

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum, guna mewujudkan suatu kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi masyarakat Indonesia.<sup>1</sup> Untuk mencapai hal tersebut, negara melalui Menteri yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang kenotariatan yakni Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia untuk selanjutnya disebut Meteri, mengangkat seorang Notaris sebagai pejabat yang bertugas melayani kebutuhan masyarakat dalam bidang hukum keperdataan.

Sebagai pejabat yang melayani kebutuhan masyarakat, Notaris berwenang membuat suatu alat bukti tertulis berupa akta otentik dari setiap lalulintas hukum yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, seperti hubungan bisnis dibidang perbankan, pertanahan, kegiatan social, dan dalam kebutuhan lainnya, sehingga haka dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dijabarkan secara jelas dalam suatu akta otentik.

Berdasarkan Pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), akta otentik digolongkan sebagai alat bukti tertulis yang mempunyai kedudukan lebih sempurna dibandingkan akta yang dibuat dibawah tangan, hal tersebut dilihat dari beberapa hal yang ada pada akta otentik dan tidak dimiliki oleh akta bawah tangan, seperti tanggal yang pasti,

---

<sup>1</sup> Pertimbangan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

grosse dari akta otentik yang mempunyai kekuatan eksekutorial seperti halnya putusan hakim, dan kemungkinan hilangnya akta otentik lebih kecil dibandingkan akta dibawah tangan.<sup>2</sup> Sempurnanya kekuatan pembuktian sebuah akta bahkan tidak dapat dibantah dengan kesaksian tertulis atau lisan dari Notaris yang membuatnya. Karena setelah akta dibacakan dan ditandatangani, maka akta telah memiliki kekuatan otentik, yang artinya apa yang dituliskan didalam akta adalah benar sampai ada yang membuktikan sebaliknya.<sup>3</sup>

Dapat dikatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berdiri sendiri, sebagai seorang pejabat umum Notaris didelegasikan untuk menjalankan sebagian kewenangan pemerintah, yang dengan kewenangan itu tugas yang dijalankan Notaris dalam hal membuat akta otentik diakui sebagai kebenaran yang mempunyai kekuatan pembuktian formal dan kekuatan daya eksekusi, serta akta yang dikeluarkan memenuhi syarat otentisitas yang ditentukan pada asal 1868 KUH Perdata, yaitu dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum, bentuknya sesuai dengan yang ditentukan oleh undang-undang, dan pejabat umum harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.<sup>4</sup>

Secara administratif, Notaris memiliki hubungan dengan Negara dalam hal pengangkatan, pengawasan, dan pemberhentian namun, Notaris bukanlah pegawai negeri yang mendapat gaji dari pemerintah, melainkan honorarium

---

<sup>2</sup> G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cet.4, (Jakarta; Eralanga, 1996), hal.54.

<sup>3</sup> Ibid., hal 55.

<sup>4</sup> Pieter Latumeten, "Kebatalan dan Degradasi Kekuatan Bukti Akta N <https://id.scribd.com/doc/17406921/Kebatalan-Dan-Degradasi-Kekuatan-Bukti-Akta->

dari masyarakat yang mendapat pelayanan hukum dari seorang Notaris. Hal ini, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Notaris diangkat oleh Pemerintah Melalui Menteri, bukan untuk keperluan sendiri melainkan untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Oleh karenanya, institusi Notaris perlu diawasi oleh Pemerintah, agar ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris. Persyaratan tersebut termaktub dalam undang-undang dan kode etik yang mengatur profesi Notaris.

Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Notaris dilakukan secara berkesinambungan, dan dilaksanakan berdasarkan UUJN dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Terhadap Notaris (“**Permenkumham 15/2020**”). Menteri sebagai kepala Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintah dibidang Hukum dan Hak Asasi Manusia,<sup>5</sup> membentuk Majelis Pengawas Notaris untuk menjalankan kewenangannya dalam melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan pembinaan terhadap Notaris.

Majelis Pengawas Notaris (untuk selanjutnya disingkat MPN) yang terbentuk sejak berlakunya UUJN sdibagi kepada beberapa tingkatan, yakni

---

<sup>5</sup> Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Reublik Indonesia.

untuk daerah Kabupaten/Kota diselenggarakan oleh Majelis Pengawas Daerah (untuk selanjutnya disingkat MPD), untuk daerah provinsi diselenggarakan oleh Majelis Pengawas Wilayah (untuk selanjutnya disingkat MPW), dan untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta diselenggarakan oleh Majelis Pengawas Pusat (untuk selanjutnya disingkat MPP).

MPN kini telah dibentuk yang terdiri dari 9 (Sembilan) orang yaitu, 3 (tiga) orang dari unsur Pemerintah, 3 (tiga) orang dari Notaris, 3 (tiga) orang dari akademisi. Adanya anggota Majelis Pengawas dari kalangan Notaris merupakan pengawasan internal, artinya dilakukan oleh sesama Notaris yang memahami dunia Notaris, sedangkan unsur lainnya merupakan unsur eksternal yang mewakili dunia akademisi, Pemerintah, dan masyarakat.<sup>6</sup> Wewenang MPD diatur dalam UUJN dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris, terkait tugas dan kewenangan MPD diatur berdasarkan Pasal 66 UUJN.

Selanjutnya wewenang MPW selain diatur dalam UUJN, diatur juga dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Serta Anggaran Majelis Pengawas Noatari, Pemberhentian Anggota Susunan, Organisasi, Tata Kerja,

---

<sup>6</sup> Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia Banten, 29-30 Mei 2015

dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas, dan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-pw.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Wewenang MPP juga selain diatur dalam UUJN, diatur pula dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris, dan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-pw.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Majelis Pengawas Notaris sebagai wadah yang sengaja dibentuk oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris, dengan kewenangan yang dimiliki, juga sebagai representative pemerintah dalam menjembatani para penegak hukum dalam hal melakukan proses hukum yang melibatkan Notaris.

Tan Thong Kie berpendapat bahwa:<sup>7</sup>

“penyebab penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh seorang Notaris diperkirakan penyebabnya adalah moral, diseluruh dunia orang muai mengejar meteri dengan menempatkan integritas, nama baik dan martabat sebagai nomor dua dan notaris pun tidak luput dari gejala itu, jabatan Notaris dianggap sebagai sumber untuk menggali kekayaan, Kalau sebelum Perang Dunia II dipanggil kekantor Polisi saja orang sudah merasa sangat malu, kini orang masuk keluar penjara tidak merasa apa-apa”.

---

<sup>7</sup> Tan Thong Kie, Buku I Studi Notariat Serba Serbi Praktek Notaris, cet 2 (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000), hlm 249-250.

Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat berwenang menjatuhkan sanksi disipliner, sedangkan Majelis Pengawas Daerah hanya berwenang mungumpulkan fakta-fakta yuridis hasil pemeriksaan terhadap Notaris yang bersangkutan yang kemudian akan menyampaikannya kepada Majelis Pengawas Wilayah yang akan mengadili dan memutus berdasarkan berita acara yang dibuat oleh Majelis Pengawas Daerah, serta apabila diperlukan, Majelis Pengawas Wilayah akan memanggil para saksi dan memeriksa bukti- bukti yang ada. Para pihak dapat melakukan upaya banding terhadap putusan Majelis Pengawas Wilayah kepada Majelis Pengawas Pusat, dimana Majelis Pengawas Pusat akan mengadili perkara dengan memeriksa kembali para pihak yang bersangkutan dan bukti-bukti yang diajukan.

Oleh sebab itu pada saat seorang Notaris melakukan kesalahan atau pelanggaran terhadap tugasnya, maka lembaga yang berwenang untuk memeriksa dan mengadilinya adalah peradilan profesi Notaris yang dilaksanakan oleh Majelis Pengawas Notaris.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa keputusan Majelis Pengawas Notaris untuk memberhentikan seorang Notaris dari jabatannya wajib diusulkan kepada Menteri terlebih dahulu. Usulan ini disampaikan setelah Notaris yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri sebelumnya. Hal ini diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyebutkan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Dengan demikian, sesuai

dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia merupakan Pejabat Tata Usaha Negara, dengan demikian dalam hal ini keputusan pemberhentian Notaris oleh Menteri atas usulan Majelis Pengawas Notaris adalah juga keputusan Tata Usaha Negara, menimbang dalam lingkup Hukum Administrasi Negara, terdapat konsep tanggung jawab negara terhadap tindakan pemerintah, jika tindakan pemerintah merugikan individu atau merusak hak-hak mereka, individu tersebut memiliki hak untuk mengajukan klaim hukum atau kompensasi, ini dapat berkisar dari klaim atas kerugian finansial hingga permintaan untuk menghentikan tindakan administrative tertentu.<sup>8</sup>

Untuk itu perlu pembahasan lebih lanjut untuk mengkatagorikan keputusan-keputusan Majelis Pengawas yang merupakan keputusan tata usaha negara.

Karena berkaitan dengan pembahasan yang akan dibahas penulis terhadap keputusan Majelis Pengawas Notaris, dalam hal ini keputusan yang berupa teguran tertulis dari Majelis Pengawas Wilayah Notaris Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta terhadap Gunawan Tedjo. Notaris yang dianggap melakukan pelanggaran kode etik di mana yang seharusnya berdasarkan ketentuan undang-undang, Surat Keputusan Majelis Pengawas Notaris Wilayah (MPW) Notaris Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor:

---

<sup>8</sup> Aditya, Zaka Firma, *et.all*, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer: Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2023.

08/PTS/Mj.PWN.Prov.DKIJakarta/IX/2020, bersifat final dan tidak dapat dilakukan upaya banding, akan tetapi Notaris yang diberikan Surat Keputusan MPW tersebut merasa dirugikan dengan adanya surat keputusan tersebut kemudian melakukan upaya hukum berupa gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atas Surat Keputusan MPW tersebut.

Dengan dalil bahwa, Notaris dalam menjalankan kewenangan dan jabatan yang diembannya tunduk kepada UUN, Notaris dibawah naungan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang diatur dalam Pasal 67 angka (1) Undang-Undang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang melekat pada jabatan Noaris adalah kewenangan atribusi karena bersumber dari peraturan perundang-undangan. Menteri di dalam pelaksanaan pengawasan membentuk Majelis Pengawas Notaris untuk mengawasi kinerja dan etika Notaris. Majelis Pengawas Notaris merupakan satu-satunya instansi yang berwenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris. terhadap sanksi yang diterapkan oleh Majelis Pengawas Noataris tersebut dikenal dengan istilah sanksi administratif.

Kedudukan Menteri selaku Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku membawa konsekwensi terhadap Majelis Pengawas Notaris.

Kewenangan mengadili dari Badan Peradilan Tata Usaha Negara adalah dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara, sebagaimana yang

diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyatakan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termaksud sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akan tetapi atas upaya gugatan tata usaha negara yang dilakukan oleh Notaris terhadap Putusan MPW Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, MPW Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta mempunyai argumentasi lain, bahwa gugatan Notaris (penggugat) bukan merupakan kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara. Karena berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU PTUN”), bahwa dengan berpedoman kepada ketentuan tersebut, apabila dikaitkan dengan Putusan MPW yang dijadikan objek Gugatan oleh Notaris (pengugat), kemudian tidak terpenuhinya unsur suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikarenakan Putusan MPW bukan merupakan “Keputusan” dan/atau “Ketetapan” (beshickking) yang

diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat administratif, tetapi merupakan, tetapi merupakan suatu putusan Lembaga Quasi Peradilan yang tidak dapat digugat dan dibatalkan oleh suatu lembaga Peradilan, hal mana adalah jelas dan nyata. Merujuk pada penjelasan pada angka 3 UU PTUN, Jimly Asshiddiqie, menjelaskan perbedaan antara istilah “Putusan” dengan “Keputusan” dan/atau “Ketetapan/Tetapan”, yaitu sebagai berikut<sup>9</sup>:

“Istilah keputusan atau ketetapan digunakan untuk menyebut hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif (beschikkings),” sedangkan istilah “tetapan” digunakan untuk menyebut penghakiman atau pengadilan yang menghasilkan putusan (vonnis), namun, memang menggunakan istilah-istilah tersebut dalam praktik tidak terjadi sesuatu keseragaman, misalnya dalam menyebut “tetapan” menggunakan istilah “keputusan hakim.”

Oleh karena itu, berdasarkan pemikiran tersebut maka penulis merasa penting untuk mengangkat isu hukum ini dalam suatu karya ilmiah berbentuk Tesis dengan judul kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membatalkan Keputusan Majelis Pengawas, dengan melakukan studi kasus terhadap adanya perluasan pengertian dari definisi Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Keputusan MPW yang dijadikan objek sengketa Pengadilan Tata Usaha Negara, Putusan Nomor 13 K/TUN/2022.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peralihan Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010 hal. 10-11.

1. Bagaimana pengaturan tentang Majelis Pengawas Notaris menjatuhkan sanksi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Notaris?
2. Bagaimana kaitan pemenuhan unsur objek sengketa Tata Usaha Negara mengenai Keputusan Majelis Pengawas Wilayah Notaris yang dijadikan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk melakukan pengembangan ilmu hukum kedepan mengenai pengaturan kewenangan Majelis Pengawas Notaris terkait penjatuhan sanksi dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris, serta penggolongan jenis sanksi.
2. Untuk memecahkan persoalan hukum mengenai suatu Keputusan Majelis Pengawas Wilayah Notaris yang dikatakan sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara oleh Pengadilan Tata Usaha Negara serta menemukan ide dan teori hukum guna memperoleh kepastian hukum terkait status hukum Keputusan Majelis Pengawas Wilayah Notaris.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Merujuk pada kontribusi penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan teori di bidang hukum

secara khusus dalam ilmu kenotariatan, serta Penulis berharap bahwa penelitian ini dapat membawa manfaat untuk mengembangkan teori yang telah ada, serta memperkuat, memodifikasi, atau mengembangkan teori-teori, serta menambah pengetahuan baru yang relevan dengan konsep atau model yang sudah ada.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat dari penelitian ini adalah dalam rangka pengembangan ilmu hukum di bidang kenotariatan secara khusus mengenai kedudukan Majelis Pengawas Wilayah Notaris sebagaimana kriteria keputusan tata usaha negara yang mencakup aspek procedural, substansial, dan kewenangan. Kemudian untuk lebih mendalami dan menganalisis secara lebih mendalam tentang kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengatasi atau membatalkan keputusan Majelis Pengawas Wilayah Notaris terkait sanksi teguran tertulis, terfokus pada aspek hukum dan implikasi keputusan tersebut dalam konteks pengawasan Notaris.

### 1.5. Sistematika Penulisan

#### BAB I PENDAHULUAN

Bagian ini akan menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat dari penelitian

yang dilakukan serta sistematika penulisan

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini, Penulis akan menjelaskan mengenai kerangka teoritis dan kerangka konseptual yang dipakai sebagai landasan dalam melakukan penelitian dan pembahasan dalam tesis ini. Antara lain teori kepastian hukum, teori kewenangan, tinjauan tentang Notaris, Majelis Pengawas Notaris dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bagian ini, Penulis akan menjelaskan jenis penelitian dan pendekatan permasalahan yang digunakan dalam penulisan tesis ini metode pengumpulan data yang akan digunakan, serta metode analisis data.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Dalam Bab IV ini, penulis akan memaparkan hasil dari analisis dan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis. Menuliskan hasil analisis atas rumusan masalah yang telah disebutkan dengan berlandaskan pada landasan teori dan konseptual yang digunakan.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam Bab V ini, terdapat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini.