

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum merupakan salah satu sarana yang dibutuhkan semua orang dalam mengisi kehidupannya terutama pada sistem perekonomian yang memasuki era globalisasi. Kebutuhan tersebut berupa undang-undang, peraturan hukum yang jelas dan mempunyai kepastian hukum serta tindakan pengkonstatiran hukum atau dengan kata lain penulisan dalam bentuk hukum yang mengikat antara beberapa pihak. Dalam kehidupan interaksi antara masyarakat baik dari sisi perbuatan hukum antara masyarakat satu dengan yang lainnya perlu dibuatkan suatu hubungan hukum agar memiliki legalitas, yang mana salah satu fungsi hukum adalah untuk memberikan kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat.¹

Lembaga Notariat di Indonesia berasal dari negeri Belanda dan dikenal sejak Belanda menjajah Indonesia. Pada mulanya Lembaga Notariat ini terutama diperuntukkan bagi Bangsa Belanda dan golongan Eropa lainnya serta golongan Bumi Putera yang karena undang-undang maupun karena suatu ketentuan dinyatakan tunduk kepada hukum yang berlaku untuk golongan Eropa dalam bidang Hukum Perdata, atau menundukan diri pada *Burgelijk Wetboek* (BW), atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disingkat K.U.H.Perdata).²

Salah satu perwujudan jaminan kepastian hukum di bidang keperdataan ialah notaris sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) yang harus profesional karena mewakili negara menjalankan tugas dan fungsi sosialnya di dalam pembuatan akta

¹ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia-Suatu Penjelasan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 1.

² *Ibid.*, hlm. 2.

sebagai alat bukti yang berupa “akta otentik”.³ Keberadaan jabatan sebagai notaris sangat penting dan dibutuhkan masyarakat luas, mengingat fungsi notaris adalah sebagai Pejabat Umum yang membuat alat bukti tertulis berupa akta otentik. Dalam setiap perkara, baik perkara perdata maupun pidana, pasti tidak akan lepas dari pembuktian. Pembuktian merupakan sesuatu yang mutlak harus ada. Menang atau kalahnya seorang penggugat atau tergugat, tergantung kevalidan bukti-bukti yang diajukan ke pengadilan. Semakin kuat bukti, maka semakin kuat pula keyakinan seorang hakim mengenai kebenaran suatu perkara. Salah satu bentuk alat bukti adalah akta. Akta atau surat yang otentik bisa dikatakan sebagai alat bukti yang paling sempurna.⁴

Fungsi akta otentik dalam hal pembuktian tentunya diharapkan dapat menjelaskan secara lengkap dalam proses pembuktian di persidangan sebagai bentuk pelaksanaan tanggung jawabnya karena pada proses peradilan berdasarkan hukum acara pidana, di dalamnya terdapat proses pembuktian, yang menekankan pada alat-alat bukti yang sah menurut Pasal 184 KUHP, artinya dalam perkara pidana akta notaris merupakan alat bukti yang tidak mengikat penyidik dan hakim dalam pembuktian, atau bersifat bebas. Apabila dalam perkara perdata, akta otentik yang dikeluarkan oleh Notaris sebagai pejabat yang diangkat oleh pemerintah merupakan alat bukti yang bersifat mengikat dan memaksa, mengandung maksud hakim harus membenarkan akta otentik tersebut. Adapun akta notaris batal demi hukum apabila tidak memenuhi syarat subyektif dan syarat obyektif.

Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat. Melalui akta otentik yang menentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum,

³ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴ Baharudin, *Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Proses Jual Beli Tanah*, Jurnal Hukum Universitas Bandar Lampung, 2014, hlm. 2.

dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa. Walaupun sengketa tersebut tidak dapat dihindari, dalam proses penyelesaian sengketa tersebut, akta otentik yang merupakan alat bukti tertulis terkuat dan terpenuh memberi sumbangan nyata bagi penyelesaian perkara secara murah dan cepat. Suatu akta adalah otentik, bukan karena penetapan undang-undang, akan tetapi karena dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum. Otentisitas dari akta Notaris bersumber dari ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dimana Notaris dijadikan sebagai “pejabat umum”, sehingga akta yang dibuat oleh Notaris dalam kedudukannya tersebut memperoleh sifat akta otentik.⁵

Selain membuat akta otentik, salah satu fungsi lain yang sedemikian penting adalah sebagai penasihat hukum dan pemberi informasi dalam langkah pembuatan akta otentik, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Dalam membuat alat bukti tertulis berupa akta otentik yang dilakukan notaris adalah mencatat kehendak dari para pihak atau penghadap untuk dinyatakan dalam akta yang dibuat oleh dan dihadapannya, agar tidak melanggar undang-undang, sekaligus agar kehendak pihak terlaksana secara baik dan benar.⁶

Dengan melakukan fungsi sebagai penasihat hukum (*legal advisor*) tersebut bisa diartikan notaris tidak pasif atau berperan sebagai “*dithaphone*” yang hanya menerima begitu saja apa yang diminta oleh pihak-pihak untuk dituangkan kedalam akta, tetapi juga harus berperan aktif dengan membuat penilaian terhadap isi dari akta yang dimintakan dan tidak perlu ragu untuk menyatakan keberatan atau menolak atau

⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

⁶ Pasal 15 Ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

jika kepentingan pihak yang memintanya tidak sesuai dengan kelayakan maupun undang-undang.⁷

Hal-hal yang berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan tanah tidak terlepas dari peran serta Notaris/PPAT. Salah satu tugas notaris dan PPAT mengenai tanah, adalah dalam hal pembuatan akta pengalihan hak atas tanah dengan menggunakan kuasa. Pada tahun-tahun terakhir ini, di samping kuasa-kuasa yang lazim dikenal seperti kuasa umum, kuasa khusus, dan lain-lain jenis kuasa, ada satu lembaga kuasa dalam masyarakat umum yang dikenal dengan sebutan “kuasa mutlak”.⁸

Pemberian kuasa dalam bentuk akta notaris lahir karena adanya perikatan yaitu suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih (Pasal 1313 KUHPerdata).⁹ Dalam pembuatan akta, seorang notaris harus mengacu pada ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata yang berbunyi : “untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu sepakat mereka mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal”.¹⁰ Disamping Pasal 1320 KUHPerdata, dalam pembuatan perjanjian berlaku asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerdata yang berbunyi : “setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.¹¹ Pembatasan asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian diatur dalam Pasal 1337 KUHPerdata yang berbunyi

⁷ A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa Notaris Di Indonesia*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2010, hlm. 3.

⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

⁹ Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

¹⁰ Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

¹¹ Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

“suatu sebab adalah terlarang, apabila oleh Undang-Undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”.¹²

Pemberian kuasa diatur dalam Pasal 1792 sampai dengan Pasal 1819 KUHPerdara, atau dalam titel XVI Buku ke III. Adapun dalam Pasal 1792 KUHPerdara disebutkan bahwa : “Pemberian kuasa adalah suatu persetujuan dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”.¹³ Pemberian kuasa dalam perkembangannya menjadi luas sekali.

Pada ketentuan Pasal 1795 KUHPerdara dapat disimak macam-macam pemberian kuasa yaitu pemberian kuasa yang dilakukan secara khusus, yaitu mengenai hanya satu kepentingan tertentu atau lebih. Pada pihak lain ada pemberian kuasa secara umum, meliputi segala kepentingan si pemberi kuasa. Demikian pula dalam cara pemberian dan penerimaan kuasa dapat dilakukan dengan berbagai macam cara yaitu dengan akta otentik (*Notarieel*) yang dibuat oleh Notaris, dengan akta bawah tangan (*Onderhands geschrift*), surat biasa dan atau dengan lisan.¹⁴

Ada beberapa macam pemberian kuasa yang umum dikenal oleh masyarakat, karena seringkali dijumpai dalam kehidupan bermasyarakat. Macam pemberian kuasa itu dapat ditinjau dari berbagai sebab, sebagaimana disebutkan oleh Subekti bahwa : berdasarkan sifat perjanjiannya, maka pemberian kuasa dapat merupakan pemberian kuasa umum, maupun pemberian kuasa khusus. Adapun yang dimaksud dengan pemberian kuasa umum, adalah pemberian kuasa yang dirumuskan dalam kata-kata umum, hanya meliputi perbuatan-perbuatan pengurusan. Sedangkan pemberian kuasa khusus adalah pemberian kuasa mengenai hanya satu kepentingan tertentu atau lebih, artinya untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, diperlukan pemberian kuasa

¹² Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

¹³ Pasal 1792 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

¹⁴ Komar Andasmita, *Notaris II*, Sumur, Bandung, 1982, hlm. 453.

khusus yang menyebutkan perbuatan yang harus dilakukan. Demikian terbaca dalam Pasal 1795 KUHPerdara.¹⁵

Sifat persetujuan kuasa adalah kontrak konsensual, artinya dengan adanya persetujuan pemberian kuasa, hal itu sudah berkekuatan yang mengikat diantara para pihak. Pada pemberian kuasa (*lastgeving*) kepada penerima kuasa agar selalu memperhatikan ketegasan isi dari surat kuasa tersebut dalam suatu perjanjian yang dilakukan oleh pemilik kebendaan dalam suatu perbuatan hukum. Dalam hal ini penerima kuasa tidak boleh melampaui batas kewenangannya yang diberikan oleh pemberi kuasa karena mengingat bahwa penerima kuasa hanya sebatas mewakili yaitu untuk dan atas nama pemberi kuasa. Dalam perkembangan selanjutnya, maksud dan tujuan dari pemberian kuasa yang diatur dalam Pasal 1795 KUHPerdara tersebut mengalami pergeseran. Adapun pergeseran yang dimaksud adalah batasan-batasan yang ditetapkan dalam Pasal 1796 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa pemberian kuasa hanya meliputi perbuatan-perbuatan pengurusan, dan Pasal 1797 KUHPerdara yang juga menyebutkan bahwa si kuasa tidak diperbolehkan melakukan sesuatu apapun yang melampaui kuasanya, tidak selalu harus diindahkan, demikian pula batasan-batasan yang lain yaitu Pasal 1813 KUHPerdara mengenai waktu berakhirnya pemberian kuasa dapat disimpangi. Dan pergeseran inilah yang disebut oleh lembaga pemberian kuasa sebagai kuasa mutlak.

Transaksi jual beli yang menggunakan kuasa jual mutlak sebagai dasar pembuatan akta jual beli Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) dan balik nama sertipikat hak milik pada Kantor Badan Pertanahan telah dilarang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan

¹⁵ Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 143.

Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah. Meskipun kedua larangan tersebut telah berlaku kurang lebih selama 19 tahun dan 34 tahun, akan tetapi fakta membuktikan bahwa larangan tersebut tidak menghilangkan praktik penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah sampai dengan hari ini.

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, diinstruksikan kepada semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan semua Bupati/Wali kota madya Kepala Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia untuk :

1. Pertama : 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.
 2. Kedua :
 - a. Kuasa Mutlak yang dimaksud dalam Diktum Pertama adalah kuasa yang di dalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa.
 - b. Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah adalah Kuasa Mutlak yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum dapat dilakukan oleh pemegang haknya.
 3. Ketiga : Melarang Pejabat-pejabat Agraria untuk melayani penyelesaian status hak atas tanah yang menggunakan Surat Kuasa Mutlak sebagai bahan pembuktian pemindahan hak atas tanah.
 4. Keempat : Hal-hal yang berkaitan dengan larangan penggunaan Kuasa Mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah, akan diatur lebih lanjut dalam bentuk suatu peraturan-peraturan perundang-undangan.
 5. Kelima : Instruksi ini mulai berlaku terhitung sejak tanggal ditetapkan.
- Larangan sebagaimana diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14

Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu :

- (1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika :
 - a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang

bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftardaftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau

- b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
 1. Surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
 2. Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
- c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
- d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
- e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- f. Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
- g. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Maksud dan tujuan adanya kuasa mutlak adalah sebagai bentuk persetujuan dengan mana seorang memberi kekuasaan kepada seseorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan. Kuasa mutlak menurut Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah adalah kuasa yang mengandung unsur-unsur :¹⁶

- a) Tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa.
- b) Memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang haknya.

Klausul kuasa mutlak sendiri tidak dilahirkan oleh undang-undang melainkan oleh asas kebebasan berkontrak, dimana setiap pribadi bebas membuat perjanjian

¹⁶ Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai pemindahan Hak Atas Tanah

tentang apapun. Namun demikian asas kebebasan berkontrak tidaklah bebas sebeb-bebasnya sesuai kehendak para pihak melainkan terdapat beberapa peraturan yang membatasinya seperti Pasal 1320 Ayat (4) Jo Pasal 1337 Jo. Pasal 1338 Ayat (3) Jo. Pasal 1339 KUH Perdata. Adapun pembatasan-pembatasan tersebut adalah :

1. Konesus kedua belah pihak (Pasal 1320 Ayat (1) KUHPerdata).
2. Kecakapan para pihak yang membuat perjanjian (Pasal 1320 Ayat (2) KUHPerdata).
3. Tidak tentang causa yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan dan kepentingan umum (Pasal 1320 Ayat (4) Jo. Pasal 1337 KUHPerdata).
4. Dilakukan dengan itikad baik (Pasal 1338 Ayat (3) KUHPerdata).
5. Sesuai dengan kepatutan, kebiasaan atau undang-undang (Pasal 1339 KUHPerdata).

Namun tidak selamanya klausul kuasa mutlak dilarang penggunaannya. Dalam praktek kenotariatan, notaris seringkali memasukan 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 :¹⁷

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 terpisahkan dari perjanjian pokoknya.

Kuasa mutlak notariil dalam praktek ada yang memakai judul “perjanjian/ikatan jual beli” atau “kuasa untuk menjual”. Seperti telah dijelaskan di atas mengenai hubungan antara perjanjian dan perikatan adalah bahwa perjanjian adalah sumber dari perikatan (hubungan hukum). Kesepakatan para pihak merupakan tahap awal dari terbentuknya jual beli. Maksud dibuatnya perjanjian pengikatan jual beli, antara lain :¹⁸

1. Sertipikat belum terbit/dibuat atas nama pihak penjual, dan masih dalam proses di Kantor Pertanahan.

¹⁷ Dwi Mangestuningtyas, Tesis, *Aspek-Aspek Hukum Dalam Klausul Kuasa Mutlak Dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli*, Fakultas Hukum Program Kenotariatan Universitas Indonesia, Depok, 2002, hlm. 77.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 78.

2. Sertipikat belum atas nama pihak penjual, dan masih dalam proses balik nama keatas nama pihak penjual.
3. Sertipikat sudah ada dan sudah atas nama pihak penjual, tapi harga jual beli yang telah disepakati belum semuanya dibayar oleh pihak pembeli kepada pihak penjual.
4. Sertipikat sudah ada, sudah atas nama pihak penjual dan harga sudah dibayar lunas oleh pihak pembeli kepada pihak penjual, tetapi persyaratan belum lengkap.
5. Sertipikat pernah dijadikan sebagai jaminan di Bank dan masih belum dilakukan roya.

Melihat kepada sebab-sebab tersebut di atas, maka untuk mengamankan kepentingan penjual dan pembeli dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan misalnya terjadi ingkar janji dari para pihak, diperlukan adanya suatu pegangan atau pedoman.¹⁹ Pada kuasa mutlak yang diutamakan adalah kepentingan pihak pembeli, karena dalam kuasa mutlak notariil pihak penjual memberikan kuasa yang luas dan tidak dapat dicabut kembali, yang bersifat mutlak, yang dengan kuasa tersebut dapat melakukan segala tindakan dan perbuatan hukum mengenai tanah yang bersangkutan, semuanya itu dapat dilakukan oleh pemberi kuasa sendiri selaku pemilik.²⁰

Penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah merupakan suatu penyelundupan hukum pemindahan hak atas tanah secara terselubung dan suatu penyalagunaan hukum sebagai pemberian kuasa.²¹ Penggunaan kuasa mutlak ini akan mengganggu penertiban status serta penggunaan atas tanah.²²

Ketertarikan penulis mengangkat judul ini karena diketahui bahwa salah satu dasar PPAT menolak untuk membuat akta adalah salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak. Dari hal ini, diketahui bahwa menurut ketentuan yang berlaku, PPAT harus menolak untuk membuat akta apabila salah satu pihak atau para

¹⁹ Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermedia, Jakarta, 1998, hlm. 80.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 81.

²¹ Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 102.

²² *Ibid.*, hlm. 103.

pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak. Akan tetapi, berdasarkan data dan fakta di Kabupaten Kampar beberapa PPAT tidak menolak untuk membuat Akta Jual Beli meskipun satu pihak atau para pihak mendasarkan Akta Jual Beli tersebut menggunakan Akta Kuasa Mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Bahkan, Akta Jual Beli PPAT dengan menggunakan Akta Kuasa Mutlak tersebut, diterima oleh pihak BPN Kabupaten Kampar sebagai salah satu syarat dalam pendaftaran balik nama sertifikat hak milik atas tanah. Sedangkan perbuatan hukum yang dimaksud dalam Instruksi Mendagri ini ialah perbuatan memindahkan/mengalihkan hak atas tanah secara terselubung, yakni suatu transaksi yang pada hakikatnya merupakan suatu pemindahan/pengalihan hak atas tanah, akan tetapi dilakukan dengan cara yang tidak sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 39 huruf D, 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. Apabila diperhatikan proses pemberian kuasa mutlak ini dalam pengalihan hak atas tanah, maka dalam prakteknya hal ini dapat merugikan si pemberi kuasa karena banyak di antara penerima kuasa mutlak ini menyalahgunakan kuasa yang diterimanya untuk kepentingan yang berlainan atau untuk kepentingan pribadinya.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah ini di keluarkan sebagai usaha meniadakan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah yang sering

terjadi dalam masyarakat. Pengalihan hak atas tanah tersebut biasanya 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. Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri tanggal 6 Maret 1982, Nomor 14 Tahun 1982 *juncto* Jurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 14 April 1988 Nomor 2584. Pelarangan ini dikarenakan pembuatan kuasa mutlak banyak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang melakukan jual beli tanah secara terselubung. Di dalam klausul kuasa mutlak selalu dicantumkan kalimat “kuasa yang tidak dapat dicabut kembali”, sehingga si penerima kuasa dapat melakukan perbuatan apa pun, baik tindakan pengurusan maupun tindakan kepemilikan atas tanah yang dimaksud. Sementara itu, pembuatan surat kuasa mutlak untuk transaksi selain jual-beli tanah masih dimungkinkan, karena hukum perjanjian hanya bersifat mengatur dan dapat timbul karena adanya kesepakatan dari para pihak yang terlibat. Dalam kaitannya dengan tanah, perpindahan hak baru terjadi pada saat dibuat dan ditandatanganinya akta jual beli atas tanah yang ditransaksikan, serta saat sudah dilakukannya balik nama atau sudah terdaftar di Kantor Pertanahan. Dari uraian tersebut diatas penulis akan menguraikan dalam tugas akhir yang diberi judul **“Penggunaan Kuasa Mutlak Dalam Proses Balik Nama Sertipikat Hak Milik Di Kabupaten Kampar”**.

B. Perumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kekuatan pembuktian surat kuasa mutlak dalam penguasaan tanah ?
2. Mengapa para pihak menggunakan surat kuasa mutlak dalam penguasaan tanah ?

3. Bagaimana akibat hukum terhadap balik nama sertipikat hak milik di Kabupaten Kampar berdasarkan akta jual beli yang menggunakan kuasa mutlak ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kekuatan pembuktian surat kuasa mutlak dalam penguasaan tanah.
2. Untuk mengetahui para pihak menggunakan surat kuasa mutlak dalam penguasaan tanah.
3. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap balik nama sertipikat hak milik di Kabupaten Kampar berdasarkan akta jual beli yang menggunakan kuasa mutlak.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini ada 2 (dua) yaitu : manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis :
 - a) Menerapkan teori-teori yang di dapat dalam perkuliahan di Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang dan menghubungkannya dalam kenyataan yang ada dalam masyarakat.
 - b) Menambah pengetahuan dan literatur dibidang Kenotariatan yang dapat dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas sebagai pejabat umum.

- c) Sebagai sarana dalam mengembangkan wacana dan pemikiran sebagai mahasiswa dalam bentuk karya ilmiah bagi Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang.

2. Manfaat Praktis :

- a) Menjadi masukan sekaligus kritikan terhadap penggunaan kuasa mutlak dalam proses balik nama Sertipikat Hak Milik di Kabupaten Kampar.
- b) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang di dapat dalam perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
- c) Untuk memenuhi kewajiban peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir, untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas oleh penulis adalah penggunaan kuasa mutlak dalam proses balik nama Sertipikat Hak Milik di Kabupaten Kampar. Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimana kekuatan pembuktian surat kuasa mutlak dalam penguasaan tanah, mengapa para pihak menggunakan surat kuasa mutlak dalam penguasaan tanah, dan bagaimana akibat hukum terhadap balik nama sertipikat hak milik di Kabupaten Kampar berdasarkan akta jual beli yang menggunakan kuasa mutlak. Sehingga penelitian ini merupakan satu-satunya dan karya asli dan pemikiran yang objektif dan jujur. Keseluruhan proses penulisan sampai pada hasilnya merupakan upaya mengkaji kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui telah ada tesis penelitian terdahulu yaitu Aprina Wardhani, Program Magister Kenotariatan, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Andalas pada tahun 2019, yang berjudul

Peralihan Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Kuasa Mutlak (Studi Perkara Perdata Nomor 90/PDT.G/2013/PN.PDG). Di dalam penelitian ini yang dikaji yaitu bagaimanakah proses perkara peralihan hak milik atas tanah berdasarkan kuasa mutlak, bagaimanakah akibat hukum dari peralihan hak milik atas tanah berdasarkan kuasa mutlak dan bagaimanakah tanggung jawab Notaris/PPAT Terhadap penggunaan kuasa mutlak sebagai dasar peralihan hak milik atas tanah. Sedangkan penulis dalam penulisan ini lebih mengkaji kepada penggunaan kuasa mutlak dalam proses balik nama Sertipikat Hak Milik di Kabupaten Kampar.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.²³

Menurut Achmad Ali, kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum : *Pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan. *Kedua*, bahwa

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 58.

hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. *Ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemakaman, disamping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.²⁴

Teori kepastian hukum dapat digunakan untuk mengetahui dengan tepat aturan apa yang berlaku dan apa yang dikehendaki dari pada hukum itu sendiri. Teori ini sangat menentukan eksistensi hukum sebagai pedoman tingkah laku di dalam masyarakat. Hukum harus memberikan jaminan kepastian tentang aturan hukum.²⁵

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁶

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summon ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat

²⁴ Andre Prima Ramanda, *Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Yang Terdegradasi Nilai Pembuktiannya Menjadi Akta Dibawah Tangan*, Tesis, Universitas Andalas, Padang, 2014, hlm. 18.

²⁵ Muchtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 49.

²⁶ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan.²⁷

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²⁸

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi

²⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82.

²⁸ Riduan Syahrani, *Op., cit.*, hlm. 23.

dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

b. Teori Penguasaan Tanah

Pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain.²⁹

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. ”Sesuatu” yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat tersebut yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan.³⁰ Secara yuridis “berbuat sesuatu” yang dimaksud tersebut dapat berisi kewenangan publik dan privat. Tegasnya, pengertian penguasaan yang dimaksud dalam Hak Penguasaan Atas Tanah berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang

²⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 73.

³⁰ Boedi Harsono, *Op., cit.*, hlm. 262.

merupakan kewenangan perdata. Oleh karena itu Hak Penguasaan Atas Tanah lebih luas dari pada hak atas tanah.

Jadi hak penguasaan atas tanah yaitu hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang dikuasainya. Wewenang tersebut berisi kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan yang harus diperhatikan oleh pemegang haknya.

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik, seperti dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA, bahwa :³¹

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

³¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan, berdaulat, adil dan kemakmuran dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah yang ada sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Dalam hukum tanah nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yaitu :³²

- 1) Hak Bangsa Indonesia disebut dalam Pasal 1 UUPA, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
- 2) Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek publik.
- 3) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA, beraspek perdata dan publik.
- 4) Hak Perseorangan atau Individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas:
 - a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau pun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang

³² Boedi Harsono, *Op., cit.*, hlm. 208.

disebut dalam Pasal 16 UUPA dan Pasal 53 UUPA. Macam-macam hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA, menentukan bahwa :

1. Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan itu meliputi :

- a) Hak Milik.
- b) Hak Guna Usaha.
- c) Hak Guna Bangunan.
- d) Hak Pakai.
- e) Hak Sewa.
- f) Hak Membuka Tanah.
- g) Hak Memungut Hasil Hutan.
- h) Hak-hak yang lain termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) adalah :

- a) Hak guna air.
 - b) Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan.
 - c) Hak guna ruang angkasa.
- i) Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49 UUPA.
 - j) Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) sub (h) diatur hak atas tanah yang sifatnya sementara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 53 UUPA. Berdasarkan Pasal 53

UUPA hak atas tanah yang sifatnya sementara adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

c. Teori Surat Kuasa Mutlak

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

Ketentuan Pasal 1792 KUHPerdara tersebut menunjukkan bahwa sifat pemberian kuasa tidak lain dan mewakilkan atau perwakilan (*Vertegenwoordiging*). Pemberian kuasa sebagai wakil, yang dibuat melalui persetujuan selalu disebut kuasa atau *volmacht*. Pada dasarnya kuasa inilah yang menjadi tujuan dari persetujuan pemberian kuasa tersebut yang kemudian dimasukkan sebagai klausula dalam suatu akta notarial. Dengan kekuasaan dan pemberian kuasa tersebut maka penerima kuasa menjadi dapat berwenang melakukan tindakan atau perbuatan hukum untuk kepentingan dan atas nama pemberi kuasa. Berdasarkan kuasa tersebut ia dapat bertindak atas dasar *volmacht* dan pihak pemberi kuasa untuk mengurus dan menjalankan segala tindakan yang berkenaan dengan obyek dalam perjanjian.³³

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

³³ Sri Gambir Melati Hatta, *Beli Sewa Sebagai Perjanjian Tak Bernama Pandangan Masyarakat Dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 26.

haknya. Sedangkan jika dikaitkan dengan Pasal 1813 KUHPerdara tentang berakhirnya pemberian kuasa menyebutkan pemberian kuasa berakhir :³⁴

- a. Dengan ditariknya kembali kuasanya sipenerima kuasa.
- b. Dengan pemberitahuan penghentian kuasanya oleh sipenerima kuasa.
- c. Dengan meninggalnya, pengampuannya, atau pailitnya si pemberi kuasa maupun sipenerima kuasa.

Artinya bahwa apabila unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1813 KUHPerdara tersebut terpenuhi maka perjanjian pemberian kuasa yang dibuat berakibat tidak berkekuatan hukum lagi. Demikian apabila perjanjian pemberian kuasa tersebut dimasukkan sebagai klausula didalam suatu perjanjian pokok, misalnya dalam masalah ini yaitu perjanjian jual beli yang dikenal dengan perjanjian pengikatan jual beli, maka hal ini tergantung dari pada sah atau tidaknya perjanjian pokok tersebut, artinya apabila perjanjian pokoknya tidak sah atau batal demi hukum, maka klausula pemberian kuasa menjadi tidak berkekuatan hukum, sebaliknya apabila perjanjian pokoknya sah maka klausula pemberian kuasa menjadi berkekuatan hukum dengan syarat klausula pemberian kuasa tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, tetapi dalam hal ini jika klausula pemberian kuasa tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan, maka perjanjian pokoknya tetap sah hanya klausula kuasanya yang tidak berkekuatan hukum.³⁵

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 1338 KUHPerdara ini lebih dikenal sebagai dasar dan kebebasan membuat perjanjian atau kebebasan berkontrak.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 28.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 29.

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 pengikatan jual beli yang merupakan kuasa mutlak atau kuasa yang tidak dapat dicabut kernbali, maka jelas bahwa klausula tersebut bertentangan dengan KUHPerdara. Hal ini juga dijelaskan pada Pasal 1814 KUHPerdara tentang adanya hak dari pemberi kuasa untuk dapat menarik kembali kuasanya manakala dikehendaki.³⁶

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. **“Penggunaan Kuasa Mutlak Dalam Proses Balik Nama Sertipikat Hak Milik Di Kabupaten Kampar”**.

1. Penggunaan berarti proses, cara perbuatan memakai sesuatu, atau pemakaian.³⁷ Khususnya dalam hal penggunaan kuasa mutlak dalam proses balik nama Sertipikat Hak Milik.
2. Kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah adalah Kuasa Mutlak yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum dapat dilakukan oleh pemegang haknya.³⁸
3. Proses adalah urutan pelaksanaan atau kejadian yang saling terkait yang bersama-sama mengubah masukan menjadi keluaran.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 30.

³⁷ Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Bahasa Indonesia*, Difa Publisher, Jakarta, 2004, hlm. 391.

