

Perluasan Kewenangan Pelaporan Majelis Pengawas Notaris : Diskursus Kepastian Hukum dan Keadilan Substantif

Fenny Tria Yunita

University of Jember, Indonesia

Malik Wahyu Kurniawan

University of Jember, Indonesia

ABSTRACT

This paper aims to examine the new authority of the notary supervisory board in reporting an ethic and performance violations which committed by notary and its relation to the principles of certainty and justice. According to the Regulation issued by Minister of Law and Human Rights of the Republic of Indonesia number 15 of 2020 concerning The Procedures for Examination of the Notary Supervisory Board (MPN), the authority of MPN has being enlarged. This regulation give a bigger authority for MPN to report and make a report as the result of the implementation of notary's occupation, so that the MPN can examine and make decisions according to their own report. Otherwise, the Notary Act (UUJN) only gives MPN an authority to examine and make decisions based on reports of people who have been violated by Notary. This can be seen in Article 73 paragraph (1) of the UUJN which states that "The Regional Supervisory Council is authorized to hold sessions to examine and make decisions on public reports that can be submitted through the Regional Supervisory Council". Through a normative legal research, this paper consist on two central issues. First, the legal reasoning of new authority of MPN and its consistence with Notary Act. Second, the discourse of this new authority obtained by MPN with the principle of certainty and substantive justice.

Keywords: Notary Supervisory Council, Notary Act, The Principle of Certainty, and Substantive Justice.



Copyright © 2021 by Author(s)
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

HOW TO CITE:

Yunita, Fenny Tria & Kurniawan, Malik Wahyu. " *Tanggung Perluasan Kewenangan Pelaporan Majelis Pengawas Notaris : Diskursus Kepastian Hukum Keadilan*" (2021) 2:1 Jurnal Ilmu Kenotariatan 24-44. DOI: <<https://doi.org/10.19184/jik.v1i1.18233>>.

Submitted: 20/00/2021 Reviewed: 00/00/2021 Revised: 00/00/2021 Accepted: 00/00/2021

I. PENDAHULUAN

Hukum merupakan salah satu sarana yang dibutuhkan oleh semua orang dalam mengisi kehidupannya. Fungsi dan tujuan hukum yang terpenting adalah tercapainya keteraturan manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Keteraturan ini yang menyebabkan orang dapat hidup berkepastian, sebab tanpa keteraturan dan ketertiban, kehidupan yang wajar memang tidak mungkin.¹ Adanya kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum dalam lalu lintas hukum pada umumnya memerlukan alat bukti yang menentukan dengan jelas mengenai hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat, karena sebuah dokumen yang terjamin legalitasnya dan berkekuatan hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap orang yang terlibat dalam hubungan tersebut.² Kehadiran lembaga Notaris merupakan implementasi dari Negara dalam memberikan pelayanan kepada Masyarakat, khususnya dalam pembuatan alat bukti yang otentik yang diakui oleh Negara. Wewenang yang diberikan kepada jabatan harus ada aturan hukumnya, fungsinya ialah sebagai batasan agar jabatan dapat berjalan dengan baik, dan tidak berbenturan dengan wewenang jabatan lainnya.³

Pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi kepada Notaris, sebelum adanya UUJN, dilakukan oleh Lembaga Peradilan yang ada pada saat itu, diatur dalam Pasal 140 *Reglement op de Rechtelijke Organisatie en Het Der Justitie* (Stbl.1847 No.23), Pasal 96 *Reglement Buitengewesten*, Pasal 3

¹ Mochtar Kusumaadmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Cetakan I, (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 49-50.

² Ira Koesomawati dan Yunirman Rijan, *Ke Notaris Mengenal Profesi Notaris*, Cetakan I, (Jakarta: Raih Aksa Sukses, 2009), hlm. 6-7.

³ G.HLM.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta: Erlangga, 1999), hlm. 2.

Ordonantie Buitengerechtelijke Verrichtingen Lembaran Negara 1946 Nomor 135, dan Pasal 50 Peraturan Jabatan Notaris, kemudian pengawasan terhadap Notaris dilakukan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 dan 54 Undang Undang Nomor 13 tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Kemudian dibuat pula Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1984 tentang Tentang Tata Cara Pengawasan terhadap Notaris, Keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Nomor KMA/006/SKB/VII/1987 tentang Tata Cara Pengawasan, Penindakan, Pembelaan Diri Notaris.

Setelah berlakunya UUJN, maka badan peradilan tidak lagi melakukan pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris, tapi pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris (selanjutnya disebut MPN).⁴ Pembentukan MPN oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia kedudukannya di luar struktur organisasi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Badan ini dibentuk oleh Menteri guna mendelegasikan kewajibannya untuk mengawasi dan membina Notaris, yang meliputi perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris sesuai Pasal 67 UUJN.

Amanah akan tata cara lebih lanjut mengenai pemeriksaan MPN disampaikan oleh UUJN pada Pasal 81 yang berbunyi

⁴ Habib Adjie, *MPN Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, Cet. 1, (Bandung: Refika Aditama), 2011, hlm. 15 hlm. 1-3.

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota, susunan organisasi dan tata kerja, anggaran serta tata cara pemeriksaan Majelis Pengawas diatur dengan Peraturan Menteri.”

Pada tahun 2020, tepatnya pada tanggal 2 Juni, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Terhadap Notaris (selanjutnya disebut Permenkumham 2020) menggantikan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, dan Tata Cara Pemeriksaan MPN (selanjutnya Permenkumham 2004).

Terdapat beberapa perbedaan mendasar antara Permenkumham 2020 dengan Permenkumham 2004, salah satunya yaitu penambahan wewenang bagi MPN dalam hal membuat laporan akibat perilaku dan/atau pelaksanaan jabatan Notaris, sehingga MPN dapat memeriksa dan mengambil keputusan atas laporannya sendiri. Hal tersebut sesuai amanah Pasal 7 dan Pasal 8 Permenkumham 2020 yang berbunyi Laporan diajukan oleh pihak yang dirugikan atas dugaan pelanggaran perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris. Selain Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Laporan dapat juga berasal dari Majelis Pengawas pada jenjangnya masing-masing. Laporan yang berasal dari pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperoleh dari: (a.) hasil pemeriksaan berkala;

(b.) Proses hukum dari tingkat penyidikan sampai dengan tingkat peradilan; dan/atau (c.) fakta hukum lainnya.

UUJN selaku Undang-Undang di atasnya hanya memberi kewenangan bagi MPN untuk memeriksa dan mengambil keputusan atas laporan masyarakat yang dirugikan akibat perilaku dan/atau pelaksanaan jabatan Notaris. Hal tersebut bisa dilihat pada Pasal 73 ayat (1) UJN yang menyebutkan bahwa:

“Majelis Pengawas Wilayah berwenang menyelenggarakan sidang untuk memeriksa dan mengambil keputusan atas laporan masyarakat yang dapat disampaikan melalui Majelis Pengawas Daerah.”

Ketentuan sebelum adanya Permenkumham 2020, MPN menjalankan tugas dalam melakukan pemeriksaan dan mengambil keputusan dengan bersifat pasif dan hanya menunggu adanya laporan dari masyarakat, akan tetapi setelah adanya Permenkumham 2020, MPN dapat bekerja secara aktif dalam mencari notaris yang melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum. Dampaknya ialah, notaris harus lebih waspada dalam menjalankan tugas dan wewenangnya karena secara subjektif, MPN dapat memeriksa dan mengambil keputusan bagi notaris yang melakukan pelanggaran hukum.

Ketentuan penambahan kewenangan dari peraturan tersebut memunculkan sebuah permasalahan utama berupa disharmoni antara UJN dan Permenkumham 2020, yaitu berupa penambahan wewenang baru pada peraturan tingkat Permenkumham 2020, yang mana kewenangan tersebut tidak ada pada peraturan yang di atasnya yaitu UJN. Permasalahan tersebut secara umum dapat ditinjau pada asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, yang mana asas tersebut menyatakan bahwa Undang-Undang yang lebih

tinggi mempunyai derajat lebih tinggi sehingga terhadap peraturan yang lebih rendah dan mengatur objek yang sama harus disampingkan kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁵ Konsekuensi hukum asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* ialah:⁶ (a.) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; (b.) Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi; (c.) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.

Konsistensi mengenai peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht atau The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁷

Berdasarkan hal tersebut maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma

⁵ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 58.

⁶ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 62.

⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945), hlm. 35.

Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*.⁸

Konsep diatas dipertegas lagi pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (untuk selanjutnya UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang berbunyi sebagai berikut:

"Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

II. KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI DALAM MENGATUR KEWENANGAN LAPOR MAJELIS PENGAWAS NOTARIS

Berbagai Berbagai literatur menyebutkan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami 4 (empat) kali perubahan sejak kemerdekaan, sebagaimana diatur di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000,

⁸ *Ibid.*

UU No. 10 Tahun 2004, dan UU No. 12 Tahun 2011. Keempat aturan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut memiliki persamaan dan perbedaan yang cukup mencolok. Namun, sebenarnya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah dikenal sejak zaman kemerdekaan apabila ditelusuri lebih jauh.

Peraturan Menteri mendapatkan kedudukan sebagai peraturan lainnya di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Meskipun tidak secara spesifik masuk di dalam hierarki, namun keberadaannya tetap diakui dan bahkan dalam pelaksanaannya. Peraturan Menteri justru kedudukannya lebih tinggi daripada peraturan daerah karena di era UU No. 23 Tahun 2014, Peraturan daerah dibatalkan melalui Peraturan Menteri (Permendagri). Namun, di dalam praktik yang lain, beberapa instansi pemerintahan masih menggunakan Peraturan Menteri sebagai jenis peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan kedudukannya lebih tinggi daripada Keputusan Menteri (*beschiking*).⁹

Ketentuan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memasukkan Peraturan Menteri dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut mencantumkan Peraturan Menteri sebagai Peraturan Perundang-undangan, yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Selain itu, dalam Penjelasan

⁹ Maria Farida Indrati, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2008), hlm. 47.

Pasal & Undang-Undang tersebut dirumuskan sebagai berikut:¹⁰ (1) Maksud "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan; (2) Maksud "berdasarkan kewenangan" adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Hadirnya Permenkumham 2020 merupakan inisiasi baru dalam dunia pengawasan notaris. Peraturan tersebut muncul akibat amanah dari Pasal 67 UUJN, sehingga Menteri hukum dan HAM menerbitkan Permenkumham 2020 yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan pengawasan notaris dan melakukan pencabutan terhadap peraturan menteri sebelumnya yaitu Permenkumham nomor M.02.PR.08.10 tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris.

Pembaruan Permenkumham 2020 menimbulkan permasalahan hukum berupa MPN seharusnya tidak mendapat kewenangan untuk melaporkan notaris yang melakukan pelanggaran dalam perilaku dan/atau pelaksanaan jabatannya sebagaimana diatur pada Pasal 8 Permenkumham 2020. Alasan utama pelarangan tersebut ialah dikarenakan wewenang MPN melebihi batas apa yang amanahkan oleh UUJN, yangmana UUJN hanya mengamanahkan MPN untuk melakukan pemeriksaan dan mengambil keputusan bagi notaris yang melakukan pelanggaran baik disebabkan oleh

¹⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Dasar dan Cara Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), hlm. 242

perilaku maupun pelaksanaan jabatannya berdasarkan laporan dari masyarakat yang dirugikan.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum pada dasarnya harus memiliki nilai kepastian dan keadilan. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹¹ Peran pemerintah dan pengadilan sangat penting dalam menjaga prinsip kepastian hukum. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala. Akan tetapi, apabila pemerintah tetap tidak mau mencabut aturan yang telah dinyatakan batal itu, hal itu akan berubah menjadi masalah politik antara pemerintah dan pembentuk undang-undang.¹²

Tegasnya prinsip kepastian hukum diatas, sudah tentu bahwa kewenangan MPN pada Permenkumham 2020 bertentangan dengan UUJN, hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki mengenai tujuan hukum berupa kepastian hukum.¹³ Secara jelas beliau menerangkan bahwa, Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan

¹¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm. 59.

¹² *Ibid.*

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2008), hlm. 138.

dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala.

III. DISKURSUS PERLUASAN KEWENANGAN MAJELIS PENGAWAS NOTARIS DALAM PERSPEKTIF TUJUAN HUKUM

Pada Kajian yuridis pada kewenangan lapor yang diperoleh MPN tidak hanya dilakukan secara hukum administrasi formal saja, akan tetapi secara substansi diharapkan dapat memenuhi prinsip tujuan hukum berupa keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Pendekatan masalah mengenai keadilan substantif tidak dapat dilakukan dengan menggunakan teori hukum murni, karena yang dicari dalam teori hukuk murni adalah kebenaran formal, untuk itu digunakan pendekatan melalui penegakan hukum informal yang menurut Weber sebagai "*Khadijustiz*" dipakai untuk mendeskripsikan suatu administrasi hukum yang tidak dikaitkan pada peraturan-peraturan yang jelas dan pasti sebagai bagian dari sistem hukum yang formal-rasional, tetapi pada hukum yang substantif-rasional. Hukum substantif-rasional terdiri dari postulat-postulat etika, agama, politik serta sarana-sarana lain yang dipakai dan diterima dalam masyarakat.¹⁴

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 52.

Berdasarkan ketentuan tersebut, perlu dikaji lebih detail atas Pasal 8 Permenkumham 2020 yang merupakan dasar penambahan kewenangan lapor itu sendiri sebagai berikut:

A. Pengertian Hasil Pemeriksaan Berkala

Pada kewenangan MPN dalam melaporkan dan memutus perkara atas dasar dari hasil pemeriksaan berkala ialah bersifat tidak objektif. Hal ini disebabkan atas dasar bahwa tidak adanya pihak yang dirugikan atas pemeriksaan tersebut kecuali pihak notaris itu sendiri. Pandangan ini berdasar pada ketentuan UUJN yang mengisaratkan adanya pihak/masyarakat yang dirugikan atas tindakan yang dilakukan oleh notaris, apabila tidak ada yang dirugikan maka dikhawatirkan akan ada adanya penyalahgunaan kewenangan pada jabatan MPN baik di pusat, wilayah, maupun di daerah.

B. Proses Hukum Dari Tingkat Penyidikan Sampai Dengan Tingkat Peradilan

Kewenangan MPN yang berdasar pada hal ini lebih mengedepankan prinsip kepastian hukum sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Utrecht, yang mana kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Putusan pengadilan merupakan salah satu dari proses hukum, apabila secara putusan yang berkekuatan hukum tetap telah menyatakan bahwa pihak notaris melakukan pelanggaran, maka secara prinsip tujuan hukum proses

bagi MPN untuk memeriksa dan mengambil keputusan ialah sangat tepat. Hal itu juga didukung dengan keadaan pasti bahwa ada pihak/masyarakat yang dirugikan. Sebagai contoh, MPW Surabaya melaporkan Notaris “Devy Chrisnawati” berdasarkan temuan fakta yang terungkap ke publik. Hal tersebut disampaikan oleh Sekretaris MPW Provinsi Jawa Timur Mustiqo Vitra Ardhiansyah yang mengungkapkan pada tanggal 20 Juli, Majelis Pengawas Wilayah (MPW) Jawa Timur telah mengajukan permohonan salinan ke Pengadilan Negeri Surabaya. tim telah mengirimkan surat permohonan salinan PKPU. Dia menjelaskan, langkah itu diambil setelah ada temuan dugaan pelanggaran yang dilakukan Devy saat menjabat notaris.¹⁵

Meski demikian, untuk merealisasikannya, tim memerlukan waktu dalam menunggu salinan putusan itu. Rencananya, jika memang mendapatkan bukti terkait, tim melaporkannya terlebih dahulu ke majelis pengawas daerah (MPD). Dugaan pelanggaran yang dilakukan Devy termasuk pelanggaran berat. Sebab, Undang-Undang Jabatan Notaris memuat cara pemberhentian notaris secara tidak hormat. Pasal tersebut terdapat pada Pasal 12 UU Nomor 30 Tahun 2004. Sejalan dengan hal tersebut, kemudian Mustiqo Vitra Ardhiansyah mengatakan bahwa,

”Kami masih kumpulkan bukti. Sebab, menghentikan satu profesi bukan kewenangan kami. Melainkan kewenangan dari pusat, yakni Kementerian Hukum dan HAM.”

Meskipun belum dilakukan pemeriksaan sesuai dengan prosedur tata cara pemeriksaan terhadap notaris terlapor, akan tetapi secara prinsip tujuan hukum notaris yang bersangkutan layak untuk diperiksa oleh MPN berdasarkan laporan MPW atas putusan pengadilan yang dilakukan oleh

¹⁵ Dimas Maulana, [Majelis Pengawas Laporkan Notaris Devy Chrisnawati Untuk Diberhentikan](#), Berita media Online Jawa Pos, 27 juli 2020.

notaris tersebut.

Hal ini senada dengan teori keadilan yang disampaikan oleh John Stuart Mill yang menitikberatkan hukum bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia. Begitu pula dengan apa yang dinyatakan Bentham pada prinsip kemanfaatan, maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dalam hal ini, kebahagiaan dan kesejahteraan bagi masyarakat yang sedang atau menggunakan jasa notaris maupun bagi marwah dan martabat notaris secara kelembagaan maupun secara kepercayaan masyarakat.

