

TINJAUAN YURIDIS KUASA MUTLAK DALAM PEMBUATAN AKTA NOTARIS MENURUT PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

EMA EMELIA

ABSTRACT

Based on the Instruction of the Internal Affairs Minister No. 14/1982 on the Prohibition to use Irrevocable Power of Attorney as the Transfer on Land Rights on March 6, 1982, there was a prohibited Power of Attorney in which it contained the element which could not be withdrawn by the principal since it is the transfer of land rights. In its development, the Instruction of the Internal Affairs Minister was changed: the Decree of the Agrarian Director General, on behalf of the Internal Affairs Minister No. 594/1492/AGR regulates the use irrevocable power of attorney, not as prohibited irrevocable power attorney as stipulated in sales certificate, sales agreement, and APHT.). Deviation in irrevocable power of attorney occurred after being revised on March 30, 1982; if it was not revised or rectified, the land would returned to the heir when the seller died, and it would be chaos because the buyer was harmed financially. Therefore, the Circular Letter of the Directorate of Agrarian Affairs No. 594/1492/AGR on March 30, 1982 has been amended by the Government. The legal domicile of the parties concerned in the irrevocable power of attorney can actually be implemented provided that it is united with purchase agreement. Every buy and sell with irrevocable power of attorney is approved by the Supreme Court, and purchase agreement still exists.

Keywords: Irrevocable Power of Attorney, Drawing up Deed, Notary/PPAT.

I. Pendahuluan

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak atas Tanah tertanggal 6 Maret 1982, terdapat surat kuasa yang tidak diperbolehkan lagi untuk dibuat, yaitu kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa, dan 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.¹

Dalam perkembangannya kemudian ketentuan Intruksi Menteri Dalam Negeri tersebut mendapatkan perubahan di mana dalam ketentuan Surat Dirjen

¹ Republik Indonesia, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak atas Tanah tertanggal 6 Maret 1982, Diktum Kedua.

Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Nomor 594/1492/AGR di dalamnya diterangkan mengenai jenis kuasa mutlak yang dilarang digunakan dan juga jenis kuasa mutlak yang diperbolehkan, yang tidak termasuk sebagai kuasa mutlak yang dilarang adalah:

1. Penggunaan kuasa mutlak yang dimaksud dalam Pasal 3 blanko akta jual beli sebagai ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961.
2. Penggunaan kuasa penuh sebagai dicantumkan dalam perjanjian pengikatan jual beli yang aktanya dibuat oleh seorang Notaris.
3. Penggunaan kuasa untuk memasang hipotik yang aktanya dibuat oleh Notaris.²

Dengan diberlakukannya kembali klausula kuasa mutlak tersebut selanjutnya dalam praktek menimbulkan penyimpangan-penyimpangan, seperti selain pembuatan suatu perikatan atau perjanjian jual beli dibuatkan juga suatu kuasa untuk menjual/kuasa jual yang dibuat secara terpisah. Akibatnya seringkali seorang yang membeli hak atas tanah tidak menindak lanjuti perikatan atau perjanjian jual beli tersebut dengan melakukan jual beli dan pendaftaran peralihan haknya ke Kantor Pertanahan setempat.

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk kuasa mutlak dalam jual beli tanah?
2. Bagaimana penyimpangan yang terjadi atas kuasa mutlak setelah keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982?
3. Bagaimana kedudukan hukum terhadap para pihak dalam kuasa mutlak tersebut?

Sesuai dengan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa bentuk kuasa mutlak dalam jual beli tanah.

² Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, *Tata laksana Pengurusan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Yayasan Huda Bina Sejahtera, 1985), hlm.106, tidak termasuk dalam kuasa mutlak yang dilarang adalah kuasa mutlak sebagaimana tercantum dalam Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Hipotik yang aktanya dibuat oleh Notaris tersebut sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

2. Untuk mengetahui dan menganalisa penyimpangan yang terjadi atas kuasa mutlak setelah keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan hukum terhadap para pihak dalam kuasa mutlak tersebut.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, dengan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari:³

1. Bahan hukum primer yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan utama yang dipakai dalam rangka penelitian ini di antaranya adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, Surat Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Nomor 594/1492/AGR, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan pelaksanaannya, serta peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan penggunaan kuasa mutlak.
2. Bahan hukum sekunder yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil seminar, hasil karya dari para ahli hukum, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan penggunaan kuasa mutlak.
3. Bahan hukum tertier yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, surat kabar, makalah yang berkaitan dengan objek penelitian.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Bentuk Kuasa Yang Timbul Dalam Jual Beli Tanah

