

## **TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DALAM PEMBUATAN AKTA JUAL BELI BERDASARKAN SURAT KUASA MUTLAK**

**Toni Abdullah<sup>a</sup>, Firman Muntaqo<sup>a</sup>, Amin Mansur<sup>a</sup>**

*<sup>a</sup> Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, Email: toniabdullah01@gmail.com,*

Naskah diterima: 20 Januari; revisi: 28 Oktober; disetujui: 12 November 2022

**DOI:** 10.28946/rpt.v11i2.1620

### **Abstrak:**

Proses pemeliharaan data pendaftaran tanah seperti jual beli hak atas tanah merupakan salah satu bentuk perbuatan hukum yang masih sering dilakukan dalam pengalihan hak atas tanah, pengalihan hak atas tanah dapat dilakukan dengan pembuatan akta autentik oleh PPAT sebagai media pengalihannya. Sering kali dalam proses peralihan hak atas tanah dilakukan dengan menggunakan surat kuasa namun pada surat kuasa tersebut memuat klausula kuasa mutlak yang bertentangan dengan ketentuan peraturan yang ada. Permasalahan pada penelitian ini berkaitan dengan apa Akibat Hukum dari akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah berdasarkan surat Kuasa Mutlak, bagaimana Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pembuatan Akta Jual Beli Berdasarkan Kuasa Mutlak, serta bagaimana konsep ideal mengenai larangan penggunaan surat kuasa mutlak dan sanksi hukumnya. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis mengenai akibat hukum dari akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah berdasarkan surat Kuasa Mutlak, menganalisis mengenai tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan Akta Jual Beli berdasarkan surat Kuasa Mutlak dan menganalisis mengenai konsep ideal mengenai larangan penggunaan surat kuasa mutlak dan sanksi hukumnya. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan berdasar undang-undang, karya ilmiah, buku-buku, jurnal yang berkaitan dengan tema penulisan. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa masih saja terjadi praktik menyimpang yang dilakukan oleh pejabat negara mengenai penggunaan surat kuasa mutlak terkait jual beli hak atas tanah, seharusnya pejabat negara yang mengerti tentang larangan tersebut dan menolak segala jenis permohonan pembuatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang didasari dengan surat kuasa mutlak tersebut. Penggunaan kuasa mutlak sejatinya bertentangan dengan peraturan yang ada karena berpotensi menimbulkan celah hukum yang dapat menjadi sumber permasalahan.

**Kata Kunci:** Akta Autentik; Jual beli; Kuasa Mutlak; Peralihan Hak

### **Abstract:**

*The process of maintaining land registration data such as buying and selling land rights is one form of legal action that is still often carried out in the transfer of land rights, the transfer of land rights can be done by making an authentic deed by PPAT as the transfer medium. Often in the process of transferring land rights, it is carried out using a power of attorney, but the power of attorney contains an absolute power of attorney clause that is contrary to the provisions of existing regulations. The problems in this research are related to what are the legal consequences of the sale and purchase deed made by the Land Deed Making Officer based on an Absolute Power of Attorney, how are the Responsibilities of the Land Deed Maker Official in Making the Sale and Purchase Deed Based on an Absolute Power of Attorney, and how the ideal concept of prohibiting the use of power of attorney is absolute and legal sanctions. This research is a normative research using a law-based approach, scientific works, books, journals related to the theme of writing. This research uses primary,*

*secondary and tertiary legal materials. The results of this study indicate that there are still deviant practices carried out by state officials regarding the use of absolute power of attorney related to the sale and purchase of land rights, state officials should understand the prohibition and reject all types of requests for making land registration data maintenance based on a power of attorney. the absolute. The use of absolute power is actually contrary to existing regulations because it has the potential to create legal loopholes that can be a source of problems.*

**Keywords:** *Authentic Deed; Buy and sell; Absolute Power; Transfer of Rights*

## LATAR BELAKANG

Sebagai Pejabat Umum, Notaris dan atau Pejabat Pembuat Akta merupakan Jabatan Kepercayaan dari masyarakat, terutama masyarakat yang membutuhkan Jasa Kantor Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam membuat suatu perjanjian dan membuat akta, seseorang yang datang pada kantor Notaris/PPAT terlebih dahulu pasti akan menyampaikan maksud dan tujuannya dengan sejelas dan sejujur-jujurnya tanpa ada yang disembunyikan karena dengan keterangan para pihak tersebutlah seorang Notaris/PPAT mencari jalan keluar atas permasalahan para pihak tersebut melalui perbuatan hukum yang akan dituangkan dalam sebuah akta autentik.<sup>1</sup>

