

BAHAN KULIAH

PENDAFTARAN TANAH DAN PPAT

Oleh :

Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH.,MS.,CN
Abd. Rahim Lubis, SH.,M.Kn



MAGISTER KENOTARIATAN
SEKOLAH PASCA SARJANA
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA
M E D A N
2 0 0 9

1. PENDAHULUAN

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemudian ditunaskan secara kokoh dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104) atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Selanjutnya merambat ke berbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan.

Sedang secara substansial, kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Dengan ketentuan tersebut Pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat aturan dan peraturan (*bestemming*) dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan tersebut (*execution*) yang menyangkut subyek, obyek dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria..

Atas dasar kewenangan inilah, khususnya yang menyangkut pengaturan hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, maka pada Pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dimiliki oleh subyek hak yaitu orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundangan.

Dalam hal ini hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hak yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.¹ Apabila subyek haknya badan hukum publik maka hak dan kewenangan serta penguasaannya harus hak atas tanah yang sifatnya publik juga, seperti Negara dengan Hak Menguasai Negara, atau bila badan hukum Negara dapat juga diberikan dengan Hak Pakai Khusus atau Hak Pengelolaan. Oleh karena itu tidaklah pada tempatnya memberikan Hak Pengelolaan kepada orang-seorang, karena demikianlah ketentuannya, maka Negara mengatur kepemilikan dan penggunaan atas sumber daya agraria, sehingga kita mengenal Hukum Agraria yang materinya menyangkut bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya), di samping Hukum Tanah (khusus menyangkut tanah saja).

¹ Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada subyek hak yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA yang terdiri dari : 1) Hak Milik, 2) Hak Guna Usaha, 3) Hak Guna Bangunan, 4) Hak Pakai, 5) Hak Sewa, 6) Hak Membuka Tanah, 7) Hak Memungut Hasil Hutan, 8) Hak-hak lain serta hak-hak yang sifatnya sementara. Hak-hak lain misalnya Hak Pengelolaan, sedang hak-hak yang sifatnya sementara adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Selain hak-hak yang bersifat keperdataan, UUPA juga masih mengenal hak-hak atas tanah yang bersifat komunal (hak bersama) seperti Hak Bangsa (Pasal 1), Hak Menguasai Negara (Pasal 2) dan Hak Ulayat (Pasal 3) serta hak atas tanah yang bersifat publik seperti Hak Pakai Khusus kepada instansi Pemerintah dengan jangka waktu selama dipergunakan dalam pelaksanaan tugasnya.

Pengaturan dalam hal hubungan-hubungan hukum terutama dalam pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah jelas telah merupakan wewenang Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah (untuk saat ini pengemban wewenang tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional) dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundangan. Dalam hal ini pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah tidak dimungkinkan lagi dilakukan oleh lembaga lain seperti lembaga peradilan sebagaimana yang pernah diatur dalam Pasal 584, 610 dan 1010 KUH. Perdata yang dikenal dengan *uitwijzings-prosedure*,² karena UUPA tidak mengenal lembaga *uitwijzings-prosedure* dalam sistem pemberian hak atas tanah.³

Maka jelaslah bahwa pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui Pemerintah (dalam hal ini dilaksanakan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional RI), sehingga setiap timbul permasalahan maupun persengketaan yang mengenai hak-hak atas tanah merupakan pula sebagian dari tugas Pemerintah untuk menyelesaikannya melalui mediasi, kecuali apabila para pihak menempuh cara penyelesaian melalui lembaga lain seperti pengadilan.

Terhadap pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Untuk dapat diberikan jaminan kepastian hukum dan legitimasi dari Negara, maka setiap penguasaan dan pemanfaatan atas tanah termasuk dalam penanganan masalah pertanahan harus didasarkan pada hukum dan diselesaikan secara hukum (*yuridis-teknis*) serta dengan tetap berpijak pada landasan konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA yang mengamanatkan kepada Pemerintah untuk melakukan pengaturan dan pemanfaatan tanah dalam konteks sebesar-besarnya kemakmuran rakyat termasuk melaksanakan *pendaftaran tanah* di seluruh Indonesia dalam rangka *memberikan jaminan kepastian hukum*

Pemberian jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang sudah tidak bisa ditawar lagi, sehingga Undang-undang menginstruksikan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechtskadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya..

Pasal 19 UUPA telah dengan tegas mengamanatkan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pendaftaran tanah, dengan tujuan untuk mencapai kepastian hukum. Pengertian 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 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.⁴

Dengan terdaptarnya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada semua subyek hak juga diberikan wewenang untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Dengan demikian akan terciptalah jaminan kepastian hukum bagi subyek hak tersebut dalam kepemilikan dan penggunaan tanah dimaksud.⁵

² *Uitwijzingsprosedure* adalah seseorang karena kadaluarsa waktu menguasai sebidang tanah dengan itikad baik selama jangka waktu tertentu (30 tahun) secara terus-menerus sehingga menguasai sebidang tanah, maka yang bersangkutan dapat memohon kepada pengadilan untuk kepastian hukumnya dan jika dapat membuktikan itikad baiknya dapat diputuskan tanah itu adalah miliknya dan kepadanya dapat diberikan Hak Eigendom

³ AP Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1999), halaman 37-38

⁴ Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵ Pasal 19 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa untuk kepastian hukum dilaksanakan pendaftaran atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Kemudian dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa

Selanjutnya oleh Pasal 23, 32 dan 38 UUPA juga mengharuskan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan tanahnya agar memperoleh kepastian haknya.⁶ Artinya si subyek hak dijamin oleh hukum menggunakan hak kepemilikan tanah tersebut untuk apa saja asal penggunaan hak itu sesuai peruntukannya menurut ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu apabila semua bidang tanah telah terdaftar dan dimanfaatkan oleh pemegang haknya, idealnya secara *yuridis-teknis* telah ada jaminan kepastian hukum terhadap semua bidang tanah yang telah terdaftar dan dampak positifnya dapat mencegah terjadinya permasalahan pertanahan khususnya yang menyangkut penggunaan dan pemanfaatan serta mempertahankan hak termasuk kebendaan yang melekat padanya.

Namun pada kenyataannya, hingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, bahkan disebutkan jumlah bidang tanah yang sudah didaftar baru sekitar 31 % dari 85 juta bidang tanah yang ada di Indonesia,⁷ yang dengan menempuh berbagai upaya paling cepat dapat didaftarkan seluruh bidang tanah yang ada di tanah air lebih kurang 20 (dua puluh) tahun ke depan.⁸

Oleh karena itu, tidak mengherankan bila masalah pertanahan yang muncul dari hak atas tanah akan semakin banyak dan semakin beragam. Salah satu penyebabnya adalah belum terdaftarnya seluruh bidang tanah yang ada. Bahkan yang sudah terdaftar saja masih menyimpan masalah apalagi yang belum atau yang tidak didaftar, sehingga belum tercipta

tujuan pendaftaran tanah selain untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, juga untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

⁶ AP. Parlindungan, 1998, *Op.cit*, halaman 127.

⁷ Laporan Kepala Badan Pertanahan Nasional, Lutfi I Nasution, pada Rapat Terbatas Bidang Pertanahan di Istana Negara, Jakarta, tanggal 26 Mei 2003 sebagaimana dilansir Harian Mimbar Umum terbitan tanggal 27 Mei 2003 dengan judul "*BPN Targetkan Penyelesaian 2,5 juta Sertipikat per tahun*", halaman 3

⁸ Dengan kondisi saat ini yang diperkirakan ada 85 juta bidang tanah di seluruh Indonesia dan yang sudah terdaftar lebih kurang 31%, maka dengan menggunakan model biasa, untuk menyelesaikan sisanya yang 70% butuh waktu 100-120 tahun. Sedang yang 30 % itu pun masih kurang sempurna, karena banyak sengketa pertanahan serta belum terpetakan secara bagus maupun tumpang tindihnya hak. Kini diprogramkan yang 70% diselesaikan paling lambat 20 tahun, caranya dikembangkan dengan 3 (tiga) pola percepatan untuk pendaftaran pertama kali.

Pola pertama disebut program untuk rakyat dan UKM yakni Pemerintah memberikan upaya dan mengalokasikan anggaran untuk percepatan pendaftaran tanah dan penetapan hak pertama kali. Ini gabungan program adjudikasi. Saya ungkap datanya, tahun lalu dan tahun-tahun sebelumnya maksimum PRONA yang dibiayai APBN hanya 80 ribu bidang. Adjudikasinya kurang dari 350 ribu bidang. Untuk tahun 2007 akan ditinakan, yaitu untuk PRONA menjadi 350 ribu bidang naik 400 ribu bidang, adjudikasinya menjadi 650 ribu bidang, total keseluruhan ada 1 juta bidang, itu yang sepenuhnya APBN-nya BPN. Di samping itu ada bantuan dari Bupati/Walikota dengan mengalokasikan dana dari APBD, katakanlah 300 ribu bidang, kurang lebih 1,3 juta bidang tanah program yang dibiayai dana publik.

Pola kedua adalah dengan SMS, ini diperuntukkan bagi yang sebenarnya mampu mendaftarkan perolehan haknya, pembiayaannya oleh mereka yang punya tanah, tetapi kalau terlalu berat kita lakukan dengan kerjasama dengan perbankan, program ini kita targetkan 1,5 sampai 1,6 juta bidang tanah.

Pola ketiga disebut program khusus, maksudnya ada satu program yang disediakan oleh BPN untuk memfasilitasi program Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/kota dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah dan adjudikasi. Program Pemerintah ini yang klasik adalah program transmigrasi, percepatan pembangunan perumahan, revitalisasi pertanian, pembangunan infrastruktur, memastikan aset-aset Pemerintah terdaftar dan punya sertipikat yang jelas. Ini ditargetkan 400.000 sampai 500.000 bidang tanah.

Jadi total dari ketiga pola itu kurang lebih 3,3 s/d 3,5 juta bidang tanah untuk tahun 2007, jika bisa dipenuhi target 3,4 s/d 3,5 juta bidang tanah setiap tahun, akumulasinya antara 17-18 tahun bisa diselesaikan sisa bidang tanah yang belum terdaftar. Bila terus dapat ditingkatkan tiap tahunnya maka 15 tahun bisa dilakukan. Persiapan untuk itu telah dilengkapi dengan perangkat survey, pengukuran dan pemetaan, juga dengan perangkat untuk menangani sengketa dan konflik pertanahan. (Joyo Winoto, Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, Pengarahan pada Pembukaan Sarasehan Nasional tentang PPAT di Hotel Tiara Medan, 13 Nopember 2006)

kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat dan bahkan Negara.

Karena belum terciptanya jaminan kepastian dan perlindungan hukum, akan timbullah gejala penguasaan dan pengusahaan atas bidang-bidang tanah oleh pihak-pihak tertentu yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum, seperti pendudukan atau pengklaiman atas suatu bidang tanah oleh seseorang/kelompok orang yang belum tentu berhak atas tanah yang bersangkutan, okupasi liar dan tumpang tindih hak serta peruntukan hak atas tanah.

Tentu terhadap permasalahan pertanahan yang muncul dari keadaan yang disebabkan oleh belum terciptanya kepastian hukum tersebut, maka yang terjadi adalah benturan kepentingan antara para pihak pengguna dan atau penguasa yang merasa berhak atas bidang tanah tertentu yang tidak jarang diikuti dengan kepentingan lain di luar ketentuan hukum, seperti kepentingan politik dan kepentingan lainnya demi mengejar keamanan sesaat di atas tanah. Sebenarnya memang bukan tanahnya yang bermasalah tetapi orang yang diatas tanah tersebutlah yang menciptakan masalah tanah, sehingga untuk penanganannya bukan tanahnya yang perlu diamankan tetapi orangnyalah yang lebih utama diamankan bila di atas tanah mau aman dan bermakna untuk kehidupan manusia di muka bumi ini.

