

BAB III
KEABSAHAN KEWENANGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK
ASASI MANUSIA DALAM PENYELENGGARAAN UJIAN
PENGANGKATAN NOTARIS

3.1. *Ratio Legis* Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris

Hal yang mendasar yang dilakukan oleh peneliti Hukum atau Sarjana hukum (Jurist) pada umumnya ketika dihadapkan pada proses pembentukan, pelaksanaan dan evaluasi suatu peraturan perundang undangan adalah Ia diharuskan memiliki pengetahuan/pemahaman yang dalam dan luas tentang logika hukum (*ratio legis*) apa yang digunakan dan dijadikan pertimbangan hukum dalam proses pembentukan, pelaksanaan dan evaluasi suatu peraturan perundang undangan. Tentu dengan mengetahui *ratio legis* yang dijadikan dasar pertimbangan hukum dalam pembentukan, pelaksanaan dan evaluasi suatu peraturan perundang undangan akan berguna dalam proses membentuk, melaksanakan dan mengevaluasi suatu peraturan perundang undangan, sehingga menghasilkan peraturan perundang undangan yang dibenarkan oleh hukum baik secara materil maupun formil dan membawa kesejahteraan kepada warga masyarakat.

Secara normatif pertimbangan hukum dalam pembentukan peraturan perundang undangan didasarkan pada Lampiran II Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Dalam Peraturan tersebut pertimbangan hukum termuat dalam bagian konsiderans yang

memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Dan Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Berkaitan dengan sub pembahasan tentang *Ratio Legis*/Pertimbangan hukum yang digunakan dalam Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris. Maka pertimbangan hukum Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris, dapat kita lihat di bagian

Konsideransnya. Dimana didalam bagian konsiderans Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 menyatakan bahwa Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 didasarkan pada 2 (dua) Pertimbangan yaitu berdasarkan pada hasil evaluasi pelaksanaan serta untuk mewujudkan penilaian yang cepat dan transparan dalam pelaksanaan Ujian Pengangkatan Notaris, dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

Dari pertimbangan hukum sebagaimana disebutkan diatas diketahui bahwa Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 dibentuk untuk melakukan perbaikan terhadap Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 dengan cara merubah dan/atau menghapus beberapa ketentuan yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017. Beberapa perubahan dimaksud sebagaimana diatur dalam batang tubuh Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris antara lain.

- a. Ketentuan huruf d ayat (2) Pasal 10 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017, yang sebelumnya menyatakan Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dibuktikan dengan kelengkapan dokumen pendukung yang meliputi:
 - 1) kartu tanda penduduk;

- 2) pas foto terbaru dengan latar belakang berwarna merah;
- 3) ijazah sarjana hukum dan ijazah magister kenotariatan atau ijazah program pendidikan spesialis notariat bagi lulusan pendidikan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- 4) **surat keterangan/sertifikat magang dari Organisasi Notaris;**
- 5) sertifikat kelulusan kode etik yang diselenggarakan Organisasi Notaris;
- 6) surat keterangan telah berpartisipasi dan dicantumkan namanya paling sedikit pada 20 (dua puluh) akta dari satu kantor Notaris tempat Calon Notaris magang; dan
- 7) surat pernyataan di atas materai dari Calon Notaris bahwa yang bersangkutan tidak berstatus tersangka maupun terdakwa atas tindak pidana.

Dirubah oleh Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018, sehingga berbunyi menjadi:

- 1) kartu tanda penduduk;
- 2) pas foto terbaru dengan latar belakang berwarna merah;
- 3) ijazah sarjana hukum dan ijazah magister kenotariatan atau ijazah program pendidikan spesialis notariat bagi lulusan pendidikan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

4) **surat keterangan magang dari kantor Notaris atau sertifikat magang dari Organisasi Notaris;**

5) sertifikat kelulusan kode etik yang diselenggarakan Organisasi Notaris;

6) surat keterangan telah berpartisipasi dan dicantumkan namanya paling sedikit pada 20 (dua puluh) akta dari 1 (satu) kantor Notaris tempat Calon Notaris magang; dan

7) surat pernyataan diatas materai dari Calon Notaris bahwa yang bersangkutan tidak berstatus tersangka maupun terdakwa atas tindak pidana.

b. Ketentuan Pasal 18 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017, yang sebelumnya menyatakan bahwa Materi Ujian terdiri atas pilihan berganda dengan bobot 40% (empat puluh per seratus) dan pembuatan akta dengan bobot 60% (enam puluh per seratus). Dirubah oleh Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 sehingga menjadi Materi Ujian berupa pilihan berganda.

c. Ketentuan Pasal 20 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017, yang sebelumnya menyatakan:

Pasal 20

1) Setiap hasil Ujian wajib diumumkan oleh Direktur Jenderal.

- 2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara elektronik dalam **jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal Ujian selesai dilaksanakan.**
- 3) Dalam hal peserta Ujian dinyatakan lulus, hasil Ujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam sertifikat tanda kelulusan yang dapat diunduh secara elektronik.
- 4) Hasil Ujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diganggu gugat dan bersifat final.

dirubah oleh Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018, sehingga Ketentuan dalam Pasal 20 berbunyi:

- 1) Setiap hasil Ujian wajib diumumkan oleh Direktur Jenderal.
- 2) Pengumuman kelulusan Ujian dilakukan secara elektronik **paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal Ujian selesai dilaksanakan.**
- 3) Dalam hal peserta Ujian dinyatakan lulus, hasil Ujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam sertifikat tanda kelulusan yang dapat diunduh secara elektronik.
- 4) Hasil Ujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diganggu gugat dan bersifat final.

d. Ketentuan ayat (2) Pasal 21 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017, yang sebelumnya menyatakan bahwa:

Pasal 21

- 1) Calon Notaris yang dinyatakan tidak lulus dapat mengikuti Ujian kembali setelah 6 (enam) bulan terhitung sejak dinyatakan tidak lulus.
- 2) Dalam hal Calon Notaris tidak lulus dalam Ujian kedua, Calon Notaris diberikan tenggang waktu 1 (satu) tahun setelah hasil pengumuman Ujian kedua untuk dapat mengikuti Ujian ketiga dan seterusnya.

Telah dihapus oleh Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018, disehingga Pasal 21 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 21

Calon Notaris yang dinyatakan tidak lulus dapat mengikuti Ujian kembali setelah 6 (enam) bulan terhitung sejak dinyatakan tidak lulus.

- e. Ketentuan Pasal 23 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017, yang sebelumnya menyatakan:

Pasal 23

Segala pendanaan yang timbul dalam penyelenggaraan Ujian dibebankan pada daftar isian pelaksanaan anggaran pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Dirubah oleh Peraturan Menteri Nomomr 18 Tahun 2018 sehingga berbunyi **Pendanaan yang timbul dalam hal penyelenggaraan Ujian** dibebankan pada daftar isian pelaksanaan anggaran pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum.

Dari uraian sebagaimana telah dikemukakan diatas diketahui bahwa *Ratio Legis*/Pertimbangan hukum yang digunakan dalam Pembentukan Peraturan

Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris. Didasarkan pada pertimbangan hasil evaluasi pelaksanaan serta untuk mewujudkan penilaian yang cepat dan transparan dalam pelaksanaan Ujian Pengangkatan Notaris, sehingga perlu dilakukan perubahan akan beberapa ketentuan tentang ujian pengangkatan Notaris sebagaimana diatur sebelumnya dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 karena dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

3.2. Keabsahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris.

Salah satu bentuk tindak pemerintahan (*bestuur handling*) yaitu Tindakan Hukum publik yang dilakukan Pemerintah dalam menjalankan Pemerintahannya, dapat dibedakan tindakan Hukum publik yang bersifat sepihak dan tindakan banyak pihak. Peraturan adalah merupakan Hukum yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Secara teoritik istilah Perundang-undangan mempunyai dua pengertian sebagai berikut:

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan Negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat Daerah.
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah.

