

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Notaris merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta otentik serta memiliki fungsi penting dalam menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi masyarakat.¹ Menurut Pasal 1 angka 1 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”² Sebagai pejabat umum, notaris memegang peran strategis dalam sistem hukum perdata di Indonesia, terutama dalam hal mewujudkan dokumen hukum yang memiliki kekuatan pembuktian tertinggi (akta otentik).

Melalui kewenangan tersebut, notaris tidak hanya bertindak sebagai saksi hukum, tetapi juga sebagai penjaga kepercayaan publik yang harus menjalankan tugasnya berdasarkan prinsip kejujuran, independensi, tanggung jawab, serta kepatuhan terhadap kode etik profesi.³ Selain kewenangan formal, jabatan notaris juga memiliki dimensi etik dan moral yang melekat, karena tugasnya berhubungan langsung dengan kepentingan hukum masyarakat. Oleh sebab itu, seorang notaris wajib memegang teguh Kode Etik Notaris yang ditetapkan oleh Ikatan Notaris

¹ Aulia Rahman Hakim dan Muhammad Fajar Ilham, “Akibat Hukum Dan Pertanggungjawaban PPAT Terhadap Pembatalan Akta Jual Beli Dengan Penggunaan Kuasa Mutlak,” *Yustitiabelen* 9, no. 2 (2023) Hal 185–186.

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

³ Dewi Indriani et al., “Kekuatan Hukum Surat Kuasa Mutlak Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah,” *Jurnal Kertha Semaya* 11, no. 7 (2023) Hal1679–1690.

Indonesia (INI) dan diawasi oleh Majelis Kehormatan Notaris (MKN). Kode etik tersebut menuntut notaris untuk tidak hanya tunduk pada hukum tertulis, tetapi juga pada nilai-nilai moral profesi yang menjunjung tinggi keadilan dan integritas.⁴ Notaris juga memiliki peranan penting sebagai pejabat umum yang berwenang untuk menuangkan kesepakatan para pihak ke dalam bentuk akta otentik.⁵ Akta otentik yang dibuat oleh notaris memberikan kekuatan pembuktian sempurna di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa ;

“Akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.”

Kehadiran notaris dalam pembuatan perjanjian bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga bersifat preventif, yakni untuk mencegah terjadinya sengketa di kemudian hari.⁶ Melalui akta otentik, notaris memastikan bahwa isi perjanjian dibuat secara sukarela, memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdara, dan tidak bertentangan dengan hukum, kesusilaan, maupun ketertiban umum. Perjanjian merupakan dasar utama dalam hubungan hukum perdata yang melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak. Berdasarkan Pasal 1313 Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUHPerdara),

⁴ T H Lubis, “Hukum Perjanjian Di Indonesia,” *SOSEK: Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 2, no. 3 (2021): Hal 177.

⁵ R E Natalia dan E A Priyono, “Keabsahan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Surat Kuasa Mutlak Tanpa Sepengetahuan Penjual,” *Notarius* 18, no. 3 (2025) Hal 627–644.

⁶ Kunni Afifah, “Tanggung Jawab Dan Perlindungan Hukum Bagi Notaris Secara Perdata Terhadap Akta Yang Dibuatnya,” *Lex Renaissance* 2, no. 1 (2017) Hal 10.

“Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”

Dengan demikian, perjanjian merupakan bentuk kesepakatan yang mengikat secara hukum dan menjadi alat untuk menciptakan kepastian bagi para pihak yang bertransaksi. Menurut Kamus Hukum, perjanjian diartikan sebagai suatu kesepakatan antara dua pihak atau lebih, baik secara tertulis maupun lisan, di mana masing-masing pihak menyatakan persetujuan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati bersama. Sementara itu, R. Wirjono Prodjodikoro menjelaskan bahwa perjanjian merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh para pihak, khususnya antara dua pihak yang berkaitan dengan harta kekayaan, di mana salah satu pihak berjanji untuk melakukan atau tidak melakukan suatu hal tertentu, sedangkan pihak lainnya memiliki hak untuk menuntut pelaksanaan janji tersebut.⁷

Dalam praktik hukum di Indonesia, perjanjian sering kali dituangkan dalam bentuk akta otentik yang dibuat oleh notaris. Notaris berperan sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta otentik dan menjamin kepastian hukum atas isi perjanjian. Namun dalam praktiknya, sering ditemukan bentuk perjanjian yang dibuat melalui surat kuasa mutlak, yang sebenarnya bertentangan dengan asas dan tujuan hukum perdata yaitu asas sebab yang halal artinya setiap praktik dalam penggunaan surat kuasa harus patuh dan tidak melanggar ketentuan hukum yang ada di Indonesia. Surat kuasa mutlak merupakan dokumen yang memberi kewenangan penuh dan tidak dapat dicabut

⁷ Wirdjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia* (Bandung: Sumur Bandung, 1975) Hal 37.

kembali oleh pemberi kuasa kepada penerima kuasa untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Dalam konteks hukum perdata, surat kuasa seharusnya bersifat perwakilan kehendak sementara, bukan pemindahan hak yang bersifat tetap. Akan tetapi, surat kuasa mutlak sering digunakan sebagai modus pengalihan hak atas tanah, bangunan, atau benda bergerak lainnya tanpa melalui mekanisme jual beli yang sah.⁸

Surat kuasa pada dasarnya diatur dalam Pasal 1792 KUHPerdata, yang menyatakan bahwa pemberian kuasa adalah suatu perjanjian di mana seseorang memberikan kekuasaan kepada orang lain yang menerimanya untuk melaksanakan suatu urusan atas nama pemberi kuasa. Berdasarkan rumusan tersebut, surat kuasa adalah turunan dari perjanjian, sebab ia lahir dari kesepakatan dua pihak: pemberi dan penerima kuasa. Namun, bentuk kuasa ini memiliki sifat *fiduciary* atau kepercayaan, sehingga keberlakuannya bergantung pada itikad baik para pihak dan dapat dicabut.

Masalah muncul ketika konsep kuasa ini disalahgunakan menjadi kuasa mutlak, yaitu kuasa yang secara eksplisit menyatakan bahwa pemberi kuasa tidak dapat mencabut kembali kewenangan yang telah diberikan. Bentuk kuasa semacam ini dianggap menyalahi prinsip dasar hukum perjanjian karena mengaburkan batas antara kuasa dan pemindahan hak. Dalam banyak kasus, surat kuasa mutlak digunakan untuk menyamakan perjanjian jual beli, hibah, atau pengalihan hak

⁸G D Lestari, "Perlindungan Hukum Bagi Debitur Akibat Perjanjian Kredit Yang Tidak Sesuai Dengan Offering Letter," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 5, no. 2 (2020) Hal 304–313.

yang sebenarnya telah terjadi, tetapi tidak dituangkan dalam bentuk akta peralihan yang sah di hadapan notaris atau pejabat pertanahan.⁹

Pemerintah Indonesia melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 secara tegas melarang penggunaan surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya merupakan pengalihan hak atas tanah. Hal ini bertujuan untuk mencegah praktik penyelundupan hukum dan melindungi masyarakat dari potensi kehilangan hak atas tanah akibat penyalahgunaan bentuk kuasa tersebut. Dalam konteks ini, surat kuasa mutlak dianggap bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas kehati-hatian dalam perjanjian, karena dapat merugikan pihak pemberi kuasa dan menciptakan ketidakjelasan status hukum objek yang dikuasakan. Secara konseptual, surat kuasa merupakan salah satu jenis perjanjian yang lahir dari kesepakatan para pihak. Oleh karena itu, setiap surat kuasa, termasuk surat kuasa mutlak, tunduk pada syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu: (1) kesepakatan para pihak, (2) kecakapan untuk membuat perjanjian, (3) suatu hal tertentu, dan (4) sebab yang halal. Apabila unsur subjektif yaitu angka (1) dan (2) tidak terpenuhi maka berlaku dapat dibatalkan, namun apabila melanggar unsur (3) dan (4) maka perjanjian atau surat kuasa dapat dinyatakan batal demi hukum.

Larangan penggunaan surat kuasa mutlak dalam transaksi pertanahan telah lama ditegaskan oleh Mahkamah Agung melalui berbagai putusannya. Dalam Putusan MA No. 2709 K/Pdt/2014, Mahkamah menyatakan bahwa jual beli yang

⁹ Muhamad Yasin, "Surat Kuasa Mutlak Yang Dinyatakan Tidak Sah Oleh Pengadilan," *Hukum Online* (Jakarta: Hukum Online, 2023), diakses pada tanggal 1 Desember 2025, <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt6428b0056459b/surat-kuasa-mutlak-yang-dinyatakan-tidak-sah-oleh-pengadilan/>.

dilakukan dalam tekanan, tanpa persetujuan istri, serta menggunakan surat kuasa mutlak, adalah batal demi hukum. Akta jual beli yang dibuat oleh notaris dalam perkara tersebut dinyatakan tidak sah karena objek yang dialihkan merupakan harta bersama, sementara istri tidak memberikan tanda tangan atau persetujuan. Selain itu, dasar peralihan berupa kuasa mutlak dipandang sebagai instrumen yang sejak awal telah dilarang karena berpotensi merugikan pihak yang memiliki kelemahan posisi dalam hubungan hukum.

