



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 2 (2026) pp: 9001- 9011

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Kewajiban Sosial Jabatan Notaris Terkait Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Kurang Mampu

Sonya Ade Kirana¹, Suprpto²

¹Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat

²Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat

¹sonyadekirana@gmail.com, ²suprpto@ulm.ac.id

Abstrak

Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi jabatannya. Salah satu kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang mewajibkan Notaris memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Pengaturan tersebut merupakan wujud tanggung jawab sosial Notaris dalam mendukung prinsip persamaan di hadapan hukum dan akses terhadap keadilan. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai permasalahan, terutama terkait tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai kriteria masyarakat tidak mampu serta mekanisme pelaksanaan pemberian jasa hukum secara cuma-cuma. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan kewajiban Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris serta menganalisis kriteria yuridis masyarakat tidak mampu sebagai penerima jasa hukum tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewajiban Notaris memberikan jasa hukum secara cuma-cuma merupakan kewajiban hukum yang bersifat imperatif dan mencerminkan fungsi sosial jabatan Notaris sebagai *officium nobile*. Akan tetapi, Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris masih mengandung kekaburan norma karena tidak memberikan definisi maupun indikator yang jelas mengenai masyarakat tidak mampu. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih komprehensif mengenai kriteria penerima jasa hukum cuma-cuma dan mekanisme pelaksanaannya guna memberikan kepastian hukum serta menjamin efektivitas pelaksanaan kewajiban Notaris dalam praktik kenotariatan di Indonesia secara adil, terukur, konsisten, dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Notaris, Jasa Hukum Cuma-Cuma, Masyarakat Tidak Mampu, Kepastian Hukum.

1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) menjamin perlindungan, kepastian, dan persamaan kedudukan setiap warga negara di hadapan hukum. Prinsip tersebut secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk memperoleh perlindungan hukum dan akses terhadap berbagai layanan hukum yang tersedia dalam sistem hukum nasional. Namun demikian, dalam praktik kehidupan masyarakat, akses terhadap pelayanan hukum sering kali dipengaruhi oleh faktor ekonomi sehingga tidak seluruh lapisan masyarakat dapat memperoleh perlindungan hukum secara optimal.

Kondisi tersebut menjadi salah satu tantangan dalam mewujudkan prinsip *equality before the law* dan *access to justice* di Indonesia. Masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi cenderung lebih mudah memperoleh pelayanan hukum dibandingkan masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi. Padahal, kebutuhan terhadap pelayanan hukum tidak hanya dimiliki oleh kelompok masyarakat tertentu, melainkan oleh seluruh warga negara tanpa memandang status sosial maupun kondisi ekonominya. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menciptakan mekanisme yang mampu menjamin agar masyarakat yang kurang mampu tetap dapat memperoleh akses terhadap pelayanan hukum secara adil dan proporsional.

Salah satu bentuk pelayanan hukum yang memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat adalah pelayanan kenotariatan. Notaris sebagai pejabat umum diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta

otentik dan melaksanakan kewenangan lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Akta autentik yang dibuat oleh Notaris memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna sehingga keberadaannya sangat penting dalam memberikan kepastian hukum terhadap berbagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam berbagai bidang kehidupan, seperti perjanjian, hibah, wasiat, pendirian badan usaha, peralihan hak, maupun tindakan hukum lainnya, keberadaan akta autentik sering kali menjadi instrumen utama dalam menjamin perlindungan hukum para pihak.

Sebagai pejabat umum, Notaris tidak hanya menjalankan fungsi administratif dalam pembuatan akta autentik, tetapi juga mengemban fungsi sosial dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Fungsi sosial tersebut lahir dari karakter jabatan Notaris yang dikenal sebagai *officium nobile* atau jabatan yang mulia. Predikat tersebut menunjukkan bahwa jabatan Notaris tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan ekonomi, melainkan juga mengandung nilai pengabdian kepada masyarakat dan tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan hukum. Oleh karena itu, dalam menjalankan jabatannya, Notaris dituntut untuk tidak hanya memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mampu secara ekonomi, tetapi juga kepada masyarakat yang mengalami keterbatasan ekonomi.

Pengaturan mengenai fungsi sosial jabatan Notaris secara eksplisit tercermin dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Ketentuan tersebut merupakan bentuk konkret komitmen negara dalam memperluas akses masyarakat terhadap pelayanan hukum serta mewujudkan prinsip keadilan sosial dalam bidang kenotariatan. Melalui ketentuan tersebut, masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi tetap diberikan kesempatan untuk memperoleh pelayanan hukum yang dibutuhkan tanpa terbebani oleh biaya jasa kenotariatan.

Secara normatif, penggunaan kata “wajib” dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris menunjukkan bahwa pemberian jasa hukum secara cuma-cuma bukan merupakan tindakan sukarela yang bergantung pada kehendak Notaris, melainkan merupakan kewajiban hukum yang harus dilaksanakan sebagai bagian dari pelaksanaan jabatan. Kewajiban tersebut bahkan diperkuat dengan adanya pengaturan mengenai sanksi administratif bagi Notaris yang tidak melaksanakannya. Dengan demikian, pembentuk undang-undang menempatkan kewajiban pemberian jasa hukum cuma-cuma sebagai bagian penting dari sistem pelayanan kenotariatan di Indonesia.

Meskipun demikian, pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris dalam praktik masih menghadapi berbagai persoalan. Salah satu permasalahan yang paling mendasar adalah tidak adanya pengaturan yang secara tegas menjelaskan siapa yang dimaksud dengan “orang yang tidak mampu”. Undang-Undang Jabatan Notaris tidak memberikan definisi maupun kriteria yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan pihak yang berhak memperoleh pelayanan hukum secara cuma-cuma. Akibatnya, setiap Notaris dapat memiliki penafsiran yang berbeda dalam menentukan penerima layanan sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidaksamaan perlakuan dalam praktik.

Selain itu, hingga saat ini belum terdapat peraturan pelaksana yang secara khusus mengatur mekanisme pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris. Ketiadaan pengaturan teknis tersebut menyebabkan tidak adanya standar yang seragam mengenai prosedur pengajuan permohonan, tata cara verifikasi status ketidakmampuan, bentuk pelayanan yang diberikan, maupun ruang lingkup pembebasan biaya yang dimaksud dalam ketentuan tersebut. Kondisi tersebut pada akhirnya menimbulkan berbagai kendala dalam implementasi kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris.

Persoalan lain yang muncul adalah adanya perbedaan pemahaman mengenai bentuk jasa hukum cuma-cuma yang wajib diberikan oleh Notaris. Dalam praktik, sebagian Notaris berpendapat bahwa pembebasan hanya berlaku terhadap honorarium Notaris, sedangkan biaya-biaya lain yang timbul dalam proses pelayanan kenotariatan tetap menjadi tanggung jawab pihak yang bersangkutan. Sebaliknya, terdapat pandangan yang menghendaki agar seluruh biaya yang berkaitan dengan pelayanan kenotariatan dibebaskan demi mewujudkan tujuan sosial dari Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris. Perbedaan interpretasi tersebut menunjukkan bahwa pengaturan yang ada saat ini masih menyisakan ruang ketidakjelasan yang memerlukan penyelesaian secara normatif.

Di sisi lain, keberadaan masyarakat tidak mampu sebagai subjek penerima jasa hukum cuma-cuma juga memerlukan pengaturan yang lebih jelas dan terukur. Penentuan status ketidakmampuan tidak dapat hanya didasarkan pada penilaian subjektif, melainkan harus menggunakan parameter yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hal ini penting untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan fasilitas pelayanan hukum cuma-cuma oleh pihak yang sebenarnya memiliki kemampuan ekonomi yang memadai, sekaligus memastikan bahwa masyarakat yang benar-benar membutuhkan memperoleh perlindungan hukum sebagaimana mestinya.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa pengaturan mengenai kewajiban Notaris memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu merupakan instrumen penting dalam mewujudkan akses terhadap keadilan dan pemerataan pelayanan hukum. Akan tetapi, pengaturan yang terdapat dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris masih menyisakan berbagai persoalan normatif dan praktis, khususnya berkaitan dengan kriteria masyarakat tidak mampu serta mekanisme pelaksanaannya. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna menganalisis pengaturan kewajiban Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma serta merumuskan kriteria yuridis masyarakat tidak mampu sebagai penerima jasa hukum cuma-cuma berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris, sehingga dapat tercipta kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan norma tersebut dalam praktik kenotariatan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji pengaturan kewajiban Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji teori dan doktrin hukum yang relevan. Adapun pendekatan kasus digunakan untuk memahami penerapan norma hukum dalam praktik kenotariatan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal ilmiah, dan sumber hukum lainnya yang berkaitan dengan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara preskriptif guna memperoleh argumentasi hukum mengenai pengaturan kewajiban Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma serta kriteria masyarakat tidak mampu sebagai penerima layanan tersebut dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

3. Hasil dan Diskusi

3.1 Pengaturan Kewajiban Notaris dalam Memberikan Jasa Hukum Cuma-Cuma Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

3.1.1. Pengaturan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris

Notaris sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta autentik memiliki berbagai kewajiban yang harus dilaksanakan dalam menjalankan jabatannya. Salah satu kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Ketentuan tersebut menunjukkan adanya tanggung jawab sosial yang melekat pada jabatan Notaris sebagai pejabat umum.

Penggunaan frasa "wajib" dalam ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menghendaki adanya norma yang bersifat imperatif dan mengikat. Dengan demikian, pemberian jasa hukum secara cuma-cuma bukan merupakan pilihan yang dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Notaris, melainkan merupakan kewajiban hukum yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan jabatan. Kewajiban tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi pelayanan publik yang diemban oleh Notaris.

Keberadaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris sesungguhnya merupakan manifestasi dari prinsip persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum (*equality before the law*). Negara melalui Undang-Undang Jabatan Notaris berupaya menjamin agar masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi tetap memperoleh akses terhadap pelayanan hukum yang dibutuhkan untuk melindungi hak-hak keperdataannya. Oleh karena itu, norma tersebut tidak hanya memiliki dimensi administratif, tetapi juga mengandung dimensi sosial dan kemanusiaan yang sangat kuat.

Namun demikian, pengaturan Pasal 37 masih bersifat umum dan belum memberikan penjelasan mengenai mekanisme pelaksanaan kewajiban tersebut. Undang-Undang Jabatan Notaris tidak menjelaskan kriteria orang tidak mampu, bentuk pelayanan hukum yang wajib diberikan, maupun prosedur pelaksanaannya. Kondisi ini menimbulkan ruang penafsiran yang berbeda-beda dalam praktik dan berpotensi mengurangi efektivitas pelaksanaan norma tersebut.

3.1.2. Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum

Secara yuridis, Notaris merupakan pejabat umum yang memperoleh kewenangan secara atributif dari negara. Kewenangan tersebut diberikan berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris untuk membuat akta autentik serta melaksanakan kewenangan lain yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Kedudukan sebagai pejabat umum membedakan Notaris dengan profesi hukum lainnya karena kewenangan yang dimiliki tidak berasal dari hubungan kontraktual dengan masyarakat, melainkan langsung diberikan oleh negara.

Sebagai pejabat umum, Notaris menjalankan sebagian fungsi negara dalam bidang hukum perdata. Akta autentik yang dibuat oleh Notaris memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna sehingga keberadaannya sangat penting dalam menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Oleh karena itu, pelaksanaan jabatan Notaris tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan ekonomi, tetapi harus memperhatikan aspek perlindungan hukum dan pelayanan kepada masyarakat.

Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum juga menimbulkan konsekuensi bahwa setiap kewenangan yang dimiliki harus dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas, integritas, dan tanggung jawab. Notaris tidak hanya bertanggung jawab kepada klien yang menggunakan jasanya, tetapi juga bertanggung jawab kepada negara dan masyarakat secara luas. Dalam konteks tersebut, kewajiban memberikan jasa hukum secara cuma-cuma merupakan salah satu bentuk tanggung jawab jabatan yang harus dilaksanakan demi mewujudkan pelayanan hukum yang berkeadilan.

3.1.3. Notaris sebagai *Officium Nobile*

Dalam perkembangan hukum kenotariatan, jabatan Notaris dikenal sebagai *officium nobile* atau jabatan yang mulia. Predikat tersebut diberikan karena Notaris menjalankan fungsi yang sangat penting dalam menciptakan kepastian hukum dan melindungi kepentingan hukum masyarakat. Sebagai *officium nobile*, jabatan Notaris tidak dapat dipandang semata-mata sebagai profesi yang bertujuan memperoleh keuntungan ekonomi, tetapi juga mengandung nilai pengabdian kepada masyarakat.

Konsep *officium nobile* menempatkan Notaris sebagai profesi hukum yang memiliki tanggung jawab moral dan sosial. Tanggung jawab tersebut menghendaki agar Notaris tidak hanya memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mampu secara ekonomi, tetapi juga memperhatikan kepentingan kelompok masyarakat yang mengalami keterbatasan ekonomi. Oleh karena itu, kewajiban memberikan jasa hukum secara cuma-cuma merupakan perwujudan konkret dari nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *officium nobile*.

Pelaksanaan kewajiban tersebut juga mencerminkan fungsi kemanusiaan yang melekat pada profesi Notaris. Dalam negara hukum yang demokratis, akses terhadap pelayanan hukum harus dapat dinikmati oleh seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Dengan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat tidak mampu, Notaris turut berperan dalam mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3.1.4. Kewajiban Hukum dan Fungsi Sosial Notaris

Kewajiban memberikan jasa hukum secara cuma-cuma tidak hanya merupakan kewajiban moral, tetapi juga merupakan kewajiban hukum yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Sebagai kewajiban hukum, pelaksanaannya tidak bergantung pada kehendak subjektif Notaris, melainkan harus dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan jabatan.

Fungsi sosial Notaris tercermin dari kewajibannya untuk memberikan pelayanan hukum kepada seluruh lapisan masyarakat. Dalam praktik, masyarakat yang membutuhkan layanan kenotariatan tidak selalu memiliki kemampuan ekonomi yang memadai. Apabila pelayanan hukum hanya dapat diakses oleh kelompok masyarakat tertentu, maka tujuan hukum untuk memberikan perlindungan dan keadilan tidak akan tercapai secara optimal.

Pemberian jasa hukum secara cuma-cuma merupakan salah satu instrumen untuk memperluas akses terhadap keadilan (*access to justice*). Melalui ketentuan tersebut, negara berupaya memastikan bahwa kondisi ekonomi tidak menjadi hambatan bagi masyarakat dalam memperoleh perlindungan hukum. Oleh karena itu, kewajiban yang diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris memiliki peran strategis dalam mewujudkan pemerataan akses terhadap pelayanan hukum.

3.1.5. Sanksi bagi Notaris yang Tidak Melaksanakan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris

Sebagai norma hukum yang bersifat imperatif, pelanggaran terhadap kewajiban memberikan jasa hukum secara cuma-cuma dapat menimbulkan konsekuensi hukum bagi Notaris. Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Jabatan Notaris mengatur bahwa Notaris yang melanggar kewajiban tersebut dapat dikenai sanksi administratif.

Sanksi administratif tersebut meliputi teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian dengan tidak hormat. Adanya pengaturan sanksi menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menempatkan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma sebagai bagian penting dari pelaksanaan jabatan Notaris.

Meskipun demikian, dalam praktik penerapan sanksi tersebut masih menghadapi berbagai kendala. Salah satu kendala utama adalah sulitnya membuktikan adanya penolakan pelayanan hukum terhadap masyarakat tidak mampu. Selain itu, belum adanya mekanisme pengawasan yang secara khusus mengatur pelaksanaan Pasal 37 menyebabkan efektivitas penegakan norma tersebut masih relatif rendah.

3.1.6. Analisis Kelemahan Norma Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris

Meskipun Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris memiliki tujuan yang mulia, pengaturan tersebut masih mengandung beberapa kelemahan normatif. Kelemahan yang paling mendasar adalah tidak adanya definisi mengenai orang tidak mampu sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma. Kekosongan norma tersebut menyebabkan terjadinya perbedaan penafsiran di kalangan Notaris.

Selain itu, undang-undang tidak mengatur indikator objektif yang dapat digunakan untuk menentukan status ketidakmampuan seseorang. Akibatnya, setiap Notaris dapat menggunakan standar yang berbeda dalam menentukan penerima layanan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidaksamaan perlakuan terhadap masyarakat.

Kelemahan berikutnya adalah tidak adanya pengaturan mengenai prosedur permohonan, mekanisme verifikasi, ruang lingkup jasa hukum yang diberikan, serta sumber pembiayaan yang dapat digunakan dalam pelaksanaan pelayanan hukum cuma-cuma. Padahal aspek-aspek tersebut sangat penting untuk menjamin efektivitas implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang secara khusus mengatur kriteria masyarakat tidak mampu, mekanisme pelaksanaan, serta sistem pengawasan terhadap kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris. Dengan adanya pengaturan yang lebih komprehensif, tujuan pembentukan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris untuk mewujudkan keadilan dan pemerataan akses hukum dapat tercapai secara optimal.

3.2 Pelaksanaan dan Kendala Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dalam Praktik Kenotariatan

3.2.1. Pelaksanaan Kewajiban Pemberian Jasa Hukum Cuma-Cuma oleh Notaris

Pengaturan mengenai kewajiban Notaris untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris pada dasarnya merupakan bentuk tanggung jawab sosial yang melekat pada jabatan Notaris. Ketentuan tersebut menghendaki agar Notaris tidak hanya menjalankan fungsi profesional dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang mampu secara ekonomi, tetapi juga memberikan akses pelayanan hukum kepada kelompok masyarakat yang mengalami keterbatasan ekonomi.