Ciri-ciri Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

- 1) Bersifat Umum dan komprehensif, yang demikian merupakan kebalikan dari sifat yang khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang akan datang dan belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa tertentu saja.
- 3) Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri, adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausula yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Peraturan perundang-undangan harus dikeluarkan oleh lembaga dan pihak yang berwenang atau lembaga legislatif. Terdapat struktur hierarki atau tata perundang-undangan yang sudah diatur dalam suatu negara dan harus ditaati oleh semua instansi masyarakat. Pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih rendah mesti mengacu atau tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh lembaga yang lebih tinggi hierarkinya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya juga terdapat asas dan landasan hukum tertentu. Nantinya landasan hukum inilah yang menjadi acuan dalam membentuk atau membuat sebuah peraturan perundang-undangan baru di Indonesia. Secara umum terdapat 3 landasan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang utama. Adapun 3 landasan tersebut adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

Berikut akan kami jelaskan landasan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan selengkapnya. Landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan filosofis apabila rumusannya ataupun normanya mendapatkan pembenaran setelah dikaji secara filosofis.

Definisi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berupa pertimbangan pandangan hidup ini sesuai dengan cita-cita pandangan hidup manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan cita-cita kebenaran, keadilan, jalan kehidupan, filsafat hidup bangsa serta kesusilaan. Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu suatu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan sosiologis bila sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai dan hukum yang hidup di masyarakat.

Secara umum, landasan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang ada supaya peraturan yang dibuat dapat dijalankan. Landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan yuridis bila terdapat dasar hukum, legalitas atau landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Dalam landasan yuridis menekankan bahwa landasan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berkaitan dengan kondisi hukum di Indonesia.

Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat

(1) tersebut di atas Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (5), yang berbunyi “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Dengan ketentuan ini maka telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya. Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori delogat legi inferiori*, yang berarti Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Sebagai contoh adalah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal

yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.

Akibat hukum pendelegasian pengaturan oleh undang-undang kepada peraturan yang lebih rendah, ditujukan agar aturan itu dapat ditegakkan secara maksimal, jika aturan yang telah dibuat itu dapat ditegakkan secara maksimal maka diharapkan akan dapat menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Satu aturan hukum dibuat, kendati ditujukan untuk menyelesaikan masalah tentu tidak mungkin bisa menyentuh semua sisinya secara menyeluruh. Untuk itulah suatu aturan hukum perlu didetailkan dari aturan yang umum hingga aturan yang teknis. Disinilah dibuat jenis dan macam aturan hukum. Setiap aturan hukum dibuat berjenjang dan setiap jenjang memiliki materi muatannya masing-masing. Dengan adanya aturan yang jelas maka diharapkan dapat menutup arena pilihan yang mengakibatkan ketidakjelasan penerapan hukum.

Masalahnya yang kemudian akan timbul adalah ketika ada ketidakselarasan atau tumpang tindih pengaturan antara aturan hukum yang lebih rendah terhadap aturan hukum yang lebih tinggi ataupun sesama aturan hukum dalam satu level dikarenakan oleh pendelegasian yang tidak tepat dalam undang-undang. Hal ini tentu dapat memicu permasalahan hukum ditambah lagi permasalahan pendelegasian yang mengakibatkan tumpang tindih aturan hukum ini tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan *judicial review*.

Oleh karena itu keabsahan pembentukan peraturan perundang undangan sangat penting. Secara teoritis syarat keabsahan tindakan pemerintahan dapat di bagi sebagai berikut:

- 1) Perbuatan tersebut harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Perbuatan tersebut dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan Pemerintah.
- 3) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi Pemerintah.
- 4) Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat Hukum di bidang Hukum Administrasi.
- 5) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.

Philipus M. Hadjon bahwa ruang lingkup keabsahan meliputi aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dari aspek kewenangan mengandung pengertian bahwa setiap tindak pemerintahan (*bestuurs handelingen*) disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah baik diperoleh atas dasar atribusi, delegasi dan mandat, dengan dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*).³⁰

Prosedur berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat. asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat (*inspraak*); asas instrumental yaitu efisiensi dan

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi Dan Good Governance*, Universitas Trisakti, 2010, Hal 23

efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenangwenang/legalitas ekstern) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/legalitas intern).³¹

Suatu kewenangan dibatasi oleh isi (materi), wilayah dan waktu, dengan demikian setiap penggunaan wewenang di luar batas-batas itu adalah cacat wewenang atau tindakan melanggar wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan melanggar wewenang dari segi isi atau materi (*onbevoegdheid ratione materiae*) berarti organ administrasi melakukan tindakan dalam bidang yang tidak termasuk wewenangnya. Tindakan melanggar wewenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*) berarti organ administrasi melakukan tindakan yang melampaui batas wilayah kekuasaannya. Tindakan melanggar wewenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*) terjadi bila wewenang yang digunakan telah melampaui jangka waktu yang ditetapkan untuk wewenang itu.³²

Tindakan Hukum publik yang dilakukan Pemerintah dalam menjalankan Pemerintahannya, dapat dibedakan tindakan Hukum publik yang bersifat sepihak dan tindakan banyak pihak. Tindakan hukum public pemerintah yang sepihak bontonya adalah peraturan menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017. Syarat Keabsahan Tindakan Pemerintahan Syarat keabsahan tindakan Pemerintah dapat di bagi sebagai berikut:

- 1) Perbuatan tersebut harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

³¹Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10, Oktober 1994, Hal. 7.

³²Ibid.

- 2) Perbuatan tersebut dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan Pemerintah.
- 3) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi Pemerintah.
- 4) Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat Hukum di bidang Hukum Administrasi.
- 5) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.

Kemudian apakah Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 dapat digolongkan sebagai peraturan kebijaksanaan?. Sebagaimana kita ketahui dalam hukum administrasi pelaksanaan urusan Pemerintahan, badan atau pejabat administrasi dapat menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan peraturan kebijaksanaan. Produk semacam peraturan kebijaksanaan tidak terlepas kaitan penggunaan *freies ermessen*. Yakni salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau Badan Administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang.

Kewenangan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris diperoleh

dari pendelegasian kewenangan pengaturan (*delegated legislation*) sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UUDN seperti kewenangan pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Ujian Pengangkatan Notaris sebelumnya. Artinya Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018, ini didasarkan pada dua pertimbangan, yaitu:

- a. Notaris sebagai pejabat umum pembuat akta autentik yang diangkat oleh pemerintah harus melaksanakan tugas dan kewajiban dengan menjalankan prinsip perlindungan terhadap kepentingan masyarakat sebagai pemangku kepentingan; dan
- b. untuk mewujudkan Notaris yang memiliki kompetensi sehingga mampu menjalankan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, perlu mengatur pelaksanaan ujian pengangkatan Notaris.

Konsepsi Ujian Pengangkatan Notaris dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia ini, didefinisikan adalah mekanisme untuk mengetahui kompetensi dan memperoleh tanda lulus ujian pengangkatan Notaris. Dari pengertian tersebut diketahui bahwa Ujian Pengangkatan Notaris ini pada dasarnya ditujukan untuk menentukan kelayakan dan kualitas Calon Notaris yang akan ditempatkan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Notaris meskipun diangkat dan diberhentikan oleh menteri tapi tidak menerima gaji dan pension dari pemerintah. Notaris hanya menerima honorarium

dari para pihak yang telah dilayaninya atau dapat memberikan pelayanan cuma-cuma bagi mereka yang tidak mampu. Akuntabilitas atas pekerjaannya kepada masyarakat adalah kehadiran Notaris untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan dokumen hukum (akta) autentik dalam bidang hukum perdata, sehingga Notaris mempunyai tanggungjawab untuk melayani masyarakat, masyarakat dapat menggugat Notaris secara perdata, dan menuntut biaya ganti rugi dan bunga jika ternyata akta tersebut dapat dibuktikan dibuat tidak sesuai kepada aturan hukum yang berlaku, hal ini merupakan bentuk akuntabilitas Notaris kepada masyarakat.

Dengan demikian apabila mengacu pada Pasal 4 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 sebenarnya menyatakan bahwa Penyelenggaraan Ujian Pengangkatan Notaris merupakan kewenangan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia yang didelegasikan kepada Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dimana penyelenggaraan Ujian Pengangkatan Notaris diwajibkan mengedepankan prinsip kesetaraan, kualitas, netralitas, menghormati kemampuan akademis Calon Notaris, serta menjaga dan menjunjung tinggi kerahasiaan pelaksanaan dan hasil pelaksanaan ujian.

Dalam perkembangannya dasar pertimbangan pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris, untuk mewujudkan Notaris yang memiliki kompetensi sehingga mampu menjalankan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tidak membatasi permohonan Uji Materi kepada

Mahkamah Agung oleh Pemohon ELITA RAHMI, Dkk. atas keberlakuan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 yang diduga bertentangan dengan syarat Pengangkatan Notaris sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang tidak menentukan bahwa calon Notaris harus lulus Ujian Pengangkatan Notaris sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017.

Para Pemohon juga beralasan bahwa sehubungan dengan telah ditetapkannya Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017, mengakibatkan timbulnya permasalahan dan keresahan dari Calon Notaris dan Anggota ALB INI yang mana seharusnya dengan telah dipenuhinya syarat pengangkatan Notaris yang ada pada UUJN, maka para Calon Notaris dapat segera mengajukan pengangkatan dan dapat diangkat untuk menjadi Notaris, namun dengan adanya Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 ini, menyebabkan telah menghambat pengangkatan para Calon Notaris untuk dapat diangkat menjadi Notaris.

Selain itu Para Pemohon menyatakan bahwa bahwa Calon Notaris yang telah menjadi ALB INI adalah orang yang belum mempunyai penghasilan seperti halnya Notaris, sehingga perlu adanya perlindungan Negara dan pemerintah dengan memberikan kesempatan menjadi Notaris dengan proses dan perosedur yang sederhana, murah (tidak mahal), melalui perencanaan dan pelaksanaan pegangkatan Notaris yang baik, sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat, dan mengurangi pengangguran di Indonesia, dengan notaries

yang semakin banyak maka akan terjadi persaingan kualitas pelayanan yang baik, karena ciri masyarakat global menuntut kepastian hukum dengan membuat akta Autentik.

Mahkamah Agung dalam Amar Putusannya Nomor 50 P/HUM/2018 menyatakan bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dan Menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum. Serta memerintahkan Termohon yakni Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mencabut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris.

Sehingga secara umum status Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris tetap sah dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang belum adanya pencabutan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris atau dibatalkan oleh Mahkamah Agung seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor 50 P/HUM/2018 menyatakan bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris.

3.3. Akibat hukum Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris.

Sebagaimana telah diuraikan pada sub bab sebelumnya dan diketahui secara umum bahwa salah satu jenis tindakan hukum Pemerintah yaitu Perbuatan Pemerintah dalam bidang pembuatan peraturan Perundang-undangan. Bidang pertama terjadi dalam bidang publik oleh karena itu tunduk dan di atur berdasarkan Hukum publik. Bilamana warga masyarakat dirugikan atas pelaksanaan suatu peraturan perundang undangan maka mereka dapat mencari perlindungan hukum melalui permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung dengan cara hak uji materiil peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUD NRI 1945, UU kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Undangan.

Dalam bidang hukum administrasi (*bestuursrecht/administratiefrecht*), terdapat (tiga) teori kebatalan (*nietig theory*) yaitu batal mutlak (*absolute nietig*), batal demi hukum (*nietig van rechtwege*) dan dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).³³ Ketiga teori ini memiliki perbedaan berdasarkan 2 (dua) aspek, yaitu:

- 1) Berdasarkan akibat hukum yang timbul, yaitu akibat hukum yang mengikuti jika terjadi pembatalan. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis yang timbul dan tidak dapat dihindari sebagai akibat hukum dari pembatalan tersebut.

³³Utrecht dalam Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1990, Hal. 74-75.

2) Pejabat yang berhak membatalkan, yaitu mengenai kewenangan pembatalan, dalam arti siapa pejabat yang berhak untuk melakukan proses pembatalan tersebut.

Akibat hukum suatu peraturan perundang undangan yang batal mutlak (*absolute nietig*), yaitu bahwa semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada. Dalam konteks ini, perbuatan yang dinyatakan tidak pernah ada tersebut, berlaku prinsip *fiction theory* atau semua orang atau subjek hukum dianggap tahu hukum. Dalam hal batal mutlak ini (*absolute nietig*), pejabat yang berhak menyatakan batal merupakan kewenangan hakim pengadilan. Untuk batal demi hukum (*nietig van rechtwege*), akibat hukumnya yaitu *pertama*, perbuatan yang sudah dilakukan, dianggap tidak pernah ada atau tidak sah secara hukum (*ex-tunc*), dan *kedua*, perbuatan yang telah dilakukan, sebahagian dianggap sah, dan sebahagian lagi dianggap tidak sah.

Dalam hal batal demi hukum ini (*nietig van rechtwege*), pejabat yang berhak menyatakan batal atau tidak yaitu hakim pengadilan dan atau badan/pejabat tata usaha negara. Sedangkan dapat dibatalkan (*vernietig baar*) akibat hukumnya yaitu keseluruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya, tetap dianggap sah (*ex-nunc*). Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum yang tidak dapat dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu. Adapun pejabat yang berhak membatalkan yaitu hakim pengadilan dan atau badan/pejabat tata usaha negara.

Namun demikian, bila memperhatikan asas praduga keabsahan (*vermoeden van rechmatigheid/presumptio iusta causa*), suatu Peraturan

perundang undangan hanya dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan bukan batal (*nietig*) atau batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Peraturan perundang undangan selalu tidak boleh dianggap batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Peraturan perundang undangan tidak pernah boleh dianggap batal demi hukum, baik dalam hal Peraturan perundang undangan itu dapat digugat di muka Mahkamah Agung. Untuk Peraturan perundang undangan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), perbuatan hukum dianggap sah sampai dinyatakan batal. Peraturan perundang undangan yang dapat dibatalkan yaitu yang mengandung cacat. Selama pihak yang berkepentingan dengan pembatalan itu tidak pernah menyatakan bahwa karena cacat hukum tersebut Peraturan perundang undangan itu dipandang sebagai tidak sah (*onrechtmatig*), maka tidak dapat dikatakan adanya pembatalan (*vernietiging*).

Untuk keabsahan (*rechtmatig*), suatu tindakan hukum badan atau pejabat TUN (*rechthandeling*), terdapat 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- 1) syarat mutlak, syarat yang harus ada dalam suatu tindakan hukum TUN, bila tidak terpenuhi maka tindakan hukum tidak akan mungkin ada;
- 2) syarat relatif, syarat yang menjadi penunjang atau pelengkap dalam suatu tindakan hukum. Syarat relatif ini tidak harus ada pada saat tindakan hukum dibuat, akan tetapi dapat disusulkan dikemudian hari. Dalam hal syarat mutlak tidak terpenuhi, maka konsekuensi hukum yang dapat diambil yaitu batal mutlak (*absolute nietig*) dan atau batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Sedangkan jika syarat relatif

yang tidak terpenuhi, maka konsekuensi hukum yang mengikutinya yaitu pembatalan dalam kategori dapat dibatalkan (*vernietig baar*).

