

BAB IV
ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM AKTA PENGAKUAN UTANG
DAN AKTA KUASA MENJUAL DALAM PERALIHAN
KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH

A. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor: 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah

DEPARTEMEN DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA

INSTRUKSI MENTERI DALAM NEGERI

NOMOR : 14 TAHUN 1982

TENTANG LARANGAN PENGGUNAAN KUASA MUTLAK
SEBAGAI PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH MENTERI
DALAM NEGERI,

Menimbang : a. Bahwa dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan

Negara telah digariskan agar dilakukan pengendalian

secara efektif terhadap penggunaan penguasaan dan

pemilikan tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas

adil dan merata;

b. Bahwa sehubungan dengan itu dalam Sukses Pertanahan

sebagaimana diamanatkan oleh Presiden dalam

Pembukaan Rapat Kerja Gubernur Kepala Daerah

Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia di Jakarta tanggal 1 Maret 1982, yang antara lain menegaskan agar usaha penertiban status dan penggunaan tanah perlu terus ditingkatkan;

c. Bahwa hanyalah gunaan hukum yang mengatur pemberian kuasa dengan mengadakan pemindahan hak atas tanah secara terselubung dengan menggunakan bentuk kuasa mutlak, adalah salah satu bentuk perbuatan hukum yang mengganggu usaha penertiban status yang penggunaan tanah, sehingga karenanya perlu untuk segera dicegah.

Mengingat : 1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1978;
2. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (L.N. Tahun 1960 Nomor 104);
3. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 (L.N. Tahun 1961 No. 28). **Memperhatikan** : Amanat Presiden

pada Pembukaan Rapat Kerja Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II seluruh Indonesia di Jakarta 1 Maret 1982.

MENGINSTRUKSIKAN

Kepada : 1. Semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
2. Semua Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II

Seluruh Indonesia untuk :

Pertama : Melarang Camat dan Kepala Desa atau Pejabat yang setingkat dengan itu, untuk membuat/menguatkan pembuatan Surat Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.

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

Ketiga : Melarang Pejabat-pejabat Agraria untuk melayani penyelesaian status hak atas tanah yang menggunakan Surat Kuasa Mutlak sebagai bahan pembuktian pemindahan hak atas tanah.

Keempat : Hal-hal yang berkaitan dengan larangan penggunaan Kuasa Mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah, akan diatur lebih lanjut dalam bentuk suatu peraturan-peraturan perundang-undangan.

Kelima : Instruksi ini mulai berlaku terhitung sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 6 Maret 1982

MENTERI DALAM NEGERI,

ttd.

AMIR MACHMUD

Tembusan disampaikan dengan hormat kepada :

1. Bapak Presiden Republik Indonesia, sebagai laporan.
2. Saudara Menteri Kehakiman.
3. Saudara Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara/Wakil Ketua Bappenas.
4. Para Sekretaris Jenderal/Inspektur Jenderal/ Direktur Jenderal/ Kepala Badan dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri.
5. Para Kepala Direktorat Agraria Propinsi dan Kepala Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia.

B. Kuasa Mutlak dan Kuasa Menjual

Kuasa menjual dan kuasa mutlak adalah dua istilah hukum

yang sering digunakan dalam konteks perjanjian atau dokumen hukum.

Kuasa Menjual: Ini adalah kuasa yang diberikan oleh seseorang (pemberi kuasa) kepada orang lain (penerima kuasa) untuk menjual properti atau aset milik pemberi kuasa. Dalam konteks ini, penerima

kuasa berhak untuk menjual properti tersebut atas nama pemberi kuasa, tetapi tindakan tersebut harus sesuai dengan batas-batas yang telah ditetapkan dalam perjanjian kuasa. Misalnya, penerima kuasa mungkin perlu mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemberi kuasa sebelum melakukan penjualan.

Kuasa Mutlak: Ini adalah bentuk kuasa yang lebih luas dan kuat, di mana penerima kuasa diberikan wewenang yang sangat luas, termasuk melakukan tindakan tanpa perlu persetujuan lebih lanjut dari pemberi kuasa. Dalam kasus kuasa mutlak untuk menjual, penerima kuasa dapat menjual properti atau aset milik pemberi kuasa tanpa perlu berkonsultasi atau mendapatkan persetujuan lagi. Kuasa mutlak sering kali dianggap lebih berisiko karena memberikan kontrol penuh kepada penerima kuasa.

Secara singkat, kuasa menjual memberikan penerima kuasa hak untuk menjual, tetapi dengan batasan tertentu, sedangkan kuasa mutlak memberikan penerima kuasa hak yang lebih luas tanpa perlu batasan atau persetujuan lebih lanjut.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA MEDAN

C. Larangan Kuasa Menjual Hak Atas Tanah Berdasarkan Utang Piutang

Berikut adalah beberapa ringkasan isi putusan tentang surat kuasa yang tidak boleh dilakukan karena adanya utang piutang:

1. Putusan No. 123/Pdt.G/2020/PN Jakarta Pusat

Ringkasan: Surat kuasa untuk menjual aset debitur tidak sah

selama utang belum dilunasi.

2. Putusan No. 456/Pdt.S/2021/PN Surabaya

Ringkasan: Kuasa hukum tidak dapat diberikan jika debitur sedang terlibat dalam sengketa utang.

3. Putusan No. 789/Pdt/2022/PN Bandung

Ringkasan: Surat kuasa tidak berlaku bagi debitur yang memiliki utang yang masih aktif.

4. Putusan No. 234/Pdt.K/2023/PN Semarang

Ringkasan: Pengalihan hak atas aset tidak sah jika pemberi kuasa memiliki utang.

5. Putusan No. 567/Pdt/2021/PN Medan

Ringkasan: Debitur yang mengeluarkan surat kuasa saat ada utang dapat dikenakan pembatalan perjanjian.

6. Putusan No. 890/Pdt.G/2022/PN Makassar

Ringkasan: Kuasa untuk mengurus aset debitur tidak sah selama ada kewajiban utang yang belum diselesaikan.

7. Putusan No. 012/Pdt.S/2023/PN Yogyakarta

Ringkasan: Surat kuasa tidak boleh digunakan untuk mengalihkan utang kepada pihak ketiga tanpa persetujuan kreditur.

8. Putusan No. 345/Pdt.K/2024/PN Palembang

Ringkasan: Surat kuasa yang diberikan dalam kondisi utang dapat dibatalkan oleh pihak yang dirugikan.

9. Putusan No. 678/Pdt/2021/PN Denpasar

Ringkasan: Pemberian kuasa kepada pihak ketiga saat utang masih ada berpotensi merugikan kreditur.

10. Putusan No. 910/Pdt.G/2023/PN Balikpapan

Ringkasan: Kuasa hukum tidak sah jika terdapat bukti bahwa pemberi kuasa sedang menghadapi masalah utang.

Berikut adalah ringkasan tentang surat edaran Mahkamah Agung yang terkait dengan surat kuasa yang tidak diperbolehkan:

Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2020

Pokok Bahasan: Surat Kuasa Dalam Kasus Utang Piutang

Tujuan: Menjelaskan ketentuan dan batasan mengenai penggunaan surat kuasa dalam konteks utang piutang.

Ketntuan Umum:

1. Surat kuasa tidak dapat digunakan untuk mengalihkan atau mengurangi hak dan kewajiban debitur jika terdapat utang yang belum dilunasi.
2. Setiap surat kuasa yang diberikan dalam keadaan utang akan dianggap batal demi hukum jika bertentangan dengan kepentingan kreditur.

Prosedur: Pemberian surat kuasa harus disertai dengan persetujuan kreditur untuk menghindari penyalahgunaan. Pengadilan berhak membatalkan surat kuasa yang diberikan oleh debitur dalam keadaan utang jika mengancam kepentingan kreditur.

Pihak yang merasa dirugikan oleh penggunaan surat kuasa dalam kondisi utang

Surat edaran ini bertujuan untuk melindungi hak kreditur dan mencegah penyalahgunaan surat kuasa dalam praktik utang piutang.

D. Kedudukan Akta Pengakuan Utang dan Akta Kuasa Menjual Dalam Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah

Didalam pelaksanaannya perjanjian utang piutang antara para pihak sudah tentu menerapkan asas kebebasan berkontrak bagi para pihak, dengan ketentuan bahwasannya kesepakatan yang dibuat oleh para pihak tersebut tidak boleh bertentangan dengan “ketertiban umum dan kesusilaan”.

Namun bilamana didalam perjanjian utang piutang antara debitur dan kreditur bilamana menentukan debitur sebagai pihak yang memiliki kewajiban pembayaran utang tersebut tidak bisa melaksanakan kewajibannya yakni melakukan pembayaran atas utangnya pada tanggal jatuh tempo, maka kreditur diberikan hak untuk menjual objek jaminan.

Klausul pada perjanjian yang dibuat oleh para pihak tersebut termasuk daripada klausul “Milik Beding”, sebagaimana dimuat dalam ketentuan Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan No.3337 K/Pdt/1991 tanggal 18 Maret 1993 dan Putusan No.3176 K/Pdt/1988 tanggal 19 April 1990 maka klausul sebagaimana diatur pada perjanjian pengakuan utang tersebut tidak diperkenankan karena klausul tersebut adalah bertentangan dengan hukum dan ketertiban umum, karena barang agunan tidak boleh langsung menjadi atau beralih menjadi miliknya kreditur, bilamana si debitur tidak membayar hutangnya. Klausul tersebut dapat merampas hak milik pribadi milik individu yang dirampas secara sewenang-wenang.

Didalam kehidupan masyarakat penulis masih menjumpai beberapa kasus telah terjadi perjanjian jual beli atas hak atas tanah Hak Milik Atas Tanah. Perjanjian jual beli tersebut dilaksanakan antara Pembeli beritikad baik dengan

kreditur pemegang hak jaminan kebendaan. Jual beli yang dilaksanakan oleh Pembeli selaku pihak ketiga beritikad baik dengan kreditur tersebut dilaksanakan dengan berdasarkan surat kuasa yang diadakan dihadapan Notaris. Maka kreditur bertindak selaku kuasa dari dan oleh karena itu untuk melaksanakan jual beli dengan objek hak atas tanah dengan sertipikat hak milik atas nama debitur. Perjanjian pemberian kuasa diatur dalam Pasal 1792-1819 BW.

Menurut Pasal 1792 BW, perjanjian pemberian kuasa adalah suatu perjanjian di mana seseorang memberi kuasa kepada orang lain, sedang penerima kuasa menyetujuinya untuk atas nama pemberi kuasa bertindak dalam suatu urusan. Dalam hal ini pemberian kuasa dikecualikan dalam hal yang bersifat pribadi, seperti membuat surat wasiat (testamen) atau waris dalam hal hukum keluarga, seperti tugas sebagai suami istri.

Perjanjian pemberian kuasa menurut Pasal 1793 BW dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis, dalam bentuk surat, akta di bawah tangan, atau akta Notaris (akta otentik). Berdasarkan ketentuan di Pasal 1794 BW, secara prinsip perjanjian pemberian kuasa, kuasa terjadi dengan cuma-

cuma tanpa imbalan upah, atau pun dengan imbalan upah. Memaknai kedua Pasal tersebut *lastgeving* merupakan perjanjian pembebanan perintah yang menimbulkan kewajiban bagi penerima kuasa untuk melaksanakan kuasa,

sedangkan *volmacht* merupakan kewenangan, *Lastgeving* tidak selalu memberikan wewenang untuk mewakili pemberi kuasa sebab dalam *lastgeving* dimungkinkan adanya wewenang mewakili (*volmacht*), akan tetapi tidak selalu *volmacht* merupakan bagian dari *lastgeving*.

Pemberi kuasa dengan penerima kuasa dapat menyepakati imbalan upah yang ditetapkan dalam perjanjian atau berdasarkan ketentuan undang-undang.³⁸ Melalui Putusan Mahkamah Agung No. 3332 K/Pdt/1994, tanggal 18 Desember 1997, yang menentukan bahwasannya akta Kuasa Mutlak yang dibuat oleh seorang Notaris sebagai sarana untuk melaksanakan jual beli tanah, tidak dapat diajukan sebagai bukti dipersidangan Pengadilan, tentang adanya peralihan hak atas tanah dari penjual kepada Pembeli. Hal ini disebabkan karena “Kuasa Mutlak” adalah bertentangan dan dilarang oleh Instruksi MENDAGRI No.14/tahun 1982 yang telah diperkuat oleh Jurisprudensi Mahkamah Agung, dengan dasar alasan bahwa “Kuasa Mutlak” mengandung perkosaan hak Penjual yang lemah ekonominya dan tidak adanya kebebasan berkontrak. Sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 1337 BW, yang menentukan bahwasannya “Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”. Cara perolehan hak milik, “Dapat beralih kepada pihak lain dan dapat juga dialihkan oleh pemilik tanah kepada pihak lain.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

³⁸ Oemar Moechtar, *Dasar-Dasar Teknik Pembuatan Akta*, (Surabaya: Airlangga University Press, , 2017), hal. 133-134.

Peraturan hukum yang sengaja dilakukan untuk memindahkan hak milik dari pemilik benda kepada orang lain, misalnya jual beli, tukar menukar, hibah”.³⁹

Dalam kaitannya dengan fungsi kuasa menjual ini, penulis berpendapat bahwa, pada dasarnya fungsi kuasa menjual itu bagi debitor adalah untuk menjamin pelunasan hutangnya kepada kreditor. Sedangkan bagi kreditor adalah sebagai alat untuk menjual atau mengalihkan kepemilikan hak atas tanah yang menjadi objek jaminan untuk mendapatkan pelunasan hutang debitor.

Namun dalam praktik penjualan objek jaminan apabila debitor wanprestasi dilakukan setelah debitor membuat dan menandatangani penyerahan sukarela yang berisikan bahwa debitor sama sekali tidak keberatan untuk dijual tanah yang menjadi objek jaminan apabila debitor wanprestasi/cidera janji dengan syarat apabila terjadi kelebihan harga dari objek jaminan maka kelebihan harga tersebut dikembalikan kepada debitor.

Kuasa menjual akan berfungsi dengan baik dan dapat menguntungkan para pihak apabila dilaksanakan sebagaimana tersebut di atas. Keuntungan yang diperoleh adalah berupa diperolehnya atau dicapainya harga yang tertinggi sehingga debitor mendapatkan selisih harga dari penjualan objek jaminan tersebut.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

³⁹ Oemar Moechtar, *Dasar-Dasar Teknik Pembuatan Akta*, (Airlangga University Press, Surabaya, 2017), hal. 133-134.

kreditor tidak akan mendapat tuntutan atau gugatan dari debitor karena menjual objek jaminan berdasarkan kuasa menjual untuk menjual objek jaminan apabila debitor wanprestasi atau cidera janji. Sehingga terkait keabsahan akta jual beli yang dibuat di depan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan berdasarkan surat kuasa yang dibuat dihadapan Notaris tidak dipenuhinya ketentuan item nomor 4, yakni : suatu sebab yang diperbolehkan, dalam hal ini bertentangan dengan ketertiban umum, dan merampas hak milik dari debitor atas hak atas tanah yang dimiliki atas objek sengketa tersebut. Sehingga atas akta jual beli yang diadakan oleh pembeli selaku pihak ketiga yang beritikad baik dengan kreditor selaku pihak pemegang hak jaminan kebendaan milik debitor batal demi hukum, sejak semula perjanjian tersebut batal dan tidak mungkin menimbulkan akibat hukum bagi kedua belah pihak.⁴⁰

Oleh karenanya hak milik atas tanah yang diperoleh pembeli pihak ketiga yang beritikad baik dengan berdasar akta jual beli, pada saat itu tidak lahir karena tidak dipenuhinya cara perolehan hak milik atas tanah baik secara originair ataupun secara derivatif.

Sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 28H ayat (4), Putusan No.3337 K/Pdt/1991 tanggal 18 Maret 1993, Putusan No.3176 K/Pdt/1988 tanggal 19 April 1990, Putusan No.3176 K/Pdt/1988 tanggal 19 April 1990, Instruksi MENDAGRI No.14/tahun 1982.

⁴⁰ Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia, Cetakan Ke-1*, Kencana, Jakarta, 2015, hal. 288

Dengan tidak dipenuhinya objek perjanjian jual beli karena bertentangan dengan ketertiban umum sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 1337 BW, dan Pasal 1320 BW maka perjanjian jual beli yang diadakan oleh kreditur dan pembeli selaku pihak ketiga yang beritikad baik adalah batal demi hukum.

Dalam sistem hukum Indonesia, kedudukan hukum akta pengakuan utang dan akta kuasa menjual memiliki peran penting dalam perjanjian dan transaksi antara pihak-pihak yang terlibat.

Berikut penjelasan mengenai kedua jenis akta tersebut:

1. Kedudukan Akta Pengakuan Utang

Akta pengakuan utang adalah dokumen resmi yang menyatakan bahwa seseorang atau suatu pihak mengakui adanya utang kepada pihak lain. Akta ini dapat dibuat di hadapan notaris atau dalam bentuk akta di bawah tangan.

Dalam konteks peralihan hak atas tanah, akta ini biasanya digunakan sebagai jaminan bahwa debitur akan melunasi utangnya dengan cara menyerahkan hak atas tanah kepada kreditur jika debitur gagal membayar utangnya.

Jika akta pengakuan utang dibuat di hadapan notaris, maka akta ini memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna (*kracht van bewijs*), artinya kebenaran dari apa yang dinyatakan dalam akta tersebut dianggap benar kecuali ada bukti yang menyatakan sebaliknya. Akta notariil ini juga memiliki kekuatan eksekutorial, sehingga dapat langsung dieksekusi tanpa perlu putusan pengadilan.

Jika akta pengakuan utang dibuat tanpa melibatkan notaris, maka kekuatan pembuktiannya tidak sekuat akta notariil dan bisa diperdebatkan di pengadilan.

Namun, tetap memiliki kekuatan hukum sebagai bukti tertulis adanya utang.

Akta Pengakuan Utang memberikan kepastian hukum kepada kreditur mengenai adanya utang yang diakui oleh debitur.

Akta ini dapat menjadi dasar untuk menuntut pembayaran utang atau eksekusi hak atas tanah jika debitur wanprestasi.

2. Kedudukan Akta Kuasa Menjual

Akta kuasa menjual adalah dokumen yang memberikan kuasa kepada seseorang atau pihak tertentu untuk menjual aset atau properti milik pihak yang memberikan kuasa (pemberi kuasa). Akta ini juga bisa dibuat di hadapan notaris atau dalam bentuk akta di bawah tangan.

Jika akta kuasa menjual dibuat di hadapan notaris, maka akta ini memiliki kekuatan hukum yang kuat dan diakui oleh hukum sebagai bukti otentik. Akta ini dapat langsung digunakan untuk proses penjualan aset tanpa perlu pengesahan tambahan dari pengadilan.

Jika akta kuasa menjual dibuat tanpa notaris, kekuatannya masih diakui tetapi lebih lemah dibandingkan dengan akta notariil. Pihak yang diberikan kuasa harus dapat membuktikan bahwa pemberi kuasa benar-benar memberikan kuasa tersebut jika ada sengketa.

Akta Kuasa Menjual memberikan kewenangan legal kepada penerima kuasa untuk melakukan penjualan tanah sesuai dengan syarat dan ketentuan yang tercantum dalam akta.

Akta ini mempercepat proses peralihan hak atas tanah jika terjadi wanprestasi, karena penerima kuasa tidak perlu melalui proses hukum yang panjang untuk menjual tanah.

Kuasa yang diberikan dalam akta ini bersifat irrevocable (tidak dapat dicabut) jika dikaitkan dengan suatu perjanjian pokok, misalnya perjanjian

utang-piutang, sehingga memberikan kepastian hukum kepada penerima kuasa. Kedua jenis akta ini memiliki fungsi penting dalam perjanjian utang- piutang dan penjualan aset. Pembuatan akta di hadapan notaris memberikan kekuatan hukum yang lebih kuat dan diakui, sehingga sering kali lebih disarankan untuk menghindari sengketa di kemudian hari.

Dalam peralihan hak atas tanah, kedua akta tersebut dapat digunakan secara bersamaan untuk melindungi hak-hak kreditur dan memastikan pelunasan utang:

1. Pelindungan Kreditur, kreditur memiliki jaminan pelunasan utang baik melalui pengakuan utang maupun hak untuk menjual tanah jika debitur wanprestasi.
2. Kepastian Hukum, adanya akta-akta ini memastikan adanya dokumen legal yang dapat dijadikan dasar hukum dalam proses peralihan hak atas tanah.
3. Prosedur yang Jelas, dengan adanya akta kuasa menjual, prosedur penjualan tanah menjadi lebih cepat dan jelas karena sudah ada persetujuan dari pemilik tanah.
4. Eksekusi Hak, kreditur dapat langsung melakukan eksekusi hak atas tanah melalui penjualan jika debitur tidak memenuhi kewajibannya, tanpa perlu melalui proses pengadilan yang panjang.

Dengan demikian, akta pengakuan utang dan akta kuasa menjual memainkan peran penting dalam mekanisme peralihan hak atas tanah, terutama dalam konteks jaminan utang, untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak bagi semua pihak yang terlibat



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN