

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Notaris merupakan salah satu profesi dibidang hukum. Profesi Notaris lahir dari hasil interaksi antara sesama anggota masyarakat dikembangkan dan diciptakan oleh masyarakat sendiri (Adjie, 2008 : 8). Notaris sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Notaris bagian dari negara yang memiliki kekuasaan umum dan berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis secara autentik dalam bidang hukum perdata.

Notaris berperan mengkomodasi perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh masyarakat. Kedudukan notaris tidak berada di lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif sehingga dapat dipercaya sebagai ahli yang tidak memihak dalam membuat akta autentik (Sari, 2016: 2). Akta yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang yang memuat atau menguraikan secara autentik sesuatu tindakan yang dilakukan atau suatu keadaan yang dilihat atau disaksikan oleh pejabat umum pembuat akta. Akta autentik yang dihasilkan Notaris dapat dipertanggungjawabkan dan melindungi klien dalam melakukan perbuatan hukum. Kekuatan akta autentik yang dihasilkan merupakan pembuktian sempurna

bagi para pihak, sehingga apabila suatu pihak mengajukan keberatan dapat dibuktikan dalam meja pengadilan (Sari, 2016: 2).

Negara memberikan wewenang kepada Notaris untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan Notaris berdasarkan Pasal 15 ayat (1) UUJN yakni berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Penyandang jabatan Notaris sangat bermartabat, mengingat peranan notaris penting bagi masyarakat. Perilaku dan perbuatan Notaris dalam menjalankan jabatan profesinya harus sesuai dengan kode etik yang ditentukan oleh Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I). Notaris memiliki etika profesi, dimana etika profesi merupakan etika moral yang khusus diciptakan untuk kebaikan jalannya profesi yang bersangkutan (Sidharta, 2006 : 9). Kebaikan yang dimaksud yaitu standar pelayanan notaris kepada masyarakat.

Notaris sebagai pejabat umum diangkat oleh negara, tidak menerima honorarium dari negara akan tetapi menerima honorarium atas jasa hukum yang diberikan sesuai dengan kewenangannya. Besarnya nilai honorairum yang diterima oleh Notaris pada UUJN tidak diatur secara mutlak, melainkan disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Tidak menutup kemungkinan

adanya kesepakatan menentukan honorarium antara Notaris dengan klien, sehingga tidak adanya kesamaan honorarium sesama Notaris.

Jasa hukum di bidang kenotariatan dibutuhkan oleh setiap golongan masyarakat. Penggunaan jasa kenotariatan oleh masyarakat yang mampu dapat dilakukan dengan memberikan honorarium kepada Notaris. Hal ini sebaliknya dengan golongan masyarakat tidak mampu, yakni tidak dapat memberikan honorarium kepada Notaris. Perbedaan kemampuan ekonomi mengakibatkan dampak pada penggunaan jasa notaris. Pada dasarnya Notaris tidak boleh menolak setiap klien yang datang untuk melakukan perbuatan hukum di bidang kenotariatan sesuai pasal 37 ayat (1) UUJN “Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu”.

Pasal tersebut menunjukkan bahwa orang tidak mampu dapat diberikan jasa kenotariatan secara cuma-cuma. Hal ini sebagai bentuk jaminan negara untuk memberikan persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) bagi setiap warga Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan”. Dimana baik orang mampu ataupun fakir miskin memiliki hak konstitusional untuk diperlakukan sama di hadapan hukum. Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Hal ini secara ekstensif dapat ditafsirkan bahwa Negara bertanggung jawab memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak fakir miskin. Artinya Negara sebagai tolak pangkalnya. Bahwa kemudian notaris mempunyai tanggungjawab sosial untuk mengalokasikan waktu dan juga sumber

daya yang dimilikinya untuk orang miskin adalah yang ideal. Tetapi tahap normatifnya tentu tidak seabsolut yang dibebankan UUD 1945 kepada Negara. Melihat pada ketentuan Pasal 27 ayat (1) yang dihubungkan dengan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945, Negara berkewajiban menjamin fakir miskin untuk memperoleh pembelaan baik dari notaris maupun pembela umum melalui suatu program bantuan hukum.

Permasalahan honorarium menjadikan suatu hal yang pelik, karena Notaris membutuhkan material dalam menjalankan kegiatannya. Pasal 37 ayat (1) UUUJN harus dapat dilaksanakan oleh Notaris untuk memberikan hak atas orang tidak mampu (Sari, 2016 : 4). Di sisi lain makna yang terkandung dalam pasal 37 (1) UUUJN mengalami kekaburan norma, hal ini di sebabkan karena dalam pasal tersebut tidak menjelaskan secara terperinci terkait pengertian jasa hukum di bidang kenotariatan, standar kualifikasi orang tidak mampu dan jenis jasa hukum bidang kenotariatan seperti apa yang wajib di berikan oleh Notaris secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu. Kekaburan norma ini berakibat hukum menimbulkan celah-celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak beritikad baik dan dapat mencederai profesi Notaris yang sangat bermartabat. Norma hukum seharusnya berisi kenyataan normatif yang seharusnya dilakukan, sehingga dapat implementasikan tanpa menimbulkan multi persepsi.

Notaris terikat dan patuh pada peraturan yang mengatur jabatan Notaris yakni UUUJN. Peraturan perundang-undangan tersebut menjadi pedoman Notaris dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, apabila melanggar akan mendapatkan sanksi. Notaris yang melanggar Pasal 37 ayat (1) UUUJN, akan

mendapatkan sanksi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 ayat (2) UUJN sebagai berikut :

“Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi berupa: Peringatan lisan;

- a. Peringatan tertulis;
- b. Pemberhentian sementara;
- c. Pemberhentian dengan hormat; atau
- d. Pemberhentian tidak hormat”.

Sanksi merupakan sebuah bentuk harapan pemerintah, agar Notaris menjalankan Pasal 37 ayat (1) UUJN sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menyadari bahwa profesi notaris dibutuhkan dalam pembangunan, maka Pasal 37 ayat (1) UUJN menunjukkan bahwa Notaris menjalankan profesi dalam memberikan perlindungan dan jaminan tercapainya kepastian hukum kepada masyarakat tanpa melihat kemampuan ekonomi kliennya. Pada Pasal 37 ayat (2) UUJN sebagai pengawal pelaksanaan kinerja notaris pada pemberian jasa hukum dibidang kenotariatan secara cuma-cuma di masyarakat.

Merujuk kepada data Badan Pusat Statistik (BPS), bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2019 mencapai 25,14 juta orang (9,41 persen). Jumlah tersebut berkurang 530 ribu jiwa dibandingkan posisi September tahun lalu dan menyusut 805 ribu jiwa dibandingkan posisi Maret tahun lalu. Sedangkan Persentase penduduk miskin di Bali pada Maret 2019 tercatat sebesar 3,79 persen, atau turun sebesar 0,12 poin persen terhadap September 2018. Jumlah penduduk miskin di Provinsi Bali pada bulan Maret 2019 tercatat sebanyak 163,85 ribu orang. Jumlah ini mengalami penurunan sebanyak 4,49 ribu orang dibandingkan jumlah penduduk miskin pada September 2018 yang tercatat sebanyak 168,34 ribu orang. Selama periode September 2018-Maret 2019,

persentase penduduk miskin di daerah perkotaan dan perdesaan mengalami penurunan. Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan tercatat turun dari 3,36 persen pada September 2018 menjadi 3,29 persen pada Maret 2019. Persentase penduduk miskin di daerah perdesaan juga mengalami penurunan dari 5,08 persen pada September 2018 menjadi 4,88 persen pada Maret 2019 (<https://bali.bps.go.id/pressrelease/2019/08/01/717274/profil-kemiskinan-di-bali-maret-2019.html>, akses tanggal 2 November 2019 Pukul 13.30 WITA). Lebih spesifik ke Kabupaten Buleleng, berdasarkan data BPS pada tahun 2019 masih terdapat 34,26 ribu (5,19 persen) masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan (<https://bulelengkab.bps.go.id/subject/23/kemiskinan.html> akses tanggal 24 Januari 2020 Pukul 14.38 WITA). Jika dibandingkan dengan kondisi Notaris di Kabupaten Buleleng, berdasarkan informasi yang peneliti dapatkan, terdapat 86 (delapan enam) orang Notaris di wilayah hukum Kabupaten Buleleng.

Berkaitan dengan ini terlihat bahwa akan ada kemungkinan Notaris berhadapan dengan masyarakat miskin yang membutuhkan jasanya demi mendapatkan kepastian hukum bagi mereka. Notaris tidak boleh menolak permohonan akta karena masalah materi. Kebutuhan jasa hukum di bidang kenotariatan dapat diberikan kepada masyarakat dan tidak mengenal status sosial, baik dari golongan masyarakat mampu atau masyarakat yang kurang mampu yang membutuhkan jasa hukum tersebut harus mendapatkan pelayanan yang sama dari seorang Notaris. Seorang Notaris dalam memberikan jasa hukum kepada masyarakat kurang mampu sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UUJN tidak diwajibkan menerima honorarium atau upah, tetapi dalam praktek Notaris di Kabupaten Buleleng khususnya klien yang datang untuk meminta jasa hukum di

bidang kenotariatan secara cuma-cuma hanya ditemukan beberapa saja dan tidak semua jasa hukum bidang kenotariatan dapat diberikan secara cuma-cuma oleh Notaris.

Menurut informan yaitu Bapak X (nama samaran) salah masyarakat di Kabupaten Buleleng yang sedang mengurus pembuatan akta keterangan hak waris di salah satu kantor Notaris di wilayah hukum Kabupaten Buleleng. Mengatakan bahwa dalam membuat akta tersebut ia merasa tidak mampu untuk membayar biaya untuk sepenuhnya kemudian memohon pengurangan biaya. Notaris memeberikan keringanan berupa pengurangan biaya honorarium dengan jumlah yang telah di sepakati. Bapak X mengatakan bahwa ada biaya lain yang harus di bayarkan dan tetap menjadi kewajibannya misalnya biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Lebih lanjut informan menyatakan bahwa sebelumnya ia tidak mengetahui bahwa Notaris bisa memberikan jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu.

Berdasarkan obervasi awal di kantor Notaris/PPAT I Kadek Dony Hartawan, S.H., M.Kn, narasumber menyatakan bahwa sangat jarang melayani pemberian jasa hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu di Kabupaten Buleleng. Pada umumnya klien yang datang tersebut bermaksud untuk membuat notaril akta mengenai pemindahan hak dan kewajiban antara para pihak mengenai transaksi yang mempunyai nilai ekonomis serta pendirian Perseroan Terbatas, Pendiran Yayasan, Firma, atau bentuk masscap lainnya, yang bisa dibilang klien tersebut adalah orang mampu dan memiliki harta kekayaan. Dalam hal pemberian jasa hukum cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu narasumber menyatakan tidak bisa membebaskan biaya sepenuhnya kepada klien

dalam membuat akta, ada biaya lain yang harus dibayarkan oleh orang tidak mampu ataupun menjadi beban notaris. Biaya yang dimaksud misalnya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang telah ditetapkan oleh pemerintah baik bidang pertanahan maupun pelayanan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang tentu saja pelaksanaannya tidak membedakan antara orang yang mampu dan orang yang tidak mampu.

Bentuk lain dari pemeberian jasa hukum tersebut adalah berupa konsultasi hukum, pembebasan biaya administrasi dan pengurangan honorarium atau upah atas jasa Notaris dalam membuat akta dimana besar honotrarium Notaris tersebut telah ditentukan oleh UUJN. Pengurangan honorarium notaris diberikan jika klien tidak mampu membayar honorarium Notaris sesuai dengan jenis akta yang dibuatnya, maka Notaris akan menanyakan seberapa sanggup klien tersebut membayar honorarium sepenuhnya.

Lebih lanjut narasumber menyatakan bahwa Pasal 37 Ayat (1) UUJN masih rancu atau mengalami kekaburan norma. makna yang terkandung dalam pasal tersebut perlu di perjelas, meskipun adanya lampiran “penjelasan umum” dan dinyatakan cukup jelas. Standar kualifikasi orang tidak mampu dan jenis jasa apa yang wajib di berikan oleh Notaris diperlukan penjelasan, agar dapat diimplementasikan.

Melihat pada latar belakang tersebut, dimana Notaris diwajibkan oleh undang-undang untuk memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu, dan bawasannya berdasarkan hasil wawancara dengan informan dan observasi awal di salah satu kantor notaris di wilayah hukum Kabupaten Buleleng, maka peneliti merasa tertarik untuk meneliti

lebih lanjut mengenai : **IMPLEMENTASI PASAL 37 (1) UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG JABATAN NOTARIS TERKAIT KEWAJIBAN NOTARIS MEMBERIKAN JASA HUKUM BIDANG KENOTARIATAN SECARA CUMA-CUMA (STUDI KASUS NOTARIS DI KABUPATEN BULELENG).**

1.2 Identifikasi Masalah

Dari beberapa uraian yang dikemukakan pada latar belakang, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan data BPS bahwa penduduk miskin di Kabupaten Buleleng masih cukup tinggi, berdasarkan asas persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*) mereka harus bisa mendapatkan perlakuan hukum yang sama dengan masyarakat lainnya. Penduduk miskin inipun berhak mendapatkan keadilan dan kepastian hukum dalam setiap tindakan dan perbuatan hukumnya.
2. Terjadinya kontradiksi antara *das sollen* dan *das sein* disebabkan adanya perbedaan pandangan dan prinsip kepentingan hukum. Hukum menghendaki terpenuhinya hak-hak orang tidak mampu untuk mendapatkan pelayanan bidang kenotariatan secara cuma-cuma, sedangkan menurut Notaris tidak semua jenis jasa hukum bidang kenotariatan dapat diberikan secara cuma-cuma hanya pada jenis jasa hukum tertentu dan tidak semua biaya dapat diberikan secara gratis, ada biaya lain yang sepenuhnya menjadi kewenangan dari orang tidak mampu misalnya PNBP.
3. Terjadi kerancuan pada Pasal 37 Ayat (1) UUJN terkait pengertian jasa hukum di bidang kenotariatan, kualifikasi masyarakat tidak mampu dan mengenai

jasa hukum bidang kenotariatan seperti apa yang dimaksud dalam pasal tersebut apakah itu adalah jasa konsultasi hukum, administrasi, atau jasa pembuatan akta yang wajib diberikan oleh Notaris kepada masyarakat tidak mampu karena di bagian penjelasan pasal tersebut hanya menyatakan cukup jelas.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian yang dilakukan lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini yaitu mengenai implementasi Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris terkait kewajiban Notaris memberikan jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu di wilayah hukum Babupaten Buleleng serta faktor penghambat dalam pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris bagi masyarakat tidak mampu.

1.4 Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang masalah diatas, kemudian dikemukakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pemberian jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma bagi masyarakat tidak mampu oleh Notaris di Kabupaten Buleleng?

2. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam pemberian jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris bagi masyarakat tidak mampu di Kabupaten Buleleng ?

1.5 Tujuan Penelitian

Mengacu pada pokok pikiran sebagaimana yang telah di sebutkan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Umum

Untuk memperkaya pengetahuan dan wawasan mahasiswa ilmu hukum dalam bidang Hukum Perdata khususnya terkait dengan kewajiban Notaris memeberikan jasa hukum kenotariatan secara cuma-cuma kepada masyarakat yang tidak mampu.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa implementasi pemberian jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma bagi masyarakat tidak mampu oleh Notaris di Kabupaten Buleleng.
- b. Untuk mengidentifikasi faktor penghambat dalam pemberian jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris bagi masyarakat tidak mampu di Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Memeberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum perdata, terutama yang berkaitan dengan pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris.

- b. Memperluas dan mengembangkan ilmu pengetahuan hukum dan dapat menjadi rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan ataupun referensi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan hukum bagi pihak-pihak yang membutuhkan, terutama mengenai pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh notaris.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Untuk membantu peneliti dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian yang dilakukan serta mengembangkan wawasan peneliti di bidang penelitian, di samping bermanfaat untuk meraih gelar Sarjana Hukum.

b. Bagi Peneliti Sejenis

Sebagai bahan masukan bagi pengelola pendidikan, mahasiswa dan akademisi yang sedang meneliti masalah yang berhubungan dengan pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris.

c. Bagi Notaris

Diharapkan dapat dijadikan salah satu rujukan bagi Notaris dalam melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang telah diatur dalam UUN khusunya terkait dengan kewajiban dalam memberikan jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada masyarakat yang tidak mampu.

d. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan masyarakat mengetahui dan memahami mengenai pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris bagi masyarakat tidak mampu.

e. Bagi Pemerintah

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah dalam hal membuat kebijakan mengenai pemberian jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris kepada orang tidak mampu.