Dalam pelaksanaannya, PPAT menjalankan jabatannya sesuai kebutuhan masyarakat, diantaranya adalah membuat akta jual beli hak atas tanah. Akta Jual Beli disini merupakan suatu akta autentik yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti untuk peralihan hak atas tanah dan bangunan. Akta Jual Beli inilah yang nantinya akan digunakan untuk pengajuan pendaftaran peralihan hak ke kantor pertanahan setempat atau yang lebih dikenal dengan istilah balik nama. Dengan selesainya proses balik nama, maka hak yang melekat pada tanah dan bangunan telah berpindah dari penjual kepada pembeli.<sup>2</sup>

Mengenai proses pendaftaran peralihan hak-hak atas tanah diatur lebih lanjut pada Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menetapkan: “Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa salah satu perbuatan hukum yang menyebabkan terjadinya peralihan hak atas tanah dan harus didaftarkan balik namanya adalah perbuatan hukum jual-beli yang aktanya dibuat dalam bentuk Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat oleh dan/atau dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang lazimnya disebut dengan AJB balik nama dan selanjutnya digunakan sebagai alat pendaftaran peralihan hak atas tanah.<sup>3</sup>

Akta Jual Beli atau balik nama juga dapat dibuat berdasarkan pada akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) dan Kuasa Menjual dalam bentuk akta autentik yang dibuat oleh Notaris. Akta-akta tersebut dibuat oleh para pihak, di satu pihak sebagai pemilik tanah selaku penjual dan pihak lain sebagai pembeli dari tanah, dihadapan Notaris sehingga lazim disebut dengan akta notariil.

---

<sup>1</sup> Ghansam Anand, *Karakteristik Jabatan Notaris Di Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), 16.

<sup>2</sup> J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan, Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya* (Surabaya: Penerbit LaksBang Justitia, 2014), 8.

<sup>3</sup> Sumardi, “Kedudukan Kuasa Menjual Atas Dasar Surat Keterangan Notaris Tentang Pembayaran Lunas Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Balik Nama,” *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan* no. ISSN: 2502-8960I (2016): 2.

Pemberian kuasa merupakan perbuatan hukum yang banyak dijumpai dalam masyarakat, pemberian kuasa adalah perbuatan dasar dan penting dalam proses hubungan hukum maupun bukan hubungan hukum, dimana seseorang menghendaki dirinya diwakili oleh orang lain untuk menjadi kuasanya dalam melakukan segala sesuatu yang merupakan kepentingan yang memberikan kuasa. Orang yang telah diberi kuasa melakukan perbuatan hukum atas nama orang yang memberikan kuasa atau juga yang mewakili pemberi kuasa. Artinya apa yang dilakukan itu adalah atas tanggungan pemberi kuasa dan segala hak serta kewajiban yang timbul dari perbuatan yang dilakukannya itu menjadi hak dan kewajiban orang yang memberi kuasa.

Terkadang, para pihak menggunakan klausula kuasa mutlak yang dicantumkan ke dalam akta untuk memenuhi kebutuhan perbuatan hukum mereka. Pemberian kuasa mutlak dalam praktik menjadi suatu klausul dan syarat umum yang perlu dicantumkan dalam akta-akta perjanjian yang dibuat oleh para Notaris sebagai *partij acte*, pemberian kuasa tersebut dilakukan oleh penjual kepada pembeli, dengan ketentuan bahwa kuasa tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan perjanjian itu sendiri dalam hal peralihan hak atas tanah, kuasa mutlak yang berdiri sendiri tanpa ada perjanjian pokoknya (pengikatan jual beli), maka kuasa tersebut bertentangan dengan perundang-undangan. Kuasa mutlak sendiri diatur dalam Pasal 1792 – 1819 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku ke III. Dalam Pasal 1792 KUHPerdata disebutkan bahwa “