Penegasan serupa muncul dalam Putusan MA No. 614 PK/Pdt/2012 yang menilai bahwa pengalihan tanah melalui kuasa mutlak tidak sah dan bertentangan dengan ketentuan hukum. Mahkamah menyatakan bahwa penggunaan kuasa mutlak sebagai dasar peralihan hak merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan dan melanggar prinsip keabsahan perbuatan hukum. Dalam rangkaian putusan lainnya, termasuk Putusan MA No. 316 PK/Pdt/2000, notaris ditegaskan tidak boleh membuat akta pengikatan jual beli yang bersumber dari kuasa mutlak karena hal tersebut telah dilarang oleh Instruksi Mendagri No. 14 Tahun 1982 dan dikuatkan oleh yurisprudensi yang berkembang. Akta semacam itu dinyatakan tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum.

Sikap Mahkamah Agung juga terlihat dalam Putusan MA No. 1400 K/Pdt/2001 yang menyatakan bahwa pemindahan hak atas tanah melalui kuasa mutlak batal demi hukum. Begitu pula dalam Putusan MA No. 119 K/TUN/2000, Mahkamah menyamakan akta pemindahan kuasa yang memberikan kewenangan penuh kepada penerima kuasa dengan kuasa mutlak yang secara hukum dilarang karena dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam perolehan hak atas tanah serta pelanggaran terhadap Pasal 1813 BW. Putusan lain, seperti MA No.

1440 K/Pdt/1996 dan MA No. 3332 K/Pdt/1984, kembali menegaskan bahwa kuasa mutlak bertentangan dengan Instruksi Mendagri dan bahkan tidak dapat digunakan sebagai alat bukti di persidangan karena mengandung unsur pemaksaan dan menghilangkan kebebasan berkontrak dari pihak pemilik tanah.

Keseluruhan yurisprudensi tersebut tidak hanya menunjukkan pelarangan tegas terhadap penggunaan kuasa mutlak dalam proses pengalihan tanah, tetapi juga memiliki implikasi penting terhadap pertanggungjawaban etik notaris. Sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta autentik, notaris memiliki kewajiban moral dan hukum untuk memastikan bahwa akta yang dibuatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun prinsip kepastian dan perlindungan hukum. Ketika seorang notaris tetap membuat akta jual beli, akta pengikatan jual beli, atau akta peralihan hak atas tanah yang bersumber pada surat kuasa mutlak, tindakan tersebut menunjukkan kelalaian atau bahkan penyalahgunaan jabatan. Praktik demikian melanggar Kode Etik Notaris serta ketentuan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris yang mengharuskan notaris bertindak mandiri, tidak memihak, dan menjaga kepercayaan publik.

Dalam hal surat kuasa mutlak, unsur “sebab yang halal” sering kali tidak terpenuhi karena kuasa tersebut digunakan untuk menutupi perbuatan hukum yang dilarang, seperti pengalihan hak tanpa prosedur resmi. Selain itu, dalam praktik kenotariatan, keterlibatan notaris dalam pembuatan surat kuasa mutlak menjadi isu penting. Notaris yang membuat akta atau mengesahkan surat kuasa mutlak dapat dianggap melanggar Kode Etik Notaris dan Undang-Undang Jabatan Notaris (UU No. 2 Tahun 2014). Pasal 16 ayat (1) huruf a UUNJ menegaskan bahwa notaris wajib bertindak jujur, saksama, mandiri, dan tidak berpihak. Jika notaris tetap

membuat akta yang mengandung unsur penyalahgunaan seperti kuasa mutlak, maka ia dapat dimintai pertanggungjawaban etik dan hukum, baik secara perdata maupun administratif melalui Majelis Kehormatan Notaris (MKN) dan Organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI).¹⁰

Hubungan antara perjanjian dan surat kuasa mutlak mencerminkan adanya pergeseran nilai hukum dari kepercayaan menjadi penyalahgunaan kewenangan. Surat kuasa yang seharusnya bersifat sementara berubah menjadi alat pengalihan hak yang bersifat mutlak, mengabaikan asas kehati-hatian dan melanggar norma etika profesi notaris. Dalam konteks ini, tanggung jawab notaris tidak hanya terbatas pada pembuatan akta secara formal, tetapi juga pada pengawasan substansi dan tujuan perjanjian agar tidak bertentangan dengan hukum.¹¹

Notaris memiliki tanggung jawab moral dan profesional untuk menolak pembuatan akta atau surat kuasa yang mengandung unsur penyelundupan hukum, karena hal tersebut bertentangan dengan fungsi notaris sebagai pelaksana kepercayaan publik. Apabila notaris mengabaikan tanggung jawab tersebut, maka dapat dikatakan bahwa ia turut berperan dalam memperkuat praktik penyalahgunaan jabatan melalui akta yang seharusnya menjamin keadilan hukum. Masalah ini menjadi serius karena pertanggungjawaban etik notaris tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran administratif, tetapi juga menyangkut integritas

¹⁰ Andi Ramdhan dan Adi Saputra, "Yurisprudensi Larangan Surat Kuasa Mutlak Dalam Jual Beli," *MARINews*, diakses pada tanggal 24 November 2025, <https://marinews.mahkamahagung.go.id/putusan/yurisprudensi-larangan-surat-kuasa-mutlak-dalam-jual-beli-0wj>.

¹¹ Nurul Helmi, Teuku Yudi Afrizal, dan F Fatahillah, "Tinjauan Yuridis Perjanjian Kuasa Menjual Mutlak Dalam Transaksi Jual Beli Tanah," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 4, no. 1 (2021) Hal 113.

moral dan kepercayaan publik terhadap profesi notaris. Notaris memiliki kewajiban untuk bertindak jujur, saksama, independen, dan tidak berpihak. Ketika notaris mengabaikan kewajiban tersebut dan tetap membuat akta yang dilarang, maka ia dianggap telah melanggar asas profesionalitas serta prinsip kehati-hatian.

Dalam hal ini, Majelis Kehormatan Notaris (MKN) dan Ikatan Notaris Indonesia (INI) memiliki peran penting dalam menegakkan kode etik, memberikan sanksi moral, serta memastikan bahwa jabatan notaris tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau pihak lain. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini tidak hanya menyangkut aspek yuridis, tetapi juga dimensi etika profesi dan tanggung jawab sosial notaris. Dengan adanya penyalahgunaan jabatan melalui praktik kuasa mutlak, kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kenotariatan dapat menurun, dan hal ini mengancam eksistensi profesi notaris sebagai penjaga kepastian hukum.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi relevan untuk menganalisis bentuk, batas, dan mekanisme pertanggungjawaban etik notaris dalam menghadapi pelanggaran yang berkaitan dengan penyalahgunaan jabatan, serta untuk mengevaluasi efektivitas pengawasan internal yang dilakukan oleh organisasi profesi dan lembaga pengawas notariat. Dengan demikian, penelitian berjudul “Pertanggungjawaban Etik Notaris terhadap Penyalahgunaan Jabatan dalam Praktik Kuasa Mutlak” berupaya menjawab permasalahan fundamental dalam dunia kenotariatan bagaimana seharusnya notaris mempertanggungjawabkan secara etik dan hukum setiap tindakan penyalahgunaan jabatan, serta bagaimana sistem pengawasan dapat memastikan agar setiap akta yang dibuat tetap mencerminkan nilai-nilai keadilan, integritas, dan kepastian hukum.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu;

- 1) Bagaimana keabsahan suatu surat kuasa mutlak berdasarkan hukum positif di Indonesia?
- 2) Bagaimana Pertanggungjawaban Etik Notaris terhadap penerbitan kuasa mutlak?

1.3. Tujuan Penelitian

Merujuk pada rumusan masalah sebelumnya, penulis bertujuan untuk memperoleh hal berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum kuasa mutlak dalam praktik kenotariatan di Indonesia ;
2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban etik notaris terhadap penerbitan akta kuasa mutlak yang bertentangan dengan hukum.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang etik profesi kenotariatan dan hukum perdata. Kajian mengenai pertanggungjawaban etik notaris terhadap penyalahgunaan jabatan dalam praktik kuasa mutlak akan memperkaya pemahaman mengenai batas-batas kewenangan notaris berdasarkan asas tanggung jawab moral, integritas profesi, dan kepastian hukum.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Akademisi, Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi dan kajian ilmiah dalam pengembangan studi hukum kenotariatan, khususnya terkait aspek tanggung jawab etik dan moral profesi notaris dalam pelaksanaan kewenangannya.
2. Bagi Pemerhati Hukum dan Praktisi, Hasil penelitian ini memberikan pemahaman praktis mengenai mekanisme pertanggungjawaban etik notaris dan pentingnya pengawasan terhadap praktik penyalahgunaan kuasa mutlak, sehingga dapat digunakan sebagai dasar evaluasi dalam pembinaan profesi.
3. Bagi Masyarakat, Penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat terhadap fungsi, batas kewenangan, dan tanggung jawab notaris, sehingga masyarakat lebih berhati-hati dalam membuat akta atau surat kuasa yang berimplikasi hukum tinggi.