Bahkan, tidaklah mengherankan bila akhir-akhir ini muncul gejala bahwa masalah pertanahan tidak hanya disebabkan hal-hal yang bersifat yuridis, tetapi berkembang menjadi multi sektor (pertanian, industri, pemerintahan, transmigrasi dan lain-lain) yang menggunakan tanah tersebut, atau menjadi persoalan kenegaraan yang multi dimensi (budaya, politik, ekonomi, sosial dan hankam), sehingga bila akan diselesaikan dengan pendekatan yang ditempuh oleh Pemerintah seperti sekarang ini tidak cukup semata-mata bersifat yuridis teknis, tetapi juga menyangkut pertimbangan sosial ekonomi.⁹

Kendati demikian, salah satu persoalan mendasar terjadinya masalah pertanahan dan munculnya gejala ketidak-pastian hukum dalam hal penguasaan dan pengusahaan atas bidang-bidang tanah oleh warga masyarakat, adalah belum terlaksananya pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dengan baik, akurat dan kontinuitas termasuk dalam pemeliharaan data pendaftarannya. Upaya penyelesaian masalah pertanahan secara tuntas sudah menjadi prioritas utama bila kelak Negara ini tidak mau ditimpa masalah pertanahan yang lebih besar. Maka di samping melaksanakan peraturan perundangan di bidang pertanahan secara konsekwen, juga yang utama adalah upaya pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Sebagaimana disebutkan terdahulu, betapa kegiatan pendaftaran tanah yang belum dapat dilaksanakan secara maksimal dapat mengakibatkan terjadinya masalah pertanahan, sebaliknya dengan kesuksesan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat menjadi salah satu obat mujarab untuk menyelesaikan persoalan pertanahan karena dengan selesainya persoalan pertanahan termasuk dengan pemberian tanda bukti hak (sertipikat) sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran tanah, maka pada gilirannya akan dapat meningkatkan nilai (*value*) dari tanah itu sendiri dan dapat menggerakkan ekonomi serta memakmurkan rakyatnya.

Persoalannya kemudian akan menjadi besar dan menjadi tugas Negara karena adanya faktor-faktor baik teknis yuridis maupun faktor lainnya yang dapat dikategorikan sebagai penghambat pembangunan khususnya dalam penyelesaian pendaftaran tanah, terutama keterbatasan sumber daya manusia, dana dan sarana-prasarana. Apalagi dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum atas pemilikan dan pemanfaatan tanah di seluruh Indonesia dengan wilayah yang sangat luas dan banyaknya pulau-pulau yang kepemilikan dan juga penggunaan tanahnya sudah di luar ketentuan hukum pertanahan yang berlaku. Hal

⁹ Lutfi I Nasution, dalam buku *Menuju Keadilan Agraria 70 Tahun Gunawan Wiradi*, (Bandung : Akatiga, 2002), halaman 216

ini tentunya perlu penanganan yang lebih serius dengan dukungan infrastruktur yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah terutama kehadiran perangkat peraturan perundang-undangan yang relevan dan aktual yang dapat memenuhi tuntutan masyarakat dan mengikuti dinamika perkembangan zaman

Berdasarkan historisnya, sekalipun pendaftaran tanah sudah ada dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, namun pelaksanaan pendaftaran tanah masih dianggap sederhana dan kurang memberi jaminan kepastian akan kepemilikannya. Sederhana karena tujuannya dan beberapa informasi dari pelaksanaan pendaftaran itu hanya sekedar untuk tujuan tertentu seperti untuk memudahkan penarikan pajak tanah. Akhirnya perlindungan kepemilikan atas daftar yang ada tidak *multi porpouse* lengkap dengan perlindungan hukum atas kepemilikan dan penggunaannya di masyarakat, padahal yang diutamakan di sini adalah perlindungan hukum atas hak-hak tanah dan kepemilikan serta penggunaannya.

Dengan melihat kembali ke belakang ketentuan pendaftaran tanah yang sudah pernah berlaku atas tanah-tanah yang tunduk pada hukum Belanda pada saat itu, yakni dengan adanya *Overschrijving Ordonantie* tahun 1935 telah menunjukkan betapa pentingnya pendaftaran dan data pendaftaran ini. Tetapi pendaftaran ini pun, yang hanya atas tanah-tanah yang sudah dihaki oleh seseorang dengan suatu hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam BW atau KUH Perdata juga masih sangat kurang dan masih sangat terbatas sehingga belum menjamin kepastian hukum yang baik.

Pendaftaran tanah baru mendapat perhatian penuh sejak diterbitkannya UUPA dan ditindaklanjuti dengan aturan teknis-operasionalnya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan terbitnya peraturan perundangan tersebut landasan yuridis dengan pengaturan makna teknis yang ada diharapkan dapat terlaksana pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dan dapat diwujudkan tujuan dari pendaftaran tanah tersebut secara sempurna, yang didukung dengan sistem kerja yang dapat berkesinambungan serta memberikan jaminan bagi pemeliharaan data dan informasi pendaftaran tanah yang bersangkutan.

Pada kenyataannya, adanya landasan yuridis (UUPA) dan dilengkapi dengan aturan teknis operasionalnya (Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961) bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pendaftaran tanah, jelas tidak cukup memadai untuk pencapaian tujuan mendaftarkan tanah di seluruh Indonesia. Apalagi dalam melanggengkan tercapainya tujuan penciptaan kepastian dan jaminan kepastian hukum yang menyeluruh atas pemilikan dan pengelolaan bidang-bidang tanah secara individu, kolektif dan kepemilikan publik oleh Negara termasuk yang dinyatakan sebagai asetnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang ditetapkan tidak lama sesudah UUPA diundangkan, yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pada waktu itu dan juga telah diperhitungkan apa yang mungkin akan terjadi di masa yang akan datang, namun dalam perjalanan pembangunan telah terjadi banyak perkembangan terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum dan kepastian kepemilikan hak atas tanah. Pun juga tidak dapat dipungkiri telah terjadi perkembangan ilmu dan teknologi yang memungkinkan dimanfaatkannya metode pendaftaran tanah yang modern dan penyimpanan serta penyajian data pendaftaran tanah yang canggih untuk terwujudnya percepatan pelaksanaan dan tujuan pendaftaran tanah, ternyata belum tertampung dalam aturan pendaftaran tanah yang ada (Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961). Sehingga kemudian diperlukan pula pengembangan atas kerangka landasan yang diletakkan dalam bentuk peraturan perundangan yang baru mengenai pendaftaran tanah yang sesuai dengan kondisi realitas pendaftaran tanah pada zamannya.

Secara empiris, sampai dengan tahun 1997, selama lebih dari 48 tahun sejak diterbitkan UUPA, Pemerintah telah melaksanakan pendaftaran tanah dengan landasan kerja

dan landasan hukum pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961. Dengan keterbatasan yang ada, ternyata pelaksanaan pendaftaran tanah hanya menghasilkan lebih dari 18 juta bidang tanah yang dapat didaftar. Hasil tersebut dipandang masih belum memadai mengingat jumlah bidang tanah yang ada yang masih menuntut untuk didaftar di seluruh Indonesia saat itu (1997) diperkirakan 75 juta bidang, kemudian terjadi perkembangan atasnya baik melalui pewarisan, pemisahan, pemecahan dan pemberian-pemberian hak baru sehingga saat ini diperkirakan terdapat 85 juta bidang tanah dan dalam satu dasawarsa ke depan diperkirakan akan meningkat menjadi sekitar 95 juta bidang tanah.

Dapat dipastikan bahwa kendala utama tidak terwujudnya pendaftaran tanah dengan kualitas dan kuantitas yang diharapkan, khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh terutama adalah kekurangan anggaran, alat dan tenaga. Di samping keadaan obyektif bidang-bidang tanahnya sendiri yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak pula didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Keadaan ini sudah sering dikemukakan oleh petinggi-petinggi yang mengurus Agraria di Negara ini dan sudah pula menjadi program mereka untuk meminimalisir kendala tersebut dan mengupayakan terus berbagai cara dan strategi dalam pelaksanaan dan percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai bentuk kerja lembaga pertanahan seperti PRONA, Program Ajudikasi, konsolidasi tanah, redistribusi tanah obyek landreform dan program sertifikasi massal swadaya lainnya.

Berbagai langkah yang ditempuh itu tetap dimaksudkan untuk mempercepat pendaftaran tanah. Melalui langkah operasional dengan melaksanakan pendaftaran bidang-bidang tanah secara besar-besaran melalui pendaftaran tanah secara sistematis – sebagai pengembangan dari model pendaftaran tanah desa demi desa yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 – yakni dengan mendaftarkan semua bidang tanah di suatu wilayah yang ditentukan, misalnya wilayah suatu desa atau sebagiannya. Pendaftaran tanah dengan cara ini diharapkan dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan secara serentak mengenai semua bidang tanah yang ada di wilayah tersebut.

Dengan model seperti ini masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah sehingga keberatan-keberatan yang ada segera diketahui pula. Selain itu cara pendaftaran tanah secara sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang sudah didaftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang sering terjadi, bahwa di atas tanah yang sudah pernah terdaftar masih bersengketa atas dasar data teknis yang tidak akurat.

Semula upaya pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis yang sebagian dibiayai dengan pinjaman dari bank dunia ini telah melewati tahap pelaksanaannya secara besar-besaran hampir di seluruh ibukota yang ada di Indonesia. Target jangka panjangnya adalah untuk menyelesaikan pendaftaran semua bidang tanah di seluruh Indonesia dalam masa dua puluh lima tahun.

Pekerjaan dengan metoda pendaftaran tanah secara sistematis tersebut adalah suatu pekerjaan yang besar. Oleh karena itu harus didekati dari segala aspek pendekatannya, termasuk yang paling utama adanya dukungan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum dan landasan operasionalnya (*rule of game*), di samping kurang mengadopsi keakurasian pelaksanaan (mulai dari proses awal sampai pendokumentasian dan penyimpanan data pendaftaran), juga tidak lagi dianggap memberikan kepastian hukum dan kepastian hak sesuai tuntutan masyarakat dan dinamika perkembangan zaman.

Hal yang demikianlah salah satu yang dianggap menjadi alasan dilakukannya penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Sungguhpun diakui selama ini peraturan tersebut telah berjasa memberikan landasan hukum bagi pendaftaran tanah di Indonesia selama kurun waktu 48 tahun.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan selama ini yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistem publikasinya yang tetap menggunakan sistem negatif tetapi yang mengandung unsur positif, tidak menganut asas negatif semata dan bukan pula positif murni, karena dengan pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai *alat pembuktian yang kuat*, seperti yang telah 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, *pertama* secara sistematis yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan atas semua bidang tanah (*massal*) yang meliputi wilayah satu desa/kelurahan atau sebagiannya yang pelaksanaannya atas prakarsa Pemerintah (mengikuti sistem pendaftaran tanah secara desa demi desa), *kedua* secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau *massal*.

Prinsip-prinsip yang terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 justru dipertegas dan diperjelas di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Penegasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merupakan upaya penyempurnaan terhadap peraturan yang ada sekaligus penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat sebagaimana prinsip-prinsipnya telah diamanatkan oleh UUPA. Ketentuan baru pendaftaran tanah dimaksud secara substansial tetap menampung konsepsi-konsepsi Hukum Adat yang hidup dan berakar dalam masyarakat, sehingga dengan demikian memperkuat kerangka tujuan UUPA yaitu untuk menciptakan unifikasi Hukum Tanah Nasional yang memang didasarkan pada Hukum Adat.

Aspek-aspek pendaftaran tanah yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dengan mempertahankan sebagian kelembagaan yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dan berbagai kebijaksanaan baru yang akan dikembangkan, memang dimaksudkan untuk lebih meningkatkan pemberian jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah dan untuk menumbuh-kembangkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat melalui berbagai aktifitas di atas tanah, baik yang belum maupun yang sudah terdaftar.