

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan masyarakat yang berpengaruh dengan kehidupan sosial banyak menimbulkan peristiwa maupun perbuatan hukum. Dalam peristiwa maupun perbuatan hukum tersebut, tidak semua masyarakat berkaitan erat dengan tugas jabatan Notaris, tetapi hanya masyarakat yang berkepentingan/penghadap saja yang berkaitan dengan tugas Notaris misalnya masyarakat yang melakukan perjanjian jual beli tanah, walaupun dampaknya juga bisa berpengaruh terhadap masyarakat luas, namun yang berkaitan dengan asas *pacta sunt servanda* hanya untuk para pihak. Sebagai praktisi di bidang hukum, Notaris berkewajiban melayani masyarakat berdasarkan tugasnya yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang untuk mendukung terciptanya kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Negara Republik Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum sangat berkepentingan terhadap keberadaan Notaris yang bermoral dan profesional. Notaris yang bermoral dan profesional adalah Notaris yang dalam melaksanakan tugasnya sebagai pejabat umum dalam membuat akta selalu berpedoman pada nilai-nilai moral yang berlaku dalam masyarakat dan mentaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku. Notaris yang bermoral dan profesional bisa terwujud jika dalam membuat akta-akta notariil selalu berpegang kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Selanjutnya disebut

UUJN), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Selanjutnya disebut UUNJP), Kode Etik Notaris dan yang terpenting selalu berpegang kepada Asas Itikad Baik.

Dalam Pasal 1 UUNJP disebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan Undang-Undang lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara yang menganut prinsip negara hukum, maka negara menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan bagi kehidupan masyarakatnya. Hal ini tentunya menuntut antara lain, bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti tertulis yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.

Alat bukti tertulis merupakan salah satu sarana yang dibutuhkan oleh semua orang dalam mengisi kehidupannya terutama pada sistem perekonomian yang memasuki era globalisasi. Kesadaran akan kebutuhan alat bukti tertulis inilah yang memunculkan suatu pemikiran untuk membuat suatu alat bukti tertulis berupa akta autentik yang dapat melindungi hak-hak seseorang dalam berinteraksi dengan yang lainnya.

Keberadaan Akta autentik sebagai alat bukti tertulis, mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat, dalam berbagai

kegiatan ekonomi, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan, kegiatan sosial, dan lain-lain. Kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta autentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial, baik pada tingkat nasional, regional, maupun global. Dengan akta autentik dapat ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan sekaligus diharapkan pula dapat menghindari terjadinya sengketa.

Pengertian akta autentik menurut Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya ditulis KUHPerdata) adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117 (selanjutnya ditulis Undang-Undang Jabatan Notaris), Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum, dalam arti kewenangan yang ada pada Notaris tidak pernah diberikan kepada pejabat lainnya, selama dan sepanjang kewenangan tersebut tidak menjadi kewenangan pejabat-pejabat lain dalam membuat akta autentik dan kewenangan lainnya, maka kewenangan tersebut menjadi kewenangan Notaris.

Akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris merupakan alat bukti terkuat dan terpenuh yang mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam masyarakat luas. Akta autentik di sini merupakan akta tertentu yang

telah ditentukan oleh Undang-Undang yang tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Pembuatan akta autentik tersebut diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan atas peristiwa maupun perbuatan hukum. Selain itu, akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris merupakan kehendak dari para pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajibannya demi kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat luas.

Notaris bukan bagian dari Pegawai Negeri, yakni pegawai negara yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi Notaris merupakan Pejabat Umum yang diangkat dan disumpah oleh negara, namun tidak mendapatkan gaji dari negara, melainkan mendapatkan honorarium dari klien atas jasa yang telah diberikan dalam pembuatan akta Notaris.

Secara sosiologis keberadaan Notaris di tengah-tengah kehidupan masyarakat sangat dibutuhkan, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna.¹ Akta Notaris sebagai alat bukti, agar mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, maka seluruh ketentuan prosedur atau tata cara pembuatan akta yang ditentukan Undang-Undang harus dipenuhi. Jika ada prosedur yang tidak dipenuhi, dan prosedur yang tidak dipenuhi tersebut dapat dibuktikan, maka akta tersebut dengan proses

¹ Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, hal. 107.

pengadilan dapat dinyatakan sebagai akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.²

Dalam teori hukum yang empiris, hukum dipandang sebagai bagian dan fenomena sosial.³ Notaris sebagai pelaku profesi hukum diharuskan dapat menginterpretasikan nilai-nilai sosial yang akan diformulasikan ke dalam akta yang bernilai sosiologis. Abdul Ghofur Anshori menegaskan penjelasan Pasal 36 UUJN yang menyebutkan beberapa akta yang bernilai sosiologis yaitu Akta Pendirian Yayasan, Akta Pendirian Sekolah, Akta Wakaf Tanah, Akta Pendirian Rumah Ibadah, atau Akta Pendirian Rumah Sakit.⁴

Republik Indonesia merupakan negara yang terus berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, salah satu bentuk upaya untuk mencapai kesejahteraan yang dicita-citakan tersebut adalah pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Salah satu aspek pembangunan nasional adalah pembangunan di bidang hukum, sehingga hukum perlu dibangun secara terencana agar dapat berjalan secara serasi, seimbang, dan selaras pada setiap elemen masyarakat. Untuk terciptanya pembangunan hukum yang diharapkan, diperlukan praktisi-praktisi di bidang hukum yang berkompeten, jujur, amanah, beretika dan terkontrol, seorang yang dapat dipercaya, tidak memihak dan penasihat hukum yang tidak ada cacatnya

² Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, hal. 55.

³ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori & Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan Dan Bermartabat*, Raja Grafindo Persada, Depok, hal. 324.

⁴ Abdul Ghofur Anshori, *Op. Cit*, hal. 33.

(*unimpeachable*) dan bisa membantu memberikan kepastian dan perlindungan hukum di kemudian hari.

Secara definisi formal, INI menyatakan kode etik adalah seluruh kaidah moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia yang berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari.⁵ Kode etik Notaris memuat unsur material tentang kewajiban, larangan pengecualian dan sanksi yang akan dijatuhkan apabila terbukti seorang Notaris melanggar kode etik. Selain itu, di dalam Kode etik Notaris juga diatur mengenai tata cara penegakan kode etik, pemecatan sementara sebagai anggota INI.⁶

INI mempunyai alat kelengkapan yang mengemban fungsi kontrol terlaksananya kode etik di lapangan di internal perkumpulan. Alat kelengkapan tersebut bernama Dewan Kehormatan. Secara formal Dewan Kehormatan adalah alat perlengkapan perkumpulan sebagai suatu badan atau lembaga yang mandiri dan bebas dari keberpihakan dalam perkumpulan yang bertugas untuk melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung kode etik, memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan kepentingan dengan masyarakat secara langsung, memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas atas dugaan pelanggaran kode etik jabatan Notaris, memberikan

⁵ Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, 2008, *Jati Diri Notaris Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, hal 193.

⁶ *Ibid.*

rekomendasi kepada pengurus INI tentang Notaris yang akan duduk di Majelis Pengawas sebagai wakil INI.⁷

Integritas seorang Notaris hendaknya tidak boleh disangsikan lagi agar otentisitas terhadap akta yang dibuatnya tidak diragukan, oleh sebab itu menanamkan nilai-nilai moral etika profesi menjadi sangat sesuai dan sangat beralasan bahwa para Notaris perlu mendapatkan pembinaan dalam menjalankan profesinya sebagai pejabat umum.

Fungsi pengawasan terhadap Notaris diatur dalam Pasal 67-81 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 yaitu pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM yang pada pelaksanaannya Menteri Hukum dan HAM menunjuk Majelis Pengawas yang ditunjuk oleh INI.

Fungsi dari organisasi INI dibutuhkan untuk menjaga ketertiban umum dan hak-hak setiap orang untuk mendapat jaminan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum yang dikarenakan Notaris adalah pejabat umum yang mempunyai tugas dan wewenang tertentu oleh negara dalam rangka melayani kepentingan hukum masyarakat. Di lain sisi para Notaris dituntut wajib untuk selalu menjaga harkat dan martabat serta tanggung jawab Notaris.

Eksistensi Notaris di kalangan pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) adalah, untuk mengakomodir segala hal yang berkaitan dengan hukum keperdataan. Khususnya kebutuhan masyarakat akan pembuktian dengan dilandasi UUJN juncto UUJN Perubahan. Kewenangan Notaris sebagaimana dimaksud UUJN dan UUJN

⁷ *Ibid*, hlm. 200

Perubahan dengan profesinya sebagai pembuat akta autentik disertai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang begitu pesat dan dinamis telah meningkatkan intensitas dan kompleksitas hubungan hukum yang tentunya memerlukan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Hal inilah yang menjadi landasan filosofis dari terbentuknya UUJN dan UUJN Perubahan melalui produk yang dikeluarkan oleh Notaris yaitu akta autentik, guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum setiap pengguna jasa Notaris.

Sejak saat berlakunya UUJN jo. UUJN-P, Pengadilan Negeri tidak berwenang lagi untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris, pengawasan dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM sebagaimana ketentuan Pasal 67 ayat (2) UUJN, yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri membentuk Majelis Pengawas. Pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri dengan membentuk Majelis Pengawas yang terdiri dari Majelis Pengawas Pusat (MPP), Majelis Pengawas Wilayah (MPW), dan Majelis Pengawas Daerah (yang selanjutnya disebut MPD).⁸

Menurut Pasal 67 ayat (3) UUJN-P dinyatakan bahwa:

Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berjumlah 9 (sembilan) orang, terdiri atas unsur:

- a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
- b. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang; dan
- c. Ahli atau akademisi sebanyak 3 (tiga) orang

⁸ Muhammad Ilham Arisaputra, 2012, *Kewajiban Notaris Dalam Menjaga Kerahasiaan Akta Dalam Kaitannya dengan Hak Ingkar Notaris*, Jurnal Perspektif, Vol. XVII No. 3, Edisi September 2012, hal. 175

Dengan adanya lembaga pengawas sebagaimana yang dimaksudkan dalam UUUJN jo. UUUJN-P, idealnya pelaksanaan jabatan Notaris dapat dilaksanakan dengan profesional, jujur, amanat, dan juga mandiri. Dengan demikian pada akhirnya dapat melayani dan membantu masyarakat dengan sepenuh hati dan mendukung kepastian hukum yang berkeadilan.

Seorang Notaris dalam menjalankan pelayanannya harus berhati-hati, karena kelalaian yang dibuatnya dapat menimbulkan masalah hukum di kemudian hari sehingga Notaris dapat diperhadapkan pada proses peradilan, dimana Notaris harus memberikan keterangannya ataupun menyerahkan fotokopi *minuta* akta. Meskipun para Notaris itu cenderung menolak untuk memberikan keterangan dengan berlindung pada rahasia jabatan. Pasal 66 ayat (1) UUUJN-P, bahwa:

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

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

Berdasarkan Pasal 66 ayat (1) UUUJN-P tersebut di atas, maka Notaris yang telah melakukan kelalaian tidak dapat serta merta menolak untuk memberi keterangan dengan alasan rahasia jabatan, oleh karena dalam ketentuan tersebut menentukan bahwasanya untuk kepentingan proses peradilan, maka dapat dilakukan pengambilan fotokopi *minuta* akta dan pemanggilan Notaris untuk memberi keterangan setelah memperoleh persetujuan dari Majelis Kehormatan Notaris

(MKN). Dalam hal inilah sebenarnya keberadaan Majelis Kehormatan Notaris sangat strategis.

Ketentuan Pasal 66 ayat (1) UUJN-P disebutkan bahwa untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris berwenang:

1. mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan
2. memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.

Dalam Pasal 66 ayat (1) UUJN-P tersebut secara jelas menentukan tentang lembaga yang memberikan persetujuan untuk dapat dipanggilnya dan/atau diambilnya Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris.

Pasal 66 dan Pasal 67 UUJN Tahun 2004 disisipkan 1 (satu) Pasal, yakni Pasal 66A sehingga menentukan bahwa dalam melaksanakan pembinaan, Menteri membentuk MKN. MKN berjumlah 7 (tujuh) orang, terdiri atas unsur a. Notaris sebanyak 3 (tiga) orang; b. Pemerintah sebanyak 2 (dua) orang; dan c. ahli atau akademisi sebanyak 2 (dua) orang. Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan fungsi, syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian, struktur organisasi, tata kerja, dan anggaran MKN diatur dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris.

Ketentuan Pasal 66A UUDN Tahun 2014 menunjuk pada wewenang MKN yaitu melakukan pembinaan, perihal wewenang MKN melakukan pembinaan diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 A ayat (3) diatur dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris.

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris, dalam pasal 1 disebutkan bahwa Majelis Kehormatan Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Dalam hal ini sangat jelas maksud dan tujuannya terhadap pembinaan untuk Notaris.

Adapun tugas pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris tidak lepas dari pada penegakan Etika Notaris, meliputi norma agama, norma hukum, norma kesusilaan, dan norma kesopanan. Norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan berhubungan dengan etika. Kode Etik dalam arti materiil adalah norma atau peraturan-peraturan yang praktis dan lengkap baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai etika yang berkaitan dengan sikap serta pengambilan putusan hal-hal yang penting dan fundamental dari nilai dan standar perilaku Notaris yang dinilai baik atau buruk dalam menjalankan *profesinya* yang secara mandiri telah dirumuskan, ditetapkan dan ditegakkan oleh organisasi *profesi* Notaris.

Dalam menjalankan tugasnya jabatannya, seorang Notaris harus dan wajib memiliki sikap yang adil. Adil yang dimaksud ialah tidak ada keberpihakan

terhadap siapapun, terutama menyangkut akta yang akan dibuatnya. Kewenangan seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai pejabat Notaris bisa dilihat dalam Pasal 15 Ayat (1) UUJN. Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik. Notaris menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan, dan kutipan akta.⁹ Penjelasan pada pasal di atas sudah menggambarkan secara gamblang kewenangan Notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai Pejabat Notaris.

Pasal 15 Ayat (2) UUJN juga menjelaskan kewenangan seorang Notaris selain yang termaktub di dalam Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris yang menyebutkan bahwa selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Notaris berwenang pula untuk mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; membuat salinan dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan; melakukan pengesahan kecocokan fotocopy dengan surat aslinya; memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; membuat akta yang

⁹ Guntur Iskandar, 2013, *Kekuatan Pembuktian Akta Di bawah Tangan yang Disahkan dan Dibukukan Oleh Notaris*, Jurnal Yustisia Universitas Andalas, Vol. 22 No.1 Tahun 2013, hal. 54

berkaitan dengan pertanahan; membuat akta risalah lelang.¹⁰ Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf e yang menentukan bahwa Notaris berwenang memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta.

Penyuluhan-penyuluhan hukum yang dilakukan oleh Notaris biasanya dilakukan kepada orang-orang yang tidak mampu. Tidak mampu di sini ada 2 (dua) makna, yaitu: tidak mampu dari aspek ekonomi dan tidak mampu dari aspek pengetahuan atau pemahaman. Orang kaya bisa dikatakan tidak mampu karena tidak punya pengetahuan atau pemahaman tentang akta Notaris.

Adapun maksud dari dilakukannya penyuluhan-penyuluhan hukum supaya menjadikan masyarakat paham akan hukum. Dalam arti memahami maksud dari ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam peraturan-peraturan hukum yang mengatur kehidupannya sebagai warga negara yang baik, dan meningkatkan kesadaran hukum warga masyarakat sehingga setiap warga taat pada hukum dan secara ikhlas tanpa dorongan atau paksaan dari siapapun melaksanakan hak dan kewajibannya sebagaimana ditentukan oleh hukum yang berlaku.

Kewenangan pejabat Notaris yang lainnya diatur dalam peraturan perundang-undangan lain yang membutuhkan jabatan Notaris.¹¹ Pelbagai kewenangan Notaris tersebut, penelitian ini menganalisis kewenangan seorang Notaris untuk memberikan penyuluhan hukum terkait dengan pembuatan akta.

Notaris memberikan penyuluhan hukum kepada klien yang akan membuat akta yang datang kepada Notaris. Penyuluhan hukum Notaris dapat dilakukan dengan

¹⁰ Zulheriyanto, 2013, *Pembaharuan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Dalam Pemasangan Hak Tanggungan (Studi Kasus di Kota Bukittinggi)*, Jurnal Minuta Universitas Andalas, Vol. 1, No.1, Edisi: Maret-Agustus 2013, hal. 108

¹¹ *Ibid*, hal. 109

memberikan pemahaman hukum yang benar terhadap penghadap yang akan membuat akta. Notaris berkewajiban menjelaskan isi akta autentik yang telah dibuat. Tidak semua orang yang membuat akta autentik kepada Notaris dapat memahami akta itu dengan baik. Notaris tidak menerima honorarium dalam memberikan penyuluhan hukum kepada klien atau masyarakat yang datang kepada Notaris.

Penyuluhan hukum yang diberikan oleh Notaris sangat berguna baik kepada Notaris itu sendiri maupun para penghadap yang akan membuat aktanya. Kegunaan ini agar bisa memberikan kepastian hukum dalam pembuatan akta, di mana para pihak akan sangat memahami ketentuan-ketentuan hukum yang wajib dipatuhi di dalam pemenuhan pembuatan akta, sehingga tidak terjadi pelanggaran hukum yang fatal karena sudah diberi tahukan Notaris melalui penyuluhan hukum. Selain itu, akta Notaris yang dibuat haruslah mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Penyuluhan hukum yang dilakukan oleh Notaris terkait dengan pembuatan akta sangat diperlukan. Tujuan penyuluhan hukum oleh Notaris untuk memberikan pemahaman yang lebih tentang pembuatan akta otentik. Saat ini masih banyak terjadi kesalahan pemahaman di masyarakat dalam pembuatan akta otentik oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul PERAN NOTARIS DALAM MEMBERIKAN PEMAHAMAN HUKUM KEPADA MASYARAKAT YANG

KURANG MAMPU DALAM MEMAHAMI HUKUM KAITANNYA DALAM PEMBUATAN AKTA-AKTA NOTARIIL DI WILAYAH KEDU SELATAN.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pemahaman masyarakat terhadap akta notariil dan fungsinya?
2. Bagaimana peran Notaris dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum kaitannya dalam pembuatan akta-akta notariil di wilayah Kedu Selatan?
3. Bagaimana peran Ikatan Notaris Indonesia (INI) dalam pembinaan terhadap Notaris untuk memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum kaitannya dengan pembuatan akta notariil?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pemahaman masyarakat terhadap akta notariil dan fungsinya
2. Untuk mengetahui dan mengkaji peran Notaris dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum kaitannya dalam pembuatan akta-akta notariil di wilayah Kedu Selatan

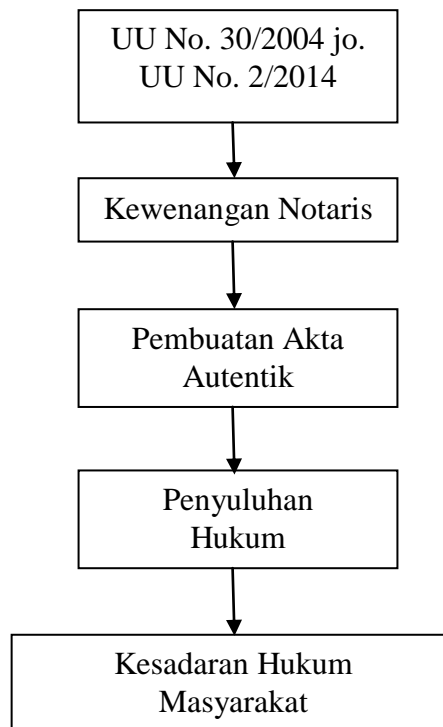
3. Untuk mengetahui dan mengkaji peran Ikatan Notaris Indonesia (INI) dalam pembinaan terhadap Notaris untuk memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum kaitannya dengan pembuatan akta notariil.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian dan penulisan hukum ini, penulis berharap dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dengan adanya penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis, penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan di bidang kenotariatan pada khususnya.
2. Secara Praktis, penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi, bahan masukan dan kontribusi bagi bagi pihak-pihak terkait di bidang kenotariatan, khususnya untuk menunjang kelancaran Notaris dalam menjalankan profesinya.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori



Berdasarkan dengan kerangka konseptual di atas dalam penelitian ini lebih mengedepankan teoritik karena penelitian ini menggunakan pendekatan *juridis normatif* yang mana hukum positif sebagai acuan dan landasan sebagaimana di gambarkan pada alur di atas. Menurut Snelbecker dikutip dalam Lexy J. Meleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.¹² Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.¹³ Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala

¹² Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 34-35.

¹³ *Ibid*, hal. 35.

spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”¹⁴ Teori inilah yang dipergunakan sebagai landasan konseptual dalam pola berpikir untuk meneliti lebih jauh mengenai pelaksanaan pertanggungjawaban dan sanksi hukum Notaris atas pembatalan akta autentik yang dibuatnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Sehingga dalam penulisan tesis ini penulis mempergunakan kerangka Teori:

1. Tinjauan Umum Notaris

Notaris adalah Pejabat Umum dan Bukan Pegawai Negeri. Istilah Notaris berasal dari kata Latin, yaitu “*Notarius*”, yang artinya adalah orang yang membuat catatan.¹⁵ Ada juga orang yang mengatakan bahwa istilah “*Notarius*” itu berasal dari kata “*Nota Literaria*”, yang artinya adalah tanda (*letter mark* atau karakter) yang menyatakan sesuatu perkataan.¹⁶

Setelah lebih dari seabad berlakunya Peraturan Jabatan Notaris (PJN), yang mulai diberlakukan di Indonesia (pada waktu itu Negara Kesatuan Republik Indonesia masih di bawah koloni Belanda) pada tanggal 1 Juli 1860, *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesia* sebagaimana diumumkan dalam Staatsblad No. 3 (sekarang dikenal dengan sebutan Lembaran Negara) dan berlakunya produk

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal. 6.

¹⁵ R. Soesanto, 1982, *Tugas, Kewajiban dan Hak-hak Notaris, Wakil Notaris (Sementara)*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.34

¹⁶ R. Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, CV Rajawali, Jakarta, hal.13

hukum tersebut merupakan salinan atau kopi dari *Notariswet* yang berlaku di Kerajaan Belanda sebagai negara asalnya, yaitu pada tanggal 9 Juli 1842 (*Ned.Stb.* Nomor 20).

Setelah proklamasi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, dan berlangsung hingga kini, terutama setelah munculnya semangat reformasi yang ditandai dengan adanya tuntutan perubahan dalam seluruh aspek kehidupan, yang salah satu persoalan penting adalah tuntutan reformasi di bidang penegakan hukum/supremasi hukum. Agenda reformasi yang berkaitan dengan penegakan hukum/supremasi hukum ini tidak hanya terbatas pada upaya penerapan sanksi hukum, akan tetapi juga penataan kembali berbagai produk undang-undang yang dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan semangat reformasi, agar diubah atau diganti dengan produk perundang-undangan yang sesuai dengan semangat reformasi.

Salah satu produk penting dari peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan dalam era reformasi adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat UUJN). Pembentukan UUJN ini disebabkan karena Peraturan Jabatan Notaris 1860 Nomor 3 tentang *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesia* yang mengatur mengenai jabatan Notaris tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sekarang ini.

