

KEWENANGAN MAJELIS KEHORMATAN NOTARIS DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

(Authority of The Honorary Council of Notary in Administrative Law Perspective)

Irfan Iryadi

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Aceh (UNMUHA)

e-mail: irfan.aceray@gmail.com

Naskah diterima: 22 Agustus 2020; revisi: 8 November 2020; disetujui: 11 November 2020

Abstrak

Kewenangan badan tata usaha negara tentunya harus didasari pada asas legalitas. Asas ini berlaku agar badan tata usaha negara itu tidak bertindak diluar kewenangannya, termasuk Majelis Kehormatan Notaris. Namun eksistensi Majelis Kehormatan Notaris sebagai badan tata usaha negara masih diragukan legalitasnya. Bahkan masih juga terdapat kontradiksi pemahaman menyangkut kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014. Disamping itu, masih ada juga yang menyamakan prosedur kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dengan prosedur kewenangan Majelis Pengawas Notaris. Untuk kepentingan itu, maka artikel ini sengaja ditulis sebagai upaya untuk menelaah kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dalam perspektif hukum administrasi negara. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Majelis Kehormatan Notaris itu memang mempunyai legalitas sebagai badan tata usaha negara dengan sumber kewenangan distribusi. Esensi dari kewenangan Majelis Kehormatan Notaris itu adalah untuk melakukan pembinaan kepada notaris menyangkut pemeriksaan dalam ranah tanggung jawab jabatan melalui kontruksi hukum administrasi dengan instrumen perizinan, bukan tanggung jawab individu melalui sarana hukum pidana. Tujuannya adalah untuk menjaga wibawa jabatan notaris dengan cara mendahulukan proses pemeriksaan dalam ranah tanggung jawab jabatan sebelum pemeriksaan tanggung jawab individu.

Kata Kunci: kewenangan, Majelis Kehormatan Notaris, Hukum Administrasi Negara

Abstract

The authority of state administrative institutions must be based on legality principles. This principle applies so that the state administrative institution does not act outside its authority, including the Honorary Council of Notary. However, the legality of the Honorary Council of Notary as a state administrative institution is still in doubt. In fact, there is still a contradiction in understanding regarding its authority as referred to in Article 66 Paragraph (1) of Act Number 2 of 2014. In addition, there are still those who equate the authority procedures of the Honorary Council of Notary with the authority procedures of the Supervisory Council of Notary. For that purpose, is this article intentionally written as an attempt to examine the authority of the Honorary Council of Notary from the perspective of state administrative law? The research method used is normative legal research. The results showed that the Honorary Council of Notary did have legality as a state administrative institution with a source of distribution authority. The essence of the authority of the Honorary Council of Notary is to provide guidance to notaries regarding examinations in the realm of office responsibility through administrative law construction with licensing instruments, not individual responsibility through criminal law. The aim is to maintain the authority of the notary office by prioritizing the audit process in the realm of office responsibilities before examining individual responsibilities.

Keywords: authority, The Honorary Council of Notary, Administrative Law

A. Pendahuluan

Dalam ranah penegakan hukum *pro justitia murni*,¹ eksistensi Majelis Kehormatan Notaris masih diperdebatkan akan kekuasaannya menyangkut kewenangan Majelis Kehormatan Notaris untuk memberikan persetujuan atau penolakan dalam pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan Notaris. Kewenangan tersebut tertuang dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN-P) dengan menyebutkan bahwa:

"Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris berwenang:

- a. Mengambil fotokopi Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan
- b. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris."

Terlihat bahwa pasal tersebut memiliki keunikan tersendiri. Keunikan itu bukan tidak mungkin dapat melahirkan berbagai perspektif hukum dalam menerjemahkan kewenangan yang datang dengan jalan delegasi tersebut. Hal demikian itu dapat dilihat dari adanya pemahaman yang meragukan legalitas eksistensi Majelis Kehormatan Notaris. Henry Donald Lbn Toruan menyebutkan bahwa

eksistensi Majelis Kehormatan Notaris secara hukum administrasi adalah tidak memiliki legalitas. Akibatnya, pembentukan Majelis Kehormatan Notaris itu cacat yuridis.² Disamping itu, beliau juga menyebutkan bahwa banyak juga kelemahan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Majelis Kehormatan Notaris, sehingga ditawarkanlah gagasan agar pengawasan (pembinaan) kepada notaris itu ke depannya dilakukan oleh Pemerintah sendiri, yaitu Direktorat Perdata, Ditjen AHU yang memiliki tugas dan fungsi terkait dengan kenotariatan.³ Hal ini pada dasarnya adalah tidak sejalan dengan politik hukum Undang-Undang Jabatan Notaris yang menginginkan bahwa bukan Pemerintah saja yang memiliki peran untuk menerapkan aturan jabatan Notaris, namun aturan itu juga memberikan peran kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan, termasuk pembinaan terhadap Notaris dengan jalan pembentukan Majelis Pengawas Notaris (dan kemudian dalam perubahan aturan jabatan Notaris diperkenalkan juga lembaga Majelis Kehormatan Notaris). Untuk itu, agar adanya legalitas segala tindak kedua lembaga itu, maka dinyatakanlah segala kewenangan delegasi itu didalam aturan jabatan Notaris melalui UUJN/UUJN-P.

Selanjutnya ada juga pemahaman yang memaknai pasal itu sebagai kewenangan dalam ranah hukum pidana, bukan hukum perdata,⁴ sehingga kehadiran Majelis

¹ Baca lebih lanjut dalam Ronald Lumbuun, Peranan Etika di dalam Penegakan Hukum di Indonesia, dalam "Himpunan Makalah, Artikel dan Rubrik yang Berhubungan dengan Masalah Hukum dan Keadilan dalam Varia Peradilan IKAHI Mahkamah Agung Republik Indonesia", Jakarta; Perpustakaan dan Layanan Informasi Biro Hukum dan Humas Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2011, hlm 171.

² Henry Donald Lbn Toruan, Legalitas Keberadaan Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol 20 No. 3 (2020), hlm 435-458.

³ *Ibid.*

⁴ Hendry Julian Noor, Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris dan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2 No. 1 (2016), hlm 21.

Kehormatan Notaris itu diharapkan dapat membantu penyidik dalam menentukan ada tidaknya unsur pidana terkait dengan minuta akta dan protokol Notaris.⁵ Padahal pada sisi lain, Majelis Kehormatan Notaris itu merupakan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dan Surat Keputusan Majelis Kehormatan Notaris itu telah memenuhi semua unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Lantas, apakah mungkin Majelis Kehormatan Notaris sebagai Badan Tata Usaha Negara "menyidangkan" ada tidaknya unsur pidana terkait dengan minuta akta dan protokol Notaris? Bukankah tindakan itu sebagai sebuah pelanggaran kompetensi badan pengadilan, atau setidaknya adalah sebuah tindakan diluar kekuasaannya (*abuse of power*), sehingga Keputusan Majelis Kehormatan Notaris itu tidak bisa lagi dikatakan sebagai KTUN yang dapat menjadi objek persidangan di dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, di mana sejak awal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah mengatur batas yang tidak termasuk kedalam pengertian KTUN. Khususnya dalam Pasal 2 huruf d yang menentukan bahwa tidak termasuk dalam pengertian KTUN apabila keputusan yang dikeluarkan itu berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.

Disamping itu, ada juga yang berpendapat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Majelis

Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Daerah itu adalah sama, sehingga terdapat sikap berlawanan dengan apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 49/PUU-X/2012, yang mana telah menghapuskan kewenangan Majelis Pengawas Daerah dalam hal memberikan persetujuan tindakan kepolisian terhadap Notaris.⁶ Sementara dalam putusan lain dikemudian hari, Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam Putusan Nomor 22/PUU-XVII/2019 dan dikuatkan dengan Putusan Nomor 16/PUU-XVIII/2020, bahwa dengan adanya perubahan dan tambahan norma didalam perubahan aturan jabatan Notaris, maka sudah tepat dan tidak bertentangan dengan maksud putusan Mahkamah sebelumnya, yaitu dengan menambahkan norma pada Pasal 66 yaitu ayat (3) dan ayat (4) yang bertujuan untuk menghindarkan adanya hambatan penyidikan oleh Majelis Kehormatan Notaris.

Sehubungan dengan uraian di atas, tentunya sangatlah diperlukan suatu pandangan hukum lain dalam mengkaji persoalan kewenangan Majelis Kehormatan Notaris tersebut. Hal ini dilandasi pada alasan bahwa salah satu instrumen penting dalam negara hukum adalah tegaknya asas legalitas. Dalam hal ini, hukum itu menuntut legalitas,⁷ di mana asas ini menginginkan bahwa semua tindakan hukum yang ada pada Lembaga Tata Usaha Negara haruslah bersumber pada kewenangan yang diberikan oleh hukum positif, sementara dalam ranah hukum publik,

⁵ Dahlan, Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris Terkait Aspek Pidana Dibidang Kenotariatan, *Jurnal Kanun*, Vol. 18 No. 1 (2016), hlm 49 .

⁶ Baca dalam Winda Ayu Swastika, Politik Hukum Pembentukan Majelis Kehormatan Notaris, *Lex Renaissance*, Vol. 1 No. 2 (2016), hlm 196.

⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta; Liberty, 2008), hlm 15.

persoalan kewenangan (*bevoegdheid*) itu adalah konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁸ Dengan demikian, artikel ini sengaja ditulis sebagai upaya untuk melihat bagaimana kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dalam perspektif hukum administrasi negara? Tujuannya tidak lain adalah untuk menawarkan suatu perspektif lain menyangkut penafsiran atas kekuasaan Majelis Kehormatan Notaris yang bersumber dari kewenangan delegasi tersebut.

B. Metode Penelitian

Adapun penelitian ini termasuk ke dalam tipologi penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian ini berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma.⁹ Penelitian ini ditelaah dengan menggunakan bahan hukum primer yang terdiri atas segala peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk pengembanan jabatan Notaris; dan bahan hukum sekunder meliputi segala buku dan artikel ilmiah yang bersinggungan dengan jabatan Notaris. Sementara untuk teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang dianalisis secara *preskriptif-evaluatif*.

C. Pembahasan

1. Instrumen Hukum Perizinan Sebagai Legitimasi Bertindak Majelis Kehormatan Notaris

Pada dasarnya, wewenang untuk melakukan pengawasan, pemeriksaan dan pembinaan terhadap Notaris itu ada pada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dalam pelaksanaannya, Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris dengan berbagai kewenangan masing-masing.¹⁰ Dari pernyataan sebelumnya itu, sudah terlihat bahwa Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris memperoleh kewenangannya secara delegasi dari Menteri. Dasar hukum pelimpahan atau pemberian kewenangan delegasi itu disebutkan dalam Pasal 67 UUJN Jo. Pasal 66A UUJN-P. Dengan demikian, sebagai akibat kedudukan Menteri adalah sebagai Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka membawa konsekuensi kepada Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris juga berkedudukan sebagai Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara karena menerima delegasi dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UUJN dan Pasal 66A UUJN-P.¹¹ Akibatnya, baik Majelis Pengawas Notaris maupun Majelis Kehormatan Notaris juga mendapat penganggaran melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam pelaksanaan kewenangannya.¹²

⁸ Ridwan, Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Law*, Vol. 10 No. 22 (2003), hlm 27.

⁹ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2019), hlm 12.

¹⁰ Habib Adjie, *Memahami Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris*, (Bandung; PT Refika Aditama, 2017), hlm 53.

¹¹ *Ibid*, hlm 56-57

¹² Hal demikian ini jelas dan tegas disebutkan dalam Pasal 28 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

Adanya pelimpahan wewenang kepada Majelis Pengawas Notaris (kemudian muncul Majelis Kehormatan Notaris) itu adalah sebagai wujud pelaksanaan prinsip keseimbangan antara negara dan masyarakat serta asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) yang merupakan asas universal semata-mata demi pelayanan kepada masyarakat.¹³ Tujuannya adalah agar bukan negara saja yang memegang peran utama dalam penerapan UUN secara keseluruhan, namun UU itu juga memberikan peran kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan, termasuk didalamnya pembinaan yang dilakukan oleh menteri terhadap Notaris.¹⁴ Terhadap asas keseimbangan itu, Pasal 67 UUN Jo. Pasal 66A UUN-P merupakan bentuk penerapan asas keseimbangan, di mana meskipun pengawasan dan/atau pembinaan terhadap Notaris itu dilaksanakan oleh Menteri dengan dasar Notaris itu diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah, namun pelaksanaannya didelegasikan kepada Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris yang diisi oleh unsur negara dan unsur masyarakat.¹⁵ Dengan demikian, khusus dalam konteks pelaksanaan tugas dan fungsi Majelis Kehormatan Notaris, asas keseimbangan itu dapat dilihat dari anggota Majelis Kehormatan Notaris yang terdiri dari 2 (dua) orang dari unsur Pemerintah dan 5 (lima) orang dari unsur masyarakat, yang

meliputi 3 (tiga) orang unsur notaris dan 2 (dua) orang unsur akademisi atau ahli.

Selanjutnya dalam menjalankan delegasi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia itu, tentunya kepada Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris diberikan hak untuk menggunakan instrumen hukum administrasi dalam menjalankan urusan Pemerintah. Salah satu instrumen hukum administrasi yang digunakan dalam melaksanakan urusan Pemerintah itu adalah instrumen hukum perizinan¹⁶ yang khusus diberikan kepada Majelis Kehormatan Notaris. Bentuk instrumen hukum perizinan itu terlihat dari adanya norma yang memerintahkan bahwa untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan *persetujuan* Majelis Kehormatan Notaris untuk mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.

Adanya kata "*persetujuan*" itu pada dasarnya bukanlah sebagai bentuk untuk membatasi kekuasaan penyidik, penuntut umum, atau hakim dalam proses penegakan hukum. Namun kata tersebut digunakan sebagai sarana untuk membatasi wewenang penyidik, penuntut umum, atau hakim yang

Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris dan Pasal 55 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Terhadap Notaris.

¹³ Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Keterangan Pemerintah Mengenai RUU Tentang Jabatan Notaris, dalam *Naskah RUU Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris* (Jakarta; Sekjen DPR, 2004).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Unsur masyarakat disini bukanlah hanya dialamatkan kepada organisasi notaris saja, namun juga didukung oleh masyarakat kampus (akademisi di perguruan tinggi).

¹⁶ Ridwan mendefenikan izin itu sebagai perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Lihat dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta; Rajawali Pers, 2011), hlm 201

terlalu luas. Khususnya ditujukan kepada penyidik polisi sebagai corong utama terjadinya suatu proses hukum pidana yang sering menetapkan seorang tersangka tanpa aturan yang jelas.¹⁷ Dalam hal ini, Muhaimin menyebutkan bahwa¹⁸:

"tersangka tetap menjadi tersangka, sekalipun statusnya tanpa alas hukum akibat hak diskresi polisi dan jaksa yang tanpa batas. Diskresi yang terlampau besar yang dimiliki oleh polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga masyarakat dalam menjatuhkan upaya paksa cenderung menyebabkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia terhadap tersangka, terdakwa dan terpidana".

Karena itu, dalam kerangka untuk mengendalikan diskresi yang tanpa batas tersebut, digunakanlah instrumen hukum perizinan melalui Keputusan Lembaga/ Badan Tata Usaha Negara. Wewenang memberikan izin itu adalah wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan wewenang itu diberikan adalah untuk mencapai tujuan konkret.¹⁹ Dalam hal ini, wewenang Majelis Kehormatan Notaris untuk memberikan izin adalah diberikan oleh UUJN-P dengan tujuan konkret, yaitu untuk menetapkan menyetujui atau menolak permohonan pemanggilan notaris dan/atau pengambilan fotokopi minuta akta notaris dengan produknya berupa KTUN.

Habib Adjie menyebutkan bahwa adanya wewenang untuk memeriksa notaris oleh Majelis Kehormatan Notaris itu haruslah

menempatkan akta Notaris sebagai objek utama pemeriksaan yang berisi pernyataan atau keterangan para pihak, bukan menempatkan Notaris sebagai objek pemeriksaan, sehingga tata cara atau prosedur pembuatan akta harus harus dijadikan ukuran dalam pemeriksaan tersebut.²⁰ Akta Notaris sebagai objek pemeriksaan haruslah selalu menjadi fokus Majelis Kehormatan Notaris jika ada permohonan pemanggilan Notaris dan/atau pengambilan fotokopi minuta akta notaris oleh penyidik, penuntut umum atau hakim.

Secara historis, instrumen hukum perizinan oleh Majelis Kehormatan Notaris itu adalah kewenangan "peralihan" dari Majelis Pengawas Notaris. Kewenangan itu termuat dalam Pasal 66 UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Substansi Pasal 66 itu imperatif dilakukan oleh penyidik, penuntut umum atau hakim dengan batasan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris yang sesuai dengan kewenangan notaris sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 UUJN.²¹ Ketentuan itu hanya berlaku dalam perkara pidana dikarenakan dalam pasal itu adalah berkaitan dengan tugas penyidik dan penuntut umum dalam ruang lingkup perkara pidana.²² Namun jika Notaris digugat secara perdata, maka izin dari Majelis Pengawas Notaris tidak diperlukan dikarenakan memang menjadi hak setiap orang untuk mengajukan gugatan jika ada

¹⁷ Muhaimin, Penetapan Tersangka Tidak Ada Batas Waktu, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 20 No. 2 (2020), hlm 282.

¹⁸ *Ibid*, hlm 285.

¹⁹ Bahder Johan Nasution, Penerapan Sanksi Administratif Sebagai Sarana Pengendali Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak Notaris, *Recital Review*, Vol. 2 No.1 (2020), hlm 3.

²⁰ Habib Adjie, *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, (Bandung; Refika Aditama, 2011), hlm 7.

²¹ *Ibid*.

²² *Ibid*.

hak-haknya terlanggar dengan dibuatkannya akta Notaris.²³

Kemudian sebagai akibat ketentuan Pasal 66 itu dinilai telah menghambat proses penegakan hukum terhadap pejabat Notaris, maka pada kemudian hari keberadaan Pasal 66 itu diadakan uji materiil (*judicial review*) oleh pihak yang berkepentingan ke Mahkamah Konstitusi. Hasilnya adalah kewenangan Majelis Pengawas Notaris (Daerah) menyangkut Pasal 66 itu dihapuskan dan dinyatakan tidak berlaku dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012. Dalam hal ini, jika ditilik kontruksi dalam Pasal 66 UUJN itu, memang izin didalam pasal tersebut terkesan menghalangi-halangi proses penegakan hukum terhadap Notaris yang melakukan maladministrasi dikarenakan tidak jelasnya rentan waktu pemeriksaannya, sehingga KTUN dengan substansi izin mengenai persetujuan atau penolakan permohonan pemanggilan Notaris dan/ atau akta Notaris oleh penyidik, penuntut umum atau hakim tentunya akan berlarut-larut proses hukumnya. Oleh sebab itu, wajar jika Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan itu untuk seluruhnya.

Namun setelah diadakan perubahan dalam batang tubuh UU Nomor 30 Tahun 2004 dengan UU Nomor 2 Tahun 2014, kewenangan yang telah dihapuskan dan dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi itu muncul dan diatur kembali dalam Pasal 66 UU Nomor 2 Tahun 2014 dengan ketentuan bahwa ayat (1) dalam Pasal 66 itu diubah dan ditambah 2 (dua) ayat lainnya, yakni ayat (3) dan ayat (4). Alasan dimasukkannya lagi Pasal 66 ayat (1)

UUJN-P itu adalah²⁴: a) Notaris selaku pejabat umum yang dalam menjalankan jabatannya menggunakan lambang negara merupakan personifikasi suatu negara, harus diperlakukan khusus dalam penegakan hukum dalam kaitannya dengan pelaksanaan jabatannya; b) Notaris karena jabatannya wajib untuk merahasiakan, memiliki kewajiban ingkar yaitu kewajiban untuk menolak memberikan kesaksian berkaitan dengan rahasia jabatannya. Dengan demikian, notaris selaku pejabat publik itu melekat hak-hak istimewa sebagai konsekuensi predikat kepejabatannya yang dimilikinya itu.²⁵

Kendati telah dilakukan perubahan norma hukum, namun bukan berarti sudah menyelesaikan masalah menyangkut keberadaan Pasal 66 UUJN-P itu. Namun tentang bataskewenangan Majelis Kehormatan Notaris yang mengacu pada ketentuan Pasal 66 itu masih mengalami perdebatan, sehingga muncul banyak pemahaman yang berakibat dilakukannya lagi upaya hukum *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi agar pasal itu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 72/PUU-XII/2014; Nomor 22/PUU-XVII/2019 dan Nomor 16/PUU-XVIII/2020.

Terhadap adanya upaya hukum itu, seharusnya para pihak yang merasa dirugikan dengan keberlakuan Pasal 66 UUJN-P itu tidak perlu terlalu sibuk dan tergesa-gesa dalam mencari kerangka hukum yang dapat menjelaskan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional-nya di Mahkamah Konstitusi sebagai akibat diberlakukannya Pasal 66 UUJN-P. Namun seyogyanya para

²³ *Ibid.*

²⁴ Teresia Din, Pertanggungjawaban Notaris Terhadap Akta Otentik Terindikasi Tindak Pidana, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19 No. 2, (2019), hlm 181.

²⁵ *Ibid.*

pihak itu terlebih dahulu meneliti secara lebih mendalam kerangka pengaturan menyangkut kewenangan Majelis Kehormatan Notaris. Hal demikian itu berlaku dikarenakan dalam perspektif hukum administrasi negara, Majelis Kehormatan Notaris itu hanya menjalankan tugasnya sesuai dengan porsi kewenangannya saja sebagai konsekuensi Majelis Kehormatan Notaris itu merupakan Lembaga dan/atau Badan Tata Usaha Negara yang menuntut ditegakkannya asas legalitas. Lebih dari itu, Majelis Kehormatan Notaris dapat dianggap telah melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya.

Pada Pasal 66A ayat (1) UUJN-P menyebutkan bahwa dalam melaksanakan pembinaan, Menteri membentuk Majelis Kehormatan Notaris. Pembinaan yang dimaksudkan itu meliputi pembinaan yang diberikan oleh Majelis Kehormatan Notaris Pusat dan Majelis Kehormatan Notaris Wilayah.²⁶ Mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan fungsi, syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian, struktur, organisasi, tata kerja dan anggaran Majelis Kehormatan Notaris itu diatur dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris. Pada Pasal 17 Peraturan Menteri tersebut disebutkan bahwa Majelis Kehormatan Notaris Pusat itu mempunyai tugas untuk melaksanakan pembinaan terhadap Majelis Kehormatan Wilayah yang berkaitan dengan tugasnya. Tugas dari pada Majelis Kehormatan Notaris Wilayah itu sebagaimana dimuat dalam Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri tersebut adalah:

- a. melakukan pemeriksaan terhadap permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum, dan hakim; dan
- b. memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan Notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan, dan proses peradilan.

Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) Peraturan Menteri tersebut menegaskan bahwa Majelis Kehormatan Notaris Wilayah mempunyai fungsi untuk melakukan pembinaan dalam rangka:

- a. menjaga martabat dan kehormatan Notaris dalam menjalankan profesi jabatannya; dan
- b. memberikan perlindungan kepada Notaris terkait dengan kewajiban Notaris untuk merahasiakan isi Akta.

Dari paparan singkat terhadap kerangka pengaturan kewenangan Majelis Kehormatan Notaris itu, terlihat bahwa Majelis Kehormatan Notaris itu hanya melakukan pembinaan dengan menitikberatkan pada 2 (dua) hal utama, yakni pembinaan pada aspek *Lembaga Majelis Kehormatan Notaris* dan pembinaan pada aspek *Individu Notaris*. Khusus dalam konteks pembinaan pada aspek *Individu Notaris*, Majelis Kehormatan Notaris (Wilayah) melakukan pembinaan pada saat Notaris berhadapan dengan persoalan hukum, di mana Majelis Kehormatan Notaris (Wilayah) itu melakukan pemeriksaan terhadap permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum,

²⁶ Majelis Kehormatan Notaris Pusat merupakan bentukan Menteri yang berkedudukan di ibukota Negara, sementara Majelis Kehormatan Notaris Wilayah merupakan bentukan Direktur Jenderal atas nama Menteri yang berkedudukan di ibukota provinsi.

atau hakim.²⁷ Dengan demikian, sebagaimana kewenangan yang terdapat pada lembaga pendahulunya (Majelis Pengawas Notaris), wewenang Majelis Kehormatan Notaris untuk melaksanakan instrumen hukum perizinan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 66 UUJN-P muncul apabila ada permohonan pemeriksaan dalam pelaksanaan jabatan notaris menyangkut perkara pidana sebagai akibat tugas penyidik dan penuntut umum adalah berada dalam ruang lingkup perkara pidana.

Namun persoalan yang masih mengganggu adalah, apakah Majelis Kehormatan Notaris (Wilayah) itu berwenang memeriksa dalam perkara pidana? Bukankan Majelis Kehormatan Notaris itu adalah Badan Tata Usaha Negara yang memiliki ketentuan untuk tidak mengeluarkan KTUN dalam ranah pidana. Dengan sebab itu, muncul pertanyaan pula bahwa apa sebenarnya esensi dari pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Notaris? Hal inilah yang akan dibahas dan diuraikan dibawah ini agar instrumen hukum perizinan dari Majelis Kehormatan Notaris menyangkut substansi Pasal 66 UUJN-P itu tidak diperdebatkan lagi.

2. Esensi Pemeriksaan Oleh Majelis Kehormatan Notaris

Pada dasarnya, eksistensi seorang Notaris itu mengemban 2 (dua) fungsi dan kedudukan pada saat yang bersamaan dan tidak dapat dipisahkan, yakni fungsi dan kedudukan

sebagai jabatan dan sebagai individu warga negara.²⁸ Dikatakan bersamaan dan tidak dapat dipisahkan adalah dikarenakan pada dasarnya, jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis.²⁹ Oleh karena itu, agar jabatan beserta fungsi-fungsi itu menjadi menjadi konkret dan bergerak mencapai tujuan yang hendak dicapai, maka harus adanya pemangku jabatan, yakni para pejabat sebagai orang perorangan (*natuurlijk persoon*).³⁰ Bagir Manan menjelaskan bahwa tanpa diisi oleh pejabat (*ambtsdragen*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya.³¹ Selanjutnya Bagir Manan menjelaskan pula bahwa proses pengisian jabatan itu meliputi 3 (tiga) jenis pembagian, yakni: a) Pengisian Jabatan dengan pemilihan (*election*); b) Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*); dan c) Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).³² Dengan demikian, dapat dipahami bahwa jabatan notaris itu adalah abstrak dan statis. Agar jabatan itu menjadi konkret dan bergerak untuk mencapai tujuan membuat akta otentik, maka jabatan itu harus diisi oleh pejabat Notaris sebagai individu-individu yang berkompeten untuk menjalankan jabatan itu. Pengisian jabatan notaris tersebut dilaksanakan dengan cara pengangkatan oleh pejabat yang berwenang. Setelah menyelesaikan prosesi pengangkatan,

²⁷ Evi Apita Maya, Kedudukan dan Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dalam Pembinaan Terhadap Notaris, *Jurnal IUS*, Vol 5 No. 2 (2017), hlm 261.

²⁸ Bachruddin, Gunarto dan Eko Soponyono, *Hukum Kenotariatan; Membangun Sistem Kenotariatan Indonesia Berkeadilan*, (Bandung; Refika Aditama, 2019), hlm 14.

²⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta; UII Press, 2003), hlm 64-65.

³⁰ *Ibid*

³¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta; Gama Media dan Pusat Studi Hukum FH UII, 1999), hlm. 77.

³² Bagir Manan, *Teori dan Politik... Op.Cit*, Hlm. 66.

maka individu-individu itu telah mempunyai legalitas sebagai pemangku jabatan notaris.

Akibat dari individu-individu itu telah legal memangku jabatan Notaris, maka kepada individu itu diwajibkan untuk menegakkan panji-panji etika jabatan (kode etik jabatan) dan aturan hukum yang berlaku. Pengabaian terhadap kerangka normatif itu, khususnya menyangkut pengabaian terhadap aturan jabatan Notaris, tentunya dapat mengakibatkan pejabat Notaris itu dapat dimintakan pertanggung-jawaban atas kesalahan yang telah dibuatnya dalam pelaksanaan fungsinya sebagai pejabat pembuat akta otentik. Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa tanggung jawab pejabat dalam menjalankan fungsinya dibedakan antara *tanggung jawab jabatan* dan *tanggung jawab pribadi*.³³ Menurutnya, tanggung jawab jabatan itu adalah berkenaan dengan *legalitas*, sementara tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan *fungsiaris* atau pendekatan *perilaku*.³⁴ Adanya perbedaan tersebut adalah dimaksudkan untuk menimbulkan konsekuensi hukum berupa tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara.³⁵ Selanjutnya Philipus M. Hadjon³⁶ menjelaskan pula bahwa menyangkut tanggung jawab pidana itu adalah tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab pribadi seorang pejabat adalah berhubungan dengan adanya *maladministrasi*. Sementara tanggung

gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan apabila ada hubungannya dengan *perbuatan melawan hukum*. Selanjutnya tanggung gugat perdata ini dapat pula menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur *maladministrasi*. Terakhir adalah tanggung gugat tata usaha negara yang merupakan *tanggung gugat jabatan*.

Apabila kerangka konsep di atas dihadapkan dengan konsep pembinaan yang dilaksanakan oleh Majelis Kehormatan Notaris kepada individu Notaris, tentunya hal itu telah menunjukkan koherensi teoritis dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Majelis Kehormatan Notaris. Dalam hal ini, M. Hadin Muhjad menjelaskan bahwa konsep pembinaan pada Majelis Kehormatan Notaris dapat dipahami sebagai pengayoman dan perlindungan hukum kepada Notaris yang telah melaksanakan tugas jabatannya berdasarkan asas, prinsip dan ilmu kenotariatan yang benar.³⁷ Dengan demikian, Majelis Kehormatan Notaris itu berperan untuk melindungi profesi Notaris, bukan melindungi person Notaris. Dengan kata lain, yang dilindungi adalah profesinya (baca: jabatannya) bukan Notarisnya.³⁸ Demikian juga dengan I Made Hendra Kusuma yang menerangkan bahwa pembinaan Notaris itu dilaksanakan adalah dalam kerangka menjaga martabat dan kehormatan jabatan Notaris, bukan melindungi orangnya yang kebetulan menjalankan jabatan Notaris.³⁹ Hal demikian

³³ Philipus M Hadjon (et.all), *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2012), Hlm 16.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, hlm 17

³⁷ M Hadin Muhjad, *Fungsi Majelis Kehormatan Notaris Sebagai Wujud Memberikan Perlindungan Terhadap Notaris dalam Bentuk Pembinaan*, dalam Rahmida Erliyani dan Nurunnisa (Editor), *Eksistensi Notaris dalam Dinamika Hukum dan Kebijakan*, (Yogyakarta; GENTA Publishing, 2018), Hlm 82.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ I Made Hendra Kusuma, *Problematika Notaris dalam Praktik*, (Bandung; PT Alumni, 2019), hlm 61.

itu juga diamini oleh Rahmida Erliyani dan Achmad Ratomi dengan menegaskan bahwa perlindungan hukum tersebut tidak diberikan kepada Notaris sebagai pribadi, namun lebih ditekankan kepada Notaris sebagai pejabat umum.⁴⁰ Oleh karena itu, pemeriksaan notaris oleh Majelis Kehormatan Notaris (Wilayah) adalah sebagai bentuk pemeriksaan menyangkut tanggung jawab jabatan dalam ranah hukum administrasi sebagai wujud pelaksanaan jabatan notaris. Produknya berupa izin tentang persetujuan atau penolakan atas permohonan pemanggilan Notaris dan/atau pengambilan minuta akta notaris.

Lantas, apakah Majelis Kehormatan Notaris itu berwenang memintakan tanggung jawab jabatan kepada notaris? Philipus M Hadjon menjelaskan bahwa penegakan hukum administrasi berbeda dengan penegakan hukum perdata dan pidana. Menurutnya, pengenaan sanksi administrasi dapat langsung dilakukan oleh badan/ pejabat pemerintah tanpa harus melalui proses pengadilan.⁴¹ Oleh karena Majelis Kehormatan Notaris merupakan Badan Tata Usaha Negara, maka Majelis Kehormatan Notaris itu adalah berwenang untuk memintakan tanggung jawab jabatan kepada Notaris berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak Notaris sebagai organ negara dalam arti luas. Syaratnya adalah apabila terdapat permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum dan hakim. Namun dalam penyelenggaraan wewenang itu, Majelis Kehormatan Notaris (Wilayah) tidaklah berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada Notaris dikarenakan

pengenaan sanksi administratif bukanlah ranah wewenang Majelis Kehormatan Notaris melainkan wewenang dari Majelis Pengawas Notaris.

Dengan mengikuti pendapat Philipus M. Hadjon, maka wewenang Majelis Kehormatan Notaris untuk memintakan tanggung jawab jabatan kepada Notaris adalah berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak Notaris itu yang meliputi 3 (tiga) hal, yakni berhubungan dengan wewenang; prosedur; dan substansi.⁴¹ Dalam hal ini, aspek wewenang itu haruslah diperoleh secara sah, yakni melalui sumber atribusi, delegasi dan mandat. Kemudian terhadap aspek prosedur adalah bertumpu pada asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Selanjutnya aspek substansial itu adalah menyangkut "apa" dan "untuk apa". Catat substansial menyangkut "apa" adalah berhubungan dengan tindakan sewenang-wenang, sementara cacat substansial menyangkut "untuk apa" merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.⁴² Apabila ketiga komponen legalitas itu tidak terpenuhi, tentunya dapat menyebabkan suatu tindak Notaris itu dapat dikatakan sebagai cacat yuridis dalam pelaksanaan jabatan Notaris. Hal demikian inilah yang kemudian menjadi dasar parameter bagi Majelis Kehormatan Notaris untuk melakukan pemeriksaan menyangkut tanggung jawab jabatan notaris. Pemeriksaan legalitas itu tentunya akan menghasilkan tanggung jawab jabatan dengan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

⁴⁰ Rahmida Erliyani dan Achmad Ratomi, *Eksistensi Majelis Kehormatan Notaris dalam Proses Peradilan Pidana*, dalam Rahmida Erliyani dan Nurunnisa (Editor), *Loc.Cit.* Hlm 95.

⁴¹ Philipus M. Hadjon (et.all), *Hukum Administrasi... Op.Cit.* hlm 8.

⁴² Philipus M. Hadjon (et.all), *Hukum Administrasi... Loc.Cit.*

⁴³ *Ibid*, hlm 17-19.

Hal demikian itu pula yang menjadikan alasan bagi penyidik, penuntut umum dan hakim, mengapa harus memintakan persetujuan kepada Majelis Kehormatan Notaris jika hendak mengambil fotokopi minuta akta dan/atau pemanggilan Notaris. Tujuannya adalah untuk melindungi wibawa jabatan Notaris dari pemanggilan dan/atau pengambilan fotokopi minuta akta notaris yang tidak patut atau sewenang-wenang sebagai akibat luasnya ruang diskresi penegak hukum dalam ranah pidana, sehingga dapat terjadi *overkriminalisasi*⁴⁴ suatu tindak Notaris dalam pelaksanaan jabatan Notaris. Sebagai ilustrasi, apakah Notaris dapat dihukum sebagai pelaku tindak pidana pemalsuan surat? Tentunya sangatlah tidak logis jika ada pemahaman yang menyatakan bahwa notaris itu dapat melakukan tindak pidana pemalsuan akta otentik. Pemahaman itu tentunya kontras jika dihadapkan dengan tugas Notaris yang berwenang untuk membuat akta otentik. Tidak logis jika pejabat yang khusus diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik dikatakan sebagai pemalsu surat dalam bentuk akta otentik. Sementara dilain pihak, memang menjadi tugas Notaris untuk membuat akta otentik selama tidak diserahkan kewenangan itu kepada pejabat lainnya oleh peraturan perundang-undangan. Seharusnya pemalsuan akta otentik itu tidak dialamatkan kepada Notaris, namun ditujukan kepada subjek hukum lain yang tidak mempunyai legalitas untuk membuat akta otentik. Inilah

yang penulis sebut sebagai *overkriminalisasi* terhadap Notaris.

Kemudian, mengapa Majelis Kehormatan Notaris itu harus melindungi wibawa jabatan Notaris? Alasannya, bukankah dengan dijatuhinya status sebagai tersangka kepada pejabat notaris langsung menjatuhkan wibawa jabatan Notaris sebagai jabatan kepercayaan yang *officium nobile*⁴⁵ di mata masyarakat. Padahal belum tentu kecacatan akta notaris itu merupakan suatu tindak pidana, bisa saja kecacatan akta itu muncul dikarenakan kesesatan (*dwaling*) Notaris karena kurang hati-hati, cermat dan seksama dalam merumuskan akta otentik. Namun apakah kesesatan Notaris itu harus ditindak dengan pidana pemalsuan surat? Terhadap hal ini, A. Kohar menyebutkan bahwa Notaris tidak memalsu surat, melainkan Notaris cuma meresmikan apa yang dikatakan pihak-pihak.⁴⁶

Lantas, langkah apa yang dapat ditempuh apabila akta Notaris itu terdapat cacat yuridis? Mengenai hal ini, aturan jabatan Notaris telah menentukan akibat hukum (sanksi) terhadap akta Notaris yang cacat yuridis, yakni melalui *sanksi administratif* dan *sanksi perdata*. Sanksi administratif itu merupakan wewenang Majelis Pengawas Notaris untuk menerapkannya. Dasar penetapannya dilandasi pada 2 (dua) jalan, yakni: *Pertama*, adanya KTUN dari Majelis Kehormatan Notaris, yang pada intinya menegaskan bahwa menolak permohonan penyidik, penuntut umum atau hakim dikarenakan notaris itu telah melakukan pelanggaran yang diwajibkan

⁴⁴ Lihat dalam Mahrus Ali, *Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol 25 No 3 (2018), hlm 450-471.

⁴⁵ Disebut sebagai *officium nobile* dikarenakan jabatan notaris itu sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan, di mana akta notaris itu dapat menjadi alas hukum atas harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Lihat dalam Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia; Perspektif Hukum dan Etika*, (Yogyakarta; UII Press, 2009), hlm 25.

⁴⁶ A. Kohar, *Notaris dalam Praktek Hukum*, (Bandung; Alumni, 1983), hlm 51.

atau memenuhi ketentuan yang dilarang dalam norma hukum administrasi sehingga menuntut untuk dipenuhinya tanggung jawab jabatan. Dalam hal ini, proses *verifikasi* dan *validasi* ada-tidaknya pelanggaran hukum administrasi itu dilakukan setelah Majelis Pemeriksa membaca dengan cermat dan seksama pokok perkara pidana yang disangkakan kepada Notaris sebagaimana dimuat dalam surat permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum atau hakim.⁴⁷ Disamping juga telah mendengarkan keterangan langsung dari Notaris yang bersangkutan dan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.⁴⁸ Melalui kedua proses pemeriksaan dengan menggunakan parameter unsur legalitas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, maka Majelis Kehormatan Notaris menentukan sebuah jawaban hukum melalui KTUN berupa izin atas penolakan atau persetujuan untuk pengambilan fotokopi minuta akta dan/atau pemanggilan Notaris oleh penyidik, penuntut umum atau hakim. *Kedua*, adanya laporan dari masyarakat yang disampaikan kepada Majelis Pengawas Notaris. Laporan itu menegaskan bahwa ada Notaris yang melakukan pelanggaran yang diwajibkan atau memenuhi ketentuan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Melalui hal demikian itu, muncul kewenangan Majelis Pengawas Notaris (Wilayah) untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada Notaris berdasarkan hasil pemeriksaan (laporan) Majelis Pengawas Notaris (Daerah) atas pelaksanaan jabatan Notaris dan/atau

temuan hasil pemeriksaan protokol Notaris dengan sanksi berupa peringatan tertulis; pemberhentian sementara; pemberhentian dengan hormat; atau pemberhentian dengan tidak hormat.