Walaupun pada prinsipnya penggunaan kuasa mutlak dilarang untuk digunakan dalam pembuatan akta-akta pemindahan hak (akta jual beli dll), namun ada juga kuasa mutlak yang diperbolehkan dalam arti tidak termasuk dalam larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24

³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm.53.

tahun 1997 maupun Instruksi Mendagri Nomor 14 tahun 1982. Yang tidak termasuk dalam larangan tersebut adalah kuasa-kuasa yang merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan atau merupakan satu kesatuan dari suatu perjanjian (*integrerend deel*) yang mempunyai alas hukum yang sah atau kuasa yang diberikan untuk kepentingan penerima kuasa agar penerima kuasa tanpa bantuan pemberi kuasa dapat menjalankan hak-haknya untuk kepentingan dirinya sendiri.⁴

Pemberian kuasa mutlak yang dikaitkan dengan perjanjian pengikatan jual beli atas tanah dianggap tidak identik dengan kuasa yang dilarang sebagaimana diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982.⁵ Dalam praktek kenotariatan, Notaris seringkali memasukkan klausul kuasa mutlak dalam akta yang dibuatnya. Pemberian kuasa mutlak yang merupakan klausul dalam akta yang dapat dibuat secara notariil dapat diberikan dengan syarat-syarat :

1. adanya perjanjian pokok;
2. hak-hak pemberi kuasa sudah terpenuhi;
3. para pihak asal tidak boleh disubstitusikan dengan pihak lain.
4. Merupakan bagian tidak terpisah dari perjanjian pokoknya.⁶

Dampak sebuah surat kuasa mutlak adalah pemberi kuasa tidak dapat mencabut kuasanya dari penerima kuasa. Biasanya sebuah surat kuasa akan dianggap sebagai surat kuasa mutlak dengan dicantumkan klausula bahwa pemberi kuasa akan mengabaikan (*waive*) Pasal 1813 *jo.* Pasal 1814 KUHPerdara mengenai cara berakhirnya pemberian kuasa.⁷

Menurut Pasal 1813 *jo.* Pasal 1814 KUHPerdara tersebut, kuasa akan berakhir dengan penarikan kembali kuasa dari pemberi kuasa, pemberitahuan penghentian kuasa oleh penerima kuasa, meninggal, pengampuan atau pailitnya pemberi kuasa maupun penerima kuasa.

Dengan pencantuman klausula yang mengabaikan kedua pasal itu, maka pemberi kuasa menjadi tidak dapat lagi menarik kembali kuasanya tanpa kesepakatan pihak penerima kuasa. Dasar pemikiran yang mendukung pengabaian Pasal 1813 *jo.* Pasal 1814 *a quo* adalah karena hukum perdata memiliki prinsip sebagai hukum pelengkap atau *aanvullend recht*. Selain itu tentu saja prinsip inti

⁴ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Cet. Kedua, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2008), hlm.6.

⁵ Hasil wawancara dengan Ibu Chairani Bustami, Medan, tanggal 12 Februari 2015.

⁶ Hasil wawancara dengan Ibu Chairani Bustami, Medan, tanggal 12 Februari 2015

⁷ Hasil wawancara dengan Ibu Chairani Bustami, Medan, tanggal 12 Februari 2015

dari semua perjanjian, yaitu *pacta sunt servanda*, asas konsensualisme, dan asas kebebasan berkontrak.

Pencantuman persetujuan dari pemberi kuasa untuk mengabaikan Pasal 1813 *jo.* Pasal 1814 KUHPerdato merupakan praktek yang tidak lazim. Sebagai hukum pelengkap, memang ada beberapa pasal dalam KUHPerdato yang dapat diabaikan. Namun penyimpangan itu hanya berlaku untuk pasal-pasal tentang perjanjian dalam buku III KUHPerdato, itupun tidak semua pasal boleh diabaikan begitu saja. Sedangkan ketentuan pemberian kuasa diletakkan pada Buku IV, sehingga walau ada sifat persetujuan dalam pemberian kuasa. Akan tetapi persetujuan tersebut bukanlah persetujuan bersifat dua arah dan bertimbang balik seperti perjanjian pada umumnya sebagaimana diatur dalam Buku III KUHPerdato.⁸

Sehingga tidak logis apabila Pasal 1813 KUHPerdato diabaikan, selain karena sifat dan kekuatan hukum dari pasal tersebut yang memang tidak boleh diabaikan, ketentuan pasal tersebut juga tidak dimaksudkan sebagai sesuatu yang dapat diabaikan begitu saja, apalagi oleh perjanjian saja, kecuali bila revisi tersebut dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang baru.

