

**PEMBATASAN PENGGUNAAN SURAT KUASA DALAM PRAKTIK
KENOTARIATAN: STUDI PERBANDINGAN INDONESIA DAN SWEDIA
*RESTRICTIONS ON THE USE OF POWER OF ATTORNEY IN NOTARIAL
PRACTICE: A COMPARATIVE STUDY OF INDONESIA AND SWEDEN***

Diah Ayuning T., Nuzulia Kumala Sari dan Yusuf Adiwibowo

Pogram Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember

Korespondensi Penulis: notarisayune@gmail.com, nuzuliakumala.fhunej@gmail.com,
yusufwibowo@unej.ac.id.

Citation Structure Recommendation :

T, Diah Ayuning, Nuzulia Kumala Sari dan Yusuf Adiwibowo. *Pembatasan Penggunaan Surat Kuasa dalam Praktik Kenotariatan: Studi Perbandingan Indonesia dan Swedia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.1 (2026).

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis pengaturan surat kuasa dalam praktik kenotariatan melalui studi perbandingan hukum antara Indonesia dan Swedia dengan metode yuridis normatif serta pendekatan komparatif, perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan mendasar dalam pengaturan kuasa mutlak. Indonesia menerapkan pembatasan terhadap kuasa mutlak, khususnya dalam peralihan hak atas tanah, untuk menjaga tertib administrasi pertanahan dan mencegah penyelundupan hukum. Sebaliknya, Swedia melalui pengaturan *fullmakt* dalam *Avtalslagen* memberikan fleksibilitas yang lebih besar dengan menekankan perlindungan pihak ketiga dan kepastian transaksi. Penelitian ini juga menemukan bahwa notaris Indonesia memikul tanggung jawab yang lebih luas terhadap kebenaran formil dan materiil akta, sedangkan *Notarius Publicus* Swedia berfokus pada verifikasi identitas dan keaslian tanda tangan. Temuan ini menunjukkan perlunya penguatan sistem verifikasi digital serta reformulasi pengaturan pertanggungjawaban notaris guna meningkatkan kepastian hukum dan mencegah fraud.

Kata Kunci: Perlindungan hukum, Surat Kuasa, Tanggung Jawab Notaris, Perbandingan Hukum

ABSTRACT

This study analyzes the regulation of powers of attorney in notarial practice through a comparative study of law between Indonesia and Sweden, using normative juridical methods and comparative, statutory and conceptual approaches. The results reveal fundamental differences in the regulation of absolute powers of attorney. Indonesia imposes restrictions on absolute powers of attorney, particularly in the transfer of land rights, to maintain order in land administration and prevent legal smuggling. In contrast, Sweden, through its fullmakt regulation in Avtalslagen, provides greater flexibility by emphasizing third-party protection and transaction certainty. The study also found that

Indonesian notaries bear broader responsibility for the formal and material correctness of deeds, while the Swedish Notarius Publicus focuses on identity verification and signature authenticity. These findings suggest the need to strengthen digital verification systems and reformulate notarial accountability regulations to increase legal certainty and prevent fraud.

Keywords: *Comparative Law, Legal Protection, Notary Liability, Power of Attorney*

A. PENDAHULUAN

Institusi kenotariatan dalam sistem hukum modern merupakan manifestasi dari kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum, keamanan dan autentisitas dalam setiap hubungan keperdataan. Sebagai pejabat umum yang memperoleh kewenangan dari negara, notaris berperan dalam menjamin legalitas dan keabsahan perbuatan hukum para pihak melalui pembuatan akta autentik. Dengan kewenangan tersebut, notaris berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum dalam ranah privat.¹ Namun, seiring dengan kompleksitas dinamika masyarakat dan kemajuan teknologi, instrumen hukum yang digunakan dalam praktik kenotariatan, khususnya surat kuasa, sering kali menjadi titik singgung yang menimbulkan problematika yuridis yang mendalam.

Pada tradisi hukum Latin (*Civil Law*) yang dianut Indonesia, notaris tidak hanya berfungsi sebagai saksi pasif, tetapi juga sebagai profesional hukum yang mandiri, jujur dan tidak berpihak. Notaris bertugas menerjemahkan serta merumuskan kehendak para pihak ke bentuk norma dan bahasa hukum yang tepat, sehingga perbuatan hukum yang dilakukan memperoleh kepastian, kejelasan dan perlindungan hukum yang memadai.² Surat kuasa, dalam konteks Indonesia, diatur secara umum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Pasal 1792 hingga Pasal 1819, yang mendefinisikannya sebagai pemberian kekuasaan untuk menyelenggarakan suatu urusan atas nama pemberi kuasa. Fenomena yang sering muncul adalah penggunaan "Surat Kuasa Mutlak" (kuasa yang tidak dapat ditarik kembali), yang dalam sejarah agraria Indonesia dianggap sebagai ancaman terhadap ketertiban hukum pertanahan dan kebijakan *land reform*.³

¹ Moudy Khanza Pratiwi, *Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Berkaitan dengan Bukti-Bukti yang Diserahkan ara Pihak untuk Pelaksanaan Surat Perjanjian Bersama (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 693/Pdt.G/2021/PN Mdn)*, Indonesian Notary, Vol.7, No.3 (2025), p.490.

² Pedro A. Malavet, *Counsel for the Situation: The Latin Notary, a Historical and Comparative Model*, UC Law SF International Law Review, Vol.19, No.3 (1996), p.391.

³ Ema Emelia, *Tinjauan Yuridis Kuasa Mutlak dalam Pembuatan Akta Notaris menurut Perundang-Undangan di Indonesia*, Artikel Ilmiah, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2015.