Kemudian menyangkut dengan sanksi perdata itu merupakan hak dari para pihak atau penghadap untuk menggugatnya ke pengadilan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa apabila ada pihak yang melakukan gugatan secara perdata kepada Notaris, maka hal ini tidak memerlukan izin dari Majelis Kehormatan Notaris dikarenakan memang hak setiap orang untuk mengajukan gugatan jika ada hak-haknya terlanggar dengan dibuatkannya akta Notaris. Bahkan, UU Jabatan Notaris pun telah memberikan peluang bagi pihak yang merasa dirugikan dengan kemunculan akta Notaris untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris. Namun tentunya penggugat itu harus bisa terlebih dahulu membuktikan kerugiannya di pengadilan sebagai akibat dikeluarkannya akta notaris. Jika hasil putusan hakim pengadilan itu menerima gugatan pemohon, maka Notaris yang bersangkutan wajib melaksanakan penggantian biaya, ganti rugi, atau bunga kepada penggugat. Dalam hal itu, Habib Adjie menyebutkan bahwa apabila atas putusan pengadilan itu Notaris tidak mampu membayar, maka disitulah Notaris dapat dinyatakan pailit. Kepailitan ini pula yang dapat dijadikan dasar untuk memberikan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUN oleh Majelis Pengawas Notaris.⁴⁹

⁴⁷ Lihat Pasal 23 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris.

⁴⁸ Lihat Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris.

⁴⁹ Habib Adjie, *Panafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia Berdasarkan UU No 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No 30 Tahun 2004*, (Bandung; Refika Aditama, 2015), Hlm 54

Bertolak dari paparan tersebut di atas, maka sudah seharusnya segala tindak notaris itu tidak langsung dihubungkan dengan tanggung jawab pidana tanpa didahului pemeriksaan pendahuluan melalui sarana hukum administrasi (kenotariatan) oleh Majelis Kehormatan Notaris. Dalam hal ini, tidak boleh suatu kesalahan notaris itu langsung dimintakan tanggung jawab pribadi oleh karena UUJN/UUJN-P telah mengakomodasi sanksi hukum untuk diterapkan kepada Notaris jika terjadi pelanggaran jabatan yang mengharuskan untuk ditegakkannya tanggung jawab jabatan. Bahkan Habib Adjie menyatakan bahwa pelanggaran UUJN/UUJN-P itu bukanlah merupakan tindak pidana oleh karena terhadap pelanggaran tersebut, UUJN/UUJN-P telah mengatur sanksinya dan tidak mengatur sanksi pidana.⁵⁰ Dengan demikian, menjadi beralasan bahwa dengan adanya norma menyangkut izin untuk memberikan persetujuan atau penolakan oleh Majelis Kehormatan Notaris itu telah menyebabkan pemeriksaan dalam ranah tanggung jawab jabatan (hukum administrasi) harus didahulukan prosesnya dibandingkan dengan tanggung jawab pribadi (hukum pidana).

Disamping itu, sejak awal norma dalam aturan jabatan Notaris lebih diutamakan untuk ditegakkan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 UUJN-P yang menentukan

bahwa segala kewenangan Notaris itu tunduk pada undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵¹ Terlihat bahwa ada suatu klausula *lex specialist* dalam aturan tersebut dengan menyatakan frasa "*undang-undang ini*" sebagai norma yang imperatif dengan digandeng norma hukum lainnya untuk mengisi norma hukum yang telah ada dengan frasa "*dan peraturan perundang-undangan lainnya*". Oleh sebab itu, sebagai akibat kewenangan Notaris itu tunduk dan patuh pada aturan jabatan Notaris sebagai aturan utama, tentunya penegakan hukum terhadap kesalahan notaris dalam pelaksanaan jabatan notaris haruslah diutamakan pemeriksaan melalui konstruksi hukum administrasi kenotariatan. Mengapa? Karena notaris itu adalah jabatan⁵² dan jabatan notaris itu merupakan jabatan publik.⁵³ Sebagai pemangku jabatan publik, tentunya penindakan atas kesalahan pejabat itu harus didahului dengan pemeriksaan tanggung jawab jabatan dengan sarana sanksi hukum administrasi. Karena itu, penindakan terhadap kesalahan Notaris itu tidaklah secara serta-merta langsung dikaitkan dengan tanggung jawab individu tanpa didahului dengan pemeriksaan tanggung jawab jabatan. Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa apabila substansi peraturan perundang-undangan merupakan lingkup hukum administrasi, maka tidak tepat apabila dipaksakan untuk diterapkan sanksi pidana.⁵⁴ Dengan demikian,

⁵⁰ *Ibid*, hlm 61.

⁵¹ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 2 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

⁵² Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia; Tafsir Tematik Terhadap UU No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, (Bandung; Refika Aditama, 2011), hlm 10.

⁵³ Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2009), hlm 80.

⁵⁴ Wicipto Setiadi, Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 6 No 4 (2009), Hlm 605

tentunya tidaklah tepat jika ada pendapat yang menyatakan bahwa agar peraturan perundang-undangan dapat berlaku efektif selalu disertai dengan sanksi pidana.⁵⁵

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa keberadaan Majelis Kehormatan Notaris itu adalah untuk melindungi jabatan Notaris dari prosedur pemanggilan notaris dan/atau pengambilan fotokopi minuta akta secara tidak patut dan sewenang-wenang dengan mengedepankan sarana hukum pidana, di mana seharusnya sarana hukum administrasi (kenotariatan) juga harus ditegakkan dalam pelaksanaan jabatan Notaris. Dalam hal ini, seharusnya untuk substansi yang berkaitan dengan masalah hukum administratif, sanksi hukum administratiflah yang paling efektif.⁵⁶ Bahkan, sanksi administratif yang terberat itu kemungkinan akan lebih efektif apabila dibandingkan dengan penjatuhan sanksi pidana.⁵⁷ Dengan demikian, menjadi relevanlah jika dikatakan bahwa keberadaan Majelis Kehormatan Notaris itu secara filosofis adalah dilaksanakan dalam rangka untuk melindungi notaris dari pemanggilan yang tidak sebenarnya atau sewenang-wenang dari aparat penegak hukum⁵⁸ yang keliru dalam menetapkan hukum.

Kemudian kapan kiranya tanggung jawab pribadi itu berlaku kepada Notaris? Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa tanggung jawab pribadi itu muncul apabila telah terpenuhinya unsur

maladministrasi dalam pembuatan akta otentik. Dalam hal ini, Majelis Kehormatan Notaris memeriksa terlebih dahulu, apakah kesalahan Notaris itu berkenaan dengan hukum administrasi kenotariatan atau tidak? Pemeriksaan itu dilaksanakan dengan menggunakan parameter asas legalitas (keabsahan). Setelah dilakukan pemeriksaan, maka apabila kesalahan itu tidak memiliki hubungan dengan hukum administrasi kenotariatan, maka Majelis Kehormatan Notaris dapat menerima permohonan dari penyidik, penuntut umum atau hakim untuk ditindak dengan sarana tanggung jawab individu sebagai akibat terpenuhinya unsur *maladministrasi* berdasarkan pokok perkara pidana yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum atau hakim. Namun tentunya, *maladministrasi* ini tidak dikaitkan dengan terpenuhinya unsur melawan hukum dengan delik pemalsuan akta otentik. Dengan demikian, posisi hukum pidana dalam hal ini adalah sebagai *last resort*⁵⁹ apabila terjadi kesalahan notaris dalam pelaksanaan jabatan Notaris. Oleh sebab itu, status hukum pidana hanya menjadi sarana sanksi terakhir untuk diterapkan. Sanksi pidana ini hanya untuk mengisi jika unsur pengenaan sanksi hukum administrasi tidak terpenuhi. Hal demikian ini juga disebutkan oleh Philipus M Hadjon dengan menyatakan bahwa peran penting pada pemberian sanksi didalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana.⁶⁰

⁵⁵ *Ibid*, Hlm 605-606.

⁵⁶ *Ibid*, Hlm 606

⁵⁷ *Ibid*, Hlm 607.

⁵⁸ Salim HS, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2018), hlm 179.

⁵⁹ Lihat dalam Mahrus Ali, Hukum Pidana Sebagai *Last Resort* Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 27 No. 1 (2020), hlm 68 -86.

⁶⁰ Philipus M Hadjon (et.all), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2008), hlm 245

Singkatnya, pemeriksaan dalam ranah hukum administrasi adalah sarana hukum utama yang harus ditegakkan sebelum dilakukan pemeriksaan dalam ranah hukum pidana apabila ada permohonan pengambilan fotokopi minuta akta dan/atau pemanggilan Notaris oleh penyidik, penuntut umum atau hakim, sehingga pemeriksaan dalam bidang hukum administrasi kenotariatan itu merupakan fokus hukum utama yang harus diselenggarakan sebelum diproses hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

D. Penutup

Adapun kesimpulan yang dapat dipetik dari tulisan ini bahwa Majelis Kehormatan Notaris adalah badan tata usaha negara yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan kepada lembaga Notaris. Pembinaan itu dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris kepada individu Notaris adalah dengan melakukan pemeriksaan pendahuluan dalam ranah hukum administrasi menyangkut adanya-tidaknya pelanggaran legalitas menurut aturan jabatan Notaris. Tujuannya adalah untuk menjaga wibawa jabatan Notaris agar tidak terjadi proses hukum yang tidak benar atau tidak patut bahkan sewenang-wenang dengan mengkriminalisasi tindak Notaris sebagai tindak pidana yang belum tentu merupakan kesalahan dalam hukum pidana, melainkan pelanggaran dalam ranah hukum administrasi. Saran yang dapat diberikan adalah agar tulisan ini dapat diterapkan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris. Penerapannya tentunya tetap berpijak pada kewenangan masing-masing lembaga yang berhak memeriksa notaris, sehingga tujuan kepastian dan keadilan hukum bagi pihak-pihak yang

berkepentingan atas akta Notaris itu tetap terjamin dan terjaga.

Daftar Pustaka

Buku

- Adjie, Habib, *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, (Bandung; Refika Aditama, 2011).
- Adjie, Habib, *Hukum Notaris Indonesia; Tafsir Tematik Terhadap UU No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, (Bandung; Refika Aditama, 2011).
- Adjie, Habib, *Panafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia Berdasarkan UU No 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No 30 Tahun 2004*, (Bandung; Refika Aditama, 2015).
- Anshori, Abdul Ghofur, *Lembaga Kenotariatan Indonesia; Perspektif Hukum dan Etika*, (Yogyakarta; UII Press, 2009).
- Bachruddin, Gunarto dan Eko Soponyono, *Hukum Kenotariatan; Membangun Sistem Kenotariatan Indonesia Berkeadilan*, (Bandung; Refika Aditama, 2019).
- Diantha, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2019).
- Erliyani, Rahmida dan Nurunnisa (Editor), *Eksistensi Notaris dalam Dinamika Hukum dan Kebijakan*, (Yogyakarta; GENTA Publishing, 2018).
- HS, Salim, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2018).
- Hadjon, Philipus M. (et.all), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2008).
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2009).
- Hadjon, Philipus M. (et.all), *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2012).
- Kohar, A, *Notaris dalam Praktek Hukum*, (Bandung; Alumni, 1983).
- Kusuma, I Made Hendra, *Problematika Notaris dalam Praktik*, (Bandung; PT Alumni, 2019).
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta; Gama Media dan Pusat Studi Hukum FH UII, 1999).

- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta; UII Press, 2003).
Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta; Liberty, 2008).
Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta; Rajawali Pers, 2011).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Ali, Mahrus, *Hukum Pidana Sebagai Last Resort Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 27 No. 1 (2020).
Ali, Mahrus, *Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 25 No. 3 (2018).
Din, Teresia, *Pertanggungjawaban Notaris Terhadap Akta Otentik Terindikasi Tindak Pidana*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19 No. 2, (2019).
Dahlan, *Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris Terkait Aspek Pidana Dibidang Kenotariatan*, *Jurnal Kanun*, Vol. 18 No. 1 (2016).
Lumbuun, Ronald, *Peranan Etika di dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, dalam "Himpunan Makalah, Artikel dan Rubrik yang Berhubungan dengan Masalah Hukum dan Keadilan dalam Varia Peradilan IKAHI Mahkamah Agung Republik Indonesia", Jakarta; Perpustakaan dan Layanan Informasi Biro Hukum dan Humas Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia, (2011).
Maya, Evi Apita, *Kedudukan dan Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dalam Pembinaan Terhadap Notaris*, *Jurnal IUS*, Vol 5 No. 2 (2017).
Muhaimin, *Penetapan Tersangka Tidak Ada Batas Waktu*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 20 No. 2 (2020).
Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, *Keterangan Pemerintah Mengenai RUU Tentang Jabatan Notaris*, dalam *Naskah RUU Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris* (Jakarta; Sekjen DPR, 2004).
Noor, Hendry Julian, *Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris dan Tindak Pidana Korupsi*, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2 No. 1 (2016).
Nasution, Bahder Johan, *Penerapan Sanksi Administratif Sebagai Sarana Pengendali Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak Notaris*, *Recital Review*, Vol. 2 No.1 (2020).
Ridwan, *Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Law*, Vol. 10 No. 22 (2003).
Swastika, Winda Ayu, *Politik Hukum Pembentukan Majelis Kehormatan Notaris*, *Lex Renaissance*, Vol. 1 No. 2 (2016).
Setiadi, Wicipto, *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 6 No 4 (2009).
Toruan, Henry Donald Lbn, *Legalitas Keberadaan Majelis Pengawas Notaris Dan Majelis Kehormatan Notaris*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol 20 No. 3 (2020).