

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris selanjutnya disebut UUNJ. Pemberian kualifikasi Pejabat Umum tidak hanya kepada Notaris saja tapi juga diberikan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat Lelang, dengan demikian Notaris sudah pasti Pejabat Umum, tapi tidak setiap Pejabat Umum pasti Notaris.

Dalam aturan hukum yang lain, ada juga istilah Pejabat Negara, selain itu ada juga Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dalam kehidupan sehari-hari yang dimaksud dengan pemerintah adalah keseluruhan kegiatan yang menjadi tugas dan dilaksanakan oleh para Badan dan Jabatan (Pejabat) Tata Usaha Negara (TUN) yang bukan pembuatan peraturan dan mengadili. Khusus untuk istilah Pejabat Publik tidak ada aturan hukum yang menyebutkannya.¹

Pada umumnya Pejabat Publik berstatus pegawai negeri, namun tidak semua pejabat publik berstatus pegawai negeri, seperti halnya pemegang jabatan dari suatu jabatan negara (*politieke ambtsdrager*), sebaliknya tidaklah setiap pegawai negeri merupakan pemegang

¹ Habib, Adjie, *Sanksi Perdata & Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 15.

jabatan publik, seperti misalnya pegawai yang diberhentikan dari jabatannya dan diberi istirahat lama karena sakit. Pengertian ini ditafsirkan bahwa Pejabat Publik adalah Pegawai Negeri berdasarkan statusnya, tapi dari segi pejabat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, Pejabat Publik bisa juga Pegawai Negeri atau pejabat lainnya, seperti Notaris

Istilah atau pengertian dari jabatan, pejabat dan penjabat berkaitan dengan wewenang², sehingga dengan demikian istilah atau pengertian dari jabatan, penjabat atau pejabat berkaitan dengan wewenang masing-masing jabatan dan pejabat tersebut, hal ini dapat dilihat dari aturan hukum yang mengatur jabatan dan pejabat tersebut. Dengan mengkaji aturan hukum yang mengatur jabatan dan pejabat di atas, dapat diketahui wewenangnya.³

Jabatan menurut arti dalam kamus adalah pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi . Arti Jabatan seperti ini dalam arti yang umum, untuk setiap bidang pekerjaan (tugas) yang sengaja dibuat untuk keperluan yang bersangkutan baik dan pemerintahan maupun organisasi yang dapat diubah sesuai dengan keperluan. Jabatan dalam arti sebagai Ambt merupakan fungsi, tugas, wilayah kerja pemerintah pada umumnya atau badan perlengkapan pada khususnya. Istilah atau sebutan Jabatan merupakan suatu istilah yang dipergunakan sebagai fungsi atau tugas ataupun wilayah kerja dalam pemerintahan. Jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).

Selanjutnya dikemukakan pula bahwa yang dimaksud dengan “lingkungan pekerjaan tetap” ialah suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan

² E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Penerbitan dan Balai buku Ichtiar*, Djakarta, 1963, hlm. 122.

³ Habib, Adjie, *Loc. Cit.*

tepat-teliti (*zoveel mogelijk nauwkeurig omsschreven*) dan yang bersifat “*duurzaam*” (tidak dapat diubah begitu saja).

Jabatan merupakan subjek hukum (*persoon*), yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi). Oleh Hukum Tata Negara kekuasaan tidak diberikan kepada Penjabat (orang), tetapi diberikan kepada Jabatan (lingkungan pekerjaan) . Sebagai subjek hukum yaitu badan hukum, maka Jabatan itu dapat menjamin hak dan kewajiban. Penjabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan Jabatan terus-menerus (*continue*) . Misalnya Jabatan presiden atau gubernur atau walikota/bupati merupakan lingkungan pekerjaan tetap, yang akan tetap ada sepanjang dibutuhkan oleh suatu pemerintahan. Jabatan-jabatan tersebut diisi atau dijabat oleh para subjek hukum yang dipilih atau diangkat untuk waktu tertentu yang akan menjalankan jabatan yang ada.⁴

Jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap. Jabatan merupakan suatu subjek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban. Agar suatu jabatan dapat berjalan maka jabatan tersebut disandang oleh subjek hukum lainnya yaitu orang. Orang yang diangkat untuk melaksanakan Jabatan disebut Pejabat. Suatu Jabatan tanpa ada Pejabatnya, maka jabatan tersebut tidak dapat berjalan. Pejabat dalam kosakata bahasa Indonesia, ada istilah Penjabat (pakai huruf n) dan Pejabat (tanpa huruf n). Istilah atau kata Penjabat maupun Pejabat dari segi arti kata mempunyai arti atau pengertian yang berbeda. Penjabat dapat diartikan sebagai sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara , sedangkan Pejabat sebagai pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan) atau orang yang memegang suatu jabatan .

⁴ *Ibid.*, hlm. 17.

Suatu Jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban dapat berjalan oleh manusia atau subyek hukum. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh Jabatan ialah Pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan Pejabatnya . Jabatan merupakan lingkungan pekerjaan tetap sebagai subjek hukum (persoon), yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi). Sebagai subjek hukum, maka Jabatan itu dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban, dengan demikian hubungan antara Jabatan dengan Pejabat, bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap). Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga disebut Pejabat.

Pejabat adalah yang menjalankan Hak dan Kewajiban Jabatan. Pejabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan Jabatan terus-menerus (continue), artinya Pejabat bisa digantikan oleh siapapun, sedangkan Jabatan akan tetap ada selama diperlukan dalam suatu struktur pemerintah atau organisasi, hubungan antara Jabatan dengan Pejabat, bagaikan 2 (dua) sisi mata uang, pada satu sisi bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap). Sisi yang kedua bahwa Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi atau menjalankan Jabatan disebut Pejabat atau Pejabat adalah yang menjalankan hak dan Kewajiban Jabatan. Oleh karena itu suatu Jabatan tidak akan berjalan jika tidak ada Pejabat yang menjalankannya. Kata Pejabat lebih menunjuk kepada orang yang memangku suatu Jabatan . Segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan.⁵

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 122 menyebutkan adanya Pejabat Negara:

a.Presiden dan Wakil Presiden.

⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta ., 2004.

- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- g. Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri.
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur.
- j. Bupati/Walikota, dan Wakil Bupati/Wakil Walikota
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Undang-undang Nomor 5 tahun 2014, menyebutkan Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang. Berdasarkan atau mengacu kepada aturan hukum yang mengatur jabatan tersebut secara hirarkis bukan bawahan pejabat negara yang lainnya. wewenang seperti ini disebut sebagai Desentralisasi, yaitu wewenang dilaksanakan oleh para pejabat yang dalam pelaksanaan wewenang itu secara hirarkis tidak berada di bawah suatu kekuasaan yang lebih tinggi . Wewenang Dekonsentrasi merupakan wewenang yang dapat dilaksanakan oleh mereka (para pegawai) yang secara hirarkis masih pegawai rendahan yang memiliki wewenang itu sesuai dengan atau menurut undang-undang .⁶

⁶ *ibid.*

Kedudukan sebagai Pejabat Negara tidak hanya dapat diisi atau dipangku oleh mereka yang berkarir dalam pemerintahan (sebagai pegawai negeri), kedudukan tersebut dapat diisi pula oleh mereka yang berjuang melalui sarana partai politik atau juga oleh mereka yang tidak merintis karir sebagai pegawai negeri atau melalui partai politik, tapi melalui cara lain, misalnya dalam pengangkatan Hakim Agung yang dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY), disamping menerima calon yang berasal hakim karir, juga menerima mereka yang bukan berasal dari hakim karir.⁷

Jabatan seperti itu dapat disebut sebagai Jabatan Politik, disebut sebagai Jabatan Politik bukan saja dari cara meraihnya, tapi sebagai jabatan yang strategis dalam pengambilan kebijakan atau keputusan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pejabat Negara yang berasal dari Pegawai Negeri atau Pegawai Negeri yang diangkat sebagai Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri, dan Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya, dan Pegawai Negeri setelah menyelesaikan tugasnya sebagai Pejabat Negara dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya UUJN juga mengatur untuk Notaris yang diangkat menjadi Pejabat Negara. Jika Notaris merangkap dengan jabatan negara, hal ini merupakan alasan untuk memberhentikan Notaris dari jabatannya (Pasal 8 ayat (1) huruf e UUJN). Jika seorang Notaris akan diangkat menjadi Pejabat Negara maka wajib mengambil cuti selama memangku jabatan sebagai pejabat negara (Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUJN), dan wajib mengangkat Notaris Pengganti yang akan menerima protokolnya, dan setelah tidak lagi memangku jabatan sebagai Pejabat

⁷ *ibid.*

Negara, maka Notaris dapat melanjutkan lagi tugas jabatannya sebagai Notaris (Pasal 11 ayat (3) – (6) UUJN).⁸

Jabatan merupakan subjek hukum (*person*), yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi). Oleh Hukum Tata Negara kekuasaan tidak diberikan kepada Penjabat (orang), tetapi diberikan kepada Jabatan (lingkungan pekerjaan). Sebagai subjek Hukum yaitu badan hukum, maka jabatan itu dapat menjamin hak dan kewajiban secara berkelanjutan (*continue*). Penjabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti ganti, sedangkan jabatan terus menerus (*continue*). Misalnya jabatan Presiden, Gubernur, Walikota atau Bupati merupakan lingkungan pekerjaan tetap, yang akan tetap ada sepanjang dibutuhkan oleh suatu pemerintahan. Jabatan tersebut diisi atau dijabat oleh para subjek hukum yang dipilih atau diangkat untuk waktu tertentu yang akan menjalankan jabatan yang ada.⁹ Agar suatu jabatan dapat berjalan maka jabatan tersebut disandang oleh subjek hukum lainnya yaitu orang. Orang yang diangkat untuk melaksanakan jabatan tersebut disebut Pejabat. Suatu jabatan tanpa ada Penjabat, maka jabatan tersebut tidak akan berjalan.

Sebagai Pejabat Umum, Notaris berperan mengakomodasi 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 otentik. Akta yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang yang memuat atau menguraikan secara otentik sesuatu tindakan yang dilakukan atau suatu keadaan yang dilihat atau disaksikan oleh Pejabat Umum selaku Pembuat Akta. Akta otentik yang dihasilkan Notaris dapat dipertanggungjawabkan dan melindungi para pihak dalam melakukan perbuatan hukum. Kekuatan akta otentik yang dihasilkan merupakan pembuktian

⁸ *Ibid.*, hlm 27.

⁹ *Ibid.*.

sempurna bagi para pihak, sehingga apabila salah satu pihak mengajukan keberatan dapat dibuktikan di pengadilan.

Negara memberikan wewenang kepada Notaris untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan Notaris berdasarkan Pasal 15 ayat (1) UUJN yakni berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang undangan dan/atau dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, Akta otentik menurut ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato) yaitu "Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya." Berdasarkan definisi tersebut diketahui bahwa suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik harus memenuhi syarat-syarat yaitu dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang, dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, dan pejabat atau pegawai umum tersebut harus berwenang untuk membuat akta tersebut ditempat di mana akta dibuat. Karena dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, maka akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna.

Hal ini dikarenakan pejabat atau pegawai umum tersebut mendapatkan kepercayaan dari negara untuk menjalankan sebagian fungsi administratif negara, sehingga legalitasnya dapat dipastikan. Selain itu, seorang pejabat atau pegawai umum juga tidak memiliki keberpihakan dalam pembuatan akta. 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 telah ditetapkan oleh Undang-Undang.

Penyandang Jabatan Notaris dipandang 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.¹⁰

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 ini mereka yang diangkat sebagai Notaris harus mempunyai semangat untuk melayani kepentingan masyarakat, dan atas pelayanan tersebut masyarakat yang telah merasa dilayani oleh Notaris sesuai dengan tugas jabatannya, dapat memberikan honorarium kepada Notaris.

Notaris sebagai Pejabat Umum yang diangkat oleh Negara Notaris tidak menerima honorarium dari Negara, akan tetapi Notaris berhak untuk menerima honorarium atas jasa hukum yang diberikan sesuai dengan kewenangannya, besarnya nilai honorarium yang diterima oleh Notaris berdasarkan pada UUJN tidak diatur secara mutlak, melainkan disesuaikan dengan daerah masing-masing. Tidak menutup kemungkinan adanya kesepakatan menentukan honorarium antara Notaris dan para pihak, sehingga akan ada keberagaman honorarium sesama Notaris.

Notaris dalam menjalankan jabatannya tidak hanya sekedar mengandalkan mendapatkan honorarium sesuai UUJN. Berkenaan dengan honorarium atas jasa yang diberikan Notaris telah diatur dalam Pasal 36 dan 37 UUJN.

Pasal 36 UUJN menyebutkan:

¹⁰ Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Bandung, Refika Aditama, 2006, hlm., 9.

- 1) Notaris berhak menerima honorarium atas jasa hukum yang diberikan sesuai dengan kewenangannya
- 2) Besarnya honorarium yang diterima oleh Notaris didasarkan pada nilai ekonomis dan nilai sosiologis dari setiap akta yang dibuatnya
- 3) Nilai ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditentukan dari objek setiap akta sebagai berikut:
 - a) Sampai dengan Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau ekuivalen gram mas ketika itu honorarium yang diterima paling besar adalah 1,5% (satu koma lima persen); atau
 - b) Di atas Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) honorarium yang diterima didasarkan kesepakatan antara Notaris dengan para pihak, tetapi tidak melebihi 1% (satu persen) dari objek yang dibuatkan aktanya.
 - c) Nilai sosiologis ditentukan berdasarkan fungsi sosial dari objek setiap akta dengan honorarium yang diterima paling besar Rp 5000.000,00 (lima juta rupiah).

Tidak ada penjelasan lebih lanjut terhadap Pasal 36 ayat (1), (2), dan (3) di dalam UUJN, mengenai ayat (4) di dalam penjelasan UUJN disebutkan sebagai berikut: “Akta yang mempunyai fungsi sosial, misalnya akta pendirian yayasan, akta pendirian sekolah, akta tanah wakaf, akta pendirian rumah ibadah, atau akta pendirian rumah sakit”. Mengenai ketentuan besarnya honorarium yang disebutkan dalam Pasal 36 tersebut di atas jasa hukum yang telah diberikan Notaris, hal ini dapat dilihat pada bunyi Pasal 36 ayat (1), (2), (3), dan (4) di dalam UUJN tersebut berupa kata “**paling besar**” dan kata “**tidak melebihi**”. Ketentuan honorarium jasa hukum oleh Notaris perlu diatur khusus oleh salah satu Pasal dalam UUJN yakni, agar Notaris tidak mengambil batas jasa yang telah ditentukan¹¹

Berdasarkan pendapat di atas, dapat penulis mengerti bahwa UUJN mengatur mengenai honorarium Notaris hanya diatur pada batas limitatif/minimum honorarium atas jasa Notaris tersebut tidak diatur oleh UUJN, sebuah fakta yang tak terbantahkan apabila sebagian besar lulusan Magister Kenotariatan mengambil profesi sebagai Notaris setelah lulus dan disertai dengan jumlah Notaris yang terus bertambah dan meningkat secara drastis,

¹¹ Hartono, Dedi, *Renvoi*, Edisi Nomor 3.51.V, hlm., 28.

sehingga yang menjadi persoalan bagi dunia profesi Notaris sekarang adalah praktik persaingan antar Notaris dengan kata lain “perang tarif” yang luar biasa.

Notaris juga berhak atas honorarium yang didapatkan dari masyarakat atas jasa hukum yang di luar dari kewenangannya seperti diatur dalam UUJN, jasa hukum di bidang kenotariatan yang sebenarnya merupakan diluar kewenangan Notaris tetapi dapat dilakukan oleh Notaris dengan berpedoman pada UUJN Pasal 15 angka (2) huruf (e) bahwa Notaris berwenang pula memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta. Penyuluhan hukum yang dimaksud di sini bukan untuk masyarakat secara umum, tetapi merupakan kewajiban Notaris kepada para pihak atau para penghadap dalam pembuatan akta yang dimintakan kepadanya, dengan dasar seperti ini 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 Notaris¹².

Pelayanan jasa hukum Notaris kepada penghadap atau para pihak terhadap pembuatan akta otentik dan pekerjaan tertentu sehubungan dengan pembuatan akta otentik adalah dua hal yang berbeda dalam penerapan honorariumnya. Notaris harus dapat membedakan hanya terhadap pembuatan akta otentik yang mana nilai ekonomis dan nilai sosiologisnya. Karena pada dasarnya pekerjaan selain pembuatan akta dapat dilakukan sendiri oleh yang bersangkutan. Seorang yang mengabdikan dirinya pada profesi yang mulia seperti yang bersangkutan harus memahami bahwa memang terdapat perbedaan yang mendasar antara profesi dengan kegiatan bisnis¹³. Sedangkan untuk pekerjaan terhadap selain pembuatan akta otentik seperti yang berhubungan dengan pengurusan perizinan, Notaris tidak wajib untuk

¹² Habib, Adjie, *Sanksi Perdata & Administratif Terhadap Notaris*, Bandung, Refika Aditama, 2008, hlm., 32.

¹³ Abdul Ghofur, *Anshori Lembaga Kenotariatan Indonesia dalam Perspektif Hukum dan Etika*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009, hlm., 50.

memperhatikan nilai ekonomis dan sosiologisnya. Karena pada dasarnya pekerjaan selain pembuatan akta dapat dilakukan sendiri oleh yang bersangkutan.

Pelayanan jasa hukum pengurusan selain pembuatan akta dapat diberikan apabila ada kehendak dari para pihak atau penghadap. Karena kehendak merupakan dasar hukum keperdataan dengan diawali adanya kehendak dari para pihak atau penghadap untuk menuangkan dalam akta otentik menjadi perlindungan hukum bagi Notaris dalam menjalankan jabatannya¹⁴.

Dengan memperhatikan keinginan para pihak atau penghadap untuk memperoleh kepastian hukum, maka segala tindakan dan akibat hukum yang terjadi bagi para pihak yang melakukan perbuatan hukum adalah merupakan suatu kepastian hukum. Kepastian hukum yang diterima para pihak adalah adanya fakta otentik sebagai alat pembuktian secara lahiriah, formil dan materil. Fungsi suatu akta Notaris mempunyai peran penting, baik akta sebagai alat bukti maupun akta sebagai syarat sahnya suatu peristiwa hukum¹⁵.

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 ini mereka yang diangkat menjadi Notaris harus memiliki semangat untuk melayani masyarakat, oleh karena itu Notaris tidak berarti apa-apa jika masyarakat tidak menghendakinya¹⁶.

Menjadi suatu kewajiban Notaris untuk memberikan pelayanan jasa hukum kepada masyarakat sesuai dengan UUJN. Ketika permintaan para pihak atau penghadap untuk dibuatkan akta otentik ditambah dengan pengurusan hal-hal yang berkenaan dengan akta

¹⁴ Herlien, Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2011, hlm., 93.

¹⁵ *Ibid*, hlm., 23.

¹⁶ Nurita, R.A. Emma. *Cyber Notary*, Yogyakarta, Refika Aditama, 2012, hlm., 74.

tersebut menjadikan suatu pelayanan jasa hukum tambahan oleh Notaris. Dalam hal ini ada beberapa hal yang harus diperhatikan Notaris terhadap pemberian jasanya, yakni Notaris tidak melanggar sumpah jabatan atau perbuatan melanggar hukum, persyaratan kelengkapan administrasi para pihak atau penghadap, serta pemberian jasa tersebut memungut honorarium yang disepakati oleh para pihak atau penghadap.¹⁷

Menurut pandangan penulis bahwa pekerjaan yang diminta dikerjakan oleh Notaris diluar pembuatan akta, adalah suatu keinginan atau kehendak penghadap atau para pihak untuk mendapatkan jasa pelayanan, salah satu kewajiban Notaris adalah memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan UUJN, kecuali ada alasan menolak. Alasan penolakan yang dikarenakan pekerjaan pelayanan tersebut melanggar ketentuan UUJN atau perbuatan tersebut bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sepanjang Notaris memahami dengan kemampuannya yakni mengerjakan pekerjaan yang dimintakan oleh para pihak atau penghadap merupakan amanah yang harus dikerjakan, terkait honorarium atas pekerjaan itu sendiri dikembalikan kesepakan kepada para pihak atau penghadap dengan Notaris.

Jasa Hukum dibidang 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 tidak mampu, yakni tidak dapat/tidak adanya kemampuan untuk memberikan Honorarium kepada Notaris.

Perbedaan kemampuan ekonomi mengakibatkan dampak pada pengguna jasa Notaris dan pada dasarnya Notaris tidak boleh menolak setiap para pihak yang datang baik itu para pihak yang mampu ataupun yang tidak mampu untuk melakukan perbuatan Hukum di bidang

¹⁷ *ibid.*

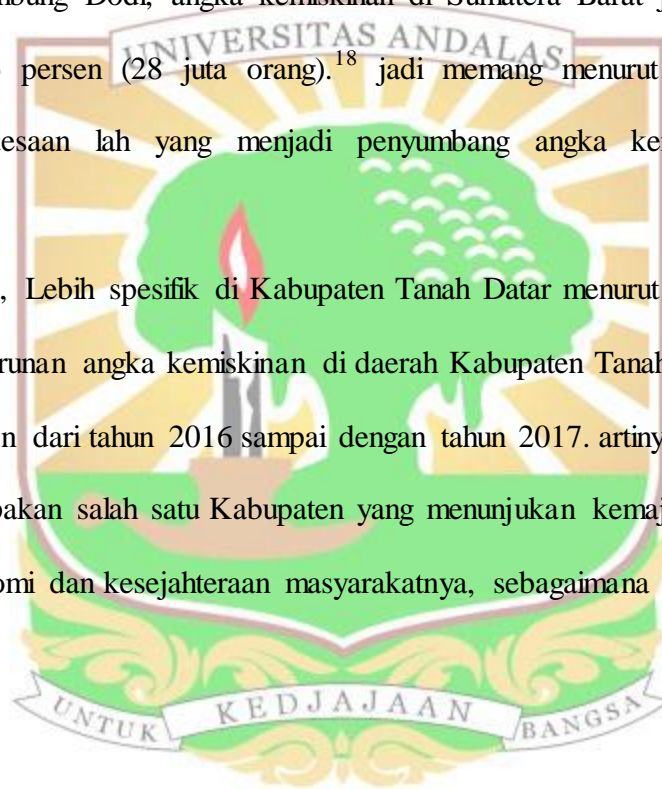
kenotariatan sesuai dengan Pasal 37 ayat (1) UUJN “ Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang Kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu”. Pasal tersebut menunjukkan bahwa orang yang tidak memiliki kemampuan untuk memberikan honorarium kepada Notaris dapat diberikan jasa Kenotariatan secara cuma-cuma. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya , Notaris selama menjalankan tugas jabatannya meskipun diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, tetapi tidak mendapat gaji dari pemerintah atau uang pensiun dari pemerintah. Sehingga dapat dikatakan *honorarium fee* yang diterima Notaris merupakan pendapatan pribadi Notaris yang bersangkutan.

Honorarium Notaris merupakan hak, dalam artian orang yang telah menggunakan jasa Notaris wajib membayar honorarium atas jasa yang telah diberikan oleh Notaris tersebut. Meskipun demikian Notaris berkewajiban membantu secara cuma-cuma untuk mereka yang mampu membayar honorarium Notaris atau diberikan secara cuma-cuma oleh Notaris karena ketidakmampuan penghadap, wajib diberikan tindakan hukum yang sama oleh Notaris, karena akta yang dibuat oleh Notaris tidak akan ada bedanya baik bagi yang membayar honorarium Notaris maupun bagi yang tidak mampu atau diberikan secara cuma-cuma.

Kemiskinan merupakan suatu fenomena sosial yang tidak hanya dialami oleh negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia namun juga bagi Negara maju yang telah memiliki kemampuan dalam bidang ekonomi. Kemiskinan sebagai masalah bersama tidak dapat hanya diselesaikan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan pembangunan, akan tetapi juga harus menjadi tanggung jawab bersama bagi semua pelaku pembangunan termasuk masyarakat itu sendiri. Program pembangunan yang diarahkan kepada masyarakat miskin dapat dipandang sebagai upaya memenuhi kebutuhan dasar sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan.

Kemiskinan di Provinsi Sumatera Barat, disebutkan kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Barat Dodi Herlandi, naiknya angka kemiskinan di sumbar terlihat bila dibandingkan dengan angka kemiskinan di tahun 2015. Dimana, angka kemiskinan pada September 2015 sebesar 6,71 persen. Sementara angka kemiskinan di Maret 2016, sebesar 7,09 persen. “Jumlah penduduk miskin di Sumbar saat ini saat ini berjumlah 371.555 orang, kemiskinan di kota sebesar 5,54 persen sedangkan desa sebesar 8,16 persen”, kata Dodi. Namun demikian, sambung Dodi, angka kemiskinan di Sumatera Barat jauh di bawah angka nasional, yakni 10,86 persen (28 juta orang).¹⁸ jadi memang menurut data yang diperoleh memang daerah pedesaan lah yang menjadi penyumbang angka kemiskinan di Provinsi Sumatera Barat.

Menariknya, Lebih spesifik di Kabupaten Tanah Datar menurut data yang penulis temukan, terjadi penurunan angka kemiskinan di daerah Kabupaten Tanah Datar dari tahun ke tahun secara signifikan dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2017. artinya daerah Kabupaten Tanah Datar merupakan salah satu Kabupaten yang menunjukkan kemajuan dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan masyarakatnya, sebagaimana yang



Indikator Kemiskinan	Indikator Kemiskinan						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jumlah Penduduk Miskin (000)	22.56	20.37	19.81	18.2	20.05	19.63	19.27

¹⁸ <https://www.gosumbar.com/berita/baca/2016/07/18/meski-berada-satu-digit-bps-sumbar-angka-kemiskinan-di-sumbar-naik-desa-penyumbang-angka-terbesar#sthash.MztDIECS.dpbs>, diakses pada tanggal 20 Februari 2018 pada pukul 15.00 WIB.

Persentase Penduduk Miskin	6.57	5.95	5.77	5.29	5.82	5.68	5.56
Garis Kemiskinan	260419	275282	291848	302268	306560	346267	361037
Indeks Kedalaman Kemiskinan (p1)	0.65	0.8	0.35	0.48	0.45	0.81	0.55
Indeks Keparahan Kemiskinan (p2)	0.1	0.18	0.04	0.08	0.06	0.15	0.11

telampir pada tabel berikut; Tabel 1: Indikator kemiskinan di Kabupaten Tanah Datar

Sumber: <https://tanahdatarkab.bps.go.id>

Berdasarkan data tersebut tampak bahwa di pedesaan lah yang menjadi daerah penyumbang persentase terbesar dalam kemiskinan atau rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sumatera Barat. Oleh karena itu sebagai Warga Negara Indonesia dan berdasarkan asas persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) mereka harus bisa mendapatkan perlakuan hukum yang sama dengan masyarakat lainnya. Penduduk miskin inipun berhak untuk mendapat keadilan dan kepastian hukum dalam setiap tindakan dan perbuatan hukumnya.

Pada masa sekarang ini tidak dipungkiri bahwa Globalisasi menerjang semua Negara tanpa pandang bulu, krisis keuangan global yang menjadi isu panas di belahan dunia saat ini dirasakan juga oleh berbagai profesi di Indonesia, khususnya ketika berbicara mengenai idealism dan martabat profesi jabatan Notaris. Idealisme seakan menjadi barang baru dan aneh di tengah maraknya pragmatism yang menjadi faham baru di tengah Masyarakat. Notaris sebagai bagian dari individu dalam Masyarakat juga menghadapi tantangan yang serupa, di satu sisi Notaris diminta menjaga idealismenya sebagai Pejabat Umum, untuk memberikan jasa hukum di bidang Kenotariatan secara cuma-cuma sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 37 UUIJN, namun di sisi lain Notaris dihimpit oleh kehidupan materialisme untuk memenuhi kebutuhan dalam menjalankan jabatannya sehari hari serta

untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis terilhami ingin melakukan suatu penelitian dengan judul: **”Pelaksanaan Pemberian Jasa Hukum di Bidang Hukum Secara Cuma Cuma Oleh Notaris Dalam Pembuatan Akta di Kabupaten Tanah Datar”**.

a. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka pokok permasalahan yang perlu diteliti adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pemberian jasa hukum secara Cuma Cuma oleh Notaris dalam pembuatan akta di Kabupaten Tanah Datar
2. Bagaimana bentuk pertimbangan notaris di Kabupaten Tanah Datar dalam memberikan jasa hukum secara Cuma Cuma terkait dengan pembuatan akta?
3. Bagaimana peran organisasi profesi dalam pembinaan kepada Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma terkait dengan pembuatan akta di Kabupaten Tanah Datar?

b. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk memperoleh pemahaman tentang bagaimana pelaksanaan pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris dalam pembuatan akta di Kabupaten Tanah Datar.

2. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi dasar pertimbangan oleh Notaris dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma dalam pembuatan akta oleh Notaris di Kabupaten Tanah Datar.
3. Untuk mengetahui bagaimana peran organisasi profesi dalam pembinaan kepada Notaris untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma terkait dengan pembuatan akta di Kabupaten Tanah Datar.

c. Manfaat Penelitian

Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat berfaedah dalam menambah semaraknya wacana dan wawasan hukum di Indonesia khususnya di bidang Kenotariatan baik itu secara ilmiah maupun secara praktis, oleh karena itu penelitian ini khususnya diharapkan bermanfaat untuk:

- a) **Secara ilmiah:** bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya lembaga kenotariatan mengenai implementasi pemberian jasa hukum Kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris di Kabupaten Tanah Datar.
- b) **Secara praktis:** hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam memperkaya pengetahuan masyarakat, para praktisi hukum, serta rekan-rekan mahasiswa khususnya dalam hal pemberian jasa hukum di bidang Kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris.
- c)

d. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi tentang keaslian penelitian yang akan dilakukan sepanjang pengetahuan penulis belum ditemuinya suatu karya ilmiah yang sesuai dengan

judul yang akan diteliti. Akan tetapi penelitian yang relatif sama yang ingin penulis tulis telah ada yang menulis sebelumnya yaitu:

1. Diah Ayu Puspita Sari, 12682711 Mahasiswa Fakultas Hukum, Program Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya, tahun 2014 dengan judul “Makna Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma Oleh Notaris Pada Orang Tidak Mampu Terkait dengan Sanksi yang Diberikan Oleh Undang-Undang Jika Tidak Dipenuhi

Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah :

- a. Apa saja makna yang terkandung dalam Pasal 37 ayat 1 UUJN?
 - b. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pemberian jasa hukum dibidang kenotariatan kepada Masyarakat oleh Notaris?
2. Jhon Yohannes Philip Sitorus, Mahasiswa Fakultas Hukum, Program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga, tahun 2016 dengan judul “Kewajiban Notaris dalam Pemberian Jasa Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-Cuma Bagi Masyarakat Tidak Mampu.

Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah :

- c. Apa saja yang menjadi kewajiban Notaris dalam pemberian jasa hukum secara Cuma Cuma k epada orang tidak mampu?
 - d. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Notaris dalam melaksanakan kewajiban terhadap Masyarakat dalam hal pemberian jasa hukum dibidang kenotariatan secara cuma-cuma?
3. Muhammad Fauzan, Mahasiswa Fakultas Hukum, Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas, tahun 2017 dengan judul “Kewajiban Notaris dalam

Memberikan Jasa Hukum Di Bidang Kenotariatan secara cuma-cuma Kepada Orang Tidak Mampu Di Kota Padang

Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan kewajiban Notaris untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada orang tidak mampu di Kota Padang?
- b. Bagaimanakah bentuk dan tata cara pemberian jasa hukum secara cuma-cuma di bidang kenotariatan tersebut?
- c. Bagaimanakah permasalahan yang timbul dalam pemberian jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma tersebut?

e. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir butir pendapat, teori, asas maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan.¹⁹ Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep konsep hukum, asas asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum²⁰.

Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *thea* yang artinya cara atau hasil pandang, cara atau hasil pandang ini merupakan suatu bentuk konstruksi di dalam alam imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya. Maka dapatlah

¹⁹ M. solly lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Bandung, Refika Aditama, 2009, hlm 56.

²⁰ Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm., 54.

dikatakan kalau teori adalah serangkaian bagian atau variable, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Teori adalah sarana kepada kita untuk bias merangkum serta memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibahas. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Sehingga sebuah teori bias digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi, oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan sebagai suatu pedoman untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

a. Teori Kepastian Hukum

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

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu:

- I. Adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan.

II. Kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum maka individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal, undang undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya, untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan²¹.

Hukum pada hakikatnya adalah suatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya berwujud konkrit, persepsi orang mengenai hukum itu beraneka ragam, tergantung dari sudut mana mereka memandang. Kalangan hakim akan memandang itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan, rakyat akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya.

Kepastian hukum merupakan pernyataan yang hanya bisa dijawab secara Normatif, bukan sosiologis, kepastian hukum secara Normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keraguan (multitafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem Norma dengan Norma lain sehingga tidak berbenturan atau tidak menimbulkan konflik Norma.

b. Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian dan melaksanakan pidana atas

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Cetakan Kedua*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009., 158.

kesalahannya maupun karena kealpaannya²². Dalam Bahasa Indonesia kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban²³.

Menurut *Hans Kelsen* dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Lebih lanjut *Hans Kelsen* membagi mengenai tanggung jawab menjadi empat macam²⁴:

1. Pertanggung jawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri
2. Pertanggung jawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain
3. Pertanggung jawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian
4. Pertanggung jawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan

²² Salim HS dan Erlies Septiana Nurhani, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis, Buku Kedua*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm., 7.

²³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm., 899.

²⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dengan Judul Buku Asli General Theory of Law and State*, Rumidi Pers, Jakarta, hlm., 65.

Tanggung jawab secara *etimologi* adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada dua istilah pertanggungjawaban yaitu *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*).

Liability merupakan istilah hukum yang luas, dimana *liability* menunjuk pada makna yang paling *komprehensif*, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin, *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. *Liability* juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau beban, kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang. Sedangkan *responsibility* juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya member ganti rugi atas kerusakan apapun yang ditimbulkannya.

Menurut Koesnadi Hardjosoemantri prinsip tanggung jawab hukum dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu²⁵:

- a) *Liability based on fault*, beban pembuktian yang memberatkan penderitanya, ia baru memperoleh ganti kerugian apabila ia berhasil membuktikan adanya unsure kesalahan pada pihak tergugat, kesalahan merupakan unsure yang menentukan pertanggung jawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya

²⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm., 334-335.

kesalahan, tidak ada kewajiban member ganti kerugian. Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa “barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas nama ia mendasarkan suatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu, sebaliknya barang siapa yang mengajukan peristiwa-peristiwa guna membantah hak orang lain, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu”.

- b) *Strict liability* (tanggung jawab mutlak) yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian.

Fungsi teori pada penelitian tesis ini adalah memberikan arah atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, oleh karena itu, penelitian diarahkan kepada ilmu hukum positif yang berlaku, yaitu tentang tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuatnya dalam hal tidak dipenuhi ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf m, Undang-undang Jabatan Notaris.

c. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuuran/kemujaraban membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang digunakan.²⁶ Ketika berbicara sejauh ,mana efektivitas hukum maka kita pertama-tama baru dapat mengukjur sejauh mana aturan hkuum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adlah efektif.

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soejono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegakl hukumnya, sehingga dikenal

²⁶ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, cetakan ketiga, Citra Aditya Bandung, 2013 Hal 67.

asumsi bahwa, “taraf kepatuhan yang tinggi adalah indicator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.”²⁷

Beberapa pendapat mengemukakan tentang teori efektivitas seperti *Bronislav Molinowski, Clarence J Dias, Allot dan Murmer*. *Bronislav Molinowski* mengemukakan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: (1) masyarakat modern, (2) masyarakat primitive, masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas spesialisasi di bidang industry dan pemakaian teknologi canggih, di dalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakkan oleh pejabat yang berwenang.²⁸

Pendapat tersebut dijelaskan *Clarence J Dias* oleh Marcus Priyo Guntarto²⁹ sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:

1. Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.

²⁷ Soejono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya Bandung, 1985, Hal.,7.

²⁸ Salim H.S dan Erlies Septiani, *op.cit.*,Hlm 308.

²⁹ Marcus Priyo Guntarto, *Kriminalisasi dan Penalisisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2011, Hlm 71-72, dikutip Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbaini, *op.cit.*,Hlm 308.

4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Dalam bukunya Achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila:

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
2. kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum
4. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi factor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini.

Efektivitas hukum yang dikemukakan oleh *Anthoni Allot* sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut:

Hukum akan menjadi efektif jika keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjaid keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.³⁰

Keberlakuan hukum berarti bahwa orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adlah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri.³¹ Studi Efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.³²

Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L Tobing, mengatakan bahwa dalam negara yang berdasarkan hukum , berlaku efektifnya sebuah hukum apabila didukung oleh tiga pilar yaitu:

- a. Lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dapat diandalkan
- b. Peraturan hukum yang jelas serta sistematis
- c. Kesadaran hukum masyarakat yang tinggi.

2. Kerangka Konseptual

³⁰ Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbaini.,*op.cit.*, hlm 303.

³¹ Hans Kelsen, *General Teory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, New York: Russel and Russel, 1991, dikutip dari Jimly Ashidiqqie an M ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* , cetakan kedua, Konstitusi Pers, Jakarta.,hlm 39-40

³² Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat* ,Rajawali Press, Jakarta, 1993,hlm 47-48.

Kerangka konsep merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep hukum yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala ini dinamakan dengan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dari fakta tersebut. di dalam penelitian ini penulis memaparkan beberapa konsep yaitu:

1. Peran didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai aspek dinamis dari kedudukan atau status. Seorang melaksanakan hak dan kewajiban, berarti telah menjalankan suatu peran. Peran dan status tidak dapat dipisahkan, tidak ada peran tanpa kedudukan atau status, brgitu pula tidak ada status tanpa peran. Peran juga menentukan kesempatan-kesempatan yang diberikan oleh Masyarakat kepadanya, peran diatur oleh Norma-Norma yang berlaku.
2. Tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, sehingga bertanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah berkewajiban menanggung, memikul, menanggung segala sesuatunya dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja, tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban.
3. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang ini (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

4. Penyuluhan hukum adalah kata dari extension yang dipakai secara luas dan umum dalam bahasa Indonesia penyuluhan berasal dari kata dasar suluh yang berarti pemberi terang ditengah kegelapan. Penyuluhan hukum menurut para ahli merupakan suatu proses yang dilakukan dalam usaha untuk mengendalikan dan mengontrol tingkah laku Masyarakat agar tetap berjalan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, dalam penyuluhan hukum akan berusaha ditumbuhkan kesadaran hukum pada diri seseorang sehingga ia akan menjadi tahu, paham, mengerti dan melaksanakan dengan ikhlas kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Penasehat hukum menurut Kamus hukum yaitu seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang untuk member bantuan hukum.
5. Para pihak adalah orang yang satu dengan orang yang lainnya mengadakan suatu perbuatan hukum dihadapan dan/atau berhadapan dengan seorang Notaris.

f. Metode Penelitian

Penelitian tentang Implementasi Pemberian Jasa Kenotariatan secara cuma-cuma oleh Notaris berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris di Kabupaten Tanah Datar merupakan penelitian hukum dengan metode Yuridis empiris atau dapat disebut dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.³³ Tetapi tidak tertutup pula kemungkinan penulis untuk memakai jenis penelitian normatif, dikarenakan penulis merasa perlu untuk membandingkan ketentuan dalam aturan perundang-undangan dengan hasil penelitian lapangan yang penulis dapatkan.

“Biasanya, pada penelitian hukum Normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pada penelitian hukum sosiologis atau empiris, maka

³³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur penelitian suatu praktek*, Rineka Cipta, Jakarta., hlm 126.

yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan, atau di tengah Masyarakat³⁴

Sebagaimana yang telah penulis kemukakan di atas, bahwa dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan dua metode yaitu: penelitian kepustakaan (*library research*) juga penelitian lapangan (*field research*), untuk selanjutnya diuraikan secara terperinci sebagai berikut:

1. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang akan diteliti, untuk lebih jelasnya akan diuraikan sebagai berikut:

- a) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- c) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (perubahan UU Nomor. 30 Tahun 2004)
- d) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia 199 Nomor 65).
- e) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379).

³⁴ Bambang, Sunggono, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta., hlm 41.

- f) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.02.PR.08.10. Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris.

2. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara langsung kepada Masyarakat untuk mendapatkan data primer³⁵. Dalam penelitian ini akan dilakukan dengan mengemukakan data dan informasi secara langsung pada lokasi penelitian, proses ini dilakukan untuk mendapatkan data yang akurat bagi keperluan penulisan ini. Mengenai penelitian lapangan ini akan dijelaskan secara terperinci sebagai berikut:

a. Wilayah Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan mengambil lokasi di Kabupaten Tanah Datar

b. Metode Pengambilan Sampel

Dalam hal ini penulis menggunakan teknik pengambilan sampel dengan cara *non random* dengan bentuk *purposive sampling* yaitu sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan *subyektif* dari penelitian, jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap mewakili populasi.

c. Subjek Penelitian:

Narasumber dalam penelitian ini adalah:

- i. Notaris di Kabupaten Tanah Datar;
- ii. Bapak Nursyahid selaku Sekretaris Majelis Pengawas Daerah Bukittinggi;
- iii. Bapak Irdayusman selaku Ketua Ikatan Notaris Indonesia Daerah Bukittinggi.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. penelitian kepustakaan.

³⁵ Bambang, Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta., hlm 16.

Pada tahap ini diawali dengan mengumpulkan data dan menginventarisir bahan-bahan kepustakaan yang relevan, kemudian dilanjutkan dengan menentukan topik penelitian dan penyusunan serta pengajuan alternatif judul. Kemudian mengajukan proposal untuk didiskusikan atau dikonsultasikan dengan Dosen pembimbing guna pembinaan dan penyempurnaan, seiring dengan itu penulis mempersiapkan izin penelitian.

b. Wawancara

Yaitu peran antara pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian dengan responden. Wawancara ini dilakukan dengan teknik semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan tetapi dalam pelaksanaan wawancara boleh menambah atau mengembangkan pertanyaan dengan fokus pada masalah yang akan diteliti. Yang menjadi responden dalam penelitian ini penulis akan mewawancarai beberapa Notaris yang ada di Kabupaten Tanah Datar, beberapa orang yang pernah berhubungan dengan kantor Notaris terkait dengan urusan pembuatan akta, serta beberapa orang dari pengurus Majelis Pengawas Daerah Kabupaten Tanah Datar.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Dalam tesis ini Pengolahan data yang diperoleh setelah penelitian dilakukan dengan cara *editing* dan *coding*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh para pencari data yang diharapkan untuk dapat meningkatkan mutu kehandalan (reliabilitas) data yang hendak dianalisis. *Coding*, setelah melakukan pengeditan, akan diberikan tanda-tanda tertentu atau kode-kode tertentu untuk menentukan data yang relevan atau betul-betul dibutuhkan.

Analisis data yang akan digunakan kualitatif yaitu uraian terhadap data dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli kemudian dipaparkan

dengan kalimat yang sebelumnya telah dianalisis, menafsirkan dan menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

