

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu cita-cita bangsa Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dengan menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum demi tercapainya keadilan bagi masyarakat. Berdasarkan aturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 34 ayat (1) mengatur bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Artinya, orang tidak mampu memperoleh perlindungan langsung dalam undang-undang secara konstitusional.

Bank dunia mendefinisikan kemiskinan pertama kali sebagai ketidakmampuan untuk mencapai standar hidup minimum pada tahun 1990. Namun, pada tahun 2004, mereka memperluas definisi tersebut untuk mencakup kelaparan juga. Kemiskinan bukan hanya berarti tidak memiliki tempat tinggal, tetapi juga berarti sakit dan tidak memiliki akses ke dokter. Selain itu, kemiskinan juga berarti khawatir tentang masa depan dan tidak memiliki pekerjaan.¹

Pada dasarnya, kemiskinan merujuk pada ketidakmampuan guna mencukupi standar hidup tertentu. Di negara berkembang,

¹ Agra Alfin Zulfa, *et al.*, 2023, *Analisis Tingkat Kemiskinan dan Kesejahteraan Rumah Tangga*, Jurnal Karimah Tauhid, Vol.2 No.4, Universitas Djuanda Bogor, Jawa Barat, hlm. 840

kemiskinan absolut adalah ukuran kemiskinan yang umum dipergunakan guna menyetarakan pendapatan ataupun pengeluaran rumah tangga dengan garis kemiskinan.. Garis tersebut dilandaskan pada biaya ataupun pendapatan minimum yang diperlukan untuk mendapatkan jumlah makanan yang cukup guna memenuhi kebutuhan kalori tertentu, serta biaya non-makanan minimum untuk hidup dengan standar yang layak. Disisi lain, negara maju biasanya menggunakan pendekatan relatif untuk menghitung kemiskinan, yang dikenal sebagai garis kemiskinan yang relatif tinggi. Negara-negara ini biasanya mempergunakan nilai konstan pada nilai rata-rata ataupun nilai tengah pendapatan masyarakat di wilayahnya. Nilai garis kemiskinan tidak akan berubah atau meningkat jika pendapatan seluruh penduduk daerah meningkat pada tingkat yang sama.²

Kemiskinan menyebabkan ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan lainnya, sehingga dapat dikatakan bahwa golongan masyarakat tidak mampu dipengaruhi oleh kemiskinan. Akan tetapi, dalam arti kemiskinan untuk masyarakat dan orang tidak mampu memiliki perbedaan definisi. Definisi untuk orang tidak mampu diatur dalam Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Sosial RI No. 15 Tahun 2018 Tentang Sistem layanan Dan Rujukan

² Ardi Adji, *et al.*, 2020, *Pengukuran Garis Kemiskinan di Indonesia: Tinjauan Teoritis dan Usulan Perbaikan*. Australian Government, Kertas Kerja Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Jakarta Pusat.

Terpadu Untuk Penanganan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu (Selanjutnya disebut Per Mensos No.15 Tahun 2018) mengatur bahwa orang tidak mampu adalah orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi dirinya dan keluarganya. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa strata sosial orang tidak mampu tergolong satu tingkat diatas kemiskinan karena adanya perbedaan keadaan.

Tujuan utama negara, khususnya negara berkembang adalah untuk menyejahterakan masyarakat. Untuk mencapai kesejahteraan kepada orang tidak mampu, pemerintah memberikan sebuah bantuan hukum, baik berupa jasa, uang maupun barang. Jika dikaitkan dengan Notaris, maka, pemberian bantuan hukum kepada orang tidak mampu pasti pemberian bantuan hukum berupa jasa hukum. Sebagaimana pejabat umum lainnya, Notaris dalam melaksanakan tanggung jawabnya adalah untuk memberi pelayanan kepada masyarakat. Sebab, Notaris bergerak secara *independent*. Artinya, sebagai salah satu profesi yang berdiri sendiri dan tidak terlibat kepada apapun dan siapapun dalam hal menjalankan tugas dan wewenangnya, serta mendapatkan mandat dari negara untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat baik menengah

atas maupun strata ke bawah yang memerlukan legalitas dokumen dari seluruh bentuk perjanjian.³

Notaris adalah pejabat publik, yang berarti wewenang yang dimiliki oleh jabatan tersebut tidak dapat dialihkan kepada pejabat lain, kecuali jika wewenang tersebut memang berpindah dalam rangka pembuatan akta autentik ataupun pemberian kuasa lainnya. Dengan begitu, Notaris tetap memegang wewenang tersebut.⁴

Pedoman yang mengikat Notaris mengatur berisi tentang pemberian bantuan hukum. Pada Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUNJ-P) mengatur bahwa Notaris wajib memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu. Dengan kata lain, Notaris tidak boleh menolak Penghadap yang datang hendak membutuhkan jasanya dalam pembuatan akta hanya persoalan honorarium yang akan diterima oleh Notaris tersebut. Mengenai pemberian jasa cuma-cuma untuk orang tidak mampu, Notaris akan mendapatkan sanksi apabila diketahui menolak memberikan jasanya, hal tersebut diatur dalam Pasal 37 ayat (2) UUNJ-P yang menurut ketentuannya mendapatkan

³ Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Pasal 15 ayat (1).

⁴ Andi Dalang Ulang, 2023, *Pemanfaatan Cyber Notary Terhadap Digitalisasi Akta*, Widya Yuridika, Vol.6, No.3, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm.4.

peringatan lisan, peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian dengan tidak hormat. Hal tersebut telah menarik perhatian dalam isi ketentuannya.

Persoalan mengenai kejelasan orang tidak mampu dalam UUJN-P, dimana dalam penjelasan umumnya pada Pasal 37 ayat (1) tertulis “jelas”, artinya tidak terjadi multi-tafsir dalam aturannya. Akan tetapi, mengenai mekanisme dan prosedur dalam mengkualifikasi standar orang tidak mampu tersebut masih terombang-ambing bagi Notaris dalam melaksanakan tanggung jawabnya.

Pertama, tidak ada kewajiban bagi Notaris untuk menyelidiki Penghadapnya secara materil. Maksudnya adalah Notaris tidak diperkenankan untuk mencari tahu sumber materil dari Penghadapnya. Jadi, jika dikaitkan dengan pemberian bantuan hukum cuma-cuma yang dibebankan oleh Notaris, maka, Notaris perlu jeli dalam melengkapi dan mengetahui sumber formil dari Penghadap yang datang. Bukan berarti Notaris mempermasalahkan pemberian jasa cuma-cuma, akan tetapi perlu adanya keadilan untuk Notaris juga, karena Notaris sebagai pejabat independen yang tidak mendapatkan gaji dari pemerintah dan memiliki biaya operasional yang cukup mahal. Sehingga bisa dikatakan bahwa tindakan tersebut jelas melanggar hak dasar Notaris saat menjalankan profesinya serta mencari penghidupan secara mandiri, yang mana

Notaris menanggung biaya pelaksanaan tugas serta kewajibannya secara pribadi.

Kedua, jika dibandingkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat (selanjutnya disebut UU Advokat) berdasarkan BAB VI Bantuan Hukum Cuma-cuma pada Pasal 22 ayat (1) mengatur bahwa Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Selanjutnya pada Pasal 22 ayat (2) mengatur bahwa ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Dari kedua pasal tersebut memberikan gambaran jelas mengenai mekanisme dan prosedur pemberian bantuan hukum dari Advokat. Sedangkan dalam UUUJN-P pada kelanjutan ayat dari Pasal 37 tersebut tidak tertuang mengenai aturan petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dalam pemberian bantuan hukum tersebut. Padahal, baik Notaris maupun Advokat sama-sama bergerak dalam bidang jasa, artinya jika berbicara mengenai bantuan hukum, maka kategori pemberiannya berupa jasa hukum sesuai dengan kewenangan yang telah diatur oleh Undang-Undang.

Oleh sebab itu, mampu disebutkan bahwasanya terdapat ketimpangan yang diakibatkan oleh pandangan serta keperluan hukum. Dimana, hukum menginginkan yang seharusnya diperoleh

masyarakat tidak mampu dapat tercukupi, sedangkan kualifikasi kriteria orang tidak mampu belum diatur secara jelas pada regulasi sehingga dikhawatirkan timbulnya *multi-tafsir* dalam mengategorikan orang tidak mampu yang layak menerima pelayanan hukum secara cuma-cuma.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pengaturan perlindungan hukum bagi orang tidak mampu dalam jasa layanan hukum di bidang kenotariatan?
2. Bagaimana legalitas hukum dalam pengaturan jasa layanan hukum secara cuma-cuma bagi orang tidak mampu?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis mengenai bentuk pengaturan perlindungan hukum bagi orang tidak mampu dalam jasa layanan hukum di bidang kenotariatan.
2. Untuk menganalisis legalitas hukum dalam pengaturan jasa layanan hukum secara cuma-cuma bagi orang tidak mampu.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini yaitu sebagaimana berikut :

1. Aspek Teoritis

Secara teoritis, manfaat dari penelitian ini adalah sebagai perkembangan disiplin ilmu baru yang kemungkinan peneliti dan akademisi lainnya untuk melakukan penelitian dalam bidang keilmuan yang diperlukan. Berdasarkan hal tersebut, hasil penelitian ini mampu dijadikan rujukan sebagaimana komponen untuk lebih memperjelas ketentuan bagian pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma.

2. Aspek Praktis

Manfaat penelitian secara praktis bertujuan agar masyarakat dapat mengetahui bahwa selain bantuan hukum di depan pengadilan, ternyata ada juga bantuan hukum secara cuma-cuma dibidang kenotariatan bagi orang tidak mampu sesuai ketentuan pada Pasal 37 ayat (1) UUNJ-P.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian memberikan wawasan tentang perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan dengan penelitian terdahulu mengenai hasil akhir dalam penelitian. Penelitian tersebut hanya menjadi rujukan yang relevan diantaranya yaitu :

Matriks Keaslian Penelitian Tesis

Nama Penulis	: Muh. Andry Akbar	
Judul Tulisan	: <i>Peranan Notaris Sebagai Pejabat Umum Terhadap Pemberian Jasa Hukum Dibidang Kenotariatan Pada Masyarakat Yang Tidak Mampu</i>	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2020	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Pembahasan	Penelitian ini membahas mengenai tanggung jawab Notaris terhadap tugas dan wewenangnya sebagai pejabat umum serta menjelaskan mengenai sanksi-sanksi yang timbul apabila Notaris tidak	Penelitian ini berfokus pada aksetuansi mengenai bentuk pengaturan perlindungan hukum bagi orang tidak mampu terhadap jasa layanan hukum di bidang kenotariatan dan juga mengenai legalitas hukum dalam pengaturan jasa layanan hukum secara

	menjalankan kewajibannya.	cuma-cuma bagi orang tidak mampu.
Teori Pendukung	a. Teori Tanggung Jawab b. Teori Kewenangan	a. Teori Perlindungan Hukum b. Teori Perundang- Udangan c. Teori Keadilan
Jenis Penelitian	: Yuridis	Yuridis-Normatif

Nama Penulis	: Agrityha Dinda Puspita	
Judul Tulisan	: <i>Implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Kewajiban Notaris Untuk Memberikan Jasa Hukum Secara Cuma-cuma Di Kota Surakarta</i>	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Indonesia	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Pembahasan	: Penelitian ini mengangkat permasalahan apa factor pendukung seorang Notaris dalam	penelitian tersebut, penelitian ini berfokus untuk mengkaji secara fundamental mengenai peraturan

	mengimplementasikan Pasal 37 UUJN-P tentang pemberian jasa hukum secara cuma-cuma, kedua mengenai faktor penghambat seorang Notaris dalam mengimplementasikan pasal 37 UUJN-P.	pemberian jasa hukum secara Cuma-cuma.
Teori Pendukung	: a. Teori Kewenangan b. Teori Persamaan	a. Teori Perlindungan Hukum b. Teori Perlindungan hukum c. Teori keadilan
Jenis Penelitian	: Empiris	Yuridis-Normatif

Nama Penulis	: Fikri Aulia
Judul Tulisan	: <i>Implementasi Bantuan Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-cuma Kepada Orang Yang Tidak Mampu</i>
Kategori	: Jurnal
Tahun	: 2021

Perguruan Tinggi : Universitas Islam Indonesia		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Pembahasan	: Penelitian ini membahas mengenai implementasi bantuan hukum cuma-cuma oleh Notaris kepada masyarakat bukan hanya berdasarkan kemampuan finansial, akan tetapi juga berkaitan dengan kegiatan sosial dan sanksi yang dibuat untuk menjatuhkan Notaris.	Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini lebih mengenai perlindungan hukum Notaris yang seharusnya diberikan dalam bentuk peraturan lainnya yang terkhususkan untuk Notaris dalam melaksanakan kewajibannya.
Teori Pendukung	: Teori Implementasi	a. Teori Perlindungan Hukum b. Teori Perlindungan hukum c. Teori keadilan
Jenis Penelitian	: Yuridis-Empiris	Yuridis-Normatif

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. *State of the Art*

State Of the Art ini terdapat tesis yang menjadi acuan perbandingan dalam penelitian Aspek Yuridis Penetapan Kriteria Orang Tidak Mampu dalam Pembebasan Biaya Pelayanan Hukum Di Bidang Kenotariatan, yang berasal dari penelitian sebelumnya sebagai dasar panduan peneliti untuk melakukan penelitian.

Penelitian Pertama dari Muh. Andry Akbar (2022), judul Tesis, “Peranan Notaris Sebagai Pejabat Umum Terhadap Pemerian Jasa Hukum Di Bidang Kenotariatan Pada masyarakat Yang Tidak Mampu”.⁵ Fokus penelitian ini adalah mengkaji tentang tanggung jawab Notaris terhadap tugas dan wewenangnya sebagai pejabat umum serta menjelaskan mengenai sanksi-sanksi yang timbul apabila Notaris tidak menjalankan kewajibannya. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini berfokus pada aksetuansi mengenai bentuk pengaturan perlindungan hukum bagi orang tidak mampu terhadap jasa layanan hukum di bidang kenotariatan dan juga mengenai legalitas hukum dalam pengaturan jasa layanan hukum secara Cuma-cuma bagi orang tidak mampu.

⁵Muh. Andry Akbar, 2020, *Peranan Notaris Sebagai Pejabat Umum Terhadap Pemberian Jasa Hukum Dibidang Kenotariatan Pada Masyarakat Yang Tidak Mampu*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. hlm.113

Penelitian Kedua dari Aghrityha (2022), judul Tesis, “Implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Kewajiban Notaris Untuk Memberikan Jasa Hukum Secara Cuma-cuma Di Kota Surakarta”. Fokus penelitian ini mengangkat permasalahan mengenai factor pendukung seorang Notaris dalam mengimplementasikan Pasal 37 UUJN-P tentang pemberian jasa hukum secara Cuma-cuma, serta menahas mengenai factor penghambat seorang Notaris dalam mengimplementasikan Pasal 37 UUJN-P dengan menggunakan metode jenis penelitian empiris.⁶ Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini berfokus untuk mengkaji secara fundamental mengenai peraturan pemberian jasa hukum secara cuma-cuma Dimana penulis menggunakan jenis penelitian Yuridis-Normatif.

Penelitian Ketiga dari Fikri Aulia (2022), judul Tesis, “Implementasi Bantuan Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-cuma Kepada Orang Tidak Mampu”. Focus penelitian ini membahas mengenai implementasi bantuan hukum Cuma-cuma oleh Notaris kepada masyarakat bukan hanya berdasarkan kemampuan finansial, akan tetapi juga berkaitan dengan kegiatan social dan

⁶ Aghrita Dinda Puspita, 2022, *Implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Kewajiban Notaris Untuk Memberikan Jasa Hukum Secara Cuma-cuma Di Kota Surakarta*. Tesis, hlm. 78

sanksi yang dijatuhkan oleh Notaris.⁷ Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini lebih mengenai perlindungan hukum Notaris yang seharusnya diberikan dalam bentuk peraturan lainnya yang terkhususkan untuk Notaris dalam melaksanakan kewajibannya.

B. Tinjauan Umum Tentang Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah aturan yang terkodifikasi yang telah dibukukan dalam tulisan yang berfungsi untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat, atau negara dan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi, sedang terjadi atau yang akan terjadi di masa yang akan datang. Oleh karena itu, dalam Menyusun peraturan, penting untuk menerapkan secara komprehensif perkembangan teori untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut disusun dengan baik.

Sesuai yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan yang

⁷Fikri Aulia, 2021, *Implementasi Bantuan Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-cuma Kepada Orang Tidak Mampu*, Officium Notarium, Vol.1, No.2, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Hal.10

dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan Bersama Presiden. Adapun pada ayat (2) mengatur bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dijelaskan oleh Prof. Bagir Manan, bahwa Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang disusun, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang melaksanakan fungsi legislatif sesuai dengan prosedur yang berlaku.⁸

Undang-undang Dasar yang berlaku di Indonesia sebagai konstitusi tertinggi dalam hukum nasional, sehingga merupakan landasan bagi sistem hukum di negara.

Dalam rangka peraturan perundang-undangan ada 3 (tiga) dasar atau landasan sebagai berikut :⁹

a. Landasan Filofofis, di mana rteorinya dipelajari secara filosofis.

Oleh karena itu, setelah dipikirkan secara mendalam, undang-undang tersebut memiliki dasar yang dapat diterima.

⁸ Bagir Manan, *Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasioanl*, armico, Bandung, 1987, hall.13.

⁹ Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 91-94

- b. landasan Sosiologis, di mana pernyataanya sesuai dengan kepercayaan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
- c. landasan yuridis, di mana landasan yuridis dapat dibedakan menjadi 2 (dua) aspek. Pertama adalah aspek formal, yakni ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada badan-badan yang membentuknya dan aspek material, yaitu persyaratan hukum tentang isu dan masalah yang perlu diatur.

2. Pembentukan Perundang-Undangan

Dalam literatur tertentu, istilah perundang-undangan memiliki arti yang berbeda-beda. Secara umum, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan dalam mengatur bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Selain itu, pada Pasal 1 ayat (2) mengatur bahwa Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertentu yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.¹⁰

¹⁰ Maria. Farida Indrati S. 2020, *Ilmu Perundang-Undangan*, DKI Yogyakarta; PT. Kansius, hlm.12.

Peraturan yang tertulis dan diberlakukan memiliki ciri-ciri seperti bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus sebagai dasar pemerintah dalam mengeluarkan suatu kebijakan.¹¹

Pendidikan dan penelitian di bidang perundang-undangan terasa semakin penting dalam praktik pemerintahan modern, baik di tingkat negara maupun lembaga pemerintah pusat dan daerah. Di negara-negara yang berbasis hukum modern, pengembangan ilmu pengetahuan di bidang peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting pada pembentukan aturan hukum, karena tujuan utama peraturan perundang-undangan tidak lagi menciptakan kodifikasi bagi masyarakat yang dapat memperlancar fungsi-fungsi penting, namun tujuan utama dari pembuatan peraturan negara adalah untuk membawa perbaikan ataupun penyesuaian pada kehidupan masyarakat. Menurut T. Koopmans, proses pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini lebih difokuskan pada modifikasi bukan lagi untuk kodifikasi.¹²

Sejalan dengan pendapat tersebut, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwasanya guna menghadapi perubahan dalam perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin pesat, saat

¹¹ *Ibid*, hlm. 13.

¹² T. Koopmans, 1972, *De rol de wetgever, dalam Honderd Jaar rechtsleven*, Tjeenk Willink, Zwolle, hlm.223. Dikutip dari buku Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perregulasi negaraan*, hlm.3.

ini bukan lagi waktu yang tepat untuk membentuk hukum melalui kodifikasi. Pemikiran terkait kodifikasi justru membuat hukum cenderung tertinggal serta berpotensi selalu tidak selaras dengan perkembangan zaman.¹³

Penyusunan serta penetapan undang-undang yang sistematis tentang bidang hukum yang agak luas dalam kita undang-undang dikenal sebagai kodifikasi.¹⁴ Oleh karena itu, kodifikasi bukan hanya menyusun peraturan hukum tertentu pada kitab undang-undang, tetapi juga mencakup bidang hukum yang lebih luas, misalnya hukum perdata, bisnis peraturan-peraturan yang berkaitan dengan kitab undang-undang secara teratur diatur. Meskipun bentuknya diperbarui, materinya berasal dari hukum yang sudah ada dan tetap berlaku.¹⁵

Pembedaan antara peraturan perundang-undangan kodifikasi dan modifikasi. Peraturan perundang-undangan kodifikasi didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku secara keseluruhan yang didasarkan pada hukum tidak tertulis dan ditetapkan dalam bentuk tertulis.¹⁶

¹³ A. Hamid S. Attamimi, *Kodifikasi Sebabkan Hukum Berjalan di Belakang*, Kompas 17 Februari 1998, hlm. XII.

¹⁴ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perregulasi negaraan*, hlm.3

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Mana Yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi atau Modifikasi?*, Kompas, Eisi Tanggal 22 Maret 1988, hlm.6

¹⁶ Maria Farida Indrati S., *Op.cit*, hlm.5.

Dalam pembentukan undang-undang tentu harus berlandaskan asas. Paul Scholten mengungkapkan bahwasanya konsep hukum bukanlah aturan hukum. Dengan kata lain, meskipun konsep hukum bukanlah hukum itu sendiri, hukum tidak bakal mampu dipahami tanpa adanya konsep-konsep tersebut. Scholten juga menambahkan bahwasanya tugas ilmu pengetahuan hukum adalah untuk menggali serta mencari konsep hukum dalam hukum positif.¹⁷

Mengenai pembentukan peraturan perundangan harus disertai dengan kejelasan makna agar tidak terjadinya *multi-tafsir* dalam memahami isi aturan yang berlaku. Adapun dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merumuskan beberapa asas yang harus ada dalam pembentukan, meliputi:¹⁸

- a. Tujuan yang jelas, bahwa setiap aturan harus memiliki tujuan yang jelas mengenai hal-hal yang perlu dicapai demi kemajuan bangsa dan negara.
- b. Asas keselarasan bentuk, hirarki, dan isi, yang menyatakan bahwa dalam membentuk suatu undang-undang harus memperhatikan jenis hirarki dan isi undang-undang tersebut.

¹⁷ *Ibid*, hlm.308

¹⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundangn-Undangan*, hlm. 312 *et. seq.*

- c. Asas yang berlaku bahwasanya pada dasarnya setiap pembentukan peraturan negara seharusnya mempertimbangkan bagaimana aturan tersebut akan berdampak pada masyarakat secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.
- d. Asas kejelasan rumusan, bahwasanya setiap peraturan seharusnya mencukupi persyaratan teknis untuk penyusunan perundang-undangan secara sistematis, menggunakan kata atau istilah yang tepat, serta menggunakan bahasa yang jelas serta mudah dipahami sehingga tidak mengakibatkan berbagai interpretasi yang berbeda saat diterapkan.
- e. Asas keterbukaan, bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyiapan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan sampai dengan pengundangan, bersifat terbuka dan terbuka untuk umum. Dengan cara ini, semua lapisan masyarakat diberi kesempatan maksimal untuk berkontribusi pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas hukum menurut Padmo Wahjono dibagi atas dua, yakni asas pembentukan perundang-undangan dan asas materi hukum.¹⁹

Asas hukum yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan adalah asas hukum yang berkaitan erat dengan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yang akan dirancang. Mengenai jenis asas perundang-undangan ini, Amiroeddin Syarif mengemukakan 5 (lima) asas yaitu :²⁰

- a. Asas Tingkat hirarki;
- b. Undang-undang tidak diganggu gugat;
- c. undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- e. undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama.

C. Tinjauan Umum Tentang Orang Tidak Mampu

Orang tidak mampu mengacu pada individu atau kelompok yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka, seperti sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan.

¹⁹ Padmo Wahyono dalam Ronny Sautama Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang RI*,

²⁰ Amiroeddin Syarif, *Op.Cit.*, Hal. 78-84

Keterbatasan ini sering disebabkan oleh faktor ekonomi, sosial, atau fisik.

Orang tidak mampu dan kemiskinan seringkali disamakan, sebab, masyarakat dalam kondisi kemiskinan memiliki keterbatasan sehingga timbulnya ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup yang layak. Namun, tidak ada definisi kemiskinan yang dapat diterima secara universal, karena standar hidup itu berbeda-beda.

Sejak awal negara merdeka, masyarakat miskin menjadi salah satu sorotan untuk menunjang kemajuan bangsa, sehingga pemerintah mengeluarkan peraturan agar kemiskinan dapat diatasi dan kehidupan masyarakat dapat hidup dengan layak dan sejahtera sebagaimana yang telah dicita-citakan dalam pembukaan UUD. Penanganan fakir miskin adalah upaya terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara melalui kebijakan, program, dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, dan fasilitas.

Berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 146/HUK/2013 Tentang Penetapan Kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu dibagi 2, yakni fakir miskin dan orang tidak mampu yang teregister dan fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister. Fakir miskin adalah orang

yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Sedangkan orang tidak mampu adalah orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi dirinya dan keluarganya.²¹

Kriteria berdasarkan basis data terpadu hasil pendataan program perlindungan sosial Tahun 2011, Fakir miskin dan orang tidak mampu yang teregister adalah rumah tangga yang memiliki kriteria sebagai berikut :²²

- a. Tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar.
- b. Mempunyai pengeluaran sebagian besar digunakan untuk memenuhi konsumsi makanan pokok dengan sangat sederhana.
- c. Tidak mampu atau mengalami kesulitan untuk berobat ke tenaga medis, kecuali Puskesmas atau yang disubsidi pemerintah.

²¹Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 146/HUK/2013 tentang Penetapan kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu.

²² *Ibid.*

- d. Tidak mampu membeli pakaian satu kali dalam satu tahun untuk setiap anggota rumah tangga.
- e. Mempunyai kemampuan hanya menyekolahkan anaknya sampai jenjang pendidikan sekolah lanjutan tingkat pertama.
- f. Mempunyai dinding rumah terbuat dari bambu/kayu/tembok dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah, termasuk tembok tidak diplaster.
- g. Kondisi lantai terbuat dari kayu/semesta/keramik dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah.
- h. Mempunyai penerangan bangunan tempat tinggal bukan dari listrik atau listrik tanpa meteran.
- i. Luas lantai rumah kecil kurang dari 8 meter persegi/orang.
- j. Mempunyai sumber air minum berasal dari sumur atau mata air tak terlindung/air/sungai/air sungai/lainnya.

Sedangkan kriteria fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister terdiri atas : ²³

- a. Gelandangan;
- b. Pengemis;
- c. Perseorangan dari komunitas adat terpencil;
- d. Perempuan rawan sosial ekonomi;
- e. Korban tidak kekerasan;
- f. Pekerja migran bermasalah sosial;

²³ *Ibid.*

- g. Masyarakat miskin akibat bencana alam dan soail pasca tanggap darurat sampai dengan 1 (satu) tahun setelah kejadian bencana;
- h. Perseorangan penerima manfaat lembaga kesejahteraan sosial;
- i. Penghuni rumah tahanan/lembaga permasyarakatan;
- j. Penderita thalassaemia mayor; dan
- k. Penderita kejadian Ikutan Paksa Imunisasi (KIPI)

Selain itu, dalam Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 262/HUK/2022 Tentang Kriteria Fakir Miskin pada diktum keempat memutuskan bahwa dalam hal fakir miskin memiliki tempat berteduh/tinggal sehari-hari, dilakukan deteksi lanjutan dengan kriteria meliputi²⁴, yaitu :

- a. Kepala keluarga atau pengurus kepala keluarga yang tidak bekerja;
- b. Pernah khawatir tidak makan atau pernah tidak makan dalam setahun terakhir;
- c. Pengeluaran kebutuhan makan lebih besar dari setengah total pengeluaran;
- d. Tidak ada pengeluaran untuk pakaian selama 1 (satu) tahun terakhir;

²⁴ Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 262/HUK/2022 Tentang Kriteria Fakir Miskin.

- e. Tempat tinggal sebagian besar berlantai tanah dan/atau plesteran;
- f. Tempat tinggal sebagian besar berdinding bambu, kawat, papan kayu, terpal, kardus, tembok tanpa diplester, rumbia atau seng;
- g. Tidak memiliki jamban sendiri atau menggunakan jamban komunitas;
- h. Sumber penerangan berasal dari listrik dengan gaya 450 (empat lima puluh) *volt ampere* (watt) atau bukan listrik.

Dari kriteria yang telah disebutkan, untuk masuk ke dalam kategori orang tidak mampu dapat dikatakan bahwa orang yang masih memiliki kehidupan sedikit lebih layak, seperti pemenuhan untuk kebutuhan hidup sehari-hari, baik dari segi sandang, pangan, maupun papan namun terdapat keterbatasan dari segi pelayanan kesehatan maupun pendidikan sehingga hal tersebut membuat hanya semampunya untuk memenuhi kehidupannya. Dalam UUJN-P telah menyebutkan orang tidak mampu, bukan orang miskin. Sehingga kriteria yang dimaksud berfokus untuk orang tidak mampu yang membutuhkan jasa hukum Notaris sesuai pada aturan Pasal 15 UUJN-P mengenai kewenangan Notaris.

D. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Hukum

Pelayanan hukum adalah jasa yang diberikan untuk membantu masyarakat dalam menyelesaikan masalah hukum, baik secara lisan maupun tertulis. Pelayanan hukum dapat berupa konsultasi, penyuluhan hukum, bantuan hukum, dan tindakan hukum lainnya.

Pelayanan hukum diberikan untuk memenuhi permintaan masyarakat yang meliputi perorangan dan badan hukum, baik secara lisan maupun tertulis. Pelayanan hukum juga diberikan kepada masyarakat tanpa melihat status sosialnya, semua pelayanan harus dilayani dengan baik dan tidak membedakan.

salah satu jenis dari pelayanan hukum adalah pemberian bantuan hukum kepada orang tidak mampu, dimana bantuan hukum memberi gambaran bahwa negara saat melindungi serta menjamin hak konsepi masyarakat berdasarkan kepastian hukum dalam meluangkan akses pada keadilan serta kesamaan di muka hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum (selanjutnya disebut UU Bantuan Hukum) memberikan definisi pada Pasal 1 ayat (1) bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum

secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Selanjutnya pada ayat (2) yaitu penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin. Dengan begitu, Penerima Bantuan Hukum adalah mengacu pada individu atau sekelompok dalam masyarakat yang termasuk dalam klasifikasi miskin atau tidak mampu memenuhi kehidupan pokok mereka secara memadai dan mandiri, dan yang dihadapkan dengan tantangan hukum.

Bantuan hukum diselenggarakan dengan beberapa tujuan utama, diantaranya yakni :²⁵

1. Menjamin aksesadilan, keadilan menandakan bahwa bantuan hukum berusaha untuk menjamin bahwa semua individu, terlepas dari keadaan sosial atau ekonomi mereka dapat terlibat dalam secara yang adil. Ini mencakup penyediaan peluang bagi mereka yang kurang beruntung atau menghadapi berbagai hambatan untuk memahami, mempertimbangkan, dan menyelesaikan tantangan hukum yang mereka hadapi.
2. Perlindungan hak-hak individu, bantuan hukum dirancang untuk menegakkan hak-hak dasar individu. Melalui penyediaan layanan hukum yang memadai, bantuan hukum memfasilitasi individu dalam memahami hak-hak tersebut, dan menawarkan

²⁵ Annisa, 2023, *Bantuan Hukum Pengertian, Hak dan Kewajiban*, Artikel Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 26 Agustus 2023

perlindungan dalam kasus di mana hak-hak mereka telah dilanggar.

3. Dalam upaya mendorong keadilan sosial, bantuan hukum juga bertujuan untuk membangun keadilan sosial dalam sistem hukum. Dengan kata lain, bantuan hukum berusaha untuk mengurangi perbedaan dalam akses keadilan antara mereka yang mampu secara finansial dan mereka yang kurang mampu, sehingga tercipta akses yang lebih adil.
4. Memberikan informasi dan pengetahuan hukum, bantuan hukum berusaha untuk memberikan tahu orang yang membutuhkan persoalan hukum. Ini termasuk mengajarkan tentang hak-hak mereka, proses hukum yang terlibat, dan pilihan yang tersedia bagi mereka yang menghadapi masalah hukum.

Dalam pemberian bantuan hukum terdapat tiga istilah, Pertama *Pro Bono*, yakni bantuan hukum yang diberikan dari lembaga *independent*. Kedua *Prodeo*, yakni bantuan hukum cuma-cuma di persidangan, ataupun kata arti lainnya bahwa orang/sekelompok orang yang tidak sanggup secara ekonomi mampu berperkara di pengadilan secara cuma-cuma. Dan terakhir yang ketiga *Legal Aid*, yakni bantuan hukum yang diberi oleh negara, dimana kebijakan pemerintah yang pelaksanaannya dibebankan pada anggaran pemerintah.

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 15 ayat (5) dan Pasal 18 UU Bantuan Hukum, maka pemerintah mengeluarkan peraturan dalam melaksanakan penerima bantuan hukum, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum (Selanjutnya disebut PP No.42 Tahun 2013) Pasal 3 mengatur bahwa untuk memperoleh Bantuan hukum, pemohon bantuan hukum harus memenuhi syarat :

- a. Mengajukan permohonan secara tertulis yang mencakup identitas pemohon bantuan hukum serta penjelasan singkat tentang masalah yang diminta;
- b. Menyerahkan dokumen yang berkaitan dengan jenis bantuan hukum ; dan
- c. Melampirkan surat keterangan tidak mampu yang dibuat oleh lurah, kepala desa, atau pejabat setingkat dengan pemohon bantuan hukum..

Pihak yang dapat memberikan bantuan hukum harus memenuhi persyaratan tertentu, seperti memiliki badan hukum, telah disertifikasi, memiliki kantor atau sekretariat tetap, memiliki struktur kepengurusan, dan memiliki program.

Sebelum ini, sebagai pemohon bantuan hukum yang telah terdaftar dan memenuhi syarat untuk mendapatkan bantuan hukum,

mereka telah mengajukan permohonan secara tertulis maupun lisan kepada pemberi bantuan hukum.

Adapun kelengkapan yang perlu dilampirkan pemohon dalam penerimaan bantuan hukum sesuai ketentuan yang berlaku dalam PP No.42 Tahun 2013, yakni;

- a. Identitas Pemohon Bantuan Hukum, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Kartu Keluarga (KK) yang terdaftar di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- b. Surat Pemohon berisi penjelasan singkat tentang masalah yang diminta bantuan hukum.
- c. Surat keterangan dari Lurah, Kepala Desa, atau Pejabat yang setingkat dengan pemohon bantuan hukum menyatakan bahwa masuk kedalam kategori tidak mampu.
- d. Jika pemohon bantuan hukum tidak menunjukkan identitasnya, pemberi bantuan hukum membantu mereka mendapatkan surat keterangan Alamat sementara, serta dokumen lainnya, dari kantor yang berwenang di tempat tinggal pemberi bantuan hukum.
- e. Jika hal pemohon bantuan hukum tidak memiliki surat keterangan miskin, mereka dapat melampirkan kartu jaminan Kesehatan masyarakat, bantuan tunai langsung, kartu beras miskin, atau dokumen lain sebagai pengganti.

E. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Notaris

Setiap wewenang memiliki otoritas sesuai jabatan yang diberi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, setiap lembaga tunduk pada batasan-batasan yang diatur. Setiap jabatan/posisi memiliki wewenangnya sendiri. Dalam hukum administrasi, kewenangan dapat diberikan melalui atribusi, delegasi, ataupun mandat.²⁶

Wewenang secara Atributif yakni pemberian wewenang baru kepada suatu jabatan menurut peraturan perundang-undangan ataupun aturan hukum yang berlaku. Sementara itu, wewenang secara Delegasi merujuk pada pemindahan ataupun pengalihan wewenang yang sudah didapati menurut regulasi atau aturan hukum yang ada. Sedangkan Mandat bukanlah pengalihan wewenang, melainkan pemberian kewenangan sementara kepada individu lain karena individu yang berkompeten tidak dapat melaksanakan tugasnya.²⁷ Menurut UUJN-P, Notaris sebagaimana pejabat umum mendapati wewenang secara atributif, yang menagrtikan wewenang tersebut dibagikan serta ditetapkan langsung oleh UUJN-P itu sendiri, bukan berasal dari lembaga lain.

²⁶ Habib Adjie, 2018, *Hukum Notaris Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama, hlm.77

²⁷ *Ibid*, hlm. 78

Jabatan Notaris ialah jabatan yang diberi kepercayaan untuk melayani masyarakat publik, Notaris bertanggungjawab untuk menjaga minuta akta dan memberi penjelasan kepada Penghadap agar dapat dipahami oleh para pihak. Oleh karena itu, untuk memastikan Penghadap telah memahami isi akta yang dikehendaki, maka notaris wajib membacakan seluruh Akta tersebut di sebelum ditanda tangani.²⁸

Hubungan hukum antara para Penghadap dan Notaris dapat dianggap sebagai bentuk wanprestasi apabila terdapat hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Sebagai contoh, hal ini terjadi ketika para Penghadap memberikan kuasa kepada Notaris guna melaksanakan pekerjaan tertentu atas nama mereka. Pada prinsipnya, kedatangan para Penghadap kepada Notaris didasarkan atas kemauan mereka sendiri. Sebelum mereka dapat melakukan apa pun, Notaris harus terlebih dahulu membuat perjanjian yang memberikan mereka kuasa untuk melakukan apa pun, termasuk membuat akta. Dengan tidak ada perjanjian tertulis ataupun lisan yang jelas, ataupun tidak ada perjanjian apa pun antara Notaris dan individu yang bertanggungjawab guna melangsungkan tindakan yang diinginkannya. Oleh sebab itu, tidak tepat untuk menganggap hubungan hukum antara Notaris serta individu tersebut sebagaimana hubungan kontraktual, karena ketika Notaris bersalah, individu

²⁸ Novia Eka Maghfiroh, *Op.cit*, hlm.3

tersebut mampu digugat dengan dasar gugatan bahwa Notaris bersalah.

Esensi dari perbuatan melawan hukum adalah ketiadaan relasi kontraktual antara dua individu. Tindakan tersebut mampu terjadi ketika salah satu individu secara tidak sengaja menyebabkan kerugian bagi individu lain, namun tetap mengakibatkan dampak merugikan. Dalam praktiknya, seorang Notaris melaksanakan tugas berdasarkan wewenang yang diatur dalam lingkup jabatan selaras dengan ketentuan UUNJ-P. Para penghadap datang kepada Notaris, yang berikutnya membuat akta selaras dengan regulasi negara. Notaris tidak dapat membuat akta tanpa permintaan dari siapa pun. Selama Notaris melaksanakan tugas jabatannya selaras dengan ketentuan dalam Regulasi negara Jabatan Notaris (UUNJ-P), memenuhi semua prosedur serta persyaratan pada pembuatan akta, serta isi akta tersebut sudah selaras dengan kesepakatan para individu yang hadir, maka gugatan atas dasar perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) tidak dapat diajukan.²⁹

Ketika tidak didapati kontrak ataupun saling pengingat antara para penghadap dengan Notaris, maupun kesepakatan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu, maka relasi hukum yang terjalin antara Notaris serta para penghadap merujuk pada relasi hukum yang

²⁹ Habib Adjie, *Op.cit*, hlm.17

bersifat khusus dan tidak termasuk dalam kategori perjanjian yang tunduk pada ketentuan tentang pemberian kuasa,³⁰ pada hal ini Notaris menerima ataupun melangsungkan pekerjaan guna melangsungkan suatu urusan ataupun perjanjian tertentu.³¹

Berdasarkan Bagian 1354 BW, menuntut Notaris untuk mewakili orang lain tanpa kuasa tidak mungkin. Ini karena Notaris tidak mungkin melangsungkan tugas ataupun membuat akta tanpa permintaan dari Penghadap.

Oleh karena itu, relasi hukum yang terbentuk antara Notaris serta para penghadap tidak bisa dipastikan ataupun ditentukan sejak awal, mengingat kemungkinan adanya wanprestasi, pelanggaran hukum, ataupun kesepakatan untuk melangsungkan tugas tertentu ataupun mewakili individu lain tanpa kuasa, yang mampu menjadi dasar guna menuntut Notaris dalam hal pembayaran ganti rugi serta bunga. Konstruksi semacam itu tidak mampu diterapkan secara langsung dalam Notaris karena tidak didapati syarat yang dipenuhi layaknya yang dimaksud, diantaranya yakni :³²

- a. Tidak didapati perjanjian secara tertulis, kuasa, ataupun perjanjian guna melangsungkan tugas tertentu;
- b. Notaris tidak melanggar yang seharusnya diperoleh para individu ataupun Penghadapnya;

³⁰ Pasal 1792 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)

³¹ Pasal 1601 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)

³² Habib Adjie, . hlm.18 *et. seq*

- c. Notaris tidak mempunyai atasan guna menerima perintah melangsungkan suatu pekerjaan, artinya notaris bekerja secara mandiri yang hanya diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris; dan
- d. Akta Notaris tidak dapat dibuat tanpa didapati permintaan dari para individu.

Hubungan hukum antara Notaris dan para Penghadap merujuk pada hubungan hukum yang khas, dengan karakter : ³³

- a. Mereka datang ke hadapan Notaris, karena mereka percaya bahwasanya Notaris dapat membantu menuangkan keinginan para individu secara tertulis pada bentuk akta otentik;
- b. Hasil akhir pada tindakan Notaris menurut kewenangan Notaris yang berasal pada permintaan ataupun keinginan para individu sendiri; dan
- c. Notaris tidak dan bukan bagian sebagai individu dari akta yang dibuatnya.

Pada dasarnya guna menetapkan bentuk hubungan Notaris dengan para Penghadap, perlu memperhatikan Bagian 1869 BW, yang mengungkapkan bahwasanya akta otentik yang telah didegradasi dapat digunakan sebagaimana akta di bawah tangan karena alasan misalnya tidak berwenangnya pejabat umum yang berurusan, kekurangan pejabat umum yang berurusan, ataupun cacat pada bentuknya.

³³ *Ibid.*

Adapun konsep pelaksanaan tugas jabatan Notaris yaitu :

a. Konsep persamaan

Sekitar 1620 tahun yang lalu, ketika pelatihan Notaris dimulai di Indonesia, Notaris diberi kekuasaan terbatas dan hanya dapat melayani kelompok tertentu yang terkait dengan *Vereenigde Oost Ind. Compagnie (VOC)* serta zaman pemerintahan Hindia Belanda, Notaris juga dapat menerbitkan akta peralihan hak atas tanah yang tunduk pada regulasi BW, tanah tersebut harus didaftarkan, dan peralihan hak juga perlu dilaporkan dan didaftarkan pada pejabat yang bertanggung jawab.³⁴

Institusi Notaris telah berkembang seiring berjalannya waktu dan menjadi bagian dari masyarakat Indonesia dengan lahirnya UUNJ-P, Institusi Notaris semakin diperkuat. Saat memberi layanan kepada masyarakat lokal. Kami tidak melakukan diskriminasi berdasarkan kondisi sosial atau alasan lainnya. Notaris tidak boleh melakukan hal-hal demikian saat melayani masyarakat, satu-satunya alasan yang dapat dibenarkan adalah bahwa mereka dapat tidak memberikan layanan. Dalam beberapa kasus, Notaris harus memberikan layanan hukum pada bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang tercatat tidak mampu.³⁵

b. Konsep kepercayaan

³⁴Habib Adjie, *Op.cit*, hlm.34 *et.seq.*

³⁵Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Regulasi negara Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Notaris yakni bentuk dari penjabaran sebagai jabatan kepercayaan dalam melegalisasikan kepemilikan hak, maka dari itu, Notaris harus bertanggung jawab guna menyimpan seluruh sesuatu yang berhubungan dengan akta yang dibuatnya selaras dengan kode etik atau sumpah janji jabatan mereka.

Ketika seorang calon Notaris mengucapkan sumpah sebagai Notaris atau mengucapkan janji sebagai Notaris, maka, mereka memulai pekerjaan mereka sebagai Notaris dalam mengembangkan tugas jabatan kepercayaan. Sumpah atau janji tersebut mempunyai arti yang sangat dalam serta harus dipatuhi selama menjalankan pekerjaan sebagai Notaris.

Notaris memiliki Notaris mampu menyimpan seluruh keterangan ataupun pernyataan individu yang pernah diberi di hadapan Notaris selama proses pembuatan akta.

c. Konsep kepastian hukum

Notaris berkewajiban untuk mematuhi regulasi negara hukum yang berhubungan dengan semua akta yang dimasukkan ke dalam catatan resmi. Kepatuhan terhadap ketentuan hukum ini menjamin bahwa dokumen yang disiapkan di hadapan ataupun oleh Notaris selaras dengan persyaratan hukum, sehingga memungkinkan individu-individu yang terlibat untuk menggunakan akta Notaris sebagai referensi dalam kasus perselisihan.

d. Konsep kecermatan

Notaris seharusnya dipersiapkan serta dilandaskan pada aturan hukum yang berlaku dalam pengambilan suatu tindakan. Untuk membuat akta, diperhatikan seluruh bukti yang diperlihatkan kepada Notaris serta dengarkan pernyataan atau keterangan para individu. Sesuai pada Bagian 16 ayat (1) huruf a, yang mengungkapkan bahwasanya seorang seharusnya berhati-hati saat melangsungkan tugas jabatannya.

e. Konsep pemberian alasan

Setiap dokumen yang dieksekusi di hadapan ataupun oleh Notaris publik diharuskan untuk mengartikulasikan alasan yang mendasari dan fakta penguatan ataupun prinsip-prinsip hukum yang seharusnya dijelaskan kepada individu ataupun peserta yang terlibat.

f. Larangan penyalahgunaan wewenang

Yuridiksi Notaris dalam pelaksanaan tugasnya digambarkan pada Pasal 15 UUJN-P. Jika Notaris beroperasi di luar wewenang yang diputuskan, pelanggaran ini diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang; jika tindakan yang dihasilkan berdampak buruk pada salah satu pihak yang terlibat, individu yang dirugikan berhak untuk memulai proses hukum dalam Notaris atas dasar bahwa akta tersebut merugikan para individu. Selain itu,

individu yang dirugikan juga mampu mengajukan litigasi dalam Notaris atas kerugian yang terjadi dan bunganya/denda.

g. Larangan bertindak sewenang-wenang

Notaris, dalam pelaksanaan tanggung jawab resminya, harus mengevaluasi bervisibilitas mendokumentasikan tindakan para individu pada format akta Notaris. Sebelum sampai pada kesimpulan misalnya itu, Notaris dengan cermat menyusun akta, memastikan bahwa dokumen terkait disajikan secara memadai dan sebelumnya dibiasakan kepada Notaris.

Dalam konteks ini, Notaris ditugaskan dengan tanggung jawab untuk memastikan apakah suatu tindakan tertentu dapat diformalkan sebagai akta, dan penentuan ini seharusnya dilandaskan pada kerangka hukum yang dijelaskan kepada masing-masing individu yang terlibat.

h. Konsep proporsionalitas

Pada Pasal 16 ayat (1) huruf a bahwa, Notaris pada pelaksanaan tanggung jawab resminya, berkewajiban untuk memprioritaskan perlindungan keperluan individu-individu yang terlibat saat transaksi hukum yang dilakukan di bawah wewenangnya; dengan begitu, Notaris memikul tanggung jawab untuk memastikan keseimbangan hak serta kewajiban yang adil di antara individu-individu yang berada di hadapannya.

Notaris diharuskan untuk secara konsisten meminta dan mempertimbangkan preferensi para individu mengenai dokumentasi tindakannya pada akta Notaris. Praktik ini dilaksanakan untuk menjaga keperluan proporsional masing-masing individu selama penyusunan akta Notaris.

i. Konsep profesionalitas

Pada Pasal 16 ayat (1) huruf d mengungkapkan bahwasanya Notaris bertanggung jawab untuk memberi pelayanan yang selaras dengan ketentuan yang tercantum pada UUJN-P kecuali ada alasan yang kuat untuk menolaknya. Menurut UUJN-P serta Kode Etik jabatan Notaris, konsep ini mengedepankan keahlian (keilmuan) Notaris saat melaksanakan tugas jabatannya. Melayani masyarakat serta membuat akta di hadapan Notaris menunjukkan profesionalitas Notaris.

F. Landasan Teori

Landasan teori merujuk pada teori-teori relevan yang dapat dipergunakan guna menjelaskan variabel-variabel yang diteliti, format variabel dalam penelitian ini memberikan penjelasan definisi, penjelasan rinci dari berbagai literatur dan memperkuat gagasan yang diberikan sebagai solusi atas permasalahan yang diajukan pada penelitian. Adapun teori-teori yang dipergunakan pada penelitian ini yakni sebagaimana berikut :

1. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum mampu didefinisikan sebagaimana bentuk upaya untuk melindungi yang dilangsungkan oleh pemerintah ataupun penguasa melalui sistem hukum yang berlaku. Dengan begitu, perlindungan hukum merujuk pada pelaksanaan fungsi hukum untuk memberi perlindungan. Sehingga, pengertian perlindungan hukum yakni perlindungan yang tercipta, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Sajipto Rahardjo mengemukakan bahwasanya perlindungan hukum merujuk pada upaya guna menjaga keperluan seseorang dengan memberi hak asasi manusia serta wewenang kepada individu tersebut supaya mampu bertindak demi keperluannya.³⁶ Distribusi kekuasaan ini didapati secara terukur, pada arti keluasan serta kedalamannya mampu disebutkan kekuasaan ini disebut hak, namun tidak semua kekuasaan misalnya ini disebut hak, dan juga tidak seluruh kekuasaan pada masyarakat mampu dianggap sebagaimana hak, hanya kekuasaan tertentu saja yang menjadi alasan mengapa hak tersebut melekat pada seseorang.

Para ahli memberikan definisi mengenai perlindungan hukum berbeda-beda. Adapun menurut Philipus M. Hadjo mengungkapkan bahwasanya perlindungan hukum akan harkat serta martabat, serta

³⁶ Sajipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung; Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.53

pengakuan pada yang seharusnya diperoleh konsepsi manusia yang dipunyai oleh subjek hukum menurut ketentuan hukum dari kesewenangan³⁷. Menurut Hadjo, perlindungan hukum dalam masyarakat dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis berdasarkan sarana yang digunakan, yakni perlindungan preventif serta represif. Perlindungan preventif merujuk pada upaya yang dilakukan pemerintah guna mencegah didapatinya pelanggaran. Bentuk perlindungan ini tercermin pada peraturan perundang-undangan yang bertujuan guna menghindari terjadinya pelanggaran serta memberikan pedoman ataupun batasan pada pelaksanaan kewajiban. Sementara itu, perlindungan represif berfokus pada penyelesaian sengketa, yang diwujudkan melalui pemberian sanksi misalnya denda, hukuman penjara, ataupun hukuman lainnya setelah pelanggaran atau sengketa terjadi.³⁸ Perlindungan hukum merujuk pada jaminan negara supaya para individu mmalu melangsungkan hak serta keperluannya yang sah sebagaimana subjek hukum³⁹.

Soerjono Soekanto juga berpendapat bahwasanya Perlindungan hukum adalah upaya untuk melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan oleh pihak lain, serta memberikan

³⁷ Philipus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: P.T Bina Ilmu, hlm.2

³⁸ Risjab Salim,2017, *Perlindungan Hukum Akibat Pemutusan Hubungan Kerja Karena Pensiun*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm.29

³⁹ Tim Hukum Online, 2022, "Teori-Teori Perlindungan Hukum menurut Para Ahli", Hukum Online.com, Edisi Tanggal 30 September 2022.

jaminan kepada masyarakat supaya mampu menjalankan dan menikmati yang seharusnya diperoleh yang dijamin oleh hukum.⁴⁰

Sementara, menurut C.S.T. Kansil, perlindungan hukum merujuk pada berbagai tindakan hukum yang wajib dilangsungkan oleh aparat penegak hukum untuk menciptakan rasa aman, baik secara fisik ataupun psikis, dari ancaman ataupun gangguan yang berasal dari individu manapun.

Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum merujuk pada seluruh bentuk upaya yang bertujuan guna menjamin kepastian hukum, sehingga mampu memberi perlindungan kepada pihak-pihak terkait ataupun yang terlibat pada tindakan hukum.⁴¹

Terakhir menurut Setiono, perlindungan hukum adalah upaya ataupun langkah yang dilangsungkan untuk menjaga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang oleh pemegang kekuasaan yang bertentangan dengan ketentuan hukum. Selain itu, perlindungan hukum berfungsi untuk menciptakan kondisi tertib dan damai, sehingga manusia dapat merasakan dan menghargai martabatnya sebagai manusia.⁴²

Suatu perlindungan dapat dianggap sebagai perlindungan hukum jika mengandung unsur-unsur berikut, yakni adanya

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Hetty Hasanah, 2015, *Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenitas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia*, Artikel diakses pada 1 Juni 2015.

⁴² Setiono, 2004, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, hlm.3

perlindungan pemerintah dalam warga negaranya, didapatinya jaminan kepastian hukum terkait yang seharusnya diperoleh warganegara, serta sanksi yang bersifat memaksa bagi mereka yang melanggarnya.

Jika dikaitkan dengan kebijakan regulasi Notaris, maka teori perlindungan hukum ini sangat relevan untuk mengkaji dalam melindungi keperluan orang tidak mampu sebagai hak konsepsi dalam pemberian jasa hukum cuma-cuma dibidang kenotariatan, sedangkan dari segi Notaris sendiri perlu memberikan perlindungan berdasarkan regulasi sebagai mekanisme petunjuk teknis maupun petunjuk pelaksanaan dalam pembuatan akta untuk orang tidak mampu. Dengan kata lain, hukum diharapkan lebih diutamakan untuk mampu memberi perlindungan bagi masyarakat sebelum terjadinya suatu permasalahan ataupun perlindungan secara preventif dibandingkan perlindungan hukum yang bersifat represif. Adanya perlindungan hukum oleh negara akan memberikan kepastian hukum dalam masyarakat.

2. Teori Perundang-Undangan

Banyak orang yang sulit membedakan antara teori perundang-undangan dan apa itu ilmu perundang-undangan. Dalam teori perundang-undangan serta ilmu perundang-undangan berada pada orientasi substansinya. Teori perundang-undangan bersifat kognitif dan berfokus pada pencarian makna ataupun

pengertian yang jelas. Teori perundang-undangan fokus pada proses pembentukan peraturan, bukan materinya. Sementara ilmu perundang-undangan fokus pada proses pembentukan peraturan.

Teori perundang-undangan menekankan ukuran pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, namun menekankan pada bagaimana pembentuk materi peraturan perundang-undangan. Sedangkan ilmu perundang-undangan berorientasi pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan⁴³.

Undang-Undang adalah suatu diantara sekian produk hukum dalam sebuah perundang-undangan. Perundang-undangan sendiri dapat dilihat dalam dua sisi, yakni perundang-undangan sebagai ilmu (teori) dan sebagai produk (norma) yang dimulai dari perumusan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan.

Maria Farida Indrati yang merupakan seorang murid Hamid S. Attamimi memberi pengertian bahwasanya ilmu perundang-undangan sebagai proses pembentukan ataupun pembentukan regulasi negara, baik di tingkat pusat ataupun daerah, regulasi negara sebagai hasil dari pembentukan regulasi di tingkat pusat serta daerah.

⁴³ Alfione Ade Rosika, 2019, *Tinjauan Teori Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Pidana Anak,*” Jurnal Ilmian Hukum QISTIE, Vol.12, No.1, Fakultas Hukum Universitas Ahmad Yani, Hal.24.

Sebagai ilmu yang bersifat interdisipliner, ilmu pengetahuan perundang-undangan memang memiliki lingkup pembahasan yang lebih luas karena keterkaitannya dengan berbagai ilmu lainnya tidak hanya di bidang.

3. Teori Keadilan

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, adil berarti tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tahu tidak berat sebelah. Keadilan berarti yang pertama serta terpenting bahwasanya keputusan serta tindakan dilandaskan pada standar objektif. Di Indonesia, keadilan diilustrasikan dengan Pancasila sebagaimana dasar negara, khususnya keadilan sosial bagi keseluruhan rakyat Indonesia. Sila lima mencangkup tujuan hidup bersama. Keadilan ini dilandaskan pada hakikat keadilan kemanusiaan, yakni keadilan pada relasi antar manusia, manusia dengan orang lain, manusia dengan masyarakat, bangsa dengan negara, serta dalam relasi manusia dengan Tuhannya.⁴⁴

Menurut Aristoteles dua jenis keadilan, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Menurutnya, keadilan distributif yakni jenis keadilan yang berlangsung pada hukum publik dan berfokus pada pembagian, penghormatan, serta harta benda lainnya yang dimiliki oleh anggota masyarakat. Berikutnya, keadilan korektif berarti

⁴⁴ M.Agus Santoso, 2014, *"Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum"*, Jakarta: Kencana, Hal.86.

memperbaiki sesuatu yang salah, memberi kompensasi kepada orang yang dirugikan, ataupun menghukum pelaku kejahatan dengan cara yang pantas. Oleh karena itu, ganti rugi dan sanksi dianggap sebagai keadilan.

Menurut Thomas Hobbes, keadilan yakni ketika suatu tindakan mampu dianggap adil jika dilandaskan pada perjanjian yang disepakati. Saat dua individu yang berjanji meraih kesepakatan, keadilan ataupun rasa keadilan baru mampu tercapai. Di sini, perjanjian bukan hanya berarti kontrak bisnis, sewa menyewa, ataupun hal-hal lainnya antara dua individu. Melainkan perjanjian disini juga perjanjian tentang bagaimana hakim serta terdakwa membuat keputusan, peraturan perundang-undangan yang mengutamakan kebaikan umum daripada keuntungan salah satu individu.⁴⁵

Roscoe Pound mengamati keadilan pada hasil spesifik yang diberikan kepada masyarakat, beliau percaya bahwa hasil ini harus mencapai sebanyak mungkin kebutuhan manusia dengan sedikit pengorbanan.⁴⁶

Hans Kelse juga berendapat bahwa keadilan adalah sebuah struktur sosial tertentu yang dijaga melalui upaya pencarian kebenaran, yang memungkinkan berkembang dan terciptanya

⁴⁵ Muhammad Syukri Albani Nasution, 2017, "*Hukum dalam Pendekatakn Filsata*", Jakarta: Kencana, Hal.2017.

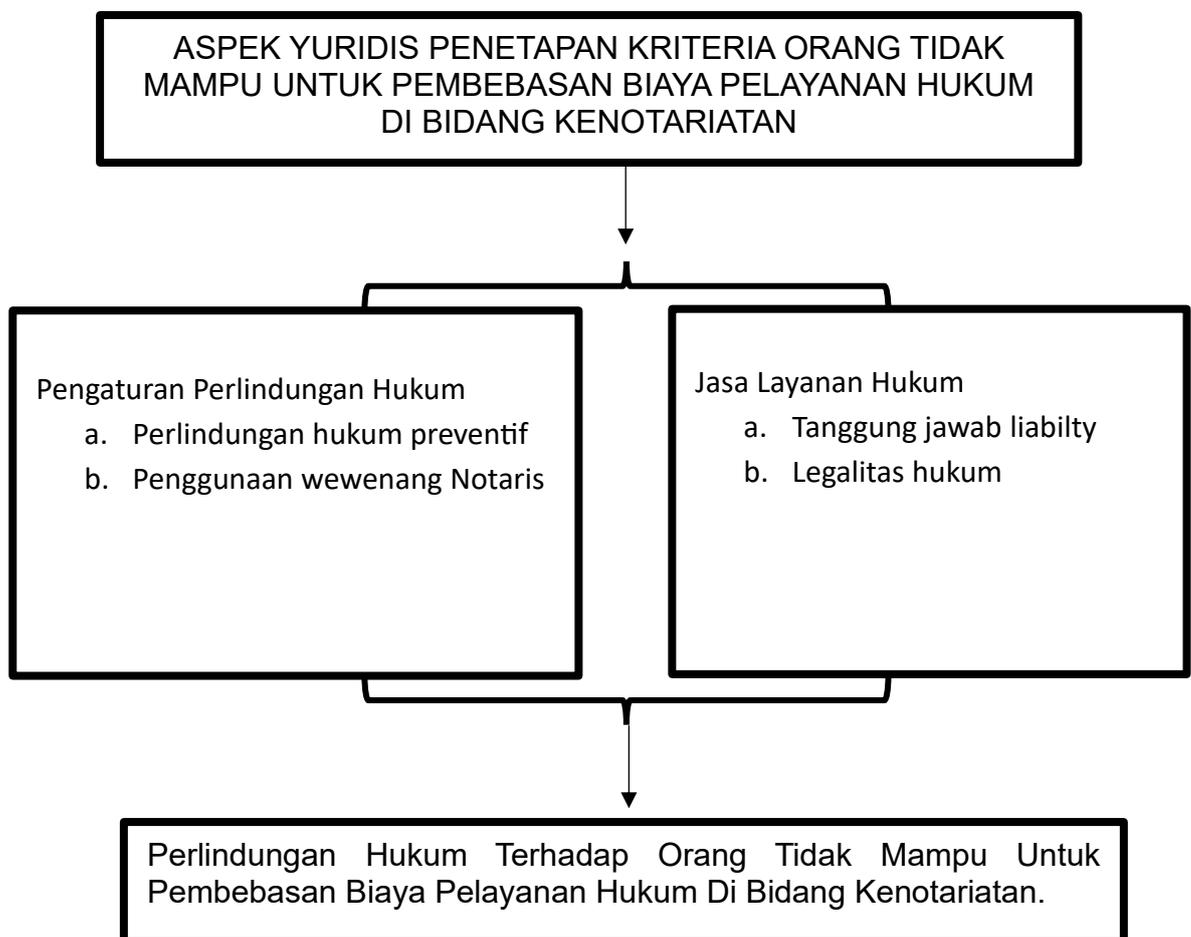
⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, Hal.174

kesejahteraan. Hal ini dikarenakan keadilan dipandang sebagai kebebasan, keselarasan, perdamaian, keadilan, demokrasi, serta toleransi.

G. Kerangka Berpikir

Kerangka pikir diharapkan dapat mempermudah pemahaman tentang masalah yang dibahas dan menunjang serta mengarahkan penelitian sehingga data yang diperoleh benar-benar valid. Gambaran kerangka pikir yang dapat mengantar dalam pembahasan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

Definisi operasional bermaksud memberikan gambaran beberapa tinjauan definisi yang terkait pada penelitian ini, di antaranya sebagaimana berikut :

1. Orang tidak mampu merujuk pada individu yang memiliki sumber penghasilan, gaji, ataupun upah yang hanya cukup untuk mencukupi keperluan dasar yang layak, tetapi tidak mencukupi untuk membayar iuran bagi dirinya sendiri maupun keluarganya.
2. Perlindungan hukum mempunyai arti bahwa upaya pemerintah untuk melindungi setiap hak masyarakatnya melalui aturan yang ada.
3. Perlindungan Preventif merujuk pada perlindungan yang diberikan oleh pemerintah sebelum terjadinya pelanggaran.
4. Wewenang Notaris merujuk pada suatu tindakan hukum yang diatur serta dibagikan kepada suatu jabatan berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlangsung guna mengatur jabatan bersangkutan dengan berpedoman pada UUJN-P.
5. Tanggung jawab liability adalah suatu tanggung jawab secara aktual serta potensial misalnya kerugian, ancaman, kejahatan, biaya ataupun kondisi yang menghasilkan tugas guna

melaksanakan regulasi negara dengan segera ataupun pada masa yang akan datang.

6. Legalitas Hukum merujuk pada prinsip bahwa setiap tindakan, keputusan, atau kebijakan harus memiliki landasan hukum yang jelas, sah, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa semua tindakan dilakukan berdasarkan hukum yang telah ditetapkan, sehingga mencegah penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran hukum. Selain itu, legalitas hukum juga berfungsi melindungi hak-hak individu dan masyarakat dari ketidakadilan.
7. Notaris adalah pejabat umum yang mempunyai wewenang untuk membuat akta autentik serta menjalankan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian hukum yang dilengkapi dengan data sekunder serta kepustakaan. Artinya bahwa, dalam penelitian tersebut merupakan penelitian analisis normatif dengan menggunakan data kepustakaan sebagai pelengkap, penggunaan yuridids-normatif dalam penelitian ini guna untuk menggali dan mengkaji permasalahan pokok atau isu secara mendalam yang terdapat dalam pemberian jasa hukum dibidang kenotariatan secara cuma-cuma.

Penelitian ini menggunakan tipe pendekatan kualitatif, yaitu dengan menekankan analisisnya dalam proses menyimpulkan perbandingan serta dalam analisis dinamika hubungan yang diamati menggunakan logika ilmiah. Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk kata-kata tertulis dari orang yang diamati dan tidak dituangkan kedalam istilah yang digunakan dalam penelitian kuantitatif.

Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)
Pendekatan ini dilaksanakan dengan mengkaji seluruh ketentuan hukum yang berhubungan dengan penentuan kriteria Masyarakat miskin untuk menerima pelayanan hukum gratis di bidang kenotariatan. Pendekatan peraturan perundang-undangan dipergunakan guna mengkaji regulasi hukum yang standarnya masih terdapat kesenjangan, baik pada tataran teknis maupun implementasinya.
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*) adalah pendekatan yang berpusat pada perspektif ahli serta teori hukum. Pendekatan ini bertujuan dapat menghasilkan gagasan ataupun pemikiran baru yang menghasilkan konsep, pengertian, dan konsep hukum yang berhubungan dengan masalah hukum yang dikaji oleh penulis. Teori dan pendapat para ahli digunakan oleh peneliti untuk membuat argument hukum untuk memecah masalah.
- c. Pendekatan Histori (*Historical Approach*) tipe pendekatan ini dilaksanakan guna mengetahui perkembangan filosofi hukum dari waktu ke waktu yang melandasi sebuah aturan hukum yang berlaku. Pendekatan ini dilakukan dengan menganalisis latar belakang peraturan yang terkait dengan peran Notaris yang diwajibkan memberi jasa hukum secara gratis pada masyarakat golongan dengan ekonomi lemah.

B. Sumber Data

Secara umum, sumber data penelitian merujuk pada sumber data tertulis serta non-tertulis. Pada hal ini, sumber data tertulis mempunyai peran yang cukup penting sebagai referensi dalam penelitian ini. Pada penelitian kepustakaan ini, data yang dipergunakan berupa bahan tertulis, meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan non-hukum, yakni:

1. Sumber Data Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer meliputi pemeriksaan dan analisis peraturan perundang-undangan yang relavan dengan objek penelitian dari sudut pandang sinkronisasi dan konsistensi antara bentuk hukum dengan materi hukum dan komponen hukum lainnya. Data tangan pertama adalah istilah lain untuk data ini. Sumber hukum primer memiliki autoritatif ataupun kekuatan hukum yang mengikat, diantaranya yakni :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014
Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004
Tentang Jabatan Notaris;

- c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin;
 - d) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum;
 - e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat;
 - f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum;
 - g) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 61 Tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris;
 - h) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Sistem Layanan Dan Rujukan Terpadu Untuk Penanganan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu;
 - i) Kode Etik Notaris Indonesia Tahun 2015;
2. Sumber Data Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder adalah data yang dikumpulkan melalui individu lain, tidak diperoleh langsung peneliti pada subjek penelitiannya, sumber data hukum sekunder memberi penjelasan terkait hukum primer, antara lain buku-buku ilmiah, dokumen, jurnal yang diakui, tesis, disertasi, dan dokumen data tertulis lainnya yang membantu penggunaan menulis isi dan

informasi lengkap yang menjelaskan sumber data hukum primer. Pada hal ini, sumber data hukum sekunder muncul dalam bentuk artikel-artikel yang mencoba membahas tentang pemberian layanan hukum gratis kepada Masyarakat miskin dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Sumber Data Bahan Non Hukum (Tersier)

Sumber bahan non hukum yakni sumber yang dapat memberi penjelasan mengenai dokumen hukum primer serta sekunder, literatur hukum tersier meliputi media massa/online, artikel non-hukum atau jurnal yang relevan dengan kajian ini.

C. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat data yang digunakan oleh penulis dari hasil karya tulis berupa buku, maka dalam pengumpulan data ini penulis menelusuri kemudian membaca dan mencatat bahan-bahan yang diperlukan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan pembahasan. Peneliti menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan pendekatan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu tersebut. Terhadap pengumpulan bahan hukum tersebut, studi lapangan dimungkinkan dengan melakukan wawancara kepada narasumber untuk mengkonfirmasi atau sebagai bahan klarifikasi kajian atas isu hukum yang dihadapi.

D. Analisis Data

Analisis pengumpulan data yang dipergunakan yakni analisis kualitatif. Bahwa data penelitian ini bertumpuk pada data sekunder yang terdiri atas sumber komponen hukum primer, serta komponen hukum tersier/bahan non hukum lalu diolah dan dianalisis dengan menggunakan landasan tersebut. Selanjutnya pengumpulan data ini menganalisis dari landasan teori maupun pendapat-pendapat para ahli serta data dari hasil wawancara dalam Majelis Pengawas Notaris sebagai klarifikasi tentang kebijakan aturan yang berlaku dalam memperkuat teori pemberian jasa hukum secara gratis kepada orang tidak mampu, berikutnya diselaraskan dengan hukum-hukum positif lainnya yang telah berlaku.

BAB IV

**BENTUK PERLINDUNGAN HUKUM BAGI ORANG TIDAK
MAMPU TERHADAP PEMBEBASAN BIAYA PELAYANAN
HUKUM DI BIDANG KENOTARIATAN**

A. Pengaturan Perlindungan Hukum

1. Perlindungan hukum preventif

Setiap warga negara berhak mendapatkan haknya dan dilindungi oleh hukum. Hal tersebut secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak diakui serta mendapatkan jaminan perlindungan hukum yang sama. Salah satu konsekuensi logis pada pernyataan tersebut yakni bahwasanya negara memberikan jaminan sebagai bentuk kepastian hukum untuk memastikan bahwa masyarakat memiliki perlindungan yang berbasis pada kebenaran dan keadilan.

Philipus M. Hadjo membagi perlindungan hukum bagi masyarakat menjadi dua jenis berdasarkan sarananya, yaitu perlindungan preventif serta represif. Perlindungan preventif bertujuan guna mencegah terjadinya pelanggaran melalui tindakan yang dilangsungkan oleh pemerintah sebelum pelanggaran terjadi. Sementara itu, perlindungan

represif bertujuan guna menyelesaikan sengketa dengan memberikan sanksi akhir, misalnya denda, hukuman penjara, ataupun hukuman tamkomponen, ketika pelanggaran ataupun sengketa sudah terjadi.⁴⁷

Pada bidang hukum, upaya preventif merujuk pada langkah yang diambil guna mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Dimana peraturan perundang-undangan menyelesaikan masalah-masalah hukum, serta sebagaimana peranan dan kegunaan lembaga-lembaga hukum bagi masyarakat. Sehingga persoalan dalam UUNJ-P merupakan bentuk jaminan hak-hak dalam pemberian pelayanan hukum dalam bentuk jasa yang dilindungi dengan menegakkan sanksi-sanksi.

Dari segi Notaris sendiri, tentu perlu memberikan perlindungan berdasarkan regulasi sebagai mekanisme petunjuk teknis maupun petunjuk pelaksanaan dalam pembuatan akta untuk orang tidak mampu dari segi ekonomi. Dengan kata lain, hukum diharapkan lebih diutamakan untuk dapat memberikan perlindungan bagi Masyarakat sebelum terjadinya suatu masalah atau perlindungan secara preventif dibandingkan perlindungan hukum berisifat represif.

Berdasarkan perlindungan secara preventif dan represif merupakan langkah dalam penegakan hukum. Menurut Jimly Asshidiqie mengungkapkan bahwasanya penegakan hukum merujuk pada proses melakukan upaya guna membuat standar hukum berfungsi sebagaimana

⁴⁷ Risjab Salim, 2017, *Perlindungan Hukum Akibat Pemutusan Hubungan Kerja Karena Pendsiun*, *Op.cit.*

pedoman perilaku pada relasi hukum atau lalu lintas dalam kehidupan bermasyarakat.⁴⁸ Selain itu, menurut Sajipto Rahardjo, penegakan hukum merujuk pada upaya untuk mewujudkan konsep atau ide-ide abstrak menjadi kenyataan.⁴⁹ Dan terakhir, menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah upaya untuk memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup melalui penyebaran relasi nilai-nilai pada kaidah-kaidah yang baik serta sikap tindak.⁵⁰

Secara administratif, Langkah pencegahan atau biasa disebut *preventive* (pengawasan) dan langkah *repressive* (penerapan sanksi) adalah alat penegakan hukum dalam UUJN-P. Langkah pencegahan dilakukan melalui pemeriksaan protokol notaris secara berkala, sementara langkah represif dilaksanakan melalui penjatuhan sanksi.⁵¹

UUJN-P mengklasifikasikan empat jenis sanksi administratif yang dapat dikenakan atas pelanggaran dalam ketentuan tertentu yang disebutkan secara terbatas. Sanksi tersebut meliputi peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, serta pemberian sanksi administratif lainnya, yang hanya diberlakukan apabila terbukti melanggar ketentuan dalam UUJN-P. pemerintah daerah menggunakan sanksi hukum administrasi sebagai tindak ketegasan

⁴⁸ Laurensius Arliman, 2019, *Mewujudkan Penegakan Hukum yang Baik di Negara Hukum Indonesia*. Jurnal Dialogia Iudridica, Vol.11, No.1, hlm.10

⁴⁹ Wacipto Setiadi, 2018, *Penegakan Hukum: Kontribusi bagi pendidikan Hukum dalam Rangka Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Majalah Hukum Nasional, Volume 48, Nomor 2, hlm.4.

⁵⁰ *Ibid*, hlm.5

⁵¹ Erlan Ardiansyah, 2022, *Batasan Tanggungjawab Notaris Terhadap Akta Autentik Yang Dibuatnya*, Recital Review, Vol.4, No.2, Fakultas Hukum Tandulako, Palu, 13

terhadap pelanggaran kewajiban yang diatur sebagaimana telah ditentukan dalam hukum administrasi.

Sanksi administratif yang diberikan kepada Notaris harus berkaitan dengan pelanggaran terhadap beberapa aspek tertentu, seperti⁵²:

- a. Kejelasan terkait hari, tanggal, bulan, per, serta waktu saat seseorang menemui Notaris.
- b. Verifikasi identitas para Penghadap
- c. Validitas tanda tangan Penghadap,
- d. Ketidaksesuaian antara salinan akta dengan minuta akta.
- e. Pembuatan salinan akta tanpa adanya minuta sebagai dasar.
- f. Minuta akta yang belum sepenuhnya ditandatangani oleh individu yang hadir dan saksi, namun salinannya tetap diterbitkan.
- g. Renvoi yang tidak diparaf dengan benar dan sempurna.

Apabila ada bukti pelanggaran sesuai hal tersebut diatas dilangsungkan oleh Notaris, maka Notaris bakal dikenai sanksi administratif berdasarkan pada Pasal 16 ayat (11). Akan tetapi pemberian jasa layanan hukum kepada Penghadap yang tidak mampu bukanlah termasuk pelanggaran administrasi apabila Notaris menolak untuk memberikan jasanya, namun hal tersebut mampu disebutkan bahwasanya notaris berhak memberi layanan hukum berupa konsultasi yang berkaitan dengan kenotariatan, dan berbicara mengenai akta yang dibuat secara cuma-cuma

⁵² Erlan Ardiansyah, 2022, *Batasan Tanggungjawab Notaris Terhadap Akta Autentik Yang Dibuatnya*. Op.cit, hal. 15

hanya beberapa akta yang memungkinkan dibuat tanpa dipungut biaya apapun, sebab balik lagi, Notaris juga butuh keadilan untuk mendapatkan honorarium dari penghadap yang datang. Bisa dikatakan bahwa, jasa hukum notaris termasuk jasa transaksional yang berlaku atas kesepakatan para Penghadap.

Sebaliknya, jika akta yang dibuat oleh Notaris mengandung cacat hukum akibat kesalahan, baik yang disebabkan oleh kelalaian maupun tindakan sengaja dari Notaris, maka Notaris tersebut harus bertanggung jawab baik secara moral maupun hukum. Hal ini mencakup penerbitan akta autentik yang mengandung informasi palsu, yang dapat mengindikasikan adanya tindak pidana pemalsuan dokumen,⁵³ sehingga tindakan tersebut menimbulkan kerugian, maka sanksi yang disebutkan dalam undang-undang berlaku sesuai porsi pelanggaran yang diperbuat.

Salah satu upaya yang dilangsungkan pemerintah saat melindungi yang seharusnya diperoleh setiap warga negara yaitu dengan memberika penjangaan dengan memberi bantuan hukum kepada yang membutuhkan, adapun bantuan hukum tersebut berupa jasa di bidang kenotaratan dibebankan oleh Notaris, dalam UUJN-P Pasal 37 ayat (1) tertulis wajib untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma sehingga dapat diartikan bahwa Notaris tidak diperbolehkan menolak apabila klien yang datang menghadap adalah kategori orang tidak mampu membutuhkan jasanya.

⁵³ Alifah Isnaeni Desriyani, 2021, Pencantuman Ketentuan Pidana dalam Pengaturan Jabatan Notaris, Papua Law Jurnal, Vol.5, No.2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm.2.

Salah satu faktor yang mendukung pemberian bantuan hukum pada bidang kenotariatan yakni Pasal 3 angka 7 Kode Etik Notaris yang mengatur bahwasanya Notaris wajib memberi layanan pembuatan akta kepada masyarakat kurang mampu tanpa mengenakan biaya honorarium.

Berdasarkan hasil wawancara dari Dr. Abdurrifai, mengatakan bahwa dalam aturan Undang-undang jabatan sendiri tidak menjelaskan dalam hal penetapan kriteria orang tidak mampu, namun dalam praktek sendiri yang menentukan jika Penghadap itu mampu atau tidak dapat diberikan bantuan hukum. Contohnya, dalam pembuatan akta, Penghadap datang ingin membuat akta Perusahaan, secara logika Notaris berhak menerima upah dikarenakan pembuatan akta menyangkut harta kekayaan atau memiliki nilai di dalamnya. Berbicara mengenai jasa layanan hukum cuma-cuma bisa dilihat dalam praktiknya langsung. Adapun akta yang dapat diberikan seperti akta waris, atau akta-akta yang menyangkut dengan Lembaga keagamaan.⁵⁴

Selain dari itu, selanjutnya dalam kepastian pemberian bantuan hukum di bidang kenotariatan tidak memiliki kerja sama dengan pemerintah karena memerhatikan bahwa Notaris adalah Lembaga independent. Adapun jika pemerintah mengambil alih kewenangan, maka sangat lebih baik apabila pemerintah menunjuk Notaris untuk melaksanakan kewajiban tersebut, dalam artian pemberian bantuan hukum secara cuma-

⁵⁴ Wawancara dengan Dr. Abdurrifai, S.H., M.Kn., Notaris Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan.

cuma mengingat peraturan yang belum jelas. Mengenai UUN dengan UU Advokat itu tidak dapat disamakan dikarenakan kedudukan, Notaris adalah seorang Pejabat sehingga aturan yang mengikat adalah Undang-Undang Jabatan, sedangkan Adokat hanya sebuah profesi, meskipun sama-sama tidak digaji oleh pemerintah dan bergerak secara *Independent*.⁵⁵ Notaris dengan Advokat memiliki peran yang berbeda dalam memberi nasihat hukum. Notaris hanya boleh memberi nasihat, sementara Advokat, selain nasihat, juga bisa membela kepentingan kliennya.

Jadi, untuk melindungi masyarakat tidak mampu, seharusnya ada surat pengantar dari pemerintah wilayah untuk menunjuk Notaris A untuk meminta dibuatkan akta secara cuma-cuma dan menetapkan jenis akta yang dilayani.⁵⁶

Sebagai bentuk penjagaan hukum bagi orang tidak mampu dalam pembebasan biaya hukum di bidang kenotariatan perlu adanya jaminan kepastian hukum. Misalnya yang tertulis, jaminan kepastian hukum pembebasan biaya di bidang kenotariatan bagi orang tidak mampu sudah diatur pada dalam UUNJ-P Pasal 37 ayat (1), berikutnya persoalan mengenai orang tidak mampu serta fakir miskin diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (selanjutnya disebut UU Penanganan Fakir Miskin) beserta petunjuk teknis diatur dalam Per Mensos No.15 Tahun 2018. Lalu, untuk

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ *Ibid*

pemberian bantuan hukum kepada orang tidak mampu diatur dalam UU Bantuan Hukum dan dialokasikan di setiap daerah tergantung kebutuhan dan kondisi pada wilayah tersebut. Namun yang menjadi persoalan adalah batasan mengenai siapa saja yang dapat dianggap sebagai orang tidak mampu dan berhak menerima jasa layanan hukum di bidang kenotariatan tanpa biaya belum diatur secara jelas baik dari undang-undang maupun di pada peraturan lainnya.

Secara umum, Sehingga, ketika diamati secara umum mampu dikaitkan bahwasanya masyarakat yang berhak mendapati jasa hukum pada bidang kenotariatan secara gratis yakni masyarakat dengan kondisi dari segi ekonomi tidak mampu hanya dapat dihubungkan sesuai pada ketentuan Pasal 5 UU Bantuan Hukum., mengatur bahwa:⁵⁷

- (1) Penerima bantuan hukum meliputi setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi dasar secara layak dan mandiri.
- (2) Hak dasar sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha dan/atau perumahan.

Adapun aturan yang mengikat mengenai penyaluran bantuan hukum diatur dalam PP No.42 Tahun 2013 yang mana pada Pasal 5 ayat (1) mengatur bahwa pemberian bantuan hukum meliputi masalah hukum keperdataan, masalah hukum pidana, dan masalah hukum tata usaha

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum.

negara, baik secara litigasi maupun nonlitigasi. Adapun mengenai tata cara pemberian bantuan hukum diatur dalam Pasal 6 yang mengatur, bahwa:⁵⁸

(1) Permohonan bantuan hukum mengajukan permohonan bantuan hukum secara tertulis kepada pemberi bantuan hukum.

(2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat :

- a. Identitas pemohon bantuan hukum; dan
- b. Uraian singkat mengenai pokok persoalan yang dimintakan bantuan hukum

(3) Permohonan bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus melampirkan :

- a. Surat keterangan miskin dari lurah, kepala desa, atau pejabat yang setingkat di tempat tinggal pemohon bantuan hukum; dan
- b. Dokumen yang berkenaan dengan perkara.

Selain itu, Pasal 7 memberikan penjelasan terkait isi dari Pasal 6, yaitu:⁵⁹

(1) Identitas pemohon bantuan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal ayat (2) huruf a dibuktikan dengan kartu tanda penduduk dan/atau dokumen lain yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.

(2) Dalam hal pemohon bantuan hukum tidak memiliki identitas, pemberi bantuan hukum membantu pemohon bantuan hukum dalam

⁵⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.

⁵⁹ *Ibid.*

memperoleh surat keterangan alamat sementara dan/atau dokumen lain dari instansi yang berwenang sesuai domisili pemberian bantuan hukum.

Pada pasal 8 memberi penjelasan untuk Pasal 6 dan 7, dimana ketentuannya mengatur bahwa:⁶⁰

- (1) Dalam hal pemohon bantuan hukum tidak memiliki surat keterangan miskin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) huruf a, pemohon bantuan hukum dapat melampirkan kartu jaminan kesehatan masyarakat, bantuan langsung tunai, kartu beras miskin, atau dokumen lain sebagai pengganti surat keterangan miskin.
- (2) Dalam hal pemohon bantuan hukum tidak memiliki persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), pemberi bantuan hukum membantu pemohon bantuan hukum dalam memperoleh persyaratan tersebut.

Sesuai dengan yang dikatakan oleh Nidya Harun Ilham, dari hasil wawancara bahwa untuk membuktikan Penghadap yang mengklaim dirinya tidak mampu harus melewati beberapa verifikasi identitas terlebih dahulu. Dalam pemeriksaan identitas diri tidak boleh ada yang terlewatkan, baik pengecekan Penghadap secara ekonomi, kesehatan fisik, maupun kesehatan rohani. Semuanya harus melalui pengecekan tersebut tanpa adanya manipulasi identitas. Notaris harus menerapkan prinsip kehati-

⁶⁰ *Ibid.*

hatiannya demi melindungi dirinya sendiri dari berbagai persoalan persengketaan maupun konflik lainnya.⁶¹

Selain itu, beliau melanjutkan menjelaskan bahwa, mengenai pemberian bantuan hukum, tentu Notaris harus memahami dulu bantuan hukum jenis apa yang dibutuhkan? selanjutnya, Notaris meninjau siapa yang berhak mendapatkan bantuan hukum yang layak? Dari persoalan tersebut, sementara Notaris berlandaskan pada Undang-Undang yang ada saja. Dalam UU Bantuan hukum, khususnya pada Pasal 5, memiliki kerelevansian untuk membantu persoalan dalam masyarakat mengenai keperdataan, lalu dalam penyalurannya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁶² Dari hal tersebut meski diingat kembali bahwa, Notaris dan Advokat memiliki perbedaan dalam pemberian pelayanan hukum, hanya saja pemberian bantuan hukum yang dilakukan oleh Notaris juga termasuk bantuan hukum secara Pro Bono (jenis bantuan hukum yang dilakukan oleh Lembaga independen).

Dalam pembebasan biaya dalam orang tidak mampu perlu memiliki ketelitian untuk menentukan kriteria orang tidak mampu sesuai yang dimaksud pada Pasal 37 ayat (1) UUUJN-P, dimana pemaknaan orang tidak mampu dan masyarakat miskin memiliki perbedaan. Definisi untuk orang tidak mampu diatur pada Pasal 1 ayat (5) Per Mensos No.15 Tahun 2018 bahwa orang tidak mampu adalah orang yang mempunyai sumber mata

⁶¹ Wawancara dengan Nidya Harun Ilham, S.H., M.Kn., Notaris Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan.

⁶² *Ibid*

pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi dirinya dan keluarganya.⁶³ Sedangkan masyarakat miskin/fakir miskin secara umum diartikan seseorang ataupun sekelompok orang yang berada pada kondisi ketidakmampuan ekonomi saat mencukupi standar hidup minimum yang diterima pada suatu wilayah, yang tercermin dari rendahnya pendapatan yang tidak cukup guna memenuhi keperluan dasar misalnya makanan, pakaian, serta tempat tinggal. Lebih jelasnya diatur dalam UU Penanganan Fakir Miskin pada Pasal 1 ayat (1) bahwa Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya⁶⁴. Sehingga mampu disebutkan bahwasanya keadaan ketidakmampuan orang/golongan orang tidak mampu dipengaruhi oleh tingkat kemiskinan dari seluruh keterbatasan hidupnya. Mengetahui pentingnya peran profesi Notaris, Pasal 37 ayat (1) UUN-P menyatakan bahwa Notaris melaksanakan profesinya untuk memberikan perlindungan dan memastikan kepastian hukum kepada masyarakat tanpa mempertimbangkan kemampuan ekonomi pihak yang menghadap. Jasa hukum di bidang kenotariatan harus dapat diberikan kepada seluruh lapisan masyarakat, tanpa memandang status sosial, baik kepada golongan

⁶³Peraturan Menteri Sosial Nomor 15 Tahun 2018 tentang Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu untuk Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu.

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penanganan Fakir Miskin.

masyarakat mampu maupun yang tidak mampu, dan keduanya berhak mendapatkan pelayanan yang setara dari seorang Notaris.

Perlindungan hukum mengenai legalitas pembuatan akta Notaris dalam pelaksanaan jabatannya hanya terbatas atas jabatan Notaris yang diembannya. Tidak mungkin menggabungkan antara perlindungan hukum sebagai individu (pribadi) sebagai warga negara dan sebagai pejabat umum (Notaris) karena kedua hal ini memiliki kewajiban serta kewenangan yang berbeda dan mengemban risiko yang berbeda dalam pelaksanaannya. Perlindungan hukum kepada Notaris ini digagas berdasarkan hak-hak dasar yang melekat pada Notaris terkait pelaksanaan jabatannya.

2. Penggunaan wewenang Notaris

Dalam UUJN-P diatur secara rinci tentang tugas Notaris dan untuk memastikan bahwa akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris tetap teratur, aman, dan dilindungi oleh hukum. Ini karena akta Notaris adalah akta autentik yang diakui sebagai bukti tertulis yang sah, kecuali pihak yang berkepentingan dapat membuktikan sebaliknya dengan bukti yang memadai di depan pengadilan.⁶⁵

Banyak orang di Indonesia tidak tahu tugas dan kewenangan Notaris, termasuk jenis akta yang dapat dibuat oleh Notaris. Jabatan Notaris diatur dalam undang-undang guna melayani masyarakat yang memerlukan alat

⁶⁵ Andi Muhammad Fahravi, 2022, *Tanggung Jawab Notaris Yang Berstatus Sebagai Tersangka Dalam Membuat Akta Autentik*, Petitum, Vol.10, No.10, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm.3.

bukti sempurna yang bersifat autentik mengenai suatu keadaan, perjanjian, atau keputusan. Tugas dan wewenang Notaris terkait erat dengan perjanjian, tindakan, dan Keputusan yang menciptakan hak dan kewajiban antara pihak yang terlibat.

Mengenai tugas Notaris sebagai pejabat umum, maka terdapat unsur-unsur sebagai berikut :⁶⁶

- a. Pejabat Yang dimaksud dengan “Pejabat” bukan berarti Notaris adalah pejabat umum sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tetapi merujuk pada jabatan yang diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara. Notaris bukanlah anggota suatu kelompok pegawai yang diselenggarakan berdasarkan relasi kerja yang bersifat hirarkis, jabatan Notaris bukanlah jabatan yang dibayar dari negara atau kata lain, Notaris tidak mendapati gaji dari pemerintah, melainkan pendapatannya bergantung pada honorarium yang diberikan dari penghadap sesuai pada kesepakatan.
- b. Untuk menjamin kepastian tanggal, yang dimaksud dengan tanggal adalah sebenarnya dokumen yang berurusan dibuat dan ditandatangani.
- c. Notaris diharuskan untuk menyimpan minuta akta, reportorium, dan buku daftar lainnya yang harus disimpan dengan hati-hati dan aman di tempat yang sesuai.

⁶⁶ Valenitine Phebe Mowoka, 2014, *Pelaksanaan Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Yang Dibuatnya*, Vol.2, No.4, Lec Et Societas, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Hlm.3

d. Grosse akta, memiliki kekuatan eksekutorial yang setara dengan keputusan hakim yang bagian atasnya dilengkapi dengan irah-irah.

Wewenang adalah suatu perbuatan hukum yang ditetapkan serta diberi kepada suatu jabatan berlandaskan regulasi ketata negaraan yang berlangsung guna mengatur jabatan tertentu. Oleh sebab itu, setiap wewenang mempunyai batasan-batasan yang dituangkan pada regulasi ketata negaraan yang mengatur. Pada Hukum Administrasi, wewenang mampu didapati secara *Atributif*, *Delegasi*, ataupun *Mandat*.⁶⁷

Wewenang secara Atributif yakni pemberian wewenang baru kepada suatu jabatan menurut peraturan perundang-undangan ataupun aturan hukum yang berlaku. Sementara itu, wewenang secara Delegasi merujuk pada pemindahan ataupun pengalihan wewenang yang sudah didapati menurut regulasi atau aturan hukum yang ada. Sedangkan Mandat bukanlah pengalihan wewenang, melainkan pemberian kewenangan sementara kepada individu lain karena individu yang berkompeten tidak dapat melaksanakan tugasnya.⁶⁸

Menurut UUJN-P, Notaris sebagaimana pejabat umum mendapati wewenang secara atributif, yang menagrtikan wewenang tersebut dibagikan serta ditetapkan langsung oleh UUJN-P itu sendiri, bukan berasal dari lembaga lain.

⁶⁷ Habib Adjie, 2018, *Hukum Notaris Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama, hlm.77

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 78

Pada Pasal 15 ayat (1) UUNJ-P mengatur bahwa Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan akta, memberikan Grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Dengan begitu, akta autentik yang dibuat oleh Notaris mampu dipertanggungjawabkan serta memberi penjaminan hukum bagi para individu yang terlibat, karena akta tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sah dan sempurna. Selain itu, pada angka (2), Notaris juga diberi kewenangan, diantaranya yakni: ⁶⁹

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
- b. Membukukan surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
- c. Membuat kopi dari asli surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;

⁶⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Pasal 15 ayat (1),(2)dan(3).

- f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, atau
- g. Membuat akta risalah lelang;

Notaris adalah jabatan, bukan hanya sekadar profesi saja. Setiap jabatan di negara ini memiliki wewenang yang berbeda. Setiap kewenangan harus didasarkan pada dasar hukum yang jelas. Ketika berbicara tentang wewenang, peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan harus membuat wewenang seorang pejabat apapun jelas dan tegas, oleh karena itu, tindakan seorang pejabat yang melanggar huku dianggap sebagai tindakan melanggar hukum dianggap sebagai tindakan melawan hukum. Dengan demikian, kewenangan harus dinyatakan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan yang relavan, bukan hanya dari percakapan di balik meja atau dari diskusi di Lembaga legislatif.⁷⁰

Jabatan Notaris adalah jabatan yang memegang amanah, di mana seseorang mempercayakan suatu urusan kepadanya. Sebagaimana pemegang amanah, Notaris berkewajiban guna menjaga kerahasiaan seluruh informasi yang diberikan kepadanya, meskipun ada beberapa informasi yang tidak tercantum dalam akta. Oleh karena itu, Notaris seharusnya memastikan bahwasnaya isi akta yang dibuat telah dipahami dengan baik dan selaras dengan keinginan individu-individu yang terlibat, salah satunya dengan cara membacakan isi akta supaya dapat dipahami dengan jelas. Selain itu, Notaris juga seharusnya memberi akses informasi,

⁷⁰ Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.78

termasuknya regulasi ketata negaraan yang relevan, kepada para individu yang menandatangani akta.⁷¹

Kewenangan Notaris tersebut dalam Pasal 15 dari ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUJN-P, yang dapat dibagi menjadi :⁷²

1. Kewenangan Umum Notaris

Menurut Pasal 15 ayat (1) menegaskan bahwa salah satu wewenang Notaris adalah membuat akta secara umum, yang disebut sebagai kewenangan umum Notaris, dan wewenang ini hanya dapat digunakan dalam batas-batas tertentu, seperti :

- a. Ini tidak berlaku untuk pejabat lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.
- b. Mengenai akta yang harus dibuat atau berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua tindakan, perjanjian, dan Keputusan yang diharuskan oleh undang-undang atau dikehendaki oleh pihak yang bersangkutan.
- c. Tentang subjek hukum tiap individu atau badan hukum untuk kepentingan siapa akta tersebut disusun atau diinginkan oleh pihak yang berkepentingan.

Sehingga berdasarkan wewenang yang ada pada Notaris sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 UUJN-P dan kekuatan pembuktian dari akta Notaris, maka ada 2 (dua) kesimpulan, yaitu :

⁷¹ Novia Eka Maghfiroh, Op.cit, hlm.3

⁷² *Ibid.*

- a. Tugas jabatan Notaris adalah memasukkan keinginan dan tindakan pihak ke dalam akta autentik dengan memperhatikan peraturan hukum.
 - b. Akta Notaris sebagai akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.⁷³ Karena tidak perlu dibuktikan atau ditambah dengan alat bukti lainnya jika ada orang atau pihak yang menilai atau menyatakan bahwa akta tersebut tidak benar. Orang atau pihak yang menilai atau menyatakan bahwa akta tersebut tidak benar dimana harus membuktikan penilaian atau pernyataan mereka sesuai undang-undang yang berlaku. Keterlibatan akta Notaris ini berkaitan dengan status public profesi Notaris..⁷⁴
2. Kewenangan Khusus Notaris.

Pasal 15 ayat (2) mengatur mengenai kewenangan khusus Notaris untuk melakukan tindakan hukum tertentu, seperti :

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam bukum khusus;
- b. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;

⁷³ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3199 K/Pdt/1994, tanggal 17 Oktober 1994, menegaskan bahwa akta autentik menurut ketentuan ex Pasal 165 HIR jo 285 Rgb jo 1866 BW merupakan bukti yang sempurna bagi kedua belah pihak dan para ahli warisnya dan orang-orang yang mendapat hak darinya. M. Ali Boediarso, "*Kompilasi Kaidah hukum Putusan mahkama Agung, Hukum Acara Perdata Setengah Abadi,*" (Jakarta: Swa Justitia, 2005), hlm.150

⁷⁴ M.J.A van Mourik, 1992, *Civil Law and The Civil law Notary in a Modern World*, Media Notariat,, hlm.26

- c. Membuat kopi dari asli surat-surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, atau;
- g. Membuat akta risalah lelang.

Sebenarnya ada kewenangan khusus Notaris lainnya, yaitu membuat akta dalam bentuk in Originali, yaitu akta :

- a. Pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiunan;
- b. Pembayaran tunai yang ditawarkan;
- c. Akta kuasa;
- d. Tanda kepemilikan; atau
- e. Akta lainnya yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Aturan Pasal 52 UUJN-P memberikan Notaris wewenang tambahan, termasuk membuat Berita Acara Pembetulan untuk memperbaiki kesalahan ketik atau tulisan dalam minuta akta yang sudah ditandatangani. Selain itu, Notaris harus memberikan Salinan Berita Acara Pembetulan kepada semua pihak yang terkait.

3. Kewenangan Notaris yang akan ditentukan kemudian

Pasal 15 ayat (3) UUJN-P mengatur wewenang yang akan ditentukan lebih lanjut berdasarkan peraturan hukum yang akan datang

(*ius constituendum*). Jika Notaris bertindak melampaui kewenangan yang diberikan kepadanya, maka akta yang dibuat oleh Notaris tersebut tidak mempunyai akibat hukum dan tidak dapat dilaksanakan pihak yang dirugikan karena perbuatan Notaris berhak mengajukan gugatan ke pengadilan negeri.

Selanjutnya, adapun wewenang lain berupa jasa layanan hukum adalah pemberian jasa hukum secara gratis termasuk jenis dari bantuan hukum. Pembebasan biaya pelayanan hukum di bidang kenotariatan dalam orang tidak mampu adalah termasuk pemberian bantuan hukum secara *Pro Bono* pada bentuk jasa hukum selaras dengan kewenangan Notaris yang telah tercantum dalam aturan tertulis. Pasal 1 ayat (1) UUJN-P mengatur 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. Selain menyusun akta autentik, Notaris juga berhak memastikan keabsahan tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberi grosse, salinan, juga kutipan akta, melangsungkan legalisasi akta di bawah tangan, *warmeeking*, membuat salinan surat di bawah tangan, mengesahkan kesesuaian fotokopi dengan dokumen asli, serta memberikan penyuluhan terkait pembuatan akta.⁷⁵

Notaris diwajibkan untuk memberikan layanan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasanya. Pelayanan ini tidak boleh

⁷⁵ Undang-Undang Tentang Jabatan Notaris, *Op.cit.*

dipahami secara terbatas hanya sekedar pelaksanaan suatu akta sederhana, misalnya melangsungkan legalisasi pada akta di bawah tangan, memberi konsultasi ataupun penyuluhan hukum yang terkait dengan bidang kenotariatan bukan hanya mencakup aspek tersebut, tetapi juga melibatkan berbagai hal, misalnya kemudahan akses bagi masyarakat dalam memperoleh informasi mengenai persyaratan pembuatan akta autentik, serta sikap baik dari Notaris dan stafnya saat melayani Penghadap. Semua ini merujuk pada bagian dari aktivitas saat melangsungkan profesi Notaris.

Berdasarkan Pasal 37 UUJN-P tersebut, penerapan dalam menjalankan profesi ini tergantung Notaris yang bersangkutan yang dipengaruhi oleh beberapa faktor kemanusiaan, keterusterangan Penghadap dan keyakinan Notaris.

Faktor-faktor yang mendasari pemberian jasa hukum secara cuma-cuma di bidang kenotariatan meliputi beberapa hal, yaitu⁷⁶:

1. Faktor kemanusiaan, pemberian layanan hukum kepada Notaris dalam bidang keotariatan berlandaskan pada aspek kemanusiaan, akrena didapatinya dorongan moral dari Notaris itu sendiri untuk membantu sesame, khususnya kepada individu dari kalangan masyarakat yang kurang mampu yang datang guna meminta bantuan dalam pembuatan akta tanpa Notaris. Situasi ini mencerminkan

⁷⁶ Diah Ayu Puspita Sari, 2016, *Makna Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-cuma Oleh Notaris Pada Orang Tidak Mampu Terkait Sanksi Yang Diberikan Oleh Undang-Undang Jika Tidak Dipenuhi (Analisis Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Jabatan Notaris No.2 Tahun 2014)*, Artikel, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, hlm.12.

integritas moral yang tinggi dari Notaris saat melangsungkan kewajibannya secara professional.

2. Faktor keterusterangan/ keterbukaan Penghadap kepada Notaris, pemberian jasa hukum tanpa biaya di bidang Kenotariatan oleh seorang Notaris didasarkan pada pengungkapan dari individu yang datang mengenai ketidakmampuannya untuk membayar jasa hukum yang diperlukan, yang pada gilirannya dapat mendorong semangat sosial Notaris tersebut untuk memberikan jasa secara Cuma-Cuma.
3. Faktor keyakinan seseorang Notaris bahwasanya Penghadap yang datang kepadanya termasuk orang yang kurang mampu, sehingga Notaris memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara Cuma-Cuma. Pemberian jasa hukum ini didasarkan pada keyakinan Notaris yang muncul dari penilainnya dalam penampilan Penghadap, keadaan sosial ekonomi, serta kebutuhan hukum yang dimilikinya. Dengan pertimbangan tersebut, Notaris berikutnya memutuskan untuk memberikan pelayanan hukum tanpa biaya, sebagaimana bentuk bantuan kepada penghadap yang membutuhkan.

Beberapa factor-faktor yang telah dijelaskan, seorang notaris memberi jasa hukum di bidang kenotariatan kepada masyarakat yang kurang mampu karena didapatinya dorongan rasa persaudaraan serta jiwa sosial. Dalam melangsungkan tugasnya, Notaris seharusnya berpedoman pada UUJN-P serta mematuhi Kode Etik Notaris, supaya citranya di masyarakat tetap baik dan tidak dianggap sebagai individu

yang bertindak sewenang-wenang, guna menjada integritas profesinya. Sehingga kalimat 'orang tidak mampu' seperti yang disebutkan pada Pasal 37 ayat (1) UUJN-P tersebut yakni mereka yang dengan kondisi cakap dan telah memenuhi unsur diperbolehkannya melakukan perbuatan hukum, namun dari segi finansial tidak mencukupi sehingga keinginan untuk melakukan perjanjian dihadapan Notaris terkendala. Oleh sebab itu, pemaknaan orang tidak mampu yakni orang yang memiliki keterbatasan biaya untuk mememuni kebutuhan diluar dari kebutuhan pokok misalnya sandang,pangan,maupun papan.

Selain itu, faktor lain yang melatarbelakangi Notaris memberikan jasanya secara cuma-cuma kepada Penghadap yang tergolong mampu adalah ⁷⁷ :

1. Notaris memberikan pelayanan cuma-cuma kepada penghadap adalah berasal dari golongan tidak mampu karena adanya rasa sosialitas serta persaudaraan antara sesame.
2. Notaris memberi layanan tanpa biasa kepada individu yang termasuk dalam kelompok ekonomi menengah karena mereka adalah rekan sejawat atau masih memiliki relasi kelaurag dengan Notaris tersebut.
3. Notaris memberikan layanan tanpa biasa sebagai bentuk balas jasa atas bantuan ayang diterima dari orang yang datang kepada Notaris tersebut.

⁷⁷ *Ibid.* hlm. 10

Beberapa faktor yang telah disebutkan berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikatakan bahwa pada Pasal 37 ayat (1) UUJN-P mengenai orang tidak mampu adalah mereka yang dengan kondisi cakap dan telah memenuhi unsur diperbolehkannya melakukan perbuatan hukum, namun dari segi finansial tidak mencukupi sehingga keinginan untuk melakukan perjanjian dihadapan Notaris terkendala. Oleh sebab itu, pemaknaan orang tidak mampu adalah orang yang memiliki keterbatasan biaya untuk mememuni kebutuhan diluar dari kebutuhan pokok seperti sandang,pangan,maupun papan.

Adapun mengenai pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan itu tentu melihat dari ketentuan-ketentuan tertulis yang mana sejalan dengan kewenangan-kewenangan seorang Notaris, selain selayaknya pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik, Notaris pun berwenang memberi pelayanan hukum bagi mereka yang membutuhkan bantuan sesuai pada bidang kenotariatan. Sehingga untuk pemberian bantuan hukum secara *Pro Bono* telah sesuai. Maksud dari pemberian bantuan hukum berupa pemberian jasa, sebagai salah satu lembaga *independent* atau tidak digaji oleh pemerintah, tentu Notaris dengan seksama dalam melaksanakan kewajibannya harus dilengkapi kualitas pelayanan sebagai profesi sekaligus pejabat umum, misalnya memiliki rasa empati untuk dapat memahami serta merasakan masalah yang

dihadapi, juga memiliki daya tanggap yang bertujuan untuk memberikan solusi secepat mungkin pada klien/penghadap.⁷⁸

Pemberian jasa hukum yang diberi kepada orang mampu serta tidak mampu dapat dikategorikan berdasarkan kondisi dan hak preogratif Notaris sebagai lembaga independen tergantung kebutuhan para individu atas keterangan jujur dengan melampirkan bukti berupa dokumen-dokumen penting yang wajib diperlihatkan oleh Notaris misalnya, identitas diri, identitas suami atau istri (jika sudah berkeluarga), dokumen kepemilikan barang (jika akta yang dibuat menyangkut barang-barang tertentu, serta dokumen tambahan surat keterangan tidak mampu yang diterbitkan oleh keluarahan/camat (apabila para pihak yang menghadap memiliki keterbatasan biaya).

Setiap individu yang mengunjungi kantor Notaris, baik yang berkecukupan maupun yang kurang mampu, mempunyai hak yang setara guna menerima layanan jasa hukum dalam bidang kenotariatan, selaras dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 39 UUJN-P mengatur bahwa :

(1) Penghadap harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Paling rendah berumur 18 (delapan belas) tahun atau telah menikah;
dan
- b. Cakap melakukan perbuatan hukum.

⁷⁸ Franz Magnis Suesono, 1989, *Etika Sosial*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm.69.

- (2) Penghadap harus dikenal oleh Notaris atau diperkenalkan kepadanya oleh 2 (dua) orang saksi pengenal yang berumur paling rendah 18 (delapan belas) tahun atau telah menikah dan cakap melakukan perbuatan hukum atau diperkenalkan oleh 2 (dua) Penghadap lainnya.
- (3) Pengenalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan tegas dalam akta.

Selanjutnya, untuk tata cara pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma di bidang kenotariatan belum diatur secara jelas dalam aturan Notaris sendiri, maka dengan itu untuk pelaksanaannya yang dapat dijadikan rujukan berdasarkan UU Bantuan Hukum, antara lain :⁷⁹

1. Pemohon yang membutuhkan bantuan hukum dapat mengajukan permohonan secara tertulis ataupun langsung lisan kepada Notaris yang berurusan, dengan melampirkan dokumen yang membuktikan bahwa pemohon berada dalam kondisi ekonomi yang kurang mampu. Jika permohonan ini diterima oleh Notaris berdasarkan pertimbangan keadilan bagi pemohon, maka bantuan hukum dapat diberikan. Namun, jika Notaris menolak permohonan tersebut dengan alasan tertentu, pemohon mampu beralih ke Notaris lainnya ataupun mengajukan pengaduan ke Ikatan Notaris Indonesia (INI) di wilayah domisili pemohon.

⁷⁹ Fikri Aulia, 2021, *Implementasi Bantuan Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-cuma Kepada Orang Tidak Mampu*, Jurnal Officium Notarium, Vol.2, No.1, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Hlm. 9

2. Pemohon bantuan hukum dapat mengajukan permohonan tertulis kepada ketua INI di cabang yang selaras dengan domisili pemohon. Selanjutnya, ketua INI akan menunjuk salah satu Notaris untuk memberikan bantuan hukum kepada pemohon.

Jika syarat-syarat pihak yang menghadap telah terpenuhi sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku serta data kelengkapan dokumen-dokumen yang diperlukan pada plebeian jasa hukum kenotariatan juga dipenuhi, maka Notaris dapat membuat akta selaras dengan kehendak dari para individu.

Aturan membuat notaris bertanggung jawab atas semua tindakan hukumnya, tetapi tidak seluruh kerugian yang dialami oleh pihak ketiga menjadi tanggung jawab dari Notaris. Aturan memberi batasan dalam tanggung jawab notaris, yang dikenal sebagai penjagaan hukum bagi notaris sebagaimana pejabat public yang mempunyai tugas melayani masyarakat. Saat melangsungkan kewenangan dan tugasnya, Notaris hanya dapat dibebani tanggung jawab apabila menolak memberi bantuan hukum secara Cuma-Cuma kepada orang tidak mampu. Bantuan tersebut tidak bisa dipaksakan saat notaris tidak memiliki kemampuan untuk membantu orang yang kekurangan secara finansial.

BAB V

KEPATUHAN LEGALITAS HUKUM DALAM PENGATURAN PEMBERIAN JASA HUKUM SECARA CUMA-CUMA

A. Jasa Layanan Hukum

1. Tanggung jawab liability

Notaris wajib memberikan jasa layanan hukum di bidang kenotariatan kepada orang tidak mampu⁸⁰. Dari ketentuan Pasal 37 ayat (1) UUNJ-P menunjukkan bahwa negara menjamin segala hak asasi warga negara tanpa kecuali selama dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), jasa layanan hukum di bidang kenotariatan dibutuhkan di semua lapisan masyarakat. Masyarakat yang mampu mampu mempergunakan jasa notaris dengan memberikan honorarium, sementara masyarakat yang tidak mampu tidak mampu memberi honorarium tersebut. Secara prinsip, Notaris tidak dilarang untuk menolak pihak mana pun yang datang untuk melakukan tindakan hukum di bidang kenotariatan. Sebagai pejabat umum yang dilantik namun tidak di gaji oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sebaliknya, Notaris menerima gaji atas jasa hukum yang diberikan sesuai dengan kewenangannya. Besaran honorarium yang diterima oleh Notaris diatur dalam Pasal 36 UUNJ-P dan disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah. Selain itu, dimungkinkan adanya kesepakatan

⁸⁰ Undang-Undang Tentang Jabatan Notaris Pasal 37 ayat (1), *Op.cit*

antara Notaris dan Penghadap dalam menentukan honorarium, sehingga tidak terdapat keseragaman honorarium di antara para Notaris.

Terkait dengan tanggung jawab profesi Notaris saat melaksanakan tugas jabatannya, hal ini berkaitan dengan tanggung jawab perdata. Tanggungjawab tersebut adalah konsekuensi logis yang seharusnya dipikul oleh para pelaku profesi hukum dalam melaksanakan tugas mereka. Tanggung jawab ini bukan hanya persoalan moral, namun juga dilandaskan pada hukum. Pemikiran ini berakar pada keyakinan bahwasannya setiap tindakan yang dilangsungkan oleh seseorang harus dipertanggungjawabkan.⁸¹ Pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) mengatur bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur perbuatan melawan hukum meliputi adanya kesalahan serta timbulnya kerugian akibat dari tindakan tersebut.

Saat menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai pejabat umum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu : ⁸²

⁸¹ Nico, 2023, *Tanggungjawab Notaris Selaku Pejabat Umum*. Yogyakarta:Center for Documentatition and studies of Business Law (CDSBL), hlm.84

⁸² Nur Atika Rafidah dan Aju Putrijanti, 2023, *Bantuan Hukum dan Pendampingan Oleh INI Kepada Notaris Dalam Proses Peradilan Perdata*, Notarius, Vol.16, No.3, Fakultas Hukum Universits Diponegoro, hal.5

1. Pertanggungjawaban Notaris secara administrasi, dimana Notaris memiliki tanggung jawab yakni mengesahkan surat/akta yang telah disusun secara di bawah tangan.
2. Pertanggungjawaban Notaris secara perdata. Tanggung jawab ini berkaitan erat dengan tindakan melawan hukum dan kompensasi atas kerugian yang diakibatkan oleh tindakan yang telah dilakukan. Beberapa ketentuan yang seharusnya dipenuhi untuk dimintakan pertanggungjawaban perdatanya dalam hal pergantian kerugian, biaya-biaya yang timbul serta bunga akibat kesalahannya dalam menjalankan jabatannya dalam hal ini pembuatan akta autentik bagi Masyarakat yang memerlukannya yaitu, *pertama*, hal-hal yang tegas diatur UUJN-P, *kedua*, jika akta yang dimaksud tidak memenuhi ketentuan mengenai bentuk, dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan atau hanya memiliki kekuatan pembuktian akta di bawah tangan, *ketiga*, jika menurut aturan dalam ketentuan Pasal 1365, 1366 serta 1367 KUHPerdata yaitu terdapat kewajiban untuk membayar ganti rugi.
3. Pertanggungjawaban Notaris secara pidana ialah tanggungjawab ini bertujuan kepada pemidanaan pertindak yang dimaksud untuk menentukan apakah seseorang yang didakwa atau disangkakan untuk bertanggung jawab atas suatu tindak pidana yang terjadi atau tidak.

Jika diperhatikan dengan saksama, tugas dan tanggung jawab seorang Notaris sangatlah berat. Notaris memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan terbaik kepada seluruh lapisan masyarakat, yang

dimaksud tidak hanya terbatas pada masyarakat yang memiliki kemampuan finansial yang cukup, tetapi juga mencakup kepada masyarakat yang kurang mampu secara ekonomi. Selain memberikan bantuan hukum, Notaris juga memiliki kewajiban untuk memberikan penyuluhan hukum kepada siapa saja yang datang. Penyuluhan ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat mengenai hak dan kewajiban mereka, khususnya bagi pihak-pihak yang berencana menggunakan jasa Notaris. Ketika surat keputusan pengangkatan sebagai Notaris diterbitkan, seharusnya Notaris segera melaksanakan janji yang telah diucapkannya saat pengangkatan. Pelanggaran terhadap undang-undang oleh seorang Notaris tidak hanya akan dikenai sanksi hukum negara, tetapi juga akan mendapatkan berupa sanksi moral dari masyarakat. Selain itu, Notaris juga harus menghadapi sanksi spiritual dari Tuhan Yang Maha Esa, mengingat sumpah jabatan yang diucapkan dilakukan berdasarkan agama masing-masing dengan menyebut namanya.⁸³

Dalam melaksanakan tugas jabatannya, Notaris memiliki berbagai kewajiban yang harus dipenuhi sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai pejabat umum. Kewajiban-kewajiban ini merupakan hal yang Notaris harus melaksanakan, dan apabila dalam pelaksanaan kewajiban tersebut diabaikan, maka Notaris dapat dikenakan sanksi atas

⁸³ Fikri Aulia, 2021, *Implementasi Bantuan Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-cuma Kepada Orang Yang Tidak Mampu*, *Officium Notarium*, Vol.2, No.1, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Yogyakarta Indonesia, hlm.9

pelanggaran tersebut. UUNJ-P telah mengatur kewajiban Notaris. Pelayanan kepada masyarakat harus menjadi prioritas berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang berlaku. Namun, dalam situasi tertentu, dapat dilakukan penolakan untuk memberikan pelayanan dengan alasan-alasan tertentu. Hal tersebut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUNJ-P mengatur bahwa Notaris wajib memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya. Artinya dari alasan penolakan tersebut didasarkan pada kondisi yang dapat menimbulkan ketidakberpihakan Notaris.

Dalam praktik ditemukan alasan-alasan lain, sehingga Notaris menolak untuk memberikan jasanya, antara lain: ⁸⁴

1. Jika seorang Notaris mengalami sakit yang mengakibatkan ketidakmampuan untuk menjalankan tugasnya, maka hal tersebut dianggap sebagai hambatan karena kondisi fisik.
2. Jika Notaris tidak dapat menjalankan tugasnya karena sedang cuti atau alasan lain yang sah.
3. Padatnya jadwal dan tuntutan pekerjaannya, tidak dapat memberikan pelayanan kepada pihak lain.
4. Notaris telah mengingkari sumpah jabatan atau melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum hanya karena pemberian jasa tersebut.

⁸⁴ Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Notariat, Suatu Penjelasan*. Jakarta; Rajawali, hlm.97.

Dalam praktik Notaris, apabila ditelusuri lebih dalam, terdapat beberapa hal yang menyebabkan Notaris ragu atau bahkan tidak mau memberikan jasanya, salah satunya adalah adanya ketidaksesuaian antara perilaku yang diharuskan dengan akta Notaris, dengan biaya yang diterima oleh Notaris, namun jika Notaris menolak memberikan jasa kepada pihak yang membutuhkan, penolakan tersebut harus didasarkan pada aturan hukum yang jelas dan kuat yang dapat dipahami oleh pihak terkait.

Keberadaan Notaris bertujuan guna mencukupi kebutuhan masyarakat, bukan guna keperluan pribadi. Oleh karena itu, seorang Notaris perlu terus mengoptimalkan pengetahuan serta keterampilannya saat memberikan pelayanan kepada masyarakat, supaya pelayanan tidak terbatas hanya pada pembuatan akta. Pelayanan yang dimaksud meliputi berbagai aspek, mulai dari kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi, menghubungi Notaris, mendatangi kantor Notaris, hingga kualitas fasilitas kantor Notaris, keramahan Notaris dan pegawainya, serta masih banyak lagi.⁸⁵

Notaris merupakan salah satu profesi hukum yang timbul dari interaksi antar individu dalam masyarakat, kemudian berkembang dan diciptakan oleh masyarakat itu sendiri, Notaris tidak terikat oleh Lembaga eksekutif, legislative, maupun yudikatif, sehingga dapat dianggap sebagai pejabat yang netral dan berwenang, tidak memihak dan memastikan akta yang

⁸⁵ Pengurus Ikatan Notaris Indonesia, 2008, *Jati diri Notaris Indoensia*, Jakarta: PT. Graedia Pustaka.

dibuatnya mendapatkan perlindungan hukum bagi para pihak yang terlibat dalam tindakan hukum mengenai akta yang dikeluarkan oleh pejabat negara yang berwenang dan mempunyai kekuatan hukum tetap, dimana di dalamnya memuat dan menerangkan perbuatan yang dilakukan secara autentik.⁸⁶

Dalam aturan pedoman Notaris dibebankan kalimat wajib memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu, lalu kemudian berdasarkan Pasal 3 angka 7 Kode Etik Notaris mengatur bahwa memberikan jasa pembuatan akta dan jasa kenotariatan lainnya untuk masyarakat yang tidak mampu tanpa memungut honorarium. Pemberian jasa hukum tersebut belum mendapatkan permasalahan oleh Notaris sendiri hingga saat ini, akan tetapi dalam pemberiannya cukup menimbulkan pertanyaan mengenai regulasi bahkan orang tidak mampu yang layak mendapatkan bantuan hukum dibidang kenotariatan. Dalam praktiknya, memang ada Notaris yang menyediakan jasa pelayanan hukum secara gratis, umumnya kepada individu atau badan yang dianggap kurang mampu, atau kepada organisasi yang bergerak di bidang sosial.

Adapun menurut penulis, jasa layanan hukum yang dapat diberikan kepada orang tidak mampu dan orang yang mempunyai kondisi finansial yang baik memiliki perbedaan. Perbedaan yang dimaksud bukan

⁸⁶ Basyaruddin, 2021, *Budaya Hukum Notaris Dalam Menjalankan Jabatan*, Maleo Law Journal, Vol.5, Issue I, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palu.

perbedaan dari pelayanan, akan tetapi hal yang dapat diberikan dari Notaris atas pertimbangan kondisi operasionalnya.

Kategori pelayanan hukum di bidang kenotariatan meliputi, yaitu :

1. Orang mampu dapat melakukan perbuatan hukum berbagai jenis perjanjian berdasarkan pada ketentuan undang-undang yang berlaku selama tidak ada unsur melawan hukum. Seperti pembuatan akta yang menyangkut harta kekayaan maupun konsultasi hukum dalam bidang kenotariatan.
2. Orang tidak mampu hanya pada jenis perjanjian tertentu berdasarkan undang-undang yang berlaku selama tidak ada unsur perbuatan melawan hukum. Seperti berhak mendapatkan penyuluhan dan konsultasi hukum dalam bidang kenotariatan.

Untuk mengetahui hal tersebut, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, memang cukup sulit, baik karena data yang ada pada Notaris mengatakan belum pernah menerima Penghadap kurang mampu atau tidak pernah memberikan layanan hukum cuma-cuma karena semua memerlukan biaya.

Secara hukum, penyediaan jasa layanan di bidang Notariat bagi masyarakat kurang mampu tidak mengalami hambatan, asalkan Penghadap telah memenuhi syarat-syarat yang tercantum dalam Pasal 39 UUJN-P, serta dapat melengkapi dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pembuatan akta autentik, dengan ketentuan bahwa dokumen tersebut masih berlaku dan tidak kadaluarsa. Namun, dalam praktiknya, tantangan

muncul dalam penerapan Pasal 37 UUJN-P, karena Notaris sebagai pejabat public tidak mendapatkan honorarium dari pemerintah, walaupun diangkat dan dipecat oleh pemerintah. Oleh sebab itu, Notaris harus mencari sendiri sumber penghasilan mereka. Pendapatan tersebut tidak hanya diperuntukan bagi Notaris, tetapi juga untuk biaya operasional kantor, seperti gaji staf, biaya Listrik, telepon, dan pembelian alat tulis kantor. Profesi Notaris bertujuan untuk memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat, sehingga Notaris wajib menyediakan layanan hukum kepada siapa pun yang memerlukan dokumen hukum, termasuk bagi masyarakat yang mampu maupun tidak mampu, agar aktivitas hukum seperti peralihan hak tau perjanjian antar pihak memiliki legitimasi hukum yang sah.⁸⁷

Ketua INI Provinsi Sulawesi Selatan menjelaskan bahwa, pemberian jasa hukum secara cuma-cuma sebenarnya diberikan kepada orang dianggap tidak mampu berdasarkan moral seorang Notaris yang mana pastinya memiliki empati dan rasa kemanusiaan untuk membantu masyarakat yang membutuhkan, sehingga dapat dikatakan bahwa Pasal 37 tersebut bisa dimaknai bahwa sebenarnya tidak perlu ada orang tidak mampu ataupun orang miskin, akan tetapi yang perlu ada bahwa Notaris itu dapat membebaskan bila perlu Notaris itu berdasarkan pertimbangannya dapat membebaskan biaya bagi orang-orang yang dianggap pantas

⁸⁷ Diah ayu Puspita Sari, *Makna Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-cuma Oleh Notaris Pada Orng Tidak Mampu Terkait Sanksi Yang Diberikan Oleh Undang-Undang Jiak Tidak Dipenuhi (Analisis Pasal 37 Ayat (1) Dan (2) Undang-Undang Jabatan Notaris No.2 Tahun 2014)*, Op.cit. hlm. 21

mendapatkan pelayanan hukum secara cuma-cuma, serta tidak ada bentuk kerja sama dari pemerintah setempat.⁸⁸

Selain itu, beliau pun mengatakan bahwa, setiap Notaris memiliki kriteria dan standar yang berbeda dalam memberikan jasa layanan hukum tergantung kepentingan masing-masing, alasannya balik lagi, Notaris merupakan sebuah profesi yang bekerja secara independent yang juga mempunyai hak untuk mendapatkan gaji sesuai kewenangan yang telah ditentukan. Untuk pasal 37 dalam pemberian jasa cuma-cuma tersebut tergantung akta yang hendak dibuat, akta mengenai harta kekayaan tidaklah mungkin Penghadap tersebut masuk dalam kategori tidak mampu, sehingga honorarium dapat diberikan sesuai ketentuan peraturan. Sebaliknya apabila Penghadap yang datang meminta jasa hukum untuk membuat akta mengenai keperluan sosial seperti pembuatan akta Yayasan, maka Notaris dengan kesukarelaan dan atas rasa kemanusiaan, dan keprofesionalitas, memberikan akta keringanan biaya atau bahkan memberikan secara cuma-cuma. Sedangkan mengenai adanya bentuk kompensasi atau kerjasama dari pemerintah belum ada.⁸⁹

Berdasarkan data dari ketua INI Provinsi Sulawesi-Selatan, Jumlah Notaris yang berkedudukan di Wilayah Provinsi Sulawesi-Selatan sekitar 700 orang. Dan yang menjabat di Wilayah kerja Kota Makassar sekitar 138 Notaris. Namun, hanya beberapa diantaranya pernah melayani Penghadap

⁸⁸ Wawancara dengan Notaris Andi Sengengeng P. Salahuddin, S.H., M.Kn., Ketua Ikatan Notaris Indonesia (INI) Provinsi Sulawesi Selatan.

⁸⁹ *Ibid.*

yang meminta jasa hukum secara cuma-cuma, termasuk Ketua INI, yaitu, Notaris Andi Sengengeng P. Salahuddin.

Hasil wawancara tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa ada beberapa macam status Penghadap yang meminta jasa hukum cuma-cuma pada Notaris, yakni :

1. Penghadap tersebut merupakan kerabat dekat Notaris baik itu teman atau kolega, sehingga untuk biaya akta yang diberikan hanya sebatas pembebanan keringan biaya untuk kebutuhan operasional kantor saja.
2. Penghadap yang datang merupakan orang tidak mampu berdasarkan bukti formil yang diperlihatkan. sehingga Notaris memberikan jasa layanan hukum cuma-cuma tanpa ada biaya sedikit pun.

Notaris tidak sembarangan menerapkan apa yang ada dalam UUJN-P Pasal 37 ayat (1) tersebut, sebab belum ada peraturan Menteri yang mengatur dan mengenai jenis pelayanan apa saja yang harus diberikan, akan tetapi, mengenai kriteria orang tidak mampu, sementara ini hanya dilihat dalam peraturan Permensos sebagai acuan,⁹⁰

Seperti yang diketahui bahwa besar honorarium seorang Notaris diatur dalam pasal 36 UUJN-P. besarnya tarif yang diterima oleh seorang Notaris tergantung dari jenis aktanya. Presentase 1,5% (satu koma lima persen) untuk transaksi diatas Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) – Rp.100.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), Adapun presentasi 2,5% (dua koma lima persen) untuk transaksi sebesar Rp. 100.000.000,00 (seratus

⁹⁰ *Ibid*

juta rupiah) atau ekuivalen gram emas Ketika itu. Dan honorarium yang diterima didasarkan pada kesepakatan antara Notaris dengan para pihak, tetapi tidak melebihi dari 1% (satu persen) dari objek yang dibuatkan aktanya yaitu transaksi diatas Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Jadi dapat dikatakan bahwa untuk Penghadap yang membuat akta mengenai harta kekayaan mustahil adalah orang tidak mampu.

Berkaitan dengan data sekunder yang diuraikan dalam jurnal milik Diah Ayu Puspita Sari yang menuliskan, bahwa :⁹¹

1. Penghadap Notaris yang berprofesi sebagai pemilik panti asuhan, bahwasannya ia berniat untuk membuat akta sewa rumah bagi panti asuhan yang ia Kelola. Namun, dikarenakan merasa tidak mampu untuk membayar seluruh biaya pembuatan akta tersebut, Notaris hanya mengenakan biaya untuk pengurusan akta tanpa biaya penuh untuk pembuatan akta.
2. Penghadap Notaris yang berprofesi sebagai pegawai swasta, bahwasanya ia datang ke kantor Notaris untuk membuat akta perjanjian kredit. Mengingat ia merasa kesulitan untuk membayar seluruh biaya pembuatan akta, ia meminta kepada Notaris untuk memberikan pengurangan biaya pembuatan akta tersebut.
3. Penghadap keturunan tionghoa menjelaskan bahwasannya ia datang ke kantor Notaris untuk membuat akta perjanjian kawin. Karena ia

⁹¹ Diah Ayu Puspita Sari, 2016, *Makna Pemberian jasa Hukum Secara Cuma-cuma Oleh Notaris pada Orang tidak Mampu terkait Sanksi Yang Diberikan oleh Undang-undang jika tidak dipenuhi (Analisis Pasal 37 ayat (1) dan (2) Undang-undang Jabatan Notaris No.2 Tahun 2014)*. *Op.cit.*

merasa mampu serta tidak terbebani dengan biaya pembuatan akta tersebut, ia memutuskan untuk tidak meminta pengurangan biaya apapun dalam proses pembuatan akta tersebut.

Dalam konteks ini, Notaris diharapkan untuk beroperasi tanpa mengharapkan imbalan, terutama bagi Penghadap yang kurang mampu. Profesi ini seharusnya dipandang sebagaimana bentuk pelayanan, sehingga sifat sukarela menjadi karakteristik utama dalam pengembangan profesi. Sukarela berarti bahwa konsepnya dalam mengambil keputusan, yang menjadi pertimbangan utama yakni keperluan klien dan keperluan masyarakat umum, bukan keperluan pribadi. Apabila sifat sukarela ini diabaikan, maka pengembangan profesi akan berisiko beralih menjadi pemanfaatan dalam individu yang sedang menghadapi kesulitan ataupun penderitaan.

2. Legalitas hukum

Legalitas adalah istilah yang merujuk pada keabsahan atau kesesuaian suatu tindakan, peraturan, atau dokumen dengan hukum yang berlaku. Sehingga, legalitas hukum adalah prinsip yang menyatakan bahwa setiap tindakan, putusan atau peraturan harus didasarkan pada hukum yang sah dan berlaku. Prinsip ini menegaskan bahwa semua orang, baik individu maupun instansi, termasuk pemerintah, harus tunduk pada hukum yang ada. Dalam konteks legalitas hukum, tindakan atau keputusan yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas dianggap tidak sah.

Peraturan tertulis itu bersifat umum, abstrak, serta berlaku terus-menerus sebagaimana dasar pemerintah dalam mengeluarkan suatu kebijakan⁹². Pasal 37 UUNJ-P merupakan aturan yang bersifat umum dan abstrak yang masih berlaku hingga saat ini. Permasalahan kejelasan dalam Pasal tersebut bermula dari adanya kata 'wajib' dalam pemberian jasa secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu, akan tetapi petunjuk teknis dalam pelaksanaan atau regulasi yang belum ada. Oleh karena itu, penerapan pada Pemberian jasa hukum gratis mampu diamati dari esensi/fundamental mengenai Bagian tersebut.

Aspek yuridis dilihat melalui norma hukum, yang dapat dibentuk baik secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan untuk itu. Sementara itu, norma moral, norma adat, norma agama, dan norma lainnya berkembang secara tidak tertulis, tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.

Menurut Hans Kelsen, secara teoritis hukum merujuk pada bagian dari sistem norma yang dinamis (nomodynamics), diakrenakan hukum selalu dibentuk serta dihapus oleh lembaga ataupun otoritas yang berwenang. Dengan begitu, pada pandangan ini, penilaian dalam hukum tidak dilangsungkan berdasarkan isi norma tersebut, namun lebih pada aspek berlakunya ataupun proses pembentukannya, yang mencerminkan dinamika perukomponen hukum itu sendiri dalam masyarakat.⁹³

⁹² Maria. Farida Indrati S, *Op.cit*, hlm.13.

⁹³ Hans Kelsen, 1945, *General Theory of Law and State*, New York, Russel&Russel, hlm.35. Dikutip dari buku Maria Farida indrati S. "Ilmu Perundang-Undangan" hlm. 24

Maksudnya adalah perundang-undangan yang merupakan aturan tertulis dapat berubah apabila mengalami perubahan kebiasaan dan menghadapi perkembangan zaman, sehingga memungkinkan aturan akan terus berubah mengikuti keadaan masyarakat disuatu negara. Hukum dianggap sah (valid) jika dibuat oleh lembaga atau lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyusunnya dan berlandaskan pada aturan di atasnya. Dengan demikian, aturan yang berada di bawah atau lebih rendah (inferior) harus sesuai dengan isi ketentuan pada aturan di atasnya atau aturan yang lebih tinggi (superior), dan sistem hukum tersebut memiliki struktur berjenjang dan berlapis-lapis yang membentuk hierarki.

Bagian aspek yuridis termasuk aspek sinkronisasi dilihat dari konsistensi norma, yang mana terbagi atas dua jenis, yaitu norma hukum vertikal dan norma hukum horizontal. Norma hukum vertikal merujuk pada sistem hierarki yang terstruktur dari atas ke bawah atau sebaliknya. Norma ini berlaku, bersumber, dan didasarkan pada norma hukum yang lebih tinggi. Sedangkan norma hukum horizontal adalah norma yang tidak berorientasi ke atas atau ke bawah, melainkan bergerak secara sejajar. Norma ini tidak menciptakan norma hukum baru, tetapi diterapkan pada situasi atau peristiwa lain yang dianggap serupa melalui suatu proses analogi, yakni penerapan norma yang ada pada kejadian-kejadian yang memiliki kesamaan. Contoh, dalam kasus pemerkosaan, seorang hakim telah mengadakan suatu penarikan secara analogi dari ketentuan tentang perusak barang, sehingga terhadap suatu perkosaan selain dikenakan

sanksi pidana dapat juga diberikan sanksi pembayaran ganti rugi. Dengan demikian, norma hukum yang horizontal tidak dimaknai sebagai pembentukan norma oleh suatu norma lain (yang terdahulu).⁹⁴

Jika dikaitkan dengan UUNJ-P, aspek sinkronisasi yang vertikal telah bersumber dengan aturan yang ada di atasnya, yakni UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar pembentukan UU dan sifatnya aturan dengan hierarki terendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi (*lex superior derogate legi inferiori*), aturan baik itu dari bab perbab maupun pasal perpasal tidak ditemukan melanggar ketentuan aturan yang ada di atasnya maka dapat diberlakukan sebagaimana mestinya akan tetapi, apabila dalam aturan yang diciptakan melanggar asas dan aturan yang ada di atasnya (inferior) maka aturan tersebut tidak dapat diberlakukan. Mengani makna penjelasan pada Pasal 37 ayat (1) UUNJN-P dalam penjelasan umumnya telah tertulis jelas, artinya aturan tersebut telah jelas sehingga dapat diberlakukan tanpa ada keambiguan pada Pasalnya.

Sedangkan dalam aspek sinkronisasi yang Horizontal adalah untuk pemberlakuan atau pemberian jasa hukum cuma-cuma sesuai ketentuan Pasal dapat dilihat dari Undang-Undang lainnya yang mengatur hal yang sesuai sebab, peraturan itu bersifat abstrak sehingga membutuhkan atau memerlukan aturan lain sebagai bahan pendukung dalam pemberlakuan/penerapannya.

⁹⁴ Maria. Farida Indrati S, *Op.cit.*

Adapun norma hukum yang berlaku secara terus-menerus (deuerhating) adalah norma yang tidak memiliki batasan waktu dalam penerapannya, sehingga berlaku secara terus-menerus hingga peraturan tersebut dicabut atau digantikan dengan peraturan baru. Sementara itu, norma hukum yang berlaku sekali-sekali (einhaming) hanya berlaku untuk satu kejadian atau situasi tertentu, dan setelah itu norma tersebut dianggap selesai, karena fungsinya hanya untuk menetapkan sesuatu pada saat itu.⁹⁵ Dapat dikatakan bahwa ketentuan UUJN-P merupakan peraturan yang berlaku secara terus menerus dikarenakan aturan tersebut menjadi pedoman bagi Notaris saat melangsungkan tugas jabatannya dan diawasi oleh kode etik dengan sanksi-sanksi apabila terjadi pelanggaran yang keluar dari zona aturan mengikat.

Dalam pembentukan perundang-undangan tentu memperhatikan beberapa faktor, sebab seiring berkembangnya zaman, keadaan dan kebiasaan masyarakat akan berubah mengikuti peralihan global. Beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan yakni :⁹⁶

1. Landasan filosofis

Akta Notaris merujuk pada alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian yang paling kuat dan lengkap. Dengan kata lain, akta tersebut mempunyai validitas pembuktian yang sempurna selama tidak ada bukti lain yang mengungkapkan sebaliknya. Oleh sebab itu, seluruh

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Naskah Akademik Undang-Undang Jabatan Notaris.

hal yang berhubungan dengan akta Notaris, termasuk tanggung jawab dan kewajiban Notaris, salah satunya yakni memberi jasa hukum secara gratis kepada masyarakat yang kurang mampu, menjadi hal penting untuk diperhatikan.

2. Landasan sosiologis

Selama 10 tahun UUJN-P masih mendapatkan pertanyaan dalam penerapannya, padahal Undang-Undang Notaris telah mengalami perubahan selama 2 (dua) kali, pertama Undang-Undang Notaris merupakan penggantian dari *Reglement op Het Notarisch Ambt Staatsblad* 1860 No.3, kemudian berubah menjadi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, lalu selanjutnya mengalami perubahan hingga saat ini berlaku secara terus menerus dan menjadi landasan aturan pokok bagi tiap Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya.

Disamping norma hukum yang berlaku dalam aspek yuridis, dapat dibandingkan dengan aspek sosiologis. Dimana keadaan suatu wilayah mengenai tingkat kesenjangan ekonomi masyarakatnya berbeda-beda, tergantung dengan pendapatan umum yang menjadi patokan. Semakin baik perputaran ekonomi dari suatu daerah maka semakin baik pula keadaan daerah tersebut, pada Bagian 37 UUJN-P ini melihat bahwa masih banyak masyarakat dari kalangan ekonomi dibawah membutuhkan pelayanan hukum selayaknya harusnya diberikan negara berdasarkan cita-cita bangsa. Pada Bagian ini tentu memberikan

kemanfaatan bagi mereka tanpa terkecuali dalam pemberian jasa hukum dibidang kenotariatan, dengan mempertimbangkan keperluan serta keadaan Notaris sendiri.

3. Landasan yuridis

UUJN-P ternyata pelaksanaannya tidak berjalan dengan baik secara yuridis ataupun sosiologis, diantaranya yakni terkait materi sebagaimana berikut :

- 1) Notaris sebagai pejabat umum pembuat akta autentik dengan sistem kerja independen tidak terikat dengan pemerintah akan tetapi tugas dan fungsinya diatur pada regulasi negara dengan memberi kewajiban dan sanksi yang mengikat apabila melanggar, termasuk kewajiban saat memberi jasa hukum secara gratis.
- 2) Pengaturan mengenai kriteria orang tidak mampu yang mampu diberikan jasa hukum secara gratis tidak diberikan petunjuk pelaksanaan dalam regulasi ketata negaraan lainnya.

Peraturan dalam UJN-P terdiri atas beberapa substansi yang berikutnya dimasukkan pada suatu aturan hukum. Dengan diberlakukannya ketentuan tersebut, terjadi unifikasi hukum saat pengaturan Notaris di Indonesia. UJN-P juga menjadi bagian dari hukum tertulis yang berfungsi sebagaimana tolok ukur untuk menentukan keabsahan Notaris saat melangsungkan tugasnya. Sebagaimana pejabat umum yang diberi mandat oleh regulasi negara, Notaris memegang jabatan yang mewakili

sebagian tugas negara di bidang hukum perdata. Tugas utama Notaris yakni menyusun alat bukti berupa akta autentik atas permintaan masyarakat sebagaimana klien ataupun penghadap. Akta ini mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, sehingga tidak memerlukan alat bukti tamkomponen untuk mendukung keabsahannya. Oleh karena itu, peran Notaris sebagaimana aparat hukum sangat penting dalam menghasilkan alat bukti tertulis yang memiliki keautentikan sebagaimana ditentukan oleh regulasi negara, yang pada akhirnya mendukung konsistensi penyelenggaraan hukum dan menciptakan kepastian hukum.⁹⁷

Notaris sebagai pejabat publik mempunyai karakteristik, yakni :⁹⁸

- a. Sebagai suatu jabatan, UUJN-P merujuk pada unifikasi dalam pengaturan profesi Notaris. Artinya, regulasi negara ini adalah satu-satunya aturan hukum yang mengatur profesi Notaris di Indonesia. Oleh sebab itu, semua hal terkait Notaris di Indonesia seharusnya berpedoman pada UUJN-P. Jabatan Notaris sendiri adalah sebuah lembaga yang dibentuk oleh negara, yang menempatkan Notaris sebagaimana profesi dengan tugas ataupun pekerjaan yang ditetapkan oleh aturan hukum guna mencukupi fungsi juga kewenangan tertentu. Jabatan ini bersifat berkelanjutan dan dianggap sebagaimana lingkungan pekerjaan tetap.

⁹⁷ Habib Adjie, 2018, *Op.cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

- b. Seorang notaris mempunyai kewenangan tertentu, di mana setiap kewenangan yang dibagikan kepada jabatan tersebut seharusnya didasarkan pada aturan hukum yang berlaku sebagaimana batasan, sehingga tugasnya dapat dijalankan dengan baik tanpa berbenturan dengan kewenangan jabatan lain. Oleh karena itu, apabila seorang notaris melangsungkan tindakan di luar kewenangan yang sudah ditetapkan, hal tersebut mampu dianggap sebagai pelanggaran kewenangan. Adapun kewenangan notaris meliputi pembuatan akta, bukan pembuatan dokumen misalnya Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) ataupun surat lain misalnya Surat Keterangan Waris (SKW).
- c. Diangkat serta diberhentikan oleh Menteri, meskipun secara administratif proses tersebut dilakukan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, seorang Notaris menjalankan tugas dan wewenangnya secara independen tanpa berindividu. Tugas dan tanggung jawabnya tidak mampu dipengaruhi oleh individu yang mengangkatnya maupun oleh individu lain.
- a. Tidak mendapatkan gaji ataupun pensiun. Meskipun notaris diangkat serta diberhentikan oleh pemerintah, ia tidak menerima gaji ataupun pensiun pada pemerintah. Sebagai gantinya, notaris memperoleh honorarium pada masyarakat yang menggunakan jasanya ataupun memberi layanan hukum secara cuma-cuma kepada mereka yang kurang mampu.

b. Tanggung jawab dalam pekerjaannya terhadap masyarakat mengandung makna bahwa Notaris dibutuhkan untuk memenuhi keperluan masyarakat yang memerlukan dokumen hukum atau perbuatan hukum yang sah di bidang hukum perdata. Oleh karena itu, Notaris mempunyai tanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu berhak mengajukan gugatan perdata dan menuntut biaya, ganti rugi/kompensasi apabila terbukti perbuatan yang dilakukan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Notaris dalam melaksanakan jabatannya harusnya diberikan secara seimbang, adil dan maksimal sesuai dengan kedudukan Notaris sebagai individu warga negara serta pengemban jabatan sebagai pejabat umum yaitu Notaris. Mencapai perlindungan hukum yang seimbang, adil, dan maksimal ini diperlukan peran dan andil dari negara sebagai pemegang kekuasaan untuk membuat pembaharuan peraturan untuk Notaris dalam pelaksanaan jabatannya.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian layanan hukum cuma-cuma, sebagaimana diatur pada Pasal 37 ayat (1) UUJN-P, ditujukan kepada masyarakat umum yang memenuhi kriteria masyarakat/orang tidak mampu sesuai dengan berlandaskan pada Peraturan Menteri Sosial Nomor 15 Tahun 2018. Kebijakan ini didasarkan pada asas keadilan antara masyarakat sebagai penerima layanan hukum dan Notaris sebagai penyedia layanan. Hal ini dilakukan untuk mendukung tercapainya tujuan negara dalam memberikan perlindungan hukum serta menegaskan legalitas yang adil. Selain itu, Notaris dapat menggunakan diskresi dan profesionalismenya untuk mendukung implementasi layanan hukum ini secara optimal.
2. Hasil penelitian ini adalah Negara telah memberikan hak dasar hukum untuk melindungi hak setiap golongan masyarakatnya, meskipun legalitas pemberian jasa hukum secara Cuma-cuma kuat secara normatif, efektivitasnya membutuhkan intervensi regulasi dan kebijakan yang lebih mendetail untuk menjamin keadilan bagi masyarakat tidak mampu, sehingga Notaris melaksanakan kewajibannya hanya berdasarkan kewenangan direksinya.

B. Saran

1. Hendaknya pemberian jasa layanan hukum cuma-cuma di bidang kenotariatan seharusnya dipedomani dalam bentuk penjabaran UUJN-P, yang mana ada tatanan operasional dalam bentuk pengaturan menteri ataupun di organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI) untuk menyepakati kriteria masyarakat yang limitative dalam pembebasan biaya pelayanan hukum dibidang kenotariatan agar tidak menimbulkan multitafsir dalam pemberian pelayanan. Dengan kata lain perlu ada kesamaan dituangkan dalam bentuk peraturan yang jelas mengenai pemberian jasa orang tidak mampu.
2. Hendaknya dalam implementasi pada Pasal 37 ayat (1) UUJN-P yang mengatur mengenai wajibnya Notaris memberikan jasa layanan hukum khususnya kepada orang tidak mampu perlu adanya solusi dan penetapan aturan yang tegas, sehingga tidak ada lagi kebingungan dalam menentukan layanan hukum tersebut. Dengan kata lain, hukum diharapkan lebih diutamakan untuk dapat memberikan perlindungan bagi Masyarakat sebelum terjadinya suatu masalah atau perlindungan secara preventif dibandingkan perlindungan hukum berisifat represif.