

IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PENGIKATAN TANAH GIRIK DENGAN SURAT KUASA MENJUAL AGUNAN

I Gusti Ayu Widhiatmika Dewi, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: widhiatmikadewi@gmail.com
Marwanto, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: marwanto.jim@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2022.v10.i10.p18>

ABSTRAK

Tujuan penelitian untuk mengetahui kedudukan hukum pemegang bukti girik atas sebidang tanah serta untuk mengetahui implikasi hukum dari penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) untuk mengikat tanah girik. Metode yang dipergunakan yaitu penelitian hukum normative, sementara itu pendekatannya menggunakan tiga pendekatan diantaranya perundang-undangan (statute approach), pendekatan konsep (conceptual approach) dan pendekatan analitis (analytical approach). Diperoleh hasil penelitian bahwa girik bukanlah bukti kepemilikan yang sah dan tidak punya kekuatan pembuktian yang mutlak sehingga seseorang yang hanya memegang bukti girik atas sebidang tanah hanya berkedudukan sebagai bezitter yang mempunyai hak pakai dan hak mendiami. Kedudukannya sebagai bezitter mengakibatkan tidak berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah girik tersebut, termasuk memberikan kuasa kepada pihak lain untuk melakukan jual beli atas tanah tersebut. Kemudian, yang kedua, Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) bukan merupakan unsur pengikat agunan tanah dalam Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) sehingga keberadaannya jika digunakan sebagai pengikat agunan berupa tanah girik yang akan memberikan implikasi hukum berupa tidak adanya kepastian hukum bagi debitur maupun kreditur, selanjutnya Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) tersebut tidak memberikan hak eksekutorial bagi kreditur apabila debitur wanprestasi. Ditambah, penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) tersebut dapat batal demi hukum dikaitkan dengan kedudukan debitur yang hanya sebatas bezitter.

Kata Kunci : Implikasi, Hukum, Girik, Kuasa, Agunan

ABSTRACT

The purpose of the study was to determine the legal position of the holder of the girik evidence on a plot of land and to determine the legal implications of using a Power of Attorney to Sell Collateral (SKMA) to bind the girik land. The method used is normative legal research, while the approach uses three approaches including legislation (statute approach), concept approach (conceptual approach) and analytical approach (analytical approach). The results of the research show that girik is not valid proof of ownership and does not have absolute evidentiary power so that someone who only holds girik evidence on a plot of land only has the position of bezitter who has the right to use and the right to inhabit. His position as a bezitter resulted in him not having the authority to carry out legal actions on the girik land, including giving power to other parties to carry out the sale and purchase of the land. Then, secondly, the Power of Attorney to Sell Collateral (SKMA) is not an element of binding land collateral in the Mortgage Law (UUHT) so that its existence if used as a collateral binder in the form of girik land will have legal implications in the form of lack of legal certainty for the debtor or the debtor. creditor, then the Power of Attorney to Sell Collateral (SKMA) does not give the creditor execututorial rights if the debtor defaults. In

addition, the use of the Power of Attorney to Sell Collateral (SKMA) can be null and void due to the position of the debtor which is only limited to bezitter.

Keywords: *Implication, Law, Girik, Power, Collateral*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Isu hukum yang melatarbelakangi penelitian ini adalah penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan yang selanjutnya disingkat SKMA untuk mengikat agunan tanah yang belum bersertifikat. Rata-rata tanah yang tidak bersertifikat ini hanya memiliki bukti kepemilikan seperti girik atau kutipan *letter c*, petuk D atau ketitir, dan/atau bukti kepemilikan berdasarkan hukum adat lainnya. Bukti kepemilikan lama ini sebelum Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) berlaku, diakui sebagai penguasaan sebidang tanah berdasarkan hukum adat yang berlaku, namun setelah UUPA berlaku bukti kepemilikan yang sah hanyalah sertifikat hak tanah. Selain sebagai bukti kepemilikan tanah, sertifikat ini oleh pemerintah juga dipergunakan untuk menjaminan kepastian hukum para pemegang hak.

Pentingnya keberadaan sertifikat ini, tidak juga mendorong masyarakat untuk melakukan permohonan penerbitan sertifikat tanah sehingga masih saja terdapat masyarakat yang mempertahankan kepemilikan lama. Peran lain dari sertifikat tanah yang seharusnya dipahami oleh masyarakat adalah fungsinya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Salah satu contohnya untuk mendapatkan kredit bagi masyarakat yang ingin mengembangkan usahanya, masyarakat dapat memanfaatkan tanah miliknya untuk diagunkan.

