

KRITERIA ORANG YANG TIDAK MAMPU SEBAGAI PENERIMA JASA HUKUM SECARA CUMA-CUMA OLEH NOTARIS DAN PPAT

Salsabillah Nilam Zahra, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: salsanilam11@gmail.com

I Made Walesa Putra, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: walesa_putra@unud.ac.id

I Gusti Ngurah Dharma Laksana, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: dharma_laksana@unud.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i11.p07>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), khususnya mengenai kriteria orang yang tidak mampu, serta merumuskan konsep pengaturan yang dapat memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan, yang didukung dengan interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap ketentuan yang mengatur kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 37 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 belum memberikan parameter yang memadai mengenai orang yang tidak mampu, khususnya terkait kriteria, mekanisme pembuktian, kewenangan verifikasi, dan ruang lingkup pelayanan secara cuma-cuma. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian dalam menentukan pihak yang berhak memperoleh pelayanan serta berpotensi menimbulkan perbedaan penerapan oleh Notaris dan PPAT. Oleh karena itu, diperlukan konstruksi pengaturan yang menetapkan kriteria orang yang tidak mampu berdasarkan kondisi ekonomi dan/atau keadaan khusus yang dapat diverifikasi melalui bukti administratif maupun mekanisme verifikasi tambahan, serta memperjelas batas pembebasan honorarium dengan biaya lain yang timbul berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konstruksi tersebut diharapkan dapat mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam pelaksanaan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT.

Kata Kunci: *Notaris; PPAT; Jasa Hukum Cuma-Cuma; Orang Tidak Mampu; Kekaburan Norma.*

ABSTRACT

This study aims to analyze the regulation of the obligation of Notaries and Land Deed Officials (PPAT) to provide legal services free of charge and to formulate an ideal concept regarding the criteria for persons unable to afford such legal services. This study employs normative legal research using a statutory, conceptual, and comparative approach, supported by grammatical, systematic, and teleological interpretation. The results indicate that Article 37 of Law Number 30 of 2004 concerning the Position of Notary as amended by Law Number 2 of 2014 and Article 32 of Government Regulation Number 37 of 1998 as amended by Government Regulation Number 24 of 2016 do not provide adequate parameters concerning persons unable to afford legal services, particularly with regard to the criteria, evidentiary mechanisms, verification authority, and scope of services provided free of charge. This condition creates legal uncertainty in determining the parties entitled to receive such services and may result in differences

in implementation by Notaries and PPAT. Therefore, a regulatory framework is needed to establish criteria for persons unable to afford legal services based on conditions that can be verified through administrative evidence and additional verification mechanisms, as well as to clarify the scope of exemption from Notary and PPAT honoraria in relation to other costs arising under applicable laws and regulations. Such a regulatory framework is expected to promote legal certainty, justice, and utility in the implementation of the obligation to provide legal services free of charge by Notaries and PPAT.

Keywords: *Notary; Land Deed Official (PPAT); Free Legal Services; Persons Unable to Afford Legal Services; Legal Norm Vagueness.*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Sebagai pejabat umum, Notaris dan PPAT tidak hanya dibebani kewajiban menjalankan kewenangan secara profesional, tetapi juga memiliki tanggung jawab sosial dalam memberikan akses pelayanan hukum kepada masyarakat. Tanggung jawab tersebut diwujudkan melalui kewajiban memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Pasal 37 ayat (1) UU Jabatan Notaris menentukan bahwa "*Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu.*" Selanjutnya, Pasal 37 ayat (2) mengatur bahwa Notaris yang melanggar kewajiban tersebut dapat dikenai sanksi berupa peringatan lisan, peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian dengan tidak hormat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemberian jasa hukum secara cuma-cuma bukan sekadar kewajiban moral profesi, melainkan kewajiban hukum yang bersifat imperatif.¹

Pengaturan yang serupa juga berlaku bagi PPAT. Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 menentukan bahwa PPAT wajib memberikan pelayanan tanpa memungut honorarium kepada orang yang tidak mampu. Berbeda dengan UU Jabatan Notaris yang menggunakan istilah *jasa hukum secara cuma-cuma*, ketentuan mengenai PPAT menggunakan frasa *pelayanan tanpa memungut honorarium*. Meskipun terdapat perbedaan redaksional, kedua ketentuan tersebut memiliki tujuan yang sama, yaitu menjamin akses masyarakat terhadap pelayanan hukum yang diberikan oleh pejabat umum tanpa dibebani honorarium apabila memenuhi kriteria sebagai orang yang tidak mampu.²

Namun demikian, setelah dicermati secara sistematis, baik Pasal 37 UU Jabatan Notaris maupun Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 hanya memuat kewajiban Notaris dan PPAT untuk memberikan jasa hukum atau pelayanan tanpa memungut honorarium kepada orang yang tidak mampu, tanpa memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai definisi, klasifikasi, indikator, maupun mekanisme penentuan siapa yang dimaksud dengan "orang yang tidak mampu". Bahkan, kedua ketentuan tersebut juga tidak menjelaskan ruang lingkup pemberian jasa hukum secara cuma-cuma tersebut, apakah berlaku terhadap seluruh kewenangan jabatan Notaris dan PPAT atau hanya terhadap pelayanan tertentu. Kondisi ini menimbulkan kekaburan norma (*vague norm*) yang berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran dan penerapan dalam praktik.

¹ Agustina, Histy Tria. "Optimalisasi Pelaksanaan Tanggung Jawab Notaris Dalam Memberikan Pelayanan Sosial Kepada Masyarakat Yang Tidak Mampu di Kabupaten Kendal." PhD diss., Universitas Islam Sultan Agung, 2025.

² *Ibid.*

Pengaturan mengenai kewajiban Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma merupakan bagian dari upaya mewujudkan akses masyarakat terhadap pelayanan hukum tanpa diskriminasi berdasarkan kondisi ekonomi. Prinsip tersebut berkaitan dengan kedudukan setiap orang yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*) dan hak atas kepastian serta perlindungan hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks jabatan Notaris dan PPAT sebagai pejabat umum yang memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat, kewajiban memberikan pelayanan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu dapat dipahami sebagai bentuk tanggung jawab sosial dalam penyelenggaraan pelayanan hukum. Dengan demikian, keberadaan ketentuan tersebut tidak semata-mata berkaitan dengan hubungan antara pejabat umum dan pengguna jasa, tetapi juga berkaitan dengan upaya memberikan akses pelayanan hukum kepada masyarakat yang secara ekonomi memiliki keterbatasan.³

Ketiadaan parameter mengenai makna dan batasan “orang yang tidak mampu” tersebut perlu dianalisis secara hati-hati karena tidak setiap ketidaklengkapan pengaturan dapat serta-merta dikategorikan sebagai kekaburan norma (*vague norm*). Dalam perspektif hukum normatif, perlu dibedakan antara norma yang kabur, norma yang tidak lengkap (*incomplete norm*), kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), delegasi pengaturan kepada peraturan pelaksana, dan norma yang memerlukan konkretisasi melalui interpretasi. Dalam konteks Pasal 37 UU Jabatan Notaris dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT, norma mengenai kewajiban memberikan pelayanan kepada orang yang tidak mampu pada dasarnya telah tersedia sehingga persoalannya bukan berupa ketiadaan norma secara keseluruhan. Demikian pula, istilah “orang yang tidak mampu” tidak dapat langsung disimpulkan tidak memiliki makna hukum, karena maknanya masih dapat dikonstruksikan melalui interpretasi sistematis dengan memperhatikan pengaturan mengenai bantuan hukum, penanganan fakir miskin, kebijakan kesejahteraan sosial, serta prinsip access to justice. Persoalan hukumnya terletak pada sejauh mana sistem hukum tersebut mampu memberikan parameter yang operasional dan seragam untuk menentukan pihak yang berhak memperoleh pelayanan secara cuma-cuma.⁴

Untuk menguji apakah kondisi tersebut memiliki karakteristik kekaburan norma, setidaknya terdapat beberapa aspek yang perlu diperhatikan. Pertama, subjek yang dibebani kewajiban telah dapat diidentifikasi, yaitu Notaris dan PPAT. Kedua, tindakan yang diwajibkan juga dapat diidentifikasi, yaitu memberikan jasa hukum atau pelayanan tanpa memungut honorarium kepada orang yang tidak mampu. Ketiga, persoalan muncul pada kondisi pemicu kewajiban karena peraturan tidak memberikan standar objektif yang cukup untuk menentukan seseorang sebagai “orang yang tidak mampu”. Keempat, ketiadaan standar tersebut menyebabkan Notaris dan PPAT memiliki ruang penilaian dalam menentukan status penerima pelayanan. Kelima, ruang penilaian yang tidak disertai parameter dan mekanisme verifikasi yang seragam berpotensi menimbulkan perbedaan perlakuan terhadap kondisi yang secara substansial sama. Keenam, belum terdapat mekanisme normatif yang secara khusus

³ Tarigan, Ridwan Syaidi. *Menuju negara hukum yang berkeadilan*. Ruang Karya Bersama, 2024. hlm. 38

⁴ Rudi Margono, S. H. *Pasal Karet dan Kepastian Hukum-Kritik Terhadap Delik Formal*. Profesor Rudi Margono, 2026. hlm. 65

memberikan pedoman mengenai cara mengatasi perbedaan penilaian tersebut. Dengan demikian, persoalan dalam kedua ketentuan tersebut tidak semata-mata terletak pada tidak adanya norma, melainkan pada ketidakjelasan batas dan parameter operasional dari unsur “orang yang tidak mampu” yang menentukan lahirnya kewajiban pemberian pelayanan secara cuma-cuma.⁵

Dalam pelayanan PPAT yang berkaitan dengan perbuatan hukum atas tanah, misalnya, pelaksanaan suatu akta dapat berkaitan dengan kewajiban lain yang berada di luar kewenangan PPAT. Pada peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan dapat timbul kewajiban perpajakan seperti Pajak Penghasilan (PPh) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam pelayanan pertanahan juga dapat timbul kewajiban pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 beserta ketentuan pelaksanaannya, maupun biaya yang berkaitan dengan pelayanan teknis pertanahan tertentu. Karakter biaya tersebut berbeda dengan honorarium yang diterima Notaris atau PPAT sebagai imbalan atas pelaksanaan jabatan. Oleh karena itu, perlu ditentukan secara normatif apakah frasa pemberian jasa hukum secara cuma-cuma atau pelayanan tanpa memungut honorarium hanya berkaitan dengan honorarium Notaris dan PPAT atau dapat pula mencakup biaya lain yang timbul berdasarkan kewajiban hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan.⁶

Permasalahan tersebut telah menjadi perhatian dalam penelitian terdahulu. Fikri Aulia melalui penelitian berjudul “Implementasi Bantuan Hukum Oleh Notaris Secara Cuma-Cuma Kepada Orang Yang Tidak Mampu” yang dipublikasikan dalam *Officium Notarium* Tahun 2021 menemukan bahwa pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris belum berjalan optimal karena belum terdapat pengaturan mengenai klasifikasi maupun indikator orang yang tidak mampu, sehingga pelaksanaannya masih bergantung pada kebijakan masing-masing Notaris.⁷ Selanjutnya, penelitian Madi Alit Handra Putra Wiratama, I Nyoman Surata, dan I Komang Kawi Arta dalam *Kertha Widya* Tahun 2024 menunjukkan bahwa tidak adanya tolok ukur mengenai orang yang tidak mampu menjadi salah satu hambatan implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris. Dalam praktik, beberapa Notaris menggunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) maupun dokumen bantuan sosial sebagai dasar administratif, meskipun persyaratan tersebut tidak ditentukan secara eksplisit dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.⁸

Penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa persoalan mengenai tidak adanya indikator orang yang tidak mampu dan penggunaan dokumen administratif dalam praktik telah diketahui. Namun, masih terdapat ruang penelitian yang belum

⁵ Oemar Moechthar. *Hukum Kenotariatan: Teknik Pembuatan Akta Notaris Dan PPAT*. Prenada Media, 2024. hlm. 49

⁶ Limbong, Tania Mayshara, Ayu Trisna Dewi, and Rina Melati Sitompul. "Tanggung Jawab Ppat Atas Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (Bphtb) Pada Akta Jual Beli Tanah dan Bangunan Di Kota Medan." *Law Jurnal* 3, no. 1 (2022): 57-69.

⁷ Aulia, Fikri. "Implementasi bantuan hukum oleh notaris secara Cuma-Cuma kepada orang yang tidak mampu." *Officium Notarium* 1, no. 2 (2021): 305-316.

⁸ Wiratama, Madi Alit Handra Putra, I. Nyoman Surata, and I. Komang Kawi Arta. "Implementasi Kewajiban Notaris Memberikan Jasa Hukum di Bidang Kenotariatan Secara Cuma-Cuma Kepada Orang yang Tidak Mampu (Studi di Kantor Notaris Komang Hendy Prabawa, SH, M. Kn.)." *Kertha Widya* 12, no. 1 (2024): 127-144.

secara khusus menjelaskan status permasalahan normatif tersebut dalam perspektif kekaburan norma serta bagaimana parameter tersebut seharusnya dikonstruksikan agar dapat diterapkan secara objektif dan terverifikasi. Penelitian ini juga memperluas objek kajian dengan menganalisis kewajiban yang berlaku tidak hanya terhadap Notaris berdasarkan Pasal 37 UU Jabatan Notaris, tetapi juga terhadap PPAT berdasarkan Pasal 32 PP Jabatan PPAT. Dengan demikian, penelitian ini tidak berhenti pada identifikasi bahwa peraturan belum menentukan indikator orang yang tidak mampu, melainkan menganalisis apakah ketiadaan parameter tersebut memenuhi karakteristik kekaburan norma melalui pengujian terhadap subjek norma, kondisi pemicu kewajiban, standar objektif, ruang diskresi, potensi perbedaan penerapan, dan mekanisme untuk mengurangi ketidakpastian.

Berdasarkan *research gap* tersebut, kebaruan penelitian ini terletak pada parameter orang yang tidak mampu melalui model verifikasi berjenjang, yang tidak hanya membedakan kondisi ketidakmampuan ekonomi dengan alat bukti administratif, tetapi juga menentukan kewenangan verifikasi dan mekanisme verifikasi tambahan apabila kondisi seseorang tidak sepenuhnya tercermin dalam data administratif. Selain itu, penelitian ini menganalisis batas antara pembebasan honorarium Notaris dan PPAT dengan biaya lain yang timbul berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan konstruksi tersebut, penelitian tidak menempatkan SKTM atau data kesejahteraan sosial sebagai satu-satunya penentu status tidak mampu, melainkan sebagai bagian dari mekanisme pembuktian yang dapat dilengkapi dengan verifikasi dalam keadaan tertentu. Model tersebut diarahkan untuk menghasilkan parameter yang dapat memberikan perlindungan secara seimbang kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan dan Notaris serta PPAT sebagai pejabat umum.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua permasalahan, yaitu pertama, bagaimana pengaturan kewajiban Notaris dan PPAT dalam memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu serta apakah ketidakjelasan parameter “orang yang tidak mampu” menunjukkan karakteristik kekaburan norma; dan kedua, bagaimana konsep pengaturan yang ideal mengenai kriteria dan mekanisme verifikasi orang yang tidak mampu sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT serta kekaburan norma mengenai kriteria orang yang tidak mampu dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah konsep pengaturan kriteria orang yang tidak mampu dalam pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT berdasarkan nilai keadilan dan kemanfaatan hukum?

1.3. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui pengaturan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT serta kekaburan norma mengenai kriteria orang yang tidak mampu dalam peraturan perundang-undangan
2. Untuk mengetahui konsep pengaturan kriteria orang yang tidak mampu dalam pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT berdasarkan nilai keadilan dan kemanfaatan hukum

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan fungsional dalam rezim hukum nasional (*comparative functional analysis within Indonesian legal regimes*).⁹ Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis Pasal 37 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 beserta peraturan terkait. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep orang yang tidak mampu, jasa hukum secara cuma-cuma, dan kekaburan norma, sedangkan pendekatan perbandingan digunakan untuk membandingkan secara fungsional pengaturan pelayanan hukum secara cuma-cuma dalam rezim jabatan Notaris dan PPAT dengan rezim bantuan hukum dan kesejahteraan sosial di Indonesia.¹⁰

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan terkait, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan doktrin hukum, serta bahan hukum tersier sebagai bahan penunjang. Bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan dengan teknik sistem kartu (*card system*). Analisis dilakukan secara kualitatif melalui deskripsi, interpretasi, dan argumentasi hukum. Interpretasi terhadap Pasal 37 UU Jabatan Notaris dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT dilakukan secara gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menilai makna “orang yang tidak mampu”, hubungan antarperaturan, serta tujuan pengaturan pelayanan hukum secara cuma-cuma. Teori Keadilan Gustav Radbruch dan Teori Kemanfaatan Hukum Jeremy Bentham digunakan sebagai kerangka analisis (*analytical framework*) untuk menilai konstruksi pengaturan yang berlaku dan merumuskan konsep pengaturan yang memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Pengaturan Kewajiban Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma oleh Notaris dan PPAT serta Kekaburan Norma Mengenai Kriteria Orang yang Tidak Mampu dalam Peraturan Perundang-undangan

3.1.1 Pengaturan Hukum Mengenai Kewajiban Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma oleh Notaris dan PPAT

Menurut Habib Adjie, “jabatan Notaris merupakan *officium nobile* atau jabatan yang mulia karena menjalankan fungsi pelayanan hukum bagi masyarakat dan berperan mewujudkan kepastian hukum melalui akta autentik”. Oleh karena itu, kewenangan yang diberikan oleh negara kepada Notaris harus dijalankan tidak semata-mata berdasarkan kepentingan ekonomi, tetapi juga mengandung tanggung jawab moral dan sosial terhadap masyarakat. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa fungsi pelayanan Notaris tidak dapat dipisahkan dari tujuan hukum untuk

⁹ Jonaedi Efendi dan Prasetijo Rijadi, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Edisi 2 (Jakarta: Kencana, 2023), h. 19-21,

¹⁰ Diantha, I Made Pasek, Ni Ketut Supasti Dharmawan, & I Gede Artha, 2018, *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Disertasi*, Denpasar: Swasta Nulus. h. 65-70

memberikan perlindungan hukum kepada setiap orang yang memerlukan pelayanan di bidang kenotariatan.¹¹

Selain Notaris, sistem hukum pertanahan Indonesia mengenal PPAT sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan khusus di bidang pertanahan. Dasar hukumnya terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 (selanjutnya disebut PP 24 Tahun 2016). Berdasarkan ketentuan tersebut, PPAT merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.¹²

Kedudukan Notaris dan PPAT sebagai pejabat umum menyebabkan kedua jabatan tersebut tidak hanya memiliki kewenangan, tetapi juga kewajiban yang bersifat imperatif. Salah satu kewajiban tersebut adalah memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu tanpa memungut honorarium. Dalam jabatan Notaris, kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 37 UUPJ, yang mewajibkan Notaris memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Ketentuan tersebut juga disertai mekanisme penegakan norma melalui pengaturan sanksi administratif apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan. Dengan demikian, pemberian jasa hukum secara cuma-cuma bukan merupakan bentuk kebijakan sukarela (*charity*), melainkan kewajiban hukum (*legal obligation*) yang melekat pada jabatan Notaris sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai pejabat umum.¹³

Pengaturan yang serupa juga diberlakukan terhadap PPAT. Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 mengatur bahwa PPAT wajib memberikan pelayanan tanpa memungut honorarium kepada orang yang tidak mampu. Penggunaan frasa "pelayanan tanpa memungut honorarium" menunjukkan bahwa kewajiban tersebut secara normatif berkaitan dengan tidak dipungutnya honorarium sebagai imbalan atas pelayanan jabatan PPAT. Namun demikian, baik Undang-Undang Jabatan Notaris maupun Peraturan Pemerintah tentang Jabatan PPAT tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai parameter "orang yang tidak mampu" maupun batas antara honorarium sebagai imbalan jasa atau pelayanan jabatan dengan biaya lain yang timbul berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut menyebabkan masih terdapat ruang penafsiran mengenai cakupan kewajiban pelayanan secara cuma-cuma.

Secara konseptual, kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma merupakan perwujudan prinsip akses terhadap keadilan (*access to justice*), yaitu prinsip yang menjamin bahwa setiap orang, tanpa memandang kondisi ekonomi, mempunyai kesempatan untuk memperoleh pelayanan hukum. Prinsip ini memiliki landasan konstitusional dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjamin persamaan kedudukan di hadapan hukum serta hak atas kepastian hukum yang adil. Dalam konteks yang lebih

¹¹ Budidarmo, Widodo. *Hukum Kenotariatan di Indonesia: Teori dan Praktik*. CV. Insight Media, 2026. hlm. 51

¹² Oemar Moechthar. 2024. *Ibid*.

¹³ Hakim, Muhammad Difa Sirojul, and Budi Santoso. "Analisis Kewajiban Notaris Dalam Memberikan Jasa Hukum Kepada Orang Yang Tidak Mampu." *Law, Development and Justice Review* 8, no. 3 (2025): 274-293.

luas, prinsip tersebut juga tercermin dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang memberikan kerangka pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat yang memenuhi kriteria yang ditentukan. Meskipun rezim bantuan hukum berbeda dengan rezim jabatan Notaris dan PPAT, keduanya memiliki tujuan yang sama dalam memperluas akses masyarakat terhadap pelayanan hukum.¹⁴

Dalam menentukan ruang lingkup pelayanan secara cuma-cuma, perlu dibedakan antara jasa hukum, pelayanan jabatan, honorarium, dan biaya yang timbul berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jasa hukum atau pelayanan jabatan merupakan tindakan profesional yang dilakukan Notaris atau PPAT dalam menjalankan kewenangannya, sedangkan honorarium merupakan imbalan atas jasa atau pelayanan tersebut. Adapun pajak, PNBP, maupun biaya pelayanan pertanahan tertentu memiliki dasar kewajiban yang bersumber dari peraturan perundang-undangan di luar ketentuan mengenai honorarium Notaris dan PPAT. Oleh karena itu, kewajiban memberikan pelayanan secara cuma-cuma perlu dibedakan dari penghapusan seluruh biaya yang mungkin timbul dalam pelaksanaan suatu perbuatan hukum.

Untuk memperjelas pembedaan tersebut, komponen biaya yang berkaitan dengan pelayanan Notaris dan PPAT dapat dikonstruksikan sebagai berikut:

Komponen	Status	Kedudukan Hukum
Honorarium Notaris	Imbalan atas jas/pelaksanaan jabatan Notaris	Dibebaskan apabila penerima memenuhi ketentuan Pasal 37 UU Jabatan Notaris
Honorarium PPAT	Imbalan atas pelayanan/pelaksanaan jabatan PPAT	Dibebaskan apabila penerima memenuhi ketentuan Pasal 32 PP Jabatan PPAT
PPh	Kewajiban perpajakan berdasarkan ketentuan perpajakan	Tidak otomatis dibebaskan berdasarkan ketentuan cuma-cuma Notaris/PPAT
BPHTB	Kewajiban perpajakan daerah	Tidak otomatis dibebaskan, kecuali terdapat dasar pembebasan atau pengurangan berdasarkan ketentuan yang berlaku
PNBP pertanahan	Penerimaan negara atas pelayanan pertanahan	Tidak otomatis dibebaskan berdasarkan ketentuan mengenai honorarium Notaris/PPAT

¹⁴ *Ibid.* hlm. 281

Biaya pengukuran	Biaya pelayanan teknis pertanahan	Tidak otomatis dibebaskan, bergantung pada dasar hukum pelayanan
Biaya pengecekan sertifikat	Biaya pelayanan administrasi pertanahan	Tidak otomatis dibebaskan, bergantung pada dasar hukum pelayanan
Biaya administrasi lainnya	Bergantung pada sumber dan karakter kewajibannya	Ditentukan berdasarkan dasar hukum masing-masing

3.1.2 Kekaburan Norma Mengenai Kriteria Orang yang Tidak Mampu sebagai Penerima Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma oleh Notaris dan PPAT

Pengaturan mengenai kewajiban Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma telah memperoleh dasar hukum dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UUJN) dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 (selanjutnya disebut PP Jabatan PPAT). Pasal 37 ayat (1) UUJN menentukan bahwa “Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu”, sedangkan Pasal 37 ayat (2) menentukan bahwa Notaris yang melanggar ketentuan tersebut dapat dikenai sanksi berupa peringatan lisan, peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian dengan tidak hormat. Dengan demikian, norma tersebut secara jelas menentukan subjek yang dibebani kewajiban, yaitu Notaris, tindakan yang diwajibkan berupa pemberian jasa hukum secara cuma-cuma, objeknya berupa jasa hukum di bidang kenotariatan, serta penerimanya adalah orang yang tidak mampu.

Ruang lingkup “jasa hukum di bidang kenotariatan” perlu dibaca secara sistematis dengan Pasal 15 UUJN yang menentukan kewenangan Notaris untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, serta memberikan grosse, salinan, dan kutipan akta. Selain itu, Pasal 15 ayat (2) UUJN memberikan kewenangan kepada Notaris untuk mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan, membukukan surat di bawah tangan, membuat kopi dari asli surat di bawah tangan, melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya, memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta, membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, dan membuat akta risalah lelang, sepanjang kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, frasa “jasa hukum di bidang kenotariatan” tidak dapat secara otomatis dipersamakan dengan seluruh tindakan yang secara luas dapat dilakukan oleh seorang Notaris, tetapi harus

dikaitkan dengan kewenangan jabatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 UUJN.¹⁵

Berbeda dengan UUJN, Pasal 32 PP Jabatan PPAT menggunakan konstruksi yang lebih spesifik. Pasal 32 ayat (1) menentukan bahwa uang jasa (*honorarium*) PPAT dan PPAT Sementara, termasuk uang jasa (*honorarium*) saksi, tidak boleh melebihi 1% dari harga transaksi yang tercantum dalam akta. Selanjutnya, Pasal 32 ayat (2) menentukan bahwa PPAT dan PPAT Sementara wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu. Pasal 32 ayat (3) melarang PPAT melakukan pungutan di luar ketentuan ayat (1), sedangkan Pasal 32 ayat (4) menentukan bahwa PPAT Khusus melaksanakan tugasnya tanpa memungut biaya. Setelah perubahan melalui PP Nomor 24 Tahun 2016, Pasal 32 ayat (5) menentukan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan ayat (1) sampai dengan ayat (4) dikenai sanksi administrasi dan ayat (6) mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai sanksi administrasi kepada Peraturan Menteri.

Perbedaan formulasi tersebut mempunyai arti penting. Pasal 37 UUJN menggunakan istilah “jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma”, sedangkan Pasal 32 ayat (2) PP Jabatan PPAT menggunakan istilah “memberikan jasa tanpa memungut biaya”. Dengan memperhatikan Pasal 32 ayat (1) PP Jabatan PPAT yang secara khusus mengatur uang jasa atau honorarium, dapat dipahami bahwa pembentuk peraturan tidak menggunakan istilah “honorarium” dalam ayat (2), melainkan “biaya”. Hal tersebut menunjukkan bahwa cakupan norma PPAT secara tekstual berpotensi lebih luas daripada sekadar pembebasan honorarium, sehingga tidak tepat apabila kedua norma langsung dianggap identik. Namun, keluasan tersebut juga tidak dapat dimaknai sebagai kewajiban PPAT menanggung seluruh pajak, PNBP, atau biaya pelayanan pertanahan yang timbul dari suatu perbuatan hukum, karena kewajiban tersebut mempunyai dasar hukum tersendiri. Dengan demikian, perbedaan terminologi antara kedua ketentuan merupakan persoalan interpretatif yang perlu dibatasi melalui pembacaan sistematis terhadap sumber kewajiban masing-masing biaya.

Persoalan yang lebih mendasar terletak pada unsur “orang yang tidak mampu” yang digunakan baik dalam Pasal 37 ayat (1) UUJN maupun Pasal 32 ayat (2) PP Jabatan PPAT. Kedua ketentuan tersebut telah menentukan subjek penerima dan kondisi yang menjadi pemicu timbulnya kewajiban, tetapi tidak memberikan parameter untuk menentukan kapan seseorang dapat dikategorikan sebagai “tidak mampu”. Tidak terdapat ketentuan dalam UUJN maupun PP Jabatan PPAT yang secara khusus menentukan indikator ekonomi, batas kemampuan membayar, dokumen pembuktian, mekanisme verifikasi, ataupun pejabat yang berwenang melakukan penilaian terhadap kondisi tersebut. Penelitian terdahulu juga menunjukkan persoalan yang sama. Penelitian Putra Wiratama, Surata, dan Arta menemukan bahwa dalam praktik digunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) atau surat keterangan tunjangan sosial, sementara dasar penggunaan dokumen tersebut tidak secara khusus ditentukan dalam Pasal 37 UUJN. Penelitian Sirojul Hakim dan Budi Santoso juga menunjukkan bahwa implementasi Pasal 37 UUJN masih berkaitan dengan keterusterangan klien dan penilaian Notaris, serta bahwa

¹⁵ Sari, Affa Bunga, Herbasuki Nurcahyanto, and Hesti Lestari. "Kualitas Pelayanan Dalam Pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) Pada Program Bantuan Sosial (BANSOS)." *Journal of Public Policy and Management Review* 13, no. 2 (2024).

pelanggaran terhadap kewajiban tersebut dapat dikenai sanksi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 ayat (2) UUJN.¹⁶

Ketiadaan parameter tersebut perlu dibedakan dari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Norma mengenai kewajiban pemberian jasa secara cuma-cuma telah tersedia dan dapat mengidentifikasi Notaris atau PPAT sebagai subjek yang diwajibkan serta orang yang tidak mampu sebagai penerima. Dengan demikian, yang tidak tersedia bukan norma kewajibannya, melainkan parameter operasional untuk mengkonkretkan unsur “orang yang tidak mampu”. Untuk menentukan apakah keadaan tersebut merupakan kekaburan norma (*vague norm*), perlu dilihat apakah unsur tersebut dapat diterapkan secara konsisten melalui interpretasi terhadap sistem hukum yang telah tersedia. Apabila tidak terdapat standar yang dapat memberikan hasil yang relatif sama terhadap keadaan yang sama, sementara penilaiannya diserahkan kepada masing-masing Notaris atau PPAT, maka ketidakjelasan tersebut mempunyai karakter *vagueness* karena unsur yang menentukan lahirnya kewajiban belum memiliki batas penerapan yang cukup objektif.¹⁷

Istilah “orang yang tidak mampu” juga tidak dapat langsung disamakan dengan “orang miskin”. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menggunakan istilah “orang atau kelompok orang miskin” sebagai penerima bantuan hukum. Pasal 5 ayat (1) UU Bantuan Hukum menentukan bahwa penerima bantuan hukum meliputi setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri, sedangkan ayat (2) menentukan bahwa hak dasar tersebut meliputi hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, dan/atau perumahan. Dengan demikian, “orang miskin” dalam rezim bantuan hukum merupakan kategori yang dikonstruksikan berdasarkan kemampuan memenuhi hak dasar, sedangkan Pasal 37 UUJN dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT secara sengaja menggunakan istilah yang lebih umum, yaitu “orang yang tidak mampu”.

Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kriteria penerima jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT tidak semestinya hanya dibangun berdasarkan poverty-based criterion. Rezim bantuan hukum memang dapat menjadi pembanding karena telah menyediakan mekanisme pembuktian yang lebih terstruktur. Pasal 14 UU Bantuan Hukum mensyaratkan permohonan tertulis, dokumen yang berkaitan dengan perkara, serta surat keterangan miskin dari lurah, kepala desa, atau pejabat yang setingkat. PP Nomor 42 Tahun 2013 kemudian memberikan alternatif pembuktian melalui Kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat, Bantuan Langsung Tunai, Kartu Beras Miskin, atau dokumen lain sebagai pengganti surat keterangan miskin. Bahkan, apabila pemohon tidak memiliki persyaratan tersebut, Pemberi Bantuan Hukum membantu pemohon memperoleh persyaratan yang diperlukan.

Namun demikian, mekanisme tersebut tidak dapat begitu saja dipindahkan ke dalam rezim Notaris dan PPAT. Bantuan hukum berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 2011 ditujukan kepada orang atau kelompok orang miskin yang menghadapi masalah hukum dan diselenggarakan dalam suatu sistem yang memiliki pemberi bantuan hukum, mekanisme permohonan, verifikasi, dan dukungan pendanaan negara.

¹⁶ Khalid, Afif, and Dadin Eka Saputra. "Tinjauan yuridis tentang paralegal dalam pemberian bantuan hukum." *Al-Adl: Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2019): 103-113.

¹⁷ Rahmawati, Mega Annisa, and Sri Wahyuni. "Kontroversi Layanan PPAT Dalam Keabsahan Proses Pembuatan Akta Peralihan Hak Atas Tanah." *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat* 3, no. 01 (2025). hlm. 1-17

Sebaliknya, kewajiban Notaris dan PPAT merupakan kewajiban yang melekat pada jabatan dan tidak dibangun dalam sistem pendanaan bantuan hukum negara. Oleh sebab itu, pengaturan “orang yang tidak mampu” dalam Pasal 37 UUJN dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT harus dikonstruksikan sesuai karakter pelayanan Notaris dan PPAT, dengan menggunakan rezim bantuan hukum sebagai pembanding fungsional, bukan sebagai definisi yang secara otomatis berlaku.

Dengan pendekatan tersebut, ketidakmampuan dalam konteks penelitian ini lebih tepat dipahami melalui kombinasi antara kemampuan ekonomi, kemampuan aktual untuk membayar jasa yang diperlukan, dan kondisi sosial tertentu yang secara objektif mempengaruhi kemampuan tersebut. Pendekatan demikian lebih mampu menjelaskan keadaan ketika seseorang tidak tergolong miskin berdasarkan kategori kesejahteraan sosial, tetapi secara faktual tidak mempunyai kemampuan untuk membayar jasa hukum tertentu.¹⁸ Sebaliknya, kepemilikan status dalam suatu basis data kesejahteraan sosial tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa seseorang tidak mampu membayar setiap jenis pelayanan hukum. Oleh karena itu, *poverty-based criterion*, *ability-to-pay criterion*, dan *social vulnerability criterion*¹⁹ tidak seharusnya diposisikan sebagai pilihan yang saling meniadakan, melainkan dapat dikonstruksikan secara berjenjang sesuai tujuan pemberian jasa hukum secara cuma-cuma.

Dari perspektif kepastian hukum Gustav Radbruch, persoalan utama norma tersebut terletak pada belum adanya batas objektif yang dapat digunakan secara konsisten oleh Notaris dan PPAT. Pertanyaan analitisnya bukan lagi apakah norma tersebut memberikan manfaat secara abstrak, melainkan apakah seseorang dalam kondisi yang sama akan memperoleh perlakuan yang sama ketika mengajukan jasa hukum secara cuma-cuma. Apabila penentuannya semata-mata bergantung pada penilaian masing-masing pejabat atau pengakuan pihak yang bersangkutan, maka terdapat ruang terjadinya perbedaan penerapan. Penelitian terdahulu mengenai implementasi Pasal 37 UUJN juga menunjukkan bahwa praktik masih menggunakan dokumen seperti SKTM atau bukti bantuan sosial karena belum tersedia ukuran yang ditentukan secara khusus dalam UUJN.²⁰

Selanjutnya, dari perspektif keadilan, parameter penerima tidak hanya diperlukan untuk melindungi masyarakat yang benar-benar membutuhkan, tetapi juga untuk memastikan agar kewajiban yang dibebankan kepada Notaris dan PPAT diterapkan secara proporsional. Sementara dari perspektif kemanfaatan, parameter tersebut harus dapat diverifikasi secara sederhana dan objektif sehingga tidak menciptakan beban administratif yang justru menghambat pemberian pelayanan. Dengan demikian, nilai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan tidak perlu diposisikan sebagai tiga argumentasi yang berdiri sendiri, melainkan sebagai tiga ukuran untuk menguji kualitas parameter penerima jasa hukum secara cuma-cuma: parameter harus jelas dan konsisten, tepat sasaran, serta dapat diterapkan secara efektif.

Perbandingan dengan rezim bantuan hukum memperlihatkan bahwa sistem hukum nasional sebenarnya telah mengenal mekanisme penentuan penerima layanan

¹⁸ Hazel Genn, *Judging Civil Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), h. 1-26.

¹⁹ Martin Hennig, “Public Service Obligations: Protection of Public Service Values in a National and European Context,” dalam Erika Szyszczak, Jim Davies, Mads Andenæs, dan Tarjei Bekkedal (eds.), *Developments in Services of General Interest* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011), h. 179-193.

²⁰ Firdaus, Muhammad Bintang. "Dialektika Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Perspektif Gustav Radbruch pada Hukum Indonesia." *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik* | E-ISSN: 3031-8882 3, no. 1 (2025): 357-367.

berdasarkan kondisi ekonomi dan dokumen pembuktian. UU Nomor 16 Tahun 2011, PP Nomor 42 Tahun 2013, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan menunjukkan adanya kecenderungan pembentuk peraturan untuk tidak hanya menetapkan hak atas layanan cuma-cuma, tetapi juga menyediakan mekanisme untuk menentukan penerimanya. Akan tetapi, mekanisme tersebut tidak dapat diterapkan secara identik kepada Notaris dan PPAT karena perbedaan objek pelayanan, karakter jabatan, dan konstruksi pembiayaannya.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pasal 37 UUDN dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT bukan merupakan kekosongan norma mengenai kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma, karena kewajiban, subjek, dan penerimanya telah ditentukan. Persoalan terletak pada belum jelasnya parameter untuk mengkonkretkan unsur “orang yang tidak mampu” dan, khusus pada PPAT, belum tegasnya batas konseptual antara “memberikan jasa tanpa memungut biaya” dengan biaya yang timbul berdasarkan rezim hukum lain. Keadaan tersebut menimbulkan ruang diskresi yang berpotensi menghasilkan perbedaan penerapan terhadap keadaan yang sama. Oleh karena itu, karakter kekaburan norma dalam penelitian ini terletak pada ketiadaan parameter operasional dan mekanisme verifikasi yang dapat mengkonkretkan unsur “orang yang tidak mampu” secara objektif dan konsisten, bukan pada ketiadaan norma kewajibannya. Konstruksi tersebut selanjutnya menjadi dasar untuk merumuskan konsep kriteria penerima yang tidak hanya bertumpu pada status kemiskinan, tetapi menggunakan parameter yang lebih proporsional berdasarkan kemampuan membayar dan kondisi sosial yang relevan.

3.2 Konsep Pengaturan Kriteria Orang yang Tidak Mampu dalam Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma oleh Notaris dan PPAT Berdasarkan Nilai Keadilan dan Kemanfaatan Hukum

3.2.1 Analisis Kriteria Orang yang Tidak Mampu dalam Perspektif Keadilan dan Kemanfaatan Hukum

Berdasarkan perspektif Teori Keadilan yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum pada hakikatnya harus mampu mewujudkan keseimbangan antara keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Ketiga nilai tersebut tidak dapat dipisahkan karena hukum yang hanya memberikan kepastian tanpa keadilan akan kehilangan legitimasi sosial, sedangkan hukum yang hanya mengejar keadilan tanpa kepastian akan menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya. Oleh karena itu, menurut Radbruch, pembentuk peraturan perundang-undangan harus merumuskan norma secara jelas agar mampu memberikan perlindungan yang proporsional kepada seluruh subjek hukum yang diaturnya.²¹ Dalam konteks penelitian ini, keadilan tidak hanya harus dipandang dari perspektif masyarakat sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma, tetapi juga dari perspektif Notaris dan PPAT sebagai pejabat umum yang dibebani kewajiban oleh negara. Dengan demikian, konsep keadilan yang dimaksud bukan sekadar memberikan hak kepada masyarakat yang tidak mampu, melainkan juga memastikan bahwa kewajiban yang dibebankan kepada Notaris dan PPAT dilaksanakan berdasarkan parameter yang objektif, dapat dipertanggungjawabkan, dan tidak menimbulkan perlakuan yang berbeda terhadap subjek hukum dalam kondisi yang sama.

²¹ Firdaus, Muhammad Bintang. 2024. *Loc. Cit.*

Dari sudut pandang masyarakat, keadilan menghendaki agar setiap orang yang benar-benar berada dalam kondisi ekonomi tidak mampu memperoleh kesempatan yang sama untuk mengakses pelayanan hukum. Prinsip tersebut sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menjamin persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum serta hak atas kepastian hukum yang adil. Akan tetapi, tanpa adanya indikator yang jelas mengenai status “orang yang tidak mampu”, terdapat kemungkinan seseorang yang secara ekonomi sebenarnya mampu tetap memperoleh pelayanan hukum secara cuma-cuma, sementara pihak lain yang lebih membutuhkan justru tidak memperoleh pelayanan tersebut. Keadaan demikian tidak mencerminkan keadilan distributif karena distribusi manfaat hukum tidak diberikan berdasarkan ukuran yang objektif. Sebaliknya, apabila terdapat pengaturan mengenai indikator ekonomi, mekanisme pembuktian, dan tata cara verifikasi yang jelas, maka hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan hukum akan terlindungi secara lebih proporsional dan akuntabel.²²

Di sisi lain, keadilan juga harus diberikan kepada Notaris dan PPAT sebagai pejabat umum yang menjalankan jabatan secara mandiri. Berbeda dengan aparatur sipil negara atau penyelenggara bantuan hukum yang memperoleh dukungan pendanaan dari negara berdasarkan UU Bantuan Hukum beserta Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, Notaris dan PPAT pada prinsipnya tidak menerima gaji maupun pendapatan tetap yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).²³ Penghasilan Notaris diperoleh melalui honorarium sebagaimana diatur dalam Pasal 36 UUJN, sedangkan honorarium PPAT diatur dalam Pasal 31 PP 24 Tahun 2016. Honorarium tersebut merupakan sumber utama pembiayaan operasional kantor, termasuk pembayaran gaji pegawai, pemeliharaan sarana dan prasarana, pengelolaan protokol, penggunaan sistem elektronik, biaya administrasi, hingga kewajiban perpajakan yang melekat pada penyelenggaraan jabatan.²⁴ Oleh karena itu, apabila kewajiban memberikan jasa hukum secara cuma-cuma diterapkan tanpa adanya parameter yang jelas mengenai penerima layanan, maka potensi ketidakseimbangan antara kewajiban jabatan dan keberlangsungan operasional kantor Notaris maupun PPAT akan semakin besar. Penelitian Agritya Dinda Puspita dalam *Officium Notarium* juga menunjukkan bahwa salah satu faktor penghambat implementasi Pasal 37 UUJN adalah kebutuhan Notaris untuk memenuhi kebutuhan hidup serta membiayai operasional kantor, di samping belum optimalnya pemahaman masyarakat mengenai hak memperoleh jasa hukum secara cuma-cuma.²⁵

Analisis tersebut menunjukkan bahwa penerapan asas keadilan tidak dapat dimaknai hanya sebagai kewajiban membebaskan honorarium kepada setiap orang yang mengaku tidak mampu. Keadilan justru menuntut adanya standar objektif yang

²² Rangkuti, Liza Hafidzah Yusuf, and Orin Sabrina Pane. "Nilai keadilan sebagai landasan pembentukan Undang-Undang Bantuan Hukum guna mewujudkan akses terhadap keadilan." *Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues* 3, no. 1 (2024): 1-11.

²³ Rahmat, Rahmat. "Pelaksanaan pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma bagi terdakwa yang tidak mampu." *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Amsir* 1, no. 1 (2022): 131-138.

²⁴ Astuti, Asri Muji. "Honorarium Notaris Sebagai Upaya Untuk Melindungi Hak Notaris Guna Kepastian Dan Keadilan." PhD diss., Brawijaya University, 2016.

²⁵ Puspita, Agritya Dinda. "Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemberian Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma di Kota Surakarta." *Officium Notarium* 2, no. 1 (2022): 130-139.

mampu membedakan antara masyarakat yang benar-benar memenuhi kriteria tidak mampu dengan masyarakat yang secara ekonomi masih memiliki kemampuan untuk membayar jasa hukum. Dengan demikian, pengaturan mengenai kriteria penerima jasa hukum secara cuma-cuma merupakan instrumen untuk mewujudkan keadilan yang seimbang (*balanced justice*), yaitu keadilan yang melindungi hak masyarakat memperoleh akses terhadap pelayanan hukum sekaligus memberikan perlindungan terhadap Notaris dan PPAT dalam menjalankan kewajiban jabatannya.

Selain dianalisis melalui teori keadilan, persoalan ini juga perlu ditinjau berdasarkan Teori Kemanfaatan Hukum yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham. Bentham berpendapat bahwa hukum yang baik adalah hukum yang mampu menghasilkan manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness of the greatest number*). Oleh karena itu, setiap pembentukan norma hukum harus mempertimbangkan efektivitas pelaksanaannya serta manfaat yang ditimbulkan bagi seluruh pihak yang dikenai oleh norma tersebut.²⁶ Dalam konteks kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma, kemanfaatan hukum tidak hanya diukur dari terpenuhinya hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan hukum, tetapi juga dari kemampuan norma tersebut untuk dilaksanakan secara berkelanjutan oleh Notaris dan PPAT tanpa mengganggu fungsi pelayanan publik yang dijalankan.

Apabila dikaitkan dengan kondisi empiris jabatan Notaris dan PPAT, keberadaan norma yang belum memberikan parameter mengenai kriteria orang yang tidak mampu justru berpotensi mengurangi kemanfaatan hukum. Hal tersebut disebabkan karena setiap Notaris dan PPAT harus melakukan penilaian sendiri terhadap kondisi ekonomi penghadap tanpa adanya pedoman yang seragam. Di satu sisi, keadaan tersebut dapat menimbulkan keraguan dalam menentukan apakah seseorang benar-benar memenuhi syarat sebagai penerima jasa hukum secara cuma-cuma. Di sisi lain, tidak adanya standar tersebut juga berpotensi dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang sebenarnya mampu secara ekonomi untuk memperoleh pembebasan honorarium. Akibatnya, tujuan pembentuk undang-undang untuk memperluas akses terhadap pelayanan hukum tidak tercapai secara optimal karena tidak didukung oleh mekanisme yang mampu menjamin ketepatan sasaran penerima manfaat.

Apabila dibandingkan dengan pengaturan bantuan hukum berdasarkan UU Bantuan Hukum, terlihat bahwa kemanfaatan hukum dibangun melalui suatu sistem yang utuh, yaitu adanya pengaturan mengenai kriteria penerima bantuan hukum, mekanisme verifikasi, organisasi pemberi bantuan hukum yang terakreditasi, serta dukungan pendanaan negara melalui APBN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, dalam pengaturan jabatan Notaris dan PPAT, negara hanya menetapkan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma tanpa membentuk instrumen normatif yang mengatur secara rinci mengenai kriteria penerima maupun mekanisme pelaksanaannya. Perbedaan konstruksi tersebut menunjukkan bahwa meskipun kedua rezim sama-sama bertujuan memperluas akses terhadap keadilan (*access to justice*), tingkat kemanfaatan hukum yang dihasilkan masih berbeda karena rezim bantuan hukum telah dilengkapi dengan perangkat pendukung yang memungkinkan norma diterapkan secara lebih efektif.

Selain dapat dibandingkan dengan pengaturan bantuan hukum, frasa "orang yang tidak mampu" dalam Pasal 37 UUDN serta Pasal 32 PP 24 Tahun 2016 juga perlu dianalisis melalui perbandingan dengan berbagai peraturan perundang-undangan

²⁶ Hananto, V. Andri. "Utilitarianisme dan keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 32, no. 1 (2025): 72-98.

yang mengatur mengenai kategori masyarakat berdasarkan kondisi sosial ekonomi. Perbandingan tersebut penting untuk mengetahui apakah istilah "orang yang tidak mampu" yang digunakan dalam kedua ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai ketidakmampuan secara ekonomi, atau justru mencakup bentuk ketidakmampuan lainnya yang bersifat non-ekonomi. Sampai saat ini, baik UU Jabatan Notaris maupun Peraturan Pemerintah mengenai Jabatan PPAT tidak memberikan penjelasan resmi mengenai makna istilah tersebut, sehingga ruang lingkup penerapannya masih terbuka terhadap berbagai penafsiran.

Salah satu pengaturan yang relevan adalah "Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang". Dalam Pasal 1 angka 1, undang-undang tersebut mendefinisikan fakir miskin sebagai orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi dirinya dan/atau keluarganya. Selanjutnya, Pasal 1 angka 2 mendefinisikan penanganan fakir miskin sebagai upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program, dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta pemenuhan kebutuhan dasar. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa pembentuk undang-undang telah memberikan definisi yuridis yang jelas mengenai siapa yang dapat dikategorikan sebagai fakir miskin, bahkan mengaitkannya secara langsung dengan kemampuan memenuhi kebutuhan dasar.²⁷

Pengaturan lain dapat ditemukan dalam UU Bantuan Hukum. Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miskin. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 5, yang pada pokoknya menentukan bahwa penerima bantuan hukum adalah setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri. Selanjutnya, ketentuan tersebut diimplementasikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013, yang mensyaratkan adanya pembuktian status ekonomi melalui dokumen tertentu, seperti Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) atau dokumen lain yang menunjukkan bahwa pemohon merupakan penerima program bantuan sosial pemerintah. Dengan demikian, rezim bantuan hukum tidak hanya menggunakan istilah "orang miskin", tetapi juga menyediakan indikator normatif mengenai cara membuktikan status tersebut sehingga dapat diterapkan secara objektif.²⁸

Dalam praktik administrasi pemerintahan, pengelompokan masyarakat berdasarkan kondisi ekonomi juga dilakukan melalui Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang penyelenggaraannya berada di bawah kewenangan Kementerian Sosial. Setelah berlakunya Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional (DTSN), pemerintah mulai mengintegrasikan berbagai basis data sosial ke dalam sistem Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional

²⁷ Kusumawati, Mustika Prabaningrum. "Peranan dan Kedudukan Lembaga Bantuan Hukum sebagai Access to Justice bagi Orang Miskin." *Arena Hukum* 9, no. 2 (2016): 190-206.

²⁸ Afifah, Anggun Aulia. "Kewenangan Ketua Rukun Tetangga Dalam Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu di Kelurahan Mangkoso." PhD diss., IAIN Parepare, 2023.

(DTSEN) sebagai acuan utama penetapan sasaran berbagai program bantuan sosial.²⁹ Kehadiran DTSEN menunjukkan bahwa negara sebenarnya telah memiliki instrumen administratif untuk mengidentifikasi masyarakat berdasarkan tingkat kesejahteraan ekonominya. Namun demikian, baik UU Jabatan Notaris maupun PP Jabatan PPAT tidak memberikan rujukan apakah data tersebut dapat dijadikan dasar dalam menentukan pihak yang berhak memperoleh jasa hukum secara cuma-cuma.

Apabila seluruh pengaturan tersebut dibandingkan, terlihat bahwa istilah "orang yang tidak mampu" sebagaimana digunakan dalam UUJN dan PP Jabatan PPAT justru merupakan istilah yang paling umum dan paling sedikit memperoleh penjelasan normatif. Pembentuk undang-undang tidak menggunakan istilah "fakir miskin", "orang miskin", atau "masyarakat miskin" sebagaimana telah dikenal dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Akibatnya, muncul pertanyaan yuridis mengenai cakupan makna "tidak mampu" yang dimaksud oleh pembentuk undang-undang. Apakah yang dimaksud adalah ketidakmampuan secara ekonomi, sehingga harus diukur berdasarkan tingkat kesejahteraan atau pendapatan seseorang, atautkah yang dimaksud juga mencakup ketidakmampuan dalam arti lain, misalnya ketidakmampuan karena kondisi fisik, mental, sosial, atau keadaan tertentu yang mengakibatkan seseorang mengalami kesulitan memperoleh pelayanan hukum. Ketiadaan penjelasan mengenai ruang lingkup tersebut menyebabkan norma menjadi terbuka terhadap berbagai penafsiran, padahal frasa tersebut merupakan unsur yang menentukan lahirnya kewajiban Notaris dan PPAT untuk memberikan jasa hukum secara cuma-cuma.

Dari perspektif interpretasi hukum, penggunaan istilah yang berbeda dalam peraturan perundang-undangan pada prinsipnya menunjukkan adanya kehendak pembentuk undang-undang untuk membedakan makna hukum dari setiap istilah yang digunakan. Oleh karena itu, penggunaan frasa "orang yang tidak mampu" dalam UU Jabatan Notaris dan PP Jabatan PPAT tidak dapat serta-merta disamakan dengan "fakir miskin" atau "orang miskin" tanpa adanya dasar normatif yang tegas. Sebaliknya, apabila pembentuk undang-undang memang bermaksud menjadikan kondisi ekonomi sebagai satu-satunya indikator penerima jasa hukum secara cuma-cuma, maka seharusnya norma tersebut memberikan rujukan terhadap indikator yang telah dikenal dalam sistem hukum nasional atau setidaknya menetapkan parameter yang dapat digunakan secara seragam. Dengan demikian, kebutuhan akan pengaturan lebih lanjut bukan dimaksudkan untuk menciptakan norma baru, melainkan untuk memberikan kejelasan terhadap norma yang telah ada sehingga memenuhi nilai kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana menjadi tujuan pembentukan hukum.

3.2.2 Konsep Ideal Pengaturan Kriteria Orang yang Tidak Mampu sebagai Penerima Jasa Hukum Secara Cuma-Cuma oleh Notaris dan PPAT

Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UUJN) menentukan bahwa Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Ketentuan yang sejalan terdapat dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016

²⁹ Kementerian Sosial Republik Indonesia. "Cara Terdaftar di DTKS dan Mendapatkan Bantuan Sosial." Diakses 17 Juli 2026. <https://kemensos.go.id/cara-terdaftar-di-dtks-dan-mendapatkan-bantuan-sosial>.

(selanjutnya disebut PP Jabatan PPAT), yang mewajibkan PPAT dan PPAT Sementara memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu. Persoalan utama dari kedua ketentuan tersebut bukan terletak pada keberadaan kewajibannya, melainkan pada belum adanya parameter yang dapat digunakan secara objektif untuk menentukan keadaan “tidak mampu” sebagai kondisi yang melahirkan hak untuk memperoleh jasa secara cuma-cuma.³⁰

Kriteria tersebut tidak tepat apabila hanya didasarkan pada status kemiskinan. Istilah “orang yang tidak mampu” dalam Pasal 37 UUJN dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT mempunyai cakupan yang lebih kontekstual karena ketidakmampuan tersebut berkaitan dengan kemampuan seseorang memperoleh jasa Notaris atau PPAT. Seseorang dapat saja tidak termasuk dalam kategori miskin menurut suatu klasifikasi kesejahteraan, tetapi pada keadaan tertentu tidak memiliki kemampuan aktual untuk membayar honorarium karena kehilangan penghasilan, beban pengobatan yang besar, tanggungan keluarga, atau keadaan khusus lainnya. Sebaliknya, seseorang yang tercatat dalam suatu basis data kesejahteraan sosial tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa yang bersangkutan tidak mampu membayar setiap jenis pelayanan hukum. Oleh karena itu, kriteria yang dibangun lebih tepat menggunakan pendekatan kemampuan membayar (*ability to pay*) yang dikaitkan dengan kondisi ekonomi dan keadaan khusus, tanpa mengabaikan indikator kesejahteraan sosial yang telah tersedia.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dapat digunakan sebagai rujukan fungsional dalam membangun mekanisme tersebut. Pasal 5 ayat (1) UU Bantuan Hukum menentukan bahwa penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri, sedangkan Pasal 5 ayat (2) menguraikan hak dasar tersebut meliputi pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, dan/atau perumahan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kondisi ekonomi seseorang dapat dinilai melalui indikator yang lebih konkret. Namun, konstruksi tersebut tidak dapat diterapkan secara identik kepada Notaris dan PPAT karena UU Bantuan Hukum mengatur mekanisme bantuan hukum yang berbeda dengan kewajiban jabatan Notaris dan PPAT. Dengan demikian, indikator kemiskinan dapat berfungsi sebagai salah satu indikator, tetapi tidak dapat menjadi satu-satunya ukuran “tidak mampu” dalam konteks Pasal 37 UUJN dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT.

Pembuktian terhadap kondisi tersebut juga tidak seharusnya bergantung secara mutlak pada Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM). SKTM dapat ditempatkan sebagai salah satu alat bukti administratif, tetapi keberadaannya tidak secara otomatis membuktikan bahwa pemohon selalu memenuhi kriteria penerima jasa cuma-cuma. Hal ini disebabkan kondisi ekonomi bersifat dinamis dan keterangan administratif tertentu belum tentu menggambarkan kemampuan aktual seseorang pada saat jasa hukum diperlukan. Oleh karena itu, data kesejahteraan sosial atau dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi berwenang dapat ditempatkan sebagai bukti utama, sedangkan SKTM, kartu atau dokumen bantuan sosial, serta dokumen lain yang relevan dapat digunakan sebagai bukti alternatif atau pendukung³¹

³⁰ Afifah, Anggung Aulia. 2023. *Loc. Cit.*

³¹ Pemerintah Kalurahan Patalan. "Syarat Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) di Kalurahan." Website Resmi Kalurahan Patalan, 31 Juli 2025. Diakses 17 Juli 2026. <https://patalan.bantulkab.go.id/first/artikel/1731--Syarat-Pengurusan-Surat-Keterangan-Tidak-Mampu--SKTM--di-Kalurahan>.

Konstruksi tersebut dapat diperkuat dengan mekanisme verifikasi. Apabila data administratif menunjukkan kondisi tidak mampu dan tidak terdapat keadaan yang menimbulkan keraguan, data tersebut dapat menjadi dasar pemberian jasa secara cuma-cuma. Apabila kondisi faktual pemohon berbeda dengan data administratif atau terdapat keadaan khusus yang tidak tercermin dalam data tersebut, diperlukan bukti tambahan yang dapat menjelaskan kondisi aktual pemohon. Verifikasi demikian tidak dimaksudkan untuk menjadikan Notaris atau PPAT sebagai lembaga yang menetapkan status sosial-ekonomi seseorang, melainkan sebagai pemeriksaan administratif terhadap terpenuhi atau tidaknya persyaratan untuk memperoleh pembebasan honorarium atau biaya jasa berdasarkan kewajiban jabatan.

Model tersebut sekaligus memberikan batas terhadap diskresi Notaris dan PPAT. Notaris atau PPAT tidak seharusnya dapat menerima atau menolak permohonan hanya berdasarkan penilaian subjektif, tetapi keputusan tersebut harus mempunyai dasar administratif yang dapat ditelusuri. Apabila permohonan dinyatakan tidak memenuhi kriteria, alasan penolakan perlu dicatat dalam administrasi pelayanan. Sebaliknya, apabila permohonan diterima berdasarkan keadaan khusus yang tidak tercermin dalam data kesejahteraan sosial, dasar verifikasinya juga perlu dicatat. Pencatatan tersebut diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan oleh pemohon yang sebenarnya mampu sekaligus mencegah penolakan secara tidak tepat oleh Notaris atau PPAT.³²

Persoalan lain yang perlu ditegaskan adalah ruang lingkup pembebasan. Pasal 32 ayat (1) PP Jabatan PPAT mengatur uang jasa (*honorarium*) PPAT dan PPAT Sementara secara tersendiri, sedangkan Pasal 32 ayat (2) menggunakan frasa "memberikan jasa tanpa memungut biaya". Perbedaan formulasi tersebut tidak dapat ditafsirkan bahwa seluruh biaya yang timbul dari suatu perbuatan hukum otomatis menjadi tanggungan PPAT. Pajak, PNPB, biaya pelayanan pertanahan, dan pembayaran lainnya mempunyai sumber kewajiban masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan dan subjek hukum yang berbeda. Oleh karena itu, pembebasan jasa secara cuma-cuma pada prinsipnya harus diarahkan pada honorarium atau imbalan jasa Notaris dan PPAT, sedangkan pembebasan terhadap kewajiban pembayaran lainnya hanya dapat dilakukan apabila terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara khusus memberikan pembebasan.

Dengan konstruksi tersebut, kewajiban pemberian jasa secara cuma-cuma Notaris dan PPAT tetap dipertahankan sebagai kewajiban yang melekat pada jabatan, tetapi pelaksanaannya tidak boleh menghasilkan ketidakjelasan mengenai beban biaya yang sebenarnya berada di luar kewenangan Notaris atau PPAT. Pemisahan antara jasa jabatan dan kewajiban pembayaran berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya diperlukan agar perlindungan terhadap masyarakat tidak sekaligus menimbulkan pembebanan kewajiban yang tidak mempunyai dasar hukum kepada Notaris dan PPAT. Konsep ideal tersebut dapat dirumuskan dalam norma mengenai kriteria penerima sebagai berikut:

"Orang yang tidak mampu adalah orang yang berdasarkan kondisi ekonomi dan/atau keadaan khusus secara wajar tidak memiliki kemampuan untuk membayar honorarium"

³² Hermawan, I. Komang Dodyk Ari, and I. Gede Surata. "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng." *Kertha Widya* 8, no. 2 (2021): 107-126.

atas jasa Notaris atau PPAT tanpa mengurangi pemenuhan kebutuhan dasar dirinya dan/atau keluarganya."

Ketentuan mengenai pembuktian dapat dirumuskan:

"Kondisi tidak mampu dibuktikan dengan data kesejahteraan sosial atau dokumen resmi yang diterbitkan oleh pejabat atau instansi yang berwenang. Dalam hal kondisi aktual tidak tercermin dalam data administratif tersebut, keadaan tidak mampu dapat dibuktikan dengan dokumen pendukung lain yang dapat diverifikasi."

Selanjutnya, untuk menghindari penafsiran bahwa seluruh biaya otomatis dibebaskan, dapat dirumuskan:

"Pemberian jasa secara cuma-cuma meliputi pembebasan honorarium atau imbalan jasa Notaris dan PPAT dan tidak meliputi pajak, PNBP, biaya pelayanan pertanahan, atau kewajiban pembayaran lainnya yang berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi kewajiban pihak yang bersangkutan, kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan."

Rumusan tersebut lebih memberikan kepastian karena memisahkan kriteria penerima, pembuktian, dan ruang lingkup pembebasan. Frasa "kondisi ekonomi dan/atau keadaan khusus" memberikan ruang terhadap keadaan faktual yang tidak selalu dapat ditangkap oleh indikator kemiskinan formal, sedangkan kewajiban pembuktian melalui data atau dokumen yang dapat diverifikasi mencegah penentuan status berdasarkan pengakuan sepihak. Pada saat yang sama, pembatasan terhadap honorarium atau imbalan jasa menjaga agar kewajiban pemberian jasa secara cuma-cuma tetap berada dalam lingkup kewajiban jabatan Notaris dan PPAT. Dengan demikian, konsep ideal pengaturan kriteria orang yang tidak mampu tidak hanya memberikan ukuran mengenai siapa yang berhak, tetapi juga menentukan bagaimana kondisi tersebut dibuktikan dan bagaimana pembebasan jasa diberikan. Konstruksi ini menciptakan keseimbangan antara akses masyarakat tidak mampu terhadap pelayanan hukum, kepastian bagi Notaris dan PPAT dalam melaksanakan kewajiban jabatan, serta kejelasan mengenai biaya yang secara hukum tetap menjadi tanggung jawab pihak yang bersangkutan.

4. Kesimpulan

Pengaturan kewajiban pemberian jasa hukum secara cuma-cuma oleh Notaris dan PPAT telah memiliki dasar normatif melalui Pasal 37 UUJN dan Pasal 32 PP Jabatan PPAT, tetapi belum memberikan parameter operasional yang memadai mengenai "orang yang tidak mampu" sebagai kondisi yang melahirkan kewajiban tersebut. Kekaburan terutama terletak pada tidak adanya kriteria objektif mengenai kondisi tidak mampu, mekanisme pembuktian dan verifikasi, serta batas ruang lingkup jasa atau biaya yang dibebaskan. Perbedaan formulasi antara "jasa hukum secara cuma-cuma" dalam UUJN dan "pelayanan tanpa memungut biaya" dalam PP Jabatan PPAT juga menunjukkan perlunya penegasan bahwa kewajiban tersebut berkaitan dengan jasa atau honorarium jabatan, bukan secara otomatis seluruh biaya yang timbul dari suatu perbuatan hukum. Dengan demikian, persoalan normatifnya bukan semata-mata ketiadaan kewajiban, melainkan ketiadaan parameter operasional yang menjamin penerapan kewajiban secara seragam dan dapat dipertanggungjawabkan.³³

³³ Aradila Caesar Ifmaini Idris, *Pro Bono: Prinsip & Praktik di Indonesia* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019), h. 54

Konsep ideal pengaturan kriteria orang yang tidak mampu perlu menggunakan pendekatan kemampuan membayar (*ability to pay*) dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan/atau keadaan khusus yang menyebabkan seseorang secara wajar tidak mampu membayar honorarium tanpa mengurangi pemenuhan kebutuhan dasar dirinya dan/atau keluarganya. Pembuktiannya dilakukan melalui data kesejahteraan sosial atau dokumen resmi sebagai bukti utama, sedangkan SKTM, dokumen bantuan sosial, dan bukti lain yang dapat diverifikasi ditempatkan sebagai bukti alternatif atau pendukung, sehingga SKTM tidak menjadi bukti yang bersifat absolut. Dalam hal terdapat kondisi khusus yang tidak tercermin dalam data administratif, dapat dilakukan verifikasi tambahan yang dicatat oleh Notaris atau PPAT. Model pengaturan tersebut perlu menegaskan bahwa pembebasan hanya mencakup honorarium atau imbalan jasa Notaris dan PPAT, sedangkan pajak, PNPB, biaya pelayanan pertanahan, dan kewajiban pembayaran lainnya tetap mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, kecuali terdapat ketentuan khusus yang memberikan pembebasan. Dengan konstruksi tersebut, pengaturan mampu memberikan kepastian mengenai siapa yang berhak, bagaimana statusnya dibuktikan, bagaimana verifikasi dilakukan, dan apa saja yang dibebaskan, sekaligus menjaga keseimbangan antara akses masyarakat terhadap pelayanan hukum dan kepastian bagi Notaris serta PPAT dalam melaksanakan kewajiban jabatannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Budidarmo, Widodo. *Hukum Kenotariatan di Indonesia: Teori dan Praktik*. CV Insight Media, 2026.
- Diantha, I Made Pasek, Ni Ketut Supasti Dharmawan, dan I Gede Artha. *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Disertasi*. Denpasar: Swasta Nulus, 2018.
- Efendi, Jonaedi, dan Prasetyo Rijadi. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Edisi 2. Jakarta: Kencana, 2023.
- Genn, Hazel. *Judging Civil Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Idris, Aradila Caesar Ifmaini. *Pro Bono: Prinsip & Praktik di Indonesia*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.
- Margono, Rudi. *Pasal Karet dan Kepastian Hukum: Kritik terhadap Delik Formal*. Profesor Rudi Margono, 2026.
- Moechthar, Oemar. *Hukum Kenotariatan: Teknik Pembuatan Akta Notaris dan PPAT*. Jakarta: Prenada Media, 2024.
- Tarigan, Ridwan Syaidi. *Menuju Negara Hukum yang Berkeadilan*. Ruang Karya Bersama, 2024.
- van de Gronden, Johan W. et al. *Developments in Services of General Interest*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2011.

Jurnal

- Aulia, Fikri. "Implementasi Bantuan Hukum oleh Notaris secara Cuma-Cuma kepada Orang yang Tidak Mampu." *Officium Notarium* 1, no. 2 (2021): 305–316.
- Borman, M. Syahrul. "Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dalam Perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris." *Kedudukan Notaris Sebagai Pejabat Umum Dalam Perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris* 3, no. 1 (2019).
- Firdaus, Muhammad Bintang. "Dialektika Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Perspektif Gustav Radbruch pada Hukum Indonesia." *Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2025): 357–367.

- Hakim, Muhammad Difa Sirojul, dan Budi Santoso. "Analisis Kewajiban Notaris dalam Memberikan Jasa Hukum kepada Orang yang Tidak Mampu." *Law, Development and Justice Review* 8, no. 3 (2025): 274–293.
- Hananto, V. Andri. "Utilitarianisme dan Keseimbangan antara Kepentingan Umum dan Kepentingan Individu." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 32, no. 1 (2025): 72–98.
- Hartono, Hartono, Achmad Fahrudin, dan Ajis Supangat. "Analisis Tujuan dan Fungsi Hukum dalam Mewujudkan Ketertiban dan Keadilan Sosial." *Al-Usroh: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 4, no. 1 (2026): 41–51.
- Hermawan, I. Komang Dodyk Ari, dan I. Gede Surata. "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng." *Kertha Widya* 8, no. 2 (2021): 107–126.
- Khalid, Afif, dan Dadin Eka Saputra. "Tinjauan Yuridis tentang Paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum." *Al-Adl: Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2019): 103–113.
- Kusumawati, Mustika Prabaningrum. "Peranan dan Kedudukan Lembaga Bantuan Hukum sebagai *Access to Justice* bagi Orang Miskin." *Arena Hukum* 9, no. 2 (2016): 190–206.
- Limbong, Tania Mayshara, Ayu Trisna Dewi, dan Rina Melati Sitompul. "Tanggung Jawab PPAT atas Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada Akta Jual Beli Tanah dan Bangunan di Kota Medan." *Law Jurnal* 3, no. 1 (2022): 57–69.
- Ningsih, Dwi Augustia, Budi Ginting, Suprayitno Suprayitno, dan Faisal Akbar Nasution. "Implementasi Fungsi Pejabat Publik yang Dapat Diemban oleh Notaris dalam Menjalankan Kewenangannya sebagai Pejabat Umum." *Jurnal Notarius* 1, no. 2 (2022).
- Puspita, Agritya Dinda. "Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Pasal 37 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemberian Jasa Hukum secara Cuma-Cuma di Kota Surakarta." *Officium Notarium* 2, no. 1 (2022): 130–139.
- Rahmat, Rahmat. "Pelaksanaan Pemberian Bantuan Hukum secara Cuma-Cuma bagi Terdakwa yang Tidak Mampu." *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Amsir* 1, no. 1 (2022): 131–138.
- Rahmawati, Mega Annisa, dan Sri Wahyuni. "Kontroversi Layanan PPAT dalam Keabsahan Proses Pembuatan Akta Peralihan Hak atas Tanah." *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat* 3, no. 1 (2025): 1–17.
- Rangkuti, Liza Hafidzah Yusuf, dan Orin Sabrina Pane. "Nilai Keadilan sebagai Landasan Pembentukan Undang-Undang Bantuan Hukum guna Mewujudkan Akses terhadap Keadilan." *Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues* 3, no. 1 (2024): 1–11.
- Rohman, Miftakur. "Modernisasi Peradilan melalui E-Litigasi dalam Perspektif Utilitarianisme Jeremy Bentham." *MIYAH: Jurnal Studi Islam* 16, no. 2 (2020): 288–301.
- Sari, Affa Bunga, Herbasuki Nurcahyanto, dan Hesti Lestari. "Kualitas Pelayanan dalam Pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) pada Program Bantuan Sosial (BANSOS)." *Journal of Public Policy and Management Review* 13, no. 2 (2024).
- Wiratama, Madi Alit Handra Putra, I. Nyoman Surata, dan I. Komang Kawi Arta. "Implementasi Kewajiban Notaris Memberikan Jasa Hukum di Bidang

Kenotariatan secara Cuma-Cuma kepada Orang yang Tidak Mampu (Studi di Kantor Notaris Komang Hendy Prabawa, S.H., M.Kn.)." *Kertha Widya* 12, no. 1 (2024): 127-144.

C. Disertasi/Tesis

- Afifah, Anggung Aulia. "Kewenangan Ketua Rukun Tetangga dalam Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu di Kelurahan Mangkoso." Skripsi, IAIN Parepare, 2023.
- Agustina, Histy Tria. "Optimalisasi Pelaksanaan Tanggung Jawab Notaris dalam Memberikan Pelayanan Sosial kepada Masyarakat yang Tidak Mampu di Kabupaten Kendal." Disertasi, Universitas Islam Sultan Agung, 2025.
- Astuti, Asri Muji. "Honorarium Notaris sebagai Upaya untuk Melindungi Hak Notaris guna Kepastian dan Keadilan." Disertasi, Universitas Brawijaya, 2016.

Sumber Internet

- Kementerian Sosial Republik Indonesia. "Cara Terdaftar di DTKS dan Mendapatkan Bantuan Sosial." Diakses 17 Juli 2026. <https://kemensos.go.id/cara-terdaftar-di-dtk-s-dan-mendapatkan-bantuan-sosial>.
- Pemerintah Kalurahan Patalan. "Syarat Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) di Kalurahan." Website Resmi Kalurahan Patalan. 31 Juli 2025. Diakses 17 Juli 2026. <https://patalan.bantulkab.go.id/first/artikel/1731--Syarat-Pengurusan-Surat-Keterangan-Tidak-Mampu--SKTM--di-Kalurahan>.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) (*Staatsblad* Tahun 1941 Nomor 44).
- Rechtsreglement voor de Buitengewesten* (RBg) (*Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 227).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856).
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5248).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893).
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5421).
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli atas Tanah dan/atau Bangunan beserta Perubahannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5916).
- Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 351, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5804).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630).
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional.