

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah pada dasarnya merupakan sumber utama kehidupan, tanah memainkan peran krusial bagi kehidupan manusia. Segala bentuk hubungan antara tanah dan manusia akan selalu ada, serta kehidupan manusia sangat bergantung pada tanah. Manusia membutuhkan tanah untuk berbagai keperluan, seperti pertanian, untuk menghasilkan makanan yang esensial bagi kelangsungan hidup, serta untuk membangun tempat tinggal, infrastruktur, dan fasilitas lainnya seperti industri dan transportasi. Tanah memainkan peran yang tak terpisahkan dalam berbagai fungsi dan kegunaan dalam kehidupan manusia.

Proses penerbitan sertifikat hak milik merupakan salah satu langkah penting dalam menegakkan kepastian hukum terkait kepemilikan tanah. Dalam proses ini, terdapat berbagai jenis dokumen yang digunakan sebagai dasar hukum, salah satunya jika dikuasakan kepada orang lain, wewenang tersebut akan diwakilkan dengan surat kuasa mutlak. Surat kuasa mutlak didefinisikan sebagai instrumen yang memberikan otoritas kepada pihak lain untuk melaksanakan tindakan tertentu, khususnya terkait dengan penerbitan sertifikat hak milik tanah. Selain itu, dalam menghadapi situasi kasus yang nyata, penting untuk memiliki sistem pendaftaran tanah yang baik.

Sistem pendaftaran tanah mampu memberikan informasi yang diperlukan kepada pihak-pihak yang terkait, seperti penjual tanah dan calon pembeli untuk mendapatkan data yang relevan tentang tanah yang akan menjadi subjek transaksi hukum. Selain itu, sistem pendaftaran tanah yang baik memungkinkan pemerintah untuk menerapkan kebijakan dan tindakan pertanahan dengan lebih baik, serta memungkinkan individu untuk dengan mudah membuktikan kepemilikan tanah.

Pendaftaran tanah merupakan langkah yang esensial dalam mengatur dan mengelola penggunaan serta kepemilikan tanah, pendaftaran tanah ini bertujuan untuk mengatasi sejumlah permasalahan di bidang pertanahan. Dengan menerbitkan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan, pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan melindungi pemegang hak atas tanah. Pendaftaran tanah juga berguna sebagai instrumen untuk merinci dan mengawasi penguasaan serta pemilikan tanah, sekaligus sebagai sarana pengendalian terkait dengan pemanfaatan tanah (Sibuea, 2011). Sesuai dengan bunyi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Dalam kerangka penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh negara, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan prinsip bahwa negara wajib mengelola tanah, air, dan kekayaan alamnya untuk optimalitas guna meningkatkan kesejahteraan rakyat sebanyak mungkin. Meskipun begitu, kompleksitas muncul ketika kebijakan dan implementasi tidak sepenuhnya mencapai tujuan tersebut.

Proses pendaftaran tanah melibatkan serangkaian kegiatan seperti pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, dengan langkah-langkah yang mencakup pencatatan hak yang dimiliki oleh individu atau badan hukum atas tanah. Sebagai hasil dari proses pendaftaran, sertifikat hak atas tanah memiliki kekuatan sebagai bukti kepemilikan yang kuat. Keseluruhan proses pendaftaran tanah bersifat *rechtkadaster*, melibatkan tiga aspek utama, yaitu pengukuran dan pemetaan tanah, pencatatan hak-hak atas tanah, dan penerbitan sertifikat hak atas tanah (Hermanses, 1981).

Peralihan kepemilikan tanah dapat terjadi kapan saja, termasuk melalui proses penjualan antara pemilik atau ahli waris tanah yang sah dengan pembeli tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pencatatan transaksi jual beli harus dilakukan dengan menggunakan sertifikat dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dimilikinya sebagai bukti resmi. Sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 mengenai Pendaftaran Tanah:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum Peralihan hak lainnya, kecuali Peralihan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Boedi Harsono menyatakan bahwa tanpa bukti akta PPAT, meskipun menurut hukum transaksi jual beli adalah kegiatan yang sah, hal tersebut tidak memungkinkan untuk mendapatkan sertifikat kepemilikan tanah (Harsono, 2005). PPAT bersifat tidak terbuka untuk publik, informasi mengenai peralihan hak tersebut hanya berlaku secara terbatas pada individu yang terlibat dalam tindakan hukum tersebut dan keturunan mereka.

Pemerintah, khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), diberi wewenang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, atau UUPA. Untuk mendaftarkan tanah di seluruh wilayah di Negara Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 kemudian membuat pelaksanaannya lebih rinci, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggantikannya. Pada Peraturan tersebut mewajibkan pendaftaran tanah, yang menghasilkan sebuah dokumen resmi yang mencatat informasi hukum dan karakteristik fisik tanah. Istilah sertifikat digunakan untuk menunjukkan bahwa tanah tertentu dimiliki oleh individu atau badan hukum tertentu.

Wewenang untuk mendaftarkan hak dan mengeluarkan keputusan pemberian hak atas tanah sebagaimana yang diajukan baik oleh individu maupun badan hukum dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional. Sebagian dari kewenangan ini kemudian dialihkan kepada Kantor Pertanahan Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota sejalan dengan ketentuan yang dimuat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 yang mulai berlaku pada tanggal 19 Februari 1999.

Peraturan mengenai kuasa yang diberikan diuraikan dalam Pasal 1792 hingga Pasal 1819 dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, atau bagian XVI Buku ke III. Pasal 1792 menyatakan bahwa : “Pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”

Prakteknya, sifat mutlak yang dimiliki dalam pemberian surat kuasa sering kali merupakan klausul dan persyaratan yang terdapat dalam suatu kontrak yang dibuat notaris seperti perjanjian jual beli. Surat kuasa ini diberikan penjual kepada pembeli apabila terdapat bagian yang tidak dapat terpisahkan dengan kontrak penjualan yang dilakukan. Perlu diperhatikan bahwa dalam konteks peralihan hak atas tanah, surat kuasa yang ada dengan sendirinya tanpa adanya kontrak pokok (kontrak jual beli) dapat dianggap bertentangan dengan hukum.

Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, yang diundangi pada tanggal 6 Maret 1981 menyatakan pelarangan bagi surat kuasa mutlak untuk digunakan dalam peralihan hak atas tanah. Hal ini dibuat untuk mencegah penyalahgunaan undang-undang yang dapat menghambat upaya untuk penertiban status dan penggunaan tanah. Oleh karena itu, setelah pemberlakuan instruksi tersebut, penggunaan surat kuasa mutlak dalam pengurusan sertifikat tanah tidak lagi diperbolehkan. Selain itu perlu diperhatikan bahwa surat kuasa yang bersifat mutlak memiliki beberapa larangan, yaitu surat kuasa tidak dapat dicabut. Hal ini melanggar Pasal 1813 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) yang mengatur bahwa salah satu cara untuk mengakhiri pemberian kuasa ialah dengan melakukan penarikan kembali kuasa oleh pemberi. Larangan penggunaan kuasa mutlak tersebut juga diperkuat oleh Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 mengenai larangan kuasa mutlak digunakan sebagai alat peralihan hak atas tanah (Rachmadsyah, Shanti, 2010).

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 yang membahas larangan penggunaan surat kuasa mutlak untuk sarana untuk mengalihkan hak atas tanah, dan memuat beberapa aturan nasional yang berlaku. Dalam arahan ini, seluruh bupati dan walikota di Indonesia diminta untuk:

“Melarang Camat dan Kepala Desa atau Pejabat yang setingkat dengan itu, untuk membuat/menguatkan pembuatan Surat Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan Peralihan hak atas tanah”

Prakteknya hingga saat ini, masih banyak ditemukan digunakannya kuasa mutlak pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Kondisi ini seringkali menjadi sumber konflik di masa mendatang karena bergesekan dengan peraturan serta undang-undang yang berlaku di Indonesia. Sengketa antara para pihak juga memiliki potensi untuk menyebabkan kerugian bagi mereka yang terlibat dalam penerbitan sertifikat (Vania & Djajaputra.).

Sehubung dengan penjelasan diatas, maka penulis ingin mengangkat permasalahan yang melibatkan penggunaan Surat Kuasa Mutlak berada di Jakarta Selatan. Susetya Mundisugih (Mundisugih, almarhum) pernah membuat Surat Kuasa Mutlak dengan Akte Nomor 52 tertanggal 19 Januari 1981 dihadapan Notaris / PPAT Ny. Yetty Taher, S.H kepada H. Muslich Sulaiman untuk mewakili Susetya Mundisugih (Mundisugih, almarhum) dalam segala tindakan pengurusan dan tindakan pemilikan termasuk atas sebidang tanah hak milik SHM No. 658/Patukangan. Pada hari yang sama, tanpa sepengetahuan dan seijin dari Susetya Mundisugih (Mundisugih, almarhum), H. Muslich Sulaiman membuat Peralihan Kuasa dengan Akte Nomor 53 tertanggal 19 Januari 1981 dihadapan Notaris / PPAT Ny. Yetty Taher, S.H kepada Mardiono untuk mewakili H. Muslich Sulaiman dalam segala tindakan pengurusan dan tindakan pemilikan termasuk atas sebidang tanah milik SHM No. 658/Patukangan.

Perbuatan tersebut diketahui oleh Susetya Mundisugih, selaku Pemberi Kuasa, kemudian membuat Pembatalan Kuasa dengan Akte Nomor 16 tertanggal 4 Nopember 1981 dihadapan Notaris Chufran Hamal, S.H. atas

Akte No. 52/1981 (Surat Kuasa Mutlak Akte Nomor 52 tertanggal 19 Januari 1981 yang pernah dibuat dihadapan Notaris / PPAT Ny. Yetty Taher, S.H.). Dikarenakan Akte No. 52/1981 telah dibatalkan melalui Akte No. 16/1981, maka Akte No. 53/1981 sudah tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, sehingga baik H. Muslich Sulaiman maupun Mardiono sudah tidak berhak lagi melakukan tindakan-tindakan hukum apapun terhadap Tanah termasuk untuk menjual / memindah tangankan tanah kepada pihak lain termasuk kepada dirinya sendiri terhitung sejak berlakunya Akte No. 16/1981 yakni tanggal 4 Nopember 1981.

Mardiono yang mengetahui tentang pembatalan Surat Kuasa Mutlaknya kemudian ia berkeinginan untuk membuat Akta Jual Beli (AJB), kemudian dibuatlah AJB oleh Akta Pejabat/PPAT Djohan Djauhari, SH tanggal 07-03-1983 No. 9/7/Kebayoran Lama / 1983, tercatat beralih dari Mundisugih kepada Mardiono, terdaftar tanggal 06-08-1992. Kemudian didaftarkan Kantor Pertanahan Jakarta Selatan dengan menyerahkan SHM No. 658 patukangan A.N Mundisugih dan AJB yang dibuat oleh PPAT Djohan Djauhari, SH tanggal 07-03-1983 No. 9/7/Kebayoran Lama / 1983, tercatat beralih dari Mundisugih kepada Mardiono, terdaftar tanggal 06-08-1992.

Kantor Pertanahan Jakarta Selatan melakukan balik nama SHM No. 658 patukangan A.N Mundisugih menjadi SHM No. 1386/Petukangan Selatan sebagaimana diterbitkan tanggal 06-04-1996, nomor 100/1996 luas

1.400 M2 tercatat atas nama Darnie Mardiono, Yulia Sandra Sari, Dimas Christianto.

Hal ini terdapat ketidaksesuaian antara aturan (*das sollen*) dan apa yang terjadi di lapangan (*das sein*). Pemerintah telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1982, tanggal 6 Maret 1982 yang antara lain berisi larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai bukti pengalihan hak atas tanah yaitu dengan membuat akta jual beli dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), tetapi dilakukan dengan memberikan kuasa mutlak kepada pembeli, yang berdasarkan kuasa tersebut dapat melakukan segala tindakan dan perbuatan hukum mengenai tanah yang bersangkutan, semuanya sebagaimana yang dapat dilakukan oleh pemberi kuasa sendiri selaku pemilik, sehingga jika diperhatikan dalam prakteknya dapat merugikan si pemberi kuasa karena banyak diantara penerima kuasa mutlak ini menyalahgunakan kuasa yang diterimanya untuk kepentingan yang berlainan atau untuk kepentingan pribadinya.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk membahas dalam penulisan hukum ini. Maka diambil judul:

“TANGGUNG JAWAB KANTOR PERTANAHAN JAKARTA SELATAN TERHADAP PERALIHAN SERTIFIKAT HAK MILIK BERDASARKAN SURAT KUASA MUTLAK DALAM KAJIAN PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, masalah dalam penelitian dirumuskan dan bertujuan sebagai pedoman dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum surat kuasa mutlak dalam penerbitan sertifikat hak milik setelah berlakunya larangan penggunaan surat kuasa mutlak?
2. Bagaimana pelaksanaan larangan penggunaan surat kuasa mutlak yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Selatan terhadap proses penerbitan Sertifikat Hak Milik setelah berlakunya larangan penggunaan surat kuasa mutlak?
3. Bagaimana pertanggungjawaban Kantor Pertanahan Jakarta Selatan terhadap penerbitan sertifikat hak milik menggunakan surat kuasa mutlak setelah berlakunya larangan penggunaan Surat Kuasa Mutlak?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum Surat Kuasa Mutlak dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik setelah berlakunya larangan penggunaan surat kuasa mutlak sebagai Peralihan hak atas tanah
2. Untuk mengetahui pelaksanaan penggunaan Surat Kuasa Mutlak yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Selatan terhadap proses penerbitan Sertifikat Hak Milik menggunakan surat kuasa mutlak setelah berlakunya larangan penggunaan surat kuasa mutlak dalam Peralihan hak atas tanah

3. Untuk mengetahui pertanggungjawaban Kantor Pertanahan Jakarta Selatan terhadap penerbitan sertifikat hak milik yang melibatkan penggunaan surat kuasa mutlak, setelah adanya larangan penggunaan Surat Kuasa Mutlak

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan Penelitian merupakan komponen yang penting dari proses penelitian, yang berkaitan dengan relevansi teoritis dan praktis dari temuan penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini, peneliti berharap akan menghasilkan keuntungan berikut:

1. Kegunaan Secara Teoritis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada literatur dan pemahaman terkait dengan penggunaan surat kuasa mutlak setelah diberlakukannya larangan penggunaan surat kuasa mutlak dalam Peralihan hak atas tanah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat membantu dalam pengembangan atau pengujian teori-teori hukum yang berkaitan dengan penerbitan sertifikat hak milik dan penggunaan surat kuasa mutlak dalam hal Peralihan hak atas tanah.

2. Kegunaan Secara Praktis:

Tidak hanya dapat memberikan pengetahuan kepada penulis dan para pembaca secara keseluruhan, tetapi juga dapat memberikan informasi bermanfaat kepada pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli dan penjual tanah.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam kerangka penelitian ini, solusi terhadap suatu permasalahan dibangun dengan merujuk pada tiga teori utama, yaitu teori besar (*grand theory*), teori menengah (*middle-range theory*), dan teori aplikatif (*applied theory*). Teori utama yang menjadi landasan adalah teori negara hukum, sementara teori pendukung mencakup teori perlindungan hukum dan terakhir dalam teori penerapan, menggunakan teori kepastian hukum yang menjadi dasar untuk menjelaskan implementasi dari konsep-konsep teoritis tersebut.

Upaya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2002, terjadi perumusan yang lebih tegas terkait konsep Negara Hukum. Sebelumnya, konsep ini hanya terdapat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, namun kini dijabarkan secara jelas dalam Pasal 1 ayat (3), yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Dalam konsep Negara Hukum, idealnya hukum menjadi garda utama dalam perkembangan kehidupan kenegaraan, mengungguli peran politik serta ekonomi. Oleh sebab itu, istilah yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut asas *rule of law* adalah "*the run of law, not the run of men*". Pemerintahan diartikan sebagai penerapan hukum sebagai suatu sistem, bukan kendali individu yang bertindak semata-mata sebagai pelaksana skenario sistem yang mengaturnya (Asshiddiqie, 2012).

Satjipto Rahardjo berpendapat, perlindungan hukum merupakan upaya untuk menjamin keselamatan dan perlindungan hak asasi manusia mengalami ketidaknyamanan kaena tindakan orang lain. Tujuan dari perlindungan ini

adalah supaya masyarakat sepenuhnya menikmati hak yang telah dijamin oleh hukum secara penuh (Rahardjo, 1991).

Menurut Pandangan C.S.T. Kansil, perlindungan hukum mencakup sejumlah tindakan hukum yang seharusnya dilakukan oleh aparat penegak hukum. Tujuan dari langkah-langkah ini adalah untuk memberikan perasaan aman, baik dari segi psikologis maupun fisik, terhadap gangguan dan ancaman yang mungkin datang dari pihak manapun (Kansil, 1989).

Mahfud MD menjelaskan bahwa konsep negara hukum yang dimiliki Indonesia, seperti dijelaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, telah mengalami perubahan dengan menghilangkan istilah "*rechtsstaat*" sehingga rumusannya menjadi "Negara Indonesia adalah negara hukum. Teori prisma hukum digunakan untuk membangun gagasan negara hukum Indonesia yang "baru" ini. Teori ini mengacu pada pendekatan integratif yang mengkolaborasikan berbagai konsep negara hukum seperti *rechtsstaat*, *rule of law*, dan nilai-nilai agama. Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan (*rechtsstaat*) harus diatur dengan tujuan penegakan hukum untuk mencapai keadilan (*the rule of law*). Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan yang dapat menghambat terwujudnya keadilan dapat diabaikan sesuai dengan prinsip yurisprudensi progresif. Identifikasi landasan hukum konsep negara hukum Indonesia sebagaimana dijelaskan di atas sejalan dengan amanat fungsi peradilan yang dituangkan pada Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan bahwa peradilan merupakan suatu kekuasaan yang merdeka. Berasal dari pengamalan keadilan dalam rangka menegakkan hukum dan

keadilan. Lebih lanjut, Pasal 28D ayat (1) menegaskan hak setiap orang atas pengakuan, keamanan, perlindungan, kepastian hukum yang adil, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. (Mahfud Mahmodin, 2011).