Sesuai dengan Pasal 1813 KUHPerdato, maka salah satu mekanisme berakhirnya surat kuasa adalah manakala pemberi kuasa meninggal, dalam pengampuan ataupun pailitnya salah satu pihak, dilihat dari segi apapun, maka syarat berakhirnya kuasa dari pasal a quo sangat logis. Yang tidak dapat diterima akal sehat adalah para pihak yang mengabaikan bunyi pasal tersebut. Karena dengan demikian mereka mengatakan bahwa walaupun salah satu pihak meninggal atau pailit, maka hubungan kuasa tersebut tetap dapat berjalan.

Mengingat kekuasaan berasal dari pihak pemberi kuasa, dengan meninggalnya pemberi kuasa, maka kekuasaan yang telah diberikan kepada orang lain yang berasal dari pemberi kuasapun akan hilang dengan sendirinya. Sementara apabila penerima kuasa yang meninggal, juga secara otomatis mengakhiri, karena penerima kuasa telah kehilangan kemampuan untuk melaksanakan kuasa tersebut. Memang dalam sebuah surat kuasa biasanya juga

⁸ Hendra Setiawan Boen, "*Tinjauan Terhadap Surat Kuasa Mutlak*", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16939/tinjauan-terhadap-surat-kuasa-mutlak>, terakhir diakses tanggal 08 Maret 2015.

dilampirkan pemberian kuasa substitusi untuk menggantikan penerima kuasa pada saat dirinya kehilangan kemampuan untuk menjalankan kuasa.

Dengan demikian, Pemberi kuasa yang terlanjur menandatangani surat kuasa semacam ini memiliki posisi kuat di hadapan pengadilan. Namun bagi penerima kuasa yang memiliki status sebagai kreditur dari pemberi kuasa, dilihat dari segi apapun untuk mencegah terjadinya pencabutan kuasa memang lemah, akan tetapi hanya terbatas yang berhubungan dengan surat kuasa tersebut, sebab penerima kuasa boleh saja memegang surat perjanjian dari pemberi kuasa yang sepakat untuk tidak melakukan pencabutan secara sepihak tanpa mempertimbangkan penerima kuasa.

Praktek pembuatan akta Notaris yang sering memasukkan klausula kuasa mutlak, merupakan kuasa yang sah apabila tidak bertentangan dengan ketentuan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 dan Surat Dirjen Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Nomor 594/1492/AGR, sedangkan kuasa mutlak yang bertentangan atau dilarang oleh peraturan perundang-undangan, misalnya pencantuman kuasa mutlak dalam Kuasa Untuk Menjual yang dibuat secara terpisah atau berdiri sendiri yang memungkinkan timbulnya penyelewengan hukum, pembatalannya tergantung kesadaran para pihak, apabila ada salah satu pihak yang merasa dirugikan dengan adanya pemberian kuasa mutlak tersebut dapat memintakan pembatalannya di depan pengadilan.

B. Penyimpangan Yang Terjadi Atas Kuasa Mutlak Setelah Keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982

1. Kuasa Mutlak Sebagai Upaya Penghindaran Pajak

Dalam praktek pelaksanaan kuasa mutlak seringkali digunakan sebagai upaya penyelundupan hukum atas pemasukkan kas Negara atau pajak Negara yaitu apabila telah dibuatkan perjanjian pengikatan jual beli, akan tetapi di samping itu dibuatkan juga Akta Kuasa Untuk Menjual secara terpisah. Dengan adanya kuasa untuk menjual secara terpisah tersebut menimbulkan kemungkinan penggunaan kuasa mutlak yang dilarang dalam ketentuan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak atas Tanah, yaitu 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.

Misalnya pihak developer/pengembang perumahan dengan pemilik tanah membuat suatu Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) dengan disertai pembuatan Kuasa Untuk Menjual secara terpisah sehingga penjualan tanah tersebut dapat dilakukan oleh pihak developer dengan calon pembeli unit perumahan menggunakan kuasa untuk menjual tanpa melalui proses balik nama dari pemilik tanah menjadi atas nama pihak developer terlebih dahulu.⁹ Dengan menggunakan kuasa untuk menjual tersebut, developer dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama pemilik tanah untuk mengalihkan/menjual kepemilikan tanahnya kepada calon pembeli unit perumahan dimaksud. Dalam hal ini potensi pemasukan Negara dari sektor pajak mengenai peralihan tanah dan bangunan serta pajak penghasilan menjadi berkurang.

2. Kuasa Yang Tidak Dapat Ditarik Kembali

Suatu janji tidak dapat ditarik kembalinya suatu kuasa tidak serta merta suatu kuasa tersebut digolongkan pada kuasa mutlak, sepanjang di dalamnya tidak mengandung muatan dalam diktum butir kedua Instruksi Mendagri Nomor 14 tahun 1982. Apalagi terkait/tentang pemberian kuasa yang tidak dapat ditarik kembali yang obyeknya bukan tanah.

Munculnya praktek kuasa mutlak tersebut karena terdapatnya kepentingan penerima kuasa yang harus dilindungi, sebagai contoh dalam jual beli tanah secara lunas akan tetapi baru dilaksanakan dengan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) karena adanya syarat jual beli yang belum dipenuhi, maka PPJB tersebut akan diikuti dengan Kuasa. Kuasa ini bersifat mutlak karena tidak ada kepentingan pemberi kuasa tetapi yang ada kepentingan penerima kuasa. Dengan demikian Kuasa Mutlak itu tidak berdiri sendiri tetapi sebagai perjanjian turutan (*accessoir*) dan harus ada perjanjian utamanya.¹⁰

Kuasa yang tidak dapat dicabut kembali berarti si pemberi kuasa tidak dapat mencabut kuasa yang diberikan tersebut. Maksud dan tujuan adanya kuasa yang diberikan oleh si pemberi kuasa dengan ketentuan tidak dapat dicabut

⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Chairul Anwar Lubis, Notaris/PPAT Kota Medan, tanggal 28 Maret 2015

¹⁰ Erman Rajaguguk, *Hukum Dan Masyarakat*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983), hlm.56.

kembali mempunyai tujuan untuk melindungi kepentingan dari si penerima kuasa. Dikarenakan setiap kuasa pada dasarnya dapat dicabut kembali oleh si pemberi kuasa.¹¹

3. Kuasa Mutlak Sebagai Upaya Untuk Memiliki Tanah Guntai

Dalam perkembangan dewasa ini penggunaan kuasa yang tidak dapat dicabut kembali juga digunakan untuk menguasai areal tanah yang luas, hal ini tentunya akan berbenturan ketentuan-ketentuan di bidang *landreform* misalnya larangan pemilikan tanah secara guntai/*absentee*, dimana dikhawatirkan pembeli tanah tersebut berdomisili di luar daerah kecamatan di mana tanah tersebut berada sehingga tanah yang dibeli tersebut tidak dapat dikelola secara efektif, selain itu juga akan berbenturan ketentuan mengenai batas minimal pemilikan tanah (pertanian), lebih jauh lagi mengenai perijinan-perijinan berkaitan dengan perolehan dan perubahan penggunaan tanah dalam rangka penanaman modal.¹²

Beberapa penyebab terjadinya pemilikan tanah pertanian secara guntai/*absentee* adalah:

- a. Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya.
- b. Seseorang yang menerima warisan tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain.
- c. Seseorang yang membeli tanah pertanian yang tempat tinggalnya terletak diluar kecamatan yang berbatasan di mana tanah pertanian tersebut terletak.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian menentukan bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tersebut, maka pemilikan tanah guntai dapat diartikan sebagai pemilikan tanah yang terletak diluar kecamatan tempat tinggal si pemilik tanah. Berdasarkan ketentuan ini maka secara yuridis batas wilayah untuk

¹¹ Hasil wawancara dengan Bapak Julion Erik Simanjuntak, Notaris/PPAT Kabupaten Deli Serdang, tanggal 30 Maret 2015

¹² Y. Wartaya Winangun, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2004), hlm.39.

menentukan apakah tanah yang dimiliki seseorang tersebut merupakan tanah guntai atau bukan adalah Kecamatan, bukan Kabupaten atau Kelurahan.

Dasar pelarangan pemilikan tanah pertanian secara guntai/*absentee* tersebut adalah ketentuan dalam Pasal 10 UUPA yang mewajibkan setiap orang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.¹³

Karena dasar pelarangan pemilikan tanah pertanian secara guntai adalah tidak mungkin orang yang tinggal diluar Kecamatan dimana tanah pertanian miliknya terletak untuk secara aktif mengerjakan dan mengusahi tanahnya, maka larangan tersebut tidak berlaku bagi pemilik tanah pertanian yang tinggal diluar kecamatan letak tanahnya jika jarak antara tempat tinggal si pemilik dengan tanah pertaniannya masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah pertanian miliknya tersebut secara aktif (Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961), misalnya jika tanah pertanian dan tempat tinggal si pemilik tersebut terletak didekat perbatasan dua kecamatan.

C. Kedudukan Hukum Para Pihak Dalam Kuasa Mutlak

1. Kedudukan Kuasa Mutlak Sebagai Dasar Peralihan Hak Atas Tanah

Larangan kuasa mutlak yang tercantum didalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pindahan Hak Atas Tanah, dimana dinyatakan bahwa kuasa mutlak adalah kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali dan yang pada hakekatnya merupakan pindahan 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 Nomor 14 Tahun 1982 tersebut adalah adanya penyalahgunaan Kuasa Mutlak diantaranya terhadap ketentuan mengenai penetapan luas tanah pertanian yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah

¹³ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm.217.

Pertanian, pemilikan atas tanah hak oleh subjek hukum tertentu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau ketentuan mengenai pengenaan pajak atas tanah. Batas minimum kepemilikan tanah seluas 2 Ha (dua hektar) yang diatur dalam butir (8) Penjelasan Umum Perpu Nomor 56 Tahun 1960. Sedangkan penetapan batas maksimum kepemilikan tanah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) yang menentukan bahwa penetapan batas maksimum kepemilikan tanah mempertimbangkan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya.¹⁴

Mengenai larangan penggunaan kuasa mutlak dalam jual beli tanah juga tampak dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2584 K/Pdt/1986 tanggal 14 April 1988, yang dalam putusannya menyatakan bahwa kuasa mutlak mengenai jual beli tanah tidak bisa dibenarkan, terlebih pada praktiknya kerap disalahgunakan untuk penyelundupan jual beli tanah. Lebih lanjut berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 2817 K/Pdt/1994 menyatakan bahwa jual beli yang dilakukan dengan dasar kuasa mutlak maka tidak sah dan batal demi hukum. Adapun yang menyebabkan batalnya jual beli tanah, yakni tersurat dalam yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 17 K/Sip/1959 yang menyatakan bahwa jual beli yang ditinjau dalam keseluruhan mengandung ketidakberesan, seperti orang-orangnya, tidak meyakinkan secara materil dan adanya persetujuan kehendak yang bebas.

Namun apabila dihubungkan dengan syarat-syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya dan dipandang dari rasa keadilan dan asas keseimbangan dalam berkontrak serta kebutuhan masyarakat dalam praktek, maka kuasa mutlak pada hakikatnya dapat dilaksanakan asalkan merupakan suatu kesatuan dengan perjanjian pengikatan jual beli. Apabila kuasa mutlak tersebut dibuat secara terpisah, memungkinkan kuasa mutlak tersebut berdiri sendiri yang pada akhirnya memberikan peluang terjadinya penyelundupan hukum, seperti contohnya pembuatan kuasa menjual yang di dalamnya terdapat klausula kuasa yang tidak dapat dicabut oleh sebab apapun. Kuasa mutlak ini memberikan keuntungan bagi pihak pembeli dimana pembeli akan merasa aman dengan adanya pengikatan jual beli dan kuasa mutlak ini karena pihak pembeli

¹⁴ Hasil wawancara dengan Ibu Junita Ritonga, Notaris/PPAT Kota Medan, tanggal 13 Februari 2015

telah membayar lunas semua pembayaran namun belum mendapatkan bukti pemilikan hak (sertipikat) yang dapat dibalik nama ke atas namanya.¹⁵ Namun sebaliknya, pemberian kuasa mutlak tersebut akan merugikan pihak penjual tanah apabila harga pembayaran tanah belum terbayar lunas namun pihak pembeli telah mendapat suatu kuasa untuk menjual yang bersifat kuasa mutlak. Kepentingan penjual tanah dalam hal ini sangat dirugikan, karena bisa saja penerima kuasa untuk menjual tersebut melaksanakan isi kuasa untuk menjual untuk mengalihkan kepemilikan tanah itu kepada pihak ketiga.

Pemberian kuasa mutlak dalam bentuk kuasa untuk menjual tersebut, memiliki sisi baik dan sisi buruk. Di satu sisi, pemberian kuasa mutlak tersebut dapat melindungi kepentingan pembeli tanah dalam hal harga pembayaran atas tanah tersebut telah dibayar lunas, misalnya setelah PPJB selesai dilaksanakan pihak penjual tidak mau atau keberatan menandatangani akta jual beli di hadapan PPAT maka pihak pembeli dapat bertindak untuk dan atas nama pihak penjual tanah untuk melaksanakan peralihan hak di hadapan PPAT. Sedang sisi buruknya, dengan pemberian kuasa mutlak tersebut pihak pembeli, dalam hal harga pembayaran tanah belum dibayar lunas oleh pembeli, bisa saja pihak pembeli kemudian wanprestasi tidak melunasi harga pembayaran tanah tersebut kepada pihak penjual sedang tanah dimaksud telah dialihkan kepada pihak ketiga. Oleh karena itu pemberian kuasa mutlak tersebut bisa saja dilakukan selama harga pembayaran telah dibayar lunas oleh pihak pembeli kepada pihak penjual.¹⁶

Jika dilihat, hal ini merupakan suatu fenomena yang sering terjadi dalam setiap jual beli atas tanah. Dan masyarakat pun terutama para pihak yang akan melakukan perjanjian jual beli hak atas tanah mempunyai alasan yang kuat untuk tetap melakukan pengikatan jual beli dan kuasa mutlak. Walaupun Pemerintah telah melarang penggunaan kuasa mutlak, misalnya bagi pihak pengembang perumahan, namun dalam prakteknya kuasa mutlak yang dibuat adalah terhadap persilnya bukan tanahnya. Selain itu ada praktek pemberian kuasa mutlak dengan

¹⁵ Hasil wawancara dengan Ibu Junita Ritonga, Notaris/PPAT Kota Medan, tanggal 13 Februari 2015

¹⁶ Hasil wawancara dengan Ibu Junita Ritonga, Notaris/PPAT Kota Medan, tanggal 13 Februari 2015

jangka waktu tertentu misalnya 1 tahun, apabila telah lewat jangka waktunya harus dibuatkan kuasa baru.¹⁷

Hal ini disebabkan karena telah terjadi penyimpangan terhadap tujuan instruksi tersebut. Dimana sebelumnya instruksi tersebut ditujukan kepada lahan pertanian. Akan tetapi saat ini telah terjadi penyimpangan dan mulai merambah pada tanah-tanah yang bukan dimanfaatkan untuk lahan pertanian. Instruksi tersebut pun mungkin merupakan reaksi terhadap sinyalemen dari berbagai kalangan hukum bahwa dewasa ini dalam bidang agraria banyak terjadi penghindaran hukum (*law evasion*) dengan melakukan perbuatan terselubung antara lain dalam bentuk-bentuk sebagai berikut :

- a. Untuk menghindari larangan pemilikan tanah melewati maksimum tertentu, maka orang yang telah memiliki tanah dalam batas maksimal masih menambah luas tanahnya dengan penggunaan kuasa mutlak. Akta yang dibuat bukanlah Akta Jual Beli Tanah, melainkan dengan kuasa mutlak yang mana segala wewenang yang ada pada pemilik diserahkan kepada penerima kuasa. Secara formil orang tersebut hanya penerima kuasa, tetapi secara materil ia adalah pemilik tanah. Atas nama siapa tanah tersebut terdaftar bukanlah menjadi soal, yang penting adalah wewenang atau kekuasaan ada pada penerima kuasa. Hal ini akan menimbulkan bertambahnya penguasaan tanah guntai/*absentee*.
- b. Orang atau Badan yang berdasarkan peraturan yang berlaku tidak diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah dengan meminjam nama orang lain yang tidak terkena larangan tersebut. Biaya pembelian tanah disediakan oleh orang tersebut. Akta jual beli dan sertifikat tanah hak milik terdaftar atas nama orang yang dimintai tolong tersebut, kemudian orang yang dimintai tolong tersebut barulah membuat surat kuasa mutlak dengan akta notaris untuk pemilik sebenarnya ini agar ia dapat melakukan segala hak dan kewajiban yang umumnya hanya ada pada pemilik tanah.

Pemberian kuasa pada awalnya diberikan untuk kepentingan pemberi kuasa, bahwa dalam perkembangan selanjutnya pemberian kuasa justru untuk melindungi kepentingan penerima kuasa. Bahwa pemberian kuasa untuk

¹⁷ Hasil wawancara dengan Ibu Junita Ritonga, Notaris/PPAT Kota Medan, tanggal 13 Februari 2015

kepentingan penerima kuasa ternyata dalam praktek dapat dipenuhi dengan bentuk kuasa mutlak.¹⁸ Dan berkaitan dengan Bidang Hukum Agraria, pemberian kuasa mutlak dibatasi oleh Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982.

Pemberian kuasa mutlak yang merupakan klausul dalam perjanjian pengikatan jual beli tanah yang dibuat secara notariil akta dapat diberikan dengan syarat-syarat:¹⁹

- a. Adanya perjanjian pokok;
- b. Hak-hak pemberi kuasa sudah terpenuhi.
- c. Pelaksanaan jual beli diberikan hanya kepada pihak pembeli/pihak kedua sendiri, tidak diperbolehkan menggunakan hak substitusi kepada orang lain.
- d. Pemberian kuasa mutlak demikian harus diberikan dengan ketentuan bahwa kuasa tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengikatan jual beli, artinya mengikuti perjanjian pokoknya.

