

## Eksistensi Surat Izin Pemeriksaan Majelis Kehormatan Notaris Sebagai Objek Sengketa Administratif

Rafiqah Rana, Sri Laksmi Anindita

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok

Correspondence: rafiqahrana19@gmail.com, [sri\\_laksmi\\_anindita@yahoo.com](mailto:sri_laksmi_anindita@yahoo.com)

Article Info	Abstract
<p><b>Submitted:</b> 31-05-2025 <b>Revised:</b> 02-06-2025 <b>Accepted:</b> 14-10-2025 <b>Published:</b> 14-10-2025</p> <p><b>Keywords:</b> KTUN, MKN, Notary, Procedure, Law</p>	<p><i>This study aims to analyze the legal status of the examination approval letter issued by the Notary Honorary Council (MKN) as a State Administrative Decision (KTUN) and to evaluate the procedural compliance of the notary's summons based on Supreme Court Reconsideration Decision No. 36 PK/TUN/2020. Using a normative juridical approach and case study method, the study finds that the letter meets the criteria of a KTUN and can be subject to an administrative lawsuit. However, the Supreme Court rejected objections regarding procedural violations due to the notary's attendance at the examination. The study concludes that government administrative law is more appropriate for assessing the validity of such administrative actions, emphasizing the principles of effectiveness and protection of individual rights. These findings highlight the importance of procedural understanding for notaries and the need for adequate legal assistance when facing administrative actions.</i></p>
<p><b>Kata Kunci:</b> KTUN, MKN, Notaris, Prosedur, Hukum</p>	<p><b>Abstrak</b></p> <p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis status hukum surat izin pemeriksaan dari Majelis Kehormatan Notaris (MKN) sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan mengevaluasi kesesuaian prosedur pemanggilan notaris berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 36 PK/TUN/2020. Menggunakan pendekatan yuridis normatif dan studi kasus, ditemukan bahwa surat izin tersebut memenuhi unsur KTUN dan dapat dijadikan objek gugatan administratif. Namun, Mahkamah Agung menolak keberatan atas pelanggaran prosedural karena notaris tetap hadir dalam pemeriksaan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendekatan hukum administrasi pemerintahan lebih tepat digunakan dalam menilai sah tidaknya tindakan administratif, dengan menekankan asas efektivitas dan perlindungan hak individu. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya pemahaman prosedural bagi notaris serta perlunya pendampingan hukum yang memadai dalam menghadapi tindakan administratif.</p>

### PENDAHULUAN

Profesi notaris di Indonesia memegang peran strategis sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan oleh negara untuk membuat akta otentik, memberikan kepastian hukum, dan menjamin legalitas dalam berbagai transaksi keperdataan. Kepercayaan publik terhadap notaris bertumpu pada anggapan bahwa akta yang dibuat oleh notaris adalah alat bukti yang sah dan mengikat secara hukum. Oleh karena itu, jabatan notaris sering diposisikan sebagai "*officer of public trust*" yang tidak hanya menjalankan fungsi legal, tetapi juga menjaga integritas sistem hukum secara keseluruhan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Namun demikian, posisi strategis ini juga membuat notaris berada dalam pengawasan ketat dari negara, termasuk melalui mekanisme yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris.<sup>1</sup>

Majelis Kehormatan Notaris dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, untuk mengawasi dan menilai dugaan pelanggaran kode etik atau pelanggaran administratif oleh notaris. Salah satu bentuk pengawasan tersebut adalah melalui pemberian izin pemeriksaan terhadap

<sup>1</sup> Asikin. Z, *Perlindungan Profesi dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019)

notaris jika terdapat indikasi adanya pelanggaran hukum atau administratif.<sup>2</sup> Penerbitan surat izin pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Notaris ini kerap menjadi objek gugatan di pengadilan tata usaha negara, terutama jika disinyalir terdapat cacat prosedur dalam proses pemanggilan atau pemberitahuan kepada notaris yang bersangkutan.

Kasus yang menjadi fokus penelitian ini adalah Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 36 PK/TUN/2020 yang melibatkan seorang notaris bernama Dr. Khalidin. Dalam perkara tersebut, notaris menggugat surat izin pemeriksaan yang diterbitkan oleh Majelis Kehormatan Notaris Wilayah Provinsi Riau dengan dalil bahwa panggilan pemeriksaan yang mendasarinya tidak memenuhi ketentuan hukum, yaitu jangka waktu penyampaian panggilan yang seharusnya dilakukan paling lambat lima hari sebelum hari pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015. Namun, dalam praktiknya, surat panggilan diterima oleh notaris pada hari yang sama dengan jadwal pemeriksaan, yang dianggap telah merugikan haknya untuk menyiapkan pembelaan secara layak.

Putusan Mahkamah Agung yang menolak permohonan peninjauan kembali tersebut menimbulkan perdebatan hukum yang cukup penting. Mahkamah menilai bahwa kehadiran notaris dalam pemeriksaan menunjukkan bahwa ia telah siap dan tidak merasa dirugikan secara nyata, sehingga kekeliruan prosedural tersebut tidak dianggap cukup signifikan untuk membatalkan surat izin pemeriksaan. Di sisi lain, pendekatan seperti ini menimbulkan pertanyaan apakah kehadiran notaris secara otomatis menggugurkan hak-haknya untuk menuntut perlindungan hukum berdasarkan prosedur formal.<sup>3</sup> Dalam konteks ini, muncul kebutuhan untuk meninjau ulang peran Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dalam menilai keabsahan tindakan administratif.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dua hal pokok, yaitu:

1. Apakah surat izin pemeriksaan yang diterbitkan oleh Majelis Kehormatan Notaris dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.
2. Bagaimana penerapan hukum terkait pemenuhan jangka waktu pemanggilan notaris yang menjadi dasar dari surat tersebut, dan bagaimana pendekatan hukum administrasi menilai sah tidaknya surat izin tersebut ketika prosedur formal tidak dipenuhi namun substansi dianggap tercapai.

Kajian ini menjadi penting karena di satu sisi terdapat kebutuhan untuk menjaga efektivitas lembaga pengawas dalam menindak pelanggaran, namun di sisi lain, perlindungan hak prosedural notaris sebagai warga negara juga harus diperhatikan.<sup>4</sup> Lebih lanjut, kajian ini juga akan membandingkan posisi antara Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dalam hal menilai tindakan pejabat administratif yang berdampak langsung terhadap hak dan kewajiban warga negara. Dalam konteks surat izin pemeriksaan, yang merupakan bagian dari tindakan administratif, maka penting untuk melihat apakah notaris lebih tepat dilindungi melalui jalur gugatan Keputusan Tata Usaha Negara yang disertai dengan dalil pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan prosedur administratif sebagaimana dimungkinkan dalam Pasal 21 dan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengujian terhadap tindakan administratif, termasuk kepatutan prosedur, tetap dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara melalui mekanisme gugatan, bukan permohonan administratif, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. perubahannya. Penempatan argumentasi ini menjadi strategis karena banyak notaris yang menghadapi tindakan administratif dari lembaga pengawas tanpa pemahaman yang memadai mengenai jalur hukum yang seharusnya diambil.<sup>5</sup> Penelitian ini juga menyentuh

---

<sup>2</sup> Harseptian dan Shara, "Fungsi Majelis Kehormatan Notaris Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Yang Tersangkut Kasus Pidana", *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 8, No. 2, (2023) : 352-365.

<sup>3</sup> Sibarani, "Pengawasan Majelis Pengawas Daerah Terhadap Notaris di Kabupaten Sintang Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris", *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Vol. 3, No. 3, (2020) : 135-145.

<sup>4</sup> Saraswati, M, D, A, "Disparitas Putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris yang Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat dalam Penjatuhan Sanksi Administratif Notaris (Studi Kasus Putusan No, 03/B/MPPN/X/2018 dan Putusan No, 13/B/MPPN/XII/2017)", *Jurnal Hukum Kenotariatan Otentik's*, Vol. 3, No. 1, (2021) : 5-36.

<sup>5</sup> M. Arbani, "Sistem Sanksi Dalam Pelanggaran Kumulatif Pelaksanaan Jabatan Notaris Dan Eksekusi Sanksi Yang Bersifat Kondemnator (Studi Kasus Putusan Majelis Pengawas Wilayah Notaris Daerah Istimewa

pentingnya edukasi hukum bagi notaris serta perlunya dukungan lembaga bantuan hukum bagi profesi notaris agar mereka dapat memperoleh pendampingan yang profesional saat menghadapi proses hukum, baik administratif maupun pidana.<sup>6</sup> Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi teoritis terhadap perkembangan hukum administrasi negara, tetapi juga menjadi rekomendasi praktis bagi para notaris dan lembaga pengawasnya.

## **METODE**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menelaah hukum sebagai sistem norma yang berlaku secara tertulis. Penelitian ini tidak menguji fakta empiris di lapangan, melainkan memfokuskan diri pada kajian peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan putusan pengadilan dalam rangka menilai keabsahan surat izin pemeriksaan yang diterbitkan oleh Majelis Kehormatan Notaris.

### **2. Rancangan Kegiatan**

Kegiatan penelitian ini dilakukan secara studi dokumen (dokumen legal dan akademik), dengan membandingkan ketentuan hukum positif dengan praktik administratif dalam putusan Mahkamah Agung. Penelitian dilaksanakan dalam bentuk telaah kepustakaan, penyusunan kutipan hukum, dan penalaran hukum secara deduktif.

### **3. Ruang Lingkup atau Objek**

Objek dari penelitian ini adalah surat izin pemeriksaan yang diterbitkan oleh Majelis Kehormatan Notaris, khususnya dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 36 PK/TUN/2020, serta peraturan yang mengatur tata cara penerbitannya. Fokus analisis diarahkan pada status hukum surat tersebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan ketepatan prosedur pemanggilan dalam perspektif hukum administrasi negara.

### **4. Bahan dan Alat Utama**

#### **a. Sumber Data Primer**

Data primer dalam penelitian ini adalah putusan pengadilan yang dijadikan studi kasus, yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 36 PK/TUN/2020. Putusan ini dianalisis untuk menilai argumentasi hukum dan dasar pertimbangan hakim terkait legalitas surat MKN.

#### **b. Sumber Data Sekunder**

Data sekunder terdiri atas:

##### **1) Bahan Hukum Primer**

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- b) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Jabatan Notaris
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015
- e) Permenkumham Nomor 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris

##### **2) Bahan Hukum Sekunder**

- a) Literatur, buku teks, artikel jurnal nasional dan internasional di bidang hukum administrasi negara dan hukum acara TUN
- b) Artikel ilmiah terdahulu yang relevan tentang Majelis Kehormatan Notaris dan peradilan TUN

##### **3) Bahan Hukum Tersier**

Kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan dokumen penunjang lainnya yang membantu memahami konsep dan istilah hukum yang digunakan.

### **5. Tempat**

Penelitian ini dilakukan secara kepustakaan (library research) tanpa lokasi fisik tertentu, namun memanfaatkan perpustakaan digital dan repositori ilmiah, termasuk situs Mahkamah Agung, Kemenkumham, dan database jurnal akademik (Google Scholar, GARUDA, IISTE, dan DOAJ).

### **6. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan telaah literatur, baik cetak

---

Yogyakarta Nomor 09/Pts/Mj,PWN,DIY/XI/2018”, Indonesian Notary, Vol. 2, No. 4, (2020) : 370-391.

<sup>6</sup> Rugian, I, A, Prinsip proporsionalitas dalam putusan Mahkamah Konstitusi (Studi perbandingan di Indonesia dan Jerman), Jurnal Konstitusi, Vol. 18, No. 2, (2021) : 461-479.

maupun daring. Peneliti mengakses putusan pengadilan, undang-undang, dan sumber literatur melalui situs resmi dan jurnal ilmiah nasional.

#### 7. Definisi Operasional Variabel Penelitian

Karena penelitian ini bersifat yuridis normatif, maka tidak menggunakan variabel dalam pengertian kuantitatif. Namun, definisi operasional dari isu utama dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Eksistensi, dalam penelitian ini diartikan sebagai keberadaan hukum (legal standing) suatu tindakan atau produk administratif dalam sistem hukum positif. Eksistensi dilihat dari dasar hukum pembentukan, legalitas prosedural, serta keberlakuan produk hukum tersebut dalam praktik administrasi negara.
- b. Surat izin pemeriksaan, adalah dokumen tertulis yang dikeluarkan oleh Majelis Kehormatan Notaris (MKN) sebagai bentuk persetujuan terhadap pemanggilan dan pemeriksaan notaris oleh aparat penegak hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris. Surat ini merupakan titik awal perubahan status hukum notaris dari yang dilindungi menjadi dapat diperiksa.
- c. Majelis Kehormatan Notaris (MKN), adalah lembaga administratif yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris dan berwenang memberikan persetujuan pemeriksaan terhadap notaris. Dalam konteks ini, MKN tidak hanya menjalankan fungsi etik, tetapi juga memiliki konsekuensi hukum administratif melalui produk yang dikeluarkannya.
- d. Notaris, adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan memiliki tanggung jawab hukum dalam menjalankan jabatannya. Dalam penelitian ini, notaris diposisikan sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas perlindungan prosedural dalam proses pemeriksaan oleh lembaga negara, termasuk oleh MKN.
- e. Objek, yang dimaksud dalam penelitian ini adalah surat izin pemeriksaan MKN yang dianalisis sebagai tindakan administratif konkret. Objek ini dievaluasi berdasarkan syarat formal dan substantif sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dapat digugat secara hukum.
- f. Sengketa administratif, merujuk pada konflik hukum yang timbul antara individu (dalam hal ini notaris) dan pejabat atau lembaga administratif (MKN) terkait keabsahan suatu keputusan atau tindakan. Sengketa ini terjadi dalam ranah peradilan tata usaha negara dan/atau hukum administrasi pemerintahan, khususnya ketika keputusan administratif dinilai melanggar prosedur atau asas hukum yang berlaku.

#### 8. Teknik Analisis

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis, yaitu menguraikan peraturan dan asas hukum, serta mengkaji penerapannya pada kasus konkret. Teknik penalaran yang digunakan adalah deduktif, dari norma umum ke penerapan pada objek yang dikaji.

## HASIL

### **Kualifikasi Surat Izin Pemeriksaan Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara**

Sebelum menganalisis lebih jauh mengenai status hukum surat izin pemeriksaan Majelis Kehormatan Notaris sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, penting untuk terlebih dahulu membandingkan hasil penelitian ini dengan temuan dalam studi terdahulu. Beberapa studi sebelumnya cenderung memosisikan produk hukum Majelis Kehormatan Notaris sebagai bentuk pengawasan etik yang tidak memiliki dampak administratif langsung. Misalnya, dalam penelitian yang dilakukan oleh Sodiq (2020), disebutkan bahwa keputusan Majelis Kehormatan Notaris tidak dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena dianggap hanya sebagai bentuk evaluasi internal profesi, bukan sebagai tindakan administratif final.<sup>7</sup> Pandangan ini berbeda dengan temuan dalam artikel ini, yang menyatakan bahwa surat izin pemeriksaan dari Majelis Kehormatan Notaris memenuhi semua unsur Keputusan Tata Usaha Negara karena berdampak langsung terhadap perubahan status hukum notaris dari terlindungi menjadi dapat diperiksa secara hukum.

Studi lain oleh Utomo, Suhartono, dan Isnaeni (2019) menyoroti belum adanya kepastian hukum terkait posisi surat izin MKN sebagai objek sengketa di peradilan administrasi. Penelitian tersebut mengusulkan adanya pembaruan regulatif agar produk MKN dapat dipastikan masuk dalam

---

<sup>7</sup> Moh. Sodiq, "Peranan dan Wewenang Majelis Kehormatan Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara", *Supremasi Hukum*, Vol. 7, No. 1, (2018):1-15.

rezim hukum tata usaha negara.<sup>8</sup> Dalam konteks ini, artikel ini melangkah lebih jauh dengan memberikan argumen yuridis bahwa surat tersebut memang telah memenuhi kriteria sebagai *beschikking* yang berdampak hukum, dan karena itu seharusnya tunduk pada mekanisme pengujian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Demikian pula, penelitian Widiada, Kasih, dan Purwanti (2018) membahas peran Majelis Kehormatan Notaris dalam memberikan perlindungan hukum terhadap notaris, khususnya dalam konteks pelaksanaan sanksi. Namun, mereka tidak secara eksplisit menguraikan legalitas formal dari surat izin pemeriksaan yang menjadi dasar tindakan administratif terhadap notaris. Dalam konteks ini, artikel ini mengembangkan ruang lingkup kajian dengan menempatkan surat izin tersebut sebagai produk hukum administratif yang memiliki dampak langsung terhadap status hukum notaris. Dengan demikian, posisi artikel ini bukan hanya melengkapi, tetapi juga memperluas diskursus mengenai perlindungan profesi notaris dengan menyertakan aspek legalitas formal dari tindakan MKN sebagai bagian dari kerangka hukum administrasi negara.<sup>9</sup>

Dalam sistem hukum administrasi Indonesia, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan tindakan hukum konkret yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara dalam rangka menjalankan kewenangan administratifnya. Definisi normatif mengenai Keputusan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal ini menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam bidang pemerintahan, yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, maka untuk menilai apakah surat izin pemeriksaan dari Majelis Kehormatan Notaris (MKN) merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, perlu dilakukan pengujian secara sistematis terhadap sifat, bentuk, dan akibat hukum dari surat tersebut. Setidaknya ada lima unsur yang harus dipenuhi secara kumulatif: (1) bersifat tertulis, (2) dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara, (3) bersifat konkret, (4) individual, dan (5) final serta menimbulkan akibat hukum langsung.

Surat Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah Provinsi Riau Nomor UM.MKNW.01.18-1871 tertanggal 9 Mei 2018, sebagaimana menjadi objek dalam perkara Putusan Peninjauan Kembali Nomor 36 PK/TUN/2020, pada dasarnya merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh pejabat administratif (Ketua MKNW) dan ditujukan kepada aparat penegak hukum untuk memberikan persetujuan pemeriksaan terhadap notaris yang bersangkutan. Surat tersebut secara eksplisit memberikan izin kepada penyidik untuk memanggil dan memeriksa Dr. Khalidin selaku notaris atas dugaan pelanggaran jabatan.

Ditinjau dari bentuk dan struktur hukumnya, surat ini jelas merupakan penetapan tertulis. Tidak hanya itu, surat tersebut juga bersifat individual karena ditujukan hanya kepada satu subjek, yakni Dr. Khalidin. Selain itu, substansi surat bersifat konkret, karena menyebutkan tindakan spesifik berupa pemberian persetujuan untuk melakukan pemeriksaan terhadap notaris tertentu. Surat ini juga bersifat final karena menutup proses permohonan persetujuan dan mengizinkan tindakan selanjutnya dari aparat penegak hukum. Akibat hukum yang ditimbulkan dari surat ini juga nyata dan langsung. Dengan adanya surat ini, status hukum notaris yang semula dilindungi oleh Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris yang mewajibkan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris sebelum pemanggilan oleh aparat hukum menjadi tidak lagi memerlukan perlindungan khusus. Artinya, surat ini mengubah posisi hukum notaris dari yang belum dapat diperiksa menjadi dapat diperiksa. Perubahan status hukum ini bersifat aktual dan berdampak langsung terhadap hak dan kewajiban subjek hukum yang dituju.

Dengan memenuhi semua unsur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, maka surat izin pemeriksaan dari Majelis Kehormatan Notaris Wilayah tersebut secara formil merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, secara hukum dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara apabila dianggap bertentangan dengan asas legalitas atau prosedur

---

<sup>8</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, dkk, "The Position of Honorary Council of Notary in Coaching Indonesian Notaries", *Journal of Law, Policy and Globalization*, Vol 92, (2019): 112-118.

<sup>9</sup> M. Widiada, dkk, "Eksistensi Majelis Kehormatan Notaris dalam Perlindungan Hukum terhadap Notaris", *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3, (2019):1-17.

administratif lainnya. Pengakuan terhadap surat tersebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara juga memiliki dasar dalam doktrin hukum administrasi. Menurut Indroharto, keputusan yang bersifat pengaturan umum (*regeling*) tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan keputusan yang ditujukan kepada satu orang (*beschikking*) yang bersifat konkrit dan final, termasuk dalam ranah Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>10</sup> Surat izin MKN sangat jelas merupakan *beschikking* karena ditujukan pada individu dan mengandung perintah administratif spesifik.

Dalam konteks ini, penting dipahami bahwa meskipun Majelis Kehormatan Notaris dibentuk berdasarkan struktur hukum yang bersifat etik dan profesi, tindakan yang dilakukannya dalam konteks pemberian izin pemeriksaan terhadap notaris adalah bentuk tindakan administratif.<sup>11</sup> Artinya, meskipun dilembagakan dalam struktur profesi, ketika MKN mengeluarkan keputusan yang berdampak pada hak-hak hukum individu (seperti membuka jalan bagi aparat hukum memeriksa notaris), maka tindakan tersebut tidak dapat dilepaskan dari rezim hukum administrasi negara.<sup>12</sup>

Konsekuensi dari pengakuan surat MKN sebagai Keputusan Tata Usaha Negara adalah pengawasan yudisial oleh peradilan tata usaha negara dapat diberlakukan. Ini memberikan jaminan bagi notaris atau pihak terkait untuk mendapatkan perlindungan hukum administratif apabila prosedur yang digunakan MKN dianggap tidak sah atau merugikan secara tidak proporsional. Posisi ini diperkuat oleh berbagai putusan pengadilan tata usaha negara yang menyatakan bahwa tindakan administratif oleh lembaga non-struktural tetap dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara apabila memenuhi unsur sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup> Misalnya, putusan-putusan terkait keputusan pengangkatan atau pemberhentian dosen oleh rektor universitas swasta, yang tetap dianggap sebagai KTUN karena berdampak langsung terhadap hak subjek hukum.

Salah satu alasan penting untuk mengklasifikasikan surat Majelis Kehormatan Notaris sebagai Keputusan Tata Usaha Negara adalah karena sifat otoritatifnya. Surat tersebut tidak sekadar merupakan saran, masukan, atau opini administratif, melainkan memuat penetapan resmi dari lembaga administratif yang mengikat secara hukum. Akibatnya, surat itu tidak hanya berfungsi sebagai dokumen internal, melainkan juga sebagai dasar yuridis yang memberi kewenangan hukum bagi tindakan aparat penegak hukum terhadap notaris. Penetapan seperti ini adalah ciri khas utama dari tindakan administratif yang dapat digugat melalui mekanisme hukum.<sup>14</sup>

Dalam doktrin administrasi publik, Keputusan Tata Usaha Negara memiliki peran untuk menjembatani antara kewenangan pemerintahan dan perlindungan hak warga negara. Oleh karena itu, pengujian terhadap legalitas dan prosedur dari Keputusan Tata Usaha Negara merupakan bentuk dari kontrol administratif yang penting dalam sistem hukum modern. Jika suatu penetapan administratif seperti surat izin MKN tidak diakui sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, maka akan terjadi kekosongan perlindungan hukum terhadap tindakan yang nyatanya memiliki dampak hukum besar.<sup>15</sup> Hal ini berpotensi menciptakan zona abu-abu dalam tata kelola administrasi negara.

Argumen bahwa surat MKN hanyalah bentuk administratif internal atau “rekomendasi etik” juga tidak sepenuhnya relevan dalam konteks ini. Meskipun MKN dibentuk untuk menangani pelanggaran etik notaris, namun tindakan memberikan izin pemeriksaan kepada penegak hukum jelas berada dalam ranah hukum administratif, bukan semata etika profesi. Kewenangan untuk memberikan atau menolak izin pemeriksaan merupakan wewenang administratif formal yang memiliki implikasi yuridis nyata. Oleh karena itu, aspek etik dalam posisi MKN tidak menghapus sifat hukum administratif dari produk yang dikeluarkannya.<sup>16</sup> Bahkan jika MKN dikategorikan sebagai lembaga semi-otonom atau lembaga profesi, surat yang dikeluarkannya tetap dapat diuji legalitasnya jika berdampak pada pihak luar. Hal ini sejalan dengan pendapat Philipus M. Hadjon, yang menyatakan

<sup>10</sup> M. Sodik, *Op.Cit*, hlmn.1-15

<sup>11</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, dkk, *Op.Cit*, hlm.112-118.

<sup>12</sup> Harseptian dan Shara, *Op.Cit*, hlm.352-365.

<sup>13</sup> M. Widiada, dkk, *Op.Cit*, hlm.1-17.

<sup>14</sup> J. Mathews, “*Proportionality balancing and constitutional governance: A comparison and theoretical reconciliation*”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, No. 4, (2017): 866-892.

<sup>15</sup> J. Bomhoff, “*Making legal knowledge work: Practising proportionality in the German Repetitorium*”, *Social dan Legal Studies*, Vol. 32, No. 1, (2023): 3-24.

<sup>16</sup> Z. Duniewska, “*Proportionality Principle in Administrative Law as a Condition of Legality of Restriction of the Rights of the Individual*”, *Studia Prawno-Ekonomieczne*, Vol. 1, No. 24, (2022): 13-28.

bahwa setiap keputusan dari badan/lembaga yang memiliki konsekuensi hukum terhadap pihak ketiga, harus tunduk pada prinsip dan pengujian hukum administrasi negara. Dengan demikian, yang menjadi kunci bukanlah siapa yang mengeluarkan keputusan, tetapi apakah keputusan tersebut memenuhi unsur-unsur administratif dan berdampak pada hak atau kewajiban seseorang.

Dalam praktik peradilan, keberadaan surat dari MKN juga telah menjadi objek sengketa di berbagai pengadilan tata usaha negara, yang artinya secara *de facto* telah diakui sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Ini menunjukkan bahwa surat tersebut tidak diperlakukan hanya sebagai dokumen koordinatif internal atau produk etik belaka. Pengakuan peradilan terhadap keberadaan sengketa ini menandakan bahwa putusan MKN memiliki posisi hukum yang jelas dalam sistem administrasi negara. Oleh karena itu, gugatan yang diajukan terhadap surat ini berada dalam koridor hukum yang sah dan logis.<sup>17</sup>

Keberadaan norma dalam Pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris yang mensyaratkan persetujuan MKN sebelum pemanggilan oleh penyidik, menunjukkan bahwa surat tersebut merupakan tahapan administratif yang wajib dipenuhi. Tanpa adanya surat persetujuan itu, pemanggilan notaris tidak memiliki dasar hukum dan dapat dianggap tidak sah. Ini menegaskan bahwa surat tersebut menjadi pintu hukum yang membuka atau menutup kewenangan pihak lain (penyidik). Maka dari itu, secara fungsional, surat tersebut merupakan instrumen administratif yang menciptakan atau mengubah status hukum seseorang, yakni ciri khas utama dari Keputusan Tata Usaha Negara.

Perspektif hukum administrasi modern menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, dan keterukuran dalam setiap tindakan administratif. Dalam konteks surat izin MKN, tidak hanya syarat substansi, tetapi juga bentuk dan prosedurnya harus tunduk pada norma hukum. Jika tindakan seperti ini tidak dapat diuji secara hukum, maka akan timbul kekosongan kontrol terhadap tindakan pejabat administratif yang potensial merugikan individu.<sup>18</sup> Oleh karena itu, pengakuan atas surat ini sebagai Keputusan Tata Usaha Negara adalah bagian dari perlindungan hukum dan *good governance*. Selain itu, ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan juga menegaskan bahwa setiap tindakan pejabat pemerintah yang menimbulkan akibat hukum harus tunduk pada asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Surat persetujuan pemeriksaan notaris termasuk tindakan yang sangat menentukan proses hukum lanjutan, sehingga logis jika harus diuji secara hukum. Pengabaian terhadap status ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi notaris sebagai warga negara yang memiliki hak atas perlindungan prosedural. Oleh karenanya, surat tersebut wajib memenuhi prinsip legalitas administratif dan dapat diuji melalui pengadilan tata usaha negara.

Dalam beberapa doktrin hukum, keputusan administratif yang membuka peluang bagi tindakan hukum lanjutan seperti penyidikan, pemanggilan, atau pemeriksaan disebut sebagai keputusan pra-yudisial. Meskipun tidak menyentuh substansi perkaranya, keputusan seperti ini sangat menentukan tahapan prosedur hukum berikutnya. Oleh sebab itu, Keputusan pra-yudisial tetap dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara jika berdampak langsung terhadap status hukum seseorang. Surat MKN sangat cocok dikelompokkan dalam kategori ini karena ia memicu tindakan hukum dari aparat lain.

Tidak mengakui surat ini sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sama saja dengan membuka peluang impunitas administratif, karena tindakan pejabat publik dibiarkan tanpa kontrol hukum. Padahal prinsip negara hukum menghendaki bahwa segala tindakan pemerintahan harus dapat diuji dan dipertanggungjawabkan. Tanpa pengakuan ini, surat dari MKN akan berada di luar kontrol hukum, padahal isinya justru mengatur nasib individu secara langsung. Oleh sebab itu, penting bagi pengadilan untuk terus menegaskan bahwa produk hukum dari lembaga seperti MKN tidak luput dari pengawasan administratif.<sup>19</sup>

Dalam praktik di negara lain yang menganut sistem administrasi publik yang kuat, pengawasan terhadap tindakan administratif lembaga profesi juga dilakukan melalui mekanisme peradilan administratif. Misalnya, di Belanda, keputusan dewan etik notaris yang memiliki dampak hukum dapat diajukan banding ke *Raad van State* sebagai badan peradilan administratif tertinggi. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan hak terhadap profesi yang diatur oleh lembaga pengawas tetap

---

<sup>17</sup> J. Jurens, "Standardizing Judicial Review of Procedural and Substantive Agency Errors", *Administrative Law Review Accord*, Vol. 6, No. 4, (2021): 1-14.

<sup>18</sup> J. Mathews, *Op.Cit*, hlm 866-892.

<sup>19</sup> J. Jurens, *Op.Cit*, hlm 1-14.

memerlukan jalur hukum yang adil dan terbuka.<sup>20</sup> Dengan demikian, pengakuan surat MKN sebagai Keputusan Tata Usaha Negara selaras dengan prinsip-prinsip internasional dalam perlindungan profesi hukum.

Selain berdampak pada hak-hak administratif notaris, surat persetujuan pemeriksaan juga memiliki potensi implikasi terhadap reputasi dan integritas profesional. Dalam banyak kasus, pemanggilan pemeriksaan oleh penyidik atas izin MKN telah memengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap notaris yang bersangkutan. Oleh karena itu, selain dampak hukum formal, surat ini juga memiliki dampak sosiologis yang signifikan. Maka dari itu, pengujian keabsahan surat ini menjadi penting tidak hanya untuk melindungi hak hukum notaris, tetapi juga martabat profesinya di mata publik.

Keputusan Mahkamah Agung dalam perkara ini sebenarnya tidak secara eksplisit membahas status surat izin MKN sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Namun, dengan menerima gugatan terhadap surat tersebut dan memprosesnya dalam sistem peradilan tata usaha negara, maka secara implisit lembaga peradilan telah mengakui bahwa surat tersebut termasuk dalam kategori KTUN. Ini menjadi preseden penting bahwa produk MKN dapat dan layak diuji legalitasnya melalui peradilan administratif, sejauh produk tersebut memenuhi unsur formal dan berdampak pada hak perorangan.

Lebih lanjut, jika surat MKN dianggap bukan Keputusan Tata Usaha Negara, maka logikanya surat tersebut tidak dapat digugat dan berada di luar jangkauan pengadilan. Hal ini akan menciptakan kekosongan kontrol hukum terhadap tindakan yang justru membuka pintu pemeriksaan hukum lebih lanjut. Dalam konteks negara hukum, tidak ada tindakan pemerintahan yang boleh kebal dari pengawasan.<sup>21</sup> Oleh karena itu, secara prinsipil, surat MKN wajib diakui sebagai Keputusan Tata Usaha Negara untuk menjaga akuntabilitas pemerintahan.

Ketiadaan mekanisme banding administratif terhadap produk MKN juga menjadi alasan perlunya jalur gugatan PTUN. Saat ini, jika seorang notaris tidak setuju terhadap surat izin pemeriksaan, satu-satunya jalur hukum yang tersedia adalah menggugat ke PTUN. Jika pengakuan terhadap surat ini sebagai KTUN ditolak, maka notaris tidak memiliki forum hukum untuk membela diri secara administratif. Ini bertentangan dengan prinsip *due process of law* yang seharusnya menjamin setiap warga negara memperoleh akses keadilan.

Selain itu, pengujian terhadap surat MKN juga dapat menjadi alat untuk memastikan bahwa prosedur pemanggilan dijalankan dengan benar dan tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Dengan adanya pengawasan peradilan, maka MKN akan terdorong untuk semakin transparan dan akuntabel dalam mengeluarkan surat izin pemeriksaan.<sup>22</sup> Pengakuan surat ini sebagai KTUN juga memberi sinyal bahwa setiap tindakan administratif termasuk yang berasal dari lembaga profesi tetap berada dalam kerangka hukum yang bisa diuji.

Dalam konteks demokrasi dan negara hukum modern, seluruh tindakan administratif harus tunduk pada asas legalitas, termasuk yang dilakukan oleh lembaga non-pemerintahan yang diberi wewenang oleh undang-undang. MKN memang bukan lembaga eksekutif konvensional, tetapi keberadaannya dan kewenangannya berasal dari mandat undang-undang. Oleh karena itu, semua produk hukum yang dikeluarkan MKN, khususnya yang berdampak pada individu, tidak bisa lepas dari prinsip legalitas administratif. Oleh sebab itu, pendekatan hukum terhadap surat izin MKN tidak boleh semata didasarkan pada karakter etik lembaga, tetapi harus melihat pada substansi dan akibat hukum dari produk tersebut. Jika akibatnya adalah berubahnya status hukum individu dan munculnya konsekuensi hukum lain, maka produk tersebut masuk dalam ruang lingkup Keputusan Tata Usaha Negara. Penilaian ini harus bersifat objektif dan berdasar pada norma hukum positif, bukan pada persepsi institusional semata.<sup>23</sup>

Penguatan pengakuan surat MKN sebagai KTUN juga memberi kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat, baik notaris, aparat penegak hukum, maupun masyarakat. Ketika surat tersebut

---

<sup>20</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, dkk, *Op.Cit*, hlm.112-118.

<sup>21</sup> Silalahi, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Ditinjau dari Perluasan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6, No. 1, (2020): 50-63.

<sup>22</sup> J. Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara dan Administrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020)

<sup>23</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, dkk, *Op.Cit*, hlm.112-118.

diuji dalam ruang hukum yang sah, maka keabsahannya dapat dipastikan dan keputusannya dapat dihormati.<sup>24</sup> Ini memberikan jaminan bahwa proses hukum terhadap notaris berjalan berdasarkan prinsip keadilan, bukan semata-mata keputusan administratif yang tidak dapat digugat. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa surat izin pemeriksaan yang diterbitkan oleh Majelis Kehormatan Notaris memenuhi seluruh unsur Keputusan Tata Usaha Negara. Surat tersebut adalah penetapan tertulis yang konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum langsung terhadap notaris. Dengan demikian, surat itu tidak hanya dapat digugat melalui mekanisme peradilan tata usaha negara, tetapi memang seharusnya berada dalam ruang lingkup pengawasan yudisial sebagai bentuk perlindungan terhadap hak warga negara.

### **Penerapan Hukum terhadap Pemenuhan Jangka Waktu dan Validitas Surat Izin Pemeriksaan**

Salah satu aspek penting dalam hukum administrasi adalah keharusan pejabat administrasi negara mematuhi prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pemanggilan notaris oleh Majelis Kehormatan Notaris, prosedur ini tercantum dalam Pasal 24 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015, yang menyatakan bahwa surat panggilan pemeriksaan harus disampaikan paling lambat lima hari sebelum tanggal pemeriksaan. Ketentuan ini dirancang untuk menjamin hak notaris dalam menyiapkan pembelaan dan menghadapi proses pemeriksaan secara proporsional dan adil.

Dalam kasus Putusan Peninjauan Kembali Nomor 36 PK/TUN/2020, ditemukan bahwa surat panggilan yang menjadi dasar diterbitkannya surat izin pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Notaris Wilayah diterima oleh notaris pada hari yang sama dengan jadwal pemeriksaan, yaitu 2 Mei 2018. Kondisi ini jelas tidak memenuhi ketentuan lima hari sebagaimana disyaratkan oleh peraturan. Notaris kemudian menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan dalil bahwa proses pemanggilan tersebut cacat secara prosedural dan tidak memberinya kesempatan untuk mempersiapkan diri.

Namun, baik di tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, hingga pada akhirnya di Mahkamah Agung, gugatan tersebut ditolak dengan pertimbangan bahwa notaris telah hadir dalam pemeriksaan. Kehadiran tersebut dianggap sebagai bukti bahwa ia siap diperiksa, sehingga kekeliruan dalam prosedur panggilan tidak dianggap substantif.<sup>25</sup> Dengan demikian, pengadilan menilai bahwa aspek formal yang dilanggar tidak cukup untuk membatalkan substansi atau tujuan dari surat izin pemeriksaan tersebut.

Argumentasi Mahkamah Agung ini menimbulkan perdebatan dalam lingkup hukum administrasi. Di satu sisi, pendekatan yang menekankan substansi di atas formalitas memang sering digunakan untuk mencegah pelemahan fungsi pengawasan. Namun di sisi lain, jika prosedur hukum tidak dipatuhi, maka akan terjadi pengaburan terhadap prinsip *due process of law* yang menjadi pilar utama hukum administrasi modern.<sup>26</sup> Prosedur bukanlah formalitas belaka, melainkan mekanisme penting untuk menjamin keadilan administratif. Dalam pendekatan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat digugat jika terdapat cacat wewenang, substansi, maupun prosedur. Maka jika prosedur pemanggilan yang menjadi dasar terbitnya surat izin tidak sesuai aturan, seharusnya hal tersebut cukup untuk mengajukan keberatan hukum. Namun dalam praktiknya, kehadiran notaris digunakan sebagai dalil untuk menggugurkan keberatan atas kekeliruan prosedural, yang berarti pengadilan lebih menekankan aspek materiil daripada formil. Di sinilah pendekatan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan menjadi relevan. Undang-Undang tersebut memberikan kerangka yang lebih luas untuk mengevaluasi sah tidaknya suatu tindakan administrasi negara. Melalui Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa pejabat administrasi wajib memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik, termasuk asas kecermatan, kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak warga negara. Maka, meskipun suatu tindakan secara substansi tampak

---

<sup>24</sup> K. Budianto dan M. Sadi, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Prenada Media, 2024).

<sup>25</sup> R. Sesung dan Mayasari, "Ethics of the Notary Profession and Challenges in the Digital Era", *Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)*, Vol. 4, No. 3, (2021): 1234-1245.

<sup>26</sup> W. Syukri, "Diskresi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Dalam Menunjang Tugas dan Fungsi Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris", *Journal Law of Deli Sumatera*, Vol. 1, No. 1, (2021): 1-10.

sah, pelanggaran terhadap prosedur tetap dapat menjadi dasar untuk membatalkan tindakan administratif tersebut.

Jika digunakan pendekatan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, maka fokus penilaian bukan hanya pada hasil, tetapi juga pada proses.<sup>27</sup> Prosedur pemanggilan yang tidak memberi cukup waktu bagi notaris untuk mempersiapkan diri jelas melanggar asas kecermatan dan perlindungan hak. Dalam hal ini, hadirnya notaris dalam pemeriksaan tidak serta merta menggugurkan pelanggaran prosedur. Bahkan dapat dikatakan bahwa kehadiran tersebut bisa terjadi karena keterpaksaan, tekanan moral, atau ketidaktahuan terhadap hak hukum. Mahkamah Agung seharusnya mempertimbangkan pendekatan integratif antara substansi dan prosedur. Dalam doktrin administrasi negara, dikenal prinsip *proportionality test*, yaitu uji terhadap apakah tindakan administratif itu (a) memiliki tujuan yang sah, (b) dilakukan dengan cara yang tepat, dan (c) tidak menimbulkan kerugian yang tidak seimbang terhadap hak warga negara.<sup>28</sup> Dalam konteks ini, tujuan pemanggilan notaris memang sah, namun cara yang digunakan yakni menyampaikan surat pada hari yang sama tidak proporsional.

Uji proporsionalitas harus dilihat sebagai alat untuk menilai keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan hak individu. Dengan menyampaikan surat panggilan di hari yang sama, maka notaris kehilangan hak fundamental untuk mempersiapkan diri. Ini menunjukkan bahwa tindakan administratif yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris, meskipun tujuannya sah, tetap memiliki cacat dalam aspek ketepatan sarana. Pengabaian terhadap prosedur ini akan menciptakan preseden buruk dalam penerapan prinsip keadilan administratif.<sup>29</sup> Pendekatan Mahkamah Agung yang lebih menekankan pada keberadaan notaris sebagai indikator “tidak ada kerugian” adalah interpretasi yang problematis. Kehadiran seseorang dalam pemeriksaan bukan berarti tindakan administratif sebelumnya sah atau diterima secara sukarela. Ada kemungkinan notaris hadir karena merasa tidak memiliki pilihan atau takut dianggap mangkir. Oleh karena itu, substansi dan niat hadirnya notaris tidak dapat dijadikan dasar pembenaran terhadap pelanggaran prosedural yang nyata.

Dalam kerangka hukum administrasi modern, pelanggaran prosedur harus tetap dianggap sebagai pelanggaran hukum, meskipun tidak menyebabkan kerugian yang tampak secara langsung.<sup>30</sup> Hal ini karena prosedur merupakan mekanisme perlindungan yang bersifat preventif, bukan remedial. Ia dirancang untuk mencegah terjadinya ketidakadilan, bukan hanya mengoreksi setelah kerugian terjadi. Maka dari itu, pendekatan yang menganggap bahwa tidak adanya kerugian berarti tidak ada pelanggaran, jelas bertentangan dengan prinsip *due process of law*. Mahkamah Agung seharusnya tidak hanya menilai akibat, tetapi juga memperhatikan proses. Keberadaan notaris dalam pemeriksaan memang secara fakta terjadi, namun bukan berarti proses yang mendahuluinya sah secara hukum. Ketika prosedur tidak dijalankan, maka tindakan administratif tersebut kehilangan legitimasi formalnya. Jika legitimasi formal diabaikan, maka akan terbuka peluang untuk pembenaran tindakan administratif lain yang melanggar hukum.

Secara teori, asas kepastian hukum menuntut bahwa seluruh tindakan pemerintah dilakukan berdasarkan hukum dan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Dalam konteks ini, ketika aturan menyatakan pemanggilan harus dilakukan lima hari sebelumnya, maka pemenuhan waktu tersebut bukanlah pilihan, melainkan kewajiban. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut tidak bisa dinilai sebagai hal teknis atau administratif biasa, melainkan pelanggaran atas asas kepastian hukum dan legalitas. Pendekatan hukum administrasi pemerintahan memungkinkan untuk menguji tindakan Majelis Kehormatan Notaris dari perspektif asas-asas umum pemerintahan yang baik. Jika mengacu pada Pasal 10 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, pejabat wajib melaksanakan tugasnya berdasarkan asas profesionalitas, proporsionalitas dan keterbukaan.<sup>31</sup> Kegagalan menyampaikan surat panggilan sesuai waktu yang ditentukan melanggar asas proporsionalitas karena tidak memberikan waktu yang adil kepada notaris.

Asas perlindungan terhadap hak individu yang termuat dalam Undang-Undang tentang

---

<sup>27</sup> M. Muhammad, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Deepublish, 2021)

<sup>28</sup> R. Sesung dan Mayasari, *Op.Cit*, hlm.1234-1245.

<sup>29</sup> Gunawan Widjaja, *Etika Profesi Notaris*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020)

<sup>30</sup> Kusroh Lailiyah, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Semarang: PT. Arr Rad Pratama, 2024)

<sup>31</sup> S. Ramadhan, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Deepublish, 2023),

Administrasi Pemerintahan menjadi semakin penting dalam perkara ini. Notaris sebagai warga negara memiliki hak untuk tahu, menyiapkan pembelaan, dan menjalani proses pemeriksaan secara adil.<sup>32</sup> Ketika hak ini diabaikan karena kesalahan prosedur, maka seharusnya negara hadir untuk memberikan perlindungan, bukan justru melegitimasi pelanggaran prosedural karena alasan efisiensi. Jika prosedur seperti ini dibiarkan, maka akan terjadi pembiasaan terhadap pelanggaran administratif oleh pejabat negara.<sup>33</sup> Pelanggaran semacam itu akan terus berulang dan tidak dianggap serius karena tidak menimbulkan sanksi. Dalam jangka panjang, hal ini akan merusak sistem tata kelola administrasi negara yang seharusnya menjunjung tinggi keadilan dan kepastian hukum.

Penalaran hukum yang menyamakan “tidak ada kerugian” dengan “tidak ada pelanggaran” adalah bentuk formalisme terbalik. Dalam hukum administrasi, pelanggaran prosedur tetap merupakan bentuk pelanggaran, terlepas dari apakah pihak yang dirugikan menyadarinya atau tidak. Oleh karena itu, kehadiran notaris dalam pemeriksaan tidak boleh dijadikan alasan untuk mengabaikan keharusan pemanggilan lima hari sebelumnya. Selain itu, dari sisi pembentukan keputusan, pelanggaran prosedur seperti ini dapat dianggap sebagai cacat yuridis. Jika suatu keputusan administratif dibentuk melalui prosedur yang tidak sesuai hukum, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan berdasarkan prinsip legalitas. Hal ini sejalan dengan teori Otto Mayer tentang *formelle Illegalität*, yaitu tindakan administratif yang secara substansi sah, tetapi prosedur pembentukannya tidak sah.<sup>34</sup>

Dalam konteks Putusan Peninjauan Kembali Nomor 36 PK/TUN/2020, Mahkamah Agung sebenarnya memiliki kesempatan untuk memperkuat prinsip *due process* dalam hukum administrasi. Sayangnya, dengan menolak permohonan hanya karena kehadiran notaris, Mahkamah cenderung mengabaikan nilai-nilai prosedural yang seharusnya dijunjung tinggi dalam negara hukum. Ini menjadi preseden yang kurang ideal bagi penegakan hukum administrasi yang adil. Meskipun pengadilan mempertimbangkan efektivitas, namun hal ini tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan prosedur. Efektivitas dalam administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan prinsip hukum. Dalam teori *Rechtsstaat*, efektivitas harus berjalan beriringan dengan legalitas dan akuntabilitas. Tanpa legalitas, maka efektivitas hanya akan menjadi alat pembenaran kekuasaan.<sup>35</sup> Oleh karena itu, penting untuk mengembangkan mekanisme korektif dalam sistem hukum administrasi agar kesalahan prosedur seperti ini tidak kembali terjadi. Salah satunya adalah melalui penguatan kontrol internal di Majelis Kehormatan Notaris untuk memastikan bahwa pemanggilan dilakukan sesuai prosedur. Selain itu, perlu juga SOP (*Standard Operating Procedure*) yang lebih jelas mengenai tenggat waktu, bukti pengiriman, dan konfirmasi penerimaan surat panggilan.

Di sisi lain, pendekatan hukum administrasi membuka kemungkinan untuk mengembangkan sistem pengaduan internal yang lebih kuat bagi notaris. Jika prosedur pemanggilan tidak dipenuhi, notaris harus memiliki hak administratif untuk menolak pemeriksaan atau mengajukan keberatan kepada otoritas di atasnya. Dengan cara ini, pelanggaran tidak langsung dibawa ke pengadilan, melainkan diselesaikan secara administratif terlebih dahulu. Dalam kerangka tersebut, penting untuk memahami bahwa UU tentang Administrasi Pemerintahan tidak menggantikan UU Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi justru memperluas ruang lingkup pengujian hukum administratif. Artinya, notaris masih dapat mengajukan gugatan ke PTUN, namun argumen yang diajukan seharusnya tidak hanya didasarkan pada ketentuan formil, tetapi juga pada prinsip-prinsip AUPB yang dilanggar. Ini akan memperkaya narasi hukum dan memberikan hakim lebih banyak landasan dalam membuat putusan yang adil.

Aspek hukum lainnya yang perlu diperhatikan adalah perlindungan reputasi profesi notaris. Pemeriksaan yang dilakukan secara tergesa-gesa tanpa prosedur yang sah dapat mencederai nama baik

---

<sup>32</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 2 Tahun 2014*, (Bandung: Refika Aditama, 2018),

<sup>33</sup> J. Juleni dan Sudarwanto, A. S., “Challenges on Obtaining Legal Protection Through Notary Honorary Council for The Notary Presumed to Commit Crime”, *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 51, No. 2, (2018): 1-10.

<sup>34</sup> Sumiarti, dkk, “Fungsi Majelis Kehormatan Notaris Ditinjau Dalam Perspektif Perlindungan Jabatan Notaris dan Kepentingan Umum”, *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 5, No. 1, (2023): 1-15.

<sup>35</sup> Amira Budi Athira dan Siti Hajati Hoesin, “Eksistensi dan Peran Lembaga Majelis Kehormatan Notaris Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Notaris (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No, 20 PK/Pid/2020)”, *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 6, No. 2, (2023): 1-15.

notaris dan berdampak pada kepercayaan masyarakat.<sup>36</sup> Oleh karena itu, kepatuhan terhadap prosedur bukan hanya untuk melindungi hukum, tetapi juga integritas profesi hukum yang bersangkutan. Jika Mahkamah Agung dalam perkara ini menyatakan bahwa pelanggaran prosedur tidak substansial, maka perlu ada kriteria yang jelas mengenai kapan pelanggaran prosedur dianggap berdampak dan kapan tidak. Tanpa kriteria yang tegas, putusan semacam ini akan menjadi preseden yang membingungkan dan membuka ruang subjektivitas hakim dalam perkara-perkara selanjutnya.

Dalam konteks pendidikan hukum, kasus ini menunjukkan pentingnya pemahaman mendalam terhadap perbedaan pendekatan antara hukum peradilan tata usaha negara dan hukum administrasi pemerintahan. Notaris dan praktisi hukum lainnya harus memahami kapan menggunakan argumentasi dari UU PTUN dan kapan menggunakan prinsip AUPB dari UU Administrasi Pemerintahan. Kesalahan dalam memilih dasar hukum akan memengaruhi hasil putusan. Maka dari itu, perlu dikembangkan pelatihan bagi notaris mengenai strategi pembelaan administratif, termasuk memahami prosedur panggilan, keberatan, dan pengujian KTUN. Pelatihan ini sebaiknya diintegrasikan dalam program pengembangan profesi berkelanjutan, agar setiap notaris memiliki kesiapan dalam menghadapi tindakan administratif.

Selain itu, keberadaan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) khusus notaris perlu segera direalisasikan. LBH ini dapat membantu notaris dalam menyusun keberatan administratif, menilai legalitas keputusan MKN, serta mendampingi proses gugatan ke pengadilan. Dengan begitu, tidak ada lagi notaris yang kehilangan haknya hanya karena tidak memahami prosedur hukum yang tersedia. Pengalaman dari kasus ini harus menjadi bahan evaluasi bersama, baik oleh lembaga legislatif, eksekutif, maupun profesi notaris. Pemerintah perlu meninjau kembali ketentuan PP No. 43 Tahun 2015 agar terdapat sanksi administratif yang jelas bagi pelanggaran prosedur pemanggilan. Regulasi yang lebih tegas akan memperkuat akuntabilitas lembaga pengawas. Dengan mempertimbangkan seluruh uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penerapan hukum terhadap prosedur pemanggilan notaris dalam perkara ini belum menjunjung tinggi prinsip keadilan prosedural secara optimal. Pendekatan hukum administrasi pemerintahan lebih tepat digunakan untuk menilai sah tidaknya tindakan tersebut, karena memberikan ruang yang lebih adil dan proporsional dalam menyeimbangkan antara efektivitas pengawasan dan perlindungan hak warga negara.<sup>37</sup>

## SIMPULAN

1. Surat Izin Pemeriksaan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Berdasarkan analisis yuridis terhadap unsur formal dan substantif, surat izin pemeriksaan yang diterbitkan oleh Majelis Kehormatan Notaris memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Surat tersebut bersifat tertulis, dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara, bersifat konkret, individual, final, serta menimbulkan akibat hukum langsung bagi notaris. Akibat hukum dimaksud adalah berubahnya status hukum notaris yang sebelumnya dilindungi menjadi dapat diperiksa oleh aparat penegak hukum. Oleh karena itu, surat tersebut sah untuk menjadi objek sengketa administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Penerapan Hukum terhadap Jangka Waktu dan Validitas Surat Izin. Dalam praktiknya, pelanggaran terhadap jangka waktu pemanggilan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (4) PP No. 43 Tahun 2015 tidak dijadikan dasar pembatalan surat izin karena notaris tetap hadir dalam pemeriksaan. Namun, pendekatan ini mengabaikan prinsip *due process of law*. Kehadiran tidak dapat digunakan untuk melegitimasi pelanggaran prosedur. Dalam perspektif hukum administrasi pemerintahan, tindakan administratif yang tidak memenuhi asas legalitas, proporsionalitas, dan perlindungan hak tetap dapat dinilai tidak sah, meskipun hasil akhirnya tercapai. Oleh sebab itu, penerbitan surat izin berdasarkan prosedur yang cacat secara formil tetap membuka ruang gugatan hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asikin, Z. *Perlindungan Profesi dalam Perspektif Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.  
Asshiddiqie, J. *Pengantar Hukum Tata Negara dan Administrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

---

<sup>36</sup> Sumiarti, dkk, *Op.Cit*, hlm.1-15.

<sup>37</sup> J. Juleni dan Sudarwanto, A. S, *Op.Cit*, hlm.1-10.

- Budianto, K. dan M. Sadi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Prenada Media. 2024.
- Gunawan Widjaja. *Etika Profesi Notaris*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Habib Adjie. *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 2 Tahun 2014*. Bandung: Refika Aditama, 2018.
- Kusroh, L., Handayani, Y., & Saraya, S. *Hukum Administrasi Negara*. Semarang: PT Arr Rad Pratama, 2024.
- Muhammad, M. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Deepublish, 2021.
- Ramadhan, S. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Deepublish, 2023.

### **Jurnal**

- Arbani, M. "Sistem Sanksi Dalam Pelanggaran Kumulatif Pelaksanaan Jabatan Notaris Dan Eksekusi Sanksi Yang Bersifat Kondemnator (Studi Kasus Putusan Majelis Pengawas Wilayah Notaris Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 09/Pts/Mj,PWN,DIY/XI/2018)", *Indonesian Notary*, Vol. 2, No. 4, (2020) : 370-391.
- Athira, Amira Budi dan Siti Hajati Hoesin, "Eksistensi dan Peran Lembaga Majelis Kehormatan Notaris Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Notaris (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No, 20 PK/Pid/2020)", *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 6, No. 2, (2023): 1-15.
- Bomhoff, J. "Making legal knowledge work: Practising proportionality in the German Repetitorium", *Social dan Legal Studies*, Vol. 32, No. 1, (2023): 3-24
- Duniewska, Z. *Proportionality Principle in Administrative Law as a Condition of Legality of Restriction of the Rights of the Individual*", *Studia Prawno-Ekonomiczne*, Vol. 1, No. 24, (2022): 13-28.
- Harseptian dan Shara, "Fungsi Majelis Kehormatan Notaris Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Yang Tersangkut Kasus Pidana", *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 8, No. 2, (2023) : 352-365.
- Juleni, J. dan Sudarwanto, A. S, "Challenges on Obtaining Legal Protection Through Notary Honorary Council for The Notary Presumed to Commit Crime", *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 51, No. 2, (2018): 1-10.
- Jurrens, J. "Standardizing Judicial Review of Procedural and Substantive Agency Errors", *Administrative Law Review Accord*, Vol. 6, No. 4, (2021): 1-14.
- "Proportionality balancing and constitutional governance: A comparison and theoretical reconciliation", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, No. 4, (2017): 866-892.
- Sesung, R. dan Mayasari, "Ethics of the Notary Profession and Challenges in the Digital Era", *Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)*, Vol. 4, No. 3, (2021): 1234-1245.
- Sibarani, "Pengawasan Majelis Pengawas Daerah Terhadap Notaris di Kabupaten Sintang Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris", *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Vol. 3, No. 3, (2020) : 135-145.
- Sodiq, Moh. "Peranan dan Wewenang Majelis Kehormatan Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara", *Supremasi Hukum*, Vol. 7, No. 1, (2018):1-15.
- Sumiarti, dkk, "Fungsi Majelis Kehormatan Notaris Ditinjau Dalam Perspektif Perlindungan Jabatan Notaris dan Kepentingan Umum", *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 5, No. 1, (2023): 1-15.
- Syukri, W. "Diskresi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Dalam Menunjang Tugas dan Fungsi Majelis Pengawas Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris", *Journal Law of Deli Sumatera*, Vol. 1, No. 1, (2021): 1-10.
- Utomo, Hatta Isnaini Wahyu, dkk, "The Position of Honorary Council of Notary in Coaching Indonesian Notaries", *Journal of Law, Policy and Globalization*, Vol 92, (2019): 112-118.
- Widiada, M. dkk, "Eksistensi Majelis Kehormatan Notaris dalam Perlindungan Hukum terhadap Notaris", *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3, (2019):1-17.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

**Rafiqah Rana, Sri Laksmi Anindita:** *Eksistensi Surat Izin Pemeriksaan Majelis Kehormatan Notaris Sebagai Objek Sengketa Administratif*

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tugas dan Fungsi, Syarat dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian, Struktur Organisasi, Tata Kerja, dan Anggaran Majelis Kehormatan Notaris.