

Keabsahan Kuasa Menjual atas Tanah dalam Perjanjian Utang Piutang: Batas Kebebasan Berkontrak, Larangan Kuasa Mutlak, dan Perlindungan Debitur

Ari Tri Wibowo

Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto, Indonesia

Email: aritrin@gmail.com

Diserahkan tanggal 9 Juni 2026 | Diterima tanggal 06 September 2026 | Diterbitkan tanggal 17 September 2026

Abstract:

Creditors in Indonesia frequently require debtors to grant a power of attorney to sell land, often packaged with a binding sale and purchase agreement (PPJB), as informal security for a loan instead of encumbering the land with a mortgage right (Hak Tanggungan). This practice sits at the intersection of contract law, agency law, and land security law, yet its limits remain inconsistently applied. This article analyzes the validity of a power of attorney to sell land granted by a debtor to a creditor and the legal consequences when it takes the form of an absolute (irrevocable) power of attorney. Using normative legal research with statutory, conceptual, and case approaches, it examines the Civil Code, the Basic Agrarian Law, the Mortgage Rights Law, Government Regulation No. 24 of 1997, and Supreme Court Decisions No. 3332 K/Pdt/1994, No. 414 K/Pdt/2019, and No. 106 PK/Pdt/2020. The findings show that an ordinary special power of attorney to sell is valid if it meets Articles 1320, 1338, and 1792–1819 of the Civil Code, does not transfer ownership, and binds the creditor to act within its scope and to account for proceeds. In contrast, an absolute power of attorney or a PPJB used as loan security constitutes legal smuggling that violates the lawful-cause requirement and the prohibition of pactum commissorium under Article 12 of the Mortgage Rights Law, rendering it null and void. The revocation of the 1982 Ministerial Instruction does not lift this prohibition, which persists under Article 39(1)(d) of Government Regulation No. 24 of 1997. The article proposes a test distinguishing permissible and prohibited powers of attorney to sell.

Keywords: *power of attorney to sell; absolute power of attorney; loan agreement; mortgage right; pactum commissorium; legal smuggling*

Abstrak :

Dalam praktik, kreditur kerap meminta debitur memberikan kuasa menjual atas tanah, sering kali bersama Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), sebagai jaminan informal atas pinjaman, alih-alih membebankan Hak Tanggungan. Praktik ini berada pada persinggungan hukum perjanjian, hukum pemberian kuasa, dan hukum jaminan atas tanah, tetapi batas-batasnya belum diterapkan secara konsisten. Artikel ini menganalisis keabsahan kuasa menjual atas tanah yang diberikan debitur kepada kreditur serta akibat hukumnya apabila dibuat dalam bentuk kuasa mutlak. Dengan penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, artikel ini menelaah KUHPdata, UUPA, UU Hak Tanggungan, PP Nomor 24 Tahun 1997, serta Putusan MA Nomor 3332 K/Pdt/1994, 414 K/Pdt/2019, dan 106 PK/Pdt/2020. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kuasa menjual khusus biasa sah apabila memenuhi Pasal 1320, 1338, dan 1792–1819 KUHPdata, tidak mengalihkan hak milik, serta mewajibkan kreditur bertindak dalam batas kuasa dan mempertanggungjawabkan hasil penjualan. Sebaliknya, kuasa mutlak atau PPJB yang digunakan sebagai jaminan utang merupakan penyelundupan hukum yang melanggar syarat sebab yang halal dan larangan pactum commissorium dalam Pasal 12 UU Hak Tanggungan, sehingga batal demi hukum. Pencabutan Instruksi Mendagri Nomor 14 Tahun 1982 tidak menghapus larangan tersebut karena tetap berlaku melalui Pasal 39 ayat (1) huruf d PP Nomor 24 Tahun 1997. Artikel ini menawarkan uji pembeda antara kuasa menjual yang diperbolehkan dan yang dilarang.

Kata Kunci: *kuasa menjual; kuasa mutlak; utang piutang; hak tanggungan; pactum commissorium; penyelundupan hukum*

Copyright © 2026, Author

This is an open-access article under the [CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



PENDAHULUAN

Hubungan hukum utang piutang merupakan salah satu bentuk hubungan keperdataan yang paling banyak terjadi dalam masyarakat, baik antarindividu maupun antara individu dengan badan usaha atau lembaga keuangan seperti koperasi dan perbankan. Dalam hubungan tersebut, kreditur memberikan pinjaman dan debitur berkewajiban mengembalikannya sesuai kesepakatan. Bagi kreditur, kepastian pengembalian pinjaman sangat penting, sehingga pemberian pinjaman sering disertai jaminan berupa harta kekayaan debitur. KUHPdata tidak mengenal istilah "perjanjian utang piutang" sebagai perjanjian bernama tersendiri; hubungan tersebut dikonstruksikan sebagai perjanjian pinjam meminjam (Pasal 1754 KUHPdata), yang menurut Budiono (2009) bersifat riil karena penyerahan uang menjadi unsur lahirnya perjanjian. Pasal 1754 KUHPdata mewajibkan peminjam mengembalikan barang sejenis dalam jumlah dan keadaan yang sama.

Dalam pelaksanaannya, perjanjian pinjam meminjam kerap disertai pemberian kuasa menjual atas tanah milik debitur kepada kreditur. Melalui kuasa tersebut, kreditur memperoleh kewenangan menjual tanah apabila debitur wanprestasi. Praktik ini memberi kepastian bagi kreditur, tetapi berpotensi menimbulkan persoalan apabila kewenangannya terlalu luas, terutama bila dibuat sebagai kuasa mutlak. Pemberian kuasa diatur dalam Buku III KUHPdata Pasal 1792–1819. Pasal 1792 mendefinisikannya sebagai perjanjian yang memberikan kekuasaan kepada orang lain untuk atas nama pemberi kuasa menyelenggarakan suatu urusan (Subekti & Tjitrosudibio, 2013). Menurut Harahap (1986), pemberian kuasa merupakan perjanjian yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Lembaga pemberian kuasa berfungsi penting karena keterbatasan waktu, jarak, atau kondisi fisik dapat menjadi alasan seseorang melakukan perbuatan hukum melalui orang lain (Latumeten, 2016). Pasal 1793 ayat (1) KUHPdata memungkinkan kuasa diberikan dengan akta autentik, akta di bawah tangan, surat, atau lisan. Kebebasan menentukan isi dan bentuk kuasa bersumber pada asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 ayat (1) KUHPdata), tetapi kebebasan tersebut tidak mutlak karena dibatasi undang-undang, ketertiban umum, kesusilaan, dan asas proporsionalitas (Hernoko, 2011).

Persoalan muncul ketika kuasa menjual dibuat tidak dapat ditarik kembali, disertai PPJB seolah-olah terjadi jual beli, atau digunakan untuk mengalihkan tanah debitur tanpa melalui lembaga jaminan yang semestinya. Padahal, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) telah menyediakan lembaga jaminan atas tanah yang memberikan kedudukan preferen bagi kreditur sekaligus melindungi debitur melalui eksekusi lelang dan pengembalian sisa hasil penjualan. Pasal 12 UUHT secara tegas menyatakan batal demi hukum janji yang memberikan kewenangan kepada kreditur untuk memiliki objek jaminan apabila debitur cidera janji. Larangan ini merupakan bentuk larangan pactum comissorium yang dikenal luas dalam tradisi civil law (van Erp & Akkermans, 2012).

Kajian terdahulu telah membahas penggunaan akta kuasa menjual sebagai jaminan pelunasan utang (Islami et al., 2020), serta PPJB dengan kuasa menjual sebagai penyelundupan hukum dalam putusan pengadilan. Kajian internasional menunjukkan bahwa formalisasi hak atas tanah dan kepastian pendaftaran sangat menentukan perlindungan pemilik tanah di Indonesia (Bedner, 2016; Reerink & van Gelder, 2010), dan bahwa ketidakseimbangan daya tawar menjadi alasan pembatasan kebebasan berkontrak (Kennedy, 1982). Namun, kajian-kajian tersebut umumnya belum (1) membedakan secara sistematis kuasa menjual biasa, kuasa mutlak dalam PPJB lunas, dan kuasa mutlak dalam utang piutang; serta (2) memperhitungkan pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 oleh Peraturan Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2014, yang sering disalahartikan sebagai dibolehkannya kuasa mutlak.

Kebaruan artikel ini terletak pada perumusan uji pembeda (test) keabsahan kuasa menjual dalam hubungan utang piutang berdasarkan hukum positif pasca-2014 dan yurisprudensi terkini. Artikel ini menjawab dua pertanyaan: (1) bagaimana keabsahan kuasa menjual atas tanah yang diberikan debitur kepada kreditur dalam perjanjian utang piutang, serta batas kewenangan kreditur

sebagai penerima kuasa; dan (2) bagaimana keabsahan dan akibat hukum kuasa menjual yang dibuat dalam bentuk kuasa mutlak, termasuk yang dikemas dalam PPJB, sebagai jaminan utang.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mendasarkan analisis pada peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin (Sunggono, 2003; Marzuki, 2017). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan pinjam meminjam, pemberian kuasa, perjanjian, jaminan, dan pendaftaran tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah konsep kuasa khusus, kuasa mutlak, penyelundupan hukum, penyalahgunaan keadaan, dan pactum commissorium. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah ratio decidendi putusan Mahkamah Agung.

Bahan hukum primer meliputi KUHPdata (Pasal 1154, 1178, 1320, 1338, 1365–1366, 1754, dan 1792–1819); Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982; Peraturan Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2014; serta Putusan MA Nomor 3332 K/Pdt/1994, 414 K/Pdt/2019, dan 106 PK/Pdt/2020. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal nasional serta internasional. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dari JDIH resmi dan direktori putusan Mahkamah Agung. Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif dengan penafsiran gramatikal dan sistematis, kemudian disintesis menjadi uji pembeda keabsahan kuasa menjual.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keabsahan Kuasa Menjual atas Tanah Milik Debitur dalam Perjanjian Utang Piutang

Kuasa menjual yang dibuat dalam hubungan utang piutang pada dasarnya tidak dilarang berdasarkan asas kebebasan berkontrak. Pasal 1338 ayat (1) KUHPdata memperbolehkan setiap orang atau badan hukum membuat perjanjian sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum, serta memenuhi syarat sahnya perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPdata. Syarat kesepakatan dan kecakapan (Pasal 1320 angka 1 dan 2) merupakan syarat subjektif karena berkaitan dengan subjek perjanjian, sedangkan syarat suatu hal tertentu dan sebab yang halal (Pasal 1320 angka 3 dan 4) merupakan syarat objektif karena berkaitan dengan isi perjanjian. Keempat syarat tersebut harus dipenuhi secara kumulatif (Muljadi & Widjaja, 2014).

Apabila syarat-syarat subjektif tidak terpenuhi, maka akan mengakibatkan perjanjian itu dapat dibatalkan (voidable). Artinya bahwa salah satu pihak dapat mengajukan kepada pengadilan untuk membatalkan perjanjian yang sudah ia sepakati sebelumnya, namun jika tidak ada pihak yang merasa keberatan dengan perjanjian yang telah dibuat tersebut, maka perjanjian itu tetap akan berlaku secara sah. Kemudian jika yang tidak terpenuhi adalah syarat-syarat objektif, maka hal ini akan berakibat perjanjian menjadi batal demi hukum (null and void). Artinya bahwa sejak semula perjanjian itu dianggap tidak pernah dibuat atau tidak pernah ada (Salim, 2017).

Pasal 1795 KUHPdata membedakan kuasa umum dan kuasa khusus. Kuasa umum dirumuskan dengan kata-kata umum dan hanya meliputi perbuatan pengurusan, sedangkan kuasa khusus berkaitan dengan satu atau lebih kepentingan tertentu (Subekti, 1995). Pasal 1796 KUHPdata menegaskan bahwa untuk memindahtangankan benda diperlukan kuasa dengan kata-kata tegas. Karena menjual tanah merupakan tindakan pemilikan (beschikkingsdaad) yang pada dasarnya hanya dapat dilakukan pemilik, klausul kuasa menjual wajib dirumuskan secara eksplisit, dengan menyebut objek tanah secara jelas.

Pasal 1793 ayat (2) KUHPerdota memungkinkan penerimaan kuasa terjadi secara diam-diam, yang disimpulkan dari pelaksanaan kuasa oleh penerima kuasa. Namun, cara diam-diam ini tidak tepat diterapkan pada kuasa khusus untuk memindahtangankan benda, yang harus disepakati secara tegas (Harahap, 2004). Kuasa khusus dapat dibuat dengan akta di bawah tangan maupun akta autentik; akta autentik memberikan kekuatan pembuktian yang sempurna (Adjie, 2017). Dalam konteks pendaftaran tanah, surat kuasa menjadi dokumen pendukung pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh PPAT.

Unsur-unsur pemberian kuasa menurut Pasal 1792 KUHPerdota meliputi: (a) adanya perjanjian; (b) pemberian kekuasaan kepada penerima kuasa; dan (c) penyelenggaraan suatu urusan atas nama pemberi kuasa (Budiono, 2012). Dari unsur tersebut, suatu kuasa bukan peralihan hak. Pemberi kuasa tetap merupakan pemilik tanah dan tetap berwenang melakukan sendiri perbuatan yang dikuasakan. Karena itu, penjualan tanah berdasarkan kuasa menjual oleh kreditur tidak menimbulkan masalah sepanjang: (1) kuasa dibuat secara khusus dan tegas; (2) diberikan oleh seluruh pihak yang berhak atas tanah; (3) harga penjualan disepakati atau sekurang-kurangnya wajar sesuai harga pasar; (4) kreditur hanya mengambil pelunasan sebesar piutangnya; dan (5) sisa hasil penjualan diserahkan kepada debitur disertai laporan pertanggungjawaban.

Pelampauan Kewenangan dan Tanggung Jawab Kreditur sebagai Penerima Kuasa

Kuasa menjual dalam perjanjian pinjam meminjam rentan disalahgunakan sehingga dapat menimbulkan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Hubungan pemberian kuasa bersifat timbal balik: tidak hanya pemberi kuasa, tetapi juga penerima kuasa memikul kewajiban. Penyalahgunaan terjadi antara lain apabila penerima kuasa bertindak melampaui batas wewenang sehingga perbuatannya menyimpang dari kehendak atau tujuan pemberi kuasa (Soeroso, 2011).

Perbuatan melawan hukum diatur dalam Pasal 1365–1380 KUHPerdota. Pasal 1365 mewajibkan setiap orang yang karena salahnya melakukan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi orang lain untuk mengganti kerugian tersebut. Djodjodirdjo (1982) menegaskan bahwa Pasal 1365 tidak memberikan perumusan, tetapi mengatur kapan pihak yang dirugikan dapat menuntut ganti rugi dengan berhasil. Pasal 1366 memperluas tanggung jawab pada kerugian akibat kelalaian atau kurang hati-hati. Dengan demikian, debitur selaku pemberi kuasa dapat menggugat kreditur yang melampaui kewenangannya.

Pasal 1797 KUHPerdota melarang penerima kuasa melakukan sesuatu yang melampaui kuasanya. Pasal 1807 KUHPerdota menentukan bahwa pemberi kuasa wajib memenuhi perikatan yang dibuat penerima kuasa sesuai kekuasaan yang diberikan, tetapi tidak terikat pada apa yang dilakukan di luar kekuasaan itu, kecuali ia menyetujuinya secara tegas atau diam-diam (Harahap, 1986). Pasal 1800 dan 1801 KUHPerdota juga membebaskan tanggung jawab kepada penerima kuasa atas kelalaian dalam melaksanakan kuasa.

Contoh pelampauan kewenangan yang merugikan debitur adalah penjualan tanah dengan harga jauh di bawah harga pasar yang hanya cukup untuk melunasi piutang kreditur. Apabila kuasa menjual tidak mencantumkan harga, penerima kuasa seharusnya berkoordinasi dengan pemberi kuasa mengenai harga yang dikehendaki. Prinsipnya, penerima kuasa mewakili kepentingan pemberi kuasa. Pasal 1802 KUHPerdota mewajibkan penerima kuasa memberi laporan tentang tindakan yang telah dilakukan serta perhitungan atas segala yang diterimanya berdasarkan kuasa tersebut.

Apabila transaksi tidak merugikan debitur, pembayaran yang diterima kreditur sesuai kesepakatan, dan debitur memperoleh kelebihan hasil penjualan, mekanisme kuasa menjual relatif sederhana, cepat, dan murah. Namun, efisiensi tersebut tidak sebanding dengan risikonya: objek dapat dijual dengan harga rendah, penjualan berlangsung tanpa pengawasan negara, dan debitur dapat kehilangan sisa hasil penjualan yang menjadi haknya.

Hukum Indonesia telah menyediakan mekanisme jaminan yang lebih seimbang. Apabila objek jaminan berupa tanah, pengikatan dilakukan melalui Hak Tanggungan yang dituangkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh PPAT dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan

(Pasal 10 dan 13 UUHT). Apabila debitur cidera janji, eksekusi dilakukan melalui pelelangan umum (Pasal 6 dan 20 UUHT), dan sisa hasil penjualan setelah pelunasan utang dan biaya wajib dikembalikan kepada debitur. Mekanisme ini menjamin transparansi dan harga yang wajar. Sebaliknya, kuasa menjual tidak memiliki kekuatan eksekutorial.

Masalah lain timbul apabila kuasa menjual hanya ditandatangani oleh nama yang tercantum dalam sertipikat, padahal tanah tersebut merupakan harta bersama atau harta warisan. Pasal 36 ayat (1) UU Perkawinan menentukan bahwa perbuatan hukum atas harta bersama memerlukan persetujuan kedua belah pihak. Karena itu, kuasa menjual atas harta bersama tidak dapat diberikan sepihak oleh suami atau istri meskipun sertipikat atas nama salah satunya. Demikian pula, apabila harta bersama berubah menjadi harta warisan karena salah satu pasangan meninggal, para ahli waris harus turut menjadi pemberi kuasa.

Apabila kuasa atau jual beli tidak ditandatangani oleh seluruh pihak yang berhak, syarat kesepakatan sebagai syarat subjektif tidak terpenuhi sehingga perjanjian dapat dibatalkan (Mulyoto, 2007). Pembatalan diajukan oleh pihak yang berkepentingan ke pengadilan, dan perjanjian tetap mengikat selama belum dibatalkan hakim (Suharnoko, 2004).

Keabsahan Kuasa Menjual dalam Bentuk Kuasa Mutlak sebagai Jaminan Utang

Pasal 1794 KUHPerdara menentukan bahwa pemberian kuasa terjadi dengan cuma-cuma, kecuali diperjanjikan sebaliknya. Implikasi utama kuasa mutlak adalah hilangnya hak pemberi kuasa untuk menarik kembali kuasanya. Ciri khasnya adalah klausul yang mengesampingkan Pasal 1813 dan 1814 KUHPerdara tentang berakhirnya pemberian kuasa, sehingga kuasa tidak dapat dicabut dan tidak berakhir karena meninggalnya pemberi kuasa (Harahap, 2004). Dalam tradisi common law, kuasa yang tidak dapat ditarik kembali hanya diakui apabila diberikan untuk melindungi kepentingan penerima kuasa yang sah (*authority coupled with an interest*) (Watts, 2017).

Menurut Pasal 1813 KUHPerdara, pemberian kuasa berakhir karena: (a) penarikan kembali oleh pemberi kuasa (Pasal 1814), baik secara tegas maupun diam-diam melalui pengangkatan kuasa baru (Pasal 1816); (b) meninggal dunia, pengampunan, atau kepailitan salah satu pihak; dan (c) pemberitahuan penghentian kuasa oleh penerima kuasa (Pasal 1817), yang tidak boleh dilakukan pada waktu yang tidak layak.

Kuasa mutlak banyak disalahgunakan untuk jual beli tanah secara terselubung karena klausul "tidak dapat ditarik kembali" memungkinkan penerima kuasa melakukan tindakan pengurusan maupun pemilikan atas tanah (Kuncoro, 2015). Pemanfaatan kuasa mutlak untuk mengalihkan hak atas tanah merupakan penyelundupan hukum karena peralihan hak dilakukan secara tidak langsung, menyimpangkan fungsi pemberian kuasa, dan mengganggu tertib administrasi pertanahan (Soimin, 1994).

Larangan kuasa mutlak semula ditegaskan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982. Diktum Kedua huruf b melarang kuasa mutlak yang pada hakikatnya merupakan pemindahan hak atas tanah, yaitu yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanah serta melakukan segala perbuatan hukum yang hanya dapat dilakukan pemegang hak. Konsiderans huruf c menyatakan bahwa larangan tersebut dimaksudkan untuk menghindari pemindahan hak atas tanah secara terselubung. Sejalan dengan itu, Putusan MA Nomor 3332 K/Pdt/1994 tanggal 18 Desember 1997 menyatakan bahwa akta kuasa mutlak untuk transaksi tanah tidak dapat dijadikan dasar pembuktian peralihan hak.

Instruksi tersebut telah dicabut melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pencabutan Peraturan Perundang-undangan mengenai Pertanahan. Namun, pencabutan itu tidak berarti kuasa mutlak menjadi diperbolehkan. Substansi larangan telah diangkat ke tingkat peraturan pemerintah: Pasal 39 ayat (1) huruf d PP Nomor 24 Tahun 1997 mewajibkan PPAT menolak membuat akta apabila salah satu atau para pihak bertindak atas dasar surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak. Larangan tersebut juga tetap diikuti dalam yurisprudensi. Sebelumnya, Surat Direktur Jenderal Agraria Nomor 594/493/AGR

Tahun 1982 telah menjelaskan bahwa tidak semua kuasa mutlak dilarang, sepanjang tidak dimaksudkan sebagai pemindahan hak atas tanah.

Pengecualian yang diakui adalah kuasa mutlak yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari PPJB lunas. Dalam PPJB lunas, pembeli telah membayar seluruh harga, tetapi AJB belum dapat dibuat karena ada proses yang belum selesai, misalnya pemecahan sertifikat. Kuasa mutlak di sini melindungi pembeli yang telah memenuhi kewajibannya, dengan syarat: (a) kuasa tidak terpisahkan dari perjanjian pokok; (b) seluruh hak penjual telah terpenuhi; dan (c) kuasa hanya diberikan kepada pembeli dan tidak dapat disubstitusikan kepada pihak lain. Muatan kuasanya terbatas pada penandatanganan AJB di hadapan PPAT, bukan kewenangan melakukan segala perbuatan hukum. Karena itu, kuasa mutlak dalam PPJB lunas tidak identik dengan kuasa mutlak yang dilarang. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 261 K/Pdt.Sus-Pailit/2016 juga mengakui perlindungan pembeli dalam PPJB lunas yang objeknya telah diserahkan dan dikuasai.

Dalam praktik notaris, kuasa menjual dapat dicantumkan dalam pasal-pasal PPJB atau dibuat dalam akta tersendiri. Apabila digunakan klausul kuasa mutlak, sebaiknya kuasa tersebut dicantumkan dalam PPJB agar tidak terpisah dari perjanjian pokoknya. Pada saat pembuatan AJB, penerima kuasa bertindak dalam dua kapasitas, yaitu sebagai penjual berdasarkan kuasa dan sebagai pembeli untuk dirinya sendiri. Apabila pembeli justru menjual kembali tanah kepada pihak lain sebelum hak beralih atas namanya, kuasa tersebut termasuk kuasa mutlak yang dilarang.

Pemberian kuasa untuk melakukan jual beli tanah pada prinsipnya harus dituangkan dalam Surat Kuasa Khusus yang secara jelas menunjuk objek tanah yang menjadi kewenangan penerima kuasa. Hal tersebut berkaitan dengan kedudukan surat kuasa yang menjadi bagian dari dokumen dalam pembuatan Akta Jual Beli serta disertai dengan sertifikat asli hak atas tanah yang bersangkutan.

Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa peralihan hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, hibah, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta PPAT (Hajati, 2020). Pasal 39 ayat (1) huruf a dan d PP tersebut mewajibkan PPAT menolak membuat akta apabila sertifikat asli tidak diserahkan atau tidak sesuai dengan daftar di Kantor Pertanahan, atau apabila pihak bertindak berdasarkan kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisi pemindahan hak.

PPJB dan Kuasa Mutlak dalam Utang Piutang sebagai Penyelundupan Hukum

Berbeda dengan PPJB lunas, PPJB dan kuasa mutlak yang dibuat dalam hubungan utang piutang tidak didasarkan pada jual beli yang sebenarnya. Debitur ditempatkan seolah-olah sebagai penjual, padahal tanahnya hanya dijadikan jaminan pinjaman. Konstruksi ini bertentangan dengan tiga kaidah. Pertama, Pasal 12 UUHT menyatakan batal demi hukum janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk memiliki objek jaminan apabila debitur cidera janji. Kaidah serupa terdapat dalam Pasal 1154 KUHPdata untuk gadai dan Pasal 1178 KUHPdata untuk hipotek. Larangan pactum comissorium ini ditujukan untuk melindungi debitur yang berada pada posisi tawar lemah agar tidak kehilangan aset yang nilainya melebihi utang (van Erp & Akkermans, 2012). Kedua, konstruksi ini melanggar syarat sebab yang halal (Pasal 1320 angka 4 jo. Pasal 1337 KUHPdata) karena tujuan sebenarnya adalah menghindari lembaga Hak Tanggungan. Ketiga, konstruksi ini melanggar Pasal 39 ayat (1) huruf d PP Nomor 24 Tahun 1997.

Yurisprudensi Mahkamah Agung menegaskan hal tersebut. Dalam Putusan Nomor 414 K/Pdt/2019, Mahkamah Agung menilai bahwa pembuatan PPJB dan AJB atas tanah yang sebenarnya dijadikan jaminan utang merupakan penyelundupan hukum sekaligus penyalahgunaan keadaan terhadap debitur yang lemah secara ekonomi, sehingga batal demi hukum, dengan merujuk pada larangan kreditur memiliki objek jaminan. Putusan Nomor 106 PK/Pdt/2020 juga berkaitan dengan penyalahgunaan keadaan (misbruik van omstandigheden) dalam perjanjian yang menjadikan tanah sebagai jaminan utang.

PPJB yang dibuat berdasarkan utang piutang juga dapat dipandang sebagai perjanjian semu (schijnhandeling), yaitu ketika pernyataan kehendak para pihak tidak sesuai dengan kehendak yang

sebenarnya. Budiono (2009) menjelaskan tiga bentuk ketidaksesuaian kehendak dan pernyataan: (a) pernyataan sebenarnya tidak dikehendaki; (b) pernyataan dikehendaki, tetapi tidak dalam arti sebagaimana ditafsirkan pihak lawan; dan (c) pernyataan dikehendaki sesuai maksud pihak lawan, tetapi akibat hukumnya tidak dikehendaki. Dalam utang piutang, debitur menghendaki pinjaman dengan jaminan, bukan jual beli.

Perjanjian harus dibuat dan dilaksanakan dengan iktikad baik (Pasal 1338 ayat (3) KUHPdata). PPJB yang berawal dari utang piutang menyimpang dari konstruksi hukum PPJB maupun utang piutang yang sebenarnya, sehingga bertentangan dengan syarat sebab yang halal. Ketidakseimbangan daya tawar antara kreditur dan debitur yang membutuhkan dana memperkuat alasan pembatasan kebebasan berkontrak dalam situasi ini (Hernoko, 2011; Kennedy, 1982). Tabel 1 dan Tabel 2 merangkum analisis tersebut.

Tabel 1. Perbandingan bentuk kuasa menjual atas tanah

Bentuk	Konteks	Sifat	Status hukum	Dasar
Kuasa menjual khusus biasa	Utang piutang	Dapat dicabut; tidak mengalihkan hak	Sah, dengan kewajiban pertanggungjawaban	Pasal 1320, 1338, 1792–1819 KUHPdata
Kuasa mutlak dalam PPJB lunas	Jual beli yang harganya telah lunas	Tidak dapat dicabut; terbatas pada penandatanganan AJB	Sah (pengecualian)	Surat Dirjen Agraria 594/493/AGR/1982; yurisprudensi MA
Kuasa mutlak berisi pemindahan hak	Umum	Tidak dapat dicabut; kewenangan menyeluruh	Dilarang; PPAT wajib menolak	Pasal 39 ayat (1) huruf d PP 24/1997; Putusan MA 3332 K/Pdt/1994
PPJB/kuasa mutlak sebagai jaminan utang	Utang piutang	Seolah-olah jual beli	Batal demi hukum (penyelundupan hukum)	Pasal 12 UUHT; Pasal 1320 angka 4 KUHPdata; Putusan MA 414 K/Pdt/2019

Tabel 2. Uji pembeda keabsahan kuasa menjual dalam hubungan utang piutang

Pertanyaan uji	Jika "ya"	Jika "tidak"
1. Apakah kuasa dibuat khusus, tegas, dan oleh seluruh pihak yang berhak?	Lanjut ke uji 2	Dapat dibatalkan (syarat subjektif)
2. Apakah kuasa dapat dicabut dan tidak mengalihkan hak kepada kreditur?	Lanjut ke uji 3	Kuasa mutlak: batal demi hukum, kecuali PPJB lunas
3. Apakah harga wajar dan sisa hasil penjualan diserahkan kepada debitur?	Kuasa sah dan dilaksanakan dengan benar	Pelampauan kuasa: gugatan PMH (Pasal 1365–1366)
4. Apakah ada PPJB/AJB yang sebenarnya menjamin utang?	Penyelundupan hukum: batal demi hukum (Pasal 12 UUHT)	Tidak ada penyelundupan

SIMPULAN

Kuasa menjual atas tanah dalam hubungan utang piutang sah berdasarkan asas kebebasan berkontrak sepanjang memenuhi Pasal 1320 dan 1338 KUHPdata serta ketentuan pemberian kuasa dalam Pasal 1792–1819 KUHPdata. Kuasa tersebut harus dibuat secara khusus dan tegas, diberikan oleh seluruh pihak yang berhak atas tanah (termasuk pasangan atas harta bersama dan ahli waris), dan tidak mengalihkan hak milik kepada kreditur. Kreditur hanya bertindak atas nama debitur dalam batas kewenangannya dan wajib memberikan laporan serta menyerahkan sisa hasil penjualan (Pasal 1802 KUHPdata). Penjualan di bawah harga wajar atau penahanan sisa hasil

penjualan merupakan pelampauan kuasa yang dapat digugat berdasarkan Pasal 1365 dan 1366 KUHPerdota.

Kuasa menjual mutlak pada prinsipnya dilarang, kecuali sebagai bagian tidak terpisahkan dari PPJB lunas untuk melindungi pembeli yang telah membayar lunas. Pencabutan Instruksi Mendagri Nomor 14 Tahun 1982 tidak menghapus larangan tersebut karena larangan tetap berlaku melalui Pasal 39 ayat (1) huruf d PP Nomor 24 Tahun 1997 dan yurisprudensi. Penggunaan PPJB dan kuasa mutlak oleh kreditur sebagai jaminan utang merupakan penyelundupan hukum yang melanggar larangan pactum comissorium dalam Pasal 12 UUHT dan syarat sebab yang halal, sehingga batal demi hukum. Karena itu, jaminan atas tanah dalam utang piutang seharusnya dibebankan dengan Hak Tanggungan melalui APHT dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Notaris/PPAT perlu menerapkan uji pembeda dalam Tabel 2 sebelum membuat akta kuasa menjual. Penelitian lanjutan dapat mengkaji konsistensi putusan pengadilan secara empiris.

DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, H. (2017). Konsep notaris mayantara menghadapi tantangan persaingan global. *Jurnal Hukum Republica*, 16(2), 201–218.
- Bedner, A. (2016). Indonesian land law: Integration at last? And for whom? In J. F. McCarthy & K. Robinson (Eds.), *Land and development in Indonesia: Searching for the people's sovereignty* (pp. 63–88). ISEAS–Yusof Ishak Institute. <https://doi.org/10.1355/9789814762106-008>
- Budiono, H. (2009). *Ajaran umum hukum perjanjian dan penerapannya di bidang kenotariatan*. Citra Aditya Bakti.
- Budiono, H. (2012). *Kumpulan tulisan hukum perdata di bidang kenotariatan*. Citra Aditya Bakti.
- Djojodirdjo, M. A. M. (1982). *Perbuatan melawan hukum*. Pradnya Paramita.
- Hajati, S. (2020). *Dinamika hukum agraria Indonesia*. Kencana.
- Harahap, M. Y. (1986). *Segi-segi hukum perjanjian*. Alumni.
- Harahap, M. Y. (2004). *Hukum acara perdata tentang gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Sinar Grafika.
- Hernoko, A. Y. (2011). *Hukum perjanjian: Asas proporsionalitas dalam kontrak komersial (Cet. ke-2)*. Kencana Prenada Media Group.
- Islami, R. L., Dahlan, & Suhaimi. (2020). Penggunaan akta kuasa menjual sebagai jaminan pelunasan utang dalam peralihan kepemilikan hak milik atas tanah. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 9(4), 838–858. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu>
- Kennedy, D. (1982). Distributive and paternalist motives in contract and tort law, with special reference to compulsory terms and unequal bargaining power. *Maryland Law Review*, 41(4), 563–658. <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mlr/vol41/iss4/3>
- Kuncoro, W. (2015). *Risiko transaksi jual beli properti. Raih Asa Sukses*.
- Latumeten, P. (2016). *Dasar-dasar pembuatan akta kuasa autentik*. Malafi.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum (Edisi revisi)*. Kencana.
- Muljadi, K., & Widjaja, G. (2014). *Perikatan yang lahir dari perjanjian (Cet. ke-6)*. RajaGrafindo Persada.
- Mulyoto. (2007). *Perjanjian: Teknik, cara membuat, dan hukum perjanjian yang harus dikuasai*. Cakrawala Media.
- Reerink, G., & van Gelder, J.-L. (2010). Land titling, perceived tenure security, and housing consolidation in the kampongs of Bandung, Indonesia. *Habitat International*, 34(1), 78–85. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.07.002>
- Salim, H. S. (2017). *Teknik pembuatan akta perjanjian (TPA dua)*. RajaGrafindo Persada.
- Soeroso, R. (2011). *Perjanjian di bawah tangan*. Sinar Grafika.
- Soimin, S. (1994). *Status hak dan pembebasan tanah*. Sinar Grafika.

- Subekti, R. (1995). Aneka perjanjian. Citra Aditya Bakti.
- Subekti, R., & Tjitrosudibio, R. (2013). Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Balai Pustaka.
- Suharnoko. (2004). Hukum perjanjian: Teori dan analisis kasus. Kencana.
- Sunggono, B. (2003). Metodologi penelitian hukum. RajaGrafindo Persada.
- van Erp, S., & Akkermans, B. (Eds.). (2012). Cases, materials and text on property law (Ius Commune Casebooks for the Common Law of Europe). Hart Publishing.
- Watts, P. (2017). Bowstead and Reynolds on agency (21st ed.). Sweet & Maxwell.
- Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan**
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah.
- Surat Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri Nomor 594/493/AGR Tahun 1982.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pencabutan Peraturan Perundang-undangan mengenai Pertanahan.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 3332 K/Pdt/1994 tanggal 18 Desember 1997.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 261 K/Pdt.Sus-Pailit/2016.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 414 K/Pdt/2019.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 106 PK/Pdt/2020.