

**PERAN PPAT DALAM MENINGKATKAN KESADARAN HUKUM
MASYARAKAT UNTUK MELAKUKAN PENDAFTARAN HAK ATAS
TANAH BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24
TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH
DI KABUPATEN PATI**

TESIS



Oleh :

Widyawati, S.H.

N.I.M : MKN03X17533

Program Studi : Magister Kenotariatan

PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2019

**PERAN PPAT DALAM MENINGKATKAN KESADARAN HUKUM
MASYARAKAT UNTUK MELAKUKAN PENDAFTARAN HAK ATAS
TANAH BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24
TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH
DI KABUPATEN PATI**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna
mencapai derajat S2 dalam Kenotariatan**

Oleh :

Widyawati, S.H.

N.I.M : MKN03X17533

Program Studi : Magister Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2019**

**PERAN PPAT DALAM MENINGKATKAN KESADARAN HUKUM
MASYARAKAT UNTUK MELAKUKAN PENDAFTARAN HAK ATAS
TANAH BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24
TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH
DI KABUPATEN PATI**

TESIS

Oleh :

Widyawati, S.H.

N.I.M : MKN03X17533

Program Studi : Magister Kenotariatan

Disetujui oleh:
Pembimbing I
Tanggal,


Prof. Dr. H. Gunarto, SH., SE., Akt., M.Hum

NIDN : 0605036205

Pembimbing II
Tanggal,


Dr. H. Widhi Handoko, SH., Sp.N

NIDN : 168896160017

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2 Kenotariatan (M.Kn))




Dr. H. Ahmad Khisni, S.H., M.H

NIDN : 060485701

**PERAN PPAT DALAM MENINGKATKAN KESADARAN HUKUM
MASYARAKAT UNTUK MELAKUKAN PENDAFTARAN HAK ATAS
TANAH BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24
TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH
DI KABUPATEN PATI**

TESIS

Oleh:

Widyawati, S.H.

**N.I.M : MKN03X17533
Program Studi : Magister Kenotariatan**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal : Februari 2019
Dan dinyatakan : LULUS

Tim penguji
Ketua,

Dr. H. Ahmad Khisni, S.H., M.H
NIDN : 060485701

Anggota. I


Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE., Akt., M.Hum
NIDN : 0605036205

Anggota. II


Dr. H. Widhi Handoko, SH., Sp.N
NIDN : 168896160017

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan




Dr. H. Ahmad Khisni, S.H., M.H
NIDN : 060485701

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertandatangan di bawah ini,

Nama : Widyawati, S.H.

NIM. : MKN03X17533

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis ini benar- benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain dirujuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peaturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut

Semarang, 15 Februari 2019

Yang Menyatakan



Widyawati, S.H.
MKN03X17533

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini

N a m a : Widyawati, S.H.

N I M : MKN03X17533

Program Studi : Magister KeNotarisatan

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir / Skripsi / Tesis / Disertasi~~* dengan judul :

PERAN PPAT DALAM MENINGKATKAN KESADARAN HUKUM MASYARAKAT UNTUK MELAKUKAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN PATI

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 15 Februari 2019

Yang menyatakan


Widyawati, S.H.
MKN03X17533

*Coret yang tidak perlu

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“ Kebanggaan kita yang terbesar adalah bukan tidak pernah gagal, tetapi bangkit kembali setiap kita jatuh.” (Confusius)

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, tesis ini saya persembahkan kepada:

- 1. Keluarga tercinta yang selalu member motivasi saya dan member rasa kenyamanan dalam hidup saya*
- 2. Ayah Ibu saya yang senantiasa saya hormati dan taati serta selalu mendoakan saya untuk kesuksesan hidup saya di dunia dan kebahagiaan di akhirat*
- 3. Suami tercinta yang selalu memberikan kenyamanan dan kedamaian dalam hidup saya*
- 4. Handaitaulan yang senantiasa mendorong saya untuk bersemangat dalam belajar mencapai cita-cita*

KATA PENGANTAR

AssalamualaikumWr.Wb.

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT tuhan yang maha kasih sayang, atas bimbingan dan pertolongannya saya dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul "Peran Notaris PPAT dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat untuk Melakukan Pendaftaran Hak atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di KabupatenPati"

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar magister kenotariatan pada program pasca sarjana universitas islam sultan agung semarang. Dalam penyusunan tesis ini tidak lepas dari kerjasama dan bantuan berbagai pihak terkait. Sehubungan dengan hal ini saya menyampaikan banyak terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Ir. H. Prabowo Setiyawan, M.T., Ph.D., selaku Rector Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., Mhum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, selaku Dosen pembimbing I yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
3. Bapak Dr. H. Akmad Khisni, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magester Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Bapak Dr. H. Widhi Handoko, .SH, .Sp.N selaku pembimbing II yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

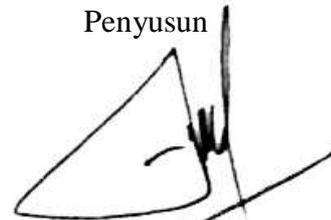
5. Bapak Ibu Dosen dan segenap staf kantor pengajaran program studi Magester Kenotariatan pasca sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu dan memberikan pelayanan dalam penyusunan tesis.
6. Semua pihak karena keterbatasan sarana tidak mungkin penulis menyebutkan satu persatu tetapi berjasa besar dalam memberikan sumbangsih untuk penyelesaian Tesis ini.

Saran dan kritik dari para pembaca guna penyempurnaan karya ilmiah ini sangat terbuka dan saya sampaikan terima kasih. saya berharap karya ilmiah ini dapat bermanfaat baik secara praktis maupun secara teoritis.

Wassalamu'alaikumWr. Wb.

Semarang, 15 Februari 2019

Penyusun



Widyawati, S.H.
MKN03X17533

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN SAMPUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	v
PERNYATAAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xiii
<i>ABSTRACT</i>	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori.....	9
F. Metode Penelitian.....	36
G. Sistematika Penulisan.....	40
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	41
A. Tinjauan Umum Notaris PPAT.....	41
1. Pengertian Notaris PPAT.....	41

B.	Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali .	44
1.	Pendaftaran Tanah	44
2.	Pengukuran Dan Pemetaan	45
3.	Pengukuran dan Pemetaan Bidang-Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran.....	45
4.	Pembuatan Daftar Tanah	46
5.	Pembuatan Surat Ukur	47
6.	Hak-Hak Baru	47
7.	Hak-Hak Lama.....	49
8.	Pembukuan Hak.....	59
C.	Tinjauan Umum Tentang Kesadaran Hukum Masyarakat	61
1.	Pengertian Kesadaran Hukum	61
2.	Sumber Kesadaran Hukum	63
3.	Faktor Penentu Kesadaran Hukum	66
4.	Pembinaan Kesadaran Hukum.....	69
D.	Tinjauan Islam Tentang Tanah	71
1.	Bumi Menurut Al-Quran	71
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		73
A.	Peran Notaris PPAT Dalam Meningkatkan Hukum Masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah	73

B. Hambatan dan solusi peran PPAT dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat untuk Melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Kabupaten Pati.....	80
C. Pembahasan	84
BAB IV PENUTUP	95
A. Kesimpulan	95
B. Saran	97
DAFTAR PUSTAKA	99

ABSTRAK

Sehubungan dengan berbagai permasalahan tentang sengketa tanah maka dalam rangka meningkatkan kesadaran Hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah perlu mengadakan penyempurnaan pada ketentuan untuk mengatur pendaftaran tanah, Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian Hukum di bidang pertanahan. Pendaftaran hak atas tanah memerlukan kesadaran hukum dari warga masyarakat. Peran notaris PPAT sangat diperlukan dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, tetapi kemudian sejauh mana hal ini telah dilakukan perlu diteliti lebih lanjut. Permasalahannya adalah bagaimana peran Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Permasalahan kedua adalah apa hambatan dan solusi peran Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati. Metode yang digunakan adalah deskriptif analitis sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan. Data yang digunakan adalah data primer, data sekunder dan data tersier yang dapat menunjang pengkajian, yang kemudian dianalisis untuk mendapat kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dikatakan belum berhasil, karena kurangnya sosialisasi dari Notaris/PPAT yang merata ke daerah-daerah pinggiran kota Pati dimana masyarakat tersebut masih buta akan hukum. Penyuluhan hukum oleh notaris hanya dilakukan untuk kliennya di kantornya sendiri, sebagai pemenuhan kewajiban berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014. Hambatan Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati yaitu faktor eksternal dan internal. Jenis kendalanya adalah mahal nya biaya terkait dengan pajak, prosedur ribet, sengketa tanah, SDM petugas, fasilitas, anggaran, medan wilayah, minimnya pengetahuan masyarakat dan jual beli tanah di bawah tangan oleh masyarakat. Solusi dari hambatan ini adalah kebijakan-kebijakan untuk dapat menghilangkan hambatan yang terjadi. Sebaiknya notaris PPAT meningkatkan kerjasama baik dengan pemerintah maupun Non Government Organization dalam meningkatkan kesadaran hukum pada masyarakat Kabupaten Pati. Notaris harus menjalin kerjasama dengan pihak lain untuk dapat meningkatkan kesadaran Hukum masyarakat seperti menjalin kerjasamanya dengan pekerja media, untuk ikut mensosialisasikan pentingnya mendaftarkan hak atas tanah supaya tidak tersedang sengketa Hukum kedepannya.

Kata Kunci: peran notaris, kesadaran hukum, pendaftaran tanah

ABSTRACT

In connection with various issues regarding land disputes, in order to increase the legal awareness of the community to register land rights, it is necessary to make improvements to the provisions for regulating land registration. This is intended to provide legal certainty in the land sector. Registration of land rights requires legal awareness from community members. The role of the PPAT notary is very much needed in increasing community legal awareness, but then the extent to which this has been done needs to be further investigated. The problem is how the role of Notary / PPAT in increasing public legal awareness in registering land rights in Pati Regency according to Government Regulation number 24 of 1997 concerning Land Registration. The second problem is what are the obstacles and solutions to the role of the Notary / PPAT in raising public legal awareness to register land rights in Pati Regency. The method used is analytical descriptive in accordance with the problems that have been formulated. The data used are primary data, secondary data and tertiary data that can support the assessment, which is then analyzed to draw conclusions. The results showed that the role of the Notary / PPAT in increasing community legal awareness to register land rights in Pati Regency according to Government Regulation number 24 of 1997 concerning Land Registration could be said to have not succeeded, due to a lack of socialization from Notaries / PPAT that were evenly distributed to the regions suburb of Pati where the community is still blind to the law. Legal counseling by a notary is only done for his clients in his own office, as fulfillment of obligations under Law No. 30 of 2004 Junco Act No. 2 of 2014. Notary / PPAT barriers in raising public legal awareness to register land rights in Pati Regency namely external and internal factors. The type of constraints is the high costs associated with taxes, complicated procedures, land disputes, human resource personnel, facilities, budgets, terrain, lack of public knowledge and the sale and purchase of land under the hands of the community. The solution to this obstacle is policies to be able to eliminate the obstacles that occur. It is better if the PPAT notary increases cooperation with both the government and Non Government Organization in increasing legal awareness in the Pati Regency community. Notaries must collaborate with other parties to be able to raise awareness of legal community such as establishing cooperation with media workers, to participate in socializing the importance of registering land rights so as not to contain legal disputes in the future

Keywords: the role of the notary, legal awareness, land registration

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat berpijak namun lebih dari pada itu tanah merupakan tempat tumbuh kembangnya kehidupan sehingga peran pentingnya tanah tidak lagi merupakan suatu hal yang diperdebatkan. Dengan kata lain semua orang setuju bahwa tanah sangat penting hingga kemudian justru timbul berbagai persoalan terkait pertanahan itu terutama berupa sengketa tanah. Berdasarkan data Badilum Mahkamah Agung, pada periode tahun 2017 tercatat ada 14.446 beban perkara yang terkait dengan sengketa tanah.¹ Perhatikan tabel di bawah ini:

Tabel 1 Statistik Perkara Perdata Klasifikasi Objek Sengketa Tanah Tahun 2017

NO	JENIS PERKARA	SISA AWAL	MASUK	BEBAN	CABUT	PUTUS	SISA AKHIR
1	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi/Jual Beli Tanah	129	287	416	33	274	109
2	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/Hak Ulayat/Persekutuan Adat	11	6	17	1	14	2
3	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/Penyalahgunaan Hak	19	26	45	0	37	8

¹ <https://badilum.mahkamahagung.go.id/publik/statistik-perkara/statistik-perkara-perdata/2512-statistik-perkara-perdata-klasifikasi-objek-sengketa-tanah-tahun-2017.html> diakses pada 16 September 2018.

NO	JENIS PERKARA	SISA AWAL	MASUK	BEBAN	CABUT	PUTUS	SISA AKHIR
4	Objek Sengketa Tanah	1022	1881	2903	255	1708	940
5	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi	421	918	1339	100	772	467
6	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum	2841	5856	8697	800	4849	3048
7	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi/Hibah	11	10	21	0	16	5
8	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi/Sewa Menyewa	6	17	23	6	12	5
9	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi/Jual Gadai	4	8	12	1	11	0
10	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi/Harta Bersama	46	65	111	4	80	27
11	Objek Sengketa Tanah/Wanprestasi/Ganti Rugi	35	68	103	9	64	30
12	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/Penyerobotan	20	40	60	7	34	19
13	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/Pusaka Tinggi/Pusaka Rendah	55	72	127	8	87	32
14	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/Sertifikat/Girik	34	83	117	9	63	45
15	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/PPAT	6	11	17	0	14	3

NO	JENIS PERKARA	SISA AWAL	MASUK	BEBAN	CABUT	PUTUS	SISA AKHIR
16	Objek Sengketa Tanah/Perbuatan Melawan Hukum/Ganti Rugi	160	278	438	37	254	147
JUMLAH		4820	9626	14446	1270	8289	4887

Sumber: Badilum, Mahkamah Agung, 2018

Dari uraian tabel tersebut dapat diketahui bahwa sisa perkara pada tahun 2016 yang harus diselesaikan pada tahun 2017 adalah 4.820 perkara. Lalu pada tahun 2017 sendiri terdapat tambahan sengketa tanah yang masuk peradilan yaitu sejumlah 9.626 perkara. Pada akhir tahun 2017, perkara sengketa tanah yang dapat diselesaikan hanyalah sejumlah 8.289 perkara sehingga masih menyisakan sejumlah 4.887 perkara untuk diselesaikan pada tahun berikutnya (2018).

Jika kita perbandingkan bahwa pada tahun 2017, saldo awal sengketa tanah adalah 4.820 perkara, sedangkan saldo akhirnya adalah 4.887 perkara, maka dapat kita ambil kesimpulan sementara² bahwa telah terjadi peningkatan jumlah tunggakan perkara sengketa tanah pada tahun 2017. Jika trend ini terus berlanjut maka beban peradilan akan terus menerus meningkat dan para hakim akan semakin kehilangan waktu, tenaga, fikiran untuk penyelesaian kasus-kasus lainnya yang juga tidak kalah penting.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, salah satu cara yang dipandang efektif untuk mencegah atau setidaknya meminimalisir sengketa tanah adalah dengan melakukan pendaftaran hak atas tanah. Oleh karena itu

² Kesimpulan sementara ini diambil karena hanya menggunakan metode penarikan kesimpulan yang sederhana dan tanpa dilakukan penelitian mendalam terkait peningkatan jumlah tunggakan perkara sengketa tanah pada tahun 2017.

pada Pasal 19 ayat (1) UUPA, disebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Kepastian hukum pada Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut dimaksudkan untuk menghilangkan ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada gilirannya menimbulkan sengketa hukum atas tanah. Meski kemudian tetap disadari bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak mampu sepenuhnya menghilangkan sengketa tanah (dan bahkan pada beberapa kasus, pendaftaran hak atas tanah justru memicu sengketa tanah), pendaftaran hak atas tanah tetap dipandang positif demi mencapai nilai-nilai dasar hukum yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Untuk menjawab tuntutan pada Pasal 19 UUPA tersebut, pada tanggal 23 Maret tahun 1961, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut selama lebih dari 35 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar.

Pada masa itu melalui pewarisan, pemisahan dan pemberian-pemberian hak baru, jumlah bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar diperkirakan akan meningkat menjadi sekitar 75 juta. Hal-hal yang merupakan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, di samping

kekurangan anggaran, alat dan tenaga, adalah keadaan obyektif tanah tanahnya sendiri yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Persoalan lainnya adalah ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaan pendaftaran tanah dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.

Sehubungan dengan berbagai permasalahan tersebut di atas maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, yang pada kenyataannya pada saat itu tersebar pada banyak peraturan perundang-undangan. Akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997, Pemerintah mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mencabut regulasi sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya terdiri dari delapan bab dan 46 Pasal dipandang tidak lagi memadai untuk menyelesaikan persoalan agraria terkait pendaftaran tanah bahkan ditengarai justru banyak menimbulkan berbagai permasalahan baru. Meski tidak sempurna Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang terdiri dari sepuluh bab dan 66 Pasal dipandang lebih komprehensif dalam mengatasi persoalan pendaftaran tanah.

Peningkatan jumlah bab dan pasal pada peraturan pemerintah tersebut mengindikasikan perubahan yang signifikan pula dalam tata hukum pendaftaran tanah. Salah satu yang mengalami perubahan adalah profesi pejabat pembuat akta tanah.

Pada PP Nomor 10 tahun 1961, nama pejabat pembuat akta tanah belum dibakukan atau secara sederhana dapat dikatakan tidak dikenal meski secara substansial, fungsi-fungsi pejabat pembuat akta tanah tersebut ada dan berperan signifikan. Pada Pasal 19 disebutkan bahwa Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut: pejabat). Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Uraian pada pasal tersebut dipandang kurang jelas dan kurang tegas sehingga pada PP Nomor 24 tahun 1997 dilakukan penegasan tentang definisi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Ketentuan umum PP Nomor\ 24 tahun 1997 angka 24 tegas menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Namun pada PP tersebut belum merinci lebih lanjut tentang PPAT. Barulah pada tanggal 5 Maret 1998 dengan pengundangan PP Nomor 37 tahun

1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, kedudukan PPAT menjadi terang benderang.³

Selanjutnya untuk meningkatkan peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah serta untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat atas pendaftaran tanah diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Namun demikian peranan PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah dipandang masih sumir sehingga penulis tertarik untuk mengajukan proposal penelitian yang berjudul **“Peran PPAT Dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat Untuk Melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Kabupaten Pati.”**

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?

³ Pada tanggal 22 Juni 2016, Peraturan Pemerintah tersebut direvisi dengan pengundangan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Tujuan utama perubahan peraturan pemerintah tersebut adalah dalam rangka mendukung program kebijakan deregulasi bidang agraria/pertanahan dalam rangka percepatan pelaksanaan Paket Kebijakan Ekonomi Pemerintah.

2. Bagaimana hambatan dan solusi peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Untuk menganalisis hambatan dan solusi peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan bantuan sumbangan pengetahuan dalam bidang kajian hukum pertanahan khususnya terkait peranan PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan panduan dan gambaran konkret kepada para praktisi di bidang pelayanan pendaftaran hak atas tanah baik para rekan PPAT maupun para pejabat terkait lainnya.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual tentang Peran Notaris PPAT dalam meningkatkan Kesadaran Masyarakat untuk Mendaftarkan Hak Atas Tanah berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 mencakup tiga hal yaitu : Kesadaran hukum masyarakat, pendaftaran hak atas tanah, dan peran Notaris PPAT.

Kesadaran hukum masyarakat perlu terus ditingkatkan agar dapat hidup bermasyarakat yang damai, aman, tentram, tertib, teratur besendikan nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia. Nilai-nilai keadilan sosial, perikemanusiaan adalah sendi-sendi kehidupan yang universal, dan bagi bangsa Indonesia merupakan dasar negara Republik Indonesia, yang terangkum dalam Pancasila. Dalam sila kelima berisi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan pada sila kedua berisi kemanusiaan yang adil dan beradab. Kesadaran hukum yang berkaitan dengan kepemilikan atas tanah juga tidak boleh diabaikan, karena tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa sekaligus amanah untuk kemakmuran hidup manusia. Manusia sebagai khalifah berkewajiban untuk memakmurkan bumi, agar dalam aktualisasinya berjalan dengan baik tertib dan teratur perlu dibingkai dalam tatanan hukum efektif. Kondisi kehidupan semacam ini merupakan bagian dari nilai-nilai sila pertama pancasila yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa. Perilaku manusia Indonesia harus sedapat mungkin mencerminkan nilai- nilai pancasila dan

hal ini hanya mungkin jika masyarakat memiliki kesadaran hukum yang selalu ditingkatkan.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, tidak mungkin dihayati oleh masyarakat, apabila masyarakat tidak memiliki kesadaran hukum. Nilai-nilai Pancasila itulah yang diakomodir dalam semua produk hukum agar dapat diaktualisasikan dalam kehidupan masyarakat. Guna mewujudkan hal ini, maka masyarakat harus memiliki kesadaran hukum yang memadai. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka disitulah nilai-nilai Pancasila dijunjung tinggi oleh masyarakat yang bersangkutan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tentang: Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria misalnya, pasal 1, angka (2) menyatakan bahwa” Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Dalam UUD 1945 (amandemen) pada pasal 1 ayat 3 dinyatakan bahwa: Indonesia adalah negara hukum konsekuensinya semua masyarakat Indonesia harus taat dan patuh pada hukum. Sejalan dengan penalaran ini, maka peningkatan kesadaran hukum masyarakat mutlak untuk terus ditingkatkan, termasuk kesadaran hukum masyarakat dalam mendaftarkan hak atas tanah yang menjadi miliknya.

Pendaftaran hak atas tanah adalah kebutuhan masyarakat, sehingga perlu diberikan pelayanan yang berkualitas, agar masyarakat memiliki kepastian hukum dan mereka puas dengan pelayanan yang mereka terima. Pelayanan pendaftaran tanah harus benar-benar berkualitas, teliti, ramah, cepat, murah dan memuaskan, sehingga masyarakat termotivasi untuk mendaftarkan hak atas tanah yang menjadi miliknya. Undang-Undang No. 5/1960, Pasal 19 Ayat (1) menegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Adapun cakupan pengukuran tanah meliputi:

- a. Pengukuran dan pemetaan tanah
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peraduan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku alat pembuktian yang kuat.

Pelayanan pendaftaran tanah harus sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah sebagai mana PP Nomor 24 Tahun 1997 yang meliputi asas sederhana, aman, terjangkau, mutahir dan terbuka. Asas ini menunjukkan adanya semangat kejiwaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat guna mendapat kepastian hukum. Kerangka konseptual tentang pendaftaran tanah, asas- asas dan hal- hal lain yang terkait dengannya akan dibahas lebih lanjut pada bagian- bagian pembahasan berikutnya.

a. Konsep perlindungan hukum pada pemegang hak atas tanah

Menurut Widhi Handoko, penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah terabaikan, hal mana dilihat dari tidak adanya pertanggungjawaban terhadap produk sertipikat hak atas tanah.⁴ Sejatinya pertanggung jawaban pada stelsel publisitas negatif merupakan tanggung jawab pejabat *ambtenaar* namun peralihan stelsel publisitas negatif menjadi stelsel publisitas negatif (berunsur positif) membuat pertanggung jawaban tersebut tidak lagi menjadi tanggung jawab pejabat *ambtenaar*.

Konsep perlindungan hukum bagi para pemegang hak atas tanah tidak dapat dipisahkan dari persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Jika kita sandingkan dengan teori tiga nilai dasar Gustav Radbuch yang menitikberatkan hukum tidak hanya sebatas kepastian namun juga keadilan dan kemanfaatan, maka dengan sendirinya tiga nilai dasar tersebut tidak dapat dicapai dengan penerapan stelsel publisitas negatif (berunsur positif).

b. Asas dan tujuan sistem pendaftaran tanah

Sebagaimana telah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 Pasal 2 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Menurut Widhi Handoko, asas merupakan pondasi yang mendasari

⁴ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Satjipto rahardjo Institute, Yogyakarta, h. 77.

terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada kegiatan pendaftaran tanah.⁵ Selanjutnya dipandang perlu untuk menguraikan makna dari asas-asas tersebut.

Pertama, asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

Kedua, asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuaitujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.

Ketiga, asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Keempat, asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

⁵ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Satjipto rahardjo Institute, Yogyakarta, h. 235.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka yang merupakan asas kelima.

c. Konsep pendaftaran hak atas tanah dalam sistem pelayanan publik

Menurut A.P. Parlindungan, sejarah kepemilikan tanah individu pasti tidak teliti jika hanya mengandalkan ingatan dan keterangan saksi-saksi.⁶ Ingatan bisa saja kabur (*blur*) sedangkan saksi-saksi yang asalnya hidup dan sehat bisa menjadi sakit dan bahkan meninggal dunia. Tanah sudah ada sejak dahulu sehingga memiliki hubungan yang relatif panjang serta rumit dengan kehidupan manusia. Ketiadaan keterangan tertulis atau daftar maka untuk kepastian status kepemilikannya hanya mengandalkan keterangan lisan mengakibatkan ketidakpastian dan konflik (*sengketa*) tanah.

Lebih lanjut Parlindungan menyebutkan bahwa pandangan atau ide-ide yang muncul pada stelsel publisitas negatif (*berunsur positif*) terinspirasi dari lembaga *examiner of title* (Panitia Pendaftaran Tanah) yang digunakan pada *torrens system*.⁷ Stelsel publisitas negatif (*berunsur positif*) memberikan kesempatan kepada tiap-tiap orang atau

⁶ A.P. Parlindungan, 2009, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (PP No 37 tahun 1997)*, cetakan keempat, Penerbit Mandar Maju, Bandung, h. 36.

⁷ *Ibid*, h. 36.

para pihak yang merasa haknya lebih kuat dan benar ketimbang hak yang telah nyata-nyata tercatat dalam suatu sertipikat untuk mengajukan klaim atas tanah tersebut dengan memberikan beban pembuktian kepada mereka yang mengajukan hak (penggugat).

Stelsel publisitas negatif (berunsur positif) sejatinya merupakan sistem hibrid (kombinasi) antara stelsel negatif dan stelsel positif. Terdapat beragam pandangan para ahli hukum terhadap sistem hibrid ini ada yang berpendapat positif (pro dan mendukung) ada juga yang berpendapat negatif (kontra dan menghendaki pembaharuan). Yang sebenarnya terjadi pada Stelsel publisitas negatif (berunsur positif) adalah keengganan pemerintah untuk bertanggung jawab penuh atas sertifikat yang dihasilkan sebagaimana tuntutan stelsel positif dan sekaligus keengganan pemerintah untuk sepenuhnya lepas dari intervensi kebenaran materiil atas akta yang diterbitkan sebagaimana tuntutan stelsel negatif.

Menurut Maria S.W. Sumardjono dampak kebijakan tersebut antara lain:⁸ (a) kemunduran kualitas tanah, (b) perubahan fungsi tanah, dan (c) perubahan nilai tanah. Selanjutnya menurut Widhi Handoko, kenyataan kebijakan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) justru cenderung memproteksi semua kegiatan atau keputusan dari BPN sehingga pada gilirannya berdampak pada penyimpangan asas-asas pendaftaran tanah dan menimbulkan

⁸ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, h. 102

multyflyer effect.⁹ Meski BPN adalah instansi tunggal penerbit sertifikat akta tanah namun ketika timbul permasalahan/sengketa hukum maka pengadilan negerilah yang mempunyai wewenang untuk menguji kebenaran sertifikat tersebut.¹⁰

d. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Menurut Widhi Handoko praktek pelayanan hak atas tanah menunjukkan adanya kesenjangan sosial yang sangat menyolok.¹¹ Diyakini penyebab utama persoalan tersebut adalah karena sistem pendaftaran tanah yang belum berjalan dengan baik. Stelsel negatif (berunsur positif) memfasilitasi kinerja buruk BPN sehingga berdampak pada pelaksanaan sistem pendaftaran secara menyeluruh. Terjadinya penyimpangan pada birokrasi BPN dapat dilihat dari pendapat Blau dan Meyer yang menyebutkan bahwa birokrasi seringkali diidentikan dengan tidak efisien termasuk yang terjadi pada BPN.¹²

Aktor lain yang juga berperan penting pada proses pendaftaran hak atas tanah adalah para Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Ketentuan pada PP Nomor 37 tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan PP no 24 tahun 2016, Pasal 33 yang menyebutkan bahwa Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT, membuat PPAT

⁹ Widhi Handoko, op cit, h. 277.

¹⁰ Abdurrahman, 1983, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, h. 103.

¹¹ Widhi Handoko, op cit, h. 273

¹² Peter Blau dan Marshall W. Meyer, 1987, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia, Jakarta, h. 3.

secara fungsional merupakan bagian dari BPN namun secara struktural bukan bagian dari BPN. Ketentuan pada pasal tersebut membuat peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menjadi penting untuk dieksaminasi kembali sehingga PPAT dapat menjadi harapan peningkatan pelayanan publik di bidang pendaftaran hak atas tanah di tempat kedudukannya masing-masing.

Tugas pokok PPAT dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu:

- 1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- 2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: a) Jual beli; b) Tukar-menukar; c) Hibah; d) Pemasukan ke dalam perusahaan; e) Pembagian hak bersama; f) Pemberian HM, HGB, HGU atau HP; dan g) Pemberian Pemberian kuasa Hak Tanggungan.

Maksud dari perbuatan hukum dalam pasal tersebut adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh para pihak mengenai HAT atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang menimbulkan akibat hukum

bagi para pihak tersebut. Akibat hukum dari perbuatan tersebut dapat berupa pemindahan hak, pembebanan hak dan pemberian hak.¹³

Uraian di atas memberikan suatu penjelasan bahwa tugas PPAT tidak sekedar dituntut untuk *professional*, akan tetapi lebih dari itu dituntut untuk lebih hati-hati di dalam menjalankan tugasnya, cermat, jujur, transparan dan tidak memihak (adil).

Kemudian menurut PP Nomor 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.
- 2) Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.
- 3) Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
- 4) Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta

¹³ Widhi Handoko. 2014. *Kebijakan Hukum Pertanahan*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm 171

pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Dalam melakukan suatu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi berbagai hal yang dapat disajikan seperti di bawah ini:

- 1) pengumpulan dan pengolahan data fisik.
- 2) pembuktian hak dan pembukuannya.
- 3) penerbitan sertifikat.
- 4) penyajian data fisik dan data yuridis.
- 5) penyimpanan daftar umum dan dokumen.¹⁴

Menurut Widhi Handoko pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis atau pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.¹⁵

¹⁴ <https://geghepratyaksha.wordpress.com/2013/10/21/proses-pendaftaran-tanah-menurut-pp-nomor-24-tahun-1997/> (Diakses pada 2 Oktober 2018)

¹⁵ Widhi Handoko. *Op.Cit.* hlm 181

Pemeliharaan data tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan pemeliharaan data tanah meliputi: pendaftaran peralihan dan pembebanan hak serta pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Data fisik: keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis: keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.¹⁶

e. Peran PPAT dalam Melayani Masyarakat untuk Memperoleh Hak Atas Tanah Miliknya

Masyarakat membutuhkan adanya kepastian hukum atas tanah yang menjadi miliknya, oleh karena itu masyarakat perlu mendapat yang mempunyai fungsi yang sama. mempunyai fungsi melayani masyarakat, hal ini ditegaskan dalam kode etik pasal 3 (angka 3.1) yang berbunyi dalam melakukan tugas jabatannya melakukan pelayanan kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan sebaik-baiknya.

¹⁶ <https://geghepratyaksha.wordpress.com/2013/10/21/proses-pendaftaran-tanah-menurut-pp-nomor-24-tahun-1997/> (Diakses pada 2 Oktober 2018)

Pelayanan yang baik tentu harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memberikan rasa kepuasan bagi masyarakat, hal ini akan menjadi daya tarik pada masyarakat lainnya untuk menggunakan jasanya. Lebih dari pada itu bagi masyarakat yang kurang mampu perlu diberikan pelayanan dengan cuma-cuma. Dalam pasal 3 (angka 3.3) kode etik notaris menyatakan bahwa memberikan jasanya pada anggota masyarakat yang kurang mampu dengan cuma-cuma.

Dalam kode etik ternyata tidak sekedar sebagai institusi profit dan komersial, tetapi juga ada sisi-sisi sosialnya. Sehubungan dengan hal ini pelayanan sertifikasi dengan cuma-cuma oleh PPAT jangan hanya untuk promosi dan mencari popularitas, melainkan harus benar-benar dengan keikhlasan, penuh rasa tulus.

Peran PPAT dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan pelayanan yang sebaik-baiknya, perlu merujuk pada Kemenpan Nomor 25 tahun 2004 tentang pedoman umum pelayanan indeks kepuasan masyarakat. Indikator yang menjadi parameter kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pelayanan publik antara lain kepastian dan ketepatan waktu, kejelasan dan kesederhanaan, akurasi, tidak diskriminasi, bertanggung jawab, kelengkapan sarana prasarana, kemudahan akses, kejujuran, kecermatan, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, keamanan, dan kenyamanan.

Pelayanan sertifikasi tanah pada masyarakat yang tidak ada kepastian dan ketepatan waktu, tidak jelas, berkelit-kelit akan

menimbulkan kejengkelan dan kekecewaan. Apalagi jika petugas tidak bertanggung jawab, sulit diakses, petugas tidak ramah, tidak ada kenyamanan dapat memicu kemarahan masyarakat. Protes dan kemarahan masyarakat dan ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah disebabkan kekecewaan, kejengkelan, kekesalan akibat pelayanan publik yang tidak baik yang terakumulasi secara terus menerus yang dapat meledak suatu waktu.

Kondisi yang lebih buruk lagi jika pelayanan publik yang berkelit-kelit, tapi ujung-ujungnya minta duit. Praktek inilah yang kemudian dapat merusak norma hukum maupun agama, pelayanan menjadi mahal harganya, jika rantai-rantai percalonan dalam mengurus sertifikat tanah menjadi sangat panjang. Kondisi ini masyarakat butuh pelayanan untuk mendapat perlindungan hukum atas hak tanah yang menjadi miliknya.¹⁷

f. Peran PPAT Dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat Untuk Melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah

1) Penyuluhan Hukum

Indonesia sebagai negara hukum, maka kesadaran hukum bagi semua komponen bangsa menjadi sesuatu keharusan untuk dapat dipenuhi, termasuk kesadaran hukum bagi masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah. Dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat untuk mendaftarkan hak atas

¹⁷ Zaenal Mukarom dan Laksana. 2016. *Membangun Kinerja pelayanan Publik*. Bandung: Pustaka setia, hlm 166

tanah yang dimiliki, maka peran sesuai dengan tugas jabatannya ikut bertanggungjawab dalam meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat melalui penyuluhan. Hak ini sesuai dengan kode etik yang mengandung nilai-nilai yang bersifat umum, Pasal. 3, (angka 3. 2) yang berbunyi :

Dalam melakukan tugas jabatannya memberikan penyuluhan hukum untuk mencapai kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat agar masyarakat menyadari dan menyemangati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan anggota masyarakat¹⁸

Memberikan penyuluhan hukum pada masyarakat dapat dipandang sebagai bentuk pelayanan yang sangat mendasar dan harus dilakukan oleh , karena dengan kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah dapat memberikan manfaat kepada semua pihak. Bagi masyarakat memiliki kepastian hukum atas tanah hak miliknya, dan bagi institusi mendapat peningkatan *income*, sehingga dapat maju dan berkembang serta bagi karyawan tentu kesejahteraannya meningkat.

Penyuluhan hukum pada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran hukum bagi PPAT menjadi sesuatu yang sangat *urgent*. Pelayanan jasa PPAT, yang menjadi *user* adalah masyarakat. Semakin tinggi kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya, maka institusi kenotariatan akan dibanjiri masyarakat

¹⁸ Liliane Tedjosaputro. 2012. *Etika Profesi Dalam Menegakkan Hukum Pidana*. Yogyakarta : PT. Bayu Indra Gratika, Hal. 124

untuk memakai jasa PPAT guna mendapatkan sertifikat tanah miliknya, dan sebaliknya.

Jadi sisi lain penyuluhan hukum pada masyarakat oleh PPAT dapat berfungsi sebagai media promosi, sehingga kegiatan marketing menjadi meningkat efektifitasnya. Kondisi inilah yang menjadi sumber kemanfaatan kedua belah pihak baik pihak notaris PPAT beserta karyawan-karyawannya maupun masyarakat pada umumnya. Penyuluhan hukum sebagai kegiatan yang terpuji, dan mulia dalam agama dapat diposisikan sebagai dakwah amar ma'ruf nahi munkar yakni mengajak kepada kebaikan dan mencegah terjadinya keburukan. Hal ini berdampak positif dan memberikan manfaat serta mencerdaskan. Bahkan lebih daripada itu, penyuluhan hukum juga dapat menjadi instrumen dakwah untuk mencerdaskan bangsa yang merupakan salah satu amanat konstitusi negara kita Republik Indonesia.

2) Hambatan Dan Solusi

Setiap kegiatan ketika menghadapi hambatan, maka perlu ada upaya untuk mengatasi hambatan tersebut sebagai bentuk solusi. Tidak pernah ada solusi, jika tidak ada hambatan, jadi antara hambatan dengan solusi ada korelasi timbal balik dan hal ini juga berlaku pada kegiatan penyuluhan hukum pada masyarakat agar dapat meningkatkan kesadaran hukum khususnya dalam mendaftarkan hak atas tanah yang menjadi miliknya.

Hambatan penyuluhan hukum yang terjadi sebagai bagian dari peran PPAT dapat dilacak dari teori psikologi sosial, menurut Bimo Walgito dalam bukunya tentang Psikologi Sosial bahwa perilaku manusia di tentukan oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah individu itu sendiri, sedangkan eksternal adalah segala sesuatu yang ada di lingkungan individu.¹⁹ Kegiatan penyuluhan hukum oleh adalah perilaku manusia dipengaruhi oleh faktor internal, yakni personil PPAT dan eksternal yakni kondisi diluar personil PPAT itu sendiri.

Faktor internal antara lain motivasi para personil/ PPAT, dan kemampuan baik kemampuan Sumber Daya Manusia, dana maupun sarana prasarana. Sedangkan hambatan eksternal adalah aspirasi masyarakat maupun *Non Government Organization* yang sangat jarang bahkan tidak ada yang mengajukan usulan penyuluhan hukum baik pada pemerintah maupun institusi kenotariatan.

Solusi dari hambatan ini adalah menghilangkan hambatan yang terjadi. Hasil penelitian dapat menjadi masukan pada pemerintah daerah baik melalui kabag hukum maupun DPRD untuk mengatasi hambatan kebutuhan penyuluhan hukum bagi masyarakat dan memfasilitasi *Non Government Organization* untuk dapat diberdayakan dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui penyuluhan hukum.

¹⁹ Bimo Walgito, 1994. *Psikologi Sosial*. Yogyakarta: Andi Offset. hlm 17.

g. Penyuluhan Hukum Dan Pelayanan Masyarakat Dalam Tinjauan Hukum Islam

Norma hukum kalau diperan intinya adalah etika dan moral, kemudian kalau di peran lagi intinya adalah kebaikan. Penyuluhan hukum dapat dimaknai sebagai penyuluhan kebaikan. Dalam konteks islam dapat dipandang sebagai bau hak dakwah amar ma'ruf, Nahyu Memkan, yakni mengajak kepada kebaikan dan mencegah pada kemunkaran. Kegiatan ini dalam hukum islam termasuk wajib hukumnya. Firman Allah SWT QS Ali Imron 104 yang artinya : “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.”²⁰ Inti dari ayat tersebut adalah bahwa hendaknya ada sekelompok umat yang melakukan dakwah amar ma'ruf nahi munkar, dalam hal ini dapat dilakukan melalui kegiatan penyuluhan hukum sebagai medianya.

Penyuluhan hukum disisi lain bermanfaat dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, hal ini menjadi salah satu tujuan hukum islam, yaitu memelihara akal (hitzh Al-'Aql). Memelihara akal dalam meningkatkan derajat kebaikan adalah menuntut ilmu pengetahuan. Penyuluhan bukan menjadi bagian dari menuntut ilmu pengetahuan tentang hukum. Disisi lain yang memberi penyuluhan hukum, insyaallah menjadi amal yang mendatangkan pahala terus-menerus, meskipun telah meninggal dunia.

²⁰ QS Ali Imron ayat 104

Pelayanan pendaftaran hak atas tanah salah satu peran PPAT adalah bertujuan memelihara harta, yakni Hifzh Al-Mal.²¹ Tata cara pemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak salah, termasuk peringkat tertinggi atau *daruriyyat* dalam tujuan hukum islam²²

Berdasarkan pembahasan di atas, peran notasi PPAT, jika dilaksanakan dengan ikhlas, penuh keseriusan dapat menjadikan manusia yang terbaik. Dalam islam sebaik-baik orang adalah yang bermanfaat pada orang lain. Peran PPAT sangat bermanfaat pada masyarakat luas. Rasulullah *Shallallahu'alaihi Wasallam* bersabda:

خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ

Artinya:

“Sebaik Baik Manusia Adalah Yang Paling Bermanfaat Bagi Orang Lain.”

Hadist di atas menunjukkan bahwa Rasulullah menganjurkan umat islam selalau berbuat baik terhadap orang lain dan mahluk yang lain. Hal ini menjadi indikator bagaimana menjadi mukmin yang sebenarnya. Eksistensi manusia sebenarnya ditentukan oleh kemanfaatannya pada yang lain. Adakah dia berguna bagi orang lain, atau malah sebaliknya menjadi parasit buat yang lainnya.²³

Diantara kemanfaatan yang dapat diperoleh dari pelayanan pendaftaran tanah baik oleh BPN maupun PPAT adalah rasa keadilan

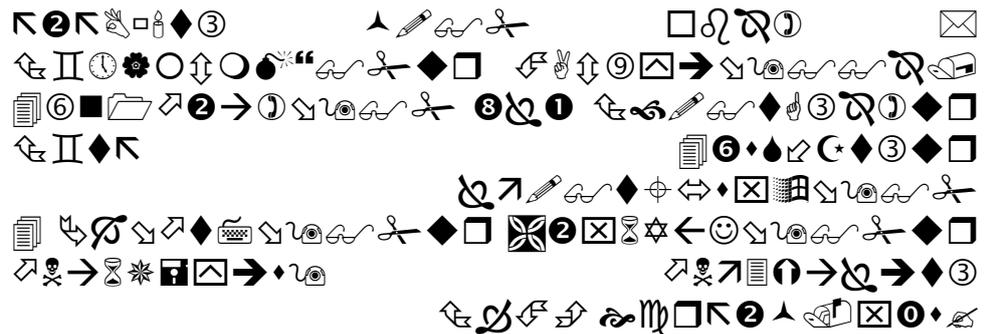
²¹ Mardani. 2010. *Hukum islam*. Yogyakarta : Pustaka pelajar. Hal 25

²² *Ibid*, hal 24

²³ <http://thayyiba.com/2017/09/21/10522/sebaik-baik-manusia-adalah-yang-bermanfaat-bagi-orang-lain/> (Diakses pada 2 Oktober 2018)

ditengah-tengah masyarakat sebagai akibat diterapkannya hukum secara adil. Kondisi yang demikian itu pula dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah maupun lembaga pengadilan yang membela hak dan menghukum yang melanggar. Tugas yang diemban oleh BPN dan PPAT adalah menerapkan hukum dengan sebenar-benarnya dan seadil-adilnya.

Berbuat adil menjadi hal yang penting dan kebutuhan semua pihak, bahkan dalam Al-Quran surah An-Nahl ayat 90 perbuatan adil merupakan perintah Allah SWT, berikut firman Allah SWT :



Artinya:

“*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.*”²⁴

Ayat ini dapat menjadi acuan yang sangat baik dalam melaksanakan pelayanan pada masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah baik oleh BPN maupun PPAT. Kebaikan yang bersumber dari firman Allah SWT adalah kebaikan yang abadi dan universal dunia akhirat.

²⁴ Q.S. Al Nahl ayat 90

2. Teori Hukum

a. Teori Keadilan

Teori keadilan menurut Yudi Wibowo Sukinto bahwa keadilan dipandang sebagai tujuan akhir yang harus dicapai dalam hubungan-hubungan hukum yang dilakukan antara perseorangan dengan perseorangan, perseorangan dengan pemerintah, serta perseorangan dengan masyarakat lainnya. Selanjutnya sifat konsep keadilan meliputi adil (just), bersifat hukum (legal), sah menurut hukum (lawful), tak memihak (impartial), sama hak (equal), layak (fair), wajar secara moral (equitable), benar secara moral (righteous).²⁵

Dalam rangka memperjelas teori keadilan Yudi Wibowo Sukinto mengutip pandangan Rawls yang berpendapat bahwa yang menyebabkan ketidakadilan adalah situasi sosial sehingga perlu diperiksa kembali mana prinsip-prinsip keadilan yang dapat digunakan untuk membentuk situasi masyarakat yang baik. Koreksi atas ketidakadilan dilakukan dengan cara mengembalikan (*call for redress*) masyarakat pada posisi asli (*people on original position*). Dalam posisi dasar inilah kemudian dibuat persetujuan asli antar (*original agreement*) anggota masyarakat secara sederajat.

²⁵ Yudi wibowonsukinto. 2013. Tindak pidana penyelundupan di Indonesia kebijakan formulasi sanksi pidana. Jakarta: sinar grafika offset. Hlm. 49

Ada tiga syarat supaya manusia dapat sampai pada posisi asli, yaitu:

- 1) Diandaikan bahwa tidak diketahui, manakah posisi yang akan diraih seorang pribadi tertentu di kemudian hari. Tidak diketahui manakah bakatnya, intelegensinya, kesehatannya, kekayaannya, dan aspek sosial yang lain.
- 2) Diandaikan bahwa prinsip-prinsip keadilan dipilih secara konsisten untuk memegang pilihannya tersebut.
- 3) Diandaikan bahwa tiap-tiap orang suka mengejar kepentingan individu dan baru kemudian kepentingan umum. Ini adalah kecenderungan alami manusia yang harus diperhatikan dalam menemukan prinsip-prinsip keadilan.

Dalam menciptakan keadilan, prinsip utama yang digunakan adalah:

- 1) Kebebasan yang sama sebesar-besarnya, asalkan tetap menguntungkan semua pihak;
- 2) Prinsip ketidaksamaan yang digunakan untuk keuntungan bagi yang paling lemah.
- 3) Prinsip ini merupakan gabungan dari prinsip perbedaan dan persamaan yang adil atas kesempatan.

Secara keseluruhan berarti ada tiga prinsip untuk mencari keadilan, yaitu: Kebebasan yang sebesar-besarnya sebagai prioritas.

Perbedaan persamaan yang adil atas kesempatan. Asumsi pertama yang digunakan adalah hasrat alami manusia untuk mencapai kepentingannya terlebih dahulu baru kemudian kepentingan umum. Hasrat ini adalah untuk mencapai kebahagiaan yang juga merupakan ukuran pencapaian keadilan. Maka harus ada kebebasan untuk memenuhi kepentingan ini.

Namun realitas masyarakat menunjukkan bahwa kebebasan tidak dapat sepenuhnya terwujud karena adanya perbedaan kondisi dalam masyarakat. Perbedaan ini menjadi dasar untuk memberikan keuntungan bagi mereka yang lemah. Apabila sudah ada persamaan derajat, maka semua harus memperoleh kesempatan yang sama untuk memenuhi kepentingannya. Walaupun nantinya memunculkan perbedaan, bukan suatu masalah asalkan dicapai berdasarkan kesepakatan dan titik berangkat yang sama.²⁶

Tujuan hukum dalam teori keadilan yang dikemukakan oleh Apeldoorn adalah untuk mempertahankan ketertiban masyarakat. Ketertiban masyarakat dipertahankan dengan hukum yang dapat menciptakan keseimbangan dengan melindungi kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Ada tiga macam kepentingan yaitu kepentingan pribadi, kepentingan publik atau pemerintah, kepentingan sosial bahwa dalam orientasi kepentingan masyarakat maka diterapkan teori keadilan distributif dan teori keadilan korektif.

²⁶ *Ibid*, hlm. 51

Keadilan distributif adalah keadilan yang memberikan hak pada masyarakat untuk mendapat bagian yang sama berkenaan dengan harta benda atau segala sesuatu yang dapat dibagi diantara anggota masyarakat. Dalam hal ini terdapat dua pihak yang saling menuntut keadilan dan pihak ketiga yang bertugas memberikan keadilan. Sedangkan teori keadilan korektif berfungsi mengembalikan keseimbangan yang terganggu akibat penerapan teori keadilan distributif yang menimbulkan kerugian pada salah satu pihak yang saling menuntut keadilan.

b. Teori Bekerja Hukum

Menurut Robert B. Seidman, untuk melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari tiga elemen, yaitu: 1) lembaga pembuat peraturan; 2) lembaga pelaksana peraturan; dan 3) pemangku peran. Tiga elemen tersebut, disebut dengan proses pembuatan hukum; proses penegakan hukum; dan pemakai hukum, merupakan hal yang sangat penting untuk menilai berfungsinya hukum atau bekerjanya hukum dalam masyarakat. Hukum diharapkan dapat berfungsi optimal, dan bekerja dengan baik dalam masyarakat, serta harus diperhatikan secara sungguh-sungguh.²⁷

Menurut teori ini bekerjanya hukum menjadi efektif apabila elemen-elemen diatas dapat berfungsi secara efektif pula sehingga, hukum tidak hanya apa yang tertulis dalam peraturan perundang-

²⁷Soetanto Soepiadhy, 2018. Bekerjanya Hukum Dimasyarakat, www.surabayapagicom, diakses 19 oktober 2018

undangan tetapi benar-benar tercemrin dalam kehidupan di masyarakat. Bekerjanya hukum sudah dimulai sejak pembuatan hukum yang dalam hal ini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal. Dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan hukum bukan apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan dimasyarakat maka akan sia-sia juga kelahiran hukum tersebut.

Dalam penegakan hukum, faktor hukum (*substance*), aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas pendukung penegakan hukum, masyarakat, dan budaya memberikan pengaruh implementasinya dilapangan. Proses penegakan hukum (tahapan pembuatan hukumnya, pemberlakuan dan penagakannya) harus dijalankan dengan baik tanpa pengaruh kepentingan individu dan kelompok. Hukum kemudian diberlakukan dan ditegakkan sebagai sarana untuk merealisasikan kepentingan dan tujuan serta untuk melindungi kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara.

Secara yuridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat penegak hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem yang

terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas kepribadian para aparat penegak hukum yang terlibat di dalamnya. Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum dijalankan itu dibuat.

Norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum dari pertimbangan bersifat teknis juridis berlaku apabila norma hukum sendiri memang ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi. Mengikat atau berlaku karena menunjukkan

hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.

Norma hukum berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.²⁸

Sejalan dengan penalaran ini bekerjanya hukum secara teori sangat ditentukan oleh faktor politik. Dalam kenyataan peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum bila berhadapan dengan kekuasaan politik, hukum akan tiarap atau tunduk dengan kekuasaan. Padahal seharusnya di negara hukum kedaulatan hukum harus dijunjung tinggi, sehingga kekuasaan hanya dapat digunakan menurut ketentuan hukum yang berlaku. Disisi lain banyak peraturan produk hukum yang tidak bekerja dengan efektif karena tidak selaras dengan budaya masyarakat dimana hukum harus diberlakukan.

²⁸ <http://zriefmaronie.blogspot.com/2014/05/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>

Dalam perspektif Islam bahwa manusia sebagai makhluk tidak ada yang sempurna termasuk dalam membuat hukum dan melaksanakannya, sehingga kerja hukum tidak bisa seratus persen efektif. Sungguhpun demikian tidak boleh kemudian ditinggalkan semuanya, tetapi manusia harus berupaya agar bekerjanya hukum dapat seefektif mungkin. Dalam kaidah fikih dinyatakan bahwa :

“Apa yang tidak bisa dilaksanakan seluruhnya, jangan ditinggalkan seluruhnya”

Kaidah ini menyatakan bahwa apabila suatu keputusan hukum sudah diambil, tetapi dalam pelaksanaannya banyak hambatan, maka tidak berarti harus meninggalkan seluruhnya. Akan tetapi, apa yang dapat dilaksanakan itulah yang dikerjakan sesuai dengan kesempatan dan kemampuan yang ada.²⁹

Contohnya: Pemberantasan tindak pidana pencurian oleh aparat kepolisian, tentu saja kepolisian, tidak bisa memberantas pencurian semuanya, namun kepolisian harus tetap menjalankan tugasnya semaksimal mungkin.

F. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan penelitian

Pada pra proposal tesis ini kami merencanakan untuk menggunakan dua metode penelitian yaitu metode penelitian yuridis-

²⁹ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Islam (kaidah-kaidah hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang praktis)*, Jakarta: Kencana, 2007, hal.147

normatif. Metode penelitian yuridis-normatif adalah suatu metode penelitian hukum yang berbasis pada norma-norma/ asas-asas hukum positif untuk mengurai sekaligus menjawab suatu permasalahan yang ada.

Metode penelitian yuridis normatif akan dipergunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama yaitu bagaimana peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan bagaimana hambatan serta solusi PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati dipandang belum optimal selama ini? Dan (3) Bagaimana sebaiknya peranan PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di masa mendatang? Kedua persoalan ini berangkat dari persoalan konkret yang timbul di masyarakat, namun analisis yang secara normatif diberikan diharapkan mampu menjawab persoalan tersebut.

2. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif analisis. Permasalahan dalam penelitian dideskripsikan dan dianalisis berdasarkan data-data untuk mendapatkan jawabannya. Menurut Sugiono, metode deskriptif adalah “suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya

tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.”³⁰

Dengan kata lain, penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan. Hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya. Dikatakan deskriptif karena bertujuan memperoleh pemaparan yang objektif mengenai analisis peran dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di kabupaten pati berdasarkan PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, hambatan dan solusinya.

3. Sumber data penelitian

Dalam penelitian ini sumber datanya adalah dokumen dan informan. Sumber data dokumen untuk mendapatkan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Perlu dibedakan bahan hukum primer dengan data primer.

Data Primer yaitu data yang digunakan secara langsung di lokasi penelitian, yakni data dan informasi tentang Analisis peran dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di kabupaten pati berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, hambatan dan solusinya.

³⁰ Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Pendidikan*, Alfabeta, Bandung, hlm. 29.

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dengan kajian kepustakaan yakni terdiri dari publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, dan artikel-artikel hukum, serta dokumen resmi yakni Undang-Undang Dasar, Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah.

4. Metode Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan menggunakan metode studi kepustakaan dan wawancara. Studi pustaka untuk mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang relevan dan jurnal penelitian terdahulu yang relevan. Adapun metode wawancara untuk mendapatkan data tentang peran dalam meningkatkan kesadaran hukum untuk mendaftarkan sertifikat hak milik tanah serta untuk mengatasi hambatan-hambatan beserta solusi untuk meningkatkan kesadaran hukum tersebut.

5. Analisis data

Data yang telah terkumpul perlu dianalisis untuk mendapatkan kesimpulan dalam menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Adapun teknik analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan penalaran deduktif induktif.

G. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Berisi latar belakang masalah, Perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teori, Proses penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka

Berisi Tinjauan umum tentang PPAT, Pendaftaran tanah untuk pertama kali, Kesadaran hukum masyarakat, Tanah dan Tinjauan Islam

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Meneliti dan membahas Peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah berdasarkan PP nomer 24 tahun 1997 dan hambatan serta solusi yang dilakukan oleh PPAT.

Bab IV Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah dibahas, serta saran-saran rekomendasi penulis sehubungan dengan konsekuensi hukum tentang peran PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah di Kabupaten Pati.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Notaris PPAT

1. Pengertian Notaris PPAT

PPAT adalah pejabat umum yang diberi tugas dan wewenang khusus memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa pembuatan akta yang membuktikan, bahwa telah dilakukan di hadapannya perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atau pemberian Hak Tanggungan atas tanah. Akta yang dibuatnya adalah akta otentik, yang hanya dialah yang berhak membuatnya.

PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara, karena tugasnya di bidang penyelenggaraan pendaftaran tanah yang merupakan kegiatan di bidang Eksekutif/Tata Usaha Negara. Akta PPAT bukan surat keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, karena Akta adalah relaas, yaitu suatu laporan tertulis dari pembuat akta berupa pernyataan mengenai telah dilakukannya oleh pihak-pihak tertentu suatu perbuatan hukum di hadapannya pada suatu waktu yang disebut dalam akta yang bersangkutan.

Yang merupakan Keputusan PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara adalah keputusan menolak atau mengabulkan permohonan pihak-pihak yang datang kepadanya untuk dibuatkan akta mengenai perbuatan hukum yang mereka akan lakukan di hadapannya. Memberi keputusan menolak atau mengabulkan permohonan tersebut merupakan kewajiban

PPAT. Dalam hal syaratnya dipenuhi wajib ia mengabulkan permohonannya. Sebaliknya dalam hal ada syarat yang tidak dipenuhi ia wajib menolaknya.

Kegiatan PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas di bidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran, diatur dalam Pasal 37 s/d 40 (pemindahan hak), Pasal 44 (pembebanan hak), Pasal 51 (pembagian hak bersama) dan Pasal 62 (sanksi administratif jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku).

Dalam UU 4/1996 (Undang-Undang Hak Tanggungan) juga terdapat ketentuan mengenai kedudukan dan tugas PPAT serta pelaksanaannya. Dalam Pasal 1 ayat (4) UU tersebut untuk pertama kali PPAT ditegaskan statusnya sebagai Pejabat Umum yang diberi wewenang membuat akta-akta yang disebutkan di atas. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum angka 7 UU tersebut, bahwa akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik. (Uraian 184).

Juga dalam UU 16/1985 tentang Rumah Susun terdapat ketentuan mengenai tugas PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta pemindahan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan akta pembebanan Hak Tanggungan atas Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. (Uraian 139 C dan 140).

Karena kegiatan pendaftaran tanah merupakan kegiatan Tata Usaha Negara, maka sebagai Pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan

sebagian kegiatan pendaftaran tanah PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara. (Lihat uraian 184 B).

Ketentuan Pasal 6 ayat (2) bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT, menimbulkan salah pengertian pada sementara PPAT, seakan-akan dia merupakan pembantu dalam arti bawahan Kepala Kantor Pertanahan. Tugas PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan harus diartikan dalam rangka pelaksanaan, kegiatan pendaftaran tanah yang dalam Pasal 6 ayat (1) ditugaskan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Dalam melaksanakan tugasnya mendaftarkan Hak Tanggungan dan memelihara data yuridis yang sudah terkumpul dan disajikan di kantornya, yang disebabkan karena pembebanan dan pemindahan hak di luar lelang, kecuali dalam hal yang khusus sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 37 ayat (2), Kepala Kantor Pertanahan mutlak memerlukan data yang harus disajikan dalam bentuk akta yang hanya boleh dibuat oleh seorang PPAT. Dalam memutuskan akan membuat atau menolak membuat akta mengenai perbuatan hukum yang akan dilakukan di hadapannya, PPAT mempunyai kedudukan yang, mandiri, bukan sebagai pembantu Pejabat lain. Kepala Kantor Pertanahan, bahkan siapapun, tidak berwenang memberikan perintah kepadanya atau melarangnya membuat akta. Seorang PPAT bukan hanya berhak, ia bahkan wajib menolaknya, apabila hal itu akan berakibat melanggar ketentuan yang berlaku, karena pelaksanaan tugas PPAT sudah ada ketentuannya dalam UU 16/1985, UU 4/1996, PP 24/1997 dan peraturan-peraturan

Hukum materiil yang bersangkutan. Dalam pengertian itulah ketentuan Pasal 6 ayat (2) tersebut harus diartikan. Lihat juga uraian 217 (11).

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

1. Pendaftaran Tanah

Kegiatan dan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali:

- a. pengumpulan dan pengelolaan data fisik.
- b. pengumpulan dan pengolahan data yundis serta pembukuan haknya;
- c. penerbitan sertifikat.
- d. penyajian data fisik dan data yuridis.
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang bersinambungan. Pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Di wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan. Yang akan diutamakan adalah pendaftaran tanah secara sistematis, tetapi pendaftaran tanah secara sporadis juga akan ditingkatkan.

Penunjukan wilayah pendaftaran tanah secara sistematis dan secara

sporadik serta persiapan kegiatannya mendapat pengaturan dalam Peraturan Menteri Negara 3/1997 Pasal 46, 47 dan 73. Dalam pelaksanaannya juga selalu mengacu pada asas-asas pendaftaran tanah sehingga dapat memberikan layanan yang baik.

2. Pengukuran Dan Pemetaan

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik pertama Kantor Pertanahan setempat. Adanya dan kegiatan Kelompok-kelompok tersebut, baik yang ada di perkotaan maupun di pedesaan, terang akan mempermudah kegiatan pengumpulan data fisik dalam pelaksanaan pendaftaran bidang-bidang tanah yang bersangkutan.

3. Pengukuran dan Pemetaan Bidang-Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Untuk bidang tanah yang luas, pemetaannya dilakukan dengan cara membuat peta tersendiri, dengan menggunakan data yang diambil dari peta dasar pendaftaran dan hasil ukuran batas tanah yang akan dipetakan.

Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi persyaratan teknis untuk pembuatan peta pendaftaran, misalnya peta dari instansi Pekerjaan Umum atau instansi Pajak. Dalam keadaan terpaksa karena tidak tersedia peta dasar pendaftaran ataupun peta lain, pembuatan peta dasar pendaftaran dapat dilakukan bersamaan dengan

pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan dan bidang-bidang tanah sekelilingnya yang berbatasan, sehingga letak relatif bidang tanah itu dapat ditentukan.

Demikian ditentukan dalam Pasal 20. Pengukuran dan pemetaan mendapat pengaturan lebih lanjut dan rinci dalam BAB II Peraturan Menteri 3/1997. Termasuk di dalamnya pengaturan mengenai apa yang dikenal sebagai "*licensed surveyors*" dalam Pasal 45 Peraturan Menteri 3/1997, yang mendapat pengaturan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi (Boedi Harsono, *ibid* 13. 1/8).

Apabila dijumpai keadaan seperti dikemukakan dalam Pasal 19 di atas, pengukuran diupayakan untuk sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas tanah yang bersangkutan. Mengenai dilakukannya pengukuran sementara itu dan belum diperolehnya kesepakatan mengenai penetapan batas tersebut, dibuatkan suatu berita acara. Dalam gambar ukur sebagai hasil pengukuran yang dilakukan, dibubuhkan catatan atau tanda yang menyatakan, bahwa batas-batas tanahnya masih merupakan batas sementara. Dengan demikian kegiatan pengukuran dan pemetaan tidak perlu ditangguhkan.

4. Pembuatan Daftar Tanah

Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran, dibukukan dalam daftar tanah dimaksud dalam uraian 202 huruf b. Bentuk, isi, cara peng-

isian, penyimpanan dan pemeliharaannya diatur dalam Peraturan Menteri 3/1997 Pasal 146 s/d 155 (Pasal 21). Daftar tanah dimaksudkan sebagai sumber informasi yang lengkap mengenai nomor bidang, lokasi dan penunjukan ke nomor surat ukur bidang-bidang tanah yang ada di wilayah pendaftaran, baik sebagai hasil pendaftaran untuk pertama kali maupun pemeliharaannya kemudian.

5. Pembuatan Surat Ukur

Untuk keperluan pendaftaran haknya, bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur, yang dimaksudkan dalam uraian 202 huruf b. Demikian ditentukan dalam Pasal 22. Beda dengan ketentuannya dalam PP 10/1961 surat ukur bukan kutipan dari peta pendaftaran dengan skala yang sama. Surat ukur memuat data fisik yang diambil dari peta pendaftaran dengan skala yang bisa berbeda.

Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran sebagai yang diatur dalam Pasal 20. Suratukur ini adalah yang dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6/1965 disebut gambar situasi.

6. Hak-Hak Baru

Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis diadakan perbedaan antara pembuktian hak-hak baru dan hak lama. Hak-hak baru adalah hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya PP 24/1997. Sedang hak-hak lama yaitu hak-hak atas tanah yang berasal dari

konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut PP 10/1961.

Dalam Pasal 23 ditentukan, bahwa untuk keperluan pendaftaran:

- a. Hak atas tanah baru data yuridisnya dibuktikan dengan:
 - 1) penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan, yang dapat diberikan secara individual, kolektif ataupun secara umum.
 - 2) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan; apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.
- b. Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang, sebagai yang dimaksud dalam uraian 124 G;
- c. tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf yang disebut dalam uraian 135 E; ditinjau dari sudut obyeknya pembukuan tanah wakaf merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dibuktikan dengan akta pemisahan, yang dibicarakan dalam uraian 139 B angka 2; pem-

bukuannya merupakan pendaftaran untuk pertama kali, biarpun hak atas tanah tempat bangunan gedung rumah susun yang bersangkutan berdiri sudah didaftar.

- e. Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan, yang dibicarakan dalam uraian 184 A.

Wakaf lahir dengan diucapkannya ikrar wakaf oleh wakif dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, yang dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat tersebut. Pendaftaran wakaf dilakukan untuk ketertiban administrasinya. Mengenai hak-hak yang lain pendaftaran merupakan syarat bagi "kelahirannya".

7. Hak-Hak Lama

- a. Hak-hak lama harus disertai dengan alat bukti. Untuk pembuktian hak-hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Demikian ditetapkan dalam Pasal 24 ayat (1). Alat-alat bukti tersebut adalah bukti-bukti pemilikan.

Dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) tersebut dikemukakan, bahwa bukti pemilikan itu pada dasarnya terdiri atas bukti pemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA pada tanggal

24 September 1960 dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak yang bersangkutan.

Dalam hal yang demikian pembukuan haknya dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak baru yang didaftar. Selanjutnya dijelaskan dalam Penjelasan ayat (1), bahwa alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dalam Pasal 24 ayat (1) di atas dapat berupa:

- 1) Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi Hak Milik.
- 2) Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Ordonnantie tersebut sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut PP 10/1961 di daerah yang bersangkutan.
- 3) Surat tanda bukti Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan.
- 4) Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959.
- 5) Surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah

dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya.

- 6) Akta pemindahan hak, yang dibuat di bawah tangan, yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan, yang dibuat sebelum berlakunya PP ini. Ini merupakan perubahan Pasal 19 PP 10/1961, yang menentukan, bahwa harus ada bukti akta PPAT, sejak PP tersebut mulai dilaksanakan di suatu daerah.
- 7) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan (seharusnya ditambahkan: atau yang tanahnya sudah dibukukan, tetapi belum diikuti pendaftaran pemindahan haknya pada Kantor Pertanahan).
- 8) Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP 28/1977 (uraian 135 E).
- 9) Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan (seharusnya ditambahkan: atau yang tanahnya sudah dibukukan, tetapi belum diikuti pendaftaran pemindahan haknya pada Kantor Pertanahan).
- 10) Surat penunjukan atau pembelian (seharusnya: pemberian) kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
- 11) Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya PP 10/1961 (seharusnya: sebelum berlakunya UUPA. Sejak mulai berlakunya UUPA tidak dipungut lagi Pajak Bumi, karena tidak ada lagi tanah-tanah Hak Milik Adat

(Uraian 25).

- 12) Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
- 13) Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana maksud dalam. Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian pemilikan dapat dilakukan denganketerangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan, yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasal 24. Keterangan saksi atau pernyataan yangbersangkutan mengenai pemilikan tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan.

Hal-hal mengenai saksi dan penilaian kebenaran keterangan para saksi dan anggota masyarakat yang bersangkutan diatur secara rinci dalam Pasal 60 ayat (3) dan (4) Peraturan Menteri 3/1997).

Maka mengenai kepemilikan itu ada tiga kemungkinan alat pembuktiannya, yaitu:

- 1) bukti tertulisnya lengkap: tidak memerlukan tambahan alat bukti lain;

- 2) bukti tertulisnya sebagian tidak ada lagi: diperkuat keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan;
 - 3) bukti tertulisnya semuanya tidak ada lagi: diganti keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan, tetapi semuanya akan diteliti lagi melalui pengumuman, untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.
- b. Dalam Pasal 24 ayat (2) diatur pembukuan hak dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian pemilikan yang tertulis, keterangan saksi ataupun pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai kepemilikan tanah yang bersangkutan, sebagai yang disebut dalam ayat (1) di atas. Dalam hal yang demikian pembukuan haknya dapat dilakukan tidak didasarkan pada bukti pemilikan, melainkan pada bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut.

Dalam Penjelasan ayat (2) tersebut dirinci syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi pembukuan hak yang bersangkutan, yaitu:

- 1) bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan dengan itikad baik, secara nyata dan terbuka selama waktu yang disebut di atas.
- 2) bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut

selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

- 3) bahwa hal-hal tersebut, yaitu penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan serta tidak adanya gangguan, diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya.
 - 4) bahwa telah diadakan penelitian mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas.
 - 5) telah diberi kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26.
 - 6) bahwa akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan.
- c. Dalam menilai kebenaran alat-alat bukti sebagaimana dimaksud Pasal 24, dilakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan. Hasil penelitian tersebut dituangkan dalam suatu daftar isian yang ditetapkan oleh Menteri. Demikian Pasal 25 dan lebih lanjut dalam Pasal 62 Peraturan Menteri 3/1997.

Dalam pendaftaran tanah secara sporadik penelitian data yuridis yang dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) dilakukan oleh Kepala

Kantor Pertanahan menurut ketentuan Pasal 82 ayat (4) Peraturan Menteri 3/1997, dibantu oleh Panitia "A", yang dimaksud dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional 12/1992. Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan kegiatan Panitia "A" dalam penelitian data yuridis itu diatur dalam. Pasal 82 s/d 85.

- d. Pengumuman data fisik dan data yuridis (Pasal 15 s/d Pasal 28)
 - 1) Daftar isian yang dalam Pasal 63 Peraturan Menteri 3/1997 disebut Daftar Data Yuridis dan Daftar Fisik Bidang Tanah tersebut di atas yang memuat data Yuridis beserta peta bidang atau bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran yang dimaksudkan dalam Pasal 20 ayat (1) yang memuat data fisik, diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis

Untuk memudahkan pelaksanaannya, dalam pendaftaran tanah secara sistematis pengumuman tidak harus dilakukan sekaligus mengenai semua bidang tanah dalam wilayah yang ditetapkan, tetapi dapat dilaksanakan secara bertahap.

- a) Tujuan pengumuman adalah memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.
- b) Jangka waktu pengumuman. Pengumuman dalam pendaftaran tanah secara sistematis ditetapkan selama 30 hari. Pengumuman dalam pendaftaran tanah secara sporadis

waktunya lebih lama, yaitu 60 hari. Perbedaan jangka waktu tersebut, didasarkan atas pertimbangan, bahwa pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara massal yang meliputi banyak bidang tanah di suatu wilayah dan melibatkan banyak orang, hingga kemungkinan diketahui oleh masyarakat umum lebih besar daripada kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik, yang sifatnya individual dengan ruang lingkup yang terbatas.

- c) Tempat pengumuman. Pengumuman tersebut dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi, Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/ Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta ditempat lain yang dianggap perlu. Misalnya Kantor Rukun. Warga ataupun di tempat lokasi tanah yang bersangkutan. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik pengumuman dapat dilakukan juga melalui media massa.
- d) Keberatan yang diajukan. Jika dalam jangka waktu pengumuman tersebut ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan, Ketua Panitia Ajudikasi/ Kepala Kantor Pertanahan mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat.

Jika usaha tersebut membawa hasil, dibuatkan berita acara penyelesaian. Jika penyelesaian itu mengakibatkan

perubahan pada apa yang diumumkan, perubahan tersebut diadakan pada peta bidang-bidang tanah dan atau daftar isian yang bersangkutan.

Jika usaha penyelesaian tersebut tidak dapat dilakukan atau tidak membawa hasil, Ketua Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan, agar mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan.

- e) Pengesahan data fisik dan data yuridis. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir data fisik dan data yuridis yang diumumkan oleh Ketua Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan disahkan dengan Berita Acara Pengesahan Data fisik Dan Data Yuridis sebagai yang dimaksud dalam Pasal 64 Peraturan Menteri 3/ 1997.

Belum lengkapnya data yang tersedia atau masih adanya keberatan yang belum atau tidak dapat diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat, bukan merupakan alasan untuk menunda dilakukannya pembuatan berita acara pengesahan hasil pengumuman tersebut. Maka pengesahan data itu merupakan pengesahan data fisik dan data yuridis bidang tanah sebagaimana adanya. Jika masih ada kekuranglengkapan data fisik dan atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang

belum diselesaikan, pengesahan yang dimaksudkan dilakukan dengan membubuhkan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan atau keberatan yang belum diselesaikan.

Berita acara pengesahan tersebut menjadi dasar untuk:

1. Pembuktian hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah melalui penegasan konversi;
2. Pembuktian hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah melalui pengakuan hak;
3. Pemberian hak baru atas tanah kalau tanah yang bersangkutan berstatus tanah Negara.

Hal-hal mengenai Penegasan Konversi, Pengakuan Hak dan pemberian Hak itu dalam pelaksanaan pendaftaran secara sistematis, diatur lebih lanjut dalam Pasal 65 dan 66 Peraturan Menteri 3/1997. Dalam pelaksanaan pendaftaran secara sporadis Penegasan Konversi dan Pengakuan Hak diatur dalam Pasal 88.

Untuk penegasan konversi cukup dibubuhkan catatan tertentu pada Daftar Isian yang bersangkutan. Untuk pengakuan hak juga tidak diperlukan surat keputusan pengakuan hak. Cukup dibubuhkan catatan tertentu pada Daftar Isian yang bersangkutan. Demikian ditentukan dalam Pasal 65 dan 88, baik dalam pendaftaran secara sistematis maupun sporadis.

Dalam pelaksanaan pendaftaran secara sistematis, pemberian hak atas tanah-tanah Negara yang ada diusulkan

secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan oleh Ketua Panitia Ajudikasi dengan menggunakan suatu Daftar Isian tertentu. Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak-Pakai atas tanah Negara yang diusulkan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya suatu Surat Keputusan, melainkan dilakukan dengan cara membubuhkan catatan pada halaman terakhir Daftar Usulan pemberian Hak yang bersangkutan, dengan rumusan kata-kata sebagai yang ditetapkan dalam Pasal 66 di atas.

Dalam pendaftaran secara sporadik pemberian hak dilakukan dengan surat keputusan dari Pejabat yang berwenang menurut ketentuan hukum yang umum.

8. Pembukuan Hak

Tata cara pembukuan hak dan fungsinya diatur dalam Pasal 29. Dalam pendaftaran secara sistematis Pembukuan Hak diatur lebih lanjut dalam Pasal 67 dan 68 Peraturan Menteri 3/1997. Dalam pendaftaran secara sporadik dalam Pasal 89 dan 90. Bentuk, isi dan cara pengisian buku tanah diatur dalam Pasal 162 s/d 170 Peraturan Menteri tersebut.

Hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah, yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan hak tersebut dilakukan berdasarkan alat bukti yang dimaksud

dalam Pasal 23 dan berita acara pengesahan yang disebut dalam Pasal 28 (ayat 1 dan 3).

Pembukuan hak dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah sah karena sudah didaftar menurut PP ini (ayat 2).

Pelaksanaan pembukuan diatur dalam Pasal 30. Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan tersebut di atas hak atas bidang tanah:

- a. Data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah menurut ketentuan Pasal 29 ayat (1).
- b. Data fisik atau data yuridisnya belum lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap. Ketidaklengkapan data tersebut bisa mengenai data fisik, misalnya karena surat ukurnya masih didasarkan atas batas sementara yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3). Bisa juga mengenai data yuridis, misalnya belum lengkapnya tanda tangan para ahli waris. Catatan di atas akan dihapus apabila telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan atau telah lewat 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibukukan. Waktu 5 tahun dipandang cukup untuk menganggap bahwa data fisik maupun data yuridis yang kurang lengkap pembuktiannya itu

sudah benar adanya.

- c. Data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan, tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah, dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut. Kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari.

C. Tinjauan Umum Tentang Kesadaran Hukum Masyarakat

1. Pengertian Kesadaran Hukum

Mengawali pembahasan ini, ada baiknya dijelaskan terlebih dahulu terminologi dari kesadaran hukum. Kesadaran hukum dalam konteks ini berarti kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakatnya. Lawrence M. Friedman lebih condong menyebutnya sebagai bagian dari "kultur hukum", yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.

Secara lebih detail Van Schmid sebagaimana dikutip oleh Sunaryati Hartono, membedakan pengertian antara "perasaan hukum" dan "kesadaran hukum". Untuk menunjukkan letak perbedaan antara kedua istilah itu, Sunaryati Hartono mencoba menjelaskannya dengan

menggunakan contoh berikut ini. Di Sulawesi Selatan misalnya, terjadi pembunuhan akibat pemutusan pertunangan yang menimbulkan malu keluarga bakal pengantin wanita. Demikian pula di Bali, seorang ahli waris yang sah membunuh orang yang membagi-bagikan warisan, karena ia tidak diberi bagian warisan. Penilaian rakyat yang timbul secara spontan ini kiranya merupakan "perasaan hukum" masyarakat. Namun, bila hal tersebut dirumuskan dalam pengertian-pengertian hukum, maka menurut kesadaran hukum masyarakat Bali dan Sulawesi Selatan "penghinaan berat harus ditebus dengan nyawa". Secara lebih abstrak lagi dapat dikatakan, bahwa "kesalahan dan hukuman harus seimbang."

Menurut Sunaryati Hartono, betapapun kesadaran hukum itu berakar di dalam masyarakat, ia merupakan abstraksi yang lebih rasional daripada perasaan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Dengan kata lain, kesadaran hukum merupakan suatu pengertian yang menjadi hasil ciptaan para sarjana hukum. Hal ini tidak dapat dilihat secara langsung di dalam kehidupan masyarakat, melainkan keberadaannya hanya dapat disimpulkan dari pengalaman hidup sosial melalui suatu cara pemikiran dan cara penafsiran tertentu. Selain itu, kesadaran hukum itu bukanlah semata-mata sesuatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari masyarakat akan tetapi ia juga merupakan sesuatu yang harus dipupuk secara sadar, agar dapat tumbuh dalam hati sanubari masyarakat. Von Savigny menjelaskan hal ini dengan mengatakan, *ist and wind mit dem volke*.

Berdasarkan uraian di atas telah menjelaskan tentang berbagai pendapat tentang terminologi kesadaran hukum. Tampak bahwa konsep kesadaran hukum itu sendiri mengandung unsur nilai yang tentunya sudah dihayati oleh warga masyarakat semenjak kecil dan sudah melembaga serta mendarah daging. Proses pelebagaan ini akhirnya menjadi pedoman yang dipertahankan oleh masyarakat dan ditanamkan melalui proses sosialisasi. Selanjutnya, apa yang dihayati dan dilembagakan itu diwujudkan dalam bentuk norma-norma yang menjadi patokan bagi warga masyarakatnya dalam bertingkah laku. Jadi, sebenarnya tingkah laku warga masyarakat mengandung unsur nilai yang sudah lama dihayatinya, dan ini pulalah yang mempengaruhi bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

2. Sumber Kesadaran Hukum

Dalam proses bekerjanya hukum, setiap anggota masyarakat dipandang sebagai adressat hukum. Chambliss dan Seidman menyebut adressathukum itu sebagai "pemegang peran" (*role occupant*). Sebagai pemegang peran ia diharapkan oleh hukum untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dicantumkan di dalam peraturan-peraturan. Dengan demikian, anggota masyarakat diharapkan untuk memenuhi peran yang tertulis di situ (*role expectation*).

Seorang anggota masyarakat akan melangsungkan pernikahan misalnya, ia diharapkan memenuhi tindakan-tindakan tertentu, antara lain berupa persyaratan umur undang-undang perkawinan nomor 1 tahun 1974.

Begitu pula seorang anggota masyarakat yang akan membeli tanah, ia pun diharapkan memenuhi tindakan-tindakan tertentu sebagaimana tercantum dalam peraturan-peraturan hukum dalam bidang agraria. Demikian pula, seorang pemilik tanah yang hendak melakukan perjanjian bagi hasil harus tunduk pula pada undang-undang perjanjian bagi hasil (UUPBH).

Oleh karena pengaruh berbagai faktor yang bekerja atas diri orang tersebut sebagai pemegang peran, maka dapat saja terjadi suatu penyimpangan antara peran yang diharapkan dan peran yang dilakukan. Itu artinya, telah terjadi ketidakcocokan antara isi peraturan dan tingkah laku warga masyarakatnya. Di sini, ada kemungkinan besar bahwa anggota masyarakat tersebut tetap bertingkah laku sesuai dengan nilai budaya yang telah lama dikenal dan dihayatinya.

Sudah cukup banyak penelitian yang menemukan bahwa kesadaran hukum masyarakat terhadap peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh negara masih jauh dan harapan. Perilaku yang bertentangan dengan hukum itu lebih disebabkan oleh sikap moral (mores) masyarakat yang tidak sejalan dengan isi peraturan hukum tersebut. Menurut Sumner, mores atau sikap moral masyarakat itu selalu berada dalam posisi mendahului dan menjadi penentu bekerjanya hukum. Sulit bagi kita untuk mengubah mores masyarakat secara besar-besaran dan mendadak, apa pun rencana dan alat yang dipakai. Mores memang dapat diubah, tetapi dengan cara perlahan-lahan dan dengan suatu usaha yang terus menerus serta bervariasi.

Demikian pula, para sosiolog modern yang berorientasi empiris

cenderung berpendapat bahwa kekuatan pokok kontrol sosial itu terletak pada adanya kaidah-kaidah kelompok yang telah diresapi masyarakat. Kekuatan kontrol sosial juga terletak pada adanya tekanan-tekanan psikologis antar sesama warga masyarakat. Itu berarti, kekuatan utama kontrol sosial bukan terletak pada adanya pasal-pasal peraturan hukum yang dibuat secara formal dan tertulis. Walaupun, tidak dapat dipungkiri bahwa bagaimanapun jugaperaturan-peraturan hukum formal dan tertulis itu masih bisa memberikan pengarah, pengaruh dan efek-efek kekuatan pada pelaksanaannya.

Jadi, jelaslah bahwa masalah kesadaran hukum ini timbul apabila nilai-nilai yang akan diwujudkan dalam peraturan hukum itu merupakan nilai-nilai yang baru. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari meluasnya fungsi hukum yang tidak sekedar merekam kembali pola-pola tingkah laku yang sudah ada di dalam masyarakat ia justru menjadi sarana penyalur kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, sehingga terbuka kemungkinan akan muncul keadaan-keadaan baru untuk merubah sesuatu yang sudah ada. Di dalam undang-undang pokok perkawinan misalnya, berusaha merubah tingkah laku masyarakat dengan memasukkan unsur-unsur baru seperti melarang perkawinan di bawah umur dan penerapan asas poligami. UndangUndang bagi hasil juga memasukkan hal baru berupa sistem pembagian hasil, tenggang waktu perjanjian, dan sebagainya.

Sekalipun ada unsur-unsur baru dalam peraturan hukum, namun beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa anggota masyarakat yang

dikatakan sebagai pemegang peran tetap saja berpola tingkah laku yang sesuai dengan kesadaran hukumnya sendiri. Apa yang menjadi cita-cita pembuat undang-undang itu rupanya belum terwujud. Lain halnya kalau peraturan hukum itu hanya bersifat memperkokoh nilai-nilai yang telah ada dan sudah diresapi oleh anggota masyarakatnya. Karakteristik peraturan hukum seperti itu jelas tidak akan menimbulkan masalah kesadaran hukum masyarakat, karena sesungguhnya aspek ini sudah sejak semula menyatu dengan peraturan-peraturan hukum itu sendiri. Kesadaran hukum masyarakat akan efektif apabila keberadaan hukum dirasakan sebagai kebutuhan untuk mendapatkan solusi dari permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat itu sendiri.

3. Faktor Penentu Kesadaran Hukum

Jika pembicaraan kita tentang warga negara sebagai anggota masyarakat dan hendak melakukan suatu pengamatan yang lengkap, maka kita pun ingin menjawab secara lengkap mengenai pertanyaan bagaimana kesadaran hukum mereka. Sudah tentu, kita akan berhadapan dengan faktor-faktor yang cukup kompleks sebagaimana telah dibicarakan sebelumnya. Jadi, sebenarnya masalah timbulnya kesadaran hukum masyarakat sangat dipengaruhi oleh bekerjanya berbagai faktor dan kekuatan.

Dalam hal ini dapat dikatakan, bahwa tindakan yang akan dilakukan oleh warga negara sebagai responsnya terhadap peraturan-peraturan hukum sangat tergantung dari isi norma hukum itu sendiri,

sanksi-sanksinya, aktivitas para pelaksana hukum serta semua faktor-faktor non yuridis yang bekerja atas dirinya. Dengan demikian, harus dapat dipahami bahwa setiap undang-undang yang dikeluarkan atau dibuat akan mengalami perubahan, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak. Perubahan itu terjadi disebabkan oleh adanya kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi dan sebagainya yang bekerja memberikan impaknya. Alur bekerjanya hukum dalam berbagai lingkup berbagai faktor dan kekuatan itu, dapat dicermati melalui bagian yang dibuat oleh Seidman berikut ini. Untuk lebih memahami-d hat ini, periksa kembali bagan 1.

Dari bagan tersebut kita dapat memahami bahwa proses bekerjanya hukum itu sangat ditentukan oleh beberapa faktor penting, yaitu: (1) peraturan-peraturan hukumnya; (2) badan pembuat undang-undang; (3) badan pelaksana hukum (*sanctioning agencies*); (4) masyarakat sebagai sasaran pengaturan hukum dikualifikasikan sebagai pemegang peran, yang berarti peranannya di dalam masyarakat ditentukan oleh apa yang dirunuskan di dalam peraturan; (5) proses penerapan hukum; (6) komunikasi hukumnya; (7) kompleks kekuatan sosial-politik dan lain-lain yang bekerja atas diri pembuat undang-undang, birokrat (pelaksana hukum) maupun masyarakat sendiri sebagai pemegang peran; dan (8) proses umpan balik antara semua komponen tersebut.

Dalam tulisan ini saya hanya akan memperhatikan masalah hubungan antara masyarakat dan pelaksana hukum, sekalipun demikian

dalam pembicaraan selanjutnya selalu saja dikaitkan dengan faktor-faktor yang lain. Oleh karena masalah yang sedang kita bicarakan di sini tidak dapat dilihat secara sepotong-potong, melainkan merupakan persoalan yang kompleks dan diterima sebagai suatu proses yang melibatkan berbagai faktor dan kekuatan.

Salah satu sumber bagi tidak ditaatinya suatu peraturan adalah faktor inkonsistensi dalam pelaksanaan hukum di samping faktor komunikasi hukumnya juga. Sekalipun ada aturan dalam masyarakat tentang kebersihan, tetapi kebersihan tak kunjung tiba alias peraturan hukum tersebut tidak dijalankan. Bahkan, tidak dapat disangkal pula bahwa anggota masyarakat sebagai pemegang peran pun tidak mengetahui tentang adanya Perda tersebut.

Dalam konteks peraturan kebersihan seperti di atas tampak bahwa pengimplementasian sanksi yang telah dirumuskan dalam suatu peraturan hukum, sangat ditentukan oleh faktor komunikasi yang baik untuk memperkenalkan produk hukum itu kepada masyarakat dan seluruh perangkat pelaksanaannya. Selain faktor komunikasi, pelaksanaan hukum yang dilakukan secara bersungguh-sungguh dan konsekuen juga akan sangat menentukan proses bekerjanya hukum itu. Suatu hal yang tak bisa dipungkiri ialah bahwa masih saja kita jumpai adanya keengganan dalam menerapkan ketentuan atau sanksi yang sudah ditentukan, dan kebiasaan-kebiasaan lain yang kurang membantu sikap warga masyarakat dalam menaati hukum.

4. Pembinaan Kesadaran Hukum

Pada dasarnya kesadaran hukum itu merupakan kontrol agar hukum yang telah dibuat itu dapat dijalankan dengan baik di dalam masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya usaha-usaha ke arah pembinaan kesadaran hukum masyarakat. Pembinaan ini hendaknya berorientasi kepada kesadaran dalam usaha-usaha untuk menanamkan, memasyarakatkan dan melembagakan nilai-nilai yang mendasari peraturan hukum tersebut. Untuk itu perlu diperhatikan masalah komunikasi hukumnya berikut penyebarluasan isi perundang-undangan sehingga dapat diketahui oleh para anggota masyarakat sebagai sasaran pengaturan hukum itu.

Selain itu, para pembuat undang-undang perlu menyadari bahwa dengan mengeluarkan peraturan hukum itu tidak berarti pekerjaan telah selesai. Melainkan, pekerjaan itu masih berlanjut dan merupakan suatu proses yang sangat panjang. Untuk itu, perlu dipikirkan sarana apa sajakah yang dibutuhkan agar peraturan hukum itu dapat dijalankan dengan semestinya untuk mewujudkan tujuan yang dikehendaki.

Selanjutnya, harus disadari pula bahwa hukum itu adalah ketentuan-ketentuan yang tidak personal sifatnya. Oleh karena itu, pengendoran dalam hal pelaksanaan hukum perlu dihindari, dan pola pelaksanaannya harus dijalankan secara tetap dan teratur. Dengan demikian, masyarakat akan menyesuaikan tingkah lakunya dengan keadaan tersebut. Disamping itu peningkatan kesadaran hukum masyarakat dapat dilakukan pula dengan memberi contoh dan teladan dari

mereka yang mempunyai peranan dalam masyarakat, seperti polisi, hakim, lurah dan sebagainya. Keteladanan ini penting diperhatikan, karena mengingat masyarakat kita masih bersifat paternalistik.

Masalah pembinaan kesadaran ini menjadi penting artinya bila kita bicara soal hukum sebagai konsep yang modern. Di sini kita tidak hanya melihat masalah pengaturan hukum itu dari segi legitimasinya, melainkan juga dari segi efektivitasnya. Oleh karena itu, jika kita ingin agar hukum (modern) itu dapat terlaksana dengan baik, maka struktur masyarakat pun perlu dikembangkan untuk dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan hukum yang demikian itu. Ini penting dilakukan mengingat struktur masyarakat Indonesia hingga saat ini belum seluruhnya memenuhi tuntutan sistem hukum modern.

Kesadaran untuk memerlukan hukum sebagai sarana yang sengaja dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan yang kita kehendaki dinyatakan pula dalam salah satu keputusan Seminar Hukum Nasional ke III pada tahun 1974 di Surabaya. Keputusan itu dirumuskan sebagai berikut: "Perundang-undangan terutama dalam masyarakat dinamis dan yang sedang berkembang, merupakan sarana untuk merealisasi kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, pertahanan dan keamanan nasional sesuai dengan skala prioritas dan pertahanan pembangunan nasional".

D. Tinjauan Islam Tentang Tanah

Tanah adalah anugerah dari Allah SWT, Tuhan pemilik dan pengatur alam semesta untuk ummat manusia. Respon manusia terhadap tanah tidak boleh larut cintanya pada tanah, sementara melupakan sang pemberi yaitu Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT. Dengan kata lain wajib bagi manusia untuk mensyukuri anugerah Tuhan ini dalam bentuk mengelola guna mewujudkan kemakmuran di muka bumi. Sehubungan dengan hal ini diperlukan peraturan perundang-undangan untuk melindungi kepentingan manusia agar tidak saling berbenturan. Terkait dengan penalaran ini perlu kiranya mencermati, memperhatikan dan melaksanakan petunjuk Allah dalam firman-Nya di bawah ini:

1. Bumi Menurut Al-Quran

وَلَقَدْ كَتَبْنَا فِي الزَّبُورِ مِنْ بَعْدِ الذِّكْرِ أَنَّ الْأَرْضَ يَرِثُهَا عِبَادِيَ

الصَّالِحُونَ ﴿١٠٥﴾

Artinya:

Dan sungguh telah Kami tulis didalam Zabur sesudah (Kami tulis dalam) Lauh Mahfuzh, Bahwasanya bumi ini dipusakai hamba-hambaKu yang saleh. (Al-Anbiya: 105)

Tanah yang Allah tegaskan diwariskan kepada hamba-Nya yang saleh dapat dimaknai bahwa tanah harus didayagunakan untuk kemaslahatan umat manusia. Hal ini hanya mungkin jika tanah dikelola oleh orang-orang yang saleh sehingga dia tidak rakus hanya mementingkan diri sendiri. Agar tidak terjadi benturan kepentingan umat manusia terhadap tanah, maka diperlukan peraturan perundang-undangan yang melindungi hak atas tanah. Sehubungan dengan hal ini pendaftaran

hak atas tanah menjadi suatu keharusan untuk menjamin kemaslahatan umat manusia. Hal ini sesuai dengan syari'at Islam agar manusia dapat mencapai kebaikan di dunia dan juga mencapai kebaikan di alam akhirat.

Manusia sebagai khalifah bertugas untuk memakmurkan tanah sebagai bentuk ibadah kepada Allah SWT.

﴿ وَإِلَىٰ ثَمُودَ أَخَاهُمْ صَالِحًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُم مِّنْ إِلَٰهٍ غَيْرُهُ هُوَ أَنشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تَوْبُوا إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُّجِيبٌ ﴾

Artinya:

Dan kepada Tsamud (Kami utus) saudara mereka Shaleh. Shaleh berkata: "Hai kaumku, sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)". (Hud 11:61).

Berdasarkan ayat diatas manusia yang diamanahi Allah untuk mengelola tanah adalah hamba Allah yang saleh agar dapat memakmurkan bumi/tanah. Tugas manusia sebagai khalifah untuk memakmurkan bumi adalah bentuk ibadah untuk mencari ridho Allah SWT semata-mata. Sejalan hal ini, maka manusia tidak boleh membuat kerusakan di bumi, merusak alam, mencemari udara karena akibat kerusakan di bumi dapat menyengsarakan kehidupan makhluk di bumi termasuk manusia itu sendiri.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peran Notaris PPAT Dalam Meningkatkan Hukum Masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Menurut penjelasan Sekretaris Desa Purwokerto, Kecamatan Tayu, Kabupaten Pati tentang Pendaftaran Tanah bahwa:

Masyarakat desa Purwokerto sudah memiliki kesadaran yang tinggi untuk mendaftarkan hak atas tanah miliknya. Dari 1607 bidang tanah milik warga desa Purwokerto sudah 980 bersertifikat. Masyarakat sangat antusias untuk memperoleh sertifikat melalui kebijakan Prona.³¹

Kesadaran masyarakat Purwokerto untuk mendaftarkan hak atas tanah yang sudah tinggi, ketika diteliti lebih lanjut hubungannya dengan notaris PPAT, informan menjelaskna sebagai berikut:

Peran Notaris PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah milik mereka itu setahu saya tidak ada. Notaris PPAT tidak melakukan apa-apa dalam kaitannya kesadaran hukum masyarakat Purwokerto. Hanya perangkat desayang melakukan penjelasan pada masyarakat tentang kebijakan Prona, dan direspon masyarakat dengan sangat baik.³²

Informan lain Kades Bajo, kecamatan Juwana menerangkan kondisi warga desanya tentang kesadaran hukum untuk mendaftarkan hak atas tanah, menyatakan bahwa:

Tingkat kesadaran masyarakat Bajo sangat tinggi. Semua warga masyarakat tanahnya sudah bersertifikat. Faktor yang mendorong adalah nilai tanah bersertifikat dapat digunakan untuk meminjam

³¹Wawancara dengan Sekdes Purwokerto, H. Ali Muhktar, 9 Desember 2018.

³²*Ibid.*

uang di bank.³³

Lebih lanjut informan diminta untuk menerangkan peran notaris PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, maka diberikan keterangan seperti di bawah ini.

Tidak ada peran apapun yang dilakukan oleh notaris PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah miliknya. Kesadaran masyarakat didorong oleh pemenuhan kebutuhan untuk bisa mendapatkan modal usaha dari perbankan.³⁴

Ungkapan yang hampir sama dikemukakan oleh Kades Gembong H.

Nur Kholis, S.E. bahwa:

Kesadaran warga masyarakat desa Gembong sudah tinggi untuk mendaftarkan hak atas tanah miliknya. Mereka yang belum mensertifikatkan tanahnya hanya terhalang oleh keluarga dalam pembagiannya. Bagi keluarga yang sudah jelas pembagiannya tanahnya segera disertifikatkan melalui desa.³⁵

Melengkapi data peran Notaris PPAT, menurut Kades H. Nur

Kholis, S.E. diperoleh data sebagai berikut:

Untuk mendapatkan sertifikat tanah warga desa Gembong tidak menggunakan jasa Notaris PPAT, melainkan mengikuti program Pemerintah Prona. Sedangkan peran Notaris untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat di desa saya belum pernah dilakukan.³⁶

Berdasarkan paparan data di atas menunjukkan bahwa tingkat kesadaran hukum masyarakat kabupaten Pati untuk mendaftarkan hak atas tanah miliknya sudah cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh desa

³³Wawancara dengan Sugito Kades Bajo, Juwana, 11 Desember 2018

³⁴*Ibid.*

³⁵Wawancara dengan Kades Gembong, H. Nur Kholis, S.E., 12 Desember 2018

³⁶*Ibid.*

Purwokerto, Tayu, Bajo Juwana, dan Gembong. Desa-desa ini masyarakatnya cukup antusias untuk mendapatkan sertifikat tanah melalui kebijakan Prona. Sementara peran Notaris PPAT dalam hal ini boleh dikatakan tidak ada.

Kesadaran hukum masyarakat hubungannya dengan mendaftarkan hak atas tanah tidak lepas dari semangat kejiwaan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa :

Bahwa peningkatan Pembangunan Nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan; bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan.

Data ini menunjukkan bahwa semangat kejiwaan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan kepastian jaminan hukum dan hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah. Bahwa pendaftaran tanah dalam Bab I Ketentuan Umum angka (1) dinyatakan sebagai berikut:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Hasil penelitian terhadap PP Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dapat dideskripsikan sebagai berikut bahwa :

Pendaftaran tanah bertujuan untuk:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada

- pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah agar dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan-perbuatan hukum sehubungan dengan tanah dan rumah susun.
 3. Untuk dapat terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah, hasil penelitian terhadap PP

Nomor 24 tahun 1997 adalah sebagai berikut :

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, (BPN), dimana pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kantor Pertanahan). Dalam menjalankan tugasnya, Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria. Obyek dari pendaftaran tanah meliputi:

Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;

- 1) tanah hak pengelolaan.
- 2) tanah wakaf.
- 3) hak milik atas satuan rumah susun.
- 4) hak tanggungan.
- 5) tanah Negara.

Kemudian untuk bentuk pelaksanaannya dari hasil penelitian dapat

dideskripsikan seperti di bawah ini:

Pendaftaran tanah meliputi (i) pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan (ii) pemeliharaan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan dengan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan meliputi (i) pembuatan peta dasar pendaftaran, (ii) penetapan batas bidang-bidang tanah, (iii) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, (iv) pembuatan daftar tanah, dan (v) pembuatan surat ukur.

Melengkapi data di atas, yaitu tentang pendaftaran hak atas tanah maupun hak milik atas satuan rumah susun dapat dipaparkan seperti di bawah ini :

Pendaftaran hak atas tanah maupun hak milik atas satuan rumah susun dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu (i) pembuktian hak baru, dan (ii) pembuktian hak lama. Pembuktian atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak menurut ketentuan yang berlaku, dan akta asli Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat pemberian hak tersebut. Pemberian hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan berdasarkan akta pemisahan, yang menunjukkan satuan yang dimiliki, dan proposional atas kepemilikan rumah susun tersebut. Pendaftaran hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau keterangan dari orang yang bersangkutan, yang kadar kebenarannya ditentukan oleh instansi yang berwenang.

Adapun data Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertifikat, hasil penelitian dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan seperti di bawah ini:

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis, yaitu keterangan atas status hukum tanah atau rumah susun, dan data fisik, yaitu keterangan mengenai batas, bidang, dan luas bidang tanah atau satuan rumah susun. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang ada di dalam buku tanah. Penerbitan sertifikat tersebut bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sertifikat adalah tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama data fisik dan yuridis adalah data yang benar.

Dalam hal pendaftaran tanah perlu pemeliharaan data. Adapun tata cara Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah disebutkan seperti di bawah ini:

Pemegang hak berkewajiban untuk mendaftarkan tanah, apabila terjadi perubahan atas data fisik atau yuridis atas tanah. Misalnya apabila dilakukan pemisahan, pemecahan, atau penggabungan bidang-bidang tanah, dan juga pembebanan atau pemindahan hak atas sebidang tanah. Pemindahan hak hanya bisa dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat di depan PPAT, dan disaksikan oleh

sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi. Kemudian, akta mengenai pemindahan hak tersebut dikirim selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak ditandatanganinya akta tersebut kepada Kantor Pertanahan.

Berdasarkan data di atas, dalam hal pendaftaran tanah harus dilakukan sesuai dengan azas-azas yang harus dipatuhi dan juga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan (dalam hal ini PP Nomor 24/1997). Untuk Kabupaten Pati kesadaran pendaftaran tanah masyarakat sudah cukup baik, hal ini karena peran pemerintah baik BPN dan perangkat desa yang cukup aktif di dalam mensosialisasikan pada masyarakat khususnya kebijakan nasional prona.

Peran notaris PPAT dalam pendaftaran tanah dilaksanakan sesuai dengan PP Nomor 24 Tahun 1999 yaitu meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dimiliki, maka peran Notaris sesuai dengan tugas jabatannya ikut bertanggungjawab dalam meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat melalui penyuluhan. Hal ini sesuai dengan kode etik Notaris yang mengandung nilai-nilai yang bersifat umum, Pasal. 3, (angka 3. 2) yang berbunyi :

Notaris dalam melakukan tugas jabatannya memberikan penyuluhan hukum untuk mencapai kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat agar masyarakat menyadari dan menyemangati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan anggota masyarakat.³⁷

Memberikan penyuluhan hukum pada masyarakat dapat dipandang sebagai bentuk pelayanan yang sangat mendasar dan harus dilakukan oleh Notaris, karena dengan kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas

³⁷ Liliane Tedjosaputro. 2012. *Etika Profesi Notaris Dalam Menegakkan Hukum Pidana*. Yogyakarta : PT. Bayu Indra Gratika, Hal. 124

tanah dapat memberikan manfaat kepada semua pihak. Bagi masyarakat memiliki kepastian hukum atas tanah hak miliknya, dan bagi institusi mendapat peningkatan *income*, sehingga dapat maju dan berkembang serta bagi karyawan Notaris tentu kesejahteraannya meningkat.

Hal ini sesuai dengan penjelasan notaris PPAT Purwanto yang menyatakan bahwa :

Notaris PPAT semua wajib memberikan penyuluhan masyarakat tentang kesadaran hukum. Hal ini berdasarkan Undang-Undang jabatan notaris PPAT yaitu Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 ju Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014. Kewajiban ini juga dilakukan oleh notaris PPATdi Kabupaten Pati yang jumlahnya ada 48.³⁸

Lebih lanjut informan menjelaskan tentang bagaimana pelaksanaan penyuluhan hukum. Hal ini dinyatakan seperti di bawah ini :

Penyuluhan hukum oleh notaris PPAT dilakukan kepada klien masing-masing tempatnya di kantor masing-masing. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai ada kesan promosi, karena notaris PPAT dilarang atau tidak dibenarkan melakukan promosi. Jika saya diminta untuk memberikan penyuluhan hukum oleh masyarakat, ormas, LSM, dan kelompok masyarakat lainnya, saya siap. Dan gratis.³⁹

Dari data di atas peran notaris PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum pada masyarakat secara normatif wajib melakukan berdasarkan Undang-Undang PPAT No 30 Tahun 2004 ju Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014. Dengan demikian peran notaris dalam meningkatkan kesadaran hukum pada pasyarakat secara normatif merupakan kewajiban yang harus dilakukan. Hal ini juga diamanatkan dalam kode etik notaris sebagaimana data dipaparkan di atas bahwa notaris PPAT wajib memberikan penyuluhan

³⁸ Wawancara dengan Notaris Purwanto. Tanggal 3 Desember 2018.

³⁹ *Ibid.*

hukum pada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Dalam konteks kesadaran hukum masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah berdasarkan hasil penelitian belum dilakukan secara massif, namun para notaris PPAT melakukan penyuluhan hukum sebatas pada kliennya saja. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa notaris PPAT tidak boleh melakukan promosi, sementara kegiatan penyuluhan hukum dalam bentuk ceramah kepada banyaaak audiens/masyarakat berpotensi promosi agar masyarakat tertarik pada jasa notaris PPAT yang bersangkutan. Sejalan dengan hasil penelitian ini, maka penyuluhan hukum oleh notaris PPAT di Kabupaten Pati perannya hanya sebatas untuk klien masing-masing.

B. Hambatan dan solusi peran PPAT dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat untuk Melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Kabupaten Pati

Hambatan masyarakat Kabupaten Pati dalam mendaftarkan hak atas tanah hasil penelitian melalui hasil observasi menunjukkan bahwa:

Keterbatasan personil kantor BPN merupakan salah satu hambatan untuk melakukan pengukuran tanah. Hambatan ini ditambah dengan tidak adanya fasilitas dan dana yang memadai. Sementara kondisi lapangan seperti gunung, jurang dan tebing serta rawa-rawa yang sangat sulit untuk dijangkau oleh petugas pengukur merupakan hambatan.⁴⁰

Data ini menunjukkan bahwa hambatan pendaftaran hak atas tanah dapat dirinci meliputi keterbatasan tenaga sumber daya manusia, fasilitas

⁴⁰Observasi, 20 Februari 2019.

dan dana, kondisi lapangan yang berupa gunung, jurang dan tebing serta rawa-rawa. Hambatan lain ditunjukkan bahwa :

Pendaftaran hak atas tanah untuk mendapatkan sertifikat prosedurnya berbelit-belit. Selain prosedur, waktu yang dibutuhkan cukup lama. Pendaftaran hak atas tanah untuk mendapat sertifikat melalui notaris PPAT biayanya cukup mahal banyak warga masyarakat yang tidak mampu dan tingkat pemahaman hukum yang masih rendah.⁴¹

Hasil penelitian menunjukkan bahwa biaya pendaftaran tanah sampai mendapat sertifikat merupakan hambatan. Data dapat disajikan sebagai berikut :

Warga Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati, Jawa Tengah, mengeluhkan tingginya biaya pengurusan sertifikat tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diklaim gratis.⁴²

Data hasil penelitian ini menunjukkan bahwa persoalan biaya sertifikat tanah merupakan hambatan dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah di warga masyarakat Sukolilo Kabupaten Pati. Setiap kegiatan ketika menghadapi hambatan, maka perlu ada upaya untuk mengatasi hambatan tersebut sebagai bentuk solusi. Tidak pernah ada solusi, jika tidak ada hambatan, jadi antara hambatan dengan solusi ada korelasi timbal balik dan hal ini juga berlaku pada kegiatan penyuluhan hukum pada masyarakat agar dapat meningkatkan kesadaran hukum khususnya dalam mendaftarkan hak atas tanah yang menjadi miliknya.

⁴¹Observasi, 20 Februari 2019.

⁴²<https://jateng.antaranews.com/berita/197903/biaya-sertifikat-tanah-pts-l-dikeluhkan-warga-pati>

Hambatan penyuluhan hukum yang terjadi sebagai bagian dari peran Notaris PPAT dapat dilacak dari teori psikologi sosial, menurut Bimo Walgito dalam bukunya tentang Psikologi Sosial bahwa perilaku manusia ditentukan oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah individu itu sendiri, sedangkan eksternal adalah segala sesuatu yang ada di lingkungan individu.⁴³ Kegiatan penyuluhan hukum oleh Notaris adalah perilaku manusia dipengaruhi oleh faktor internal, yakni personil Notaris PPAT dan eksternal yakni kondisi diluar personil Notaris PPAT itu sendiri.

Faktor internal antara lain motivasi para personil/Notaris PPAT, dan kemampuan baik kemampuan Sumber Daya Manusia, dana maupun sarana prasarana. Sedangkan hambatan eksternal adalah aspirasi masyarakat maupun *Non Government Organization* yang sangat jarang bahkan tidak ada yang mengajukan usulan penyuluhan hukum baik pada pemerintah maupun institusi kenotariatan.

Berdasarkan data di atas, hasil penelitian tentang hambatan peran notaris PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum pada masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah adalah masih rendahnya motivasi para notaris PPAT Kabupaten Pati dan masyarakat sendiri kepeduliannya masih sangat rendah. Alasan tidak dilakukannya penyuluhan hukum oleh notaris PPAT pada masyarakat luas untuk menjaga agar tidak ada kesan bahwa pejabat notaris PPAT melakukan promosi. Dalam penelitian ini juga

⁴³ Bimo Walgito, 1994. *Psikologi Sosial*. Yogyakarta: Andi Offset. hlm 17.

diungkapkan hambatan pendaftaran hak atas tanah. Adapun hambatan hak atas meliputi masalah biaya, prosedur, sengketa, keterbatasan suberdaya petugas dari BPN, keterbatasan fasilitas dan dana, kondisi tanah dilapangan seperti rawa-rawa, gunung, jurang dan tebing.

Solusi dari hambatan ini adalah menghilangkan hambatan yang terjadi. Hasil penelitian dapat menjadi masukan pada pemerintah daerah baik melalui kabag hukum maupun DPRD untuk mengatasi hambatan kebutuhan penyuluhan hukum bagi masyarakat dan memfasilitasi *Non Government Organization* untuk dapat diberdayakan dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui penyuluhan hukum.

Melengkapi data di atas, sebagaimana telah dipaparkan bahwa prosedur pendaftaran sertifikat dipersepsikan masyarakat ribet berbelit-belit dan juga biaya yang mahal. Hal ini merupakan kendala yang perlu diatasi. Kendala lain adalah sumber daya manusia dari pemerintah yang terbatas di mana BPN Pati hanya ada 51 pegawai pria dan 20 perempuan, belum lagi fasilitas yang dibutuhkan serta anggaran untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanah di masyarakat. Masyarakat juga melakukan jual beli di bawah tangan, kondisi ini juga merupakan kendala. Masih ditambah dengan adanya sengketa sehingga memperbanyak kendala-kendala yang terjadi di lapangan.

Dalam peraturan perundang-undangan, terutama pada Pasal 37 PP nomor 24 tahun 1997, masih terdapat kelemahan yaitu tidak adanya kepastian hukum, dimana tanggung jawab pemerintah terhadap status tanah

bila terjadi gugatan dari pihak yang tidak menerimakan atas sertifikat tanah yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Kondisi ini juga menyebabkan kerisauan oleh pejabat notaris PPAT, karena sewaktu-waktu bila ditemukan kekeliruan dapat digugat oleh pihak lain.

Keberhasilan pendaftaran hak atas tanah berdasarkan PP nomor 24 tahun 1997 juga tidak lepas dari adanya sanksi. Sanksi sangat penting agar peraturan perundang-undangan dapat berjalan secara efektif. Salah satu faktor yang menyebabkan kurang efektifnya pendaftaran hak atas tanah, karena masyarakat yang tidak mendaftarkan tidak ada sanksi yang tegas dalam PP Nomor 24 Tahun 1997.

C. Pembahasan

Kesadaran hukum masyarakat dalam mendaftarkan hak atas tanah harus ada, sebagai konsekuensi dari negara hukum. Pada dasarnya kesadaran hukum itu merupakan kontrol agar hukum yang telah dibuat itu dapat dijalankan dengan baik di dalam masyarakat di segala bidang kehidupan. Kondisi ini perlu ditingkatkan. Oleh karena itu, perlu adanya usaha-usaha ke arah pembinaan guna meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Pembinaan ini hendaknya berorientasi kepada kesadaran dalam usaha-usaha untuk menanamkan, memasyarakatkan dan melembagakan nilai-nilai yang mendasari peraturan hukum tersebut. Untuk itu perlu diperhatikan masalah komunikasi hukumnya berikut penyebaran isi perundang-undangan sehingga dapat diketahui oleh para anggota masyarakat sebagai sasaran pengaturan hukum itu. Peran pejabat notaris PPAT menjadi sangat penting agar kesadaran hukum masyarakat

semakin meningkat.

Para pembuat undang-undang juga perlu menyadari bahwa dengan mengeluarkan peraturan hukum itu tidak berarti pekerjaan telah selesai dan beres tidak perlu lagi ada kewajiban untuk menyebar luaskan. Melainkan, pekerjaan itu masih berlanjut dan merupakan suatu proses yang sangat panjang. Untuk itu, perlu dipikirkan sarana apa sajakah yang dibutuhkan agar peraturan hukum itu dapat dijalankan dengan semestinya sehingga efektif untuk mewujudkan tujuan yang dikehendaki yaitu kondisi ideal.

Kemudian, perlu disadari benar bahwa hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan itu adalah ketentuan-ketentuan yang tidak personal sifatnya. Sehubungan dengan hal itu, pelemahan dalam hal pelaksanaan hukum perlu dihindari, dan pola pelaksanaannya harus dijalankan secara konsisten dan teratur. Dengan demikian, masyarakat akan menyesuaikan tingkah lakunya dengan keadaan tersebut. Peran notaris PPAT dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat dapat dilakukan pula dengan memberi penyuluhan dan contoh teladan. Demikian pula mereka yang mempunyai peranan dalam masyarakat, seperti polisi, hakim, lurah dan sebagainya perlu memberi penyuluhan dan contoh keteladanan. Keteladanan ini penting diperhatikan, karena mengingat masyarakat kita masih bersifat paternalistik, dan hal yang mudah adalah mencontoh dari pada menerima penjelasan secara abstrak.

Dalam hal pembinaan kesadaran hukum ini menjadi penting artinya bila kita bicara soal hukum dalam negara hukum. Dalam hal ini kita tidak hanya melihat masalah pengaturan hukum itu dari segi legitimasinya, melainkan juga

dari segi efektivitasnya. Oleh karena itu, jika kita ingin agar hukum itu dapat terlaksana dengan baik, maka struktur masyarakat pun perlu dikembangkan untuk dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan hukum yang berlaku. Peningkatan kesadaran hukum dengan mengoptimalkan peran Notaris PPAT ini penting dilakukan mengingat struktur masyarakat Indonesia hingga saat ini belum seluruhnya memenuhi tuntutan sistem hukum khususnya dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah miliknya.

Peran Notaris PPAT dalam memberikan penyuluhan guna meningkatkan kesadaran hukum masyarakat harus dilakukan. Peran Notaris PPAT mempunyai kewajiban untuk melakukan penyuluhan hukum pada masyarakat guna meningkatkan kesadaran hukum. Hal ini berdasarkan undang-undang nomer 30 Tahun 2004 ju Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014. Demikian pula dalam kode etik notaris PPAT juga mengamanatkan hal yang sama. Namun hal ini belum dilaksanakan secara memadai. Secara teoritis kegiatan penyuluhan dapat dipandang sebagai perilaku yang ditentukan oleh factor internal dan eksternal. Factor internal berkaitan dengan diri notaris PPAT dan factor eksternal kepedulian masyarakat akan kebutuhan mereka terhadap pengetahuan tentang hukum.

Peran Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dikatakan belum berhasil dalam arti peran notaris PPAT, namun kesadaran masyarakatnya sudah cukup baik. Hal ini karena kurangnya

sosialisasi dari Notaris/PPAT yang merata ke daerah-daerah pinggiran kota Pati dimana masyarakat tersebut masih buta akan hukum.

Permasalahan tanah sangat menentukan keberhasilan pembangunan untuk mensejahterahkan rakyat. Dalam pembangunan jangka panjang kedua, peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut selama lebih dari 35 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar. Dalam pada itu, melalui

pewarisan, pemisahandan pemberian-pemberian hak baru, jumlah bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar selama pembangunan Jangka Panjang Kedua diperkirakan akan meningkat menjadi sekitar 75 juta.

Hambatan Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati yaitu faktor eksternal dan internal. Solusi dari hambatan ini adalah menghilangkan hambatan yang terjadi. Hasil penelitian dapat menjadi masukan pada pemerintah daerah baik melalui kabag hukum maupun DPRD untuk mengatasi hambatan kebutuhan penyuluhan hukum bagi masyarakat dan memfasilitasi *Non Government Organization* untuk dapat diberdayakan dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui penyuluhan hukum.

Hal-hal yang merupakan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, disamping kekurangan anggaran, alat dan tenaga, adalah keadaan obyektif tanah-tanahnya sendiri yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan. Sehubungan dengan itu maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada

ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang pada kenyataannya tersebar pada banyak peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya, yang disamping untuk memberi kepastian hukum sebagaimana disebut di atas juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersang

kutan. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah juga dipertegas dan dipersingkat serta disederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan.

Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Disamping pendaftaran tanah secara sistematis pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanyadatang dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji

kelayakan agar berjalan lancar.

Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya menurut Peraturan Pemerintah ini pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan, walaupun untuk tanah-tanah yang demikian belum dikeluarkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauhmana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini), dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini).

Dengan demikian maka makna dari pernyataan, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya.

Sengketa-sengketa dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah tetap pertama-tama diusahakan untuk diselesaikan melalui musyawarah antara pihak yang bersangkutan. Baru setelah usaha penyelesaian secara damai tidak membawa hasil, dipersilahkan yang bersangkutan menyelesaikannya melalui Pengadilan.

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka pokok-pokok tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta cara melaksanakannya mendapat pengaturan juga dalam Peraturan Pemerintah ini. Tidak adanya sanksi bagi pihak yang berkepentingan untuk mendaftarkan perbuatan-perbuatan hukum yang telah dilakukan dan dibuktikan dengan akta PPAT, diatasi dengan diadakannya ketentuan,

bahwa Notaris / PPAT dalam waktu tertentu diwajibkan menyampaikan akta tanah yang dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftarannya. Ketentuan ini diperlukan mengingat dalam praktek tidak selalu berkas yang bersangkutan sampai kepada Kantor Pertanahan.

Dari apa yang dikemukakan di atas jelaslah, bahwa Peraturan Pemerintah yang baru mengenai pendaftaran tanah ini disamping tetap melaksanakan pokok-pokok yang digariskan oleh UUPA, memuat penyempurnaan dan penegasan yang diharapkan akan mampu untuk menjadi landasan hukum dan operasional bagi pelaksanaan pendaftaran tanah yang lebih cepat.

Sungguhpun demikian, masih terdapat kendala yuridis terutama pada pasal 37 PP 24/1997 tentang kepastian hukum yang dapat menjamin rasa keadilan dan ketentraman baik masyarakat maupun di kalangan notaris PPAT. Keefektivan kinerja hukum dalam hal ini PP 24/1997 juga diperlukan adanya sanksi bagi masyarakat yang tidak / enggan mendaftarkan hak atas tanahnya. Dengan demikian masyarakat akan termotivasi untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang menjadi milik mereka.

Keadilan merupakan kebutuhan bagi seluruh manusia demikian pula ketentraman. Kehidupan masyarakat harus dilindung oleh negara dan ditingkatkan kesejahteraannya. Jika tidak ada keadilan masyarakat akan terganggu kesejahteraannya yang berarti tidak ada perlindungan dari negara.

Dengan kata lain fungsi negara dalam melindungi warganya tidak terwujud. Dalam diri masyarakat yang tidak mendapat keadilan akan resah dan cemas, yang demikian itu tidak boleh terjadi dalam negara. Rasa aman harus diwujudkan oleh negara sebagai aktualisasi fungsi negara dalam melindungi rakyatnya. Pada pasal 37 PP 24/1997 merupakan kendala yuridis tentang kepastian hukum yang dapat menjamin rasa keadilan dan ketentraman baik masyarakat maupun di kalangan notaris PPAT.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran PPAT dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat Untuk Melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Kabupaten Pati Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peran Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dikatakan belum berhasil, karena kurangnya sosialisasi dari Notaris/PPAT yang merata ke daerah-daerah pinggiran kota Pati dimana masyarakat tersebut masih buta akan hukum. Penyuluhan hukum oleh notaris hanya dilakukan untuk kliennya di kantornya sendiri, sebagai pemenuhan kewajiban berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.

Peran notaris dalam penyuluhan hukum masih sebatas pada kliennya dengan alasan jangan sampai ada kesan promosi. Pejabat notaris PPAT dilarang promosi, sementara penyuluhan hukum dengan melibatkan orang banyak sangat berpotensi dimanfaatkan untuk

promosi oleh oknum pejabat notaris PPAT yang bersangkutan. Peran notaris dalam meningkatkan kesadaran hukum secara normative merupakan keharusan untuk dilakukan tentu sebaik mungkin dan seefektif mungkin. Hal ini sesuai dengan amanat kode etik notaris dan undang-undang nomor 30 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.

Hal ini sesuai dengan kode etik Notaris yang mengandung nilai-nilai yang bersifat umum, Pasal. 3, (angka 3. 2) yang berbunyi :Notaris dalam melakukan tugas jabatannya memberikan penyuluhan hukum untuk mencapai kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat agar masyarakat menyadari dan menyemangati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan anggota masyarakat. Jadi, notaris PPAT berkewajiban melakukan kegiatan untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat yang hal ini merupakan peran yang harus dilakukan.

2. Hambatan dan Solusi Peran PPAT dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat untuk Melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Kabupaten Pati.

Hambatan Notaris/PPAT dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati yaitu faktor eksternal dan internal. Hambatan peran notaris PPAT secara eksternal adalah kepedulian masyarakat dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat untuk menyelenggarakan kegiatan penyuluhan hukum pada masyarakat. Sementara factor

internal hambatan peran notaris dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat adalah masih rendahnya motivasi dan tanggungjawab pejabat notaris PPAT terhadap kesadaran hukum masyarakat Kabupaten Pati.

Jenis kendala dalam pendaftaran tanah adalah mahalnya biaya terkait dengan pajak, prosedur ribet, sengketa, SDM petugas, fasilitas, anggaran, medan wilayah, minimnya pengetahuan masyarakat dan jual beli tanah dibawah tangan oleh masyarakat. Solusi dari hambatan ini adalah menghilangkan hambatan yang terjadi. Hasil penelitian dapat menjadi masukan pada pemerintah daerah baik melalui kabag hukum maupun DPRD untuk mengatasi hambatan kebutuhan penyuluhan hukum bagi masyarakat dan memfasilitasi *Non Government Organization* untuk dapat diberdayakan dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui penyuluhan hukum.

B. Saran

1. Bagi Notaris

Notaris harus menjalin kerjasama dengan pihak lain untuk dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Pati, seperti menjalin kerjasama dengan pekerja media, untuk ikut mensosialisasikan

pentingnya mendaftarkan hak atas tanah supaya tidak tersandung sengketa hukum nantinya.

2. Bagi Pemerintah

Pihak pemerintah, baik dalam hal ini eksekutif maupun legislatif, harus ikut mendorong upaya peningkatan kesadaran hukum masyarakat, baik melalui penyuluhan maupun regulasinya.

3. Bagi Masyarakat

Masyarakat diharapkan aktif mencari informasi tentang hukum kepemilikan tanah sehingga tidak mudah tersandung sengketa. Masyarakat juga diharapkan selalu terbuka dengan informasi baru.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al-quran

Al-Quran Surah An-Nahl ayat 90

Al-Quran Surah Al-Anbiya ayat 105

Al-Quran Surah Hud ayat 61

B. Buku-Buku

A.P. Parlindungan, 2009, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (PP No 37 tahun 1997), cetakan keempat*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Abdurrahman, 1983, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.

Ahmad Saebani Beni dan Anwar Syahrul, 2015, *Perbandingan Sistem Hukum Pidana*, CV Pustaka Setia, Bandung.

Ali Safa'at, 2016, *Konsep Hukum H.L.A. Hart*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta.

Boedhi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Fuady Munir, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*, PT Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta.

M. Friedman Lawrence, 2018, *Sistem Hukum: Prespektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung.

Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.

Marwan Awaludin, 2012, *Studi Hukum Kritis Dari Modern, Postmodern Hingga Posmarxis*, Satjipto Rahardjo Institute dan Thafa Media, Semarang Phone dan Bantul Yogyakarta Phone.

Mertokusumo Sudikno, 2002, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Peter Blau dan Marshall W. Meyer, 1987, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia, Jakarta
- Salim dan Septian Nurbani Erlies, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis (Buku Kedua)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Utsman Sabian, 2014, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif: Pengembangan Permasalahan Penelitian Aplikasi Mudah membuat Proposal Penelitian Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Taher Parasong Ali, 2014, *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*, Grafindo Books Media, Jakarta.
- Walgito Bimo, 1978, *Psikologi Sosial (Suatu Pengantar)*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Satjipto rahardjo Institute, Yogyakarta.

C. Peraturan Perundangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria
- 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);
- 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 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893)