³⁸ Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah

4. Balik Nama adalah prosedur pergantian nama kepemilikan dalam Sertipikat Hak Milik (SHM) sebuah properti dari atas nama penjual menjadi atas nama pembeli.³⁹

Apabila terjadi transaksi jual beli untuk tanah yang telah bersertipikat antara penjual dan pembeli yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka selanjutnya akan dilakukan proses Balik Nama. Yang dimaksud Balik Nama adalah merubah status kepemilikan dari penjual sebagai pemilik tanah sebelumnya kepada pembeli sebagai pemilik tanah yang baru. Pelaksanaan proses Balik nama ini dilakukan di Kantor Pertanahan setempat dimana tanah tersebut berada. Apabila proses tersebut selesai maka pada Sertipikat tanah yang dimaksud akan tertera nama pemilik baru dari tanah tersebut yaitu nama pembeli, sedangkan nama pemilik lama dicoret. Dengan demikian proses Balik nama telah selesai dilakukan sehingga pembeli telah sah sebagai pemilik tanah yang baru. Proses ini biasanya berlangsung kurang lebih 3 sampai 4 minggu pada Kantor Pertanahan setempat. Berdasarkan hal ini maka telah terjadi pengalihan atau pemindahan hak milik secara formil.

5. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁴⁰
6. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 yang

³⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 329.

⁴⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

menyebutkan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁴¹ Khusus mengenai penyerahan hak milik atas tanah, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sudah merupakan yurisprudensi tetap bahwa pemindahan hak milik terjadi pada saat dibuatnya akta jual beli di muka PPAT, jadi bukan setelah adanya balik nama.⁴²

7. Sertipikat Hak Milik merupakan suatu keputusan (*beschikking*) badan atau pejabat tata usaha negara, yang dalam hal ini Kantor Pertanahan, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Atau dengan kata lain, sertipikat Hak Milik adalah jenis sertipikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertipikat tersebut. Berbeda dengan sertipikat Hak Guna Bangunan yang memiliki batas waktu tertentu, Sertipikat Hak Milik tidak ada batas waktu kepemilikan. Sertipikat Hak Milik dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah terhadap tanah yang dikuasainya Negara melalui Badan Pertanahan Nasional menerbitkan sertipikat hak milik atas tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah namun sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem negatif dengan berdasarkan bukti-bukti pemilikan tanah tanpa pengujian secara materiil, maka hak pemilikannya masih mengandung ketidakpastian hukum karena kebenaran datanya tidak dijamin sepenuhnya oleh pemerintah, sehingga dapat dipersoalkan oleh

⁴¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴² Riduan Syahrani, *Op., cit*, hlm. 148.

orang lain bahkan diperkarakan di Lembaga Pengadilan. Dengan demikian sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan produk pendaftaran tanah akan mempunyai kepastian hukum setelah memperoleh putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Umum yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan sertipikat diterbitkan secara sah.⁴³

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini digunakan pendekatan dengan metode yuridis empiris, yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat di lapangan.

Sedangkan jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat *deskriptif analitis* yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁴⁴

2. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian). Dalam Hal ini penulis memperoleh data melalui penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada responden,

⁴³ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008, hlm. 102.

⁴⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 25.

diantaranya Notaris/PPAT di Kabupaten Kampar, Pegawai Kantor Pertanahan di Kabupaten Kampar dan Pihak yang menggunakan kuasa mutlak sebagai dasar pembuatan Akta Jual Beli dihadapan Notaris/PPAT.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang dilakukan seperti :

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW).
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas 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 Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti :

- a) Hasil penelitian terdahulu.
- b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya, serta makalah dan artikel yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, adapun teknik pengumpulan data dilakukan sebagai berikut :

- a) Wawancara semi terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait sehubungan dengan penelitian penulis. Adapun sampel dalam penelitian ini adalah Notaris/PPAT di Kabupaten Kampar, Pegawai Kantor Pertanahan di Kabupaten Kampar dan Pihak yang menggunakan kuasa mutlak sebagai dasar pembuatan Akta Jual Beli dihadapan Notaris/PPAT yang ditetapkan dengan metode *purposive sampling*.

- b) Studi Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Pengolahan Data

Pengolahan data baik data primer yang diperoleh di lapangan maupun data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum dan bahan non hukum yang dimaksud di sini berkaitan erat dengan sistematika penulisan. Meskipun sistematika penulisan dapat berubah tetapi ia sangat membantu dalam pengolahan data yang dikumpulkan. Setiap data yang diperoleh dipilih dan disusun sesuai kategorinya masing-masing dalam metode penelitian. Kemudian data tersebut dimasukkan kedalam map. Map-map dimaksud terbagi kedalam bab-bab dan sub bab untuk mempermudah peneliti mengolahnya.

5. Teknik Analisis Data

Analisis ini merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapat suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, pandangan aparat penegak hukum, termasuk pengalaman dalam penelitian.