Selain itu, Swedia mewakili tradisi hukum Nordik yang unik, yang meskipun memiliki kemiripan dengan sistem *Civil Law*, namun memiliki pendekatan yang lebih pragmatis dan administratif terhadap fungsi kenotariatan. *Notarius Publicus* di Swedia memiliki peran yang lebih terbatas dibandingkan dengan notaris Latin. Mereka utamanya bertugas sebagai saksi tanda tangan, otentikasi dokumen dan verifikasi identitas, tanpa kewajiban mendalam untuk merumuskan isi perjanjian.⁴ Pengaturan mengenai surat kuasa (*fullmakt*) di Swedia didasarkan pada *Avtalslagen* (Undang-Undang Kontrak) tahun 1915, yang menekankan pada perlindungan terhadap pihak ketiga yang bertindak dengan itikad baik (*tillitsfullmakt*).⁵

Kesenjangan regulasi dan perbedaan filosofis antara kedua negara ini menjadi sangat relevan dalam era globalisasi di mana transaksi lintas batas menuntut pengakuan internasional atas dokumen kenotariatan. Di Indonesia, pelarangan kuasa mutlak melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 sering kali menciptakan dilema bagi notaris yang harus menyeimbangkan antara perlindungan kepentingan kreditur dengan kepatuhan terhadap aturan administratif yang bersifat publik.⁶ Sebaliknya, di Swedia, perdebatan mengenai "*irrevocable fullmakt*" (kuasa yang tidak dapat dicabut) lebih bersifat kontraktual dan teoretis, yang penyelesaiannya sering kali bermuara pada prinsip-prinsip ganti rugi daripada pembatalan akta secara administratif.⁷

Pada aspek pertanggungjawaban notaris dalam memverifikasi kebenaran materiil dan formil merupakan isu krusial yang mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap profesi ini. Notaris Indonesia dibebani dengan tanggung jawab moral dan yuridis untuk memastikan bahwa data yang disampaikan oleh para penghadap adalah benar secara substantif, meskipun dalam praktiknya mereka sering kali menjadi korban dari pernyataan palsu para pihak.⁸

⁴ Notariuspublicus, *Notary Public in Stockholm*, diakses dari <https://notariuspublicus.se/en/>, diakses pada 20 Mei 2026.

⁵ Lag (1915:218) Om Avtal Och Andra Rättshandlingar På Förmögenhetsrättens Område.

⁶ Imelda Martinelli, Sarah Angelina Setiahta Lumban Tobing dan Vilyn Angelina, *Konsep dan Penyelesaian Sengketa Penyalahgunaan Kuasa Mutlak dalam Perjanjian Jual Beli Tanah*, Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora, Vol.4, No.2 (2024), p.170.

⁷ Jonatan Käll, *Kan Fullmakter Alltid Återkallas? En Studie Av Oåterkalleliga Fullmakter i Svensk Rätt Samt En Komparativ Utblick i DCFR Och Engelsk Rätt*, Tesis, Stockholms Universitet, Stockholms, 2017.

⁸ Aman, *Perlindungan Hukum Notaris dalam Melaksanakan Rahasia Jabatan*, Recital Review, Vol.1, No.2 (2019), p.59.

Pasal 84 Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) yang tidak menetapkan batas maksimal kompensasi menciptakan risiko keuangan yang tidak terukur bagi notaris.⁹ Di Swedia, tanggung jawab *Notarius Publicus* lebih terfokus pada ketelitian prosedur verifikasi identitas dan mereka secara tegas mengecualikan tanggung jawab atas isi dari dokumen yang mereka otentikasi.¹⁰

Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini akan mengkaji secara komparatif dua isu utama yang berkaitan dengan penggunaan surat kuasa dalam praktik kenotariatan. Pertama, perbedaan konstruksi hukum mengenai kuasa mutlak antara Indonesia yang cenderung membatasi penggunaannya dan Swedia yang memberikan ruang yang lebih fleksibel melalui rezim *fullmakt*. Kedua, perbandingan pengaturan dan batasan tanggung jawab notaris dalam menjamin kebenaran formil dan materiil guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan maupun tindakan fraud. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis bagi pengembangan hukum kenotariatan di Indonesia, khususnya dalam merumuskan model pengaturan surat kuasa dan pertanggungjawaban notaris yang mampu menjamin kepastian hukum, perlindungan para pihak, serta responsivitas terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat dan transaksi lintas batas.

B. PEMBAHASAN

1. Kuasa Mutlak dalam Perspektif Hukum Indonesia dan Swedia: Antara Pembatasan dan Fleksibilitas

a. Kuasa Mutlak dalam Sistem Hukum Indonesia : Antara Larangan dan Kebutuhan Jaminan

Di Indonesia, konsep "Kuasa Mutlak" menjadi isu sensitif karena sejarah penggunaannya yang kerap bersinggungan dengan penyelundupan hukum di bidang pertanahan. Secara normatif, Pasal 1813 BW menetapkan pemberian kuasa berakhir dengan penarikan kembali kuasa oleh pemberi kuasa, dengan pemberitahuan penghentian kuasa oleh penerima kuasa,

⁹ Yanah Susanti dan Subianta Mandala, *Lack of Regulations Regarding the Maximum Limit of Compensation That Can Be Charged to Notaries for Negligence in Making Authentic Deeds*, Jurnal Greenation Sosial dan Politik, Vol.3, No.4 (2025), p.1301.

¹⁰ Advokatfirman Grönstedt, *Notary Public (Notarius Publicus)*, diakses dari <https://notariuspublicus.se/en/notary-public/>, diakses pada 20 Mei 2026.

atau dengan meninggalkannya, pengampuannya, atau pailitnya salah satu pihak. Klausul kuasa mutlak secara sengaja mengabaikan (*waive*) ketentuan Pasal 1813 ini untuk memberikan kepastian bagi penerima kuasa bahwa wewenangnya tidak akan dibatalkan sepihak.¹¹

Intervensi negara terhadap praktik ini dikonkritkan melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah.¹² Larangan ini didasarkan pada kekhawatiran pemerintah terhadap tiga hal utama:

- a. Penghindaran Pajak: Penggunaan kuasa menjual sering kali digunakan untuk menghindari pembayaran pajak peralihan hak (PPH dan BPHTB) karena peralihan hak secara formal melalui Akta Jual Beli (AJB) ditunda hingga waktu yang tidak ditentukan.
- b. Pelanggaran Land Reform: Kuasa mutlak digunakan untuk menguasai tanah melampaui batas luas maksimum atau oleh pihak yang dilarang memiliki tanah (seperti kepemilikan tanah *absentee*).
- c. Ketidakpastian Data Pertanahan: Peralihan hak yang tidak segera didaftarkan menciptakan ketidaksesuaian antara data administrasi pertanahan dengan penguasaan fisik di lapangan.

Namun, praktik kenotariatan di Indonesia mengenal doktrin *integrerend deel* (bagian yang tidak terpisahkan), di mana kuasa mutlak diperbolehkan jika ia merupakan bagian integral dari suatu perjanjian pokok yang sah.¹³ Berdasarkan Surat Dirjen Agraria Nomor 594/1492/AGR, jenis kuasa mutlak yang dikecualikan dari larangan ialah:

- a. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT), yang secara eksplisit diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1996.
- b. Kuasa dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) di mana harga telah dibayar lunas, yang tujuannya adalah untuk mempermudah pembuatan AJB di kemudian hari.

¹¹ Imelda Martinelli, Sarah Angelina Setiahta Lumban Tobing dan Vilyn Angelina, *Op.Cit.*, p.170.

¹² Firman Floranta Adonara, *Implementasi Prinsip Negara Hukum dalam Memberikan Perlindungan Hukum terhadap Notaris*, Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan, Vol.21, No.1 (2016), p.48.

¹³ Indrieti Pratiwi Wiranita Wiratmodja dan Romlan, *Implementasi Kode Etik Notaris dalam Aktivitas Notaris sebagai Pejabat Umum*, Justicia Journal, Vol.11, No.2 (2022), p.99.

Jika suatu kuasa mutlak dibuat secara berdiri sendiri (*stand alone*) dan digunakan sebagai sarana untuk memindahkan hak atas tanah tanpa melalui mekanisme yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, maka keberadaannya dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum. Dalam konteks ini, kuasa mutlak tidak lagi berfungsi sebagai instrumen perwakilan, melainkan telah bergeser menjadi alat pemindahan hak yang terselubung. Praktik demikian bertentangan dengan tujuan pembentukan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 yang pada hakikatnya dimaksudkan untuk menjaga tertib administrasi pertanahan serta mencegah terjadinya penyalahgunaan hak atas tanah.

Sejalan dengan hal tersebut, berbagai putusan Mahkamah Agung menunjukkan konsistensi dalam menilai bahwa kuasa mutlak yang pada substansinya mengandung unsur pemindahan hak atas tanah tidak dapat dijadikan dasar yang sah untuk melakukan peralihan hak. Pengadilan tidak hanya menilai bentuk formal suatu dokumen, tetapi juga memperhatikan maksud dan tujuan hukum yang melatarbelakangi pembuatannya. Apabila terbukti bahwa kuasa tersebut digunakan untuk menggantikan fungsi Akta Jual Beli atau instrumen peralihan hak lainnya yang diwajibkan oleh hukum, maka kuasa tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas ketertiban umum.

Akibat hukum dari pembatalan tersebut sangat signifikan karena seluruh tindakan hukum yang bersumber pada kuasa mutlak tersebut kehilangan dasar legitimasi yuridisnya. Perbuatan hukum lanjutan, termasuk penandatanganan akta, pengalihan hak, maupun pendaftaran perubahan data pertanahan yang dilakukan berdasarkan kuasa yang batal, berpotensi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun kuasa mutlak dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menjamin kepentingan pihak tertentu, penggunaannya tetap harus ditempatkan dalam koridor hukum yang jelas agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan sengketa di kemudian hari.

b. Pengaturan *Fullmakt* dalam Hukum Swedia: Fleksibilitas *Fullmakt* dan Perlindungan Pihak Ketiga

Swedia mengadopsi pendekatan yang berbeda dalam pengaturan pemberian kuasa, yang berlandaskan pada prinsip otonomi individu dan perlindungan terhadap kepercayaan pihak ketiga dalam hubungan hukum. Melalui *Avtalslagen* (Undang-Undang Kontrak Swedia), sistem hukum Swedia tidak mengenal larangan kategoris terhadap kuasa mutlak sebagaimana yang berlaku dalam hukum Indonesia.¹⁴ *Fullmakt* dipandang sebagai manifestasi dari kehendak pemberi kuasa untuk mengikatkan dirinya pada tindakan yang dilakukan oleh wakilnya.

Dalam sistem hukum Swedia, hubungan antara pemberi kuasa, penerima kuasa dan pihak ketiga dianalisis melalui dua konsep yang dikembangkan oleh pakar hukum seperti Kurt Gronfors:¹⁵

- a. *Behorighet* (Wewenang/Authority): Merupakan sisi luar dari kuasa, yaitu apa yang tampak bagi pihak ketiga berdasarkan dokumen kuasa atau posisi sosial penerima kuasa.
- b. *Befogenhet* (Instruksi/Power): Merupakan sisi dalam dari kuasa, yaitu batasan-batasan internal yang diberikan pemberi kuasa kepada penerima kuasa namun tidak tertulis dalam dokumen kuasa.

Pencabutan kuasa (*aterkallelse*) di Swedia dilakukan dengan cara yang sama dengan cara kuasa itu diberikan. Misalnya, jika kuasa diberikan secara tertulis, maka ia harus dicabut dengan mengambil kembali dokumen aslinya atau menghancurkannya.¹⁶ Terkait dengan ketidaktercabutan (*irrevocability*), doktrin Swedia menyatakan bahwa secara praktis pemberi kuasa selalu memiliki kemampuan untuk mencabut kuasanya. Namun, jika ia telah berjanji untuk tidak mencabutnya (misalnya dalam konteks jaminan hutang), maka pencabutan tersebut tetap berlaku bagi pihak ketiga, tetapi pemberi kuasa wajib membayar ganti rugi atas pelanggaran kontrak kepada penerima kuasa.¹⁷

¹⁴ Distribution Law Center, *Contracts Act*, diakses dari <https://distributionlawcenter.com/documentation/law-qa/law/sweden-contracts-act/>, diakses pada 20 Mei 2026.

¹⁵ Jonatan Käll, *Op.Cit.*.

¹⁶ Lag (1915:218) Om Avtal Och Andra Rättshandlingar På Förmögenhetsrättens Område.

¹⁷ Jonatan Käll, *Op.Cit.*.

Menariknya, Swedia memiliki konsep *Tillitsfullmakt* (kuasa berdasarkan kepercayaan), di mana jika pemberi kuasa dengan tindakannya (misalnya memberikan BankID atau kunci brankas) menciptakan kesan bagi pihak ketiga bahwa penerima kuasa memiliki wewenang, maka pemberi kuasa akan terikat pada perbuatan hukum tersebut meskipun ia tidak pernah memberikan kuasa formal.

Hal ini menunjukkan bahwa Swedia lebih memprioritaskan keamanan bertransaksi bagi pihak ketiga daripada perlindungan absolut terhadap kehendak pemberi kuasa.

Analisis Komperatif dan Implikasinya bagi Praktik Kenotariatan

Aspek Perbandingan	Indonesia (Pengaturan Kuasa Mutlak)	Swedia (Pengaturan <i>Fullmakt</i> “kuasa”)
Landasan Hukum Utama	Pasal 1792 KUHPerdata, Inmendagri No. 14/1982.	<i>Avtalslagen</i> (Swedish Contracts Act 1915).
Sifat Larangan	Larangan administratif spesifik untuk sektor pertanahan.	Tidak ada larangan spesifik; berbasis pada otonomi kontrak.
Status Ketidaktercabutan	Diakui terbatas hanya jika bersifat aksesoir (<i>integrerend deel</i>).	Diakui secara teoretis; pelanggaran janji berujung pada ganti rugi.
Perlindungan Pihak Ketiga	Bergantung pada keabsahan formal akta; risiko batal jika terbukti penyelundupan hukum.	Sangat kuat melalui doktrin <i>Tillitsfullmakt</i> dan itikad baik.
Kematian Pemberi Kuasa	Kuasa gugur demi hukum, kecuali dalam kasus PPJB lunas yang diakui praktik.	Secara umum tetap berlaku untuk menjamin kontinuitas bisnis (Pasal 21 <i>Avtalslagen</i>).

Peran Notaris	Wajib memastikan kuasa tidak melanggar aturan publik/pertanahan.	Memverifikasi identitas dan tanda tangan; tidak bertanggung jawab atas isi.
---------------	--	---

Swedia mengatur pemberian kuasa (*fullmakt*) dalam Bab II Pasal 10–27 *Avtalslagen* 1915 (*Swedish Contracts Act*). Berbeda dengan Indonesia yang mengenal pembatasan terhadap kuasa mutlak terutama dalam bidang pertanahan melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982, hukum Swedia tidak mengenal larangan kategoris terhadap kuasa yang memberikan kewenangan luas kepada penerima kuasa. Sistem hukum Swedia berangkat dari prinsip *avtalsfrihet* (kebebasan berkontrak) dan perlindungan terhadap kepastian transaksi, sehingga fokus pengaturannya bukan pada pembatasan bentuk kuasa, melainkan pada keberadaan kewenangan yang dapat dipercaya oleh pihak ketiga. Pasal 10 *Avtalslagen* menegaskan bahwa tindakan penerima kuasa yang dilakukan dalam batas kewenangannya secara langsung mengikat pemberi kuasa. Oleh karena itu, fokus pengaturan bukan pada bentuk kuasa, melainkan pada perlindungan terhadap kepastian transaksi dan kepercayaan pihak ketiga.

Dalam doktrin hukum Swedia dikenal pembedaan antara *behörighet* dan *befogenhet*. *Behörighet* merupakan kewenangan eksternal yang tampak bagi pihak ketiga, sedangkan *befogenhet* adalah instruksi internal yang diberikan pemberi kuasa kepada penerima kuasa. Apabila penerima kuasa melanggar instruksi internal tetapi masih bertindak dalam batas kewenangan yang tampak, maka perbuatannya tetap mengikat pemberi kuasa sepanjang pihak ketiga beritikad baik. Pendekatan ini menunjukkan bahwa hukum Swedia lebih mengutamakan perlindungan terhadap pihak ketiga dibandingkan kehendak internal pemberi kuasa.¹⁸

¹⁸ Sebastian Nordahl, Therese Svensson dan Frida Svensson Klasson, *Behörighet, Befogenhet Och Ansvar: En Studie Av Fritidspedagogers Och Lärare i Fritidshems Upplevelse av Sin Profession*, Skripsi, Kristianstad University, Kristianstad, 2018.

Terkait pencabutan kuasa (*återkallelse*), Pasal 12-18 *Avtalslagen* mengatur bahwa pencabutan harus dilakukan dengan cara yang memungkinkan pihak ketiga mengetahui berakhirnya kuasa tersebut. Hukum Swedia juga tidak mengenal kuasa yang secara absolut tidak dapat dicabut. Pemberi kuasa tetap dapat mencabut kuasanya, namun apabila tindakan tersebut melanggar perjanjian, ia dapat dimintai pertanggungjawaban berupa ganti rugi. Selain itu, Pasal 21 *Avtalslagen* menentukan bahwa kematian pemberi kuasa tidak selalu mengakhiri kuasa apabila pihak ketiga belum mengetahui peristiwa tersebut.¹⁹

Perlindungan terhadap pihak ketiga semakin diperkuat melalui *Tillitsfullmakt* (*authority based on reliance*), yaitu kuasa yang lahir karena adanya kepercayaan yang secara objektif diciptakan oleh pemberi kuasa. Dalam konsep ini, seseorang dapat dianggap memiliki kewenangan mewakili pihak lain meskipun tidak ada surat kuasa formal, sepanjang tindakan pemberi kuasa menimbulkan keyakinan yang wajar bagi pihak ketiga. Berbeda dengan Indonesia yang lebih menekankan validitas formal kuasa dan fungsi sosial hak atas tanah, hukum Swedia menempatkan kepastian kontrak, efisiensi transaksi dan perlindungan terhadap pihak ketiga sebagai tujuan utama pengaturannya.

2. Tanggung Jawab Jabatan Notaris: Dialektika Verifikasi Kebenaran Materiil dan Formil

Salah satu perdebatan paling fundamental dalam hukum kenotariatan adalah sejauh mana tanggung jawab seorang notaris atas kebenaran informasi yang ia tuangkan dalam akta.²⁰ Isu ini menjadi semakin pelik ketika melibatkan penggunaan surat kuasa, di mana notaris harus memverifikasi otoritas seseorang yang tidak hadir secara langsung.

Dalam sistem hukum Indonesia, notaris memiliki wewenang untuk membuat akta otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna.²¹ Kekuatan pembuktian ini mencakup tiga aspek:

¹⁹ Distribution Law Center, *Op.Cit.*

²⁰ Dyah Hapsari Prananingrum, *Penegakan Hukum Jabatan Notaris dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila dalam Rangka Kepastian Hukum*, Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8, No.1 (2014), p.73.

²¹ Kunni Afifah, *Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum bagi Notaris secara Perdata terhadap Akta yang Dibuatnya*, Jurnal Lex Renaissance, Vol.2, No.1 (2017).

- a. Lahiriah: Akta dianggap asli selama tidak terbukti sebaliknya.²²
- b. Formil: Membuktikan bahwa para pihak memang menerangkan apa yang tertulis dalam akta.²³
- c. Materiil: Isi akta dianggap benar dan merupakan pernyataan yang sah dari para pihak.²⁴

Tanggung jawab materiil menuntut notaris untuk tidak hanya menjadi tukang ketik (*constateren*), tetapi juga melakukan pemeriksaan substantif. Dalam penggunaan surat kuasa, notaris wajib memastikan:

- a. Pemberi kuasa benar-benar ada dan memiliki kecakapan hukum.
- b. Surat kuasa yang diajukan adalah asli dan isinya sesuai dengan kehendak pemberi kuasa.
- c. Kewenangan yang diberikan dalam kuasa mencakup perbuatan hukum yang akan dilakukan.²⁵

Masalah muncul ketika para pihak memberikan data palsu. Pasal 84 UUJN menetapkan sanksi berupa ganti rugi, biaya dan bunga jika notaris melakukan kelalaian yang menyebabkan akta kehilangan otentisitasnya. Namun, UUJN tidak mengatur batas maksimal kompensasi, sehingga notaris berisiko menghadapi tuntutan yang dapat menghancurkan karir dan stabilitas finansialnya. Selain itu, terdapat kekosongan regulasi mengenai perlindungan notaris dalam proses penyidikan, di mana sering kali notaris langsung dipanggil tanpa melalui persetujuan Majelis Kehormatan Notaris dalam kasus-kasus dugaan pemalsuan surat kuasa.

²² Edi Kusuma Wijaya, Zuhrah dan Taufik Firmanto, *Kedudukan dan Kekuatan Hukum Surat Kuasa Menjual dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah (Studi Kasus Pada Kantor Notaris/PPAT Baiq Hayinah S.H di Kota Bima)*, Nalar: Jurnal of Law and Sharia, Vol.2, No.2 (2024), p.121.

²³ Rada Yulia Putri, *Implikasi Hukum Akta Notaris yang Mengandung Cacat Yuridis sebagai Alat Bukti dalam Perkara Perdata di Pengadilan*, Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2025.

²⁴ Notary Unlimited and Apostille Services, *Notaries in the U.S. vs Latin America: A Tale of Two Traditions*, diakses dari <https://notary-unlimited.com/f/notaries-in-the-us-vs-latin-america-a-tale-of-two-traditions>, diakses pada 21 Mei 2026.

²⁵ Mia Melisa, *Analysis of Issues in the Use of Fraudulent Power of Attorney in the Preparation of Sale and Purchase Deeds*, Eduvest – Journal of Universal Studies, Vol.5, No.5 (2025), p.4908.

Sementara itu, pendekatan Swedia jauh lebih minimalis dan berorientasi pada fungsi administratif. Seorang *Notarius Publicus* di Swedia ditunjuk oleh Dewan Administrasi Wilayah (*Länsstyrelsen*) untuk membantu publik dalam mengotentikasi dokumen.²⁶ Tugas utama mereka adalah:²⁷

- a. Menyaksikan penandatanganan dokumen dan memverifikasi identitas penandatanganan.
- b. Memberikan sertifikasi bahwa seseorang memiliki kewenangan sebagai penandatanganan resmi sebuah perusahaan (*authorized signatory*).
- c. Menerbitkan apostille sesuai Konvensi Den Haag.

Notaris Swedia secara eksplisit menyatakan bahwa mereka tidak bertanggung jawab atas isi substansi dari dokumen yang mereka otentikasi. Fokus mereka hanyalah pada fakta bahwa orang yang menandatangani adalah benar orang yang dimaksud dan orang tersebut memahami isi dokumen tersebut. Jika terjadi penipuan identitas, tanggung jawab notaris Swedia dinilai berdasarkan standar kelalaian dalam *Skadeståndslagen* (Undang-Undang Ganti Rugi Swedia), di mana penggugat harus membuktikan bahwa notaris telah mengabaikan prosedur verifikasi identitas standar.

Berdasarkan perbandingan dari kedua negara tersebut, maka berikut analisis komperatif risiko fraud dan mitigasi hukum yang dapat dilihat:

Variabel Risiko	Indonesia (Notaris Latin)	Swedia (Notarius Publicus)
Kekuatan Pembuktian	Sempurna (Lahiriah, Formil, Materiil).	Terbatas pada keaslian tanda tangan dan identitas.
Batas Tanggung Jawab	Tidak terbatas; mencakup ganti rugi materiil seluruhnya (Pasal 84 UUJN).	Terbatas pada kelalaian profesional dalam verifikasi formil.
Verifikasi Otoritas	Harus memeriksa hubungan hukum dan legalitas isi.	Cukup memverifikasi identitas dan kapasitas dasar.

²⁶ Legalisering, *Notary Public in Sweden*, diakses dari <https://www.legalisering.se/en/notary-public-in-sweden/>, diakses pada 21 Mei 2026.

²⁷ Advokatfirman Grönstedt, *Op.Cit.*.

Risiko Pidana	Sering dituduh membantu pemalsuan keterangan palsu (Pasal 266 KUHP).	Minim; fokus pada pelanggaran administratif atau penipuan berat.
Pengaruh Teknologi	Masih transisi menuju akta elektronik; verifikasi manual dominan. ²⁸	Penggunaan BankID yang terintegrasi tinggi; verifikasi digital sangat mapan. ²⁹
Judgement of Sufficiency	Berdasarkan kepatuhan terhadap UUN dan aturan sektoral.	Berdasarkan " <i>demonstrable delivery of safeguards</i> " (independensi & kompetensi). ³⁰

Perbedaan ini menyoroti perlunya pergeseran paradigma di Indonesia dari "tanggung jawab mutlak" menjadi "tanggung jawab berbasis kesalahan" (*fault-based liability*) yang lebih adil. Dalam banyak kasus di Indonesia, notaris disalahkan karena tidak mampu mendeteksi pemalsuan identitas yang sangat canggih, sementara sistem verifikasi identitas nasional (NIK/e-KTP) belum sepenuhnya terintegrasi secara *real-time* ke sistem kenotariatan.

Swedia memberikan pelajaran berharga melalui penggunaan teknologi verifikasi identitas digital (BankID). Dengan BankID, risiko pemalsuan identitas dalam surat kuasa dapat diminimalisir secara signifikan karena identitas penandatanganan diverifikasi melalui enkripsi perbankan yang kuat. Di Indonesia, meskipun wacana akta elektronik sudah mulai muncul, pelaksanaannya masih terhambat oleh keterbatasan regulasi yang hanya mengakui akta fisik bertanda tangan basah.³¹

Selain itu, studi kasus di Spanyol, menunjukkan adanya pergeseran global menuju pengakuan silang terhadap dokumen kenotariatan berdasarkan "kesetaraan otoritas" (*equivalence of authority*) daripada sekadar "kesetaraan

²⁸ Rina, dkk., *Indonesian Notary: Change or Good Bye-A Comparative Analysis with Singapore and USA*, Migration Letters, Vol.21, No.5 (2024), p.1188.

²⁹ Quantios Management Services, *Power of Attorney (PoA) in Sweden: How to Choose, Create and Use It Legally*, diakses dari <https://klealegal.com/corporate-governance/power-of-attorney-poa-in-sweden>, diakses pada 21 Mei 2026.

³⁰ Sebastián Rivero Silva, *The Good (Civil Law?) Notary*, Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies, Vol.16, No.1 (2026), p.245.

³¹ Qonitah Annur Aziza, Aprilia Trisanti dan Kiki Aristyanti, *Penormaan dan Pelaksanaan Kewajiban Ingkar Notaris*, Jurnal Perspektif Hukum, Vol.20, No.2 (2020), p.280.

bentuk" (*equivalence of forms*). Hal ini berarti bahwa sebuah surat kuasa yang dibuat di hadapan *Notarius Publicus* Swedia seharusnya dapat diterima di Indonesia untuk kepentingan bisnis, asalkan telah memenuhi standar perlindungan minimum seperti verifikasi identitas yang independen dan penyimpanan catatan yang memadai.³²

Kegagalan sistem hukum Indonesia untuk menetapkan batas tanggung jawab ganti rugi notaris merupakan bentuk ketidakadilan sistemik. Notaris, sebagai manusia biasa, tidak mungkin memiliki kemampuan deteksi fraud yang sempurna layaknya laboratorium forensik kepolisian. Oleh karena itu, adopsi konsep "*judgment of sufficiency*" (penilaian kecukupan) di mana notaris dianggap telah melaksanakan tugasnya jika telah mengikuti standar minimum yang ditetapkan, sebagaimana dipraktikkan di banyak negara Eropa termasuk Swedia, perlu dipertimbangkan secara serius dalam revisi UUJN mendatang.³³

Dari perspektif perbandingan hukum, perbedaan mendasar antara Indonesia dan Swedia terletak pada ruang lingkup kewenangan yang dibebankan kepada notaris. Sistem kenotariatan Indonesia menempatkan notaris sebagai penjaga legalitas sekaligus penjaga substansi perbuatan hukum para pihak, sehingga tanggung jawab yang melekat tidak hanya bersifat formil tetapi juga materiil. Sebaliknya, sistem Swedia membatasi fungsi *Notarius Publicus* pada aspek autentikasi dan verifikasi identitas, sehingga beban tanggung jawab hukum yang ditanggung menjadi lebih proporsional dengan kewenangan yang diberikan. Ketidakseimbangan antara luasnya kewenangan dan beratnya tanggung jawab inilah yang menjadi salah satu sumber kerentanan profesi notaris di Indonesia.

Di sisi lain, perkembangan teknologi informasi menunjukkan bahwa efektivitas pencegahan fraud tidak lagi dapat semata-mata dibebankan kepada kemampuan individual notaris. Pengalaman Swedia melalui integrasi sistem identitas digital BankID memperlihatkan bahwa perlindungan hukum yang

³² Sebastián Rivero Silva, *Op.Cit.*.

³³ Claradyta Kirana Maryono, Aprillia Trisanti dan Kiki Aristyanti, *The Concept of Liability As Legal Protection for Notaries Exercising Authority in Indonesia*, *Journal Evidence of Law*, Vol.3, No.3 (2024), p.466.

optimal justru lahir dari sinergi antara standar profesi yang jelas dan dukungan infrastruktur verifikasi yang andal. Oleh karena itu, pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia seharusnya tidak hanya berfokus pada peningkatan tanggung jawab notaris, tetapi juga pada penguatan sistem verifikasi identitas nasional yang terintegrasi dengan layanan kenotariatan, sehingga risiko pemalsuan dokumen dan identitas dapat diminimalisasi sejak awal.

Sehingga dapat dipahami bahwa reformasi hukum kenotariatan di Indonesia perlu diarahkan pada pembentukan model pertanggungjawaban yang lebih seimbang antara perlindungan masyarakat dan perlindungan profesi notaris. Penerapan prinsip *fault-based liability*, pengakuan terhadap konsep *judgment of sufficiency*, serta pemanfaatan teknologi verifikasi identitas yang lebih modern merupakan langkah yang dapat ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian, notaris tetap dituntut menjalankan standar kehati-hatian yang tinggi, tetapi tidak dibebani tanggung jawab yang melampaui kapasitas profesionalnya, sehingga tercipta sistem kenotariatan yang lebih adil, adaptif dan mampu menjawab tantangan perkembangan transaksi keperdataan di era digital.

C. PENUTUP

Dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam filosofi pengaturan kuasa mutlak antara Indonesia dan Swedia. Pertama, terdapat dikotomi filosofis dalam pengaturan kuasa mutlak. Indonesia menerapkan pendekatan restriktif yang berbasis pada ketertiban umum pertanahan (Inmendagri 14/1982), di mana kuasa mutlak dipandang sebagai ancaman potensial bagi kebijakan agraria nasional. Di sisi lain, Swedia mengadopsi pendekatan pragmatis di bawah *Avtalslagen*, yang memandang ketidaktercabatan kuasa sebagai masalah kontraktual murni yang penyelesaiannya berfokus pada ganti rugi daripada pembatalan akta secara administratif. Fleksibilitas Swedia, yang bahkan memungkinkan kuasa tetap berlaku setelah kematian pemberi kuasa, memberikan kontribusi signifikan terhadap efisiensi dan kontinuitas ekonomi, suatu hal yang masih menjadi hambatan yuridis di Indonesia.

Kedua, perbandingan tanggung jawab verifikasi menunjukkan adanya ketimpangan beban risiko. Notaris Indonesia memikul beban berat untuk menjamin kebenaran materiil akta, namun tanpa dukungan sistem perlindungan hukum yang memadai dan tanpa adanya batas kompensasi ganti rugi yang jelas dalam Pasal 84 UUJN. Sebaliknya, *Notarius Publicus* Swedia memiliki fungsi yang lebih proporsional, yang berfokus pada kebenaran formil (identitas dan tanda tangan) dengan dukungan teknologi digital BankID yang sangat mengurangi risiko fraud identitas.

Penelitian ini merekomendasikan perlunya harmonisasi standar profesi melalui adopsi teknologi verifikasi digital di Indonesia guna memitigasi risiko fraud identitas yang sering kali menjerat notaris ke dalam ranah pidana. Selain itu, penetapan batas maksimal tanggung jawab ganti rugi bagi notaris di Indonesia sangat mendesak untuk dilakukan guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi martabat jabatan notaris. Dalam konteks internasional, pengakuan terhadap dokumen kenotariatan lintas batas harus mulai bergeser dari formalisme hukum menuju penilaian fungsional atas jaminan profesional yang diberikan oleh pejabat pembuatnya, guna memperlancar arus investasi dan transaksi global antara kedua negara.

DAFTAR PUSTAKA

Publikasi

- Aman. *Perlindungan Hukum Notaris dalam Melaksanakan Rahasia Jabatan*. Recital Review. Vol.1. No.2 (2019).
- Adonara, Firman Floranta. *Implementasi Prinsip Negara Hukum dalam Memberikan Perlindungan Hukum terhadap Notaris*. Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan. Vol.21. No.1 (2016).
- Afifah, Kunni. *Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum bagi Notaris secara Perdata terhadap Akta yang Dibuatnya*. Lex Renaissance. Vol.2. No.1 (2017).
- Aziza, Qonitah Annur, Aprilia Trisanti dan Kiki Aristyanti. *Penormaan dan Pelaksanaan Kewajiban Ingkar Notaris*. Jurnal Perspektif Hukum. Vol.20. No.2 (2020).
- Malavet, Pedro A. *Counsel for the Situation: The Latin Notary, a Historical and Comparative Model*. UC Law SF International Law Review. Vol.19. No.3 (1996).
- Martinelli, Imelda, Sarah Angelina Setiahta Lumban Tobing dan Vilyn Angelina. *Konsep dan Penyelesaian Sengketa Penyalahgunaan Kuasa Mutlak dalam Perjanjian Jual Beli Tanah*. Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora. Vol.4. No.2 (2024).
- Melisa, Mia. *Analysis of Issues in the Use of Fraudulent Power of Attorney in the Preparation of Sale and Purchase Deeds*. Eduvest Journal of Universal Studies. Vol.5. No.5 (2025).
- Maryono, Claradyta Kirana, Aprillia Trisanti dan Kiki Aristyanti. *The Concept of Liability As Legal Protection for Notaries Exercising Authority in Indonesia*. Journal Evidence of Law. Vol.3. No.3 (2024).
- Prananingrum, Dyah Hapsari. *Penegakan Hukum Jabatan Notaris dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila dalam Rangka Kepastian Hukum*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.8. No.1 (2014).
- Pratiwi, Moudy Khanza. *Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Berkaitan dengan Bukti-Bukti yang Diserahkan ara Pihak untuk Pelaksanaan Surat Perjanjian Bersama (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 693/Pdt.G/2021/PN Mdn)*. Indonesian Notary. Vol.7. No.3 (2025).
- Rina, dkk.. *Indonesian Notary: Change or Good Bye-A Comparative Analysis with Singapore and USA*. Migration Letters. Vol.21. No.5 (2024).
- Silva, Sebastián Rivero. *The Good (Civil Law?) Notary*. Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies. Vol.16. No.1 (2026).
- Susanti, Yanah dan Subianta Mandala. *Lack of Regulations Regarding the Maximum Limit of Compensation That Can Be Charged to Notaries for Negligence in Making Authentic Deeds*. Jurnal Greenation Sosial dan Politik. Vol.3. No.4 (2025).
- Wijaya, Edi Kusuma, Zuhrah dan Taufik Firmanto. *Kedudukan dan Kekuatan Hukum Surat Kuasa Menjual dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah (Studi Kasus Pada Kantor Notaris/PPAT Baiq Hayinah S.H di Kota Bima)*. Nalar: Jurnal of Law and Sharia. Vol.2. No.2 (2024).
- Wiratmodja, Indriet Pratiwi Wiranita dan Romlan. *Implementasi Kode Etik Notaris dalam Aktivitas Notaris sebagai Pejabat Umum*. Justicia Journal. Vol.11. No.2 (2022).

Karya Ilmiah

- Emelia, ema. 2015. *Tinjauan Yuridis Kuasa Mutlak dalam Pembuatan Akta Notaris menurut Perundang-Undangan di Indonesia*. Artikel Ilmiah. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Käll, Jonatan. 2017. *Kan Fullmakter Alltid Återkallas? En Studie Av Oåterkalleliga Fullmakter i Svensk Rätt Samt En Komparativ Utblick i DCFR Och Engelsk Rätt*. Tesis. Stockholms: Stockholms Universitet.
- Nordahl, Sebastian, Therese Svensson dan Frida Svensson Klasson. 2018. *Behörighet, Befogenhet Och Ansvar: En Studie Av Fritidspedagogers Och Lärare i Fritidshems Upplevelse av Sin Profession*. Skripsi. Kristianstad: Kristianstad University.
- Putri, Rada Yulia. 2025. *Implikasi Hukum Akta Notaris yang Mengandung Cacat Yuridis sebagai Alat Bukti dalam Perkara Perdata di Pengadilan*. Tesis. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.

Website

- Advokatfirman Grönstedt. *Notary Public (Notarius Publicus)*. diakses dari <https://notariuspublicus.se/en/notary-public/>. diakses pada 20 Mei 2026.
- AvtL Avtalslagen. *Lag Om Avtal Och Andra Rättshandlingar På Förmögenhetsrättens Område*. diakses dari https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1915218-om-avtal-och-andra-rattshandlingar_sfs-1915-218/. diakses pada 20 mei 2026.
- Distribution Law Center. *Contracts Act*. diakses dari <https://distributionlawcenter.com/documentation/law-qa/law/sweden-contracts-act/>. diakses pada 20 Mei 2026.
- Legalisering. *Notary Public in Sweden*. diakses dari <https://www.legalisering.se/en/notary-public-in-sweden/>. diakses pada 21 Mei 2026.
- Notariuspublicus. *Notary Public in Stockholm*. diakses dari <https://notariuspublicus.se/en/>. diakses pada 20 Mei 2026.
- Notary Unlimited and Apostille Services. *Notaries in the U.S. vs Latin America: A Tale of Two Traditions*. diakses dari <https://notary-unlimited.com/f/notaries-in-the-us-vs-latin-america-a-tale-of-two-traditions>. diakses pada 21 Mei 2026.
- Quantios Management Services. *Power of Attorney (PoA) in Sweden: How to Choose, Create and Use It Legally*. diakses dari <https://klealegal.com/corporate-governance/power-of-attorney-poa-in-sweden>. diakses pada 21 Mei 2026.

Sumber Hukum

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Lag (1915:218) Om Avtal Och Andra Rättshandlingar På Förmögenhetsrättens Område.