

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh hukum agraria. Tanah yang diatur oleh hukum agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) yang menentukan : atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Sebagai sumber kehidupan, keberadaan tanah dalam kehidupan mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting.<sup>1</sup>

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk

---

<sup>1</sup> Jayadi Setiabudi, *Panduan lengkap Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, Buku Pintar, Yogyakarta, 2013, hlm. 5.

menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. <sup>2</sup>

Pemindahan hak adalah perbuatan hukum yang memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. <sup>3</sup> Pemindahan hak dilakukan apabila status hukum hak yang akan menguasai tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah yang tersedia, dan pemegang hak atas tanah tersebut bersedia untuk memindahkan haknya. Perbuatan hukum untuk memindahkan hak yang dilakukan dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat dan pemasukan /inbreng, dimana perbuatan hukum tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan dilakukan dihadapan PPAT, kemudian didaftar pada Kantor Pertanahan setempat. <sup>4</sup>

Pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban dari pemerintah untuk memberikan kepastian hukum terutama bagi pemegang hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) selanjutnya disingkat UUPA, khususnya Pasal 19 UUPA. Hal ini kemudian ditindaklanjuti dalam peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Jakarta, Sinar Grafika.2009, hlm 31.

<sup>3</sup> Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010,hlm 147.

<sup>4</sup> *Ibid*.

disingkat PP No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah yang dimaksud tidak hanya untuk subyek hukum yang belum didaftarkan di kantor pertanahan, tetapi juga dalam hal adanya pemindahan hak atas tanah yang dialihkan kepada seseorang atau badan hukum lainnya.

Dalam hal melakukan perbuatan hukum untuk pemindahan atau mengalihkan suatu hak atas tanah haruslah dilakukan dihadapan seorang Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT) yang bertujuan untuk memperoleh kekuatan pembuktian yang sah dan dibuatkan dengan akta otentik. Khusus untuk tanah-tanah yang bersertifikat jual beli atau pengalihan hak dilakukan dihadapan PPAT, tetapi ada kalanya pelaksanaan jual beli ini dilakukan dihadapan notaris, yang dinamakan dengan Perjanjian Jual Beli/Perikatan Jual Beli.<sup>5</sup>

Sesuai dengan perkembangan zaman, Notaris/PPAT tidak hanya membuat akta-akta otentik yang ditugaskan kepadanya, tapi juga memberikan nasehat hukum (*legal advisor*) ataupun pendapat hukum (*legal opinion*), penjelasan mengenai peraturan perundang-undangan kepada pihak yang bersangkutan, serta melakukan legalisasi dan waarmeking atas surat-surat atau dokumen di bawah tangan berdasarkan ketentuan Pasal 1874 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata /*Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disingkat KUHPerdota). Oleh karena perkembangan sosial yang cepat, mengakibatkan pula perkembangan hubungan-hubungan hukum di dalam masyarakat, maka peranan Notaris menjadi sangat kompleks dan seringkali sangat berbeda dengan

---

<sup>5</sup> Nelly Sriwahyuni Siregar, *Tinjauan Yuridis Kedudukan Kuasa Mutlak Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Oleh Notaris/PPAT*, Tesis Pada Program Pasca Sarjana USU Medan, 2008, hlm.3.

ketentuan yang berlaku. Bahkan terkadang dianggap sebagai profesi yang dapat menyelesaikan masalah hukum.<sup>6</sup>

Perkembangan globalisasi yang semakin berkembang menyebabkan kebutuhan masyarakat atas jasa dari Notaris/PPAT semakin dibutuhkan. Hal ini terutama terkait dengan adanya keinginan dari masyarakat untuk menyatakan kehendak dengan alat bukti yang otentik. Notaris/PPAT merupakan pejabat umum yang mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan pelayanan dan konsultasi hukum kepada masyarakat yang membutuhkan.<sup>7</sup>

Meskipun terkesan sepele, surat kuasa hanya secarik atau beberapa lembar kertas, dampaknya relatif besar dalam penanganan perkara. Pasal 1792 KUHPerdara menyatakan bahwa “Pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seseorang memberikan kekuasaan kepada orang lain, yang menerimanya untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”. Berdasarkan sifat perjanjiannya, maka pemberian kuasa dapat merupakan pemberian kuasa umum, maupun pemberian kuasa khusus. Berdasarkan Pasal 1795 KUHPerdara yang dimaksud dengan pemberian kuasa khusus adalah pemberian kuasa mengenai hanya satu kepentingan tertentu atau lebih, artinya untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, diperlukan pemberian kuasa khusus yang menyebutkan perbuatan yang harus dilakukan. Pemberian kuasa umum adalah pemberian kuasa yang dirumuskan dalam kata-kata umum, hanya meliputi perbuatan-perbuatan pengurusan.

---

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

<sup>7</sup> Komar Andasmita, *Notaris Selayang Pandang*, Cetakan ke- 2, Alumni, Bandung, hlm 2.