Berdasarkan Undang-undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) sebagai hukum positif, untuk mengagunkan tanah harus dibebankan Hak Tanggungan dengan tanah klasifikasi Hak Milik atau HM, Hak Guna Usaha atau HGU, dan Hak Guna Bangunan atau HGB dan pembebanannya juga dilakukan dengan Hak Tanggungan. Untuk membantu masyarakat yang hanya memegang bukti kepemilikan girik dan sejenisnya untuk memperoleh kredit, salah satu bank umum milik negara mengeluarkan Surat Edaran Nomor: SE.29-DIR/KRD/05/2019 pada tanggal 16 Mei 2019. Menjadi menarik untuk diulas dikarenakan isi dari surat edaran tersebut pada bagian VIII (kedepalan) mengenai agunan pada angka 3 (tiga) huruf a.1 menyatakan bahwa untuk peminjaman sampai dengan Rp 200.000.000,00 hanya memerlukan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) non-notariil dan Surat Pernyataan dan Penyerahan Agunan (SPPA). Sementara di satu sisi, UUHT sebagai hukum positif yang berlaku saat ini, untuk mengagunkan tanah harus dibebankan Hak Tanggungan dengan tanah klasifikasi Sertifikat Hak Milik (SHM), Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU) dan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB). Sebagai rujukan awal penulis dalam penelitian ini, penulis hanya menemukan beberapa penelitian terkait yang hanya sebatas membahas legalitas tanah girik sebagai objek jaminan serta perlindungan hukumnya, di lain sisi kebanyakan penelitian yang penulis jumpai juga hanya sebatas membahas legalitas dan dampak hukum yang ditimbulkan dalam penggunaan SKMA dalam hal ini spesifik untuk tanah bersertifikat dan sudah dibebani hak tanggungan. Sehingga isu mengenai pengikatan tanah girik menggunakan SKMA ini menjadi isu yang baru dan menarik untuk dibahas.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum pemegang bukti girik atas sebidang tanah?
2. Bagaimana implikasi hukum dari penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) untuk mengikat tanah girik?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum pemegang bukti girik atas sebidang tanah.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum dari penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) untuk mengikat tanah girik.

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum normative yang dalam hal ini meneliti norma hukum sebagai objek penelitian. Fungsi dari penelitian hukum normatif adalah untuk menemukan solusi atas permasalahan yuridis bilamana terdapat suatu kondisi norma kosong, kabur maupun konflik norma.¹ Pada kesempatan ini, penulis hanya berfokus pada penggunaan tiga jenis pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Bahan pendukung yang digunakan berupa bahan hukum primer yang terdiri atas perundang-undangan dan bahan sekunder di antaranya yaitu buku-buku literature, artikel jurnal, skripsi, dan media online.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kedudukan Hukum Pemegang Bukti Girik atas Sebidang Tanah

Tanah sebagai salah satu unsur yang menyangkut hidup orang banyak, penguasaannya diberikan kepada negara seperti dimuat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Artinya hak atas tanah hanya dapat diperoleh dan ditentukan melalui negara dengan memperhatikan fungsi sosial yang memuat elemen kebersamaan dan keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi.² Hak atas tanah yang diberikan oleh negara adalah hak berupa hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, dan hak-hak lainnya yang dituangkan dalam bentuk sertifikat hak.

Bukan hanya individu maupun badan hukum yang diberikan hak tanah, tetapi negara juga mengakui entitas masyarakat hukum adat sebagai subjek yang diberikan pelimpahan kewenangan menguasai tanah oleh negara. Mengenai hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah tercantum dalam Pasal 18 B ayat (2) sepanjang masih hidup dan berkembang. Mengenai proposi kepemilikan tanah di Indonesia sendiri, mengutip dari situs LandMark³ (*Global Platform of Indigenous and Community Lands*), bahwa sebesar 23% dari 188.544.513 hektar total area tanah negara adalah tanah adat.

Lahirnya UUPA tidak berarti menghapuskan hukum adat dalam persoalan tanah. UUPA dalam Pasal 5 tetap mengakui bahwa hukum adat merupakan fondasi dari hukum agraria atas penguasaan bumi, air dan ruang angkasa dengan catatan tidak memiliki pertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-

¹ Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. (Prenada Media, 2016), 12

² Rosmidah, R. "Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia". *INOVATIF* 6 No. 2. (2013): 71

³ Anonim. "Country Data". URL: <http://www.landmarkmap.org/country-profiles/> (Diakses pada 7 Januari 2021).

undangan lain yang berkaitan. Dikarenakan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat memiliki keterikatan secara magis religius dengan tanah, maka UUPA mengkonsepsikan hak Kesatuan Masyarakat Adat atas tanah dalam bentuk hak ulayat yang dituangkan pada Pasal 2 ayat (4). Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam hal ini diartikan sebagai suatu pelimpahan kewenangan dari hak menguasai negara.

Menurut Maria Sumardjono sendiri, hak ulayat didefinisikan sebagai suatu hubungan antara masyarakat hukum adat dan wilayahnya yang mana hubungan tersebut bukan merupakan hubungan yang bersifat kepemilikan, tetapi terbatas pada memberikan kewenangan pada pemegang hak untuk menguasai.⁴ Sehingga hal ini mengakibatkan banyak tanah-tanah adat di Indonesia yang masih berpegangan pada girik sebagai bukti kepunyaannya. Tidak jarang pula hal tersebut terjadi pada tanah-tanah bekas adat yang telah diperjual-belikan menjadi status milik priadi. Pemahaman masyarakat Indonesia yang kurang terhadap pentingnya memiliki sertifikat tanah yang menjadi sebab bukti girik masih dipergunakan dan masih dipercayai sebagai bukti kepemilikan atas sebidang tanah.

Kenyataannya, girik tidak dapat dijadikan alas hak yang sah atas kepemilikan suatu tanah. Girik, petuk pajak dan pipil merupakan suatu bukti yang digunakan dalam proses pendaftaran tanah untuk kepentingan pemungutan pajak atau untuk keperluan lainnya untuk menunjukkan subjek mana yang bertanggungjawab atas pajak atau hal lain yang berkaitan dengan sebidang tanah. Girik hanyalah tanda yang merupakan kutipan dari buku *letter c*, sebagai bukti kepada subjek yang menguasai tanah tersebut. Secara garis besar, isi daripada girik dan sertifikat tanah pada intinya sama yaitu subjek atas tanah tersebut, letak tanah, serta batas-batas daripada tanah tersebut. Bedanya, girik hanya difungsikan untuk pembayaran pajak dan dicatatkan serta dikeluarkan desa, sementara sertifikat adalah bukti kepemilikan yang diakui secara sah oleh hukum dan didaftarkan serta diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (selaku pemerintah). Alasan lain yang menjadikan sertifikat memiliki kekuatan keberlakuan yang sah dan penting dikarenakan selain memberikan kepastian hukum, juga untuk mencegah sengketa kepemilikan tanah.⁵ Ditambah lagi, adanya sertifikat akan memberikan kewenangan kepada pemegang sertifikat tanah untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah bersertifikat tersebut, selama tidak melanggar peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan kesusilaan.

Keberadaan girik memang tidak dapat menjadi bukti kepemilikan tanah yang sah setelah diberlakukannya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. UUPA, girik hanya diakui sebagai alat bukti atas permohonan sertifikat hak atas tanah. Tentunya keberadaan girik ini tidak memiliki kekuatan hukum pembuktian yang mutlak layaknya sertifikat sebagai akta otentik. Oleh karena girik, *letter c*, petuk pajak dan sejenisnya bukan merupakan akta otentik dan tidak memiliki kekuatan pembuktian yang lengkap dan sempurna, maka bukti-bukti tersebut tidak dapat diajukan sebagai alat bukti kepemilikan tanah. Hal ini sejalan dengan putusan

⁴ Yostina, Mariska. "Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia (Analisis Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu)". *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*. (2016): 7

⁵ Ekasari, Luh Putu Happy. "Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan". *Jurnal Hukum Prasada* 6, No. 1. (2019): 23.

Mahkamah Agung tanggal 25 Juni 1973 Reg. No. 84K/Sip/1973, bahwa *letter c* maupun girik, petuk pajak dan sejenisnya tidak dapat berdiri sendiri untuk menunjukkan hak milik atas tanah.⁶ Artinya, untuk dapat dijadikan sebagai alat bukti, harus diajukan bersama alat-alat bukti lainnya.

Akibat kedudukannya, penulis beranggapan bahwa seseorang yang hanya memegang bukti berupa girik, Petok D, *letter c* dan sejenisnya atas sebidang tanah hanya berkedudukan sebagai *bezitter*. *Bezitter* adalah orang yang berkuasa atas benda, sementara besit adalah hak untuk menguasai sebuah benda. Seseorang yang hanya memegang besit atas sebidang tanah tidak dapat dianggap sebagai pemiliknya.⁷ Besit ini dapat berakhir tanpa kehendaknya sendiri bilamana terdapat pihak lain yang menarik sebidang tanah, pekarangan dan/atau bangunan (Pasal 545 KUH Perdata). Selain itu, seseorang yang hanya memegang bukti girik atas sebidang tanah, berlaku pula padanya mengenai hak pakai dan hak mendiami hingga ia bisa membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Penulis menyimpulkan besit tersebut hanya melahirkan hak pakai dan hak mendiami. Asumsi berdasarkan pada bunyi Pasal 828 KUH Perdata yang memberikan kewajiban pada setiap orang yang mendiami dan/atau memakai sebidang tanah dan/atau rumah baik sebagian maupun keseluruhannya untuk menanggung biaya-biaya perbaikan, pemeliharaan dan termasuk pajak. Girik yang hanya sebagai tanda bukti penguasaan tanah untuk keperluan pajak inilah yang menguatkan pendapat penulis bahwa seseorang yang memegang girik yang beratasnamanya atas sebidang tanah hanyalah berkedudukan sebagai *bezitter* yang mempunyai hak pakai dan hak mendiami saja sampai ia benar-benar dapat membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Pasal 827 jo. 823 KUH Perdata juga menyatakan dengan tegas bahwa orang yang memiliki hak pakai dan hak mendiami tidak diperkenankan untuk menyewakan ataupun menyerahkan tanah tersebut kepada orang lain. Singkatnya, orang yang hanya berkedudukan sebagai *bezitter* atas sebidang tanah tidak berhak melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut, termasuk mengagungkannya.

3.2 Implikasi Hukum dari Penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) untuk Mengikat Tanah Girik

Seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang tulisan ini, Surat Edaran No.: SE.29-DIR/KRD/05/2019 yang dikeluarkan oleh bank umum milik negara tersebut memiliki salah satu poin yang memungkinkan adanya perolehan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dengan jaminan tanah girik yang hanya diikat dengan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA). Pada sub bahasan ini, sebelum membahas lebih lanjut mengenai implikasi hukum terhadap penggunaan SKMA sebagai pengikat agunan berupa tanah girik, perlu diketahui mengenai dasar hukum yang menguatkan kedudukan tanah girik sebagai agunan.

Sebelum lahirnya UUHT, untuk jaminan berupa tanah maupun bangunan yang berada di atasnya dibebankan hipotek (Buku II KUH Perdata) dan *credietverband* (*Staatsblad* 1937-190). Kemudian, setelah lahirnya UUHT, maka untuk jaminan tanah serta bangunan di atasnya dibebankan dengan hak tanggungan dengan kualifikasi:

⁶ Oktaviani, Annisa dan Harjono. "Kekuatan Pembuktian Surat Letter C dalam Pemeriksaan Sengketa Tanah di Persidangan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Perkara No:816 K/Pdt/2016)". *Verstek* 7 No. 1. (2019): 43

⁷ Mumek, A. Regita. "Hak-Hak Kebendaan Ditinjau dari Aspek Hukum Perdata". *Lex Administratum* 5, No. 2. (2017): 75.

1. tanah yang dijaminakan harus bernilai ekonomis;
2. tanah yang termasuk hak tanah menurut UUPA;
3. tanah yang dapat dipindahtangankan.⁸

Objek yang dibebankan dengan hak tanggungan berdasarkan Pasal 4 UUHT adalah tanah SHM; SHGU dan SHGB. Lebih lanjut, selain ketiga hak tanah tersebut, Hak Pakai atas Tanah Negara juga diberikan peluang untuk dibebani hak tanggungan. Walau yang diakui sebagai objek hak tanggungan hanyalah tanah dengan kualifikasi pada Pasal 4 UUHT, bukan berarti menutup peluang bagi tanah-tanah yang hak kepemilikannya masih beralaskan girik, petuk pajak maupun pipil.

Peluang tersebut termaktub pada ketentuan Pasal 10 ayat (3) UUHT dengan syarat tanah tersebut telah memenuhi syarat untuk didaftarkan walau pendaftarannya belum dilaksanakan atau pun sedang dilaksanakan. Selanjutnya, pembebanan hak tanggungan akan bersamaan dengan proses permohonan pendaftaran hak bilamana tanah tersebut belum didaftarkan. Kemudian, bila kita melihat penjelasan daripada Pasal tersebut, pasal ini memberikan kesempatan kepada pemegang bukti girik, petuk dan sejenisnya untuk memperoleh kredit. Sederhananya, dari sudut pandang UUHT, apabila seseorang hendak mendaftarkan pembebanan hak tanggungan pada tanahnya yang belum bersertifikat, ia dapat melakukannya bersamaan dengan pendaftaran permohonan sertifikat hak atas tanah tersebut. Artinya, tanah girik atau tanah konversi hak lama yang sertifikat hak masih dalam proses permohonan atau belum melakukan permohonan hak, diakui sebagai objek jaminan yang bisa dibebankan dengan hak tanggungan berdasarkan UUHT selaku hukum positif yang berlaku di Indonesia.

Di lain pihak, Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) bukanlah unsur yang terdapat pada perjanjian kredit antara kreditur dan debitur berdasarkan UUHT.⁹ Praktiknya, saat ini Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) masih sering digunakan oleh begitu banyak bank maupun koperasi untuk mengikat jaminan dan tidak jarang digunakan untuk mengikat jaminan berupa tanah. Jalan ini digunakan karena SKMA dianggap lebih praktis dan berbiaya rendah jika dibandingkan dengan Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan menurut Prof Budi Harsono, memiliki konsep bahwa kreditur yang memegang Hak Tanggungan atas tanah tersebut dapat melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut seperti menjual untuk diambil hasilnya seluruh atau sebagian bilamana debitur cedera janji.¹⁰ Ini menunjukkan, kreditur yang memegang Hak Tanggungan atas tanah tersebut tidak dapat menggunakan dan menguasainya secara fisik. Di sisi lain, pengikatan jaminan dengan SKMA berupa Surat Kuasa Khusus yang berisi kuasa untuk melakukan perbuatan hukum spesifik, seperti dalam permasalahan ini yaitu untuk menjual agunan. Pengklasifikasikan SKMA sebagai Surat Kuasa Khusus, berdasar pada perjanjian tentang pemberian kuasa. Merujuk Pasal 1792 KUH Perdata, pelimpahan kuasa diartikan sebagai sebuah kesepakatan antara pemberi kuasa dan penerima kuasa untuk menggantikan si pemberi kuasa melakukan suatu perbuatan. Lebih lanjut Pasal 1795 KUH Perdata, mengenai pemberian kuasa secara khusus ruang lingkupnya lebih sempit yaitu hanya mewakili untuk kepentingan tertentu. Jika pelimpahan kuasa tidak digunakan untuk mewakili

⁸ Usman, Rachmadi. *Hukum Jaminan Keperdataan*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2016), 351.

⁹ Zainuddin, Asriadi. "Kedudukan Hukum Surat Kuasa Menjual Terhadap Objek Jaminan yang Dibebani Hak Tanggungan". *Jurnal Al Himayah* 1, No. 2. (2017): 300.

¹⁰ Setyawan, Alfis. "Tinjauan Yuridis Penggunaan Surat Kuasa Jual Terhadap Penjualan Objek Hak Tanggungan dalam Penyelesaian Kredit Macet". *Jurnal Selat* 4, No. 1. (2016): 63.

dalam pengadilan, maka tidak memerlukan syarat tambahan sebagaimana termaktub di dalam Pasal 123 HIR.¹¹

Subekti menerjemahkan surat kuasa sebagai suatu perjanjian yang berintikan pelimpahan wewenang untuk mewakili pemberi kuasa melakukan perbuatan hukum, yang mana perbuatan tersebut melahirkan suatu akibat hukum.¹² Melalui penjelasan tersebut, maka SKMA haruslah memenuhi syarat sahnya perjanjian yang dituangkan pada Pasal 1320 KUH Perdata. Apabila terjadi suatu kondisi salah satu dari keempat syarat sahnya perjanjian tidak dipenuhi, SKMA tersebut dapat dibatalkan jika yang tidak dipenuhinya unsur subjektif (kesepakatan dan kecakapan). SKMA tersebut juga dapat batal demi hukum jika syarat objektifnya tidak dipenuhi (pokok persoalan tertentu dan sebab yang halal).

Berkaitan dengan syarat objektif yaitu mengenai sebab yang halal, Surat Kuasa jika digunakan untuk pemindahan hak atas tanah dalam hal ini Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) tidak diperkenankan untuk menggunakan bentuk Kuasa Mutlak.¹³ Jika melihat asas-asas yang mendasari daripada perjanjian, asas kebebasan berkontrak merupakan asas utama yang menjadi alasan terbentuknya suatu Kuasa Mutlak. Asas kebebasan berkontrak ini difungsikan oleh para pihak untuk menentukan sendiri isi perjanjian, pelaksanaan maupun persyaratannya sehingga menjadi peluang dituangkannya klausul “tidak dapat ditarik kembali kuasa yang telah diberikan” yang mengakibatkan terciptanya Kuasa Mutlak. Asas kebebasan berkontrak yang dianut tentunya tidak sebebaskan-bebasnya, dengan kata lain bebas terbatas. Pembatasannya dapat dilihat pada Pasal 39 huruf d PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Instruksi Menteri No. 14 tahun 1982 yang menyatakan bahwa Kuasa Mutlak ditandai dengan adanya unsur pemberi kuasa yang tidak dapat menarik kembali kuasanya yang menjadi larangan untuk digunakan dalam Surat Kuasa untuk mencegah terjadinya Kuasa Mutlak. Selain itu Kuasa Mutlak yang mengandung unsur pemberian kuasa secara mutlak ini, juga ditakutkan salah digunakan dalam melakukan perbuatan hukum.¹⁴ Apabila dalam perjanjian kredit SKMA yang digunakan dalam bentuk Kuasa Mutlak, SKMA tersebut batal demi hukum karena tidak terpenuhinya unsur objektif suatu perjanjian yaitu mengenai sebab yang halal atau jelasnya segala sesuatu yang diatur dalam perikatan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain tidak memenuhi unsur daripada suatu perikatan, bentuk Kuasa Mutlak juga mengakibatkan adanya pengabaian Pasal 1814 KUH Perdata yakni pemberian kuasa yang berakhir, bahwa berakhirnya kuasa ditandai dengan penarikan kuasa yang telah diberikan oleh si pemberi kuasa. Hal-hal yang dapat mengakhiri pemberian

¹¹ Ramadhan, Haidar Ulum Rachmad. “Kekuatan Hukum Surat Kuasa Menjual di Bawah Tangan yang di Waarmeken Dalam Pengikatan Jual Beli Ha katas Tanah”. *Skripsi* Fakultas Hukum Universitas Jember. (2019), 11.

¹² Setyawan, Alfis. *op.cit.*, (2016): 57

¹³ Putri, Tiara Metama. “Analisis Yuridis Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Dalam Akta PPAT (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor Perkara 104 K/TUN/2013)”. *Tesis*. Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. (2017), 4

¹⁴ Kartika, Niluh Oka Dian. “Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Ha katas Tanah (*The Use of Absolute Authority as Transfer of Land Rights*)”. *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Jember. (2017): 17

kuasa dapat ditemukan pada Pasal 1813, Pasal 1814 dan Pasal 1816 KUH Perdata.¹⁵ Kondisi yang tidak memungkinkannya penggunaan bentuk Kuasa Mutlak untuk SKMA akan menguntungkan debitur selaku pemberi kuasa. Pengikatan jaminan yang hanya menggunakan SKMA yang tidak mengabaikan keberadaan Pasal 1814 KUH Perdata akan memungkinkan para debitur untuk menarik kembali kuasanya jika ia menginginkannya. Ketika berakhirnya kuasa tersebut, maka kreditur lah yang paling dirugikan terlebih apabila debitur tersebut cedera janji. Berkaitan dengan itu, bila menimbang dari inti Surat Dirjen Agraria atas nama Mendagri Nomor: 594/493/AGR, bahwa Kuasa Mutlak yang dimaksud dalam Instruksi Mendagri No. 14/1982 jika penggunaan kuasa tidak dimaksudkan untuk memindahkan hak dan kuasa tersebut adalah bagian yang tidak dipisahkan dari perjanjian pokoknya atau berdiri sendiri, maka penggunaannya dapat dimungkinkan.¹⁶ Pelarangan penggunaan Kuasa Mutlak ini kemudian berakhir dengan dicabutnya Instruksi Mendagri No. 14/1982 tersebut dengan Peraturan Kepala BPN No. 10 Tahun 2014.

Menimbang dari Surat Drijen Agraria, disimpulkan SKMA bersifat *accessoir* (perjanjian tambahan) yang mana bila perjanjian pokoknya telah dibatalkan maka perjanjian tambahan tersebut juga dibatalkan, sementara perjanjian kredit antara kreditur dan debitur yang menjadi perjanjian pokoknya. Kedudukannya yang hanya sebagai *accessoir* yang mana bila perjanjian pokoknya telah berakhir maka SKMA tersebut berakhir pula yang memberikan perlindungan kepada debitur untuk tidak disalah gunakannya SKMA tersebut oleh kreditur ditinjau dari bentuk kuasa mutlaknya. SKMA berbentuk mutlak ini juga memberikan perlindungan terhadap kreditur guna menjamin pelunasan utang karena bentuknya yang mutlak tidak memberikan kesempatan untuk debitur menarik kuasanya dengan sewenang-wenang jika pelunasan utang tersebut belum dilakukan atau masih dalam proses.

Berdasarkan uraian tersebut, menurut penulis, konsep Hak Tanggungan yang dinyatakan oleh Prof Budi Harsono maupun SKMA sesungguhnya sama-sama berkedudukan sebagai perjanjian tambahan (*accessoir*) yang memberikan kedudukan kreditur yang memegangnya sebagai kreditur separatis. Keduanya juga dipergunakan sebagai dasar untuk memberikan kewenangan setiap orang yang memegang Hak Tanggungan maupun SKMA untuk menjual agunan guna pelunasan utang apabila debitur cedera janji. Perbedaannya terletak pada kreditur yang memegang hak tanggungan memiliki hak eksekutorial terhadap jaminan tersebut, sementara pemegang SKMA tidak memiliki hak eksekutorial dikarenakan kreditur yang memegang SKMA hanya memiliki kuasa untuk menggantikan kedudukan debitur selaku penjual.

UUHT merupakan hukum positif yang berlaku dalam hal kredit dengan agunan berupa tanah. Isi dari pada UUHT sendiri hanya mengenal satu jenis pengikatan tanah yaitu dengan hak tanggungan, ini mengakibatkan isi daripada SE Nomor: SE.29-DIR/KRD/05/2019 bagian VIII, angka tiga huruf a.1 mengenai pengikatan agunan tanah girik dengan SKMA bertentangan dengan UUHT (konflik norma). Jika dilihat lebih lanjut, Surat Edaran sejatinya bukanlah suatu peraturan perundang-undangan

¹⁵ Utomo, Taufiq, Safa'at, Rachmad dan Hadisuryo, Hendarto. "Perlindungan Hukum Terhadap Penerima Kuasa yang Aktanya Dicaput Sepihak oleh Pemberi Kuasa". *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*. (2017): 6

¹⁶ Vania, Clara dan Djajaputra, Gunawan. "Keabsahan Penggunaan Kuasa Mutlak dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Tanah yang Dibuak oleh Notaris". *Jurnal Hukum Adigama 1*, No. 2. (2018): 11

dan bukan merupakan elemen yang terdapat dalam teori hierarki (Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011). Menurut undang-undang tersebut peraturan perundang-undangan diterjemahkan sebagai aturan tertulis dengan format yang telah ditetapkan, ditetapkan oleh lembaga negara dan/atau pejabat yang berwenang yang mempunyai norma hukum mengikat secara umum, sementara Surat Edaran adalah salah satu dari sekian bentuk Peraturan Kebijakan yang merupakan suatu peraturan yang lahir karena adanya *freies ermesen*.

Surat Edaran merupakan *beleidsregel* yang dalam pembentukannya harus berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van berhoorlijke regelgeving*) sebagaimana bunyi Pasal 5 UU 12 Tahun 2011.¹⁷ Jika ditelusuri lebih dalam, Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 mengakui adanya peraturan selain yang disebutkan oleh Pasal 7 ayat (1) sepanjang peraturan tersebut diperintahkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini, kedudukan Surat Edaran bank umum milik negara tersebut telah memenuhi persyaratan Pasal 8 ayat (1) dikarenakan bank tersebut adalah badan yang dibentuk Pemerintah atas perintah Undang-undang sebagaimana termuat dalam dasar pertimbangan yuridis UU 21 Tahun 1968.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka seharusnya Surat Edaran yang dikeluarkannya tidak boleh bertentangan dengan UUHT selaku hukum positif yang berlaku. Apabila terjadi pertentangan norma sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat digunakan asas-asas hukum dalam penyelesaiannya. Terdapat tiga pilihan asas hukum yang dapat digunakan yaitu:

- a. asas *lex specialist derogate legi generalis* yaitu antara peraturan umum dan aturan khusus maka aturan khususlah yang berlaku;
- b. asas *lex posteriori derogate legi priori* yaitu apabila terdapat peraturan yang kedudukannya sederajat peraturan terbaru secara otomatis akan mengesampingkan peraturan yang sama dengan catatan harus dengan materi muatan yang sama.
- c. asas *lex superior derogate legi inferiori*, maka dalam hal ini aturan yang jika ditinjau dari teori hierarki memiliki kedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

Menurut pandangan penulis dalam konteks ini Surat Edaran tersebut diakui sebagai peraturan yang berada di luar hierarki perundang-undangan, maka penulis berdasarkan pendapat Muchsan mengasumsikan bahwa kedudukan peraturan yang berada di luar hierarki perundang-undangan kedudukannya lebih rendah daripada undang-undang. Atas norma yang berkonflik tersebut, maka asas *lex superiori derogate legi inferiori* adalah asas yang paling tepat untuk digunakan. Artinya dalam pembentukannya sebaiknya Surat Edaran tersebut hendaklah berpedoman pada UUHT selaku peraturan yang lebih tinggi dan selaku hukum positif yang berlaku.

Selain bertentangan, jika SKMA sebagai pengikat agunan tanah girik digunakan akan memberikan implikasi hukum salah satunya, SKMA tersebut terlepas dari bentuknya yang mutlak atau tidak juga tetap dapat dipandang tidak memiliki keabsahan dan dapat batal demi hukum karena tidak memenuhi sebab yang halal sebagai syarat sahnya perjanjian, apabila ditinjau dari sudut pandang kedudukan debitur yang hanya sebagai *bezitter* yang mempunyai hak pakai dan hak mendiami. Pada sub bahasan 2.1 menjelaskan bahwa orang yang hanya memiliki hak pakai dan

¹⁷ Hanum, Cholida. "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia". *Humani* 10, No. 2. (2020): 147

hak mendiami tidak diperkenankan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap tanah tersebut (Pasal 827 jo. 828 KUH Perdata), termasuk di dalamnya memberikan kuasa kepada pihak lain untuk melakukan penjualan atas tanah tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, titik terang bahwa beberapa implikasi hukum yang dapat terjadi dengan penggunaan SKMA sebagai pengikat agunan tanah girik dapat disimpulkan sebagai berikut: *pertama*, tidak adanya payung hukum bagi debitur maupun kreditur untuk menjamin kepastian hukum dikarenakan penggunaan SKMA tidak dikenal dalam UUHT selaku hukum positif yang berlaku. *Kedua*, penggunaan SKMA tidak memberikan hak eksekutorial kepada kreditur sehingga kreditur tidak dapat melakukan sita jaminan terhadap tanah tersebut apabila debitur cedera janji. *Ketiga*, SKMA tersebut dapat dikatakan tidak legal dan batal demi hukum jika merujuk pada syarat-syarat sahnya perjanjian yaitu sebab yang halal. Ini dikarenakan bertentangan dengan Pasal 827 jo. 828 KUH Perdata, yang mana debitur selaku *bezitter* yang hanya memiliki hak pakai dan hak mendiami sebagai pihak yang tidak mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan hukum atas tanah tersebut.

4. Kesimpulan

Seseorang yang hanya memiliki bukti girik atas sebidang tanah hanya berkedudukan sebagai *bezitter* yang hanya mempunyai hak pakai dan hak mendiami, sehingga tidak diperkenankan melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut. Pengikatan tanah girik dengan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) akan memberikan implikasi berupa tidak adanya kepastian dan perlindungan hukum dikarenakan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) bukan merupakan unsur dari UUHT; penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) tidak memberikan hak eksekutorial bagi kreditur; dan Surat Kuasa Menjual Agunan (SKMA) dianggap tidak legal dan batal demi hukum dengan tidak dipenuhinya salah satu syarat sahnya perjanjian yaitu sebab yang halal dikarenakan kedudukan debitur selaku *bezitter* yang hanya mempunyai hak pakai dan hak mendiami sehingga tidak dibenarkan untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut termasuk pemberian kuasa menjual atas tanah tersebut. Penggunaan Surat Kuasa Menjual Agunan untuk mengikat agunan tanah khususnya dalam kasus ini tanah girik hanya akan berujung kerugian bagi pihak kreditur sehingga penulis menyarankan untuk menggunakan pengikatan agunan dengan hak tanggungan guna menjamin kepastian dan perlindungan hukumnya baik itu untuk kreditur maupun debitur.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. (Prenada Media, 2016).

Usman, Rachmadi. *Hukum Jaminan Keperdataan*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2016).

Jurnal:

Ekasari, Luh Putu Happy. "Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan". *Jurnal Hukum Prasada* 6, No. 1. (2019): 22-35. URL: <https://doi.org/10.22225/jhp.6.1.2019.22-35>

- Hanum, Cholida. "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia". *Humani* 10, No. 2. (2020): 138-153.
- Mumek, A. Regita. "Hak-Hak Kebendaan Ditinjau dari Aspek Hukum Perdata". *Lex Administratum* 5, No. 2. (2017).
- Oktaviani, Annisa dan Harjono. "Kekuatan Pembuktian Surat Letter C dalam Pemeriksaan Sengketa Tanah di Persidangan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Perkara No:816 K/Pdt/2016)". *Verstek* 7 No. 1. (2019): 41-46. URL: <https://doi.org/10.20961/jv.v7i1.30038>
- Rosmidah, R. "Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia". *INOVATIF* 6 No. 2. (2013): 63-77.
- Setyawan, Alfis. "Tinjauan Yuridis Penggunaan Surat Kuasa Jual Terhadap Penjualan Objek Hak Tanggungan dalam Penyelesaian Kredit Macet". *Jurnal Selat* 4, No. 1. (2016): 1-21. URL: <http://repository.uib.ac.id/id/eprint/827>
- Utomo, Taufiq, Safa'at, Rachmad dan Hadisuryo, Hendarto. "Perlindungan Hukum Terhadap Penerima Kuasa yang Aktanya Dicabut Sepihak oleh Pemberi Kuasa". *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*. (2017).
- Vania, Clara dan Djajaputra, Gunawan. "Keabsahan Penggunaan Kuasa Mutlak dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Tanah yang Dibuat oleh Notaris". *Jurnal Hukum Adigama* 1, No. 2. (2018): 301-323. URL: <https://doi.org/10.24912/adigama.v1i2.2747>
- Yostina, Mariska. "Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia (Analisis Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu)". *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*. (2016): 1-26.
- Zainuddin, Asriadi. "Kedudukan Hukum Surat Kuasa Menjual Terhadap Objek Jaminan yang Dibebani Hak Tanggungan". *Jurnal Al Himayah* 1, No. 2. (2017): 297-316.

Skripsi/Tesis:

- Kartika, Niluh Oka Dian. "Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah (*The Use of Absolute Authority as Transfer of Land Rights*)". *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Jember. (2017).
- Putri, Tiara Metama. "Analisis Yuridis Penggunaan Surat Kuasa Mutlak Dalam Akta PPAT (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor Perkara 104 K/TUN/2013)". *Tesis*. Medan, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. (2017).
- Ramadhan, Haidar Ulum Rachamd. "Kekuatan Hukum Surat Kuasa Menjual di Bawah Tangan yang di Waarmeken Dalam Pengikatan Jual Beli Hak atas Tanah". *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Jember*. (2019).

Website:

Anonim. "Country Data". URL: <http://www.landmarkmap.org/country-profiles/>
(Diakses pada 7 Januari 2021).

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945

KUH Perdata (*Burgelijk Wetboek*)

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor Republik Indonesia 104 tahun 1960, Sekretariat Negara, Jakarta.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Lembaran Negara 1996, Sekretariat Negara, Jakarta.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, Sekretariat Negara, Jakarta.

Undang-Undang No. 21 Tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 1968, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2874, Sekretariat Negara, Jakarta.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997, Sekretariat Negara, Jakarta.

Instruksi Mendagri No. 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah

Surat Dirjen Agraria atas nama Mendagri No. 594/493/AGR tanggal 31 Maret 1982

Peraturan Kepala BPN No. 10/2014 tentang Pencabutan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pertanahan.