Setelah berlakunya UUJN, maka segala peraturan yang mengatur tentang Jabatan Notaris dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, yang terdiri dari:

- a. *Reglemen op Het Notaris Ambt* in Indonesia (*Stbl.*1860.3) sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Lembaran Negara Tahun 1945 Nomor 101;
- b. *Ordonantie* 16 September 1931 tentang Honorarium Notaris;
- c. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 700);
- d. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379), dan
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 tentang Sumpah/Janji Jabatan Notaris.

Lembaga Notariat merupakan lembaga yang ada dalam masyarakat dan timbul karena adanya kebutuhan anggota masyarakat yang melakukan suatu perbuatan hukum, yang menghendaki adanya suatu alat bukti tertulis jika ada sengketa atau permasalahan, agar dapat dijadikan bukti yang paling kuat di pengadilan. Untuk alasan itulah, anggota masyarakat membutuhkan Notaris untuk membuat akta autentik.¹⁷

Pegawai Negeri menurut Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang

¹⁷ Liliana Tedjosaputro, 1995, *Etika Profesi Notaris: Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, hal. 84

berwenang dan disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan diberi gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan *Hoge Raad (H.R.)* dalam *Arrest* Tanggal 30 Januari 1911 mengatakan bahwa Pegawai Negeri adalah mereka yang diangkat oleh penguasa untuk kepentingan/kegunaan dari setiap orang atau mereka yang bekerja pada badan publik, misalnya Negara, propinsi atau kotapradja, yang mewakili badan itu di dalam menjalankan tugasnya dan menjalankan kekuasaan yang ada pada badan itu. Jadi, Notaris adalah Pejabat Umum tapi bukan Pegawai Negeri; Notaris tidak digaji oleh Negara; Notaris mendapatkan bayaran/honor atau hasil dari anggota masyarakat yang membutuhkan jasanya; Notaris dijadikan Pejabat Umum adalah untuk memenuhi ketentuan undang-undang dan berhubungan dengan definisi akta autentik, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1868 KUHPerdota.

Notaris adalah seorang pejabat negara/pejabat umum dan mewakili kekuasaan umum negara yang diangkat oleh negara untuk melakukan tugas-tugas Negara dalam pelayanan hukum kepada masyarakat demi tercapainya kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum, sebagai pejabat pembuat akta autentik dalam hal hukum keperdataan untuk kepentingan pembuktian atau sebagai alat bukti tertulis yang terkuat dan terpenuh, dalam arti apa yang dinyatakan dalam akta Notaris harus diterima, kecuali pihak yang berkepentingan dapat membuktikan hal yang sebaliknya secara memuaskan dihadapan persidangan pengadilan, sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum Undang-Undang Jabatan Notaris.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris Bab I Pasal 1 ayat (1) Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Memperhatikan pengertian Notaris tersebut, dapat dijelaskan bahwa Notaris adalah:

a. Pejabat Umum

Status Notaris sebagai pejabat umum diberikan oleh undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris. Sebagai pejabat umum, Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Negara berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum, adalah merupakan organ negara yang menjalankan sebagian dari tugas dan kewenangan negara yaitu berupa tugas dan kewajiban, wewenang dan tanggung jawab dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat umum dibidang keperdataan, khususnya dalam pembuatan akta. Notaris sebagai pejabat umum, dalam arti kewenangan yang ada pada Notaris tidak pernah diberikan kepada pejabat-pejabat lainnya, selama atau sepanjang kewenangan tersebut tidak menjadi kewenangan pejabat-pejabat lain dalam membuat akta autentik dan kewenangan lainnya, maka kewenangan tersebut menjadi kewenangan Notaris. Wewenang Notaris tercantum dalam Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris.

Notaris sebagai pejabat publik, dalam pengertian mempunyai wewenang dengan pengecualian, dengan mengategorikan Notaris sebagai pejabat publik, dalam hal

ini publik yang bermakna hukum, bukan publik sebagai khalayak umum.¹⁸ Notaris sebagai pejabat publik tidak berarti sama dengan Pejabat Publik dalam bidang pemerintahan yang dikategorikan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, hal ini dapat dibedakan dari produk masing-masing Pejabat Publik tersebut. Notaris sebagai Pejabat Publik produk akhirnya yaitu akta autentik, yang terikat dalam ketentuan hukum perdata terutama dalam hukum pembuktian. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Notaris sebagai pejabat publik yang bukan pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.¹⁹

Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, pengangkatan tersebut diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Jabatan Notaris, sedangkan untuk dapat diangkat sebagai Notaris, harus memenuhi persyaratan-persyaratan dalam Pasal 3 Undang-Undang Jabatan Notaris, antara lain : a. warga negara Indonesia; b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c. berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh tahun); d. sehat jasmani dan rohani; e. berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan; f. telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu 12 (dua belas) bulan berturut-turut pada kantor Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariaan. g. tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat atau tidak sedang memegang jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris.

b. Berwenang membuat akta autentik

¹⁸ Habib Adjie, 2007, *Sanksi Administratif terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik Berkaitan Dengan Pembuatan Akta Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 62 43

¹⁹ *Ibid*, hal. 51

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris merupakan satu-satunya pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik, kecuali undang-undang menugaskan atau mengecualikan kepada pejabat lain atau orang lain. Pejabat umum yang dimaksud oleh Pasal 1868 KUHPerdara hanyalah Notaris, karena hingga saat ini tidak ada satupun undang-undang yang mengatur tentang pejabat umum selain Undang-Undang Jabatan Notaris. Otentisitas suatu akta menurut Pasal 1868 KUHPerdara adalah jika akta tersebut dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dan dibuat oleh pejabat umum yang berwenang untuk itu, berdasarkan undang-undang yang mengaturnya. Jadi pejabat umum yang memenuhi syarat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1868 KUHPerdara hanyalah Notaris.²⁰

Notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat dalam membuat perjanjian, membuat akta beserta pengesahannya yang dipergunakan sebagai alat bukti tertulis yang bersifat autentik mengenai keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum. Selain memenuhi syarat yang telah ditentukan undang-undang agar suatu akta menjadi autentik, seorang Notaris dalam melaksanakan tugasnya tersebut wajib dengan penuh disiplin, professional dan integritas moralnya tidak boleh diragukan. Apa yang tertuang dalam awal dan akhir akta yang menjadi tanggung jawab Notaris adalah ungkapan yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya pada saat pembuatan akta tersebut.

c. Ditentukan oleh Undang-Undang

²⁰ Husni Thamrin, 2010, *Pembuatan Akta Pertanahan Oleh Notaris*, LaksBank PresSindo, Yogyakarta, hal. 75

Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan unifikasi dibidang pengaturan Jabatan Notaris, artinya satu-satunya aturan hukum dalam bentuk undang-undang yang mengatur tentang jabatan Notaris di Indonesia, sehingga segala hal yang berkaitan dengan Notaris di Indonesia harus mengacu kepada Undang-Undang Jabatan Notaris. Kalaupun saat ini ada pejabat umum lain yang diberi wewenang untuk membuat akta tertentu, tetapi pejabat tersebut tidak diatur berdasarkan undang-undang dan sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUHPerdara.

Jabatan Notaris merupakan jabatan yang keberadaannya dikehendaki guna mewujudkan hubungan hukum diantara subyek-subyek hukum yang bersifat perdata. Notaris sebagai salah satu pejabat umum mempunyai peranan penting yang dipercaya oleh pemerintah dan masyarakat untuk membantu pemerintah dalam melayani masyarakat, menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum melalui akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapannya, mengingat akta autentik sebagai alat bukti terkuat dan memiliki nilai yuridis yang esensial dalam setiap hubungan hukum bila terjadi sengketa dalam kehidupan masyarakat.

Notaris sebagai salah satu penegak hukum, karena Notaris membuat alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan pembuktian. Alat bukti tertulis yang dimaksud adalah akta autentik yang dibuat oleh Notaris, yaitu surat yang sengaja dibuat sebagai alat bukti, berkenaan dengan perbuatan-perbuatan hukum dibidang keperdataan yang dilakukan oleh para pihak. Para ahli hukum berpendapat bahwa akta Notaris dapat diterima dalam pengadilan sebagai bukti yang mutlak mengenai isinya, tetapi meskipun demikian dapat diadakan penyangkalan dengan

bukti sebaliknya oleh saksi-saksi, yang dapat membuktikan bahwa apa yang diterangkan oleh Notaris dalam aktanya adalah tidak benar.

Notaris adalah pejabat umum yang berfungsi menjamin otentisitas pada tulisan-tulisannya (akta) harus mengingat, bahwa akta yang dibuat oleh atau dihadapannya adalah akta autentik yang menjadi dokumen/arsip negara, dan perjanjian yang dinyatakan di dalamnya menjadi undang-undang bagi mereka yang membuatnya, demikian sesuai dengan Pasal 1337 KUHPerdara jo Pasal 1338 KUHPerdara.

Berdasarkan wewenang yang diberikan oleh pemerintah, Notaris disebut sebagai pejabat umum, namun Notaris bukanlah pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kepegawaian. Notaris terikat dengan peraturan jabatan pemerintah, Notaris tidak menerima gaji dan pensiun dari pemerintah, tetapi memperoleh gaji dari honorarium atau *fee* dari kliennya. Notaris dapat dikatakan sebagai pegawai pemerintah yang tidak menerima gaji dari pemerintah, Notaris dipensiunkan oleh pemerintah, akan tetapi tidak menerima pensiun dari pemerintah.²¹ Oleh karena itu, bukan saja Notaris yang harus dilindungi tetapi juga para konsumennya, yaitu masyarakat pengguna jasa Notaris.

Profesi adalah pekerjaan tetap bidang tertentu berdasarkan keahlian khusus yang dilakukan secara bertanggung jawab dengan tujuan memperoleh penghasilan. Pekerja yang menjalankan profesi disebut profesional.

²¹ Suhrawardi K. Lubis, 2008, *Etika Profesi Hukum*, Cetakan kelima, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 34

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus memiliki keterampilan profesional di bidang hukum, juga harus dilandasi dengan tanggungjawab dan moral yang tinggi maupun nilai-nilai dan etika, sehingga dapat menjalankan tugas jabatannya sesuai dengan ketentuan hukum dan kepentingan masyarakat.²²

Notaris dalam melaksanakan tugasnya secara profesional harus menyadari kewajibannya, bekerja sendiri, jujur, tidak berpihak dan penuh rasa tanggungjawab dan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan umum (*public*). Dalam melaksanakan tugas dan jabatannya seorang Notaris harus berpegang teguh pada Kode Etik Jabatan Notaris sebab tanpa itu, harkat dan martabat *profesionalisme* akan hilang.²³

Menurut Abdulkadir Muhammad, bahwa Notaris harus memiliki perilaku profesional (*profesional behaviour*). Unsur-unsur perilaku profesional adalah sebagai berikut:

- 1) keahlian yang didukung oleh pengetahuan dan pengalaman tinggi;
- 2) integritas moral artinya menghindari sesuatu yang tidak baik walaupun imbalan jasanya tinggi, pelaksanaan tugas profesi diselaraskan dengan nilai-nilai kemasyarakatan, sopan santun, dan agama;
- 3) jujur tidak saja pada pihak kedua atau pihak ketiga, tetapi juga pada diri sendiri;

²² Abdulkadir Muhammad, 2001, *Etika Profesi Hukum*, Cetakan ke-II, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 58

²³ Suhrawardi K. Lubis, *Op. Cit.*, hal 35

- 4) tidak semata-mata pertimbangan uang, melainkan juga pengabdian, tidak membedakan antara orang mampu dan tidak mampu;
- 5) berpegang teguh pada kode etik profesi karena didalamnya ditentukan segala perilaku yang harus dimiliki oleh Notaris, termasuk berbahasa Indonesia yang sempurna.²⁴

Notaris merupakan salah satu aparat hukum dibidang keperdataan sebagai pejabat umum harus professional karena mewakili Negara menjalankan tugas dan fungsi sosialnya di dalam pembuatan akta sebagai alat bukti berupa akta autentik. Salah satu perwujudan dari fungsi sosial Notaris adalah memberikan keringanan biaya (honorarium) atau bahkan membebaskannya, para pihak yang membutuhkan jasa Notaris tersebut menunjukkan bukti keterangan tidak mampu dari kelurahan atau pejabat yang berwenang, yang mana hal ini diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris.

2. Tinjauan Umum Mengenai Akta

Sudikno Mertokusumo berpendapat, akta adalah surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari suatu hak atau perkataan yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuatan.²⁵

Berdasarkan Pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan autentik atau dengan tulisan di bawah

²⁴ Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, hal. 90

²⁵ Sudikno Mertokusumo, 1979, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 106.

tangan, dapat diartikan bahwa akta itu dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu akta autentik dan akta di bawah tangan. Akta di bawah tangan bisa dibuat sedemikian rupa tanpa harus mengikuti prosedur yang ditetapkan Undang-Undang atas dasar kesepakatan para pihak, sedangkan akta autentik merupakan akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang berwenang yang memuat atau menguraikan secara autentik suatu tindakan yang dilakukan atau suatu peristiwa yang dilihat, disaksikan ataupun diketahui oleh pejabat umum pembuat akta tersebut.

Mengenai definisi dari akta autentik dituangkan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang mengatakan bahwa:

“Akta autentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu, di tempat di mana akta dibuatnya.”

Berdasarkan Pasal 1868 KUH Perdata, dapat disimpulkan unsur dari akta autentik yakni:²⁶

- a. Bahwa akta tersebut dibuat dan diresmikan (*verleden*) dalam bentuk menurut hukum yang ditentukan Undang-Undang;
- b. Bahwa akta tersebut dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum;
- c. Bahwa akta tersebut dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang berwenang untuk membuatnya di tempat akta tersebut dibuat, jadi akta itu harus di tempat wewenang pejabat yang membuatnya.

Namun autentisitas suatu akta tidak dapat diakui apabila prosedur pembuatan akta tersebut hanya apabila dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum dan di tempat kewenangannya saja. Karena autentisitas akta dapat diakui apabila memenuhi semua prosedur pembuatannya. Dalam Pasal 38 UUIJNP dijelaskan bahwa akta

²⁶ Abdul Ghofur Anshori, *Op. Cit.*, hal. 17.

otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris harus dimuat secara sistematis, setiap akta autentik terdiri atas:

- a. Awal akta atau kepala akta, memuat:
 - 1) Judul akta;
 - 2) Nomor akta;
 - 3) Jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun; dan
 - 4) Nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris.
- b. Badan akta, memuat:
 - 1) Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mereka wakili;
 - 2) Keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap;
 - 3) Isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan; dan
 - 4) Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal.
- c. Akhir atau penutup akta, memuat:
 - 1) Uraian tentang pembacaan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m yaitu membacakan akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris, atau Pasal 16 ayat (7) yang menerangkan bahwa pembacaan akta sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) huruf m tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup akta serta pada setiap halaman minuta akta diparaf oleh penghadap, saksi, dan Notaris;

- 2) Uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan akta jika ada;
- 3) Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi akta; dan
- 4) Uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta atau uraian tentang adanya perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, atau penggantian serta jumlah perubahannya.

Berbeda dengan akta autentik, akta di bawah tangan memiliki ciri dan kekhasan tersendiri, berupa:

- a. Bentuknya bebas sesuai kesepakatan pembuat akta;
- b. Pembuatannya tidak harus oleh atau di hadapan pejabat umum;
- c. Tetap mempunyai kekuatan pembuktian selama tidak disangkal oleh pembuatnya, artinya bahwa isi dari akta tersebut tidak perlu dibuktikan lagi kecuali ada yang bisa membuktikan sebaliknya (menyangkal isinya);

- d. Dalam hal harus dibuktikan, maka pembuktian tersebut harus dilengkapi juga dengan saksi-saksi dan bukti lainnya.

Oleh karena itu, dalam akta di bawah tangan, akan lebih baik apabila dimasukkan 2 (dua) orang saksi yang sudah dewasa untuk memperkuat pembuktian.

Perbedaan paling mendasar antara kedua jenis akta tersebut adalah dalam hal pembuktian. Akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, apa yang tertulis di dalam akta autentik itu menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi dan harus diakui benar. Sedangkan akta di bawah tangan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sepanjang para pihak pembuat akta tersebut mengakui apa yang tertulis di dalam akta di bawah tangan tersebut, jika salah satu pihak menyangkal isi akta di bawah tangan, maka pihak yang menyangkal tersebut harus membuktikan sebaliknya.

3. Kode Etik Notaris

Notaris dalam menjalankan tugasnya, dituntut untuk selalu berpijak pada hukum dan regulasi yang berlaku di Indonesia. Bukan hanya itu, seorang Notaris juga berkewajiban untuk menjalankan tugasnya sesuai dengan etika yang sudah disepakati bersama dalam bentuk kode etik, kode etik ini membatasi tindak tanduk para Notaris agar dalam menjalankan praktiknya tidak bertindak sewenang-wenang.²⁷ Kode etik Notaris ada 2 yaitu:

- a. Kode etik yang diatur secara hukum dalam peraturan jabatan Notaris.

²⁷ Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, 2009, *Ke Notaris*, Raih Asa Sukses, Jakarta, hal. 49.

- b. Kode etik yang ditetapkan oleh Kongres Ikatan Notaris Indonesia (INI) 1974.

Kode etik Notaris secara hukum dalam Pasal 83 ayat (1) UUJN menyatakan “Organisasi Notaris menetapkan dan menegakkan Kode Etik Notaris”. Atas dasar ketentuan Pasal 83 ayat (1) UUJN tersebut Ikatan Notaris Indonesia pada Kongres Luar Biasa di Bandung pada tanggal 27 Januari 2005, telah menetapkan Kode Etik yang terdapat dalam Pasal 13 Anggaran Dasar:

- a. Untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat jabatan Notaris, Perkumpulan mempunyai Kode Etik yang ditetapkan oleh Kongres dan merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setiap anggota perkumpulan.
- b. Dewan Kehormatan melakukan upaya-upaya untuk menegakkan Kode Etik.
- c. Pengurus perkumpulan dan/atau Dewan Kehormatan bekerjasama dan berkoordinasi dengan Majelis Pengawas untuk melakukan upaya penegakkan Kode Etik.

4. Teori Perlindungan Hukum

Tokoh dari Teori Perlindungan Hukum ini adalah Roscoe Pound. Roscoe Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*). Kepentingan manusia adalah suatu tuntutan yang dilindungi dan

dipenuhi manusia dalam bidang hukum. Roscoe Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yang meliputi:²⁸

- a. *Public Interest* (kepentingan umum)
- b. *Social Interest* (kepentingan masyarakat); dan
- c. *Privat Interest* (kepentingan individu).

Menurut Sudikno Mertokusumo, “hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum”.²⁹ Pelanggaran hukum terjadi ketika subyek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subyek hukum lain. Subyek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.

Subyek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*), baik itu manusia (*naturlijke persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya. Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subyek hukum itu. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), yakni interaksi antar subyek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antar subyek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang dan adil, dalam arti setiap

²⁸ Lili Rasyidi, 1988, *Filsafat Hukum*, Remadja Karya, Bandung, hal. 228-231

²⁹ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 140

subyek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut. “Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subyek hukum”.³⁰ Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum.

Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan ini, di samping fungsi lainnya sebagaimana akan disebutkan di bawah, diarahkan pada suatu tujuan yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subyek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada pula yang mengatakan bahwa “*Doel van het rechts is een vreedzame ordering van samenleving. Het recht wil de vrede...den vrede onder de mensen bewaart het recht door bepalde menselijke belangen (materiele zowel als ideele), eer, vrijheid, leven, vermogen enz. Tegen benaling te beschermen*” (tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai. Hukum menghendaki perdamaian...Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu (baik materiil maupun ideil), kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda dan sebagainya terhadap yang merugikannya). Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subyek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara

³⁰ Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hal. 210

hukum, namun seperti disebutkan Paulus E. Lotulung, “masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan”.³¹

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak lain.³²

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap

³¹ Paulus E. Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 123

³² Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 289

administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.³³

Hukum administrasi tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang layak, seperti disebutkan pada bab sebelumnya, memang dimaksudkan sebagai *verhoogde rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugted van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan, dan adanya pemberian *freies ermessen* pada pemerintah. Di satu sisi, pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah untuk kepentingan administrasi ini cukup bermanfaat terutama untuk relaksasi dari kekakuan dan *frigiditas* undang-undang, namun di sisi lain pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah, dengan bertopang pada peraturan perundang-undangan. A.A.H. Struycken menyesalkan adanya *terugted* ini (*betreuren deze terugted*) dan menganggap tidak ada gunanya pengawasan hakim yang hanya diberi kewenangan untuk menguji aspek hukumnya saja (*rechtmatigheid*), sementara aspek kebijaksanaan yang mengiringi peraturan perundang-undangan lepas dari perhatian hakim.³⁴ Aspek kebijaksanaan di sini maksudnya adalah hakim tidak dapat mengawasi dari aspek dasar filosofi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

³³ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hal. 7-8

³⁴ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 291

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri tersendiri dalam penerapannya. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan dan pendapatnya sebelum pemerintah memberikan hasil keputusan akhir. Perlindungan hukum ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berisi rambu-rambu dan batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Perlindungan ini diberikan oleh pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran atau sengketa sebelum hal tersebut terjadi. Karena sifatnya yang lebih menekankan kepada pencegahan, pemerintah cenderung memiliki kebebasan dalam bertindak sehingga mereka lebih hati-hati dalam menerapkannya. Belum ada peraturan khusus yang mengatur lebih jauh tentang perlindungan hukum tersebut di Indonesia.³⁵

Perlindungan hukum represif memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri yang berbeda dengan perlindungan hukum preventif dalam hal penerapannya. Pada hukum represif ini, subyek hukum tidak mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan karena ditangani langsung oleh peradilan administrasi dan pengadilan umum. Selain itu, ini merupakan perlindungan akhir yang berisi sanksi berupa hukuman penjara, denda dan hukum tambahan lainnya. Perlindungan hukum ini diberikan untuk menyelesaikan suatu pelanggaran atau sengketa yang sudah terjadi dengan konsep teori perlindungan hukum yang bertumpu dan bersumber

³⁵ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Bandung, hal. 41

pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak manusia dan diarahkan kepada pembatasan-pembatasan masyarakat dan pemerintah.³⁶

Mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah? Ada beberapa alasan, yaitu *Pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau pertambangan. Oleh karena itu, warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun demikian, bukan berarti kepada pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum. Sebagaimana disebutkan Sjachran Basah, perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum.³⁷

³⁶

Ibid

³⁷

Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 293

Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan tindakan hukum. Telah disebutkan bahwa instrumen hukum yang lazim digunakan adalah keputusan dan ketetapan. Tindakan hukum pemerintah yang berupa mengeluarkan keputusan merupakan tindakan pemerintah yang termasuk dalam kategori *regeling* atau perbuatan pemerintah dalam bidang legislasi. Hal ini dikarenakan, sebagaimana yang telah disebutkan di depan, bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu merupakan peraturan perundang-undangan.

5. Teori Penegakan Hukum

Tokoh dari Teori Penegakan Hukum ini adalah Soerjono Soekanto. Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.³⁸

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan

³⁸ Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 3.

hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeit*).³⁹

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang : *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

Unsur yang ketiga adalah keadilan. Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barangsiapa mencuri harus dihukum: setiap orang yang mencuri harus dihukum, tanpa membeda-bedakan

³⁹ Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hal. 134.

siapa yang mencuri. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan: adil bagi Si Suto belum tentu dirasakan adil bagi Si Noyo. Menegakkan hukum hanya diperhatikan kepastian hukum saja, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula kalau yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan dikorbankan dan begitu selanjutnya. Menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut.

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-Undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat: *lex dura, sed tamen scripta* (undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya). Kalau kita bicara tentang hukum pada umumnya kita hanya melihat kepada peraturan hukum dalam arti kaedah atau peraturan perundang-undangan, terutama bagi praktisi.

Undang-Undang itu tidak sempurna. Memang tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap dan ada kalanya undang-undang itu tidak jelas. Meskipun tidak lengkap atau tidak jelas undang-undang harus dilaksanakan.

6. Teori Kepastian Hukum

Tokoh dari Teori Kepastian Hukum ini adalah Hans Kelsen dan Gustav Radbruch. Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁴⁰

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:⁴¹

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hal.158

⁴¹ Dwika, “Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum”, <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada 20 November 2016.

Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁴²

Semakin banyak visi, misi dan tujuan yang harus dicapai oleh suatu proses penerapan hukum di Pengadilan dalam era reformasi dan transformasi ini. Secara klasik di samping untuk mencapai keadilan, hukum juga mempunyai tujuan untuk menciptakan kepastian hukum bagi manusia pribadi maupun bagi masyarakat luas. Banyak tujuan lainnya dari hukum yang harus dicapai di era reformasi dan transformasi ini. Dalam hal ini, hukum harus dapat menyelaraskan antara unsur keadilan, unsur kepastian hukum, dan elemen-elemen lainnya. Sebab, seringkali antara keadilan, kepastian hukum dan unsur-unsur lainnya saling bertentangan satu sama lain. Karena itu, dalam ilmu hukum dikenal istilah “*summum ius summa injuria*” (keadilan tertinggi adalah ketidakadilan tertinggi).

Salah satu contoh dari kontradiksi yang tajam antara elemen keadilan dengan elemen kepastian hukum adalah dalam pranata hukum “kadaluwarsa”. Seorang penjahat tidak lagi dapat dituntut ke muka hakim jika sampai batas waktu tertentu belum juga dapat ditangkap oleh penegak hukum. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyebutkan seperti itu. Dalam hal ini, penuntutan hukum terhadap pelaku kejahatan dianggap sudah kadaluwarsa. Dalam keadaan seperti ini, dapat dibayangkan betapa dapat melukai keadilan masyarakat, apalagi keadilan dari

⁴² Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 59

korban kejahatan, manakala si penjahat tidak dihukum hanya karena penjahat tersebut tidak tertangkap untuk dalam jangka waktu tertentu. Sesungguhnya, apa yang dikejar hukum jika tega membiarkan penjahat tetap melanglang buana di luar penjara. Tidak lain yang dikejar adalah unsur kepastian hukum, meskipun ongkosnya adalah dengan mengorbankan unsur keadilan. Hal seperti ini banyak terjadi dalam berbagai pranata hukum yang ada. Karena jika hukum tidak pasti, maka masyarakat juga yang susah.⁴³

Sering terdapat ungkapan bahwa sektor hukum tidak memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sehingga pihak negara asing, orang asing dan pihak pemodal asing segan masuk atau berhubungan dengan Indonesia. Sebab, bukankah ketidakpastian hukum akan berdampak pada ketidakpastian berusaha di Indonesia. Akibat dari ketidakadaan unsur kepastian hukum ini, maka secara keseluruhan hukum Indonesia menjadi tidak dapat diprediksi (*unpredictable*). Misalnya, jika kita beracara perdata di pengadilan-pengadilan negeri, sukar diprediksi hasilnya. Seringkali perkara yang cukup kuat alat buktinya, tetapi tiba-tiba kalah di pengadilan dengan alasan yang tidak jelas, bahkan dengan alasan yang tergolong naif. Sebaliknya, sering juga kasus dimana pihak yang sangat lemah kedudukan hukum dan pembuktiannya, di luar dugaan ternyata dia dapat dimenangkan oleh pengadilan. Dalam hal ini, sebenarnya persoalan utamanya terletak pada masalah penafsiran dan penerapan hukum yang tidak benar. Akibatnya, banyak putusan pengadilan, termasuk putusan Mahkamah Agung sekarang ini yang tidak terukur, tidak prediktif dan bersifat kagetan.

⁴³ Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 180

Apabila unsur keadilan jarang terpenuhi dalam suatu penerapan hukum dan unsur kepastian hukumnya juga terpinggirkan, maka pantaslah penerapan hukum yang demikian dikatakan telah jatuh sampai pada titik nadir, artinya, luar biasa jeleknya dan nuansa seperti inilah yang sekarang sedang terjadi di Indonesia.

Sebenarnya, terutama dalam tatanan normatif, secara evolutif hukum terus berkembang menuju ke arah terciptanya suatu tata hukum yang lebih baik, bukan malahan mundur ke belakang. Banyak peraturan dan undang-undang dibuat, baik yang baru sama sekali ataupun untuk sekedar merevisi atau mengganti aturan hukum yang lama. Tujuan terus menerus dibuatnya peraturan tersebut adalah agar tercipta perangkat hukum yang lebih baik. Hukum dari segi ini, mestinya yang ada sekarang jauh lebih maju dengan hukum sebelumnya. Hukum harus terus menerus melakukan evolusi, baik pada tataran nasional maupun pada tataran internasional. Berdasarkan hal ini, ahli hukum terkenal Roscoe Pound menyatakan sebagai berikut:

Semenjak hukum Romawi, orang telah belajar untuk makin lama makin baik menunaikan tugas praktisnya, guna mengatur hubungan-hubungan dan menertibkan kelakuan supaya dapat dikekang insting dorongan kehendak insan yang agresif dari masing-masing orang dan menggunakan dorongan kehendak insan secara bekerja sama demi kemajuan peradaban.⁴⁴

Tatanan hukum dalam arti normatif seyogyanya semakin hari semakin baik seperti yang dikatakan oleh Roscoe Pound tersebut, tidak berarti bahwa tujuan dari hukum tersebut, termasuk tercapainya keadilan dan kepastian hukum semakin hari semakin baik. Karena banyak juga orang merasa keadilan di jaman penjajahan di rasa lebih baik dengan sekarang ini. Kata orang, dulu di masa penjajahan Belanda, kepastian dan wibawa hukum jauh lebih terasa dari sekarang. Hal ini karena

⁴⁴ Roscoe Pound, 1965, *Tugas Hukum*, terjemahan Moh. Radjab, Bharata, Jakarta, hal. 60

perwujudan tujuan hukum ke dalam masyarakat, termasuk perwujudan unsur keadilan dan kepastian hukum, masih tergantung minimal kepada dua hak lain, yaitu sebagai berikut:

- a. kebutuhan akan hukum yang semakin besar yang oleh hukum harus selalu dipenuhi
- b. kesadaran hukum manusia dan masyarakat yang semakin hari semakin bertambah tinggi sehingga hal tersebut harus direspons dengan baik oleh hukum.

Jelas sekali bahwa faktor penerapan hukum mesti selalu dibenahi jika ingin didapati suatu output hukum yang baik. Unsur terpenting dalam penerapan hukum adalah unsur penegak hukum itu sendiri, *in casu* yang berpusat di Mahkamah Agung sebagai benteng terakhirnya. Perbaikan sektor penegak hukum di Indonesia saat ini merupakan hal yang tidak bisa ditawar-tawar, baik dalam arti perbaikan moral, kualitas dan kuantitas, profesionalisme, metode kerjanya, dan sebagainya. Peradilan yang bersih, berwibawa, modern, cepat, murah dan *predictable*, merupakan dambaan dari masyarakat Indonesia yang memang juga diinginkan oleh cita hukum bangsa ini, karena bangsa Indonesia tentu menghendaki agar hukumnya siap bersaing dan siap bersanding dengan hukum-hukum dari negara lain dalam masa globalisasi dan transformasi ini.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Soerjono Soekanto, seperti yang dikutip oleh Bambang Sunggono berpendapat bahwa penelitian hukum dapat dibagi dalam 2 (dua) klasifikasi, yakni:

- a. Penelitian Normatif yang terdiri dari :
 - 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
 - 2) Penelitian terhadap sistematika hukum;
 - 3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum;
 - 4) Penelitian sejarah hukum; dan
 - 5) Penelitian perbandingan hukum.
- b. Penelitian Hukum Sosiologis atau empiris, yang terdiri dari :
 - 1) Penelitian terhadap identifikasi;
 - 2) Penelitian terhadap efektivitas hukum.⁴⁵

Dari klasifikasi jenis penelitian di atas, maka penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif, karena penelitian ini berangkat dari adanya kekosongan norma (*rechtsvacuum*).

2. Jenis Pendekatan

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang dapat diterapkan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁶

Pendekatan perundang-undangan merupakan cara pendekatan dengan melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian untuk praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan. Pendekatan kasus digunakan apabila dalam membahas permasalahan menggunakan contoh kasus untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang dibahas. Pendekatan historis

⁴⁵ Bambang Sunggono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 42-43.

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 93.

dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu.⁴⁷ Pendekatan perbandingan diterapkan melalui studi perbandingan hukum.⁴⁸ Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, dikarenakan belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.⁴⁹

Dari berbagai jenis pendekatan yang ada, maka jenis pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Peneliti menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis. Hal ini dilakukan peneliti karena peraturan perundang-undangan merupakan titik fokus dari penelitian hukum normatif.⁵⁰ Penelitian ini menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peran Notaris dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat kurang mampu kaitannya dalam pembuatan akta-akta notariil di wilayah Kedu Selatan.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian pada umumnya, sumber datanya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka.⁵¹ Sementara itu, dalam penelitian hukum normatif yang diterapkan dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data sekunder mengenai sumber bahan hukumnya yang dapat menjadi sumber rujukannya diperoleh dari:

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 126.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 132.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 137.

⁵⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 184

⁵¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 14.

- a. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), seperti undang-undang dan putusan pengadilan;
- b. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), misalnya makalah dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*), dan lain-lain.⁵²

Selain bahan hukum primer dan sekunder, oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan bahan hukum ketiga, yaitu bahan hukum tertier. Bahan Hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.⁵³

Adapun Bahan Hukum Primer berupa bahan hukum yang bersifat mengikat yang menjadi sumber kajian dari penelitian ini, antara lain adalah KUH Perdata, UU Nomor 30 Tahun 2004 jo. UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini. Bahan Hukum Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini untuk memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini. Sementara itu, Bahan Hukum Tertier yang digunakan dalam penelitian ini untuk memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari

⁵² C.F.G. Sunaryati Hartono, 2006, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, hal. 134.

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hal. 15.

Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Kamus Inggris – Indonesia, dan Ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Bahan hukum dalam penelitian ini pada dasarnya dikumpulkan dengan menggunakan sistem kartu (*card system*).⁵⁴ Dalam pengumpulan bahan hukum tersebut, kartu-kartu disusun berdasarkan topik, bukan berdasarkan nama pengarang. Hal ini dilakukan agar memudahkan dalam hal penguraian, menganalisa dan membuat kesimpulan dari konsep-konsep yang ada.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan disistematiskan kemudian dilakukan analisis secara kualitatif. Analisis dilakukan dalam rangka untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dengan menggambarkan apa yang menjadi masalah (deskripsi), menjelaskan masalah (eksplanasi), mengkaji permasalahan dari bahan-bahan hukum yang terkait (evaluasi) dan memberikan argumentasi dari hasil evaluasi tersebut. Dari hasil proses argumentasi dan evaluasi selanjutnya ditemukan kesimpulan atas persoalan yang dikaji dalam penelitian ini. Dengan kata lain, teknik analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;

⁵⁴ Winarno Surakhmad, 2006, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode & Teknik*, Tarsito, Bandung, hal. 257.

2. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan;
3. Data yang telah disistematisasikan kemudian dievaluasi, diberikan argumentasi, dan dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan terhadap permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.

G. Orisinalitas Penelitian

Dalam merancang dan membuat penelitian, salah satu kriteria bahwa penelitian tersebut berkualitas adalah orisinalitasnya, dalam arti penelitian tersebut belum pernah dilakukan oleh orang lain. Kata-kata '*anoriginal contribution to knowledge*' menjadi acuan dasar kualitas dari suatu penelitian.

Namun, faktanya banyak hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek penelitian tersebut baik dalam bentuk laporan, skripsi, tesis bahkan disertasi dalam hal pengumpulan data yang berkaitan mengalami suatu keterbatasan. Hal ini pula serupa yang dialami oleh penulis.

Penulis dalam penelitian ini menelusuri penelitian lain yang juga melakukan penelitian mengenai peran Notaris, penulis mendapatkan penelitian dalam bentuk tesis yang ditulis oleh Kadek Krisma Agus Trimitha dengan judul "*Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pendirian dan Pengelolaan Persekutuan Komanditer (Commanditaire Vennootschap) Atas Saham*" dan Ian Merdia Putra dengan judul "*Tanggung Jawab Notaris Dalam Perjanjian Kredit Di Bank Dikaitkan Dengan Perlindungan Hukum Bagi Nasabah*".

Dari kedua penelitian tersebut di atas dengan penelitian yang sedang penulis memiliki perbedaan, untuk memperjelas perbedaan penelitian, berikut disajikan kedua penelitian tersebut dengan tabel matriks perbandingan.

No	Substansi	Kadek Krisma Agus Trimitha	Ian Merdia Putra	Penelitian Sekarang
1	Judul	Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pendirian dan Pengelolaan Persekutuan Komanditer (<i>Commanditaire Vennootschap</i>) Atas Saham	Tanggung Jawab Notaris Dalam Perjanjian Kredit Di Bank Dikaitkan Dengan Perlindungan Hukum Bagi Nasabah	Peran Notaris Dalam Memberikan Pemahaman Hukum Kepada Masyarakat Yang Kurang Mampu Dalam Memahami Hukum Kaitannya Dalam Pembuatan Akta-Akta Notariil Di Wilayah Kedu Selatan
2	Fokus Studi	Batas-batas kewenangan Notaris dalam pembuatan perjanjian melalui akta Notaris terkait dengan pendirian dan pengelolaan persekutuan komanditer atas saham, serta legalitas pembuatan akta Notaris yang mengatur pendirian dan pengelolaan persekutuan komanditer atas saham	Pelaksanaan atas pengaturan tentang tanggung jawab Notaris dalam pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pemberian kredit oleh Bank Danamon dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi nasabah serta upaya atas pengaturan terhadap pelaksanaan pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pemberian kredit oleh Bank Danamon dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi nasabah	Peran Notaris dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum; kendala-kendala dan solusi dalam pembuatan akta bagi masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum; serta peran Ikatan Notaris Indonesia dalam melakukan pengawasan dan fungsi kontrol terhadap Notaris dalam pembuatan akta bagi masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum
3	Teori yang digunakan	-	-	Teori Perlindungan Hukum, Penegakan Hukum dan Kepastian Hukum
4	Metode Penelitian	Yuridis Normatif	Yuridis Empiris	Yuridis Normatif

H. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Originalitas Penelitian, Jadwal Penelitian dan Sistematika Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang Tinjauan Umum Notaris, Tinjauan Umum Tentang Akta Autentik, Tinjauan Umum Organisasi Profesi dan Pengawasan Notaris.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang pemahaman masyarakat terhadap akta notariil dan fungsinya; peran Notaris dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum kaitannya dalam pembuatan akta-akta notariil di wilayah Kedu Selatan; serta peran Ikatan Notaris Indonesia (INI) dalam pembinaan terhadap Notaris untuk memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat yang kurang mampu dalam memahami hukum kaitannya dengan pembuatan akta autentik.

Bab IV Penutup, yang berisi simpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.