Secara normatif, berdasarkan Pasal 39 ayat (1) huruf d PP No. 24 tahun 1997 menyatakan bahwa “PPAT menolak membuat akta apabila salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak”. Serta dalam Bab VIII Pasal 62 PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur mengenai sanksi menyatakan bahwa :

“PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan 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”.

Pemberian kuasa mutlak sendiri tidak diatur di dalam KUHPerdara, namun diakui di dalam dunia bisnis di masyarakat. Pemberian kuasa mutlak merupakan suatu perikatan yang muncul dari perjanjian, yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdara, yang mengakui adanya kebebasan berkontrak. Dengan pembatasan bahwa perjanjian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan harus dilandasi dengan itikad baik.

Terhadap larangan terhadap kuasa mutlak sebagaimana yang disebutkan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah (selanjutnya disingkat Instruksi Mendagri No. 14 Tahun 1982). Isi instruksi tersebut antara lain adalah menginstruksikan kepada semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan para Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II seluruh Indonesia untuk melarang Camat dan Kepala Desa atau Pejabat yang setingkat dengan itu, untuk membuat

/menguatkan pembuatan Surat Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah. Instruksi ini juga melarang pejabat-pejabat Agraria untuk melayani penyelesaian status hak atas tanah yang menggunakan surat kuasa mutlak sebagai bahan pembuktian pemindahan hak atas tanah.

Yang perlu diperhatikan lagi bahwa, larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah yang dimaksud adalah perjanjian pemberian kuasa “yang tidak mengikuti” perjanjian pokoknya. Dimana hal ini tersirat dalam Surat Dirjen Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 594/493/AGR, tanggal 31 Maret 1982.

Apabila melihat ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Surat Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Normor 594/493/AGR tersebut, dijelaskan bahwa ada beberapa penggunaan kuasa yang dikecualikan atau tidak termasuk sebagai kuasa mutlak yang dilarang penggunaannya oleh Instruksi Mendagri No. 14 Tahun 1982, yaitu misalnya penggunaan kuasa penuh sebagai dicantumkan dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yang aktanya dibuat oleh Notaris, penggunaan kuasa mutlak untuk memasang hipotik yang aktanya dibuat oleh seorang notaris dan penggunaan kuasa-kuasa mutlak lainnya yang bukan dimaksudkan sebagai pemindahan hak atas tanah.

Dalam perkara nomor 90/PDT.G/2013/PN.PDG antara Bahar dengan Henky Sutanto CS, Hj. Elly Satria, S.H, H. Hendri Final, S.H, dan Badan Pertanahan Kota Padang. Duduk perkara ini yaitu Bahar yang merupakan mamak kepala waris pengganti mamak kepala waris sebelumnya bernama Alm Wahab, bahwa semasa

hidupnya alm. Wahab memiliki harta hibah dari pusaka tinggi kaumnya dengan luas tanah 41.842 M<sup>2</sup> yang terdaftar atas 3 (tiga)sertifikat Hak Milik atas nama Wahab selaku mamak kepala waris dengan anggota kaumnya bernama : 1. Bahar 2. Rasani 3. Raja'i, beralamat di jalan Bypass Km 16,5 RT 02/RW06. Kelurahan Koto Panjang Ikur Koto, Kecamatan Koto Tangah, Kota Padang. Bahwa pada tanggal 17 Februari 1996 atas bujukan seseorang, Wahab Cs membuat kuasa terhadap Hendrino (tergugat II) , Syahwin Nikelas (tergugat III) dengan Surat Kuasa Nomor 67 tanggal 17 Februari 1996 dan tidak didahului oleh perjanjian apapun. Berbekal surat kuasa mutlak tersebut tergugat II dan tergugat III telah menjual tanah-tanah milik Wahab Cs dengan terlebih dahulu membaliknamakan sertipikat-sertipikatnya. Hal ini tentu merugikan penggugat beserta kaumnya. Pada amar putusannya hakim menyatakan bahwa surat kuasa tersebut batal dan menghukum tergugat untuk membatalkan akta jual beli atas objek perkara tersebut dan kemudian dihukum untuk menyerahkan tanah serta bangunan yang dikuasainya dalam keadaan bebas dari haknya dan hak orang lain yang mendapat hak daripadanya.

Berdasarkan uraian diatas, terjadi pertentangan antara *das sollen* (yang seharusnya atau yang ideal menurut hukum) dan *das sein* (yang terjadi atau menurut kenyataannya), PPAT idealnya harus menolak untuk membuat akta apabila salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak. Akan tetapi pada kenyataannya beberapa PPAT tidak menolak untuk membuat Akta Jual Beli meskipun satu atau para pihak mendasarkan Akta Jual Beli tersebut menggunakan akta kuasa

mutlak yang pada hakikatnya hal tersebut telah dilarang dan akan menimbulkan risiko yang besar bagi kedua belah pihak.

