. Metode Pendekatan.

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan dengan norma-norma hukum yang merupakan patokan untuk bertingkah laku atau

---

<sup>16</sup>Ronny Hanitijo Soemantri, “*Metode Penelitian Hukum Dan Jurumentri*”, Ghalia Indonesia Semarang, 1998, hlm. 15.

melakukan suatu perbuatan yang pantas<sup>17</sup>. Metode ini bertujuan untuk menemukan khaidah, asas hukum, norma atau *das sollen* dan perilaku *das sein* khususnya mengenai Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Jual Beli Tanah Sebagai Dasar Pemindahan Hak Atas Tanah Dihubungkan Dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah

### 3. Tahap Penelitian.

Penelitian ini dilakukan dengan 2 tahap yaitu :

#### a. Penelitian Kepustakaan. (*Library Research*).

Penelitian Kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder yang teratur dan sistematis dengan menyelenggarakan pengumpulan dan pengelolaan bahan kepustakaan untuk disajikan dalam bentuk layanan yang bersifat edukatif, informatif dan rekreatif kepada masyarakat<sup>18</sup>.

Data sekunder ini memiliki keterkaitan dengan permasalahan penggunaan surat kuasa mutlak dalam pemindahan hak atas tanah.

Penelitian ini dilakukan dengan upaya mencari data sekunder yaitu berupa bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat berkaitan dengan masalah-masalah yang diteliti, yang terdiri dari :

#### 1. Bahan-bahan Hukum Primer yaitu berupa Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari :

##### a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen ke-4;

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 15.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif*", P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2001. hlm. 42.

- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
  - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria;
  - d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris
  - e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
  - f. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
  - g. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah.
2. Bahan-bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan hukum sekunder yang terdiri dari :
    - a. Hasil-hasil Pendapat Para Sarjana (doktrin) ;
    - b. Hasil-hasil Penelitian.
  3. Bahan-bahan Hukum Tertier yaitu : sebagai bahan tambahan atau penunjang bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder berupa :
    - a. Kamus
    - b. Ensiklopedia
- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*).



Penelitian Lapangan yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>19</sup>.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data.

##### a. Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu melakukan penelitian terhadap buku-buku, literatur-literatur serta Peraturan Perundang-undangan yang erat kaitannya dengan larangan penggunaan surat kuasa mutlak

##### b Lapangan

Wawancara dan observasi dilakukan langsung dengan pihak yang berkaitan dengan penelitian ini khususnya dengan para pihak yang sedang berperkara di Pengadilan Negeri Bandung.

#### 5. Alat Pengumpulan Data

##### a. Data Kepustakaan

Studi literatur untuk mencari data primer, untuk pengumpulan data yang dipergunakan oleh peneliti adalah alat penunjang yang akan dipergunakan dalam teknik wawancara dengan membahas mengenai larangan penggunaan surat kuasa mutlak dalam hal pemindahan hak atas tanah

##### b. Data Lapangan

---

<sup>19</sup> Ronny Hanitijo Soemantri, *“Metode Penelitian Hukum Dan Jurimentri”*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1998, hlm.20.

Pada pengumpulan data sekunder dilakukan inventarisasi bahan hukum primer dan dikualifikasikan kemudian di analisis pada pengumpulan data primer dengan cara pengamatan dan wawancara

## 6. Analisis Data

Analisis adalah suatu penjelasan, penginterpretasian secara logis, sistematis, menyeluruh dan konsekuen, dengan cara menelaah data secara terperinci dan mendalam. Perincian ini menggunakan analisis kualitatif, karena data yang diperoleh, mengarah kepada bagian yang bersifat teoritis dalam bentuk asas-asas, konsepsi-konsepsi, doktrin hukum dan kaidah-kaidah hukum.

## 7. Lokasi Penelitian

### 1). Kepustakaan

(1). Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung;

(2). Perpustakaan Universitas Padjadjaran Bandung, Jalan Dipati Ukur No. 35 Bandung;

(3). Perpustakaan Universitas Islam Bandung, Jalan Taman Sari No.1 Bandung;

### 2). Lapangan

(1). Pengadilan Negeri Bandung Jl. LL. RE. Martadinata No. 74-80, Cihapit, Bandung Wetan, Kota Bandung Purwakarta

### 8. Jadwal Penelitian

No.	KEGIATAN	Tahun 2017					
		Sept	Okt	Nov	Des	Jan	Feb
1	Persiapan/Penyusunan Proposal	■					
2	Bimbingan Penulisan Proposal	■	■				
3	Seminar Proposal			■			
4	Persiapan Penelitian			■			
5	Pengumpulan Data			■			
6	Pengolahan Data			■			
7	Analisis Data				■	■	
8	Penyusunan Hasil penelitian ke dalam Bentuk Penulisan Hukum				■	■	
9	Sidang Kompresif						■
10	Perbaikan						■
11	Penjilidan						■
12	Pengesahan						■