Dalam praktik kenotariatan, pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris umumnya dilakukan melalui pembebasan honorarium Notaris terhadap pihak-pihak yang dianggap tidak mampu. Bentuk pelayanan yang diberikan dapat berupa pembuatan akta autentik, legalisasi, waarmeking, konsultasi hukum, maupun pelayanan kenotariatan lainnya yang menjadi kewenangan Notaris. Melalui pemberian pelayanan tersebut, masyarakat yang mengalami keterbatasan ekonomi tetap memperoleh kesempatan untuk mendapatkan perlindungan hukum atas perbuatan hukum yang dilakukannya.

Meskipun demikian, implementasi kewajiban tersebut belum menunjukkan pola yang seragam di kalangan Notaris. Dalam praktik ditemukan adanya perbedaan mekanisme dan standar yang digunakan oleh masing-masing Notaris dalam menentukan penerima jasa hukum cuma-cuma. Sebagian Notaris mensyaratkan adanya Surat Keterangan Tidak Mampu yang diterbitkan oleh pemerintah setempat sebagai dasar pemberian pelayanan hukum secara cuma-cuma. Di sisi lain, terdapat Notaris yang lebih mengedepankan penilaian faktual terhadap kondisi ekonomi masyarakat yang datang menghadap tanpa mensyaratkan dokumen tertentu.

Perbedaan tersebut terjadi karena Undang-Undang Jabatan Notaris tidak mengatur secara rinci mengenai prosedur pelaksanaan Pasal 37. Akibatnya, implementasi kewajiban tersebut sangat bergantung pada kebijakan dan pertimbangan masing-masing Notaris. Dalam beberapa kasus, Notaris menggunakan pendekatan kemanusiaan dengan memberikan keringanan biaya kepada masyarakat yang dinilai membutuhkan bantuan hukum meskipun tidak memiliki bukti administratif mengenai status ketidakmampuannya.

Selain melalui pembebasan honorarium, terdapat pula Notaris yang memberikan pelayanan hukum cuma-cuma dalam bentuk konsultasi hukum tanpa memungut biaya. Konsultasi hukum tersebut diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan penjelasan mengenai hak dan kewajiban hukumnya sebelum melakukan suatu tindakan hukum. Bentuk pelayanan semacam ini memiliki nilai strategis karena dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat sekaligus memberikan perlindungan hukum preventif.

Pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris juga mencerminkan fungsi sosial jabatan Notaris sebagai *officium nobile*. Sebagai profesi yang mengemban kepercayaan negara dan masyarakat, Notaris tidak hanya dituntut untuk menjalankan kewenangannya secara profesional, tetapi juga memiliki kepedulian terhadap kelompok masyarakat yang membutuhkan perlindungan hukum. Oleh karena itu, pemberian jasa hukum secara cuma-cuma tidak hanya dipandang sebagai kewajiban hukum, tetapi juga sebagai bentuk pengabdian profesi kepada masyarakat.

Dari perspektif *access to justice*, implementasi Pasal 37 memiliki peranan penting dalam memperluas akses masyarakat terhadap pelayanan hukum. Kelompok masyarakat yang tidak memiliki kemampuan ekonomi sering kali menghadapi hambatan dalam memperoleh pelayanan hukum yang dibutuhkan. Dengan adanya kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma, hambatan tersebut diharapkan dapat diminimalkan sehingga masyarakat tetap dapat memperoleh perlindungan hukum secara layak.

Namun demikian, pelaksanaan Pasal 37 masih menunjukkan kecenderungan bahwa pelayanan hukum cuma-cuma lebih banyak dilakukan berdasarkan kesadaran moral dan etika profesi daripada berdasarkan sistem yang terstruktur. Belum adanya pengaturan teknis yang jelas menyebabkan pelaksanaan kewajiban tersebut belum berjalan secara optimal dan belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum baik bagi Notaris maupun masyarakat penerima layanan.

3.2.2. Kendala Pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris dalam Praktik Kenotariatan

Meskipun secara normatif kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma telah diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, pelaksanaannya dalam praktik masih menghadapi berbagai kendala yang mempengaruhi efektivitas penerapan norma tersebut. Kendala tersebut tidak hanya berasal dari aspek regulasi, tetapi juga berkaitan dengan aspek kelembagaan, administratif, sosial, maupun ekonomi.

Kendala utama yang paling sering ditemukan adalah tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai kriteria masyarakat tidak mampu. Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris hanya menggunakan istilah "orang tidak mampu" tanpa memberikan definisi maupun indikator yang dapat dijadikan dasar dalam menentukan penerima jasa hukum cuma-cuma. Akibatnya, setiap Notaris memiliki standar yang berbeda dalam menafsirkan ketentuan tersebut.

Ketiadaan kriteria yang jelas tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam praktik, terdapat kemungkinan seseorang yang sebenarnya layak memperoleh pelayanan hukum cuma-cuma tidak mendapatkannya karena tidak memenuhi standar yang digunakan oleh Notaris tertentu. Sebaliknya, terdapat pula kemungkinan pihak yang sebenarnya mampu secara ekonomi memperoleh fasilitas tersebut karena tidak adanya mekanisme verifikasi yang baku.

Kendala berikutnya adalah belum adanya peraturan pelaksana yang secara khusus mengatur mekanisme pemberian jasa hukum cuma-cuma. Sampai saat ini Undang-Undang Jabatan Notaris belum didukung oleh peraturan yang mengatur prosedur permohonan, tata cara verifikasi, bentuk pelayanan yang diberikan, maupun mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan Pasal 37. Kekosongan pengaturan tersebut menyebabkan implementasi norma bergantung pada kebijakan individual masing-masing Notaris.

Dari aspek administratif, pelaksanaan Pasal 37 juga menghadapi kesulitan dalam proses pembuktian status ketidakmampuan seseorang. Tidak semua masyarakat yang membutuhkan bantuan hukum memiliki Surat Keterangan Tidak Mampu atau dokumen lain yang dapat digunakan sebagai bukti kondisi ekonominya. Di sisi lain, apabila Notaris memberikan pelayanan hanya berdasarkan pengakuan pihak yang bersangkutan, terdapat risiko penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang sebenarnya memiliki kemampuan ekonomi yang memadai.

Kendala lainnya berkaitan dengan aspek pembiayaan. Dalam praktik kenotariatan, pembuatan suatu akta tidak hanya melibatkan honorarium Notaris, tetapi juga dapat menimbulkan biaya lain yang berkaitan dengan administrasi, perpajakan, maupun pengurusan dokumen pendukung. Undang-Undang Jabatan Notaris tidak memberikan penjelasan mengenai apakah pembebasan biaya hanya berlaku terhadap honorarium Notaris atau mencakup seluruh biaya yang timbul dalam proses pelayanan kenotariatan. Ketidakjelasan tersebut sering menimbulkan perbedaan praktik dalam pelaksanaannya.

Selain itu, tidak adanya skema kompensasi atau dukungan dari negara terhadap pelaksanaan Pasal 37 juga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas penerapan norma tersebut. Berbeda dengan sistem bantuan hukum yang diberikan oleh organisasi bantuan hukum yang memperoleh dukungan pendanaan dari negara, kewajiban pemberian jasa hukum cuma-cuma oleh Notaris sepenuhnya dibebankan kepada Notaris yang bersangkutan. Kondisi tersebut dapat mempengaruhi tingkat partisipasi dan konsistensi pelaksanaan kewajiban tersebut dalam praktik.

Dari aspek pengawasan, kendala yang dihadapi adalah belum optimalnya mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan Pasal 37. Meskipun Undang-Undang Jabatan Notaris telah mengatur adanya sanksi administratif bagi Notaris yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut, pada kenyataannya mekanisme pengawasan terhadap pelanggaran Pasal 37 masih sangat terbatas. Tidak adanya sistem pelaporan yang efektif menyebabkan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut sulit terdeteksi dan ditindaklanjuti.

Kendala berikutnya berasal dari rendahnya tingkat kesadaran masyarakat mengenai hak untuk memperoleh pelayanan hukum secara cuma-cuma dari Notaris. Sebagian besar masyarakat tidak mengetahui adanya ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris sehingga tidak pernah mengajukan permohonan pelayanan hukum cuma-cuma meskipun secara ekonomi memenuhi syarat. Kurangnya sosialisasi mengenai ketentuan tersebut menyebabkan tujuan pembentukan norma belum sepenuhnya tercapai.

Apabila ditinjau dari perspektif kepastian hukum, berbagai kendala tersebut menunjukkan bahwa pengaturan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris masih memerlukan penyempurnaan. Keberadaan norma hukum tanpa disertai pengaturan teknis yang memadai akan menyulitkan pelaksanaan norma tersebut dalam praktik. Oleh karena itu, diperlukan regulasi pelaksana yang secara khusus mengatur kriteria masyarakat tidak mampu, prosedur pemberian layanan, mekanisme pembiayaan, serta sistem pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban pemberian jasa hukum cuma-cuma oleh Notaris.

Dengan adanya pengaturan yang lebih komprehensif, pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris diharapkan dapat berjalan secara lebih efektif, memberikan kepastian hukum bagi Notaris, serta mampu mewujudkan tujuan utama pembentukan norma tersebut, yaitu memperluas akses masyarakat terhadap pelayanan hukum dan mewujudkan keadilan sosial dalam bidang kenotariatan.

3.3 Pengertian dan Konsep Yuridis Masyarakat Tidak Mampu dalam Perspektif Hukum

Pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris kepada masyarakat tidak mampu merupakan salah satu bentuk implementasi fungsi sosial jabatan Notaris yang secara normatif diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Penggunaan kata “wajib” menunjukkan bahwa ketentuan tersebut bersifat imperatif dan mengikat bagi setiap Notaris dalam menjalankan jabatannya. Namun demikian, permasalahan yang muncul dalam praktik adalah tidak adanya definisi maupun batasan yang jelas mengenai siapa yang dapat dikategorikan sebagai orang tidak mampu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris.

Ketiadaan definisi tersebut menimbulkan persoalan yuridis yang cukup signifikan karena pelaksanaan suatu norma hukum memerlukan parameter yang jelas agar dapat diterapkan secara konsisten dan memberikan kepastian hukum. Tanpa adanya ukuran yang objektif, penentuan masyarakat tidak mampu sepenuhnya bergantung pada penilaian subjektif Notaris. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidaksamaan perlakuan terhadap masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum serta berpotensi menghambat tujuan utama dibentuknya ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris.

Secara etimologis, istilah masyarakat tidak mampu berasal dari dua unsur pokok, yaitu masyarakat dan ketidakmampuan. Masyarakat merujuk pada sekelompok orang yang hidup bersama dalam suatu wilayah tertentu dan terikat oleh sistem sosial tertentu. Adapun ketidakmampuan merujuk pada keadaan seseorang yang tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak. Dalam konteks hukum, ketidakmampuan tidak hanya dipahami dalam pengertian ekonomi semata, tetapi juga berkaitan dengan keterbatasan akses terhadap berbagai hak yang dijamin oleh negara, termasuk hak memperoleh pelayanan hukum.

Dalam perspektif hukum modern, konsep masyarakat tidak mampu memiliki keterkaitan yang erat dengan prinsip perlindungan terhadap kelompok rentan (*vulnerable groups*). Kelompok rentan merupakan kelompok masyarakat yang karena kondisi ekonomi, sosial, pendidikan, atau faktor lainnya mengalami hambatan dalam memperoleh hak-haknya secara setara dengan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlakuan khusus guna menjamin terpenuhinya hak-hak kelompok tersebut.

Konsep perlindungan terhadap masyarakat tidak mampu sesungguhnya berakar pada prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menempatkan hukum sebagai instrumen perlindungan terhadap seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Salah satu karakter utama negara hukum adalah adanya jaminan persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Prinsip ini menghendaki agar setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama untuk mendapatkan perlindungan hukum dan akses terhadap lembaga-lembaga hukum.

Dalam praktiknya, persamaan di hadapan hukum sering kali menghadapi hambatan yang bersifat ekonomis. Masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi yang baik cenderung lebih mudah memperoleh akses terhadap berbagai layanan hukum dibandingkan masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi. Oleh karena itu, negara perlu menciptakan mekanisme yang dapat mengurangi ketimpangan tersebut melalui berbagai bentuk bantuan hukum maupun pelayanan hukum cuma-cuma.

Secara konstitusional, konsep masyarakat tidak mampu memperoleh legitimasi dari berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa seluruh warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh perlakuan yang sama dalam bidang hukum tanpa memandang kondisi sosial maupun ekonomi yang dimilikinya. Selanjutnya Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan kepada setiap orang untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Hak atas kepastian hukum tersebut tidak dapat diwujudkan apabila masyarakat tidak memiliki akses yang memadai terhadap pelayanan hukum. Oleh karena itu, negara harus memastikan bahwa keterbatasan ekonomi tidak menjadi penghalang bagi seseorang untuk memperoleh hak-hak hukumnya.

Selain itu, Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Ketentuan ini menjadi dasar konstitusional bagi pemberian perlakuan khusus kepada masyarakat tidak mampu dalam bentuk pelayanan hukum cuma-cuma. Dengan demikian, keberadaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris sesungguhnya merupakan implementasi konkret dari amanat konstitusi dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam sistem hukum nasional, istilah masyarakat tidak mampu juga ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang menggunakan istilah orang atau kelompok orang miskin. Undang-undang tersebut mendefinisikan kelompok miskin sebagai mereka yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri. Hak dasar yang dimaksud meliputi hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan perumahan. Definisi tersebut menunjukkan bahwa ukuran ketidakmampuan tidak hanya didasarkan pada jumlah pendapatan, melainkan juga pada kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan hidup yang mendasar. Pendekatan ini dikenal sebagai pendekatan multidimensional karena memperhitungkan berbagai aspek yang mempengaruhi kualitas hidup seseorang.

Apabila konsep tersebut dikaitkan dengan kewajiban Notaris memberikan jasa hukum cuma-cuma, maka masyarakat tidak mampu seharusnya dimaknai sebagai individu atau kelompok masyarakat yang secara ekonomi dan sosial tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk membayar jasa kenotariatan tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan hidup pokoknya. Dengan demikian, penentuan ketidakmampuan harus dilakukan secara objektif dan berdasarkan indikator yang dapat diukur.

Persoalan yang muncul saat ini adalah belum adanya peraturan pelaksana Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris yang mengatur secara rinci mengenai parameter masyarakat tidak mampu. Akibatnya, terdapat perbedaan praktik di kalangan Notaris dalam menentukan pihak yang berhak menerima pelayanan hukum cuma-cuma. Sebagian Notaris mensyaratkan Surat Keterangan Tidak Mampu yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, sedangkan sebagian lainnya menggunakan pendekatan faktual berdasarkan kondisi ekonomi masyarakat yang datang menghadap.

Perbedaan praktik tersebut menunjukkan adanya kekosongan norma (*norm vacuum*) yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam teori kepastian hukum, suatu norma hukum harus memenuhi unsur kejelasan rumusan agar dapat diterapkan secara konsisten. Ketika suatu norma tidak memberikan ukuran yang jelas, maka pelaksanaannya akan sangat bergantung pada interpretasi masing-masing pihak.

Dari perspektif keadilan, ketidakjelasan kriteria masyarakat tidak mampu juga berpotensi menimbulkan ketidakadilan. Seseorang yang sebenarnya layak menerima pelayanan hukum cuma-cuma dapat ditolak karena tidak memenuhi syarat administratif tertentu. Sebaliknya, seseorang yang secara ekonomi mampu dapat memperoleh layanan tersebut karena tidak adanya mekanisme verifikasi yang memadai. Oleh karena itu, konsep yuridis masyarakat tidak mampu dalam konteks Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris perlu dirumuskan

berdasarkan pendekatan yang lebih komprehensif. Pendekatan tersebut harus memadukan aspek ekonomi, sosial, dan administratif sehingga menghasilkan kriteria yang objektif, terukur, dan dapat diterapkan secara seragam oleh seluruh Notaris di Indonesia. Dengan adanya kriteria yang jelas, kewajiban Notaris memberikan jasa hukum secara cuma-cuma tidak hanya akan memberikan kepastian hukum bagi Notaris sebagai pelaksana norma, tetapi juga mampu mewujudkan tujuan utama pembentukan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris, yaitu memperluas akses masyarakat terhadap pelayanan hukum dan mewujudkan keadilan sosial dalam bidang kenotariatan.

3.4 Klasifikasi Kemiskinan Absolut dan Relatif sebagai Dasar Penentuan Penerima Jasa Cuma-Cuma

Penentuan masyarakat tidak mampu sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris. Ketentuan tersebut mewajibkan Notaris untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu, namun tidak memberikan kriteria yang jelas mengenai siapa yang dapat dikategorikan sebagai orang tidak mampu. Akibatnya, dalam praktik sering terjadi perbedaan penafsiran yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum baik bagi Notaris maupun bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum. Oleh karena itu, diperlukan suatu konsep yang dapat digunakan sebagai dasar objektif dalam menentukan penerima jasa hukum cuma-cuma.

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan kemiskinan yang selama ini berkembang dalam ilmu ekonomi, ilmu sosial, maupun kebijakan publik. Dalam perkembangannya, kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebagai ketidakmampuan seseorang memperoleh penghasilan, melainkan sebagai kondisi multidimensional yang mencakup berbagai aspek kehidupan. Namun demikian, secara umum kemiskinan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kedua konsep tersebut dapat digunakan sebagai landasan teoritis maupun yuridis dalam merumuskan kriteria masyarakat tidak mampu yang berhak memperoleh jasa hukum secara cuma-cuma dari Notaris.

3.4.1. Kemiskinan Absolut sebagai Dasar Penentuan Penerima Jasa Hukum Cuma-Cuma

Kemiskinan absolut merupakan bentuk kemiskinan yang paling mendasar. Konsep ini merujuk pada kondisi seseorang yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum yang diperlukan untuk mempertahankan kelangsungan hidup secara layak. Kebutuhan minimum tersebut umumnya meliputi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan kebutuhan dasar lainnya yang diperlukan untuk menjalani kehidupan secara manusiawi. Dalam perspektif ekonomi, kemiskinan absolut biasanya diukur berdasarkan garis kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah. Di Indonesia, Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) untuk menentukan garis kemiskinan. Seseorang dikategorikan miskin apabila tingkat pengeluarannya berada di bawah garis kemiskinan yang ditetapkan berdasarkan kebutuhan makanan dan kebutuhan nonmakanan minimum.

Pendekatan ini memiliki kelebihan karena memberikan ukuran yang objektif dan dapat diukur secara kuantitatif. Dengan adanya standar yang jelas, pemerintah dapat mengidentifikasi kelompok masyarakat yang memerlukan perlindungan sosial dan berbagai bentuk bantuan dari negara. Dalam konteks pemberian jasa hukum cuma-cuma, pendekatan kemiskinan absolut dapat menjadi instrumen awal untuk menentukan pihak yang layak memperoleh pelayanan hukum secara gratis dari Notaris. Masyarakat yang tergolong miskin secara absolut pada umumnya menghadapi berbagai keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam kondisi demikian, biaya yang diperlukan untuk memperoleh layanan hukum sering kali dianggap sebagai beban tambahan yang sulit dipenuhi. Akibatnya, mereka cenderung mengabaikan kebutuhan akan perlindungan hukum meskipun sebenarnya memiliki kepentingan hukum yang penting untuk dilindungi.

Dalam praktik kenotariatan, kondisi tersebut dapat ditemukan pada masyarakat yang membutuhkan pembuatan akta waris, akta hibah, akta kuasa, perjanjian tertentu, maupun berbagai akta lainnya yang memerlukan jasa Notaris. Keterbatasan ekonomi yang dimiliki sering kali menyebabkan mereka tidak mampu membayar honorarium Notaris sehingga hak-hak keperdataannya tidak memperoleh perlindungan hukum yang memadai.

Dari perspektif keadilan sosial, kelompok masyarakat yang berada dalam kategori kemiskinan absolut merupakan pihak yang paling berhak memperoleh perlakuan khusus dalam bentuk pelayanan hukum cuma-cuma. Hal ini sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mewajibkan negara untuk memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakat yang secara ekonomi berada pada posisi lemah.

Apabila dikaitkan dengan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris, kelompok masyarakat yang dapat dikategorikan sebagai miskin absolut seharusnya memperoleh prioritas utama dalam penerimaan jasa hukum cuma-cuma. Penentuan status tersebut dapat didasarkan pada dokumen resmi yang menunjukkan kondisi ekonomi seseorang, seperti Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM), kepesertaan dalam program bantuan sosial pemerintah, kepemilikan Kartu Indonesia Sehat, Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai

(BPNT), maupun bentuk bantuan sosial lainnya. Selain memberikan kepastian hukum, penggunaan indikator kemiskinan absolut juga dapat menghindari terjadinya penyalahgunaan fasilitas jasa hukum cuma-cuma oleh pihak-pihak yang sebenarnya memiliki kemampuan ekonomi yang memadai. Dengan demikian, tujuan sosial yang terkandung dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris dapat tercapai secara lebih efektif dan tepat sasaran.

Namun demikian, penggunaan kemiskinan absolut sebagai satu-satunya indikator juga memiliki kelemahan. Tidak semua masyarakat yang mengalami kesulitan memperoleh akses hukum termasuk dalam kategori miskin absolut. Banyak kelompok masyarakat yang secara formal tidak tergolong miskin, tetapi tetap mengalami hambatan ekonomi dalam memperoleh pelayanan hukum. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan lain yang lebih luas melalui konsep kemiskinan relatif.

3.4.2. Kemiskinan Relatif sebagai Dasar Penentuan Penerima Jasa Hukum Cuma-Cuma

Selain kemiskinan absolut, dikenal pula konsep kemiskinan relatif. Kemiskinan relatif merupakan kondisi ketika seseorang sebenarnya masih mampu memenuhi kebutuhan hidup dasar, tetapi tingkat kesejahteraannya berada jauh di bawah standar kehidupan yang berlaku dalam lingkungan sosialnya. Dengan kata lain, kemiskinan relatif tidak diukur berdasarkan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan minimum, melainkan berdasarkan kesenjangan tingkat kesejahteraan dibandingkan dengan masyarakat lain.

Konsep kemiskinan relatif lahir dari pemahaman bahwa kesejahteraan tidak hanya ditentukan oleh kemampuan bertahan hidup, tetapi juga oleh kemampuan seseorang untuk berpartisipasi secara layak dalam kehidupan sosial. Seseorang dapat dikatakan miskin secara relatif apabila kondisi ekonominya menyebabkan ia mengalami keterbatasan dalam mengakses berbagai layanan yang secara umum dapat dinikmati oleh masyarakat lainnya.

Dalam konteks pelayanan hukum, kelompok masyarakat yang termasuk kategori miskin relatif sering kali menghadapi hambatan yang tidak kalah besar dibandingkan kelompok miskin absolut. Mereka mungkin memiliki pekerjaan dan penghasilan tetap, tetapi pendapatan yang diperoleh hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarga sehingga tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk membayar biaya jasa hukum yang relatif tinggi. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa hambatan akses terhadap pelayanan hukum tidak selalu disebabkan oleh kemiskinan absolut. Dalam banyak kasus, masyarakat yang berada pada kelompok ekonomi menengah ke bawah juga mengalami kesulitan untuk memperoleh layanan hukum karena keterbatasan kemampuan finansial yang dimiliki. Oleh karena itu, pendekatan kemiskinan relatif menjadi penting untuk dipertimbangkan dalam menentukan penerima jasa hukum cuma-cuma.

Dari perspektif keadilan distributif, konsep kemiskinan relatif lebih mencerminkan tujuan perlindungan hukum yang ingin diwujudkan oleh Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris. Tujuan utama ketentuan tersebut bukan hanya membantu masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan, tetapi juga memastikan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh perlindungan hukum tanpa terhambat oleh kondisi ekonomi. Apabila hanya menggunakan indikator kemiskinan absolut, maka cakupan penerima jasa hukum cuma-cuma akan menjadi sangat terbatas. Sebaliknya, dengan mempertimbangkan konsep kemiskinan relatif, Notaris dapat memberikan pelayanan hukum kepada kelompok masyarakat yang secara nyata mengalami kesulitan ekonomi meskipun tidak tergolong miskin berdasarkan data administratif pemerintah.

Meskipun demikian, penerapan konsep kemiskinan relatif memerlukan parameter yang jelas agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Kriteria tersebut dapat meliputi tingkat pendapatan keluarga, jumlah tanggungan, kondisi pekerjaan, kepemilikan aset, serta kemampuan riil untuk membayar biaya jasa kenotariatan. Dengan adanya parameter yang terukur, penentuan penerima jasa hukum cuma-cuma dapat dilakukan secara lebih objektif. Dalam perspektif hukum progresif, penerapan konsep kemiskinan relatif juga sejalan dengan tujuan hukum untuk memberikan kemanfaatan bagi masyarakat. Hukum tidak boleh dipahami secara sempit hanya berdasarkan ukuran formal, tetapi harus mampu menjawab kebutuhan nyata masyarakat. Oleh karena itu, penafsiran terhadap frasa “orang tidak mampu” dalam Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris seharusnya dilakukan secara luas dengan mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi yang sebenarnya.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa konsep kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif memiliki peranan yang sama penting dalam menentukan masyarakat tidak mampu sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma. Kemiskinan absolut memberikan ukuran yang objektif dan mudah diverifikasi, sedangkan kemiskinan relatif memberikan ruang untuk mewujudkan keadilan substantif bagi masyarakat yang mengalami hambatan ekonomi dalam memperoleh pelayanan hukum.

Oleh karena itu, idealnya penentuan penerima jasa hukum cuma-cuma oleh Notaris tidak hanya didasarkan pada satu indikator semata, melainkan menggunakan pendekatan multidimensional yang menggabungkan unsur kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Pendekatan tersebut akan menghasilkan sistem yang lebih adil,

memberikan kepastian hukum bagi Notaris, serta mampu mewujudkan tujuan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris dalam memperluas akses masyarakat terhadap pelayanan hukum dan keadilan.

Kesimpulan

Pengaturan kewajiban Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak mampu diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Ketentuan tersebut merupakan perwujudan fungsi sosial jabatan Notaris sebagai *officium nobile* sekaligus implementasi prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan akses terhadap keadilan (*access to justice*). Kewajiban tersebut bersifat imperatif karena secara tegas menggunakan frasa “wajib”, sehingga harus dilaksanakan oleh setiap Notaris dalam menjalankan jabatannya. Namun demikian, pengaturan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris masih mengandung kekaburan norma karena tidak memberikan definisi, indikator, maupun parameter yang jelas mengenai masyarakat tidak mampu sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma. Selain itu, belum adanya peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme, prosedur, dan ruang lingkup pelayanan hukum cuma-cuma menyebabkan pelaksanaan ketentuan tersebut belum memberikan kepastian hukum secara optimal. Pelaksanaan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma dalam praktik kenotariatan pada umumnya dilakukan melalui pembebasan honorarium Notaris terhadap masyarakat yang dianggap tidak mampu. Akan tetapi, implementasi ketentuan tersebut masih menghadapi berbagai kendala, antara lain tidak adanya kriteria yang seragam mengenai masyarakat tidak mampu, belum adanya mekanisme verifikasi yang jelas, minimnya pengawasan, serta rendahnya pemahaman masyarakat mengenai hak untuk memperoleh jasa hukum cuma-cuma. Berdasarkan hasil analisis, kriteria masyarakat tidak mampu sebagai penerima jasa hukum cuma-cuma seharusnya ditentukan melalui pendekatan multidimensional yang mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial, dan administratif, sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi Notaris sekaligus menjamin bahwa pelayanan hukum cuma-cuma diberikan secara tepat sasaran kepada masyarakat yang benar-benar membutuhkan perlindungan hukum.

Referensi

1. Abdul Ghofur Anshori. *Hukum Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum dan Etika*. Yogyakarta: UII Press, 2009.
2. CST Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2011.
3. Gustav Radbruch. *Legal Philosophy*. Translated by Kurt Wilk. Massachusetts: Harvard University Press, 1950.
4. Habib Adjie. *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris)*. Bandung: Refika Aditama, 2015.
5. Habib Adjie. *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris dan PPAT*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.
6. Habib Adjie. *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*. Bandung: Refika Aditama, 2017.
7. Mauro Cappelletti dan Bryant Garth. *Access to Justice and the Welfare State*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1981.
8. Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
9. R. Soegondo Notodisoerjo. *Hukum Notariat di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
10. Salim HS. *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
11. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
12. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
13. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
14. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.
15. Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (INI), khususnya Pasal 3 angka 7 mengenai kewajiban memberikan jasa kenotariatan kepada masyarakat tidak mampu tanpa memungut honorarium.