Adanya permasalahan tersebut di atas, menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis untuk meneliti permasalahan tersebut dengan judul: **“Peralihan Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Kuasa Mutlak (Studi Perkara Perdata Nomor 90/Pdt.G/2013/PN.PDG)”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pusat perhatian penulis dalam penelitian ini dapatlah dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses perkara peralihan hak milik atas tanah berdasarkan kuasa mutlak?
2. Bagaimanakah akibat hukum dari peralihan hak milik atas tanah berdasarkan kuasa mutlak?
3. Bagaimanakah tanggung jawab Notaris/PPAT Terhadap penggunaan kuasa mutlak sebagai dasar peralihan hak milik atas tanah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses peralihan hak milik atas tanah dengan kuasa mutlak.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum dari peralihan hak milik atas tanah dengan kuasa mutlak.



3. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab Notaris/PPAT terhadap penggunaan kuasa mutlak sebagai dasar peralihan hak milik atas tanah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperkaya khasanah teoritik bagi perkembangan ilmu hukum khususnya mengenai akibat hukum yang akan didapat dari pemindahan hak milik atas tanah berdasarkan kuasa mutlak

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi penulis dan pembaca mengenai konsekuensi yuridis penggunaan kuasa mutlak dalam hal pemindahan hak milik atas tanah.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Notaris/PPAT, praktisi hukum dalam hal pemindahan hak milik atas tanah yang menggunakan kuasa mutlak.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran yang jelas kepada masyarakat tentang konsekuensi hokum yang didapatkan apabila menggunakan kuasa mutlak dalam hal pemindahan hak atas tanah.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Terdapat beberapa karya tulis yang membahas masalah yang hampir sama dengan penulis, diantaranya :

1. Tesis dari Nelly Sriwahyuni Siregar dengan Nomor Induk Mahasiswa 067011059/MKn Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, tahun 2008, dengan judul Tinjauan Yuridis Kedudukan Kuasa Mutlak dalam Peralihan Hak Atas Tanah Oleh Notaris/PPAT. Adapun rumusan masalah dan kesimpulan dalam penelitian tersebut adalah :

- a. Mengapa kuasa mutlak sebagai tindak lanjut dari perjanjian pendahuluan dalam peralihan hak atas tanah masih dapat diberlakukan? Hal ini dikarenakan masih belum terpenuhinya syarat-syarat untuk melangsungkan jual beli di hadapan PPAT dalam hal ini adalah dalam hal pembayaran pajak.
- b. Bagaimana secara yuridis kedudukan kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah yang dibuat di hadapan Notaris/PPAT? Adalah tidak pernah dilarang dan masih sangat dibutuhkan dikalangan masyarakat selama masih menjadi satu kesatuan dengan akta perjanjian jual beli untuk menghindari terjadinya masalah dikemudian hari.
- c. Bagaimana perlindungan hukum terhadap para pihak yang telah melakukan peralihan hak atas tanah dengan memakai kuasa mutlak? Dalam hal ini si penjual boleh pergi kemana saja dan tidak perlu hadir untuk menandatangani akta jual beli yang defenitif dihadapan PPAT.

2. Tesis dari Sudarmono, mahasiswa Fakultas Hukum Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, tahun 2017, dengan judul Balik Nama Sertipikat Hak Milik Berdasarkan Akta Jual Beli yang Menggunakan Kuasa Mutlak di Kota

Pekanbaru. Adapun rumusan masalah dan kesimpulan dalam penelitian tersebut adalah:

- a. Mengapa para pihak menggunakan kuasa mutlak dalam pembuatan akta jual beli di Kota Pekanbaru? Adalah dikarenakan ketidak tahuan para pihak mengenai kuasa mutlak merupakan kuasa yang dilarang digunakan dalam peralihan hak atas tanah, demi efisiensi waktu dan masih menjadi jaminan
- b. Bagaimana proses pembuatan akta jual beli dan proses balik nama sertipikat hak milik berdasarkan akta jual beli yang menggunakan kuasa mutlak di Kota Pekanbaru? Adalah tidak berbeda dengan proses pembuatan akta jual beli pada umumnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional jo PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah
- c. Bagaimana akibat hukum terhadap balik nama sertipikat hak milik di Kota Pekanbaru berdasarkan akta jual beli yang menggunakan kuasa mutlak? Adalah sah sepanjang terdapat perjanjian pendahuluan yang menjadi tonggak timbulnya kuasa mutlak tersebut.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Teori/kerangka teori dalam suatu penelitian hukum sebenarnya merupakan jawaban konseptual dari rumusan masalah penelitian.<sup>8</sup> Suatu teori mungkin

---

<sup>8</sup> M Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 61.

memberikan pengarahan pada aktivitas penelitian yang dijalankan dan memberikan taraf pemahaman tertentu.<sup>9</sup>

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yaitu teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum, dan ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususannya.<sup>10</sup>

Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, diperlukan beberapa teori yang relevan yaitu sebagai berikut:

#### **a. Teori Kepastian Hukum**

Berbicara mengenai kepastian hukum, tidaklah dapat dilepaskan dari cita hukum (*idee des recht*). Kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar yang menopang cita hukum tersebut. Gustav Radbruch yang tesisnya sudah diterima luas oleh komunitas ilmu hukum mengatakan bahwa cita hukum tersebut ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*grundwerten*) yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).<sup>11</sup> Ketiga nilai ini sekaligus merupakan tujuan dari hukum.<sup>12</sup>

Terkait dengan kepastian hukum, Gustav Radbruch sebagaimana yang dikutip oleh Theo Huijbers mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu diantara tiga aspek yang diperlukan di samping keadilan dalam arti sempit dan tujuan keadilan atau finalitas untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai. Aspek

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1982, hlm. 6.

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 79.

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 292.

<sup>12</sup> Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 40.

kepastian hukum atau legalitas menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.<sup>13</sup>

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* : di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum.<sup>14</sup>

Peter Mahmud Marzuki mengatakan 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.<sup>15</sup>

Jan Michiel Otto sebagaimana yang dikutip oleh Shidarta mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :<sup>16</sup>

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
- 5) Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan;

<sup>13</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 163.

<sup>14</sup> Shidarta, *op.cit.*, hlm. 82.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 137.

<sup>16</sup> Shidarta, *op.cit.*, hlm. 85.

Terkait dengan kepastian hukum ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan kepastian hukum tertuju pada ketertiban, artinya kehidupan bersama dapat tertib hanya jika ada kepastian dalam hubungan sesama manusia.<sup>17</sup>

Penggunaan teori kepastian hukum di dalam penulisan ini dimaksudkan untuk melihat sejauh mana kepastian hukum terkait dengan konsekuensi yuridis pemindahan hak atas tanah dengan kuasa mutlak.

#### **b. Teori Kewenangan**

Prinsip yang berlaku dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan adalah legalitas (*legaliteitbeginsel*) artinya setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku Tanpa dasar undang-undang pemerintah tidak memiliki kewenangan yang bersifat memaksa (*zonder een wettelijke grondslag heft het bestuur geen dwigende bevoegdheden*).<sup>18</sup> Hal ini disebabkan karena pada saat pemerintah itu melaksanakan tugas dan fungsinya, secara yuridis saat itu pemerintah sedang melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) yakni suatu tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu atau suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban. Dalam ajaran demokrasi, setiap akibat hukum yang akan mengenai warga negara atau setiap hak dan kewajiban yang akan diberikan kepada warga negara, haruslah mendapatkan

<sup>17</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm. 68.

<sup>18</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 41.

persetujuan warga negara yang bersangkutan melalui wakilnya di parlemen yang persetujuannya itu dikristalisasikan dalam bentuk undang-undang.<sup>19</sup>

Secara bahasa kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak membuat, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.<sup>20</sup> Kewenangan merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum atau kekuasaan hukum suatu jabatan, dan mengandung arti kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu serta bersumber pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>21</sup>

Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon jika istilah-istilah tersebut dikaji secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan tersebut terlihat dalam karakter hukumnya. Istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sedangkan istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>22</sup>

Mengenai penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik, Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan menuliskan sebagai berikut :<sup>23</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 41-42.

<sup>20</sup> Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 110.

<sup>21</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42.

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, Kisi-kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, dalam Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 10.

<sup>23</sup> Ridwan, *Diskresi... op.cit.*, hlm. 111-112.

“Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga sebagai *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid*, perbuatan - melakukan atau tidak melakukan – bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur.”

Berkenaan dengan kewenangan ini, terdapat asas yang terkait di dalamnya yaitu asas spesialisasi yang mengandung makna setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Menyimpang dari asas ini melahirkan *detournement de pouvoir*. Asas ini merupakan asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti.<sup>24</sup>

Berdasarkan ketentuan hukum, yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan.<sup>25</sup> Hanya saja jabatan adalah sebuah fiksi yang tidak dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri. Tindakan jabatan itu dilakukan oleh wakil (*vertegenwoordiger*) yang disebut dengan pejabat (*ambtsdrager*).<sup>26</sup> Pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang karena pejabat tidak memiliki wewenang.<sup>27</sup>

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 33.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm. hlm. 9.

<sup>26</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 342.

<sup>27</sup> Ridwan, *Diskresi ...*, *loc.cit.*



wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>28</sup>

Mengenai atribusi *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* sebagaimana yang dikutip oleh Yopie Morya Immanuel Patiro menyebutkan *van attributie van bevoigheid aan een bepaald organ toekent* (atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang {dalam arti material} menyerahkan wewenang kepada organ tertentu).<sup>29</sup> Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dianggap sebagai kewenangan asli (*originare bevoegheid*) karena atribusi mengandung arti menciptakan wewenang yang sebelumnya tidak ada.<sup>30</sup> Dapat dikatakan, organ pemerintah memperoleh kewenangan secara langsung dari peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup>

Menurut S.F. Marbun, atribusi merupakan berarti adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada Pemerintah, dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh Pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 101.

<sup>29</sup> Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Kencana Media, Bandung, 2012, hlm 101.

<sup>30</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42.

<sup>31</sup> Yopie Morya Immanuel Patiro, *op.cit.*, hlm. 102.

<sup>32</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, 2015, hlm. 138.

Sebagai kewenangan asli, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan berdasarkan pada norma-norma hukum tertulis dan tidak tertulis. Tanggung jawab penggunaan wewenang atribusi ini baik intern maupun ekstern sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).<sup>33</sup>

Kemudian ketika organ pemerintah yang memperoleh kewenangan atribusi tersebut menyerahkan kepada organ pemerintah lain, maka organ lain itu berarti memperoleh kewenangan secara delegasi. Secara teoretik, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya, atau pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang secara atributif kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang tersebut sebagai wewenangnya sendiri.<sup>34</sup> Dalam delegasi, oleh karena terjadi peralihan wewenang dari pemberi wewenang (*delegans*), maka tanggung jawab juga beralih secara otomatis kepada penerima wewenang (*delegataris*).<sup>35</sup>

Selanjutnya mengenai mandat, mandat merupakan pelaksanaan tugas oleh *mandataris* untuk dan atas nama pemberi tugas (*mandans*) dengan kewenangan yang tetap melekat pada instansi pemberi tugas. Dengan kata lain, menurut Stoink dan Steenbeek sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, mandat bukanlah penyerahan wewenang dan bukan pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis), yang ada hanya hubungan internal.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42-43.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

Philipus M. Hadjon mengatakan mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan a.n. pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat.<sup>37</sup>

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka dapat dilihat mengenai kewenangan dari seorang Notaris yang telah diatur dalam Pasal 15 Undang-undang Jabatan Notaris yaitu kewenangan atribusi. Kewenangan seorang Notaris ini selanjutnya akan berkaitan dengan tanggung jawab Notaris tersebut terhadap akta-akta yang dibuatnya. Hal ini disebabkan dengan adanya sebagian kewenangan negara yang diberikan kepada Notaris maka dengan kewenangan tersebut Notaris juga turut bertanggung jawab atas tindakannya sebagai pejabat umum.

### c. Teori Pertanggungjawaban

Bersandar pada asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip negara hukum, maka setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum *geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid, there is no authority without responsibility, la sulthota bi la mas-uliyat* (tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, *Kisi-kisi Hukum ...*, op.cit., hlm.13.

<sup>38</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 334.

Meskipun berdasarkan prinsip hukum tersebut di atas kewenangan di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Sebab tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintah itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan hukum atas kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggungjawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandat (*mandans*).<sup>39</sup>

Dalam perspektif hukum, yang memiliki dan dilekati wewenang itu adalah jabatan. Menurut Tatiek Sri Djatmiati sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, di dalam bidang hukum administrasi kewenangan dan jabatan tidak bisa dipisahkan, oleh karena jabatan (kedudukan) dilekati oleh suatu kewenangan.<sup>40</sup>

Meskipun secara hukum jabatan itu dilekati dengan kewenangan sehingga dapat melakukan perbuatan hukum di bidang publik, namun jabatan ini tidak dapat melakukan perbuatan secara mandiri. Perbuatan hukum jabatan dilakukan oleh manusia sebagai wakil (*vertegenwoordiger*) jabatan, yang disebut sebagai pemangku jabatan atau pejabat (*ambstrager*).<sup>41</sup>

Seseorang disebut atau dikategorikan sebagai pejabat adalah ketika ia menjalankan kewenangannya untuk dan atas nama jabatan (*amtshalve*). Sementara

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 341.

<sup>40</sup> Ridwan, *Diskresi...op.cit*, hlm. 27-28.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

ketika ia seseorang itu melakukan perbuatan hukum bukan dalam rangka jabatan atau bertindak tidak sesuai dengan kewenangan yang ada pada jabatan itu, maka ia tidak dapat dikategorikan sebagai pejabat yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*). Dalam bidang hukum publik, akibat hukum yang lahir bukan dari pejabat yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau dari pejabat yang tidak berwenang dianggap tidak pernah ada atau dianggap sebagai penyimpangan hukum, yang jika akibat hukumnya itu menimbulkan kerugian bagi pihak lain yang dapat dituntut secara hukum.<sup>42</sup>

Berdasarkan ajaran perwakilan dari Bothlingk sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR, sesuai dengan kewenangan yang melekat pada jabatan adalah pejabat yang mewakili jabatan, sedangkan pejabat yang bertindak tidak sesuai dengan kewenangan tidak dapat disebut sebagai pejabat yang mewakili jabatan.<sup>43</sup> Berdasarkan ajaran perwakilan tersebut, tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau melakukan tindakan hukum untuk dan atas nama jabatan, maka tindakan itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan. Wakil (pejabat) telah bertindak sesuai dengan “perintah“ yang diwakili (jabatan), sementara pejabat yang bertindak bukan dalam rangka jabatan atau di luar kewenangan yang ada pada jabatan, maka tidak disebut pejabat. Wakil telah bertindak tidak sesuai dengan “perintah“ yang diwakili.<sup>44</sup>

Terkait dengan persoalan pertanggungjawaban pejabat tersebut, Kranenburg dan Vegting dalam *Inleiding in Het Nederland Administratief Recht* sebagaimana yang

---

<sup>42</sup> Ridwan HR *op.cit.*, hlm. 343-344.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 344.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 345.

dikutip oleh Yopie Morya Immanuel Patiro menyebutkan dalam teori hukum administrasi dikenal ada 2 (dua) bentuk pertanggungjawaban yaitu :<sup>45</sup>

- 1) *Fautes personaless*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian dalam hal ini beban tanggung jawab dibebankan pada manusia pejabat selaku pribadi karena telah melakukan kesalahan subjektif (adanya itikad buruk);
- 2) *Fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan dalam hal ini pejabat yang bersangkutan dianggap telah melakukan kesalahan objektif.

Berdasarkan teori pertama, beban tanggung jawab ditujukan pada pejabat selaku pribadi (*privepersoon*) sedangkan menurut teori kedua dibebankan kepada jabatan.<sup>46</sup> Lebih lanjut mengenai kapan tanggung jawab itu harus ditanggung secara pribadi dan kapan dibebankan kepada jabatan atau instansi dimana pejabat berada, Kranenburg dan Vegting telah membuat klasifikasi pertanggungjawaban tersebut. Dikatakan bahwa pertanggungjawaban itu dibebankan kepada korporasi (instansi, pejabat) jika suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat tersebut bersifat objektif, dan pejabat yang bersangkutan tidak dibebani tanggung jawab jika tidak ada kesalahan

<sup>45</sup> Yopie Morya Immanuel Patiro, *op.cit*, hlm 208.

<sup>46</sup> Ridwan HR, *op.cit*, hlm 346.

subjektif. Sebaliknya pejabat atau pegawai itu dibebani tanggung jawab ketika ia melakukan kesalahan subjektif.<sup>47</sup>

Menurut F.R. Bothlingk sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR, baik wakil maupun yang diwakili adalah pelaku, namun tidak berarti bahwa keduanya mempunyai tanggung jawab. Lebih lanjut disebutkan berkenaan dengan perbuatan hukum, perbuatan hukum adalah pernyataan kehendak dan tanggung jawab secara khusus tertuju kepada pihak yang kehendaknya dinyatakan yakni pihak yang diwakili. Wakil tidak menyatakan kehendaknya sendiri karena itu meletakkan tanggung jawab kepadanya tidak pada tempatnya. Berdasarkan teori perwakilan dan tindakan hukum dalam bidang hukum publik, dapatlah disebutkan bahwa pada hakikatnya yang terlibat dalam pergaulan hukum adalah yang diwakili atau jabatan, sedangkan pejabat atau wakil hanyalah bertindak atas nama yang diwakili atau jabatan. Oleh karena itu pejabat atau wakil tidak menanggung resiko karena ia tidak terlibat dalam pergaulan hukum untuk dirinya sendiri tetapi untuk pihak lain (jabatan). Terhadap pihak luar bukan ia tetapi hanya jabatannya yang selaku pihak yang bertanggung jawab.<sup>48</sup>

Lebih lanjut, F.R. Bothlingk menyebutkan bahwa wakil (pejabat *in personam*) bertanggung jawab terhadap pihak ketiga ketika ia melakukan tindakan dengan cara yang secara moral tercela atau dalam ungkapan lain bertindak dengan itikad buruk atau lalai serta sembrono. Dengan kata lain untuk perbuatan melanggar hukum lainnya hanya wakil yang bertanggung jawab sepenuhnya, ia telah menyalahgunakan situasinya di mana ia berada sebagai wakil dengan menggunakan tindakan amoralnya sendiri

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 349.

<sup>48</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 346-347.

terhadap kepentingan pihak ketiga. Dalam hal demikian pejabat yang demikian telah melakukan kesalahan subjektif atau melakukan maladministrasi.<sup>49</sup>

Maladministrasi sendiri berasal dari bahasa Latin, yaitu *malum* yang artinya jahat (jelek) dan *administrare* yang berarti melayani. Dari arti kata-kata tersebut maka dapat disimpulkan maladministrasi diartikan sebagai pelayanan yang jelek.<sup>50</sup> Dengan pengertian tersebut, maladministrasi selalu dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan, dalam hal ini pelayanan yang dilakukan oleh pejabat publik.<sup>51</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Suatu kerangka konseptual atau juga disebut kerangka konsepsional merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti.<sup>52</sup> Suatu kerangka konsepsional pada hakikatnya merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih konkret daripada kerangka teoritis yang lebih bersifat abstrak.<sup>53</sup>

Untuk menghindari kerancuan dalam memahami pengertian judul yang dikemukakan, maka perlu adanya definisi dan beberapa konsep. Konsep yang penulis maksud tersebut antara lain :<sup>54</sup>

- a. konsekuensi adalah akibat dari suatu perbuatan;
- b. Yuridis adalah menurut hokum atau secara hokum;

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 349-350.

<sup>50</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 19.

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 132.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 133.

<sup>54</sup> <https://kbbi.web.id> diakses pada tanggal 7 Juli 2019 pukul 04.00 WIB



- c. Pemindahan adalah berasal dari kata pindah yang berarti beralih, bertukar tempat. Pemindahan berarti proses, cara, perbuatan memindahkan;
- d. Hak adalah kewenangan, kekuasaan berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh Undang-undang, aturan, kekuasaan yang benar atas sesuatu atau menuntut sesuatu);
- e. Milik adalah kepunyaan;
- f. Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- g. Kuasa adalah wewenang atas sesuatu;
- h. Mutlak adalah mengenai segalanya, seutuhnya, tiada terbatas dan penuh.

Konsekuensi adalah dampak yang terjadi jika suatu keputusan tertentu diambil. Konsekuensi yuridis atau konsekuensi hukum adalah suatu dampak akibat yang terjadi dikarenakan adanya suatu hubungan hukum. Hubungan hukum ini secara tidak langsung akan memberikan hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh perundang-undangan dan peraturan yang berlaku di suatu negara.<sup>55</sup>

Pemindahan/peralihan hak atas tanah artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum meliputi jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, dan lelang. Pemindahan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT, kecuali untuk lelang dibuktikan dengan berita acara lelang atau risalah lelang yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang.

Dalam UUPA, pengertian hak milik dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah ,

<sup>55</sup> [www.definisimenurutparaahli.com](http://www.definisimenurutparaahli.com), diakses tanggal 7 April 2019, pukul 05.00 wib

dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA (Tanah mempunyai fungsi sosial), Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Bahwa hak milik merupakan hak yang kuat, berarti hak itu tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Hak milik bersifat turun temurun, artinya dapat diwarisi oleh ahli waris yang mempunyai tanah dan hak milik bersifat terpenuh maksudnya hak milik itu memberikan wewenang yang paling luas kepada yang mempunyai hak jika dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Hak milik bisa merupakan induk dari hak-hak lainnya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian kuasa adalah wewenang atas sesuatu atau menentukan (memerintah, mengurus, dan sebagainya) sesuatu.<sup>56</sup> Pasal 1792 KUHPerdara menyatakan pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seseorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan. Dalam KUHPerdara tidak ditemui pengaturan mengenai kuasa mutlak ini. Pengertian kuasa mutlak dijelaskan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah selanjutnya disebut Instruksi Mendagri 14/1982 pada bagian kedua, menjelaskan pengertian mengenai kuasa mutlak yaitu :

- a. Kuasa mutlak yang dimaksud dalam Diktum Pertama adalah kuasa yang didalamnya 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

---

<sup>56</sup> <https://kbbi.web.id> diakses tanggal 9 April 2019, pukul 05.00 WIB

menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum dapat dilakukan oleh pemegang haknya.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Tipe dan Pendekatan Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>57</sup> Penelitian ini dilakukan dengan cara menguji dan mengkaji secara logis mengenai peraturan-peraturan yang berhubungan dengan kuasa mutlak. Pendekatan yuridis normatif dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kuasa mutlak yang kemudian dilakukan taraf sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal.

Ditinjau secara vertikal, apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku telah sesuai dengan urutannya dan tidak saling bertentangan. Peninjauan secara horizontal adalah peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan sederajat dan apakah ketentuan-ketentuan tersebut berlaku secara sinergis.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Bersifat deskriptif karena penelitian ini diharapkan dapat diperoleh data yang menggambarkan secara jelas mengenai konsekuensi yuridis pemindahan hak atas tanah dengan kuasa mutlak.<sup>58</sup> Bersifat analitis, karena data yang diperoleh dianalisis terhadap aspek yang diteliti untuk

---

<sup>57</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hlm. 13.

<sup>58</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. RajaGrafiindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.24.

mendapatkan gambaran secara menyeluruh, sistematis, dan akurat mengenai sistem hukum dan sekaligus juga dilakukan penelitian di lapangan secara normatif yuridis yang berfungsi untuk melengkapi data yang diperoleh dari kepustakaan.<sup>59</sup>

### 3. Jenis dan Sumber Data

#### A. Jenis Data

Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif maka sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh penulis melalui penelitian kepustakaan yang utamanya berupa bahan hukum:

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat<sup>60</sup> yang terdiri dari:
  - 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
  - 2) Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
  - 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
  - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
  - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);

---

<sup>59</sup> *Ibid*

<sup>60</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit*, hlm. 13.

- 6) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah;
- 7) Surat Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 594/493/AGR tanggal 31 Maret 1982 tentang Pelarangan Pengesahan Akta Kuasa Mutlak yang Menyangkut Tanah.
- 8) Putusan- Putusan Pengadilan dalam penelitian ini yaitu perkara nomor 90/PDT.G/2013/PN.PDG.

- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer<sup>61</sup> seperti buku-buku teks, hasil-hasil penelitian, jurnal, majalah, makalah seminar-seminar oleh para pakar terkait dengan pembahasan penelitian dan lain-lain.
- c. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.<sup>62</sup>

## B. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### a. Penelitian Kepustakaan (Library Research)

Yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan mengadakan penelusuran dan analisa terhadap literatur hukum untuk memperoleh data sekunder.

### b. Penelitian Lapangan (Field Research)

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *loc.cit.*

Melalui wawancara dengan beberapa pihak yang terkait.

#### 4. Cara Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data yang dipakai adalah :

1. Studi dokumen yaitu mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan<sup>63</sup> mengenai permasalahan yang diteliti. Studi dokumen ini bertujuan untuk menemukan bahan-bahan hukum baik yang bersifat primer, sekunder, maupun tersier. Bahan-bahan hukum inilah yang dijadikan patokan atau norma dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum.<sup>64</sup>

2. Wawancara

#### 6. Pengolahan dan Analisis Data

##### a. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh kemudian dikumpulkan yang kemudian diolah dan dianalisis dengan menggunakan teknik editing yaitu memeriksa data yang diperoleh untuk menjamin apakah dapat dipertanggungjawabkan.<sup>65</sup>

##### b. Analisis Data

Berdasarkan data-data yang berhasil dikumpulkan, kemudian dianalisis dengan metode kualitatif yaitu uraian yang tidak menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan ahli dan

<sup>63</sup> Lihat, M Syamsudin, *op.cit.*, hlm.101

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm.102.

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 168-169

menghubungkannya dengan masalah yang diteliti selanjutnya diambil kesimpulan yang diuraikan secara deskriptif, akhirnya ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.

## H. Sistematika Penulisan

Agar penulisan proposal ini tidak menyimpang dari tujuan yang ingin dicapai, maka perlu dibuatkan sistematika penulisan yang dalam tesis ini penulis bagi menjadi beberapa bab yaitu :

### BAB I : Pendahuluan

Pada bab ini, penulis menerangkan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

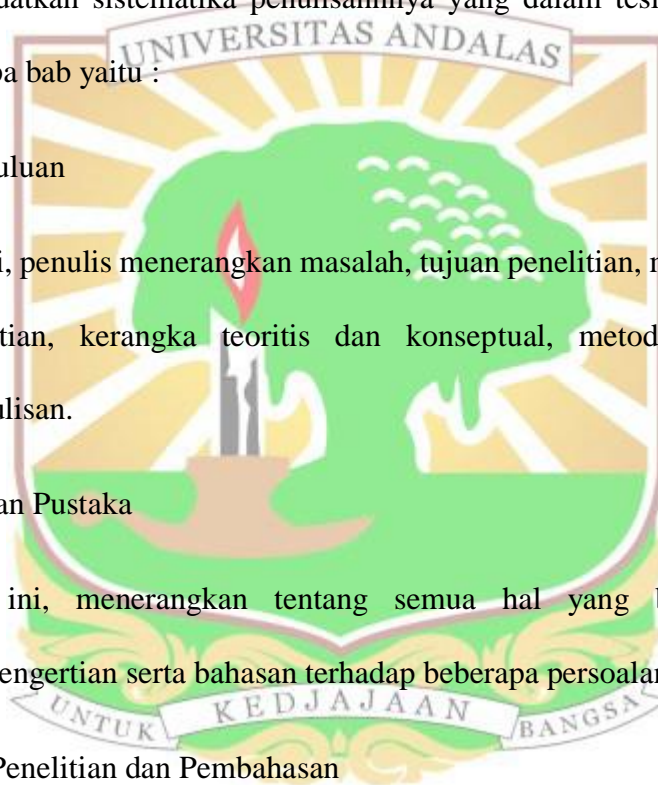
### BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada bab ini, menerangkan tentang semua hal yang berkaitan dengan permasalahan, pengertian serta bahasan terhadap beberapa persoalan pokok.

### BAB III: Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini, menggambarkan tentang hasil penelitian serta pembahasannya, dengan demikian didalam bab ini akan termuat data yang dikumpulkan dari penelitian beserta penyajian dan analisisnya.

### BAB IV : Penutup



Pada bab ini, berisi tentang kesimpulan dari rumusan masalah serta saran dari penulis.

