



Pengalihan Hak Atas Tanah Berdasarkan Kuasa Menjual yang Disalahgunakan (Studi Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/Pn Skt)

Taralia,¹ Mochamad Cholil²

^{1,2} Universitas Jenderal Achmad Yani Yogyakarta

Article info	Abstract
Corresponding author: Mochamad Cholil m.cholil@unjaya.ac.id	<i>This research analyzes unlawful acts and liability in land rights transfer based on abused power of attorney with a study of Decision Number 207/Pdt.G/2023/PN Skt. The background is the rampant abuse of power of attorney harming the grantor. The purpose is to examine unlawful acts and liability of the parties. This research uses normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches. The results show that the attorney's act of transferring land rights to himself has fulfilled all elements of unlawful acts. The liability differs according to roles and faults, where the attorney bears primary liability, the Land Deed Official bears liability for negligence, while the Land Office is not held liable. The decision declaring the lawsuit inadmissible resulted in the subject matter not being examined. This research recommends that judges should not immediately reject a lawsuit due to formal defects without providing an opportunity for improvement).</i>
Keywords: <i>Power of Attorney, Unlawful Acts, Liability.</i>	
Kata Kunci: Kuasa Menjual, Perbuatan Melanggar Hukum, Tanggung Gugat.	
	Abstrak Penelitian ini menganalisis perbuatan melanggar hukum dan tanggung gugat para pihak dalam pengalihan hak atas tanah berdasarkan kuasa menjual yang disalahgunakan dengan studi Putusan Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt. Latar belakang penelitian adalah maraknya penyalahgunaan kuasa menjual yang merugikan pemberi kuasa. Tujuan penelitian untuk mengkaji perbuatan melanggar hukum dan tanggung gugat para pihak. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan penerima kuasa mengalihkan hak atas tanah kepada dirinya sendiri telah memenuhi seluruh unsur perbuatan melanggar hukum. Tanggung gugat para pihak berbeda sesuai peran dan kesalahan, di mana penerima kuasa bertanggung gugat utama, PPAT bertanggung gugat atas kelalaian, sedangkan Kantor Pertanahan tidak dibebani tanggung gugat. Putusan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima menyebabkan pokok perkara tidak diperiksa. Penelitian merekomendasikan hakim

tidak serta-merta menolak gugatan karena cacat formil tanpa memberi kesempatan perbaikan.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) melalui Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara yang berlandaskan hukum” yang mendukung prinsip negara hukum yang demokratis.¹ Tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia memiliki arti penting tidak hanya dari segi ekonomi, tetapi juga dari segi konstitusi seperti yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Karena sifatnya yang terbatas dan nilai yang tinggi, tanah sering kali menyebabkan konflik karena ketidakjelasan dalam kepemilikan dan penguasaan.² Dengan demikian untuk menjamin kepastian hukum, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya disingkat UUPA) melalui Pasal 19 ayat (1) mewajibkan pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia agar memberikan kepastian hukum terkait subjek hak, objek hak, dan status hukum hak atas tanah. Pada praktiknya, sistem pendaftaran tanah belum sepenuhnya efektif dalam mencegah timbulnya sengketa pertanahan, termasuk sengketa yang muncul akibat pengalihan hak atas tanah melalui kuasa penjualan yang disalahgunakan.³

Hak atas tanah memiliki sifat keperdataan yang melekat pada diri subjek hukum pemegangnya. Sifat ini memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai, memanfaatkan, dan melakukan berbagai tindakan hukum terhadap tanah yang menjadi objek haknya. Hak atas tanah yang bersifat keperdataan itu dapat dipindahkan kepada pihak lain melalui perbuatan hukum yang diakui sah, antara lain jual beli, hibah, tukar-menukar, dan pewarisan. Pengalihan hak atas tanah dalam praktiknya juga dapat diwujudkan melalui pemberian kuasa kepada pihak lain guna bertindak untuk dan atas nama pemegang hak. Pemberian kuasa semacam itu berpotensi menimbulkan persoalan hukum ketika kewenangan yang telah diberikan digunakan secara menyimpang oleh penerima kuasa, yang pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi pihak pemberi kuasa.⁴

UUPA tidak merumuskan secara tegas ketentuan tentang peralihan hak atas tanah, namun menyatakan hak milik atas tanah dapat berpindah atau beralih kepada pihak lain.

¹ Patrialis Akbar, Lembaga-lembaga negara menurut UUD NRI Tahun 1945, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 90, *diakses* 7 Juni, 2026, [https://www.google.co.id/books/edition/Lembaga_Lembaga_Negara_Menurut_UUD_NRI_1/DxXEAAQBAJ?hl=id&gbpv=1&dq=pasal+1+ayat+\(3\)+uud+nri+1945&pg=PA90&printsec=frontcover](https://www.google.co.id/books/edition/Lembaga_Lembaga_Negara_Menurut_UUD_NRI_1/DxXEAAQBAJ?hl=id&gbpv=1&dq=pasal+1+ayat+(3)+uud+nri+1945&pg=PA90&printsec=frontcover).

² Adrian Sutedi, Peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 125, *diakses* 7 Juni, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Peralihan_Hak_Atas_Tanah_dan_Pendaftaran/UmWqEAAQBAJ?hl=id&gbpv=1&dq=hak+atas+tanah+menurut+uupa+no+5+tahun+1960&pg=PA125&printsec=frontcover.

³ Raihana Manila Azzahra, Sri Wahyu Handayani, “Kedudukan Pendaftaran Tanah dalam Menjamin Kepastian dan Perlindungan Hak Penguasaan Atas Tanah”, *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, No. 5, (2025), 7158.

⁴ Indrajaya et al, Kapita Selektta Hukum Perdata, (Jakarta: Kencana, 2025), 61-62, *diakses* 7 Juni, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Kapita_Selektta_Hukum_Perdata/6geGEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=1&dq=Urip+Santoso.+Hukum+Agraria+dan+Hak+Hak+Atas+Tanah&pg=PA161&printsec=frontcover.

Istilah beralih menunjuk pada perpindahan hak akibat peristiwa hukum, seperti meninggalnya pemilik tanah sehingga haknya jatuh kepada ahli waris. Sementara itu, perpindahan kepemilikan akibat perbuatan hukum, seperti jual beli, tukar menukar, hibah, atau perbuatan hukum sah lainnya, disebut sebagai peralihan yang diserahkan. Dengan demikian, pengalihan hak milik atas tanah pada intinya adalah perpindahan hak dari subjek hukum kepada subjek hukum lain, baik karena peristiwa hukum maupun tindakan hukum.⁵

Pengalihan kepemilikan atas tanah harus dibuat dalam bentuk tulisan melalui akta yang disahkan oleh pejabat yang memiliki wewenang serta dicatat secara resmi di Kantor pendaftaran tanah agar memperoleh keabsahan hukum. Salah satu bentuk peralihan yang paling sering terjadi adalah melalui jual beli, yaitu penjual menyerahkan hak atas tanah kepada pembeli dengan pembayaran sesuai kesepakatan para pihak yang mana diatur dalam Pasal 1457 *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disingkat *BW*). Di samping itu, peralihan hak atas tanah dapat pula berlangsung melalui mekanisme pewarisan, yang mengakibatkan hak atas tanah berpindah kepada para ahli waris sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.⁶

Pada praktiknya, pendaftaran pengalihan kepemilikan hak atas tanah dengan cara jual beli mensyaratkan terpenuhinya dua unsur agar peralihan tersebut diakui secara hukum, yaitu persyaratan materiil dan persyaratan formal. Persyaratan materiil berhubungan dengan pihak-pihak yang melaksanakan kesepakatan serta objek tanah yang diperjualbelikan, sementara itu persyaratan formal berhubungan dengan proses penyampaian bukti dan pendaftaran peralihan kepemilikan hak tersebut. Ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa peralihan hak atas tanah melalui jual beli harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT) sebagai dasar untuk didaftarkan di Kantor Pertanahan.⁷

Pemberian kuasa merupakan suatu perjanjian yang memberikan wewenang kepada seseorang untuk mengurus kepentingan tertentu atas nama pemberi kuasa, sebagaimana diatur dalam Pasal 1792 *BW*. Hubungan hukum ini melibatkan dua pihak, yaitu pemberi kuasa yang memberikan mandat dan penerima kuasa yang melaksanakan mandat tersebut. Kuasa untuk menjual tanah tergolong sebagai kuasa istimewa sesuai Pasal 1795 *BW* yang membatasi kewenangan penerima kuasa hanya pada perbuatan hukum yang secara tegas disebutkan, yaitu menjual tanah atas nama pemberi kuasa di hadapan PPAT. Pasal 1797 *BW* menegaskan bahwa penerima kuasa dilarang melakukan tindakan yang melampaui batas kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi kuasa. Dengan demikian, setiap tindakan yang dilakukan di luar ruang lingkup kuasa dapat dikualifikasikan sebagai pelampauan wewenang, yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi pemberi kuasa.

⁵ Liana Endah Susanti, *Hukum Agraria*, (Kota Batu: Cv. Beta Aksara, 2024), 118, diakses 27 Februari, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/HUKUM_AGRARIA/P9AKEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=1&dq=Liana+Endah+Susanti,+Hukum+Agraria&pg=PP1&printsec=frontcover.

⁶ Iwan Permadi, dkk, *Hukum Agraria Kontemporer* (Malang: Cv. Pustaka Peradaban, 2023), 44, diakses 28 Februari, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/HUKUM_AGRARIA_KONTEMPORER_Relasinya_deng/nWbhEAAAQBAJ?hl=id&gbpv=1&dq=Iwan+Permadi,+dkk,+Hukum+Agraria+Kontemporer&pg=PA63&printsec=frontcover.

⁷ Urip santoso, "Pembuktian Pemindahan Hak Dalam Jual Beli Hak Milik Atas Tanah: Analisis Keabsahan Syarat Materiil dan Formal", *Perspektif* 31, No. 11, (2026): 8.

Penyalahgunaan kewenangan terjadi ketika penerima kuasa menggunakan kewenangan yang secara formal berada dalam lingkup kuasa yang diberikan, tetapi pelaksanaannya menyimpang dari tujuan pemberian kuasa sehingga mengakibatkan kerugian bagi pemberi kuasa.⁸ Penyalahgunaan kuasa menjual tidak semata menimbulkan kerugian materiil bagi pemberi kuasa, tetapi juga secara fundamental melanggar asas kepercayaan yang menjadi landasan utama hubungan hukum perdata antara pemberi dan penerima kuasa.⁹

Apabila kuasa menjual tersebut lahir dari Perjanjian Pengikatan Jual Beli (selanjutnya disingkat PPJB) yang telah dibayar lunas, Mahkamah Agung berpendapat bahwa kuasa tersebut tidak termasuk kuasa mutlak yang dilarang oleh Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, melainkan merupakan kontra prestasi penjual yang sah sebagai perwujudan cita hukum Pancasila. Adapun berakhirnya kuasa menjual tunduk pada ketentuan Pasal 1813-1819 *BW*, yaitu antara lain karena pencabutan oleh pemberi kuasa, meninggalnya salah satu pihak, pengampuan, kepailitan, maupun pengangkatan penerima kuasa baru.¹⁰

Pemberian kuasa pada dasarnya termasuk dalam kategori perjanjian pada umumnya. Selama pemberian kuasa tersebut memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam pasal 1320 *BW*, yakni adanya kesepakatan para pihak kecakapan bertindak, objek tertentu, dan sebab yang halal, maka perjanjian tersebut sah dan mengikat para pihak layaknya undang-undang, sesuai asas bahwa setiap perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi pihak-pihak yang membuatnya.¹¹ Kuasa yang diberikan untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum menjadi batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat objektif sahnya suatu perjanjian. Hubungan antara pemberi kuasa dan penerima kuasa penyalahgunaan dapat terjadi apabila penerima kuasa tidak menyadari bahwa tindakannya telah menyimpang dari kehendak pemberi kuasa, atau sebaliknya, apabila penerima kuasa dengan sengaja bertindak melampaui batas kewenangan yang telah diberikan kepadanya.¹²

Tindakan penerima kuasa yang melampaui atau menyimpang dari batas kewenangan yang diberikan oleh pemberi kuasa dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum berdasarkan prinsip *fault liability*, sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 *BW*. Pasal 1365 *BW* mengatur bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian mewajibkan pelaku untuk mengganti kerugian tersebut, sedangkan Pasal 1366 *BW* memperluas cakupan tanggung gugat hingga mencakup kelalaian atau kurang hati-hatian. Unsur-unsur perbuatan melanggar hukum yang harus terpenuhi secara kumulatif meliputi adanya perbuatan, unsur kesalahan (berupa penyalahgunaan atau

⁸ Rudi Margono, *Rasuah dalam Pelayanan Publik: Dari Pungli hingga Penyalahgunaan Kewenangan*, (Profesor Rudi Margono, 2026), 67, diakses 10 Juni, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Rasuah_dalam_Pelayanan_Publik_Dari_Pungl/jiXTEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=0&kptab=overview.

⁹ Chelsia Yap, dkk, "Analisis Perbuatan Melawan Hukum Penyalahgunaan Wewenang pada Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli dalam Suatu Kajian atas Unsur dan Akibat Hukumnya," *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 3 (2025): 358.

¹⁰ *Ibid.*, 323-324.

¹¹ Firdaus, Erdianto Effendi, dan Rahmad Hendra, "Tanggung Jawab Pemberi Kuasa Atas Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Penerima Kuasa," *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 13, No. 2 (2024): 174.

¹² *Ibid.*, 175.

pelampauan kewenangan), timbulnya kerugian nyata pada pihak yang dirugikan, serta hubungan sebab akibat yang langsung antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang timbul.¹³ Kesalahan tersebut tidak hanya berupa pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup tindakan yang bertentangan dengan norma kepatutan, kehati-hatian, dan kesusilaan yang hidup dalam masyarakat.¹⁴ Apabila unsur-unsur tersebut terpenuhi, penerima kuasa dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas kerugian yang timbul akibat tindakannya.

Tanggung gugat merupakan bentuk khusus dari tanggung jawab hukum yang merujuk pada kewajiban seseorang atau badan hukum untuk memberikan kompensasi atau ganti rugi atas kerugian yang timbul akibat suatu peristiwa atau tindakan hukum. Pada konteks hukum perdata, tanggung gugat lahir apabila suatu perbuatan menimbulkan akibat hukum yang merugikan pihak lain sehingga pihak yang dirugikan berhak menuntut pemulihan hak maupun ganti kerugian kepada pihak yang bertanggung jawab. Penentuan pihak yang memikul tanggung gugat menjadi aspek penting dalam penyelesaian sengketa guna menjamin terlindunginya hak-hak pihak yang mengalami kerugian.¹⁵

Penyalahgunaan kekuasaan menjual tidak hanya memunculkan persoalan mengenai sah atau tidaknya peralihan hak atas tanah, tetapi juga persoalan mengenai pihak yang harus bertanggung gugat atas kerugian yang dialami pemilik tanah. Proses peralihan hak atas nama melibatkan beberapa pihak, yakni penerima kuasa yang melakukan tindakan hukum, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah, serta PPAT yang membuat akta peralihan hak.¹⁶ Sebagai pejabat umum PPAT pada dasarnya memikul tanggung jawab atas apa yang dibuatnya dan dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti melakukan kesalahan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian bagi para pihak. Penentuan batas tanggung jawab masing-masing pihak menjadi hal penting guna memberikan keputusan hukum sekaligus perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan.¹⁷

Permasalahan mengenai penyalahgunaan kuasa menjual dalam pengalihan hak atas tanah masih belum diatur secara tegas dalam praktik peradilan. Keadaan ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemberi kuasa yang dirugikan akibat tindakan penerima kuasa yang melampaui batas wewenang yang diberikan. Hal ini terdapat pada Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt.

Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt menunjukkan adanya penyalahgunaan kuasa menjual di mana penerima kuasa tidak menggunakan kuasa tersebut untuk menjual tanah kepada pihak lain sebagaimana dikehendaki oleh pemberi

¹³ *Ibid.*, 358.

¹⁴ Subekti, Veronika Nugraheni Sri Lestrai, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Rumah Tapak Dalam Kontrak Jual Beli Berdasarkan Perjanjian Pengikatan Jual Beli*, (Surabaya: Cv Jakad Media Publishing, 2020), 278, diakses 03 Maret, 2026, <https://www.google.com/search?q=++Subekti%2C+Veronika+Nugraheni+Sri+Lestrai%2C+Perlindungan+Hukum+Bagi+Konsumen+Rumah+Tapak+Dalam+Kontrak+Jual+Beli+Berdasarkan+Perjanjian+Pengikatan+Jual+Beli>.

¹⁵ Dwi Apriliana, "Keabsahan Tanah Yang Dibuat Berdasarkan Kuasa Menjual Yang Telah Dibatalkan Para Pihak (Analisis Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 347/Pdt.G/2014/PN.Dps)", *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 7, No. 2, (2018): 9.

¹⁶ Dedy Mulyana & Rika Kurniasari Abdughani, "Tanggung Jawab Notaris/Ppat Terhadap Akta Jual Beli Tanah Yang Batal Demi Hukum", *Juris and Society: Jurnal Ilmiah Sosial dan Humaniora* 1, No. 1, (2021): 112.

¹⁷ *Ibid.*, 113.

kuasa, melainkan justru mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada dirinya sendiri melalui AJB Nomor 21/2020 tertanggal 1 April 2020 tanpa sepengetahuan dan tanpa menyerahkan uang hasil penjualan kepada pemberi kuasa. Tindakan tersebut secara formal terkesan sah karena didasarkan pada surat kuasa yang telah dibuat di hadapan PPAT, namun secara substansial menyimpang dari tujuan pemberian kuasa itu sendiri sehingga melanggar asas kepercayaan yang menjadi landasan hubungan hukum antara pemberi dan penerima kuasa. Perbuatan demikian secara kumulatif memenuhi unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana dimaksud Pasal 1365 *BW*, sekaligus menimbulkan persoalan mengenai siapa saja pihak yang harus bertanggung gugat atas kerugian yang diderita pemberi kuasa.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian norma, asas, dan ketentuan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian normatif dipilih karena objek penelitian berkenaan dengan pengalihan hak atas tanah berdasarkan kuasa menjual yang disalahgunakan sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt. Penelitian ini diarahkan untuk menganalisis kesesuaian perbuatan penerima kuasa dengan unsur-unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana Pasal 1365 *Burgerlijk Wetboek* (BW), serta mengkaji tanggung gugat para pihak terhadap kerugian yang timbul. Penelitian dilakukan dengan menelaah ketentuan hukum yang relevan dan menghubungkannya dengan fakta serta pertimbangan hukum dalam putusan yang menjadi objek penelitian.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan yang berkaitan dengan pengalihan hak atas tanah, kuasa menjual, perbuatan melanggar hukum, dan tanggung gugat. Peraturan yang dikaji antara lain *Burgerlijk Wetboek* (BW), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Pendekatan konseptual digunakan dengan mengkaji doktrin dan pandangan para ahli hukum yang berkaitan dengan konsep perbuatan melanggar hukum, penyalahgunaan kewenangan, kuasa menjual, pengalihan hak atas tanah, serta tanggung gugat. Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh landasan teoritis dalam membangun argumentasi hukum dan memberikan pemahaman terhadap konsep-konsep yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt secara mendalam, terutama mengenai kronologi perkara, kedudukan dan tindakan para pihak, pertimbangan hukum hakim (*ratio decidendi*), serta amar putusan.

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, meliputi UUD NRI Tahun 1945, *Burgerlijk Wetboek* (BW), UUPA, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, PP Nomor 24 Tahun 1997, PP Nomor 37 Tahun 1998, PP Nomor 18 Tahun

2021, serta Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt. Bahan hukum sekunder berupa buku hukum, jurnal ilmiah, pendapat ahli, hasil penelitian, dan karya ilmiah yang relevan. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan sumber penunjang lainnya yang digunakan untuk memperjelas istilah atau konsep hukum.¹⁸

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Teknik ini dilakukan dengan mengidentifikasi, mengumpulkan, dan mempelajari berbagai sumber hukum tertulis yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum diperoleh dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku hukum, jurnal ilmiah, doktrin para ahli, serta literatur lain yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum tersebut dipilih berdasarkan relevansinya dengan permasalahan mengenai penyalahgunaan kuasa menjual dalam pengalihan hak atas tanah serta akibat hukum dan tanggung gugat yang ditimbulkannya.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan cara mengidentifikasi, mengelompokkan, menelaah, dan menginterpretasikan bahan hukum secara sistematis. Analisis dilakukan dengan menghubungkan ketentuan peraturan perundang-undangan, konsep dan doktrin hukum, serta fakta dan pertimbangan hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt. Selanjutnya, hasil analisis digunakan untuk menilai apakah tindakan penerima kuasa memenuhi unsur perbuatan melanggar hukum dan menentukan bentuk tanggung gugat para pihak atas kerugian yang timbul. Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu dengan berangkat dari ketentuan dan prinsip hukum yang bersifat umum kemudian diterapkan pada permasalahan konkret dalam putusan yang diteliti.

B. Perbuatan Melanggar Hukum dalam Penyalahgunaan Kuasa Menjual pada Pengalihan Hak atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt

Pengalihan hak atas tanah melalui kuasa menjual pada dasarnya adalah perbuatan hukum yang dibolehkan sepanjang pelaksanaannya sesuai dengan kewenangan yang diberikan pemberi kuasa dan memenuhi ketentuan hukum yang berlaku. Persoalan hukum timbul ketika kewenangan itu digunakan menyimpang dari tujuan pemberian kuasa sehingga merugikan pemberi kuasa atau pihak lain yang berkepentingan. Keadaan itu menimbulkan pertanyaan apakah tindakan yang dilakukan masih berada dalam lingkup hubungan pemberian kuasa atau telah memenuhi kualifikasi sebagai perbuatan melanggar hukum.

Perkara Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt memperlihatkan sengketa yang bersumber dari penggunaan Surat Kuasa Menjual sebagai dasar pengalihan hak atas tanah melalui AJB Nomor 21 Tahun 2020. Sengketa itu tidak hanya menyangkut pelaksanaan kewenangan penerima kuasa, tetapi juga berkaitan dengan kesesuaian tindakan para pihak terhadap

¹⁸ Hartiyowidi Yuliawuri et al, *Metodologi Riset Kesehatan*, (Jawa Tengah: Eureka Media Aksara, 2023), 1, diakses 15 Juni, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Metodologi_Riset_Kesehatan/1xahEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=1.

ketentuan hukum perdata dan hukum pertanahan. Analisis diarahkan pada fakta-fakta hukum yang terungkap dalam perkara untuk menilai apakah penyalahgunaan kuasa menjual telah memenuhi unsur-unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 *BW*.

a. Kronologi Perkara

Perkara bermula dari sengketa tanah dan bangunan seluas kurang lebih 615 m² yang tercatat dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 13156. Pemberi kuasa bermaksud menjual tanah tersebut dengan harga Rp700.000.000,00 dan pada 23 Mei 2019 menandatangani Surat Kuasa Menjual Nomor 8 di hadapan Notaris/PPAT. Menurut pemberi kuasa, kuasa tersebut diberikan untuk membantu menjual tanah kepada pihak lain.

Pemberi kuasa kemudian mengetahui bahwa tanah telah dialihkan melalui AJB Nomor 21 Tahun 2020, dengan penerima kuasa bertindak sebagai penjual sekaligus pembeli. Pemberi kuasa menyatakan tidak pernah menyetujui penjualan kepada penerima kuasa dan tidak menerima hasil penjualan. Sebaliknya, penerima kuasa menyatakan bahwa tanah telah dibeli secara bertahap sejak tahun 2003 dan Surat Kuasa Menjual hanya digunakan untuk menyelesaikan administrasi peralihan hak. Gugatan akhirnya dinyatakan tidak dapat diterima karena cacat formil berupa kurang pihak, yaitu tidak dilibatkannya Suwarno yang memiliki kepentingan atas sebagian objek sengketa. Dengan demikian, pokok sengketa tidak diperiksa secara materiil oleh Majelis Hakim.

b. Hubungan Hukum Para Pihak

Hubungan hukum antara pemberi kuasa dan penerima kuasa didasarkan pada ketentuan Pasal 1792 *BW*. Penerima kuasa memperoleh kewenangan untuk bertindak atas nama pemberi kuasa, tetapi kewenangan tersebut dibatasi oleh isi dan tujuan pemberian kuasa. Berdasarkan Pasal 1797 *BW*, penerima kuasa tidak diperbolehkan melakukan tindakan yang melampaui kewenangan yang diberikan.

Dalam perkara ini, selain pemberi dan penerima kuasa, terdapat hubungan hukum dengan PPAT yang membuat AJB serta Kantor Pertanahan yang melaksanakan administrasi pendaftaran peralihan hak. Kedudukan Kantor Pertanahan pada dasarnya bersifat administratif dan tidak terlibat dalam pembentukan hubungan hukum keperdataan antara pemberi dan penerima kuasa.¹⁹

c. Penyalahgunaan Kuasa Menjual

Permasalahan utama terletak pada penggunaan Surat Kuasa Menjual Nomor 8 untuk membuat AJB Nomor 21 Tahun 2020, ketika penerima kuasa bertindak sebagai penjual sekaligus pembeli. Apabila kuasa tersebut diberikan untuk menjual kepada pihak ketiga, tindakan penerima kuasa memperoleh objek untuk kepentingannya sendiri merupakan tindakan yang melampaui batas kuasa sebagaimana Pasal 1797 *BW*. Meskipun penerima kuasa mendalilkan bahwa tanah telah dibeli sebelumnya, fakta tersebut tidak pernah diuji secara materiil karena gugatan dinyatakan *niet ontvankelijke verklaard* (N.O.) akibat kurang pihak.

¹⁹ Clarinta A.P. Lukman & Abdul Salam, Tanggung Gugat Orang Tua Atas Perbuatan Melawan Hukum perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Anak Di Bawah Umur Menurut KUH Perdata (Studi Perbandingan dengan Belanda dan Hukum Perdata Manitoba, British Columbia, dan Ontario), *Lex Patrimonium* 2, No. 2, (2023): 4.

d. Unsur-Unsur Perbuatan Melanggar Hukum

1) Unsur adanya perbuatan

Terdapat tindakan nyata berupa penggunaan Surat Kuasa Menjual sebagai dasar pembuatan AJB Nomor 21 Tahun 2020 dan proses peralihan hak atas tanah. Tindakan tersebut menimbulkan akibat hukum berupa perubahan kepemilikan tanah sehingga unsur adanya perbuatan terpenuhi.²⁰

2) Unsur melanggar hukum

Perbuatan melanggar hukum tidak hanya berupa pelanggaran terhadap peraturan tertulis, tetapi juga dapat berupa pelanggaran hak subjektif, kewajiban hukum, kesusilaan, kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian. Dalam perkara ini, penggunaan kuasa untuk memperoleh tanah bagi kepentingan penerima kuasa sendiri mengganggu hak pemberi kuasa sebagai pemegang hak atas tanah. Tindakan tersebut juga bertentangan dengan kewajiban penerima kuasa untuk menjalankan kuasa sesuai tujuan pemberiannya. Selain itu, penyalahgunaan kepercayaan serta tindakan yang tidak mengutamakan kepentingan pemberi kuasa bertentangan dengan kesusilaan dan kepatutan.

3) Unsur kesalahan

Kesalahan dapat berupa kesengajaan maupun kelalaian. Dalam konstruksi perkara, penerima kuasa dinilai bertindak secara sengaja karena menggunakan kewenangan yang diberikan untuk mengalihkan tanah kepada dirinya sendiri. Tindakan tersebut dilakukan meskipun kewenangan dalam surat kuasa pada dasarnya diberikan untuk kepentingan pemberi kuasa.

4) Unsur kerugian

Pemberi kuasa mengalami kerugian karena kehilangan penguasaan dan hak atas tanah serta tidak memperoleh hasil penjualan sebagaimana yang diharapkan. Petition gugatan mencantumkan tuntutan kerugian sebesar Rp1.000.000.000,00 yang terdiri atas kerugian materiil Rp700.000.000,00 dan kerugian immateriil Rp300.000.000,00. Namun, perlu ditegaskan bahwa Majelis Hakim tidak pernah memeriksa dan memutus tuntutan tersebut secara materiil karena gugatan dinyatakan N.O.

5) Unsur hubungan kausal

Terdapat hubungan antara penggunaan kuasa yang didalilkan melampaui kewenangan, pembuatan AJB Nomor 21 Tahun 2020, proses balik nama sertifikat, dan hilangnya hak pemberi kuasa atas tanah. Dengan demikian, secara konstruksi normatif terdapat hubungan sebab akibat antara tindakan penerima kuasa dan kerugian yang dialami pemberi kuasa.²¹

²⁰ Iffa Azkia Adilla, Keabsahan Akta Pernyataan Kepemilikan Bersama Atas Sebidang Tanah Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Yang Dilampaui Oleh Penerima Kuasa (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 72/PDT/2018/PT YYY), *Indonesian Notary* 4, No. 1, (2022): 737.

²¹ Irmawaty Ambo & Budimah, Dimensi Baru Perkembangan Hukum Kontrak di Indonesia, (Jawa Tengah: Cv. Eureka Media Aksara, 2025), 56, diakses 12 Juli, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Dimensi_Baru_Perkembangan_Hukum_Kontrak/mouaEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=0.

e. Kualifikasi sebagai Perbuatan Melanggar Hukum

Berdasarkan konstruksi normatif, tindakan penerima kuasa memenuhi unsur perbuatan, sifat melanggar hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal sebagaimana Pasal 1365 *BW*. Penyalahgunaan kuasa lebih tepat dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum karena tindakan tersebut tidak hanya menyimpangi hubungan pemberian kuasa, tetapi juga mengganggu hak subjektif pemberi kuasa atas tanah.

f. Akibat Hukum

Apabila terbukti secara materiil bahwa AJB Nomor 21 Tahun 2020 dibuat berdasarkan penyalahgunaan kuasa, maka keabsahan AJB sebagai dasar peralihan hak dapat dipersoalkan. Cacat pada kewenangan bertindak dan kesepakatan dapat berpengaruh terhadap keabsahan perjanjian berdasarkan Pasal 1320 *BW*. Konsekuensinya dapat berupa pembatalan AJB, pemulihan hak atas tanah kepada pihak yang berhak, serta pemberian ganti kerugian. Namun, dalam perkara Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt, akibat hukum tersebut belum diputus secara materiil karena perkara berhenti pada tahap pemeriksaan formil.

C. Tanggung Gugat Para Pihak atas Kerugian yang Timbul Akibat Penyalahgunaan Kuasa Menjual dalam Pengalihan Hak atas Tanah

Perbuatan melanggar hukum merupakan salah satu dasar lahirnya tanggung gugat dalam hukum perdata. Tanggung gugat muncul apabila suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum menimbulkan kerugian bagi pihak lain sehingga pelakunya dibebani kewajiban untuk mempertanggungjawabkan akibat hukum yang ditimbulkan. Penentuan tanggung gugat tidak hanya didasarkan pada adanya kerugian, melainkan juga memperhatikan hubungan antara perbuatan, kewenangan yang dimiliki masing-masing pihak, serta akibat hukum yang timbul terhadap pengalihan hak atas tanah.

Perkara Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt melibatkan beberapa subjek hukum yang memiliki kedudukan dan kewenangan berbeda, yaitu penerima kuasa, PPAT, dan Kantor Pertanahan. Perbedaan kedudukan tersebut mengakibatkan dasar pertanggunggugatan, batas tanggung gugat, serta bentuk pemulihan hak yang dapat dibebankan kepada masing-masing pihak memerlukan analisis berdasarkan ketentuan *BW*, peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, doktrin, dan pertimbangan hukum hakim.

a. Dasar Pertanggunggugatan Berdasarkan Perbuatan Melanggar Hukum

Dasar lahirnya tanggung gugat dalam konteks perbuatan melanggar hukum bertumpu pada prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 *BW*. Prinsip ini menempatkan unsur kesalahan sebagai syarat utama lahirnya kewajiban ganti rugi berbeda dengan prinsip tanggung jawab mutlak yang tidak mensyaratkan pembuktian kesalahan. Kerangka ini, pihak yang dirugikan harus membuktikan adanya kesalahan pada diri pelaku, baik berupa kesengajaan maupun kelalaian, sebelum tanggung gugat dapat dibebankan.

Pasal 1365 *BW* mengatur bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian bagi orang lain mewajibkan pelakunya untuk mengganti kerugian

tersebut. Ketentuan ini berdampak meletakkan kewajiban ganti rugi secara langsung pada pelaku tanpa memerlukan hubungan kontraktual sebelumnya dengan pihak yang dirugikan, sehingga subjek hukum yang diatur mencakup setiap orang atau badan hukum yang melakukan perbuatan melanggar hukum, termasuk pihak yang bertindak berdasarkan kuasa. Ketentuan ini relevan dengan penelitian ini karena penerima kuasa yang mengalihkan hak atas tanah kepada dirinya sendiri berkedudukan sebagai pelaku perbuatan melanggar hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan pasal ini. Pasal 1366 *BW* memperluas cakupan tanggung gugat tersebut, dengan menegaskan bahwa seseorang juga bertanggung gugat atas kerugian yang disebabkan oleh kelalaian atau kurang hati-hatiannya. Perluasan ini berdampak pada bertambahnya subjek hukum yang dapat dimintai tanggung gugat, tidak hanya pelaku yang bertindak dengan kesengajaan, tetapi juga pihak yang lalai menjalankan kewajiban kehati-hatian, sehingga relevan untuk menilai tanggung gugat PPAT dalam penelitian ini yang tindakannya lebih tepat dikonstruksikan sebagai kelalaian dibandingkan kesengajaan. Kedua pasal ini menunjukkan bahwa hukum perdata Indonesia tidak membatasi tanggung gugat hanya pada perbuatan yang dilakukan secara sengaja, melainkan juga mencakup kealpaan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Ketentuan tersebut tidak berlaku mutlak, karena tanggung gugat berdasarkan kesalahan dapat gugur apabila pelaku dapat membuktikan adanya alasan pemaaf (*afwezigheid van alle schuld*), seperti keadaan memaksa (*overmacht*), pembelaan yang wajar, atau ketidakcakapan bertindak, yang menghapuskan unsur kesalahan sehingga kewajiban ganti rugi tidak dapat dibebankan meskipun kerugian nyata telah timbul. Analisis mengenai ada tidaknya alasan pemaaf menjadi penting dalam perkara ini untuk menilai apakah penerima kuasa maupun PPAT memiliki dasar pembenar yang dapat melepaskan mereka dari tanggung gugat, atau sebaliknya, apakah tindakan mereka murni lahir dari kesengajaan dan kelalaian tanpa disertai alasan yang dapat memaafkan.

Hubungan antara perbuatan melanggar hukum dan kewajiban ganti rugi bersifat kausal-langsung: setelah unsur-unsur perbuatan melanggar hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal dinyatakan terpenuhi, maka kewajiban ganti rugi melekat secara otomatis pada pelaku tanpa memerlukan dasar hukum tersendiri di luar Pasal 1365 *BW*. Dengan demikian, karena tindakan penerima kuasa telah memenuhi unsur perbuatan melanggar hukum, maka secara hukum telah lahir tanggung gugat pada dirinya, sebagaimana akan dianalisis lebih lanjut berkaitan dengan tanggung gugat penerima kuasa.

Tanggung gugat merupakan bentuk khusus dari tanggung jawab hukum yang menunjukkan keadaan ketika seseorang atau badan hukum, berdasarkan ketentuan hukum, dibebani kewajiban untuk menanggung akibat hukum berupa pemberian ganti rugi atau kompensasi kepada pihak lain atas kerugian yang ditimbulkan oleh suatu perbuatan atau peristiwa hukum. Konsep tanggung gugat dalam hukum perdata berkaitan dengan lahirnya kewajiban hukum untuk memulihkan kerugian apabila terpenuhi unsur-unsur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Perbuatan melanggar hukum sebagai salah satu dasar lahirnya tanggung gugat diatur dalam Pasal 1365 *BW*, yang mewajibkan setiap pihak yang karena kesalahannya melakukan perbuatan melanggar hukum dan menimbulkan kerugian untuk mengganti kerugian yang diderita oleh pihak yang

dirugikan.²² Tanggung gugat lahir karena adanya perbuatan melanggar hukum yang menjadi penyebab timbulnya kerugian, sehingga apabila perbuatan tersebut dilakukan dengan adanya unsur kesalahan, pelaku wajib bertanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan. Pendapat tersebut sejalan dengan Marthalena Pohan yang menyatakan bahwa tanggung gugat timbul karena adanya unsur kesalahan.²³

Prinsip tanggung jawab hukum yang menjadi dasar dalam perbuatan melanggar hukum adalah prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, yaitu prinsip yang mensyaratkan adanya kesalahan sebagai dasar pembebanan pertanggunggugatan kepada pelaku. Berdasarkan prinsip ini, kewajiban untuk mengganti kerugian tidak lahir semata-mata karena adanya kerugian yang dialami pihak lain, melainkan harus didasarkan pada kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, baik berupa kesengajaan maupun kelalaian. Konsekuensi logis dari prinsip ini adalah munculnya keadaan *damnum sine injuria*, yaitu kondisi ketika seseorang mengalami kerugian nyata tetapi kerugian tersebut tidak lahir dari kesalahan pihak mana pun, sehingga tidak ada pihak yang dapat dibebani tanggung gugat berdasarkan Pasal 1365 dan Pasal 1366 BW. Keadaan tersebut berbeda dengan prinsip tanggung jawab mutlak atau tanggung jawab berdasarkan risiko yang membebaskan kewajiban ganti rugi semata-mata karena timbulnya kerugian tanpa mensyaratkan pembuktian kesalahan, sebagaimana lazim diterapkan pada bidang hukum tertentu seperti perlindungan konsumen dan lingkungan hidup, tetapi tidak menjadi prinsip yang berlaku umum dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 BW. Ketidadaan unsur kesalahan pada pihak tertentu menjadi relevan dalam penelitian ini untuk menilai kedudukan Kantor Pertanahan, yang meskipun terlibat dalam proses administratif peralihan hak dan turut berkontribusi pada berpindahnya kepemilikan tanah, tidak dapat dibebani tanggung gugat sepanjang tindakannya semata-mata bersifat administratif dan tidak disertai kesalahan berupa kesengajaan atau kelalaian dalam menjalankan kewenangannya. Prinsip tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 1365 dan Pasal 1366 BW, di mana Pasal 1365 menjadi dasar pertanggunggugatan atas perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian, sedangkan Pasal 1366 menegaskan bahwa tanggung jawab juga mencakup kerugian yang timbul akibat kelalaian atau kurangnya kehati-hatian. Dengan demikian, pembuktian adanya kesalahan merupakan unsur yang menentukan lahirnya tanggung gugat dalam sengketa perbuatan melanggar hukum.²⁴

b. Analisis Tanggung Gugat Penerima Kuasa

Penerima kuasa memperoleh kewenangan untuk melakukan tindakan hukum atas nama dan untuk kepentingan pemberi kuasa berdasarkan pemberian kuasa sebagaimana diatur dalam Pasal 1792 BW. Ruang lingkup kewenangan tersebut ditentukan oleh isi

²² Clarinta A.P. Lukman & Abdul Salam, Tanggung Gugat Orang Tua Atas Perbuatan Melawan Hukum erbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Anak Di Bawah Umur Menurut KUH Perdata (Studi Perbandingan dengan Belanda dan Hukum Perdata Manitoba, British Columbia, dan Ontario), *Lex Patrimonium* 2, No. 2, (2023): 4.

²³ Firzhal Arzhi Jiwantara et al, Tanggung Gugat (Pertanggungjawaban) Pemerintah di Indonesia dan Netherland, *Ulil Albab: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, No.7, (2022): 2246.

²⁴ Janeman Jehezkiel Lanawaang, Hukum Perdata, (Jakarta Selatan: PT. Cipta Digital Edukasi, 2026), 69, diakses 25 Juli, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Hukum_Perdata/H1vxEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=0.

pemberian kuasa yang disepakati para pihak, baik dalam bentuk kuasa umum maupun kuasa khusus, sehingga penerima kuasa hanya berwenang melakukan tindakan hukum yang secara tegas diberikan kepadanya. Setiap tindakan yang melampaui atau menyimpang dari batas kewenangan yang diberikan dapat menimbulkan akibat hukum serta berpotensi menimbulkan pertanggungjawaban apabila mengakibatkan kerugian bagi pemberi kuasa atau pihak lain.²⁵

Melalui Surat Kuasa Menjual Nomor 8 tanggal 23 Mei 2019, Gunawan selaku penerima kuasa memperoleh kewenangan untuk mengalihkan sebidang tanah dan bangunan seluas ±615 m² yang terdaftar dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 13156 milik Budi Santoso, kepada pihak lain dengan harga Rp700.000.000,00. Kuasa yang diberikan tergolong kuasa istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 1795 *BW*, sehingga wewenang penerima kuasa terbatas hanya pada perbuatan hukum menjual objek dan meneruskan hasil penjualannya kepada pemberi kuasa, bukan untuk memperoleh objek tersebut bagi kepentingan pribadi. Penentuan ada tidaknya tanggung gugat pada diri penerima kuasa tidak semata-mata ditentukan oleh keberadaan surat kuasa, melainkan juga oleh kesesuaian antara tindakan yang dilakukan dengan batas-batas kewenangan yang diberikan, guna menguji apakah pelaksanaan kuasa tersebut masih merupakan tindakan yang sah atau telah melampaui batas sehingga tergolong penyalahgunaan kuasa yang melahirkan tanggung gugat.

Penerima kuasa berkewajiban melaksanakan kuasa sesuai dengan batas kewenangan yang diberikan oleh pemberi kuasa. Kewenangan tersebut ditentukan oleh isi surat kuasa dan tidak dapat diperluas berdasarkan kehendak penerima kuasa sendiri. Pasal 1797 *BW* menegaskan bahwa penerima kuasa tidak diperbolehkan melakukan tindakan yang melampaui batas kewenangan yang telah diberikan kepadanya. Fakta hukum dalam Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt mengungkapkan bahwa pihak penerima kuasa menjadikan Surat Kuasa Menjual tersebut sebagai landasan pembuatan AJB Nomor 21/2020, dengan merangkap posisi sebagai penjual sekaligus pembeli dalam akta yang sama. Kondisi ini secara tegas menyimpangi maksud pemberian kuasa, karena kuasa untuk menjual objek kepada pihak ketiga tidak dapat diinterpretasikan sebagai kuasa untuk menguasai objek tersebut untuk kepentingan penerima kuasa itu sendiri.

3. Analisis Tanggung Gugat PPAT

PPAT berkewajiban melaksanakan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan agar akta yang dibuat memenuhi syarat formil dan materiil sebagai akta autentik. Pelanggaran terhadap kewajiban tersebut yang mengakibatkan akta mengandung cacat hukum dan berdasarkan putusan pengadilan dinyatakan kehilangan keotentikannya, hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, atau batal demi hukum, dapat menimbulkan kerugian bagi para pihak. Konsekuensi hukum dari keadaan tersebut bersifat ganda. Secara perdata, PPAT dapat diwajibkan membayar ganti kerugian materiil maupun imateriil kepada pihak yang dirugikan berdasarkan Pasal

²⁵ Rahmawati et al, Pengantar Hukum Perdata, (Bandung: Cv. Insight Media, 2026), 191 *diakses* 12 Juli, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Pengantar_Hukum_Perdata/uozjEQA-AQBAJ?hl=id&gbpv=0.

1365 BW, sepanjang terbukti terdapat hubungan sebab akibat antara kelalaian PPAT dan kerugian yang timbul. Secara administratif, PPAT yang terbukti melanggar kewajiban jabatannya dapat dikenai sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kedua bentuk konsekuensi tersebut bersifat kumulatif dan tidak saling meniadakan, karena sanksi administratif ditujukan untuk menegakkan disiplin jabatan, sedangkan tanggung gugat perdata ditujukan untuk memulihkan kerugian yang diderita pihak yang dirugikan akibat akta yang cacat hukum. Keadaan demikian merupakan bentuk pelanggaran terhadap kewajiban hukum PPAT dalam menjalankan jabatannya, sehingga apabila terbukti terdapat hubungan antara pelanggaran tersebut dengan kerugian yang timbul, PPAT dapat dimintai tanggung gugat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶

PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu atas hak atas tanah dituntut untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam setiap pelaksanaan kewenangan jabatannya. Penerapan prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin bahwa akta yang dibuat memenuhi persyaratan formil dan materiil sehingga memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 memang tidak menyebut istilah prinsip kehati-hatian secara eksplisit, tetapi berbagai ketentuan yang mengatur kewajiban dan tata cara pelaksanaan jabatan PPAT mencerminkan penerapan prinsip tersebut. Penerapan prinsip kehati-hatian menjadi tolok ukur untuk menilai apakah PPAT telah melaksanakan kewajiban jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau terdapat kelalaian dalam pelaksanaan kewenangan yang dapat menjadi dasar timbulnya tanggung gugat.²⁷

c. Analisis Kedudukan dan Tanggung Gugat Kantor Pertanahan sebagai Turut Tergugat

BPN merupakan pihak yang ditarik oleh pemberi kuasa ke dalam suatu perkara perdata karena memiliki keterkaitan dengan objek sengketa atau akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh putusan pengadilan. Kedudukan BPN pada dasarnya tidak ditujukan sebagai pihak yang dibebani tuntutan pokok, melainkan untuk menjamin agar putusan yang dijatuhkan dapat dilaksanakan secara efektif serta memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang berkaitan dengan objek sengketa. Praktik peradilan telah menerima keberadaan BPN sebagai bagian dari hukum acara perdata meskipun pengaturannya tidak diatur secara tegas dalam HIR maupun RBg.²⁸

²⁶ I Gusti Bagus Yoga Prawira, Tanggung Jawab Ppat Terhadap Akta Jual Beli Tanah, *Jurnal IUS* 4, No. 1, (2016): 72.

²⁷ Hatta Isnaini Wahyu Utomo dan Hendry Dwicahyo Wanda, Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Peralihan Tanah yang Belum Bersertifikat, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, No. 3, (2017): 474.

²⁸ Dian Dewi Khasanah et al, Hukum Acara Perdata Landasan Teori, Perkembangan, dan Praktik Kontemporer, (Banten: Sada Kurnia Pustaka, 2025), 99, diakses 15 Juli, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Hukum_Acara_Perdata/_WyQEQAQBAJ?hl=id&gbpv=0.

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN), BPN mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan tugas tersebut dilakukan melalui berbagai fungsi, antara lain perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah, pengelolaan data dan informasi pertanahan, serta penanganan dan pencegahan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Ketentuan tersebut menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan pertanahan oleh Kantor Pertanahan sebagai instansi vertikal BPN di daerah.²⁹

d. Pemulihan Hak dan Ganti Kerugian

Secara normatif, apabila penyalahgunaan kuasa terbukti, pemulihan hak dapat dilakukan melalui pembatalan AJB, pemulihan status kepemilikan tanah, pengembalian objek kepada pemilik yang sah, serta pemberian ganti kerugian. Namun, tuntutan tersebut belum diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim dalam perkara Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt. Karena gugatan dinyatakan tidak dapat diterima akibat kurang pihak, pemulihan hak harus ditempuh melalui gugatan baru dengan melibatkan seluruh pihak yang memiliki kepentingan hukum terhadap objek sengketa.

AJB yang dibuat berdasarkan surat kuasa yang bertentangan dengan ketentuan hukum dapat menimbulkan akibat hukum terhadap keabsahan akta tersebut. Penentuan sah atau tidaknya AJB pada dasarnya harus dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1320 *BW* mengenai syarat sah perjanjian, yang meliputi kesepakatan para pihak, kecakapan para pihak, suatu objek tertentu, dan suatu sebab yang halal. Apabila syarat subjektif, yaitu kesepakatan atau kecakapan para pihak, tidak terpenuhi, maka perjanjian tersebut dapat dimohonkan pembatalan oleh pihak yang berkepentingan dan tetap mengikat para pihak sepanjang belum dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan. Sebaliknya, apabila syarat objektif berupa objek tertentu atau sebab yang halal tidak terpenuhi, maka perjanjian batal demi hukum, sehingga dianggap tidak pernah menimbulkan hubungan hukum sejak semula. Akibatnya, AJB yang dinyatakan batal tidak dapat dijadikan dasar peralihan hak atas tanah maupun dasar pelaksanaan pendaftaran pemindahan hak pada Kantor Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁰

e. Analisis terhadap Putusan Pengadilan Negeri Surakarta Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt

Majelis Hakim menyatakan gugatan tidak dapat diterima karena kurang pihak, khususnya tidak dilibatkannya Suwarno yang memiliki kepentingan hukum atas sebagian tanah seluas kurang lebih 85 m². Secara prosedural, keberadaan pihak yang berkepentingan memang penting karena putusan mengenai objek sengketa dapat memengaruhi hak pihak tersebut. Namun, dari perspektif keadilan substantif, putusan tersebut dinilai kurang tepat karena Majelis Hakim tidak memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dengan melibatkan Suwarno. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 menekankan pentingnya menghindari sikap terlalu formalistis dan

²⁹ Vincentius Simon Suyanto et al, Penguatan Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan, (Semarang: Penerbit Lawwana, 2024), 60, diakses 15 Juli, 2026, https://www.google.co.id/books/edition/Penguatan_Pengaturan_Proses_Pendaftaran/VVxnEQAAQBAJ?hl=id&gbpv=0.

³⁰ Aulia Rahman Hakim, Muhammad Fajar Ilham, Akibat Hukum Dan Pertanggungjawaban PPAT Terhadap Pembatalan Akta Jual Beli Dengan Penggunaan Kuasa Mutlak, *Yustitiabelen* 9, No. 2, (2023): 186.

memberikan kesempatan perbaikan apabila masih memungkinkan. Dengan demikian, perkara sebenarnya dapat diarahkan untuk diperiksa secara materiil setelah kekurangan pihak diperbaiki.³¹

Perbandingan dengan putusan lain menunjukkan adanya perbedaan pendekatan dalam menangani sengketa penyalahgunaan kuasa menjual. Putusan Nomor 207/Pdt.G/2023/PN Skt dan Putusan Nomor 580/Pdt.G/2019/PN Dps menggunakan pendekatan formil dengan menyatakan gugatan tidak dapat diterima karena kurang pihak. Sebaliknya, Putusan Nomor 11/Pdt.G/2007/PN Btl menggunakan pendekatan materiil dan menyatakan penyalahgunaan kuasa menjual sebagai perbuatan melanggar hukum, bahkan memberikan pemulihan hak dan ganti rugi.

Perbedaan tersebut menunjukkan belum adanya keseragaman dalam penanganan sengketa penyalahgunaan kuasa menjual. Pendekatan formil memang memberikan kepastian terhadap hukum acara, tetapi dapat menyebabkan pihak yang dirugikan belum memperoleh perlindungan substantif. Sebaliknya, pendekatan materiil memungkinkan pengadilan memberikan perlindungan yang lebih optimal melalui pembatalan akta, pemulihan hak, dan ganti rugi. Oleh karena itu, diperlukan pedoman atau yurisprudensi yang lebih jelas agar pemeriksaan sengketa penyalahgunaan kuasa menjual memberikan kepastian hukum sekaligus perlindungan bagi pihak yang dirugikan.

D. Penutup

Berdasarkan pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa tindakan penerima kuasa menggunakan Surat Kuasa Menjual untuk mengalihkan hak atas tanah kepada dirinya sendiri telah memenuhi seluruh unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan perbuatan melanggar hukum. Tindakan tersebut melampaui batas kewenangan yang diberikan, melanggar hak subjektif pemberi kuasa, dilakukan dengan sengaja, mengakibatkan hilangnya hak atas tanah tanpa penerimaan hasil penjualan, serta memiliki hubungan sebab akibat yang langsung dengan kerugian yang dialami pemberi kuasa.

Tanggung gugat para pihak berbeda sesuai peran dan kesalahan masing-masing. Penerima kuasa bertanggung gugat utama atas penyalahgunaan kuasa dan wajib mengembalikan objek sengketa serta membayar ganti kerugian. Notaris/PPAT bertanggung gugat atas kelalaian menerapkan prinsip kehati-hatian dengan sifat tanggung gugat yang berdiri sendiri. Kantor Pertanahan tidak dibebani tanggung gugat karena kewenangannya bersifat administratif. Putusan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima menyebabkan pokok perkara tidak diperiksa dan pemulihan hak pemberi kuasa belum terwujud.

Daftar Pustaka

³¹ Hatta Isnaini Wahyu Utomo dan Hendry Dwicahyo Wanda, Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Peralihan Tanah yang Belum Bersertifikat, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, No. 3, (2017): 474.

- Adilla, Iffa Azkia. "Keabsahan Akta Pernyataan Kepemilikan Bersama Atas Sebidang Tanah Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Yang Dilampaui Oleh Penerima Kuasa (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 72/PDT/2018/PT YYK)." *Indonesian Notary* 4, No. 1 (2022): 737.
- Akbar, Patrialis. *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Ambo, Irmawaty, dan Budimah. *Dimensi Baru Perkembangan Hukum Kontrak di Indonesia*. Jawa Tengah: Cv. Eureka Media Aksara, 2025.
- Apriliana, Dwi. "Keabsahan Tanah Yang Dibuat Berdasarkan Kuasa Menjual Yang Telah Dibatalkan Para Pihak (Analisis Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 347/Pdt.G/2014/PN.Dps)." *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 7, No. 2 (2018): 9.
- Azzahra, Raihana Manila, dan Sri Wahyu Handayani. "Kedudukan Pendaftaran Tanah dalam Menjamin Kepastian dan Perlindungan Hak Penguasaan Atas Tanah." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, No. 5 (2025): 7158.
- Firdaus, Erdianto Effendi, dan Rahmad Hendra. "Tanggung Jawab Pemberi Kuasa Atas Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Penerima Kuasa." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 13, No. 2 (2024): 174.
- Hakim, Aulia Rahman, dan Muhammad Fajar Ilham. "Akibat Hukum Dan Pertanggungjawaban PPAT Terhadap Pembatalan Akta Jual Beli Dengan Penggunaan Kuasa Mutlak." *Yustitiabelen* 9, No. 2 (2023): 186.
- Indrajaya, et al. *Kapita Selekta Hukum Perdata*. Jakarta: Kencana, 2025.
- Jiwantara, Firzhal Arzhi, et al. "Tanggung Gugat (Pertanggungjawaban) Pemerintah di Indonesia dan Netherland." *Ulil Albab: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, No. 7 (2022): 2246.
- Khasanah, Dian Dewi, et al. *Hukum Acara Perdata: Landasan Teori, Perkembangan, dan Praktik Kontemporer*. Banten: Sada Kurnia Pustaka, 2025.
- Lanawaang, Janeman Jehezkiel. *Hukum Perdata*. Jakarta Selatan: PT. Cipta Digital Edukasi, 2026.
- Lukman, Clarinta A.P., dan Abdul Salam. "Tanggung Gugat Orang Tua Atas Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Anak Di Bawah Umur Menurut KUH Perdata (Studi Perbandingan dengan Belanda dan Hukum Perdata Manitoba, British Columbia, dan Ontario)." *Lex Patrimonium* 2, No. 2 (2023): 4.
- Margono, Rudi. *Rasuah dalam Pelayanan Publik: Dari Pungli hingga Penyalahgunaan Kewenangan*. Profesor Rudi Margono, 2026.
- Mulyana, Dedy, dan Rika Kurniasari Abdughani. "Tanggung Jawab Notaris/PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah Yang Batal Demi Hukum." *Juris and Society: Jurnal Ilmiah Sosial dan Humaniora* 1, No. 1 (2021): 112.
- Permadi, Iwan, dkk. *Hukum Agraria Kontemporer*. Malang: Cv. Pustaka Peradaban, 2023.
- Prawira, I Gusti Bagus Yoga. "Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah." *Jurnal IUS* 4, No. 1 (2016): 72.
- Rahmawati, et al. *Pengantar Hukum Perdata*. Bandung: Cv. Insight Media, 2026.
- Susanti, Liana Endah. *Hukum Agraria*. Kota Batu: Cv. Beta Aksara, 2024.
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

- Suyanto, Vincentius Simon, et al. *Penguatan Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan*. Semarang: Penerbit Lawwana, 2024.
- Utomo, Hatta Isnaini Wahyu, dan Hendry Dwicahyo Wanda. "Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Peralihan Tanah yang Belum Bersertifikat." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, No. 3 (2017): 474.
- Yap, Chelsia, dkk. "Analisis Perbuatan Melawan Hukum Penyalahgunaan Wewenang pada Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli dalam Suatu Kajian atas Unsur dan Akibat Hukumnya." *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 5, No. 3 (2025): 358.
- Yuliawuri, Hartiyowidi, et al. *Metodologi Riset Kesehatan*. Jawa Tengah: Eureka Media Aksara, 2023.