



## **BAB III**

# **PRAKTEK PENDAFTARAN TANAH PEMELIHARAAN DATA DENGAN MENGGUNAKAN SURAT KUASA JUAL**

### **3.1. PENGERTIAN PENDAFTARAN TANAH**

Secara general, pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, pendaftaran tanah tersebut memberikan status kejelasan pada bidang tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 1 angka 1 memberikan definisi tentang pendaftaran tanah yaitu sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Sebagian kegiatannya yang

berupa pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta. Tetapi untuk memperoleh kekuatan hukum, hasilnya memerlukan pengesahan Pejabat Pendaftaran yang berwenang, karena akan digunakan sebagai data bukti.

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

Kata-kata “terus menerus” menunjuk pada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum Negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 bidang, yaitu :

a. Data fisik

Data-data yang menyangkut mengenai tanahnya : lokasi, batas-batas, luas bangunan dan atau tanaman yang ada di atasnya;

b. Data yuridis

Data-data yang menyangkut mengenai haknya : haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.

“Wilayah” artinya adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh Negara. Kata “tanah-tanah tertentu” menunjuk pada objek pendaftaran tanah. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa yang menjadi objek pendaftaran tanah adalah :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;

- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Urutan kegiatan pendaftaran tanah adalah “pengumpulan” datanya, “pengolahan”, “penyimpanan” dan kemudian “penyajianya”. Bentuk penyimpanannya dapat berupa tulisan, gambar/peta, dan angka-angka diatas kertas, mikro film, atau dengan menggunakan bantuan computer. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi baik data pendaftaran untuk pertama kali maupun pemeliharannya kemudian.

Dalam pengertian “penyajian” termasuk penerbitan dokumen informasi kepada pihak yang memintanya, berdasarkan data yang dihimpun. Berdasarkan data yang dihimpun, diterbitkan surat tanda bukti haknya.<sup>49</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari :

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali;

Adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum didaftar menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara sporadic adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam

---

49

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2007, hal. 73.

wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadic dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.<sup>50</sup>

b. Kegiatan pemeliharaan data yang tersedia.

Dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan itu misalnya terjadi karena :

- a. Beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar;
- b. Hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir.
- c. Pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.

Agar data yang tersedia di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir.

Pasal 36 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa kewajiban untuk mendaftarkan perubahan-perubahan yang terjadi atas data fisik dan data yuridis terletak pada pemegang hak yang bersangkutan.

Peristiwa-peristiwa hukum yang termasuk dalam perubahan data yuridis disebut secara rinci dalam Pasal 94 ayat 2 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997, yaitu :

- a. Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- b. Peralihan hak karena pewarisan;

---

50

*Ibid.*, hal. 475

- c. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
- d. Pembebanan hak tanggungan;
- e. Peralihan hak tanggungan;
- f. Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan atas rumah susun dan hak tanggungan;
- g. Pembagian hak bersama;
- h. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan;
- i. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
- j. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;

Sedang peristiwa-peristiwa hukum yang termasuk dalam perubahan data fisik disebut secara rinci dalam ayat 3 pasal tersebut, yaitu berupa :

- a. Pemecahan bidang tanah;
- b. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
- c. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

### 3.2. **TATA CARA PENDAFTARAN TANAH KARENA JUAL BELI**

Jual beli tanah dalam pasal 94 ayat 2 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 termasuk dalam salah satu cara pemindahan hak atas tanah. Karena pemindahan hak tersebut, terjadilah perubahan data yuridis atas bidang tanah tersebut. Oleh karena adanya perubahan atas data yuridis, maka merupakan suatu kewajiban bagi pemilik hak yang bersangkutan untuk melakukan penyesuaian data pada kantor pertanahan setempat.

Dalam pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditetapkan bahwa 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 Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembuatan akta tersebut wajib dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau kuasanya dan disaksikan oleh sekurang-

kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam pembuatan hukum itu. Bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri.

Kepala Kantor Pertanahan tidak akan mendaftarkan pembuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang tidak menggunakan formulir sesuai dengan bentuk yang telah ditetapkan. Demikian ditegaskan dalam Pasal 96 ayat 2 dan 3 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997.

Akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya pembuatan hukum yang bersangkutan. Antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam sertipikat dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan.

Langkah pertama yang harus dilakukan adalah tahapan persiapan pembuatan akta, Dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pembuatan akta yang bersangkutan diserahkan kepada PPAT yang berwenang membuatnya. Apabila objek jual beli sudah didaftarkan maka wajib diserahkan sertipikat yang asli. Pemeriksaan sertifikat tidak perlu dilakukan dalam hal jual beli yang akan dilakukan merupakan pemindahan hak mengenai bidang-bidang tanah dalam rangka pemasaran hasil pengembangan oleh perusahaan real estate, kawasan industri dan pengembangan sejenis, yang merupakan bagian-bagian dari tanah induk yang sertifikatnya sudah lebih dulu diperiksa (kecuali bila PPAT bersangkutan menganggap perlu diadakan pemeriksaan ulang mengenai sertipikatnya).

Apabila sertipikat tersebut sesuai dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan, maka kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk membubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat : “telah diperiksa dan sesuai dengan daftar di kantor pertanahan” pada halaman perubahan sertipikat asli kemudian diparaf dan diberi tanggal pengecekan. Kemudian pada halaman perubahan buku tanah yang bersangkutan dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat : “PPAT...(nama PPAT yang bersangkutan) ...telah minta pengecekan sertipikat” kemudian diparaf dan diberi tanggal pengecekan.

Namun apabila sertipikat sebagaimana dimaksud tersebut tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan, maka diambil tindakan sebagai berikut :

- a. Apabila sertipikat tersebut bukan dokumen yang diterbitkan oleh kantor pertanahan, maka pada sampul dan semua halaman sertipikat tersebut dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat : “sertipikat ini tidak diterbitkan oleh kantor pertanahan .....” kemudian paraf.
- b. Apabila sertipikat tersebut adalah dokumen yang diterbitkan oleh kantor pertanahan akan tetapi data fisik atau data yuridis yang termuat didalamnya tidak sesuai lagi dengan data yang tercatat dalam buku tanah dan atau surat ukur yang bersangkutan, kepada PPAT yang bersangkutan diterbitkan surat keterangan pendaftaran tanah sesuai data yang tercatat di kantor pertanahan dan pada sertipikat yang bersangkutan tidak dicantumkan suatu tanda.

Sertipikat yang sudah diperiksa kesesuaiannya dengan daftar-daftar di kantor pertanahan disampaikan kembali kepada PPAT yang bersangkutan pada hari dilakukannya pengecekan. Dalam hal diperlukan SKPT, sehubungan dengan tidak sesuai lagi isi sertifikat dengan daftar-daftar di kantor pertanahan, penerbitannya harus dilakukan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja terhitung dari hari pengecekan.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, PPAT wajib menolak membuat akta jual beli jika :

- a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan; atau
- b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan :
  - 1) Surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atau surat keterangan kepala desa/kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut pada ayat (2); atau
  - 2) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari kantor pertanahan atau untuk tanah

yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan kantor pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh kepala desa/kelurahan; atau

- c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan jual beli atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak.
- d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak, yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak. Yaitu surat kuasa yang tidak dapat ditarik kembali oleh pihak yang member kuasa, dan menurut rumusan isinya pada hakikatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
- e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- f. Objek jual beli yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya, hal mana harus ditanyakan oleh PPAT kepada para pihak sebelum dibuatnya akta; atau
- g. Tidak memenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Penolakan untuk membuat akta jual beli tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

Langkah kedua yang akan dilakukan adalah tahap pelaksanaan pembuatan akta jual beli oleh PPAT. Pembuatan akta tersebut harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau oleh orang yang dikuasakan dengan surat kuasa tertulis, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 101 ayat 1 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997).

Pembuatan akta tersebut juga harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat. Para saksi memberikan kesaksian mengenai :

- a. Kehadiran para pihak atau kuasanya;
- b. Keberadaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam akta, dan



- c. Telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan.

Sebelum akta ditandatangani PPAT wajib membacakannya kepada para pihak yang bersangkutan dan member penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta jual beli tersebut, serta prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya.

Akta PPAT tersebut harus dibuat sebanyak 2 lembar yang semuanya asli (“in originali”). Satu lembar disimpan di kantor PPAT dan satu lembar lainnya disampaikan kepada kepala kantor pertanahan untuk keperluan pendaftaran pemindahan haknya. Kepada pihak-pihak yang bersangkutan diberikan salinan akta.

Tahap ketiga, setelah akta jual beli dibuat, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT sebagai salah satu seorang pejabat pelaksana pendaftaran tanah wajib menyampaikan akta yang dibuatnya, berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada kepala kantor pertanahan agar dapat segera dilaksanakan proses pendaftarannya.

Kewajiban PPAT tersebut hanya terbatas pada penyampaian akta yang bersangkutan berikut berkas-berkasnya kepada kantor pertanahan. Pendaftaran kegiatan selanjutnya serta penerimaan sertifikatnya menjadi urusan pihak yang berkepentingan sendiri.

Dalam hal pemindahan hak mengenai bidang tanah yang sudah didaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, dokumen-dokumen yang disampaikan terdiri atas :

- a. Surat permohonan pendaftaran peralihan hak yang ditandatangani oleh penerima hak atau kuasanya, sedang apabila bukan penerima hak sendiri yang mengajukan permohonan, disertai surat kuasa tertulis;
- b. Akta tentang perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan yang dibuat oleh PPAT, yang pada waktu pembuatan akta masih menjabat dan yang daerah kerjanya meliputi tanah yang bersangkutan;
- c. Bukti identitas pihak yang mengalihkan dan pihak yang menerima hak;
- d. Sertifikat asli hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dialihkan, yang sudah dibubuhi catatan kesesuaiannya dengan daftar-daftar yang ada dikantor pertanahan.

- e. Izin pemindahan hak yang dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997;
- f. Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, dalam bea tersebut terutang;
- g. Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan (PPh) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 juncto Nomor 27 Tahun 1996, dalam hal pajak tersebut terutang;

Kantor pertanahan kemudian memberikan tanda penerimaan kepada PPAT mengenai telah diterimanya berkas tersebut. Kemudian PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta dan dokumen-dokumen tersebut kepada para pihak yang bersangkutan, bukan hanya kepada penerima hak.<sup>51</sup>

Dalam hal PPAT mengabaikan peraturan dalam Pasal 38, 39 dan 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 serta petunjuk-petunjuk yang diberikan menteri atau pejabat yang ditunjuk, maka atas PPAT tersebut akan dikenakan sanksi. Sanksi yang dikenakan berupa tindakan administrative, berupa teguran tertulis hingga pemberhentian dari jabatannya, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.

### **3.3 PENDAFTARAN TANAH PEMELIHARAAN DATA KARENA JUAL BELI DENGAN MENGGUNAKAN SURAT KUASA**

Surat kuasa dalam hal ini akan dipergunakan pada peristiwa jual beli. Ada dua kemungkinan, dimana surat kuasa dapat dipergunakan. Kemungkinan pertama, pemberi kuasa (penjual) karena suatu hal berhalangan hadir dalam peristiwa jual beli, oleh karena itu, ia memberikan kuasa kepada penerima kuasa untuk menggantikan

---

51

*Ibid.*, hal. 512.

kedudukannya sebagai penjual. Menggantikan kedudukan disini, hanya untuk satu perbuatan hukum tertentu yang sudah ditentukan secara khusus, jual beli.

Kemungkinan kedua, pemberi kuasa (penjual) karena suatu hal berhalangan hadir dalam peristiwa jual beli, sehingga ia memberikan kuasa kepada pembeli untuk menandatangani akta jual beli dan bertindak selaku pembeli sekaligus selaku kuasa dari penjual. Biasanya, kuasa tersebut dituangkan dalam pengikatan jual beli.

Salah satu pasal dalam perjanjian pengikatan jual beli membolehkan dipergunakannya suatu kuasa untuk membalik nama sertipikat dari penjual kepada pembeli tanpa hadirnya penjual. Pemberian kuasa ini termasuk dalam kuasa yang diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, yang disebut dengan kuasa mutlak. Kuasa mutlak yang terdapat dalam perjanjian pengikatan jual beli adalah pengecualian yang diakui keberadaannya dalam praktek.

Dalam surat kuasa murni, tindakan pemberian kuasa akan ditindaklanjuti dengan pendaftaran jual beli tersebut ke kantor pertanahan, ke atas nama pembeli. Dalam hal ini, jual beli dilakukan antara penjual (pribadi) dengan pembeli, bukan penerima kuasa dengan pembeli. Peristiwa jual beli tersebut harus ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah guna mencapai kepastian hukum dan kepastian hak bagi para pihak yang berkepentingan.

Salah satu dari proses pendaftaran tanah tersebut adalah Penjual (pribadi) harus membayar Pajak Penghasilan, atas uang yang diterimanya dari hasil jual beli tanah dan pembeli harus membayar BPHTB, atas hak atas tanah yang diperolehnya.

Pada perkembangannya, penggunaan surat kuasa ini kemudian seringkali disalahgunakan. Para pihak menyelundupkan jual beli, dan dikemas seolah-olah sebagai pemberian kuasa menjual. Penjual bertindak sebagai pemberi kuasa, memberikan kuasa kepada pembeli, melalui pengikatan jual beli, untuk menandatangani akta jual beli dihadapan PPAT.

contoh :

Pada saat penandatanganan akta jual beli dihadapan PPAT, pihak penjual dan pembeli seharusnya telah melakukan kewajibannya untuk membayar pajak penghasilan dan BPHTB. Namun dikarenakan ada hal yang menghalangi dibuatnya akta jual beli,

maka diadakan terlebih dahulu perjanjian jual beli dengan adanya klausul kuasa dari penjual yang memberikan kewenangan pada pembeli untuk kemudian membalik nama sertifikat keatas nama pembeli.

Jika kemudian, perjanjian jual beli dengan klausul pemberian kuasa tersebut disimpan oleh pembeli dan tidak ditindaklanjuti dengan pembuatan akta jual beli dihadapan PPAT. maka, ketika pembeli tersebut ingin mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain, ia akan bertindak sebagai penerima kuasa dari penjual. Bukan sebagai pemilik hak atas tanah tersebut. Pembeli tersebut akan membayar pajak penghasilan atas uang yang diterimanya. Dan pihak ketiga akan membayar BPHTB. Dalam hal ini, pembeli melarikan diri dari kewajibannya untuk membayar BPHTB pada saat jual beli yang pertama.

Hal inilah kemudian yang menjadi latar belakang diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah yang mulai diberlakukan sejak tanggal 6 Maret 1982.

Adapun larangan-larangan yang dimuat dalam Instruksi Menteri tersebut adalah :

1. Melarang camat dan kepala desa atau pejabat yang setingkat dengan itu, untuk membuat/ menguatkan pembuatan surat kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah;
2. Melarang pejabat-pejabat agraria untuk melayani penyelesaian status hak atas tanah yang menggunakan surat kuasa mutlak sebagai bahan pembuktian pemindahan hak atas tanah.

Selain itu, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tersebut memberikan definisi tentang kuasa mutlak. Kuasa mutlak diartikan sebagai kuasa yang didalamnya mengandung unsur yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa, lebih lanjut dijelaskan bahwa, kuasa mutlak adalah kuasa 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 dapat dilakukan oleh pemegang haknya.

Atas dasar definisi dari kuasa mutlak yang terdapat dalam Instruksi Menteri Nomor 14 Tahun 1982 inilah, pihak Badan Pertanahan Jakarta Barat menolak melakukan pendaftaran atas jual beli yang dilakukan dengan surat kuasa. Walaupun surat kuasa tersebut adalah surat kuasa murni, namun apabila surat kuasa tersebut dipergunakan untuk pemindahan hak atas tanah, maka surat kuasa tersebut termasuk sebagai surat kuasa mutlak dan pejabat agraria dilarang untuk melayani penyelesaian status hak atas tanah tersebut, sehingga ditolaklah pendaftaran tanah yang akan dilakukan.

Notaris dilain pihak, melandaskan pemberian kuasa sebagai lembaga hukum yang diatur dalam KUHPer, yang memiliki sifat terbuka dimana para pihak bebas untuk melakukan perikatan tentang apapun selama perikatan tersebut tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan kesusilaan.

Lembaga kuasa diatur secara tertulis dalam KUHPer dan berlaku secara positif dalam masyarakat. Hal tersebut tidak dapat dikesampingkan begitu saja keberadaannya.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mulai diundangkan sejak 22 Juni 2004 dan mulai diberlakukan sejak 1 November 2004, dalam Pasal 7 ayat 1 menyatakan tentang hirarki dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam ayat 4, dinyatakan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud diatas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun penjelasan ayat 4 tersebut memberikan pembatasan pada jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana disebut dalam ayat 1 yaitu peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh :

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

- b. Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Dewan Perwakilan Daerah
- d. Mahkamah Agung
- e. Mahkamah Konstitusi
- f. Badan Pemeriksa Keuangan
- g. Bank Indonesia
- h. Menteri
- i. Kepala Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota, Bupati/walikota, kepala desa atau yang setingkat.

Kekuatan mengikat dari suatu peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki yang ada dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana dinyatakan dalam ayat 5 pasal tersebut.

Penjelasan atas pasal 7 ayat 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut memuat bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang disarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Inilah yang menjadi asas dari Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tersebut bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana disebutkan diatas, sesuai dengan asas dalam Undang-undang nomor 10 Tahun 2004, Instruksi Menteri tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dikarenakan oleh kedudukan undang-undang sebagai peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, isi dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tidak boleh bertentangan dengan KUHPer. Hal inilah yang menjadi landasan hukum bagi para notaris dan PPAT untuk membuat surat kuasa jual.

Dalam beberapa praktek pendaftaran tanah pemeliharaan data dikarenakan peralihan hak karena jual beli dengan menggunakan surat kuasa, seringkali, penggunaan surat kuasa ditolak karena mengacu pada ketentuan ketiga dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 bahwa pejabat-pejabat agraria dilarang untuk melayani

penyelesaian status hak atas tanah yang menggunakan surat kuasa mutlak sebagai bahan pembuktian pemindahan hak atas tanah.

Pejabat pendaftaran tanah, yaitu Badan Pertanahan Nasional harus bersifat aktif dalam menjalankan tugasnya dengan melakukan pemeriksaan/penelitian mengenai kelengkapan dan keabsahan data yuridis dari objek pendaftaran tanah. Dalam menjalankan tugasnya, Pejabat pendaftaran tanah mengacu pada peraturan-peraturan yang berlaku di bidang pertanahan nasional khususnya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan lain yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.

Badan Pertanahan Nasional yang adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral<sup>52</sup>. Salah satu fungsi dari Badan Pertanahan Nasional sebagaimana dimuat dalam Pasal 3 huruf f Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 adalah untuk melakukan pendaftaran tanah<sup>53</sup>, dan untuk melakukan pendaftaran tanah harus dilakukan pelunasan atas pajak-pajak, sehingga dengan kata lain, Badan Pertanahan menjadi salah satu pihak yang turut melakukan pengawasan atas pajak yang berkaitan dengan perihal pertanahan.

Pendaftaran tanah dilakukan setiap kali terjadi perubahan atas data fisik atau data yuridis suatu bidang tanah. Salah satu yang menyebabkan perubahan yuridis atas suatu bidang tanah adalah melalui jual beli. Jual beli dapat dilakukan oleh para pihak secara langsung, maupun oleh kuasanya. Apabila jual beli dilakukan dengan pemberian kuasa, maka pemberian kuasa itu harus dibuktikan dengan adanya surat kuasa yang berkekuatan sebagai alat bukti yang sah.

---

52

Badan Pertanahan Nasional,  
<[http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pertanahan\\_Nasional](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional)>, diakses tanggal 2 Juni 2010, pukul 18.00 WIB.

53

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*, Perpres No. 10 tahun 2006, Pasal 3 huruf f.

Salah satu alasan ditolaknya penggunaan surat kuasa dalam pendaftaran tanah pemeliharaan data adalah bahwa seringkali penggunaan surat kuasa ini dikaitkan dengan penyelundupan pajak. Padahal, hal tersebut adalah tidak benar. Jika berbicara mengenai penyelundupan pajak, maka hal tersebut terkait dalam berbagai bidang kehidupan. Oleh karena itu, penulis menganggap bahwa alasan ditolaknya penggunaan surat kuasa dalam pendaftaran tanah pemeliharaan data adalah tidak relevan.

Terkait mengenai pajak-pajak yang harus dilunasi dalam suatu peristiwa jual beli adalah Pajak Penghasilan yang harus dilunasi oleh pihak penjual dan BPHTB oleh pihak pembeli. Jika pajak-pajak tersebut belum dilunasi, maka proses pendaftaran tanah pemeliharaan data tidak dapat dilakukan dan Badan Pertanahan setempat tidak diperbolehkan untuk menerbitkan surat tanda bukti pendaftaran.

Pajak menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan umum dan tata cara perpajakan adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Definisi tersebut memberikan kewenangan pada Negara untuk melakukan pemungutan pajak dari pribadi hukum yang menjadi subjek pajak.

Secara perdata, lembaga kuasa merupakan lembaga yang bersifat terbuka dan oleh karena pemberian kuasa ini merupakan perjanjian, maka pemberian kuasa juga menganut asas kebebasan berkontrak dimana para pihak bebas melakukan perikatan tentang apapun selama tidak bertentangan dengan hukum, kesusilaan dan ketertiban umum. Dengan kata lain, kuasa dapat diberikan untuk segala hal selama tidak melanggar hukum, kesusilaan dan ketertiban umum.

Secara hukum tanah, pemberian kuasa yang dipergunakan untuk mengalihkan hak atas tanah dilarang penggunaannya. Disinilah sering dianggap sebagai celah yang dipergunakan bagi pihak yang ingin melakukan penyelundupan hukum. Dengan membandingkan lembaga kuasa yang diatur dalam KUHPer dengan larangan penggunaan kuasa untuk mengalihkan hak atas tanah yang diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982.



Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka secara hierarki kedudukan KUHPer berada diatas Instruksi Menteri sehingga sesuai dengan asas yang dianut oleh undang-undang ini bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh berlawanan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, dengan kata lain, maka dari Instruksi Menteri tidak boleh bertentangan dengan isi KUHPer

