

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya

Dalam suatu perbuatan hukum apabila seseorang tidak dapat menyelesaikan urusannya sendiri maka ia dapat memberikan kekuasaan atau wewenang pada orang lain untuk dan atas namanya menyelenggarakan urusan tersebut (pemberi kuasa), oleh karena itu mereka perlu jasa orang lain untuk menyelesaikan urusan-urusan tersebut atas namanya sendiri, yang mana orang ini (penerima kuasa) haruslah orang yang cakap hukum, karena dalam tugasnya ini selalu berhubungan dengan perbuatan hukum yang selalu mempunyai akibat hukum. Pengertian untuk dan atas nama berarti yang diberi kuasa bertindak untuk dan atas nama penerima kuasa.

Dalam perjanjian pemberian kuasa, si penerima kuasa hanya menjalankan urusan-urusan yang ada dalam perjanjian kuasa tersebut, menyelenggarakan suatu urusan untuk dan atas nama si pemberi kuasa pada dasarnya juga merupakan perbuatan hukum yang akibat hukumnya dianggap dikehendaki oleh si pemberi kuasa dan perbuatan tersebut terjadi apabila ada pernyataan kehendak, dalam hal tersebut si kuasa tidak boleh melakukan urusan melampaui batas wewenang yang diberikan

dan menimbulkan kerugian, hal tersebut menjadi tanggung jawabnya sendiri. Pemberi kuasa dapat menuntut ganti kerugian dari si penerima kuasa, pemberian kuasa dapat dilakukan secara khusus yaitu hanya mengenai suatu kepentingan tertentu atau lebih, atau secara umum meliputi perbuatan-perbuatan pengurusan, untuk memindah tangankan benda-benda atau untuk meletakkan hypotheek (untuk selanjutnya disebut hipotik) atas benda-benda itu, atau untuk membuat suatu perdamaian, atau perbuatan lainnya yang hanya dapat dilakukan oleh seorang pemilik diperlukan pemberian kuasa dengan kata-kata tegas (pasal 1795 BW).

Kuasa dalam beberapa literatur dapat diterjemahkan sebagai suatu bentuk tindakan hukum dua pihak dalam lingkup hukum perjanjian dengan mana seseorang memberikan kekuasaan kepada seseorang lainnya sebagai penerimanya, untuk menyelenggarakan suatu urusan atau kepentingannya. sedangkan kuasa dalam BW dijabarkan dalam bab XVI bagian kesatu yang mengatur tentang pemberian kuasa, dalam pasal 1792 BW disebutkan merupakan persetujuan dengan mana seseorang memberikan kekuasaan kepada orang lain yang menerimanya, untuk dan atas namanya menyelenggarakan suatu urusan. Dalam hal ini kuasa dapat diberikan dan diterima dalam suatu akta umum, atau dalam suatu tulisan di bawah tangan, atau bahkan

dalam sepucuk surat atau bisa juga dengan lisan, dari ketentuan ini dapat kita lihat bahwa pemberian kuasa itu bebas dari segala bentuk cara (formalitas) tertentu, dengan perkataan lain kuasa adalah perjanjian konsensual, artinya sudah mengikat (sah) pada detik tercapainya sepakat antara si pemberi dan si penerima kuasa. Dalam pemberian kuasa mengandung unsur hukum berupa penyerahan kekuasaan sehingga seseorang berwenang untuk bertindak atas tanggungan dari pemberi kuasa. Dalam pasal 1792 BW hal itu disebut sebagai pemberian kuasa yaitu suatu perjanjian dengan mana seseorang memberikan kekuasaan (wewenang kepada seseorang lain, yang menerimanya untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan). Kekuasaan dalam suatu pemberian kuasa sebagaimana dimaksud oleh pasal 1792 BW disamakan dengan wewenang sehingga pemberian kuasa sama dengan pemberian wewenang dari seseorang kepada seseorang lainnya sebagai penerima untuk menyelenggarakan suatu urusannya ¹

Secara logis dapat didefinisikan bahwa dalam pemberian kuasa mengandung peristiwa hukum berupa penyerahan wewenang dari seseorang kepada orang lain. Hal ini mengandung konsekuensi yuridis bahwa seseorang yang diberikan kuasa maka segala hak dan kewajiban yang timbul dari tindakan penerima

¹ R Subekti, **Aneka Perjanjian**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, h. 140

kuasa menjadi hak dan kewajiban orang yang memberi kuasa. Masalah pemberian kuasa atau pemberian wewenang menjadi penting dalam pergaulan hidup disebabkan oleh kualitas hidup manusia telah semakin meningkat menuntut pemenuhan kebutuhan hidup yang beragam. Sehingga orang yang disebabkan oleh tuntutan hidupnya tidak lagi sempat untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang lain yang dikarenakan keterbatasan waktu dan kemampuan dalam menjalani urusan tersebut, demikian juga dengan yang diberikan kuasa itu sendiri tidak lagi terbatas kepada orang perorangan tetapi dapat juga dari orang perorangan kepada suatu badan hukum demikian sebaliknya.

Dalam hukum perbankan misalnya, bahwa agar suatu pemberian kredit oleh bank kepada nasabahnya dapat dibenarkan maka kepada perbuatan hukum pemberian kredit itu harus dilengkapi dengan pemberian kuasa dari nasabah yang bersangkutan kepada bank itu sendiri pemberian kuasa sehubungan dengan pemberian kredit bank dalam prakteknya dapat berupa pemberian kuasa dari nasabah kepada bank untuk mengambil dan menjual langsung barang jaminan untuk barang yang oleh undang-undang maupun sifatnya dipandang sebagai barang yang bergerak, seperti dalam fiduciare. Sedangkan dalam jaminan berupa barang tidak bergerak pemberian kuasa dari

nasabah kepada bank dapat berupa Surat Kuasa Memasang Hypotheek (untuk selanjutnya disingkat SKMH) atau Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (untuk selanjutnya disingkat SKMHT), dimana dalam pembuatan SKMH yang menurut pasal 1171 BW harus dengan suatu akta otentik. Di dalam sistem Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) akta otentik ini tidak ditafsirkan dengan akta PPAT dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan untuk pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), yang dimungkinkan dibuat tidak saja wajib dengan akta PPAT tetapi dapat juga dengan akta notaris, baik PPAT yang sekaligus sebagai notaris, PPAT sementara (Camat atau Kepala Desa) ataupun PPAT khusus (pejabat pertanahan Nasional).

Dengan dimungkinkannya PPAT membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) timbulah kerancuan hukum yang tentunya tidak bisa lepas dari prinsip-prinsip umum pembuatan surat kuasa yang hanya bersifat pelimpahan kekuasaan untuk melakukan suatu urusan. Padahal di satu pihak fungsi PPAT adalah untuk membuat akta-akta tanah, bukan surat kuasa yang merupakan porsi tugas dan kewenangan notaris (yang tunduk pada Peraturan Jabatan Notaris) dan SKMHT bukanlah merupakan salah satu akta tanah sehingga dengan demikian fungsi dan kewenangan notaris menjadi terabaikan

dalam pembuatan SKMHT ini, terlebih lagi tidak semua notaris adalah PPAT.

Dari hal-hal yang telah dikemukakan, maka timbullah masalah-masalah sebagai berikut :

- a. Apa dasar pemikiran pengaturan SKMHT dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 ?
- b. Perjanjian kuasa dalam Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) apakah mengalami pergeseran dan siapa yang berwenang membuatnya ?

2. Tujuan Penulisan

- a. Memenuhi syarat memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada program studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- b. Mengetahui dasar pemikiran pengaturan SKMHT dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 dan untuk mengetahui apakah mengalami pergeseran juga untuk mengetahui pejabat mana yang berwenang dalam pembuatan SKMHT.

3. Manfaat Penulisan

- a. Mengetahui keberadaan SKMHT menurut Undang-Undang Hak tanggungan yaitu Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996, yang diharapkan mampu memberi kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan sehingga dapat mendorong meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan guna mewujudkan cita-cita masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- b. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat, khususnya mengenai SKMHT

4. Kajian Pustaka

Suatu hal yang cukup menggembirakan ketika pada tahun 1996 pemerintah telah mampu merumuskan peraturan mengenai hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) sebagaimana yang telah diamanatkan oleh pasal 57 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria. Dengan terwujudnya unifikasi hukum tanah nasional berarti jaminan perlindungan dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah semakin kuat. Dalam Undang-Undang Hak Tanggungan hypotheek dan creditverband telah dilebur menjadi satu yaitu menjadi hak

tanggung atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, walaupun kita sadari dengan dikeluarkannya UUHT banyak reaksi yang muncul yang diketahui melalui surat-surat kabar, maupun seminar-seminar yang diadakan untuk menyongsong berlakunya UUHT, sedangkan reaksi yang muncul dari kalangan pihak pengembang (developer), notaris, pihak pemberi kredit (bank), pihak penerima kredit (debitur), badan pertanahan nasional (BPN) dan instansi yang terkait bahwa hal tersebut menunjukkan kewajaran, tetapi kiranya lebih tepat apabila UUHT diterima dan dipahami secara utuh dan berusaha menyelesaikan permasalahan yang muncul diseputar UUHT, karena perlu disadari pula dalam pembuatan Undang-Undang tidak mudah, sehingga perlu menjunjung tinggi karya produk bangsa Indonesia tersebut.

Pasal 1792 BW, memberikan batasan tentang kuasa bahwa "Pemberian Kuasa adalah suatu persetujuan dengan mana seseorang memberikan kekuasaan kepada orang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya, menyelesaikan suatu urusan." Menurut pasal 1313 BW, persetujuan ialah suatu perbuatan hukum dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya kepada satu orang atau lebih. Sedangkan pasal 1338 ayat (1) BW, menjamin kebebasan kepada pihak-pihak untuk menentukan isi dari persetujuan itu.

Terhadap istilah ini, R Subekti menggunakan istilah perjanjian sebagai terjemahan dari kata *overenkomst*². Kemudian makna kata-kata “untuk atas namanya”, berarti bahwa yang diberi kuasa bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa, sehingga segala sebab dan akibat dari persetujuan ini menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari pemberi kuasa dalam batas-batas kuasa yang diberikan pasal 1807 ayat (2) BW. Namun pada sisi lain tidak semua hal bisa dikuasakan kepada orang lain atau pihak ketiga, tetapi dibatasi dalam hal-hal yang bersifat pribadi, misalnya pengakuan anak, membuat testamen dan dalam bidang hukum acara, sebagai saksi baik sebagai saksi utama/pelapor, maupun sebagai saksi ahli/biasa.

Pada dasarnya dalam memberikan hak tanggungan, pemberi hak tanggungan wajib hadir dihadapan PPAT, tetapi jika yang bersangkutan karena sesuatu hak tidak dapat hadir sendiri, ia wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya, dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Ketidakhadiran pemberi hak tanggungan dihadapan PPAT pada saat pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) merupakan alasan yang memperkenankan pemberi hak tanggungan untuk membuat atau menggunakan SKMHT. Oleh karena itu pasal 15 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1996 menegaskan bahwa surat kuasa dimaksud

² Ibid. h. 57

harus bersifat khusus dan otentik yang harus dibuat dihadapan notaris atau PPAT. Dengan demikian substansi SKMHT adalah pemberian kuasa dari suatu obyek hukum (orang atau badan hukum) kepada subyek hukum (orang/badan hukum) lainnya (penerima kuasa) untuk melakukan suatu urusan tertentu.

Pada dasarnya pemberian hak tanggungan wajib dihadiri dan dilakukan oleh pemberi hak tanggungan sebagai pihak yang berwenang melakukan perbuatan hukum membebaskan hak tanggungan atas obyek yang dijadikan jaminan. Hanya apabila benar-benar diperlukan dan berhalangan kehadirannya untuk memberikan hak tanggungan dan menandatangani Akta Pembertian Hak tanggungan dapat dikuasakan kepada pihak lain. Proses pemberian kuasa tersebut wajib dilakukan dihadapan seorang Notaris atau PPAT dengan suatu akta otentik yang disebut SKMHT. Bentuk dan isi SKMHT ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1996. Formulirnya disediakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui kantor pos-kantor pos. SKMHT dibuat oleh Notaris atau PPAT yang bersangkutan dalam rangkap dua dan semuanya asli yang ditandatangani oleh pemberi kuasa, penerima kuasa, dua orang saksi dan Notaris atau PPAT yang bersangkutan. Lembar lainnya diberikan kepada penerima kuasa untuk keperluan

pemberi hak tanggungan dan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT).

Berbeda dengan Surat Kuasa Memasang Hypotheek (SKMH) yang dimaksudkan pasal 1171 ayat (2) BW, dan dibuat dengan akta notaris menurut ketentuan Reglemen Jabatan Notaris (stb.1860-3), dalam pembuatan SKMHT tidak ada minuit dan tidak juga dibuat grosse sebagai salinannya. PPAT wajib menolak APHT berdasarkan Surat Kuasa yang bukan SKMHT in originali, formulir APHT telah disediakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan bentuk serta isinya ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan tersebut di atas.

Pembuatan APHT oleh PPAT atas dasar Surat Kuasa yang bukan merupakan SKMHT in originali yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional merupakan cacat hukum dalam proses pembebanan hak tanggungan meskipun telah dilaksanakan pendaftarannya, keabsahan hak tanggungan yang bersangkutan tetap terbuka kemungkinannya untuk digugat oleh pihak-pihak yang dirugikan³ Kreditur yang dirugikan dapat menuntut ganti kerugian kepada PPAT dan Notaris yang bersangkutan. Dalam pendaftaran hak tanggunagn yang diberikan, para Kepala Kantor Pertanahan tidak berwenang bahkan dilarang meninjau keabsahan APHT yang

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA*, isi dan pelaksanaannya, jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, 1999, h.427-428.



didasarkan atas kuasa yang dimaksudkan. Surat Kuasa tersebut disimpan oleh PPAT dan tidak disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Dengan demikian Kepala Kantor Pertanahan tidak dapat ikut digugat untuk mengganti kerugian yang di derita kreditur yang bersangkutan. PPAT hanya berwenang membuat SKMHT mengenai obyek hak tanggungan yang terletak di wilayah daerah kerjanya. Sebaliknya kerana daerah kerjanya tidak dibatasi, pembatasan tidak berlaku terhadap Notaris dalam pembuatan SKMHT.

Ditunjuknya PPAT sebagai pejabat yang juga bertugas membuat SKMHT adalah dalam rangka memudahkan pemberian pelayanan kepada pihak-pihak yang memerlukan, berbeda dengan umumnya para Notaris, PPAT keberadaannya sampai pada wilayah kecamatan. Menurut pasal 15 ayat (1) UUHT, SKMHT wajib dan (dapat) dibuat bukan saja dengan akta PPAT, tetapi juga dengan akta Notaris. Bila kita membaca surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1039 tanggal 18 April 1996 kepada para Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya diseluruh Indonesia. Pengurus Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pengurus Ikatan Notaris Indonesia, yang merupakan pengantar dari Peraturan menteri Negara Agraria / Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996 tanggal 18 April 1996 tersebut dan membaca bunyi formulir SKMHT yang

merupakan lampiran satu dari Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut di atas, dapat diketahui bahwa hanya ada satu saja bentuk SKMHT, baik yang di buat PPAT maupun Notaris⁴. Berhubung dengan bentuk SKMHT yang ditetapkan oleh peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut, dalam seminar nasional Undang-Undang Hak Tanggungan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada tanggal 27 Mei 1996 di Bandung, telah dipermasalahkan oleh Notaris Wiratni Ahmadi apakah akta SKMHT tersebut bila dibuat oleh notaris merupakan akta notaris yang tunduk pada Peraturan Jabatan Notaris, jawaban dari Boedi Harsono dan para pejabat Badan Pertanahan Nasional adalah tidak. Bila jawaban Boedi Harsono dan para pejabat Badan Pertanahan Nasional atas pertanyaan yang diajukan notaris Wiratni Ahmadi tersebut dijabarkan, berarti hanya notaris yang PPAT saja yang dapat membuat SKMHT. Bila demikian halnya berarti Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional telah tidak mengakui kewenangan notaris (bukan selaku PPAT) yang membuat akta SKMHT notariil, yang notabene dibenarkan pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan.

⁴ Peraturan MNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1996 tentang **Bentuk Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dan Sertifikat Hak Tanggungan**, BP Jember Indi Karya, Jakarta 1996, h.65

5. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Penelitian ini tergolong sebagai penelitian hukum normatif dengan 2 macam pendekatan, yaitu statute approach yaitu pendekatan yang mengkaji permasalahan dengan berdasarkan pada perundang undangan yang berlaku khususnya Undang-Undang Hak Tanggungan Nomor 4 Tahun 1996 dan Conceptual approach yaitu pendekatan konsep dengan cara melihat asas-asas hukum dan teori-teori hukum tertentu yang terkait dengan masalah yang akan dibahas.

b. Bahan Hukum

Sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan sumber penelitian yang berupa bahan hukum sekunder

- Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa Peraturan Perundang undangan, dalam hal ini Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.
- Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan, hasil penelitian yang ada, makalah seminar, jurnal, analisa para ahli yang ada dalam buku-buku literatur dan tulisan-tulisan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

c. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Langkah pengumpulan bahan hukum untuk kegiatan akademis disyaratkan bahwa masalah yang diteliti merupakan masalah hukum. Untuk memastikan apakah masalah itu merupakan masalah hukum, sangat dipengaruhi oleh aliran-aliran dalam yurisprudensi yang sebenarnya.

Pada penelitian bagi kegiatan akademis perlu dilakukan tela'ah yang mendalam mengenai perundang-undangan dibidang tertentu yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi, dalam hal ini masalah pengaturan SKMHT dalam UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Sedangkan dalam pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kritis dengan menggunakan teori-teori hukum yang disusun secara sistematis dan teratur untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini dan untuk mengungkapkan nilai kebenaran yang terkandung didalamnya.

6. Sistematika Penulisan

Bab I, pendahuluan, yang mengawali seluruh rangkaian pembahasan tesis. Sebagai pendahuluan maka didalamnya akan dituangkan gambaran umum permasalahan yang dibahas, yang akan dijabarkan lebih lanjut pada bab berikutnya. Sub bab pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, berisikan tentang dasar teori yang dikaitkan dengan pernyataan yang terjadi, sehingga menimbulkan suatu permasalahan yang dituangkan pada sub bab rumusan masalah. Setiap penulisan karya ilmiah terdapat suatu hal yang hendak dituju, yang dituangkan dalam sub bab tujuan penulisan. Selain itu dengan tersusunnya karya ilmiah ini diharapkan dapat membawa manfaat bagi diri penulis maupun institusi, yang tertuang dalam manfaat penulisan agar penulisan ini sesuai dengan prosedur tata cara penulisan, maka sub bab metodologi akan dijabarkan dengan tata cara penulisan ilmiah. Setiap penulisan karya ilmiah diawali dengan pendahuluan, kajian secara teoritis pembahasan masalah dan diakhiri dengan penutup, yang diletakkan pada sub bab sistematika penulisan.

Dalai Bab II, akan dibahas dasar pemikiran pengaturan SKMHT dalam UUHT, hal yang perlu dibahas dalam bab ini antara lain unsur kepentingan dalam perjanjian kuasa hak dan kewajiban pemberi dan penerima kuasa serta berakhirnya

perjanjian kuasa yang disajikan dalam bentuk uraian secara teoritis, yang digunakan sebagai dasar pembahasan masalah hakekat kuasa dalam SKMHT.

Selanjutnya Bab III, akan diketengahkan mengenai pergeseran perjanjian kuasa dalam SKMHT dan pejabat yang berwenang membuat SKMHT, hal yang perlu dibahas dalam bab ini antara lain PPAT sebagai pejabat umum, kewenangan PPAT, daerah kerja PPAT dan kewenangan Notaris, daerah kerja Notaris serta SKMHT dalam kaitannya dengan daerah kerja pejabat umum.

Akhirnya Bab IV penutup, yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan. Sub bab penutup terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan didalamnya berisikan jawaban atas masalah dengan didasarkan atas landasan teoritis, dan saran berisikan sumbangan pemikiran atas masalah yang dibahas sebagai pemecahan atas masalah tersebut.