Pihak Kantor Pertanahan Kota Medan sendiri seringkali menerima pendaftaran peralihan hak atas tanah yang dilakukan atas dasar kuasa untuk menjual, yang kadang terdapat klausula kuasa mutlak di dalamnya. Selama kuasa menjual tersebut dibuat secara notariil, dalam arti dibuat dalam bentuk akta notariil yang dibuat di hadapan Notaris atau minimal dibuat secara dibawah tangan namun dilegalisasi oleh Notaris, maka peralihan hak atas tanah yang dilakukan atas dasar kuasa untuk menjual tersebut tetap dapat dilanjutkan proses pendaftaran peralihan hak atas tanahnya.²⁰

Kantor pertanahan Kota Medan dalam upaya mencegah timbulnya ekses negatif dari pemberian kuasa untuk menjual yang di dalamnya terdapat klausula kuasa mutlak, yaitu dengan menolak peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh pihak yang berada di luar wilayah tanah tersebut berada, terutama terhadap objek hak atas tanah pertanian yang pembelinya memiliki Kartu Tanda Penduduk di luar wilayah tempat lokasi tanah tersebut berada.²¹

¹⁸ Hasil wawancara dengan Ibu Chairani Bustami, Medan, tanggal 12 Februari 2015.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Chairani Bustami, Medan, tanggal 12 Februari 2015.

²⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Edward Saragih, Seksi Pengukuran Tanah Kantor Pertanahan Kota Medan, tanggal 27 Maret 2015

²¹ Hasil wawancara dengan Bapak Edward Saragih, Seksi Pengukuran Tanah Kantor Pertanahan Kota Medan, tanggal 27 Maret 2015

Penggunaan kuasa mutlak sebagai cara untuk mengadakan pemindahan hak atas tanah, tidak lain adalah suatu cara terselubung untuk mengadakan pemindahan hak atas tanah yang dalam prakteknya berada di luar jangkauan kontrol/pengawasan Pemerintah, sehingga penggunaan kuasa mutlak tersebut praktis akan mengakibatkan timbulnya ekses-ekses negatif yang luas. Kuasa mutlak merupakan jual beli tanah secara terselubung, dimana di dalam klausul kuasa mutlak selalu dicantumkan “kuasa yang tidak dapat dicabut kembali” dan si penerima kuasa dapat melakukan perbuatan apapun juga baik itu tindakan pengurusan maupun tindakan kepemilikan atas tanah yang dimaksud. Ekses-ekses negatif sebagaimana dimaksud di atas yaitu penggelapan pajak, peralihan hak atas tanah dengan kuasa mutlak tidak memberikan kepastian hukum.

Mengingat pentingnya sebuah peralihan hak atas tanah yang harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka sudah sewajarnya Notaris/PPAT sebagai pejabat yang berwenang dalam membuat perjanjian seharusnya tidak bertentangan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah dan Pasal 39 ayat 1 huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Setiap permasalahan pertanahan yang muncul harus diupayakan untuk ditangani, agar tidak meluas menjadi masalah yang dapat menimbulkan keresahan masyarakat yang berdampak sosial, ekonomi, politik dan keamanan. Dalam kerangka inilah kebijakan pertanahan dalam menangani sengketa, konflik, dan perkara pertanahan dilakukan secara sistematis dan terpadu, diantaranya dengan cara mengelompokkan permasalahan menurut tipologinya dan kemudian dilakukan pengkajian untuk mencari akar masalahnya.

Notaris/PPAT wajib menerapkan asas kecermatan dalam melaksanakan kewajibannya. Asas Kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas pengambilan keputusan sehingga keputusan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan tersebut diambil atau diucapkan.

Pasal 39 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan PPAT berhak menolak apabila salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu kuasa mutlak yang pada hakekatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak.

Dengan demikian pembuatan akta jual beli PPAT berdasarkan kuasa mutlak tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yakni Pasal 39 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan oleh PPAT, maka PPAT dapat dikenakan sanksi secara administrasi dan perdata.

Pasal 62 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Presiden Republik Indonesia, menyebutkan “Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”. PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.

Aturan-aturan umum mengenai Jual Beli diatur dalam Pasal 1457 - Pasal 1546 KUHPperdata. Inti konsep jual beli menurut KUHPperdata diatur dalam Pasal 1457 dan Pasal 1458, yang memuat definisi dan saat terjadinya jual beli. Pasal 1457 KUHPperdata: “Jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan”.

Pasal 1458 KUHPperdata: “Jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, segera setelah orang-orang itu mencapai kesepakatan tentang barang tersebut beserta harganya, meskipun barang itu belum diserahkan dan harganya belum dibayar”. Jadi terjadinya jual beli menurut KUHPperdata semata-mata oleh

adanya kesepakatan antara para pihak, hal yang berbeda dengan konsep Hukum Adat yang dianut oleh Undang Undang Pokok Agraria yang menganut prinsip terang dan tunai. Sehingga dalam praktek muncul suatu kreasi (penemuan hukum/ terobosan hukum) yang menggabungkan dua konsep tersebut yang saat ini dikenal sebagai Perjanjian Pengikatan Jual Beli. Perjanjian Pengikatan Jual Beli adalah suatu perjanjian antara pihak penjual dan pihak pembeli mengenai suatu obyek tertentu dan harga tertentu dimana "secara materiil" hak kepemilikan dan/atau penguasaan atas obyek telah dialihkan kepada pihak pembeli yang juga telah melunasi harga obyek yang dibelinya tersebut, dan peralihan hak secara formil akan segera dilaksanakan menurut peraturan perundangan dibidang Agraria/ Pertanahan, yaitu apabila syarat dan ketentuan dalam Perjanjian tersebut dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah dipenuhi oleh para pihak.

IV. Kesimpulan Dan Saran

A. Kesimpulan

1. Bentuk kuasa mutlak yang timbul dalam jual beli tanah dan bangunan yaitu kuasa mutlak yang tertera dalam Pasal 5 perikatan jual beli yang dibuat dihadapan Notaris, kuasa mutlak yang tertera dalam dalam Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), kuasa mutlak yang tertera dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dalam perjanjian kredit yang dibuat dengan bank, kuasa mutlak dalam Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi (PHGR) Pasal 4.
2. Penyimpangan yang terjadi atas kuasa mutlak setelah keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 yaitu setelah direvisi tanggal 30 Maret 1982, jika tidak direvisi atau diperbaiki maka semua jual beli yang terjadi jika penjual meninggal dunia maka tanah itu kembali kepada ahli warisnya. Oleh karena itu akan terjadi kekacauan karena pembeli dirugikan, sehingga oleh Pemerintah diperbaiki dengan Surat Edaran Dirjen Agraria Nomor 594/1492/AGR tanggal 30 Maret 1982 seperti yang terjadi sampai hari ini.
3. Kedudukan hukum terhadap para pihak dalam kuasa mutlak adalah kuasa mutlak pada hakikatnya dapat dilaksanakan asalkan merupakan suatu kesatuan dengan perikatan jual beli. Kuasa mutlak ini memberikan

keuntungan bagi pihak pembeli dimana pembeli akan merasa aman dengan adanya perikatan jual beli dan kuasa mutlak ini karena pihak pembeli telah membayar lunas semua pembayaran namun belum mendapatkan bukti pemilikan hak (sertipikat) yang dapat dibalik nama ke atas namanya. Setiap jual beli sementara terdapat kuasa mutlak tersebut dibenarkan oleh Mahkamah Agung, sehingga sampai hari ini perikatan jual beli tetap berlangsung dan terjadi.

B. Saran

1. Disarankan kepada Notaris dalam pembuatan kuasa jual, selain harus memenuhi norma-norma yang berlaku, yaitu norma kepatutan, norma agama dan norma kesusilaan, juga harus berpegang teguh pada kode etik jabatan dan peraturan jabatan Notaris serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Disarankan kepada Badan Pertanahan Nasional setempat lebih teliti dan seksama memeriksa kelengkapan berkas-berkas pendukungnya, dan melakukan upaya pencegahan penyalahgunaan kuasa mutlak dalam jual beli tanah, dengan menolak proses pemindahan hak atas tanah berdasarkan kuasa mutlak agar tidak terjadi penyelundupan hukum dalam proses balik nama sertipikatnya.
3. Disarankan kepada pembeli agar memperhatikan dengan sungguh-sungguh rumah dan tanah yang akan dibeli, apa surat-suratnya walaupun sertipikat tetapi belum dibalik nama ke atas nama pembeli terdahulu nanti akan memberatkan pembeli terakhir, karena apabila terjadi penyelundupan hukum/penyimpangan penggunaan kuasa mutlak dalam proses jual beli tersebut kemudian timbul sengketa maka pembeli akan direpotkan dengan urusan balik nama sertipikat dan kepemilikan hak atas tanah yang bersangkutan.

Daftar Pustaka

A. Buku-Buku

Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri. *Tata laksana Pengurusan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Yayasan Hudaya Bina Sejahtera, 1985.

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1990.

Budiono, Herlien. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. Cet. Kedua. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti. 2008.

Rajaguguk, Erman. *Hukum Dan Masyarakat*. Jakarta: PT. Bina Aksara. 1983.

Winangun, Y. Wartaya. *Tanah Sumber Nilai Hidup*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius. 2004.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana. 2012.