C. Fakta Hukum Lainnya.

Pada dasarnya, ketentuan fakta hukum lainnya diatas tidak sesuai dengan karakteristik peraturan menteri, karena pada dasarnya pembentukan peraturan menteri sendiri dilatarbelakangi pada kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat menteri dapat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut. Apabila diperhatikan, pelaksanaan pembuatan peraturan menteri bersumber dari delegasi yaitu untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, peraturan menteri memiliki karakteristik yang hampir sama dengan Perpres hanya saja peraturan menteri berada di bawah derajat Perpres. Sementara itu, peraturan dibawah peraturan menteri tersebut merupakan jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan didasarkan atas asas kebebasan bertindak (*beleidvrijheid*)

atau beoorderings vrijheid), yang pelaksanaan kebijakan tersebut tidak atas dasar peraturan perundang-undangan karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan dan tidak ada kewenangan mengatur (*wetgever*). Jika meninjau “Fakta Hukum” tidak didapatnya sebuah kepastian hukum bahwa fakta hukum berupa apa yang dapat mengakibatkan MPN dapat melakukan pelaporan dan pemeriksaan. Oleh karena tidak jelasnya rumusan pada Pasal 8 Huruf C Permenkumham 2020 ini, maka sebaiknya untuk ditiadakan.

Ketentuan prinsip tujuan hukum atas penambahan kewenangan lapor yang diperoleh MPN pada permenkumham 2020 menurut Siti Lestariningsih, bahwa kedudukan UUJN lebih tinggi dari Permenkumham, maka bilamana jelas-jelas ada peraturan yang bertentangan, notaris sebagai praktisi hukum harus mengindahkan peraturan yang lebih tinggi dan mengesampingkan aturan dibawahnya. Selain itu, hingga saat ini belum ada sosialisasi mengenai Permenkumham 2020 kepada para notaris di daerah maupun sosialisasi secara nasional. Berdasarkan pada pernyataan tersebut menurutnya sangat perlu untuk melakukan penyesuaian atau *judicial riview* atas kewenangan Permenkumham 2020 yang bertentangan dengan UUJN diatas.¹⁶

Selanjutnya, berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh penulis terhadap notaris Esti Setyowati bahwa berbagai upaya preventif memang perlu dilakukan untuk mencegah timbulnya pelanggaran jabatan Notaris terutama dengan berkembangnya jaman dengan permasalahan hukum yang dinamis, termasuk penguatan pengawasan notaris oleh MPN.¹⁷ Pasal 73 UUJN telah mengatur secara umum kewenangan MPN dalam memeriksa pelanggaran yang dilakukan Notaris, sedangkan dalam Permenkumham Pasal 7 dan Pasal

¹⁶ Hasil wawancara penulis dengan Notaris Siti Lestariningsih yang berkantor di Jl. Kalimantan No.28 dengan SK Menteri Hukum dan HAM No. C-107 HT.03.01 THLM. 1992, pada April 2021.

¹⁷ Hasil wawancara dengan notaris Esti Setyowati yang beralamat di Jl. Srikoyo-Tegalbatu no.12, Patrang, Jember dengan SK Menteri Hukum dan HAM No. AHU-785.AHLM.02.01 tahun 2013, pada April 2021.

8 mengatur tentang hal-hal yang oleh UUJN telah diberi kewenangan untuk diatur dalam Peraturan dibawah Undang-Undang. Hal ini sebagaimana dalam Pasal 81 UUJN menyebutkan yaitu ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota, susunan organisasi dan tata kerja, anggaran serta tata cara pemeriksaan Majelis Pengawas diatur dengan Peraturan Menteri, sehingga UUJN telah memberikan kewenangan bagi Menkumham untuk membuat Permenkumham No. 15 tahun 2020 yang kemudian tercantum dalam menimbang pembentukan Permenkumham 15 tahun 2020 yaitu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 81 UUJN, perlu menetapkan Permenkumham tentang Tata cara pemeriksaan Majelis Pengawas terhadap Notaris. Melalui Permenkumham 2020 diatas, diharapkan Notaris selalu lebih berhati-hati dalam menjalankan jabatan maupun kewenangannya dalam membuat akta otentik, sehingga pelanggaran jabatan Notaris dapat diminimalisir atau dicegah apabila dilakukan pemeriksaan berkala oleh MPN.

Berkaitan dengan prinsip tujuan hukum dan relevansinya dengan pengawasan notaris menurut Bambang Rantam Sariwanto, penambahan kewenangan lapor yang bertentangan dengan UUJN didukung dengan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Bambang menyatakan bahwa penambahan kewenangan tersebut merupakan pengembangan atas pembinaan dan pengawasan terhadap notaris dengan tujuan untuk menguatkan MPN dalam menjaga marwah jabatan, hal itu disebabkan oleh belum maksimalnya kedudukan MPN pada Permenkumham 2004¹⁸. Senada dengan Sekretaris Jendral Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Winanto Wiryomartani Selaku Wakil Ketua Majelis Pengawas Pusat Notaris Republik Indonesia juga menjelaskan bahwa

¹⁸ Disampaikan dalam webinar nasional yang diselenggarakan oleh Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret dengan tema “Peningkatan Fungsi Pengawasan oleh Majelis Pengawas Notaris”, pada Desember 2020.

hadirnya penambahan kewenangan lapor tersebut merupakan penyempurnaan atas tata cara majelis pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan terhadap Notaris.

Konsep pengaturan wewenang MPN diharapkan tidak hanya berpusat pada prinsip keadilan saja, akan tetapi juga memperhatikan prinsip kepastian hukum, sinkronisasi dan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan. Untuk merumuskan konsep pengaturan wewenang MPN yang lebih mencerminkan aspek tujuan hukum, maka penulis akan melakukan perbandingan hukum pengawasan notaris dengan negara Belanda. Lembaga pengawas Notaris di Belanda merupakan bagian dari asosiasi *civil law* Notaris Kerajaan Belanda adalah profesional organisasi hukum di bawah kerajaan yang diatur dalam *Wet en regelgeving Notariaat / Act of 3 April 1999 containing the statutory rules governing the office of Notarys*, Undang-Undang 3 April 1999 berisi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kantor Notaris.¹⁹

Perubahan atas Undang-Undang Pencegahan Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme per 1 Januari 2013/*Amendments to the Act on the Prevention of Money Laundering and Financing of Terrorism as of 1 January 2013*, maka sejak 1 Januari 2013 pengawasan Notaris tidak hanya dilakukan oleh Organisasi Notaris Kerajaan Belanda (*koninklijke Nomortariele Beroepsorganisatie* (KNB) namun didukung pula oleh *Biro Financieel Toezicht* (BFT) (kantor pengawasan keuangan), di mana BFT memiliki peranan khusus untuk mengawasi tindak pidana pencucian Uang dan pendanaan terorisme.²⁰

Mekanisme pengawasan Notaris di Belanda menggunakan mekanisme pengawasan terpadu, pengawasan Notaris merupakan kewenangan BFT,

¹⁹ Shidqi Noer Salsa, *Hukum Pengawasan Notaris di Indonesia dan Belanda*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2020), hlm. 71.

²⁰ *Ibid.*

BFT yang menjadi penentu apakah Notaris melakukan pelanggaran atau tidak. Notaris juga memiliki kewajiban melakukan pelaporan rutin berkaitan dengan pekerjaannya sebagai Notaris kepada BFT.²¹ BFT sendiri merupakan badan administrasi independen, sebuah badan administratif independen adalah sebuah organisasi yang melakukan tugas pemerintahan di Belanda, tapi tidak langsung di bawah otoritas dari kementerian. Walaupun tidak langsung di bawah kementerian BFT tetap masih berhubungan dengan Kementerian Kehakiman dan Keamanan, dan juga Kementerian Keuangan.²²

BFT dapat memeriksa hingga memberi sanksi terhadap Notaris yang terbukti melakukan pelanggaran, jika pelanggaran terletak pada pelanggaran disiplin, maka BFT membuat pengaduan kepada dewan disiplin untuk Notaris/*De Kamer voor Het Notariaat*. Artinya, fungsi *De Kamer voor het Notariaat* hanya terbatas pada penindakan disipliner berdasarkan pengaduan dari BFT. Pengguna jasa Notaris dapat membuat aduan/pelaporan jika memiliki informasi terkait dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris. Lalu berdasarkan laporan tersebut, BFT akan memeriksa dan menentukan apakah Notaris melakukan pelanggaran atau tidak, jika melakukan pelanggaran BFT akan menentukan pelanggaran tersebut merupakan ranah pidana, hukum disipliner atau pelanggaran standar yang dilakukan oleh Notaris.

Secara sekilas kewenangan MPN di Indonesia dan Belanda memiliki kemiripan, akan tetapi kewenangan pengawasan notaris di Indonesia secara kedudukan peraturan menteri, asas, dan teori kepastian hukum melanggar Undang-undang di atasnya yakni UUJN, oleh karena itu sebagai rumusan

²¹ *Ibid.* hlm. 97.

²² *Ibid.* hlm. 99.

kedepan agar pelaksanaan MPN di Indonesia dapat berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah, maka diperlukan perubahan atas UUJN, khususnya pada Pasal 73 ayat (1) yang seharusnya menyebutkan bahwa:

“Majelis Pengawas Wilayah berwenang menyelenggarakan sidang untuk memeriksa dan mengambil keputusan atas laporan masyarakat dan/atau atas laporan oleh Majelis Pengawas pada jenjangnya masing-masing yang dapat disampaikan melalui Majelis Pengawas Daerah”.

V. KESIMPULAN

Permenkumham 2020 secara substansi seharusnya tidak boleh mengamanahkan kewenangan lapor bagi MPN jika ditinjau dari UUJN. *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori* menyatakan bahwa Undang-Undang yang lebih tinggi mempunyai derajat lebih tinggi sehingga terhadap peraturan yang lebih rendah dan mengatur objek yang sama harus disampingkan kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Kewenangan lapor yang diperoleh MPN tidak secara menyeluruh sesuai dengan prinsip tujuan hukum. Kajian substansi Pasal 8 Permenkumham 2020 sebagai berikut: a.) Hasil Pemeriksaan Berkala, pada kewenangan MPN dalam melaporkan dan memutus perkara atas dasar dari hasil pemeriksaan berkala ialah bersifat tidak objektif. Hal ini disebabkan atas dasar bahwa tidak adanya pihak yang dirugikan atas pemeriksaan tersebut

kecuali pihak notaris itu sendiri; b.) Proses Hukum Dari Tingkat Penyidikan Sampai Dengan Tingkat Peradilan, kewenangan MPN yang berdasar pada hal ini lebih mengedepankan prinsip kepastian hukum berupa dalam proses hukum tersebut dapat dipastikan ada pihak/masyarakat yang dirugikan; c.) Fakta Hukum Lainnya, Pada dasarnya, ketentuan fakta hukum lainnya diatas tidak sesuai dengan karakteristik peraturan menteri yang seharusnya bersifat konkrit. Peninjauan atas frasa “Fakta Hukum” menunjukkan ketidakpastian hukum berupa fakta hukum berupa apa yang dapat mengakibatkan MPN dapat melakukan pelaporan dan pemeriksaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali. 2001. *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan Jakarta*. Jakarta: lblam.
- Adji Samekto. 2008. *Juctice not For All Kritik Terhadap Hukum Modern dalam Prespektif Studi Ilmu Kritis*. Yogyakarta: Genta Press.
- Bagir Manan. 2004. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Dominikus Rato. 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- G.HLM.S. Lumban Tobing. 1999. *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta: Erlangga.
- Habib Adjie. 2011. *MPN Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*. Cet. 1, Bandung: Refika Aditama.
- Hans Kelsen. 1945. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.

- Ira Koesomawati dan Yunirman Rijan. 2009. *Ke Notaris Mengenal Profesi Notaris*, Cetakan I. Jakarta: Raih Aksa Sukses.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan 1, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 2008. *Laporan Kompendium Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI.
- Mochtar Kusumaadmadja dan Arief Sidharta. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Cetakan I. Bandung: Alumni.
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Satjipto Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Shidqi Noer Salsa. 2020. *Hukum Pengawasan Notaris di Indonesia dan Belanda*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Umar Said Sugiarto. 2013. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sri Sulastri. 2015 *Penegakan Hukum dalam Prespektif Keadilan Substantif*, jurnal lex librum.
- Dimas Maulana, 2020, Surabaya, Berita media Online Jawa Pos, Majelis Pengawas Laporkan Notaris Devy Chrisnawati Untuk Diberhentikan, 27 Juli 2020. <https://www.jawapos.com/surabaya/27/07/2020/majelis-pengawas-laporkan-notaris-devy-chrisnawati-untuk-diberhentikan/>