Penggunaan kuasa mutlak terdapat larangannya yang diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak. Adapun pertimbangan dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang larangan penggunaan kuasa mutlak adalah karena penggunaan kuasa mutlak sebagai cara untuk mengadakan pemindahan hak atas tanah, tidak lain adalah suatu cara terselubung untuk mengadakan pemindahan hak atas tanah yang dalam praktiknya berada di luar pengawasan Pemerintah.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah, melarang penggunaan kuasa mutlak karena hal ini merupakan jual beli tanah secara terselubung, dimana dalam klausul kuasa mutlak tersebut selalu dicantumkan “kuasa yang tidak dapat dicabut kembali” dan yang menerima kuasa dapat melakukan perbuatan apapun baik itu tindakan pengurusan maupun tindakan kepemilikan atas tanah yang dimaksud. Dampak-dampak negatif terhadap kuasa mutlak sebagaimana dimaksud diatas yaitu penggelapan pajak, peralihan hak atas tanah dengan kuasa mutlak tidak memberikan kepastian hukum.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka dalam penelitian ini akan membahas mengenai apa Akibat Hukum dari akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah berdasarkan surat Kuasa Mutlak, bagaimana Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pembuatan Akta Jual Beli Berdasarkan Kuasa Mutlak serta bagaimana konsep ideal mengenai larangan penggunaan surat kuasa mutlak dan sanksi hukumnya.

## **METODE**

Penelitian yang akan dilakukan merupakan tipe penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau meneliti dari bahan-bahan hukum, seperti penelitian terhadap asas-asas hukum, hukum

---

<sup>4</sup> Sudjatmiko Adji Kurniawan, *Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Terhadap Pembuatan Akta Jual Beli Berdasarkan Kuasa Mutlak* (Malang: Universitas Brawijaya, 2013), 4.

positif, aturan-aturan hukum, dan kaedah-kaedah hukum.<sup>5</sup> Bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan pengolahan dengan cara terstruktur dan sistematis terhadap bahan-bahan yang ada. Selanjutnya, dianalisis dengan mempergunakan penafsiran hukum secara teleologis dan fungsional yang kemudian ditarik kesimpulan mempergunakan metode deduktif.

## ANALISIS DAN DISKUSI

Sengketa tanah dan sumber-sumber agraria pada umumnya seperti halnya merupakan konflik laten. Dari berbagai kasus yang terjadi, bangkit dan menajamnya sengketa tanah tidaklah terjadi seketika, namun tumbuh dan terbentuk dari benih-benih yang sekian lama memang telah terendap. Pihak-pihak yang bersengketa pun sebagian besar sekalipun tidak bisa disebut hampir seluruhnya bukan hanya individual, namun melibatkan tataran komunal. Keterlibatan secara komunal inilah yang memungkinkan sengketa tanah merebak menjadi kerusuhan massal yang menelan banyak korban. Tatkala kerusuhan meledak, rakyat lah yang kerap menanggung akibat yang paling berat.<sup>6</sup>

Akta jual beli yang dibuat berdasarkan surat kuasa mutlak dapat di mintai pertanggungjawaban atas pembatalan akta tersebut dan badan pertanahan berhak menolak untuk menerima berkas permohonan balik nama karena syarat subyektif dari kelengkapan berkas yang dimuat dalam akta jual beli PPAT tersebut bertentangan dengan ketentuan. Apabila syarat subyektif tidak terpenuhi maka salah satu pihak mempunyai hak untuk meminta supaya perjanjian itu dibatalkan. Pihak yang dapat meminta pembatalan adalah pihak yang tidak cakap. Jadi perjanjian yang telah di buat akan tetap mengikat para pihak selama tidak dibatalkan (oleh hakim) atas permintaan pihak yang berhak meminta pembatalan tersebut. Apabila syarat obyektif tidak terpenuhi maka perjanjian itu batal demi hukum atau batal dengan sendirinya, artinya sejak semula tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian.

Akta PPAT yang bertentangan dengan peraturan, yakni Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 tahun 1982 tentang larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah dan pasal 39 ayat 1 huruf d Peraturan pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, terkait larangan PPAT untuk membuat akta atas dasar kuasa mutlak maka, hal ini dapat disamakan dengan bertentangan dengan causa yang halal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Sebab yang tidak halal adalah berlawanan dengan Undang-undang, kesusilaan, ketertiban umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1337 KUH Perdata. Sebab yang halal masuk dalam syarat obyektif. Tidak terpenuhinya syarat objektif maka perjanjian itu batal demi hukum atau batal dengan sendirinya, artinya sejak semula tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian.

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena 2 (dua) hal yaitu perbuatan hukum dan peristiwa hukum. Peralihan hak atas tanah karena perbuatan hukum adalah peralihan hak atas tanah yang terjadi karena perbuatan hukum yang dilakukan para pihak. Perbuatan hukum yang menyebabkan beralihnya hak atas tanah tersebut antara lain jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan pembagian hak bersama. Peralihan hak atas tanah karena peristiwa hukum yaitu peralihan hak yang terjadi karena meninggalnya seseorang.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

<sup>6</sup> Perangin Effendi, *Pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1986), 401.

<sup>7</sup> Adrian Sutedi. 2007. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.58

Kewenangan seorang PPAT dalam proses pembuatan akta jual beli adalah, PPAT karena kedudukannya sebagai pejabat umum yang mendapatkan perintah dari Undang-undang untuk membuat akta autentik terkait dengan masalah pertanahan, selaku pembantu dari kepala kantor pertanahan untuk mengurus sebagian urusan dari masalah pertanahan, PPAT dapat melakukan peralihan hak atas tanah terhadap bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar atau sudah memiliki hak di atasnya.

Setelah proses pengurusan administrasi untuk peralihan hak dalam hal ini adalah jual beli terpenuhi, pajak-pajak sudah dibayarkan, maka PPAT baru dapat membuat akta jual beli dan melakukan pengurusan proses balik nama pada kantor pertanahan. PPAT merupakan jabatan profesi yang karena kemampuannya di butuhkan jasa hukumnya oleh masyarakat untuk mewakili kepentingan hukum mereka dalam pengurusan pemberesan masalah pertanahan.

Dalam pembuatan akta PPAT harus bertindak cermat dan teliti, apalagi apabila menyangkut syarat formil dari pembuatan akta. Seperti dalam pembuatan kuasa yang dilarang memuat klausula kuasa mutlak. Pemberian kuasa diatur dalam Pasal 1792 sampai dengan Pasal 1819 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, atau dalam titel XVI Buku ke III. Adapun dalam Pasal 1792 KUH-Perdata disebutkan bahwa Pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan.

Pemberian kuasa mutlak tersebut dalam praktik menjadi suatu klausul dan syarat yang umumnya dicantumkan dalam akta-akta perjanjian yang dibuat oleh para notaris/ppat sebagai partij akta, salah satu diantaranya adalah akta perjanjian pengikatan jual beli. Pemberian kuasa tersebut dilakukan oleh penjual kepada pembeli, dengan ketentuan bahwa kuasa tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pengikatan jual beli itu sendiri dalam hal peralihan hak atas tanah, kuasa mutlak yang berdiri sendiri tanpa ada perjanjian pokoknya (pengikatan jual beli), maka kuasa tersebut bertentangan dengan perundang-undangan. Larangan penggunaan kuasa mutlak diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 tentang larangan penggunaan kuasa mutlak.

Pemberian kuasa mutlak telah menimbulkan kekhawatiran adanya upaya untuk menghindari pajak penguasaan atas tanah oleh penerima kuasa tanpa batas waktu, adanya upaya menghindari larangan pemilikan tanah di luar kecamatan (absente) dan dikhawatirkan saat pembayaran jual beli (peralihan) belum lunas, dengan dibuatkan kuasa mutlak, kuasa tersebut tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa. 4 Atas kejadian tersebut dikhawatirkan dapat dialihkan oleh penerima kuasa tanpa adanya pelunasan terlebih dahulu atas jual beli tanah.

Pertimbangan dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 tentang larangan penggunaan kuasa mutlak adalah karena penggunaan kuasa mutlak sebagai cara untuk mengadakan pemindahan hak atas tanah, tidak lain adalah suatu cara terselubung untuk mengadakan pemindahan hak atas tanah yang dalam praktiknya berada di luar jangkauan kontrol/ pengawasan Pemerintah, sehingga penggunaan lembaga kuasa mutlak tersebut praktis akan mengakibatkan timbulnya eksekseks negatif yang luas.

Berdasarkan hal tersebut di atas, kuasa mutlak merupakan jual beli tanah secara terselubung, dimana di dalam klausul kuasa mutlak tersebut selalu dicantumkan “kuasa yang tidak dapat dicabut kembali” dan si penerima kuasa dapat melakukan perbuatan apapun juga baik itu tindakan pengurusan maupun tindakan kepemilikan atas tanah yang dimaksud. Eksekseks negatif terhadap kuasa mutlak sebagaimana dimaksud di atas yaitu penggelapan

pajak, peralihan hak atas tanah dengan kuasa mutlak tidak memberikan kepastian hukum.

Jika PPAT dengan sengaja atau lalai dalam membuat akta jual beli yang didasari dari surat kuasa mutlak, maka perbuatan itu dapat di batalkan karena jelas bahwa syarat yang menjadi dasar peralihan hak mengandung unsur klausula mutlak. Jika ppas masih membuat akta jual beli yang didasari dengan dasar surat yang membuat klausula mutlak didalamnya, dan dari perbuatan itu menimbulkan kerugian bagi orang banyak, maka PPAT tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban baik secara pidana, perdata maupun administrasi sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh PPAT tersebut.

Ketika menjalankan jabatannya, setiap profesi maupun jabatan selalu di bebani dengan tanggungjawab yang muncul sebagai konsekuensi dari tiap-tiap perbuatan, oleh karenanya dalam menjalankan tugas wajib menerapkan prinsip ketelitian dan kehati-hatian agar terhindar dari persoalan hukum. PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT dan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian. Dapatlah disimpulkan sanksi administratif PPAT berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT dan sanksi perdata.

Selain sanksi perdata dan administratif, Notaris atau PPAT yang di dapati turut serta melakukan perbuatan melanggar hukum yang dengan sengaja memalsu, membuat secara palsu dan atau membuat keterangan yang tidak sebenarnya pada akta autentik buaatannya tanpa sepengetahuan penghadap, dan oleh karena perbuatannya menimbulkan kerugian bagi orang lain dan atau akibat hukum tertentu, maka Notaris atau PPAT tersebut dapat di kenai sanksi pidana karena turut serta membantu seseorang melakukan tindak pidana kejahatan yang dimaksudkan untuk menguntungkan diri sendiri secara melawan hukum.

Issue tentang kuasa mutlak ini, pertama kali dilontarkan oleh Prof.Drs. Imam Soetikno ke dalam forum diskusi, pada pertemuan seminar ilmiah kagawa ke IV, tanggal 19-21 februari 1981 di hotel harison jakarta. Polemik kuasa mutlak sudah lama berkembang di Indonesia, di Bali WNA (warga negara asing) dapat menguasai tanah dengan cara dibuatnya kuasa mutlak. Warga asing yang notabenenya tidak bisa memiliki tanah di bali (Pasal 21 UUPA) dapat memiliki tanah dengan cara membuat perjanjian sewa menyewa tanah antara pemilik tanah WNI (warga negara Indonesia) dengan WNA, yang mana dalam isi perjanjian sewa menyewa tersebut WNA memiliki hak pakai dan hak sewa menyewa dengan klausul WNI memberikan kuasa menjual untuk WNA. Dalam perjanjian sewa menyewa WNI membuat pernyataan dan kuasa yang menyatakan bahwa tanah tersebut bukan milik WNI dengan memberikan kuasa menjual kepada WNA. Kuasa mutlak yang diberikan kepada WNA dapat dipergunakan untuk menjual tanah yang telah dibeli dari WNI dan WNA bebas memiliki hak atas tanah.<sup>8</sup>

Dalam hal mengenai klausul pemberian kuasa mutlak, seperti yang dinyatakan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 yang dimaksud dengan Kuasa Mutlak adalah kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa. Namun demikian jika Instruksi Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, apabila dikembalikan pada undang-undang yaitu Pasal 1792 KUHPperdata tentang pemberian kuasa (*last geving*). Khususnya pada Pasal 1813 KUHPperdata serta Instruksi Dalam Negeri Nomor

---

<sup>8</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir* (Jakarta: KPA, 2000), 58.