Keputusan yang sah adalah keputusan yang dapat diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti (sebagai bagian dari ketertiban hukum umum), maka dengan demikian suatu Peraturan perundang undangan itu mempunyai kekuatan hukum (*rechtskracht*), sebaliknya bila belum dinyatakan sah, maka keputusan itu belum mempunyai kekuatan hukum. Kekuatan hukum dimaksud dapat dibedakan atas: kekuatan hukum secara formil (*formele rechtskracht*) dan kekuatan hukum secara materiil (*materiele rechtskracht*). Suatu Peraturan perundang undangan akan mempunyai kekuatan hukum formil, manakala keputusan itu tidak dibantah lagi oleh alat hukum, dan akan mempunyai kekuatan hukum materiil bilamana Peraturan perundang undangan itu tidak lagi dapat ditiadakan oleh badan atau pejabat TUN yang membuatnya. Namun demikian, meski suatu Peraturan perundang undangan telah mempunyai kekuatan hukum secara formil dan atau materiil, masih dapat dibatalkan atau ditarik kembali (*intrekken*) oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang membuatnya, bilamana di kemudian hari ternyata Peraturan perundang undangan tersebut mengandung kekurangan.

Bahder Johan Nasution sebagai salah satu anggota Pemohon pengujian Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2017 ke Mahkamah Agung, bersyukur atas dikabulkannya uji materi Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia ini. Dia menilai Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia itu telah dibatalkan Mahkamah Agung karena bertentangan dengan UU Jabatan Notaris. “Menurutnya dengan putusan ini, sama saja kita telah

menyelamatkan atau melepaskan calon-calon notaris dari kerumitan dan jalan panjang untuk menjadi notaris,”. Ia mengajak semua pihak untuk menghormati putusan Mahkamah Agung ini baik dari Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI), maupun para anggota luar biasa notaris. Meski begitu, dia mengingatkan rekan-rekan notaris untuk tidak berkomentar atau menafsirkan macam-macam terlebih dulu sebelum menerima salinan putusan secara resmi dari Mahkamah Agung. dan kepada rekan prodi kenotariatan untuk menindaklanjuti putusan ini.³⁴

Secara yuridis, semua bentuk ujian kenotariatan dan sederet persyaratan yang ada di Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia itu sudah resmi batal sejak dikabulkannya permohonan ini. Terbitnya Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. 25 Tahun 2017 tentang Ujian Pengangkatan Notaris, menurutnya tidak bisa dijadikan alat untuk menolak putusan uji materi ini. “Jadi, keberadaan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. 18 Tahun 2018 secara substansial juga ikut gugur sejalan dengan dibatalkannya Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. 25 Tahun 2017.

Seperti diketahui, para pemohon mengajukan uji materi terhadap seluruh norma Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. 25 Tahun 2017 dan Pasal 2 ayat (2) huruf j Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. 62 Tahun 2016. adanya kedua Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia ini

³⁴<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bacf7aa70967/ma-batalkan-permenkumham-ujian-pengangkatan-notaris/>, diunduh pada 15 Agustus 2019, Pukul 19.00 WIB

lebih mempersulit syarat dan prosedur calon notaris untuk diangkat menjadi notaris dan menimbulkan kerugian biaya yang dikeluarkan semakin besar dalam proses pengangkatan notaris. Dan perlu diketahui bahwa sebelum adanya kedua Permenkuman ini syarat dan prosedur untuk menjadi notaris hanya ujian tesis kelulusan magister kenotariatan, magang selama 24 bulan di kantor notaris, ujian pra anggota luar biasa (ALB), dan ujian Kode Etik Notaris (UKEN). Namun, berlakunya kedua Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia itu semakin memperpanjang proses pengangkatan notaris. Selain melalui proses tersebut, juga harus mengikuti tahap magang bersama selama 4 semester yang diselenggarakan organisasi INI wilayah dengan melampirkan 20 akta sebagai syarat mengikuti ujian pengangkatan notaris di Direktur Jendral Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.