

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Gagasan Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan kepastian terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.¹ Konsekuensi dari Indonesia sebagai negara hukum adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum.² Hal ini dibutuhkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan baik oleh Negara maupun oleh rakyatnya. Dengan adanya hukum sebagai landasan berbuat, maka akan tercipta sebuah keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Mereka yang dapat dikenai akibat hukum disebut sebagai subyek hukum. Definisi subyek hukum sendiri adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum atau para pendukung/pemilik hak dan kewajiban. Mengacu kepada hukum Belanda, yang telah diadopsi oleh Indonesia, subyek hukum tersebut adalah individu (orang) dan badan hukum (perusahaan, organisasi, institusi).³

Sebagai sebuah Negara hukum, Indonesia berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak-hak warganya dengan cara mengamanatkannya dalam peraturan perundang-undangan. Tujuan dari Negara hukum adalah memberikan kepastian,

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 68.

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 80.

³ Zainal Asikin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta 2012, hlm. 33.

menciptakan ketertiban dan memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya. Salah satu cara mencapai tujuan hukum tersebut adalah dengan adanya alat-alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1866 KUHPerdara (sama seperti dalam Pasal 164 HIR dan Pasal 284 R.Bg) yaitu meliputi bukti tertulis, bukti saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah. Lebih lanjut dalam Pasal 1867 KHPerdara dijelaskan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan otentik atau dengan tulisan dibawah tangan. Pasal 1868 KUHPerdara memberikan definisi dari akta otentik, yaitu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat. Sedangkan definisi tulisan dibawah tangan atau yang lazim juga dikenal dengan akta dibawah tangan dijelaskan dalam Pasal 1874 KUHPerdara yaitu akta yang ditandatangani dibawah tangan, surat daftar, surat daftar urusan rumah tangga, dan tulisan-tulisan yang lain yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat. Berkaitan dengan kewenangan dalam pembuatan alat bukti tertulis yaitu secara jelas disebutkan bahwa akta otentik harus dibuat pejabat yang berwenang. Maka dari itu, dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang selanjutnya disebut UUJN menyatakan 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. Dalam Pasal 15 UUJN ayat (1) UUJN mengatakan bahwa Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan

perundangundangan 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 juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Perbedaan yang penting antara kedua jenis akta tersebut adalah dalam nilai pembuktian akta otentik mempunyai pembuktian yang sempurna. Dengan kesempurnaan akta notaris sebagai alat bukti maka akta tersebut harus dilihat apa adanya, tidak perlu dinilai atau ditafsirkan lain selain yang tertulis dalam akta tersebut. Akta dibawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian sepanjang para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak. Jika para pihak mengakuinya maka akta dibawah tangan tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna sebagaimana akta otentik. Namun jika ada salah satu pihak tidak mengakuinya, beban pembuktian diserahkan kepada pihak yang menyangkal akta tersebut dan penilaian atas penyangkalan bukti tersebut diserahkan kepada hakim.⁴

Notaris menurut Undang-Undang Republik Indonesia No 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris selanjutnya disebut UUNJ 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

⁴ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administrasi Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 48-48.

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. 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.

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.⁵ Kebaikan yang dimaksud 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 honorarium 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

⁵ Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 9.

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.

Hak untuk mendapatkan manfaat dan perlindungan hukum merupakan hak *universal* yang diakui secara internasional, tidak boleh ada diskriminasi dan pembedaan, tidak peduli kaya atau miskin, dari golongan manapun dan agama apapun. Dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut UU HAM menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama didepan hukum. Lebih lanjut dalam ayat (3) undang-undang ini menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasandasar manusia tanpa diskriminasi.

Suatu tata hukum dan peradilan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memperhatikan keadilan, dalam pembentukan tata hukum dan peradilan haruslah berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu. Prinsip-prinsip tersebut adalah yang menyangkut kepentingan suatu bangsa dan Negara, yaitu merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang kehidupan yang adil, karena tujuan Negara dan hukum adalah mencapai kebahagiaan paling besar bagi setiap orang yang sebesar mungkin, justru berfikir secara hukum berkaitan erat dengan ide bagaimana keadilan dan ketertiban dapat terwujud.⁶

⁶ Agus Santoso, *Hukum, Moral dan Keadilan*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 91.

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan hukum harus digabungkan dengan keadilan supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Setiap hukum dilaksanakan ada tuntutan untuk keadilan, maka hukum tanpa keadilan akan sia-sia sehingga hukum tidak lagi berharga dihadapan masyarakat, hukum bersifat objektif berlaku bagi semua orang, sedangkan keadilan bersifat subjektif.⁷

Adanya Pasal 37 ayat (1) UUDN Negara menjamin semua hak warga negaranya tanpa terkecuali selama berada di Wilayah NKRI. Pernyataan tersebut secara tegas telah dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri khas.⁸ Pasal 37 ayat (1) UUDN harus dapat dilaksanakan oleh Notaris untuk memberikan hak atas orang tidak mampu.

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, serta kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Maka didalam sila kelima tersebut terkandung nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial). Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri,

⁷ *Ibid.*, hlm. 95.

⁸ Achmad Zuabaidi., *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Yogyakarta: Paradigma, 2007), hlm. 92

manusiadengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.⁹

Makna yang terkandung dalam Pasal 37 (1) UUJN perlu diperjelas, meskipun adanya lampiran “penjelasan umum” dan dinyatakan jelas. Standar kualifikasi orang tidak mampu diperlukan penjelasan, agar dapat diimplementasikan. Norma hukum seharusnya berisi kenyataan normatif yang seharusnya dilakukan, sehingga dapat dilakukan tanpa menimbulkan multi persepsi pada Pasal 37 ayat (1) UUJN.

Jabatan notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum. Dengan dasar seperti itu mereka yang diangkat sebagai Notaris harus mempunyai semangat untuk melayani masyarakat dan atas pelayanan tersebut masyarakat yang telah merasa dilayani oleh notaris sesuai dengan tugas jabatannya dapat memberikan honorarium kepada notaris. Oleh karena itu Notaris tidak berarti apa-apa jika masyarakat tidak membutuhkannya.¹⁰

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

⁹ Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Yogyakarta, Paradigma, 2007, hlm. 36.

¹⁰ Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 22.

mendapatkan sanksi pada pasal 37 ayat (2) UUJN berisi “Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi berupa:

1. Peringatan lisan;
2. Peringatan tertulis;
3. Pemberhentian sementara;
4. Pemberhentian dengan hormat; atau
5. Pemberhentian tidak hormat”.

Sanksi merupakan sebuah bentuk tindakan pemerintah, agar Notaris menjalankan pasal 37 ayat (1) UUJN sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Makna pasal 37 ayat (1) UUJN sebagai penentu kualifikasi sanksi yang akan berikan kepada notaris. Kontradisi antara *das sollen* dan *das sein* disebabkan adanya perbedaan pandangan dan prinsip kepentingan hukum. Hukum menghendaki terpenuhinya hak-hak orang tidak mampu, bagi notaris keadaan tersebut merugikan karena honorarium notaris diperoleh dari klien.

Merujuk kepada ketentuan mengenai honorarium notaris sebagaimana telah diatur dalam UUJN dan sehubungan dengan notaris sebagai makhluk ekonomi ketika berhadapan dengan Pasal 37 UUJN yang menyatakan bahwa jika pihak penghadap merupakan orang tidak mampu maka notaris wajib memberikan jasa hukum secara gratis. Notaris dapat diadakan ke Majelis Pengawas Notaris (MPW) jika terbukti menarik honorarium kepada orang tidak mampu.¹¹

Menyadari bahwa profesi notaris dibutuhkan dalam pembangunan, maka pasal 37 ayat (1) UUJN menunjukkan bahwa Notaris menjalankan profesi dalam

¹¹ Hartanti Sulihandari, Nisya Rifiani, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, Jakarta, 2013, hlm. 18-19.

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.

Pemberian makna pada setiap orang berbeda tergantung pada pemahaman masing-masing. Makna pada suatu objek, ditandai kesepakatan bersama untuk merujuk kata tersebut. Ilmu hukum yang memberikan kemanfaatan dan kepastian memandang bahwa makna dalam hukum harus ditafsirkan sama.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengungkap hal tersebut dalam bentuk penelitian dengan judul “ Pemberian Jasa Hukum Di Bidang Kenotariatan Secara Cuma-Cuma Oleh Notaris Undang-Undang Jabatan Notaris Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Di Kabupaten Brebes ”

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimanakah implementasi jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris sebagaimana Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 ?
2. Bagaimanakah problematika pelaksanaan jasa hukum bidang kenotariatan secara cuma – cuma oleh Notaris dan sannksinya menurut pasal 37 ayat (1) dan (2) ?

3. Bagaimanakah akibat hukumnya pelaksanaan jasa hukum bidang kenotariatan yang dilakukan secara cuma-cuma yang diberikan oleh Notaris ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis makna pasal 37 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 terhadap notaris yang memberikan jasa hukum secara cuma-cuma di bidang kenotariatan.
2. Untuk menemukan dan menganalisis kendala dalam penerapan pasal 37 ayat (1) dan (2) UUJN dalam pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan di Kabupaten Brebes.
3. Untuk menemukan akibat hukum dalam pelaksanaan dan tata cara pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat secara teoritis

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 secara praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

- a. Untuk membantu penulis dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian yang dilakukan.

- b. Mengembangkan wawasan penulis di bidang penelitian, disamping bermanfaat untuk meraih gelar Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
- c. Sebagai bahan masukan bagi pengelola pendidikan, mahasiswa dan akademisi yang sedang meneliti masalah yang berhubungan dengan kewajiban notaris untuk memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada masyarakat.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritis

1. Kerangka konseptual

Kerangka konseptual penelitian merupakan suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep ini gunanya untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka konseptual mengenai kewajiban notaris dalam memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu di Kabupaten Brebes adalah:

a. Kewajiban

Menurut W. Poespoprodjo, jika dipandang secara subjektif kewajiban itu merupakan keharusan moral untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu. Sementara jika dipandang secara objektif kewajiban merupakan hal yang harus dikerjakan atau tidak dikerjakan. Kewajiban adalah bentuk pasif dari tanggung jawab. Sesuatu yang dilakukan karena tanggung jawab adalah kewajiban. Kewajiban tidak memperhitungkan

untung atau balasan. Ia dilakukan karena tuntutan suara hati, bukan karena pertimbangan pikiran.

Menurut W. Poesporodjo, semua kewajiban sebagaimana hak berasal dari hukum, karena semua kewajiban adalah keharusan moral dan semua keharusan moral muncul dari hukum. Terdapat pembagian hak yang perlu disebutkan disini, yaitu apa yang disebut dapat dipindahkan ketangan lain (*alienable*) dan tidak dapat dipindahkan ketangan lain (*inaliable*). Selain itu juga perlu disebut klasifikasi kewajiban afirmatif dan kewajiban negatif. Kewajiban afirmatif muncul dari hukum afirmatif (perintah) dan menuntut dilaksanakannya suatu perbuatan. Kewajiban negatif muncul dari hukumnegatif (larangan) dan menuntut ditinggalkannya atau disingkirkannya perbuatan.

Pentingnya mengadakan perbedaan antara kewajiban afirmatif dan negatif adalah karena masing-masing memberikan keharusan yang berbeda. Hukum dan kewajiban negatif menuntut pemenuhan terus menerus setiap saat: seseorang tidak boleh mengerjakan hal yang dilarang. Hukum dan kewajiban afirmatif membedakan keharusan yang tetap, dalam arti bahwa seseorang tidak pernah dikecualikan dari hukum dan kewajiban tersebut tetapi seharusnya tidak menuntut pemenuhan terus menerus setiap saat.¹²

b. Jasa Hukum Cuma-cuma

Gagasan atau konsep bantuan hukum dimana-mana umumnya sama, memberikan pelayanan hukum kepada orang tidak mampu membayar

¹² Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 24-25.

tanpa memandang agama, asal, suku, maupun keyakinan politik masing-masing. Meskipun pemberian jasa atau bantuan hukum itu berlainan dalam motivasi dan tujuannya satu sama lain, akan tetapi dikatakan oleh Dr. Mauro Cappelletti bahwa satu pertimbangan tetap tidak berubah, maksud amal perikemanusiaan yang tampak menonjol bagaikan garis merah.¹³

Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut negara mengakui hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik fakir miskin. Penegasan dari pasal tersebut mengimplikasikan bahwa bantuan hukum bagi fakir miskin pun merupakan tugas dan tanggung jawab negara. Atas dasar pertimbangan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, fakir miskin memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan jasa hukum dan dilindungi hak-haknya sama seperti orang mampu (*legal service*).

Akses terhadap keadilan adalah hak asasi manusia dibidang hukum yang diatur dalam Pasal 14 ayat (3) huruf D ICCPR dan Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Mengacu pada Pasal 27 ayat (1)

¹³ Gatot, *Bantuan Hukum Akses Masyarakat Marjinal terhadap Keadilan*, Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Jakarta, 2007, hlm. 6.

UUD 1945 tentang kesamaan kedudukan warga negara dihadapan hukum dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 mengakui bahwa orang tidak mampu maupun fakir miskin mempunyai hak sama untuk mendapat keadilan dan perlindungan terhadap hak-haknya. Dengan demikian bantuan hukum sebagai konkretisasi hak fakir miskin inipun merupakan bagian dari pengakuan persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan dihadapan hukum yang dijamin didalam konstitusi harus diimbangi dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*). Artinya semua orang, baik yang memiliki ekonomi kuat maupun mereka yang berasal dari ekonomi lemah (miskin) harus diperlakukan sama agar tercapai keadilan bagi semua orang. Persamaan dihadapan hukum merupakan jaminan untuk memperoleh akses kepada keadilan.¹⁴

2. Kerangka Teoritis

Fungsi utama teori adalah memberikan penjelasan terhadap suatu masalah. Semakin baik kemampuan suatu teori untuk menjelaskan, semakin tinggi penerimaan terhadap teori tersebut. Apabila dikemudian hari muncul suatu teori baru yang mampu memberikan penjelasan yang lebih baik, maka yang lamapun akan ditinggalkan. Hal ini sangat lumrah dalam ilmu pengetahuan.¹⁵

Dalam buku yang berbeda, dijelaskan bahwa teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, karena suatu teori haruslah diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta

¹⁴ Frans Hendra Winarta, *Probono Publico*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 164-165.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. X.

untuk menunjukkan kebenarannya. Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹⁶

a. Teori Efektifitas Hukum

Peraturan perundang-undangan baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparat penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dipandang sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Namun dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan ini tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya undang-undang bisa disebabkan karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten, atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik maka undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas dan tidak perlu ada penafsiran, aparatnya menegakkan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut sangat mendukungnya.¹⁷

b. Teori Hukum Progresif

¹⁶ M. Solly Lubis, *Filsafat ilmu dan Penelitian*, CV Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 80.

¹⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 301.

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif. Adapun pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.¹⁸

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Secara lebih sederhana beliau mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2007), hal. 154

kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.¹⁹

c. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan :
“ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.²⁰ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.²¹

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah

¹⁹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004), hlm. 17

²⁰ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

²¹ *Ibid.* hlm. 65

merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :²²

1) Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3) Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badanyang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

²² *Ibid.* hlm. 65

F. Metode Penelitian

Pada dasarnya metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis. Menurut Soejono Soekanto metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan yang dihadapinya.²³

Penelitian ini merupakan yuridis empiris, karena meneliti tentang Makna Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma Oleh Notaris kepada orang (Analisis Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Jabatan Notaris No.2 Tahun 2014). Penelitian yang dilakukan dengan mengamati dan menganalisis fenomena yang terjadi di Kabupaten Brebes dengan adanya kantor notaris yang sudah buka, dan yang seharusnya dapat pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan dengan mudah dan cepat maka hal ini bisa meningkatkan kinerja notaris yang sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris No 2 Tahun 2014 dan keabsahan sebuah akta. Bahwa penelitian ini termasuk dalam lingkup penelitian yang menggambarkan, menelaah dan menjelaskan secara tepat serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori hukum. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan kewajiban notaris dalam memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu. Penelitian ini melakukan analitis hanya sampai pada

²³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.

Berkaitan dalam penulisan tesis ini peneliti menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

1. Data primer

Data ini diperoleh dari penelitian lapangan terutama melalui wawancara. Wawancara yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada pihak-pihak yang diwawancarai, terutama orang-orang yang berwenang, terkait notaris dalam memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma di Kabupaten Brebes.

2. Data sekunder

Data ini diperoleh dari bahan kepustakaan. Adapun bahan-bahan hukum yang diperlukan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan hukum tersebut terdiri atas: peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, misalnya kajian akademik yang diperlukan dalam pembuatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah; dan putusan hakim.²⁴

²⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 47.

b. Bahan hukum sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari penjelasan maupun petunjuk terhadap data primer yang berasal dari berbagai literatur, majalah, jurnal, rancangan undang-undang hasil penelitian dan makalah dalam seminar yang berkaitan dengan penelitian ilmiah ini.

c. Bahan hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan hukum yang memberikan keterangan atau petunjuk mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya: kamus-kamus (hukum) , ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut negara mengakui hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik fakir miskin. Penegasan dari pasal tersebut mengimplikasikan bahwa bantuan hukum bagi fakir miskin pun merupakan tugas dan tanggung jawab negara. Atas dasar pertimbangan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, fakir miskin memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan jasa hukum dan dilindungi hak-haknya sama seperti orang mampu (*legal service*).

Dalam buku yang berbeda, dijelaskan bahwa teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu

terjadi, karena suatu teori haruslah diuji dengan menghadapkan pada faktafakta untuk menunjukkan kebenarannya. Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.²⁵

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam empat bab, dimana masing-masing bab mempunyai isi dan uraian sendiri, tetapi antar bab satu dengan bab yang lainnya masih berhubungan dan saling mendukung. Secara garis besar sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan yang terdiri dari empat sub bab, yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka konseptual dan teoritis, dan sistematika penulisan, dari isi bab I ini diharapkan pembaca bisa mendapat gambaran tentang apa yang akan dibahas didalam tesis ini, atau dengan kata lain Bab I adalah pengantar untuk bab-bab berikutnya.

BAB II : Tinjauan Pustaka berisi tentang landasan yuridis yang bersumber dari tinjauan pustaka, membahas teori, dan kosep yang berkaitan dengan substansi permasalahan penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini menyajikan tentang pengertian tentang jasa hukum, fungsi jasa hukum, sejarah terbentuknya notaris, pengertian notaris, fungsi notaris, tinjauan umum tentang pasal 37 ayat (1) dan (2) undang – undang jabatan notaris, dan ditinjau dari perspektif Islam.

²⁵ M. Solly Lubis, *Filsafat ilmu dan Penelitian*, CV Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 80.

BAB III : Menyajikan hasil penelitian di lapangan tentang pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma – cuma oleh notaris di Kabupaten Brebes. Dalam pembahasan pada pokok masalah yang dirumuskan pada pendahuluan. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab penjelasan mengenai permasalahan yang diangkat dalam rumusan masalah.

BAB IV : Berisi penutup yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan yang sub babnya terdiri dari kesimpulan dan saran.