14 Tahun 1982 juga berdasarkan PP 24 Tahun 1997 tentang berakhirnya suatu pemberian kuasa apabila dikaitkan dengan Pasal 1338 KUHPerdara tentunya para pihak tidak dapat memperjanjikan.<sup>9</sup>

Selanjutnya dijelaskan bahwa kuasa mutlak yang pada hakikatnya pemindahan hak atas tanah adalah kuasa mutlak yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan perbuatan hukum yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang haknya. Selain itu pemberian kuasa dengan ketentuan tidak dapat ditarik kembali menurut pendapat dari Herlien Boedino juga menyatakan bahwa adanya janji yang tidak dapat ditarik kembali dalam suatu surat kuasa tidak serta merta menjadikan kuasa tersebut digolongkan dalam kuasa mutlak, sepanjang di dalamnya tidak mengandung unsur butir b diktum kedua Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut. Apabila pemberian kuasa yang tidak dapat ditarik kembali tersebut diberikan tidak dalam rangka suatu perjanjian yang objeknya tanah.<sup>10</sup>

Apabila pemberian kuasa tersebut dimasukkan sebagai klausula dalam suatu perjanjian pokok misalnya dalam masalah ini, yaitu perjanjian pengikatan jual beli, maka hal ini tergantung dari dalam sah atau tidaknya perjanjian pokok tersebut, artinya apabila perjanjian pokok tersebut tidak sah atau batal demi hukum, maka klausul pemberian kuasa menjadi tidak berkekuatan hukum. Sebaliknya, apabila perjanjian pokok tersebut sah maka klausul pemberian kuasa menjadi berkekuatan hukum, dengan syarat klausul pemberian kuasa tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tersebut diatas, jelas hal tersebut melanggar peraturan yang masih berlaku sampai saat ini. Dengan pencantuman klausula yang mengabaikan kedua pasal itu, maka pemberi kuasa menjadi tidak dapat lagi menarik kembali kuasanya tanpa kesepakatan pihak penerima kuasa. Dilihat dari Diktum kedua huruf b dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, yang intinya adalah menyatakan bahwa larangan tersebut bagi kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang haknya. Selain itu, perlu diperhatikan pula bahwa larangan penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah yang dimaksud adalah perjanjian pemberian kuasa yang tidak mengikuti perjanjian pokoknya (berdiri sendiri).

Surat kuasa mutlak memiliki unsur yang tidak dapat dicabut kembali. Unsur tersebut merupakan salah satu dari ciri-ciri kuasa mutlak yang mengakibatkan penyerahan penuh penguasaan atas tanah dan bangunan tersebut atas dasar perjanjian utang piutang tidak diperkenankan/ berada ditangan penerima kuasa selamanya karena pemberi kuasa tidak dapat mencabut kembali kuasa tersebut. Orang yang menerima kuasa seolah-olah dengan adanya kuasa tersebut dapat melakukan segala perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh pemberi kuasa termasuk didalamnya menjual atau melakukan balik nama atas sertifikat tanah.

Sehubungan dengan adanya Instruksi Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah, maka didalam praktik, jika membuat suatu akta perjanjian pengikatan jual beli yang tertulis merupakan perjanjian pendahuluan yang tidak dapat dipisahkan dari perjanjian pokoknya. Apabila

---

<sup>9</sup> C Salim HS, Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016

<sup>10</sup> Herlien Budiono, Pengikat Jual Beli Dan Kuasa Mutlak, Majalah Renvoi, 2004, hlm. 60  
Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan ■ Vol.11 No.2 November 2022

dihubungkan dengan Instruksi Dalam Negeri yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri yang pada saat membawahi Badan Pertanahan Nasional (BPN), maka sebenarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut dapat dikategorikan bersifat *general and abstract* serta berlaku secara terus-menerus (*dauerhafting*), maksud dari *general and abstract* adalah peraturan tersebut tidak ditujukan kepada individu tertentu.<sup>11</sup>

Telah banyak pro dan kontra tentang penghapusan mengenai kuasa mutlak. Sebenarnya lembaga hukum ini tidak bersalah apa-apa tetapi pemakainnyalah yang telah mempergunakannya ke jalan yang salah, apa lagi lembaga ini bukan hanya menyangkut kuasa untuk tanah saja tetapi segala perbuatan hukum yang ingin dicapai dengan perikatan maupun dalam bidang kenegaraan.

Instruksi presiden terkait larangan pembuatan kuasa mutlak ini sejatinya merupakan produk hukum lama namun masih berlaku dan relevan sampai sekarang, artinya terhadap pembuatan kuasa mutlak masih sering terjadi dan muncul di lingkup masyarakat serta berpotensi menjadi sumber konflik berkepanjangan nantinya apabila tidak diselesaikan dengan cepat.

Seharusnya pemerintah segera membentuk peraturan pembaruan yang di inovasikan dengan kondisi hukum saat ini, meski masih relevan, namun setidaknya ada pembaharuan dan berfungsi sebagai *reminder* bagi banyak kalangan agar jangan sampai terjebak dalam pembuatan klausula mutlak. Seharusnya pemerintah membentuk kebijakan atau peraturan pelaksana terkait larangan penggunaan surat kuasa mutlak, menegaskan batasan-batasan dan memberikan sanksi hukuman yang tegas bukan hanya sekedar hukuman administrasi yang menyebabkan pembatalan akta atau surat-surat tertentu.

## KESIMPULAN

Akibat Hukum dari akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah berdasarkan surat Kuasa Mutlak adalah batal demi hukum karena syarat objektif dari syarat sah pembuatan perjanjian tersebut tidak terpenuhi, dan akta yang dibuat tidak memiliki kekuatan pembuktian. Hal ini sesuai dengan putusan hakim yang menegaskan bahwa penggunaan kuasa mutlak adalah tidak di benarkan dan hakim menegaskan bahwa AJB yang dibuat batal demi hukum karena salah satu penghadap bertindak berdasarkan kuasa mutlak yang mana tindakan tersebut jelas adalah tindakan yang tidak sah secara hukum. Pejabat Pembuat Akta Tanah yang membuat Akta Jual Beli Berdasarkan Kuasa Mutlak, baik dengan sengaja maupun karena kelalaian dapat bertanggung jawab secara perdata maupun administrasi, akibat perbuatannya yang bertentangan dengan perundang-undangan dan menimbulkan kerugian, kerana jelas perbuatannya ini melanggar ketentuan dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi banyak pihak. Dapat di lihat dari hakim yang menyatakan tindakan penghadap adalah tidak sah dan aktanya batal demi hukum pula memerintahkan kepada BPN untuk tidak menindaklanjuti proses peralihan hak atas tanah yang di dasari dari AJB yang dibuat oleh penghadap yang bertindak berdasarkan kuasa mutlak. Konsep ideal mengenai larangan penggunaan surat kuasa mutlak dan sanksi hukumnya adalah pemerintah seharusnya segera membentuk kebijakan dan inovasi baru, meski masih relevan dengan keadaan hukum yang sekarang namun setidaknya dengan membentuk kebijakan baru tentang larangan penggunaan kuasa mutlak dapat memberikan reminder bagi masyarakat dan pembentukan kebijakan tersebut dapat di tegaskan mengenai sanksi hukuman bagi pelaku pembuat dan pejabat umum

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Anggota IKAPI, Yogyakarta, 2005, hlm.121

yang karena kelalaiannya masih menerima berkas surat dengan kuasa mutlak dalam pengurusan peralihan hak atas tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

Adrian Sutedi. 2007. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.

C Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.

Ghansam Anand. *Karakteristik Jabatan Notaris Di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.

Gunawan Wiradi. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Jakarta: KPA, 2000.

Hartanto, J. Andy. *Hukum Pertanahan, Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Surabaya: Penerbit LaksBang Justitia, 2014.

Herlien Budiono, *Pengikat Jual Beli Dan Kuasa Mutlak*, Majalah Renvoi, 2004.

Perangin Effendi. *Pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1986.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Anggota IKAPI, Yogyakarta, 2005.

Sudjatmiko Adji Kurniawan. *Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Terhadap Pembuatan Akta Jual Beli Berdasarkan Kuasa Mutlak*. Malang: Universitas Brawijaya, 2013.

Sumardi. "Kedudukan Kuasa Menjual Atas Dasar Surat Keterangan Notaris Tentang Pembayaran Lunas Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Balik Nama." *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan* no. ISSN: 2502-8960I (2016): 2.

Zainudin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.