

KUASA MUTLAK DALAM PERALIHAN HAK ATAS TANAH

R. Sondang L. Tobing¹, Ardiana Hidayah², Widi Yastuti³

¹Fakultas Hukum, Universitas Palembang

Email: rsondangltobing@unpal.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Palembang

Email: dianahidayah083@gmail.com

³Fakultas Hukum, Universitas Palembang

Email: wdyt,dias@gmail.com

Abstract

The An irrevocable power of attorney in the transfer of land rights is a form of authorization granted by a landowner to another party to manage or transfer the land rights without any time limitation or specific conditions. In practice, such irrevocable powers of attorney are often misused, leading to legal issues, particularly concerning legal certainty and the protection of land rights. This study aims to analyze the legal standing of irrevocable powers of attorney in the transfer of land rights under Indonesian positive law and their impact on the legal protection of the parties involved. The research employs a normative juridical method with statutory and case study approaches. The results indicate that irrevocable powers of attorney in land rights transfers are prohibited under Article 1320 of the Indonesian Civil Code (KUHPerdata) and Supreme Court Circular Letter No. 4 of 1991, as they may give rise to land disputes. Therefore, strengthening regulations and increasing public legal awareness are necessary to prevent the misuse of irrevocable powers of attorney.

Keywords: Irrevocable Power of Attorney, Land Rights, Transfer of Rights, Dispute, Legal Certainty.

Abstrak

Kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah merupakan salah satu bentuk pemberian wewenang dari pemilik tanah kepada pihak lain untuk mengurus atau memindah tanggalkan hak atas tanah tanpa batasan waktu dan tanpa syarat. Dalam praktiknya, kuasa mutlak kerap disalahgunakan dan menimbulkan permasalahan hukum, khususnya terkait kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah menurut hukum positif Indonesia, serta dampaknya terhadap perlindungan hukum bagi pihak yang terlibat. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah dilarang menurut Pasal 1320 KUHPerdata dan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 1991, serta berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi dan sosialisasi hukum kepada masyarakat guna mencegah penyalahgunaan kuasa mutlak.

Kata Kunci: Kuasa Mutlak, Hak Atas Tanah, Peralihan Hak, Sengketa, Kepastian Hukum

PENDAHULUAN

Upaya pemerintah Indonesia untuk membentuk Hukum Agraria Nasional sebagai pengganti Hukum Agraria peninggalan kolonial, yang selaras dengan

nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, telah dimulai sejak tahun 1948. Pada tahun tersebut, dibentuklah sebuah panitia yang diberi tugas untuk merancang Undang-Undang Agraria. Setelah melalui beberapa

R. Sondang L.Tobing dkk, Kuasa Mutlak dalam Peralihan Hak Atas Tanah, Halaman 116-123

kali pergantian kepanitiaan dan proses panjang selama sekitar dua belas tahun, akhirnya pada tanggal 24 September 1960 pemerintah berhasil menetapkan Hukum Agraria Nasional. Hukum tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian dikenal luas dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).¹

Tujuan diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUPA mencerminkan arah dan tujuan dari Hukum Agraria Nasional, yaitu sebagai berikut:

1. Mewujudkan dasar Hukum Agraria Nasional yang berpihak pada rakyat. UUPA bertujuan membangun fondasi bagi Hukum Agraria Nasional yang berperan sebagai alat untuk mencapai kemakmuran, kebahagiaan, serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia terutama masyarakat tani agar dapat menikmati kehidupan yang adil dan makmur. Tujuan ini berbeda secara mendasar dengan sistem hukum agraria pada masa kolonial, yang disusun untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda dan hanya mengutamakan keuntungan serta kesejahteraan bangsa penjajah, yakni Belanda dan warga Eropa.
2. Mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan sistem hukum pertanahan. UUPA dimaksudkan untuk menciptakan landasan hukum yang menyatukan dan menyederhanakan sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hukum baru ini harus disesuaikan dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia. Karena sebagian besar masyarakat masih berpegang pada hukum adat, maka prinsip, lembaga, serta sistem hukum adat dijadikan acuan utama dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional. Dengan cara ini, diharapkan terbentuk sistem hukum yang seragam dan sederhana, berbeda dari sistem hukum agraria kolonial yang bersifat ganda, yaitu memisahkan antara Hukum Agraria Barat (seperti dalam KUHPerdata dan *Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55*) dan Hukum Agraria Adat.
3. Menjamin kepastian hukum atas hak-hak tanah bagi seluruh rakyat. UUPA juga bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan dan hak atas tanah bagi seluruh warga negara Indonesia. Hal ini diwujudkan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai

¹ Urip Santoso, Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah, Cetakan Ke-4, (Jakarta: Kencana, 2005)

R. Sondang L.Tobing dkk, Kuasa Mutlak dalam Peralihan Hak Atas Tanah, Halaman 116-123

dengan asas serta semangat UUPA, dan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dengan sistem *Rechts Cadaster*. Sistem ini bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, berbeda dari sistem agraria kolonial yang hanya melindungi hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat.²

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di era masyarakat modern merupakan tanggung jawab negara yang dijalankan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat, dengan tujuan menjamin kepastian hukum dalam bidang pertanahan. Kegiatan yang meliputi pengumpulan data fisik tanah yang akan didaftarkan dapat dilimpahkan kepada pihak swasta. Namun, agar hasil kegiatan tersebut memiliki kekuatan hukum, diperlukan pengesahan dari Pejabat Pendaftaran yang berwenang, karena data tersebut akan dijadikan alat bukti yang sah.³

Tanah memiliki nilai ekonomi dan sosial yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, segala bentuk pengalihan hak atas tanah harus dilakukan secara hati-hati dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Salah satu

persoalan yang sering muncul dalam praktik pertanahan adalah penggunaan kuasa mutlak dalam proses peralihan hak atas tanah.

Kuasa mutlak biasanya diberikan oleh pemilik tanah kepada pihak lain untuk mengurus seluruh proses pengalihan hak, termasuk menandatangani akta jual beli tanpa kehadiran pemberi kuasa. Praktik ini bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dan membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji legalitas kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah menurut hukum Indonesia serta menilai dampaknya terhadap kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak yang terlibat.

LANDASAN TEORI

Menurut Pasal 1792 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), *kuasa* merupakan suatu perjanjian di mana seseorang memberikan wewenang kepada orang lain untuk melakukan suatu urusan atas nama pemberi kuasa. Dalam praktik hukum perdata, terdapat dua jenis kuasa yang dikenal, yaitu kuasa umum dan kuasa khusus.

Pasal 1792 KUHPerdata menegaskan bahwa *kuasa* merupakan suatu perjanjian antara dua pihak pemberi kuasa (lastgever) dan penerima kuasa (lasthebber). Melalui perjanjian ini, pemberi kuasa

² Urip Santoso

³ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya (Jakarta: Djambatan, 2008)

R. Sondang L.Tobing dkk, Kuasa Mutlak dalam Peralihan Hak Atas Tanah, Halaman 116-123

memberikan wewenang kepada penerima kuasa untuk melakukan suatu tindakan hukum atas nama pemberi kuasa. Artinya, tindakan yang dilakukan penerima kuasa menimbulkan akibat hukum langsung bagi pemberi kuasa, bukan untuk dirinya sendiri. Dengan demikian, hubungan ini didasarkan pada asas perwakilan (representasi).

Kuasa mutlak adalah bentuk kuasa khusus yang tidak dapat dicabut kembali dan memberikan kewenangan penuh kepada penerima kuasa untuk bertindak tanpa keterlibatan lebih lanjut dari pemberi kuasa. Dalam praktiknya, kuasa mutlak sering digunakan untuk menghindari proses balik nama yang sah melalui akta jual beli.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), peralihan hak atas tanah wajib dilakukan melalui mekanisme yang sah, yaitu melalui akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

PEMBAHASAN

Kuasa mutlak sebagai surat kuasa yang memberi penerima kuasa hak untuk bertindak seakan-akan sebagai pemilik/hak penuh dalam peralihan hak atas tanah, dan tidak dapat dicabut kembali oleh pemberi kuasa (atau secara praktis sulit dicabut)

sehingga menghadirkan fungsi “pemindahan hak” melalui kuasa.⁴

Dalam praktik peralihan hak atas tanah (misalnya jual beli), terdapat yang menggunakan kuasa mutlak sebagai dasar pembuatan akta oleh Badan Pertanahan Nasional atau oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk melakukan balik nama/hak atas tanah, sering dikaitkan dengan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) atau perjanjian sebelumnya.⁵ Praktik pertanahan di Indonesia, sering dijumpai penggunaan surat kuasa mutlak yang memberikan kewenangan penuh kepada penerima kuasa untuk melakukan perbuatan hukum atas sebidang tanah, termasuk menjual, memindahkan, atau mengalihkan hak atas tanah kepada pihak ketiga, tanpa keterlibatan aktif dari pemberi kuasa. Hal ini umumnya dibuat oleh Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dengan dalih untuk mempercepat proses peralihan hak atau menghindari kehadiran pemberi kuasa di kemudian hari.

Beberapa regulasi dan instrumen pengaturan yang relevan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun

⁴ I Ketut Oka Setiawan, “Jual Beli Hak Atas Tanah dengan Kuasa Mutlak pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Kerapkali Menimbulkan Masalah dalam Praktik,” National Journal of Law, Vol. 2, No. 1, (2020) : 211-223

⁵ Yosita Erva Yantia dan Agus Trisaka, “Peralihan Hak Tanah Menggunakan Akta Kuasa Mutlak: Tindak Lanjut Perjanjian Jual Beli Tanah,” Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Vol.12 No.2 (2023): 207-222

R. Sondang L.Tobing dkk, Kuasa Mutlak dalam Peralihan Hak Atas Tanah, Halaman 116-123

1982 yang melarang penggunaan kuasa mutlak sebagai pemindahan hak atas tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya pasal 39 ayat (1) huruf d yang mengatur larangan kuasa mutlak dalam peralihan hak. Pengaturan umum peralihan hak atas tanah di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai kerangka dasar.

A. Kedudukan hukum dalam peralihan hak atas tanah

Peralihan hak atas tanah di Indonesia umumnya memerlukan: (i) pemilik hak yang sah; (ii) akta otentik (oleh PPAT) untuk hak atas tanah yang bersertifikat; (iii) pendaftaran perubahan hak ke BPN agar mendapatkan kekuatan hukum/perlindungan pendaftaran.⁶

Pemberian kuasa adalah sah dalam sistem hukum perdata, tetapi pemberian kuasa itu pun tunduk pada syarat umum pemberian kuasa (Pasal 1792–1796 KUHPerdata) dan kuasa itu harus konkret dalam lingkup dan kewenangan.⁷ Kuasa mutlak dalam praktik peralihan hak atas tanah sering digunakan sebagai “jalan pintas” agar penerima kuasa dapat langsung melakukan peralihan hak tanpa pemilik hak

hadir atau tanpa memenuhi seluruh persyaratan formal.⁸ Namun secara hukum, penggunaan kuasa mutlak untuk memindahkan hak atas tanah dianggap bermasalah atau bahkan batal demi hukum (“null and void”) jika digunakan sebagai dasar pembuatan akta jual beli atau balik nama tanpa pemenuhan persyaratan formal, atau tanpa kehadiran pemilik hak. Misalnya: penelitian menunjukkan bahwa akta jual beli berdasarkan kuasa mutlak tanpa sepenuhnya pemilik hak dinyatakan tidak sah.⁹

Dengan demikian, kedudukan kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah adalah terbatas: ia mungkin sah sebagai kuasa biasa untuk tujuan tertentu (misalnya menandatangi dokumen, melakukan tindakan administratif) tetapi *tidak sah* apabila digunakan sebagai alat memindahkan hak secara langsung tanpa prosedur yang diatur khusus. Penelitian Vindria dkk. menunjukkan bahwa kuasa mutlak masih bisa digunakan dalam PPJB sebagai jaminan bahwa jual beli akan terjadi, asalkan bukan sebagai pemindahan hak yang sah saat itu.¹⁰

⁸ Oka Setiawan

⁹ Ria Evarini Natalia dan Ery Agus Priyono, “Keabsahan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Surat Kuasa Mutlak Tanpa Sepengetahuan Penjual,” Notarius, Vol.18 No. 3 (2025): 627-638

¹⁰ Vindria Shafa Clarissa and Fifiana Wisnaeni, “Analisa Hukum Keberadaan Kuasa Mutlak Dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah,” *LEGAL STANDING – Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7 No.2 (2023): 368-377

⁶ Tri Mulyani dkk, “Tinjauan Hukum Penggunaan Surat Kuasa Khusus Guna Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah,” *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 17 No.1 (2024): 158-169

⁷ Tri Mulyani

B. Dampak terhadap perlindungan hukum bagi pihak yang terlibat

Meskipun telah dilarang secara eksplisit, praktik penggunaan kuasa mutlak masih banyak ditemukan, dan menimbulkan kerugian baik kepada pemberi maupun penerima kuasa. Adapun perlindungan hukum yang tersedia bagi para pihak, yakni:

1. Bagi Pemberi Kuasa (Pemilik Sah Tanah)

Pemberi kuasa dapat dirugikan apabila tanah dialihkan secara sepihak tanpa persetujuan tambahan. Apabila tiba-tiba kehilangan hak atas tanah karena telah dijual oleh penerima kuasa, maka perlindungan hukum yang dapat ditempuh dengan mengajukan gugatan pembatalan kuasa atau perbuatan melawan hukum (PMH) yang menyatakan akta tersebut batal demi hukum karena menyimpang dari prosedur formal peralihan hak.

2. Bagi Penerima Kuasa (Calon Pemilik atau Pembeli)

Penerima kuasa pun menghadapi risiko hukum, yaitu tidak sahnya status kepemilikan tanah, karena tidak melalui akta jual beli yang sah. Selain itu sulit melakukan balik nama di BPN, karena akta dasarnya (kuasa mutlak) tidak diakui sebagai dasar hukum peralihan hak. Perlindungan hukum bagi penerima kuasa bersifat terbatas,

karena mereka dianggap tidak beritikad baik jika mengetahui bahwa kuasa tersebut menyimpang. Jika mereka tetap melanjutkan proses dengan dokumen tidak sah, maka mereka tidak mendapatkan perlindungan hukum dari negara.

Regulasi yang melarang kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak bertujuan untuk melindungi pemilik hak agar tidak kehilangan haknya tanpa prosedur yang sah. Misalnya tesis dan artikel menekankan bahwa larangan penggunaan kuasa mutlak merupakan upaya perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah. Dalam praktik masih banyak terjadi penggunaan kuasa mutlak yang menyalahi aturan, dan pemilik bisa dirugikan karena: (i) objek tanah yang dikuasakan bisa dialihkan tanpa persetujuan aktif pemilik; (ii) pemilik mungkin tidak menyadari perbuatan, atau kuasa diberikan dalam situasi yang tidak setara; (iii) apabila terjadi sengketa, pemilik harus bersengketa untuk membuktikan bahwa pemindahan hak dilakukan berdasarkan kuasa mutlak yang batal demi hukum. Contoh: artikel "Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam PPJB yang mengandung klausa kuasa mutlak" menyebut bahwa penggunaan klausul kuasa

R. Sondang L.Tobing dkk, Kuasa Mutlak dalam Peralihan Hak Atas Tanah, Halaman 116-123

mutlak menimbulkan risiko pemilik dirugikan.¹¹

Penerima kuasa/pembeli yang mengandalkan kuasa mutlak sebagai dasar untuk memperoleh hak atas tanah menghadapi risiko besar: apabila penggunaan kuasa mutlak dinyatakan batal demi hukum, maka pembeli bisa kehilangan objek, atau transaksi bisa dibatalkan. Meskipun pembeli telah membayar lunas, penggunaan kuasa mutlak tetap melanggar regulasi dan menimbulkan risiko.¹² Dari perspektif kepastian hukum, pembeli lebih aman jika akta jual beli dibuat oleh PPAT berdasarkan persetujuan pemilik hak, bukan hanya kuasa mutlak. Jika tidak, pembeli harus menghadapi potensi gugatan pihak ketiga atau pihak pemilik sebelumnya.

Sistem pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian terhadap status hak, subjek, dan objek hak. Penggunaan kuasa mutlak secara tidak sah mengganggu sistem ini karena bisa menciptakan hak yang berdiri atas dasar yang lemah atau tidak sah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kedudukan kuasa mutlak dalam peralihan hak atas tanah di Indonesia adalah terlarang atau sangat dibatasi sebagai dasar pemindahan hak atas tanah. Hal ini karena bertentangan dengan regulasi dan prinsip peralihan hak yang sah. Dari segi perlindungan hukum: regulasi sudah ada untuk melindungi pihak-pemilik hak dan sistem pendaftaran, namun praktik masih menunjukkan gap antara regulasi dan realitas. Effort penegakan, pengawasan terhadap PPAT/Notaris, kesadaran para pihak sangat penting. Untuk menjamin perlindungan terbaik, transaksi peralihan hak atas tanah hendaknya dilakukan sesuai prosedur formal dan menghindari penggunaan kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak.

Sebaiknya transaksi peralihan hak atas tanah dilakukan sesuai prosedur formal: akta jual beli di hadapan PPAT, dengan pemilik hak hadir atau persetujuannya jelas, dilanjutkan pendaftaran ke BPN. Hindari penggunaan kuasa mutlak sebagai dasar pemindahan hak. Jika ada pemberian kuasa, hendaknya kuasa tersebut bersifat terbatas (khusus), jelas lingkupnya, dapat dicabut kembali, dan bukan sebagai jalan memindahkan hak secara otomatis.

¹¹ Aina Ainayah dkk, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Perjanjian Pengikat Jual Beli (PPJB) yang Mengandung Klausula Kuasa Mutlak, Jurnal Selodang Mayang, Vol. 8 No. 3 (2022): 196-208

¹² Andi Wika dkk, "Buyer's Legal Protection in Absolute Power of Attorney for Paid Off Land, Varia Hukum Jurnal Forum Studi Hukum dan Kemasyarakatan Vol.7 No.1 (2025) : 25-38

DAFTAR PUSTAKA

- Aina Ainayah dkk, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Perjanjian Pengikat Jual Beli (PPJB) yang Mengandung Klausula Kuasa Mutlak, Jurnal Selodang Mayang, Vol. 8 No. 3 (2022): 196-208
- Andi Wika dkk, "Buyer's Legal Protection in Absolute Power of Attorney for Paid Off Land," Varia Hukum Jurnal Forum Studi Hukum dan Kemasyarakatan Vol.7 No.1 (2025) : 25-38
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan, 2008
- I Ketut Oka Setiawan, "Jual Beli Hak Atas Tanah dengan Kuasa Mutlak pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Kerapkali Menimbulkan Masalah dalam Praktik," National Journal of Law, Vol. 2, No. 1, (2020) : 211-223
- Ria Evarini Natalia dan Ery Agus Priyono, "Keabsahan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Surat Kuasa Mutlak Tanpa Sepengetahuan Penjual," Notarius, Vol.18 No. 3 (2025): 627-638
- Tri Mulyani dkk, "Tinjauan Hukum Penggunaan Surat Kuasa Khusus Guna Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah," Jurnal Serambi Hukum, Vol. 17 No.1 (2024): 158-169
- Urip Santoso, Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah, Cetakan Ke-4, Jakarta: Kencana, 2005
- Vindria Shafa Clarissha and Fifiana Wisnaeni, "Analisa Hukum Keberadaan Kuasa Mutlak Dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah," *LEGAL STANDING – Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7 No.2 (2023): 368-377
- Yosita Erva Yantia dan Agus Trisaka, "Peralihan Hak Tanah Menggunakan Akta Kuasa Mutlak: Tindak Lanjut Perjanjian Jual Beli Tanah," Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Vol.12 No.2 (2023): 207-222