

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 Ayat 3 dalam amandemen ke-empat menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum” sehingga hukum menjadi segala bentuk aturan yang tegas mengenai tingkah laku manusia dan badan hukum yang bersifat memaksa, dimana adanya perintah atau larangan yang harus di patuhi oleh setiap orang, dan jika dilanggar akan mendapatkan sanksi. Untuk memenuhi segala kebutuhannya, manusia sebagai makhluk sosial, harus selalu berinteraksi atau berhubungan antara satu sama lain. Hal inilah yang mendorong manusia untuk membentuk suatu kesatuan hidup bersama yang disebut masyarakat.

Masyarakat adalah kelompok orang yang hidup bersama dengan tujuan yang sama. Ada dua jenis hubungan antara manusia yaitu perbuatan hukum dan yang bukan perbuatan hukum. Hubungan hukum sendiri adalah hubungan antara dua pihak atau lebih yang diatur oleh hukum dan memiliki konsekuensi hukum tertentu, yang dapat mencakup hak dan kewajiban atau kewenangan untuk melakukan suatu hal tertentu.

Lahirnya perikatan maupun perjanjian merupakan hasil dari adanya suatu hubungan hukum yang dilakukan antara dua pihak, yaitu antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya. Suatu perikatan lahir karena adanya dua sebab, yaitu karena adanya suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak ataupun karena adanya

undang-undang yang mengaturnya. Perikatan merupakan suatu hubungan hukum yang dilakukan antara dua pihak, dimana salah satu pihak memiliki hak untuk menuntut sesuatu dan pihak lainnya memiliki kewajiban untuk memenuhi tuntutan tersebut.<sup>1</sup>

Perkembangan manusia dalam kehidupan sehari-hari sering membuat perjanjian tertentu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Salah satu bentuk perjanjian yang sering dibuat adalah misalnya perjanjian jual beli tanah. Transaksi jual beli adalah proses pemindahan hak milik atau barang atau harta kepada pihak lain dengan menggunakan uang sebagai alat tukarnya. Suatu transaksi jual beli dinyatakan sah apabila penjual dan pembeli telah setuju tentang harga dan barang yang diperjual belikan. Salah satu barang yang sering diperjual belikan adalah tanah. Tanah memiliki arti penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang dengan segala kegiatannya dan sebagai sumber kehidupan.

Jual beli tanah merupakan peralihan hak atas tanah dengan cara menyerahkan tanah untuk selama-lamanya dengan penjual menerima pembayaran sejumlah uang dengan harga yang sudah ditetapkan oleh penjual dan disetujui oleh pembeli dengan jelas dan terang. Dengan adanya transaksi jual beli tanah kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta semakin meningkat karena berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum.

---

<sup>1</sup> Simanjuntak, P.N.H, *Hukum Perdata Indonesia* (Jakarta:PT Fajar Interpretama Mandiri,2017), 274.

Akta yang dimaksud adalah surat sebagai alat bukti yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan untuk pembuktian. Akta Otentik memberikan batasan unsur diantara lainnya adalah:

1. Akta dibuat atau di hadapan seorang Pejabat Umum.
2. Akta dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
3. Pegawai Umum atau (Pejabat Umum) oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta tersebut.<sup>2</sup>

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah pada Pasal 1 ayat (1) mengatur mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat publik mempunyai kewenangan yang diberikan oleh negara untuk melakukan pembuatan akta yang berkaitan dengan peristiwa hukum terutama dalam hal hak atas tanah.

Dari rumusan Pasal tersebut diatas jelas bahwa PPAT, termasuk Pejabat Umum yang khusus membuat akta yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah. Adapun akta-akta yang termasuk kewenangan PPAT adalah :

1. Akta jual beli
2. Akta tukar menukar
3. Akta hibah
4. Akta pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*)
5. Akta pembagian hak bersama
6. Akta pemberian Hak Guna Bangunan/Hak pakai atas tanah Hak Milik
7. Akta pemberian Hak Tanggungan
8. Akta Pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.<sup>3</sup>

Akta yang dibuat oleh PPAT dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa tindakan hukum yang berkaitan dengan pertanahan telah dilakukan. Akta PPAT

---

<sup>2</sup> Samsaimun, *Peraturan Jabatan PPAT* (Bandung:Reka Cipta,2021), 53.

<sup>3</sup> Samsaimun, *Peraturan Jabatan PPAT*, 63-64.

berfungsi sebagai dasar yang kuat untuk mencatat peralihan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Pejabat publik memiliki kewenangan untuk membuat akta pertanahan. PPAT harus memiliki keahlian, ketekunan, dan kemahiran dalam hukum pertanahan agar akta yang mereka buat tidak menimbulkan masalah bagi pihak-pihak yang terkait di kemudian hari karena ketidakakuratan.

PPAT juga dituntut untuk bertanggung jawab terhadap akta yang dibuatnya. Akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau batal demi hukum, berdasarkan adanya :

1. Hubungan hukum yang khas antara PPAT dengan para penghadap dengan bentuk sebagai perbuatan melawan hukum.
2. Ketidacermatan, ketidaktelitian, dan ketidaktepatan dalam teknik administratif membuat akta serta penerapan berbagai aturan hukum yang tertuang dalam akta yang bersangkutan untuk para penghadap, yang tidak didasarkan pada kemampuan menguasai keilmuan PPAT secara khusus dan hukum pada umumnya.

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster* atau dalam bahasa Belanda merupakan *record* atau (rekaman) yang artinya luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah yaitu kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan teratur, yang berupa keterangan dan data mengenai tanah-tanah yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengelolaan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat,

dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya."<sup>4</sup>

Tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah meliputi : pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>5</sup> Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pada Pasal 39 Ayat (1) huruf d yang berbunyi bahwa "PPAT berhak menolak untuk membuat akta apabila salah satu pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak" untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberian kuasa, maka perlu dihindarkan untuk tidak melakukan peralihan hak milik atas tanah secara sembunyi-sembunyi melalui penggunaan format "kekuasaan absolut".

Pemberian sanksi terhadap PPAT terdapat pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 13 ayat 1 yang berbunyi, Pemberian sanksi yang dikenakan terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2), dapat berupa: a. teguran tertulis; b. pemberhentian sementara; c. pemberhentian dengan hormat; atau d. pemberhentian dengan tidak hormat. Permasalahan yang penulis

---

<sup>4</sup> Beritno, Pratomo, *Hukum Pertanahan Mengurai Problematika Sengketa Tanah*, (Purbalingga: Diva Pustaka, 2023) 8.

<sup>5</sup> Samsaimun, *Peraturan Jabatan PPAT*, 168-169.

temui yaitu adanya pembuatan akta jual beli yang bertumpu pada surat kuasa mutlak tanpa persetujuan penjual. Adapun diawali dengan inisial SM adalah pemilik tiga bidang tanah yang masing-masing mempunyai sebuah bangunan, yang dibuktikan dengan tiga buah Sertifikat Hak Milik.

Bulan Juli 2010, SM sangat membutuhkan uang karena SM sedang berada di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Cipinang. Untuk meminjam uang, istri SM yang berinisial NH menghubungi inisial SD. Beberapa hari setelahnya NH dan SD berdiskusi mengenai pinjaman sebesar Rp. 280.000.000,- (dua ratus delapan puluh juta rupiah) dengan syarat SM memberikan jaminan tiga buah Sertifikat Hak Miliknya dan bersedia membayar bunga pinjaman bulanan sebesar 5% (lima persen), sebagaimana yang diajukan oleh SD. Kemudian, datanglah Pegawai Notaris dari Jakarta Timur menemui SM di Lapas Cipinang. Maksud dan tujuannya datang agar SM dan NH menandatangani suatu bentuk akta perjanjian hutang piutang antara SM dan SD, lalu akan diserahkan salinannya kepada SM.

Awal tahun 2011, SM berniat melunasi seluruh utang kepada SD. Namun mereka tidak berhasil menemukan SD, maka pada awal September 2013, SM berencana mengajukan permohonan untuk mencegah pengalihan ketiga sertifikat yang dijanjikan oleh SD. Sebelum mendaftarkan permohonan pemblokiran ketiga Sertifikat Hak Milik SM, SM mengunjungi Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Berdasarkan data yang ada, ternyata ketiga Sertifikat Hak Milik yang dijadikan jaminan utang oleh SM kepada SD, telah dialihkan ke nama yang berinisial DS. SD menjual tanah milik SM kepada DS dengan menyatakan dirinya sebagai kuasa menjual secara tidak sah, berdasarkan surat kuasa menjual Nomor:

25 tanggal 23 Juli 2012 yang dibuat oleh inisial HM selaku Notaris Pengganti. YN yang menjabat sebagai PPAT bertanggung jawab membuat pembuatan seluruh dokumen, serta menerima pembuatan akta jual beli berdasarkan pada akta kuasa mutlak.

Penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum yang diluar ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai cara pemindahan hak atas tanah secara tidak sah. Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah bahwa 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.

Kuasa Mutlak adalah kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa sehingga pada hakekatnya Kuasa Mutlak memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum dapat dilakukan oleh pemegang haknya. Meskipun sudah diatur tentang penggunaan kuasa mutlak, tetapi dalam praktik masih dijumpai beberapa kasus penggunaan kuasa mutlak, salah satunya menggunakan kuasa mutlak sebagai pengikat perjanjian hutang piutang.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Putri, Ghina Rezki, "Akta Jual Beli Berdasarkan Akta Kuasa Mutlak Sebagai Pengikat Perjanjian Hutang Piutang," *Indonesian Notary: Vol. 3, Article 7*, <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1094&context=notary>.

Sesuai dengan latar belakang penulis dalam permasalahan diatas penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul “ANALISIS HUKUM JUAL BELI TANAH BERDASARKAN SURAT KUASA MUTLAK TANPA PERSETUJUAN PEMBERI KUASA”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat maka penulis mengambil rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap kedudukan akta jual beli yang dibuat berdasarkan surat kuasa mutlak?
2. Bagaimana analisis hukum jual beli tanah berdasarkan surat kuasa mutlak tanpa persetujuan pemberi kuasa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah di uraikan tentunya ada tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Mengetahui pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap kedudukan akta jual beli yang yang dibuat berdasarkan surat kuasa mutlak.
2. Mengetahui analisis hukum jual beli tanah berdasarkan surat kuasa mutlak tanpa persetujuan pemberi kuasa.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis

Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian bagi masyarakat serta bahan acuan penelitian teori hukum mengenai pertanggung

jawaban PPAT dan analisis hukum terhadap pembuatan akta jual beli yang dibuat tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## 2. Manfaat praktis

Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan pemahaman yang lebih baik kepada masyarakat serta dapat dijadikan sumbangsi pemikiran dalam bidang hukum khususnya hukum perdata.

## E. Keaslian Penelitian

Penulis melakukan penelitian dengan judul “JUAL BELI TANAH BERDASARKAN SURAT KUASA MUTLAK TANPA PERSETUJUAN PEMBERI KUASA”. Judul tersebut mempunyai kemiripan topik, namun pembahasan yang akan dijelaskan dalam penulisan skripsi ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang pernah dibahas oleh orang lain, yakni sebagai berikut:

1. Kekuatan Hukum Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah, oleh Dewi Indriani, Berliana Ayu Saputri, Himmatul Mahmudah, Bhim Prakoso, dan Aan Efendi, Fakultas Hukum Univeritas Jember, 2023.

Penelitian ini penulis membahas mengenai:

- A. Bagaimana Kekuatan Mengikat Dari Surat Kuasa Mutlak Baik Bagi Pemberi Kuasa Maupun Penerima Kuasa.
- B. Bagaimana Kekuatan Hukum Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Kaitannya Dalam Jual Beli Tanah.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Indriani, Saputri, Mahmudah, Prakoso, dan Efendi, “*Kekuatan Hukum Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah.*” Fakultas Hukum Univeritas Jember, 2023, <file:///C:/Users/User/Downloads/100428-1033-357112-1-10-20230606.pdf>.

2. Jual Beli Hak Atas Tanah Dengan Surat Kuasa Mutlak (Studi Perkara Nomor 47/PDT.G/2019/PN.PYA), oleh Rezza Faundra A, Hirsanuddin, dan Sahnun, Universitas Mataram, 2019.

Penelitian ini penulis membahas mengenai:

- A. Legalitas Jual Beli Hak Atas Tanah Tanpa Melibatkan PPAT.
- B. Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Sengketa Jual Beli Hak Atas Tanah Dengan Surat Kuasa Mutlak.<sup>8</sup>

Kedua penelitian tersebut memiliki kemiripan dalam judul yang diangkat oleh penulis namun ada perbedaan dalam pembahasan yang diangkat oleh penulis lewat rumusan masalah dimana penulis menjelaskan permasalahan yang tentunya berbeda yaitu mengenai:

1. Bagaimana pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap kedudukan akta jual beli yang dibuat berdasarkan surat kuasa mutlak.
2. Bagaimana analisis hukum jual beli tanah berdasarkan surat kuasa mutlak tanpa persetujuan pemberi kuasa.

---

<sup>8</sup> Faundra A, Hirsanuddin, dan Sahnun, "Jual Beli Hak Atas Tanah Dengan Surat Kuasa Mutlak," Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2019, <https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/1724/860>.

UKDLSM