Prinsip dasar pembentukan hukum seharusnya bertujuan untuk membawa keadilan, kebaikan, dan keberpihakan kepada seluruh masyarakat. Sayangnya, pelaksanaan hukum di Indonesia cenderung lebih memihak kepada pihak yang berkuasa dibanding kepentingan rakyat. Praktik hukum di Indonesia menghadapi permasalahan yang telah menjadi budaya, terutama ketika hukum seringkali hanya dianggap sebagai masalah *procedural* tanpa memperhatikan aspek-aspek lainnya. Hal ini secara tidak terhindarkan terkait dengan pengaruh positivisme hukum yang memandang penegakan hukum dari sudut pandang, tindakan, dan implementasi yang sempit. Oleh karena itu perlu ditegaskan, khususnya dalam konteks reformasi hukum, bahwa hukum harus berorientasi pada tujuan dan aspirasi masyarakat yang lebih luas. Bentuk pendekatan yang bisa dilakukan melalui gerakan studi hukum kritis sebagai bentuk wacana yang berupaya membebaskan hukum dari kungkungan positivisme (Rahardjo, 2008).

Merujuk Pasal 1457 KUHPerdara yang berbunyi, "Jual beli adalah suatu perjanjian di mana salah satu pihak berkomitmen untuk menyerahkan suatu kebendaan, sedangkan pihak lainnya berkomitmen untuk membayar harga yang telah disepakati". Berdasarkan penjelasan, jika ditarik kesimpulan bahwa penjual memiliki tanggung jawab untuk mengirimkan produk kepada pembeli, sementara pembeli diwajibkan membayar harga yang telah disepakati. Tindakan penyerahan barang oleh penjual tidak sekedar memberikan

kekuasaan atas produk, melainkan juga merupakan Peralihan hak milik secara umum, yang kemudian diikuti dengan penyerahan fisik yang nyata.

Suatu ciri dalam transaksi jual beli adalah perjanjian hanya bersifat *obligatoir*, yang artinya belum terjadi Peralihan hak kepemilikan. Pembeli memiliki hak untuk menuntut penyerahan kepemilikan melalui perjanjian ini, tetapi sesuai dengan Pasal 612, 613, 616, dan 1459 KUHPerdara, hak milik hanya akan berpindah setelah penyerahan selesai. (Umardani, 2021).

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 mengenai Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak dalam Peralihan hak atas tanah menjelaskan bahwa larangan tersebut berfokus pada surat kuasa mutlak. Kuasa mutlak diartikan sebagai bentuk wewenang yang bersifat final, yang pada pokoknya mencakup proses Peralihan hak atas tanah. Dalam konteks ini, penerima kuasa memiliki kewenangan mengontrol dan memanfaatkan tanah, selain itu juga dapat melakukan segala tindakan hukum yang seharusnya hanya bisa dilaksanakan oleh pemilik hak tanah.

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 dikeluarkan sebagai respon terhadap dampak dari penggunaan surat kuasa mutlak. Dalam konteks ini, surat kuasa mutlak mengakibatkan pemberi kuasa kehilangan kemampuannya untuk mencabut kuasanya dari penerima kuasa. Situasi ini umumnya muncul ketika sebuah surat kuasa mencakup klausula yang mengecualikan berlakunya Pasal 1813 jo Pasal 1814 KUHPerdara, yang mengatur mengenai cara berakhirnya pemberian kuasa. Oleh karena itu,

pemberi kuasa tidak lagi memiliki hak untuk mencabut kuasanya tanpa persetujuan penerima kuasa. Surat kuasa mutlak menunjukkan salah satu jenis *lex mercatoria* yang telah menjadi standar hukum dalam kegiatan bisnis sehari-hari (Boen, 2007).

Ilmu Hukum mengenal asas hukum *Freedom of Contract*, Asas ini diartikan sebagai asas kebebasan berkontrak merupakan konsekwensi dari berlakunya asas kontrak yang bersifat mengatur. Asas ini maksudnya adalah memberikan kebebasan bagi para pihak untuk membuat atau untuk tidak membuat perjanjian, serta bebas untuk menentukan isi dari perjanjiannya sendiri (Nanda, 2012).

Walaupun kebebasan berkontrak dan bersepakat diberikan, tetap ada batasannya. Hal ini terlihat dalam KUHPerdara Pasal 1320 Ayat 4, KUHPerdara Pasal 1337 dan Pasal 1338 Ayat 3. Dalam Pasal 1339 KUHPerdara menegaskan kontrak yang melibatkan kausa yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan norma akal sehat, kesusilaan, dan ketertiban umum adalah batal. Dengan kata lain, dalam perspektif hukum perdata, asas kebebasan berkontrak tidak bersifat mutlak. Asas ini tunduk pada banyak pembatasan menurut hukum perdata, sehingga bukan merupakan asas yang tidak terbatas dan merupakan suatu perjanjian yang dapat merugikan salah satu pihak secara tidak adil. Pasal 1320 Ayat 4 KUHPerdara mengatur bahwa para pihak tidak mempunyai kebebasan penuh untuk mengadakan kontrak yang mengandung sebab-sebab yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan norma kesusilaan dan ketertiban umum.

Berdasarkan yang telah disebutkan, pada proses pengaitan dengan perbuatan hukum jual beli sebagai bentuk tindak lanjut akibat perbuatan hukum atas perjanjian jual beli maka konsep jual beli pada hukum tanah nasional dikatakan berbeda dengan konsep jual beli yang tercantum dalam Pasal 1457 KUHPerduta. Dalam konteks hukum tanah nasional, jual beli didefinisikan sebagai kegiatan hukum dalam rangka memindahkan hak yang sifatnya transparan, tunai, serta riil dan diselenggarakan bersama pejabat yang memiliki kewenangan, yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Berdasarkan menurut KUHPerduta jual beli hanyalah sekedar kewajiban, dan perbedaan ini merupakan perbedaan antara penjualan berdasarkan kontrak jual beli dengan sistem jual beli berdasarkan Undang-Undang Pertanahan Nasional. Oleh karena itu, perbuatan jual beli berdasarkan kontrak tidak boleh melanggar undang-undang pertanahan nasional. Sebab yang dilaksanakan dalam hal ini ialah akad jual beli yang merupakan langkah awal untuk membawa suatu perbuatan hukum sah ke hadapan pejabat yang berwenang.

Perlu dicatat bahwa klausula surat kuasa mutlak yang tercantum pada perjanjian jual beli berbeda dengan makna Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, diktum Kedua huruf a, yang melarang surat kuasa mutlak digunakan sebagai metode memindahkan hak atas tanah. Pada instruksi tersebut mendefinisikan kuasa mutlak sebagai bentuk pemberian kuasa yang bersifat khusus. Hal ini jelas melanggar serta bertentangan dengan undang-undang yang berlaku jika dilihat pada Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Pasal 1813 KUHPerduta.

Terkait dengan Diktum Kedua huruf b dari Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut, intinya adalah pelarangan penggunaan kuasa mutlak yang dipergunakan untuk Peralihan hak atas tanah. Larangan ini mencakup pemberian wewenang bagi penerima kuasa dalam hal menggunakan bahkan menguasai tanah serta tindakan lainnya yang dapat dilakukan oleh pemilik hak tanah.

Tujuan dari Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yang dibuat seorang notaris adalah guna melindungi semua pihak, terutama pihak pembeli. Oleh karena itu, surat kuasa mutlak dalam hal jual beli tanah tidak sepenuhnya dilarang, asalkan surat kuasa mutlak tersebut tidak dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah (Vania & Djajaputra, 2018). Dalam penggunaan, kuasa mutlak pada PPJB, terdapat sejumlah syarat tertentu yang harus dipenuhi untuk memastikan keabsahan dan kejelasan perjanjian, yaitu :

1. Kuasa tersebut merupakan bagian *integral* dari Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB).
2. PPJB sebagai perjanjian pokok harus memenuhi syarat bahwa seluruh hak dari penjual telah terpenuhi karena pihak pembeli telah melunasi harga objek tanah yang dijual.
3. Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas tanah, penggunaan kuasa mutlak mengharuskan adanya pemberian kuasa dari pihak yang memberikan kuasa serta pihak yang akan menerima kuasa. Tidak diperkenankan untuk menggantikan pihak lain dalam pemberian kuasa tersebut.

Untuk membuat suatu kontrak yang sah, harus dilihat dan menaati Pasal 1320 KUH Perdata. Jika ada syarat yang tidak terpenuhi, kontrak dapat ditentang dan dibatalkan. Sebaliknya, Pasal 1807 KUHPerdata mengatur bahwa penerima kuasa mewakili pemberi kuasa, sehingga seluruh akibat yang ditimbulkan oleh perjanjian kuasa menjadi tanggung jawab pemberi kuasa. Memberikan surat kuasa dengan tunduk pada batasan yang ditetapkan. Dalam konteks ini, apabila suatu surat kuasa dicabut tanpa persetujuan dari penerima kuasa, hal ini dapat berdampak buruk terhadap surat kuasa tersebut, meskipun sebelumnya penerima kuasa telah menyetujui perjanjian surat kuasa. Selain itu, perjanjian surat kuasa juga mempunyai nilai pembuktian (Utomo et al., 2022).

Menurut Sudikno Mertokusumo, teori kepastian hukum menjamin bahwa sistem hukum dilaksanakan sedemikian rupa sehingga semua pihak yang mempunyai hak menurut ketentuan undang-undang dapat dengan yakin menerima haknya, sehingga memungkinkan dilaksanakannya keputusan hukum (Mertokusumo, 2007).

Kepastian hukum berarti bahwa hukum ditegakkan sesuai dengan isi hukumnya dan masyarakat dapat mempercayai bahwa hukum ditegakkan. Untuk menciptakan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan, syarat yang memiliki korelasi dengan struktur internal norma hukum diperlukan. Sebagai contoh, persyaratan internal dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Ketegasan konsep yang akan digunakan. Norma hukum mengandung penjelasan tentang tindakan khusus yang kemudian digabungkan kedalam suatu konsep tertentu.
2. Ketegasan dalam struktur kewenangan lembaga pembuat peraturan perundang-undangan menjadi krusial karena berkaitan dengan validitas serta keterikatan hukum dari peraturan yang dihasilkannya. Keterangan yang jelas mengenai hierarki memberikan panduan kepada pembentuk hukum yang memiliki wewenang untuk merumuskan peraturan tertentu.
3. Konsistensi dalam peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada ketidakbertentangan antara ketentuan yang ada pada beberapa peraturan yang terkait dengan suatu subjek tertentu (Manulang, 2007).

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tanggung jawab badan hukum atau pelaku perbuatan melawan hukum menanggung biaya dan kerugian atas kesalahan dan kelalaiannya, serta melakukan kejahatan. Kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban (HS & Nurbani, 2016).

Menurut teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, ketika seseorang dinyatakan bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu, ini berarti bahwa orang tersebut akan menerima sanksi jika melakukan tindakan yang melanggar hukum. Dengan kata lain,

tanggung jawab hukum seseorang berarti bahwa dia akan menghadapi konsekuensi hukum jika melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku (Kelsen, 2007).

Menurut Abdulkadir Muhammad, teori tanggung jawab dalam kasus perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) terbagi menjadi beberapa kategori:

1. Tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*): Dalam hal ini, tergugat harus telah melakukan tindakan yang menyebabkan kerugian pada penggugat atau menyadari bahwa tindakannya akan menimbulkan kerugian.
2. Tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*): Tanggung jawab ini didasarkan pada konsep kesalahan, yang menggabungkan aspek moral dan hukum.
3. Tanggung jawab mutlak atas perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*Strict liability*): Tanggung jawab ini diberlakukan terlepas dari apakah tindakan tersebut dilakukan dengan sengaja atau tidak sengaja.

Dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, tanggung jawab selalu terkait dengan jabatan yang memiliki kewenangan. Dalam perspektif hukum publik, kewenangan yang dimiliki oleh suatu jabatan otomatis membawa konsekuensi adanya tanggung jawab. Hal ini sejalan dengan prinsip umum yang menyatakan bahwa "tidak ada kewenangan tanpa tanggung jawab" (*geen*

bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat).

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk memahami dan mengevaluasi suatu masalah. Berikut metode penelitiannya:

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menerapkan spesifikasi berupa metode deskriptif analisis yang memiliki tujuan untuk menjabarkan permasalahan yang terdapat dalam penelitian berdasar pada data atau sampel yang dikumpulkan tanpa melakukan analisis selanjutnya dalam rangka memberikan kesimpulan yang berlaku bagi khalayak umum (Sugiyono, 2009). Dalam penelitian ini, metode deskriptif analitis digunakan untuk menggambarkan tanggung jawab Kantor Pertanahan Jakarta Selatan terhadap penerbitan sertifikat hak milik berdasarkan surat kuasa mutlak dalam kajian perspektif hukum agraria. Peneliti akan mengumpulkan data terkait dengan tugas Kantor Pertanahan, proses penerbitan sertifikat hak milik oleh Kantor Pertanahan, dan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang berkaitan dengan hukum agraria. Selanjutnya, informasi dan data yang dikumpulkan akan diolah dan dievaluasi untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang tanggung jawab Kantor Pertanahan Jakarta Selatan

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Hal ini didasarkan pada pandangan yuridis normatif bahwa hukum ditafsirkan sebagaimana yang tertulis pada peraturan perundang-undangan atau dikenal dengan "hukum dalam buku" (*law in books*). Selain itu, hukum juga dapat didefinisikan sebagai kaidah atau norma yang menjadi pedoman perilaku yang dianggap tepat bagi manusia (Amirudin & Zainal, 2012).

Pendekatan yuridis normatif, berfokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dimana terdapat beberapa larangan penggunaan surat kuasa mutlak yang diundangkan dalam Instruksi Menteri dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 melarang penggunaan surat kuasa mutlak sebagai cara untuk memindahkan hak atas tanah dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 pada Pasal 39 ayat 1 huruf d. Namun, praktiknya, ada ketidaksesuaian antara aturan (*das sollen*) dan apa yang terjadi di lapangan (*das sein*). Dalam praktiknya hal ini dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan pribadi oleh pihak yang tidak bertanggungjawab dengan memindahkan hak atas tanah menggunakan surat kuasa mutlak. Untuk menghindari pemahaman yang ambigu dan samar, metode ini digunakan untuk memahami konsep ide prinsip yang ada.

3. Tahap Penelitian

Peneliti menggunakan dua tahap penelitian untuk mempermudah pengelolaan data dalam penelitian ini, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*).

Penelitian kepustakaan merupakan metode pengumpulan data yang melibatkan analisis dan pemeriksaan berbagai sumber tulisan seperti buku, literatur, catatan, serta laporan yang relevan dengan permasalahan yang ingin diinvestigasi (Nazir, 1988). Tujuan dari penelitian kepustakaan adalah untuk memperoleh informasi dan data terkait Larangan penggunaan Surat Kuasa Mutlak dalam Peralihan hak atas tanah, yang terdiri dari:

1. Bahan-bahan Hukum Primer, menurut Peter Mahmud Marzuki, adalah bahan hukum yang bersifat otoritas (Mahmud Marzuki, 2005). Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen IV;
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
 - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria;
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - f. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2014;

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

h. Putusan Pengadilan

2. Bahan Hukum Sekunder merupakan materi yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, karya para ahli hukum, dan pendapat para sarjana hukum (Soekanto & Mamudji, 2010).

3. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum tambahan atau pelengkap, guna memberikan informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*).

Metode penelitian lapangan adalah pengumpulan data melalui observasi langsung untuk memperoleh informasi yang akan dianalisis dan dievaluasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Sumitro, 1990).

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan metode penelitian yang dilakukan dengan mencari dan mengkaji berbagai bahan pustaka atau data sekunder terkait larangan penggunaan Surat Kuasa Mutlak.

b. Lapangan

Wawancara adalah bentuk percakapan tatap muka di mana salah satu pihak aktif mengumpulkan informasi dari narasumber. Dalam konteks ini, wawancara juga dapat dianggap sebagai jenis komunikasi verbal yang digunakan untuk mendapatkan informasi yang berasal dari narasumber (Fadhallah, 2020). Melakukan wawancara dengan pihak terkait dalam penelitian, terutama dengan instansi seperti Kantor Pertanahan Jakarta Selatan.

5. Alat Pengumpul Data

a. Data Kepustakaan

Alat pengumpulan data mencakup laptop, sumber-sumber hukum primer dan sekunder seperti perundang-undangan dan hasil-hasil penelitian dari kalangan hukum yang akan dicatat dan ditelaah guna mendalami isu-isu terkait dengan topik penelitian.

b. Data Lapangan

Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan yang diperoleh pada proses wawancara dengan melakukan tanya jawab secara lisan menggunakan pedoman wawancara bebas, alat yang digunakan berupa list pertanyaan, handphone sebagai alat rekam suara dan kamera handphone sebagai alat dokumentasi.

6. Analisis Data

Analisis data merupakan tahap eksplanasi serta interpretasi data yang dilakukan secara sistematis, logis, komprehensif, dan konsisten dengan melakukan pemeriksaan rinci dan mendalam. Pendekatan analisis ini

bersifat yuridis kualitatif karena data yang dianalisis cenderung terkait dengan aspek-aspek teoritis, seperti prinsip-prinsip, konsep-konsep, doktrin hukum, dan norma-norma hukum.

7. Lokasi Penelitian

a. Kepustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, yang terletak di Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung;

b. Lapangan

- 1) Kantor Badan Pertanahan Kota Jakarta Selatan yang terletak di Jalan Raya Tanjung Barat No.1, Tanjung Barat, Kec. Jagakarsa, Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12530
- 2) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) – Jakarta, yang terletak di Jalan A Jalan Sentra Primer, RT.9/RW.8, Baru Timur, Pulo Gebang, Kec. Cakung, Jakarta Timur, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 13950