

**IMPLEMENTASI KEWENANGAN PEJABAT BADAN  
PERTANAHAN NASIONAL DALAM PROSES PENGUKURAN  
TANAH HAK MILIK ADAT UNTUK PENDAFTARAN HAK  
ATAS TANAH PERTAMA KALI BERDASARKAN ASAS  
*CONTRADICTIONE DELIMITATIE***

**Asep Permana<sup>1</sup> Sri Ayu Astuti<sup>2</sup> Mustaqim<sup>3</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan,  
Jalan Pakuan, No. 1, Bogor - 16143  
E-mail : aseppermana0408@gmail.com

**ABSTRAK**

Salah satu kewenangan pejabat BPN adalah menerbitkan sertifikat hak atas bidang tanah milik perseorangan atau badan hukum di setiap kabupaten atau kota. Berbagai permasalahan yang muncul dilapangan. Tidak hanya sertifikat tanah pemohon yang belum tuntas, namun juga terdapat kendala dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah pada saat proses pengukuran dimana kurangnya kesadaran pemegang hak untuk menjaga batas bidang tanah, tanda batas yang hilang, Batas yang tumpang tindih seringkali menjadi kendala dalam pengukuran. Belum lagi jika para pihak tidak hadir pada saat penetapan batas (karena kesibukan dan alasannya) sehingga persoalan sengketa waris / budel tanah yang sudah pasti membuat proses musyawarah sangat sulit dilakukan dalam waktu singkat. waktu. Dengan tenggat waktu dan target pendaftaran hak atas tanah yang sangat ketat, menjadi sangat sulit bagi petugas pengukur untuk memperhatikan dan memastikan prosedur penerbitan sertifikat berjalan sesuai dengan prinsip *Contradictio Delimitatie*. Berkaitan dengan hal tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah: 1) Apa kewenangan aparat Badan Pertanahan Nasional untuk proses pengukuran yang tidak melibatkan pemilik lahan yang berbatasan dengan pemohon? 2) Indikator dan solusi apa yang perlu diterapkan untuk mencegah penyimpangan dari proses pengukuran yang tidak melibatkan pemilik lahan yang berbatasan dengan pemohon? Untuk menjawab permasalahan diatas maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, untuk memperoleh data sekunder melalui wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor, sedangkan untuk data primer penulis melakukan studi pustakawan dengan mempelajari buku-buku yang berkaitan dengan materi dan hukum agraria. . -Bahan lain yang berhubungan dengan skripsi ini. Berdasarkan hasil penelitian, penulis menyimpulkan: Hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk mencapai kepastian hukum atas objek persil tanah, kegiatan pengukuran lapangan tidak lepas dari kegiatan pemetaan. Oleh karena itu dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sering disebut dengan kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral yang

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Pakuan.

<sup>2</sup> Staf Pengajar Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Pakuan, Pembimbing I tesis.

<sup>3</sup> Staf Pengajar Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Pakuan, Pembimbing II tesis.

bertujuan untuk Membuat Kerangka Pemetaan Dasar, Peta Dasar, Peta Persil Tanah dan Peta Registrasi. Indikator yang dapat diterapkan agar proses pengukuran bidang tanah yang subjek hukumnya tidak diketahui dalam rangka pendaftaran tanah dapat berjalan dengan baik.

**Kata Kunci: Pelaksanaan Kewenangan, Pendaftaran Hak Atas Tanah.**

### ABSTRACT

*One of the authorities of BPN officials is to issue land title certificates to parcels of land owned by individuals or legal entities in each regency or city. Various problems that arise in the field. Not only the non-completion of the land certificate for the applicant, but there were also problems in the issuance of land title certificates during the measurement process where the lack of awareness of rights holders to maintain the boundaries of land parcels, missing boundary marks, overlapping boundaries often became obstacles in measurement. This is not to mention if the parties are not present at the time of the boundary determination (due to their busyness and reasons) so that the issue of inheritance disputes / budel land which is certain makes the consensus process very difficult to do in a short time. With the deadline and the target for registration of land rights which is very tight, it becomes very difficult for measuring officers to pay attention to and ensure that the certificate issuance procedure runs according to the Contradictioe Delimitatie principle. In this regard, the issues that will be discussed in the research are: 1) What is the authority of the National Land Agency officials for the measurement process that does not involve land owners who border the applicant? 2) What indicators and solutions need to be applied to prevent deviations from the measurement process that does not involve land owners who border the applicant? To answer the above problems, the authors conducted research using the normative juridical research method, to obtain secondary data through interviews with the Bogor Regency National Land Agency, while for primary data the authors conducted a librarian study by studying books related to agrarian law and materials. -Other materials related to this thesis. Based on the results of the research, the authors conclude: The results of the researcher show that in order to achieve legal certainty for the object of the land parcel, the field measurement activity cannot be separated from the mapping activity. Therefore, in laws and regulations in the land sector, it is often referred to as Cadastral Measurement and Mapping activities which aim to Create a Basic Mapping Framework, Base Map, Land Parcel Map and Registration Map. Indicators that can be applied so that the measurement process of land parcels whose legal subjects are unknown in the context of land registration can run well. If they find this, the measuring officer in the field must ask for a power of attorney from the owner of the land object to show the boundaries.*

**Keywords: Authority Implementation, Registration of Land Rights.**

### A. LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai suatu negara hukum mengatur tentang hak-hak atas tanah yang dimuat dalam **Pasal 33 ayat (3)** Undang-Undang Dasar 1945 (**UUD 1945**) bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pengakuan hak ulayat juga terdapat pada **Pasal 18B ayat (2) UUD 1945** yang menyatakan: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*”. Lalu, **Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960** tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (**UUPA**) mengatur bahwa hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.<sup>4</sup> Apa yang dikemukakan di atas merupakan dasar dari eksistensi tanah milik adat. Tanah milik adat terbagi menjadi dua. Yaitu tanah Bekas Hak Milik Adat yang menurut istilah populernya adalah Tanah Girik, berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Guna Usaha) dan belum didaftarkan atau disertifikatkan pada Kantor Pertanahan setempat. Sebutannya bisa bermacam-macam: girik, petok, rincik, ketitir dan lain sebagainya;<sup>5</sup> dan yang kedua adalah tanah milik masyarakat ulayat hukum adat, yang bentuknya seperti: tanah titian, tanah pengairan, tanah kas desa, tanah bengkok dll. Untuk jenis tanah milik masyarakat hukum adat ini tidak bisa disertifikatkan begitu saja. Jika ada tanah milik masyarakat hukum adat dapat dilepaskan dengan cara tukar guling (*ruislag*) atau melalui pelepasan hak atas tanah tersebut terlebih dahulu oleh kepala adat.<sup>6</sup>

Sejalan dari apa yang dikemukakan di atas, maka jika tanah milik adat tersebut mau di daftarkan hak atas tanah nya tidak terlepas dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau yang lebih dikenal dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di wilayah kabupaten dan kota yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan suatu sertifikat tanah. Kewenangan tersebut sebagaimana dasarnya dalam negara hukum diharuskan terlebih dahulu adanya aturan yang mengatur tugas, fungsi dan wewenang para pejabat BPN tersebut dalam menjalankan fungsinya. Hal tersebut merupakan suatu bentuk dari asas legalitas, dimana untuk suatu tindakan pejabat yang legal harus didasarkan pada aturan hukum yang menjadi dasar dari tindakannya tersebut.<sup>7</sup>

Salah satu kewenangan pejabat BPN adalah menerbitkan sertifikat hak atas tanah terhadap bidang-bidang tanah milik orang atau badan hukum di setiap kabupaten atau kota. Dasar dari penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor.5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) jo PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Permen Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Negara hadir dan tidak absen, merupakan komitmen dan kewajiban pemerintah dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. Berbagai permasalahan

---

<sup>4</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: F.H U.I., 1995) hlm 97.

<sup>5</sup> Urip Santoso. *Perolehan Hak Atas Tanah*. (Depok: Kencana, 2017). Hlm 82

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm 83

<sup>7</sup> HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo. 2014). Hlm 9

yang muncul di lapangan. Tidak hanya persoalan tidak kunjung selesai sertifikat tanah bagi pemohon, tetapi juga terdapat persoalan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah pada saat proses pengukuran dimana rendahnya kesadaran pemegang hak untuk memelihara batas bidang tanah, hilangnya tanda batas, tumpang tindih batas seringkali menjadi kendala dalam pengukuran. Belum lagi jika para pihak tidak hadir pada saat penetapan batas (karena kesibukan dan alasan masing-masing) hingga masalah sengketa waris/tanah budel yang sudah pasti membuat proses mufakat sangat sulit dilakukan dalam waktu singkat.

Dengan tenggang waktu dan target pendaftaran hak atas tanah yang sangat padat, menjadi sangat sulit bagi petugas ukur untuk memperhatikan dan memastikan prosedur penerbitan sertipikat berjalan sebagaimana asas *Contradictio Delimitatio*, yaitu sebuah norma dalam Pendaftaran Tanah yang mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah dengan dasar persetujuan dan kesepakatan para pihak yang berbatasan dengan objek bidang tanah pemohon hak, dalam hal ini pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah pemohon hak.<sup>8</sup> Pemilik tanah yang berbatasan dengan pemohon hak harus hadir untuk menunjukkan batas tanahnya dan menandatangani berita acara pengukuran pada saat dilakukan pengukuran terhadap objek bidang tanah yang diukur hingga terjadi kesepakatan batas sebagaimana Pasal 17 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Namun dalam prakteknya terkadang pemilik tanah yang berbatasan dengan pemohon sulit untuk di hadirkan dan bahkan tidak diketahui siapa pemilik sebenarnya. Sehingga terkadang petugas ukur mengambil langkah yang menandatangani dalam berita acara pengukuran semua adalah pemohon hak, dengan tidak melibatkan pemilik tanah yang berbatasan dengan pemohon hak.

Dalam praktiknya tidak sedikit terjadi sengketa batas setelah sertipikat diterbitkan oleh BPN. Sehingga setiap petugas ukur di lapangan harus benar-benar berhati-hati pada saat menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya dalam melakukan pengukuran. Karena hal ini berpotensi dan mengakibatkan banyak pihak yang mengeluhkan proses pengukuran ke Ombudsman. Dimana, proses yang bertingkat, melibatkan peran dan koordinasi desa/kelurahan dalam hal pencatatan dan pernyataan penguasaan fisik. Hasilnya, sengketa antar tetangga batas, kerabat, dan keluarga menjadi tidak terhindarkan karena sertipikat sudah "terlanjur" diterbitkan. Hingga tidak sedikit terjadinya kasus tumpang tindih sertipikat hak atas tanah.

Dari apa yang dikemukakan di atas maka menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul **Implementasi Kewenangan Pejabat Badan Pertanahan Nasional Dalam Proses Pengukuran Tanah Hak Milik Adat Untuk Pendaftaran Hak Atas Tanah Pertama Kali Berdasarkan Asas *Contradictio Delimitatio***.

## **B. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian dan Pendekatan**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif, dengan pendekatan konsep perundang-undangan. Metode penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis

---

<sup>8</sup> Urip Santoso. *Perolehan Hak Atas Tanah*. (Depok: Kencana, 2017). Hlm 72

dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>9</sup> dalam penelitian ini selain metode penelitian normatif juga didukung dengan penelitian empiris, yaitu suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.<sup>10</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis<sup>11</sup>. Sifat analitis diterjemahkan melalui paparan dan penjelasan terhadap data yang menyangkut hasil interaksi pendukung hukum dengan hukum yang berlaku beserta lembaga dan aparat yang melaksanakannya, dan diikuti pembahasan secara kontekstual.

Dalam penelitian ini menggambarkan hasil pengamatan yang dilakukan di media cetak maupun elektronik tentang pendaftaran tanah dengan teori-teori, hukum agraria dan ilmu hukum administrasi negara ataupun pendapat para sarjana/doktrin.

## 3. Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian pada umumnya, data dapat diperoleh dari masyarakat atau dari kepustakaan, atau dari kedua-duanya. Data yang langsung dari masyarakat disebut data primer, sedangkan yang diperoleh dari kepustakaan disebut data sekunder.<sup>12</sup> Data yang diperoleh dari kepustakaan, dalam hal ini terdiri dari bahan tertulis atau dokumen-dokumen yang ada sebelumnya, berupa peraturan perundang-undangan, dokumen resmi pemerintah, hasil-hasil penelitian di bidang hukum pidana dan pendapat para ahli hukum, disebut data sekunder. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang dipergunakan adalah melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian yang mempergunakan sumber-sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan, buku, surat kabar, atau media massa, dan tulisan-tulisan lain yang dianggap ada hubungannya dengan masalah yang dibahas.

Untuk memperkuat dan mendukung pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan penelitian lapangan (*Field Research*). Yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengadakan wawancara langsung dengan pihak terkait dan memiliki relevansi dengan judul penulisan hukum ini. Dalam penelitian ini dilakukan wawancara terhadap Pejabat Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor, akademisi Fakultas Hukum Universitas Pakuan dan masyarakat Babakan Madang Kabupaten Bogor.

## 4. Analisis Data

Pengolahan datanya dilakukan secara kualitatif, yang artinya mendeskripsikan dengan kata-kata sehingga menjadi uraian kalimat-kalimat yang mudah di mengerti dan dapat dipertanggungjawabkan.

---

<sup>9</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT. Citra Karya Bakti, 2004), hlm. 52.

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm 56

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 15.

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, ed., *Identifikasi Hukum Positif Tidak Tertulis Melalui Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1988), hlm. 91.

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Kewenangan Pengukuran Pejabat Badan Pertanahan Nasional Terhadap Bidang Tanah Yang Subyeknya Tidak Diketahui Pada Saat Pengukuran Bidang Tanah Dalam Program Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Pengukuran bidang tanah dalam suatu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah merupakan kegiatan yang disebut dengan Pengukuran Kadastral yang dilakukan oleh Kadaster. Secara harfiah, kata kadastral memiliki arti "sesuai dengan batas-batas tanah yang ditentukan oleh badan pencatat tanah milik", sedangkan kata Kadaster memiliki arti "badan (pemerintah) pencatat tanah milik yang menentukan letak rumah, luas tanah, serta ukuran batasnya untuk menentukan pajak dan lain sebagainya"<sup>13</sup>. Secara sempit dapat ditarik pengertian bahwa pengukuran kadastral merupakan pengukuran yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menghimpun informasi terkait; pemilik, letak, luas dan batas terhadap suatu bidang tanah.

Pengukuran bidang tanah juga diartikan sebagai proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah baik secara sporadik/maupun sistematis<sup>14</sup>.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilakukan pemerintah Republik Indonesia pada dasarnya adalah pengejawantahan amanah konstitusi Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang secara konkrit terjabar dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang salah satu tujuannya adalah untuk menciptakan kepastian hukum bagi pemegang hak atas bidang-bidang tanah yang diwakilinya<sup>15</sup>. Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Subjek dan Kepastian Status Hak atas suatu tanah<sup>16</sup>.

Guna mencapai suatu kepastian hukum atas objek bidang tanah, maka kegiatan pengukuran bidang tidak dapat dilepaskan dari kegiatan pemetaan. Oleh karenanya dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan kerap menyebutnya dengan kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral yang bertujuan untuk Pembuatan Kerangka Dasar Pemetaan, Peta Dasar, Peta Bidang Tanah Dan Peta Pendaftaran. Guna mencapai tujuan tersebutlah kemudian pengukuran dan pemetaan kadastral menjadi amat sangat sakral sehingga pelaksanaannya tidak dapat dilakukan oleh sembarangan pihak.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, termasuk dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survey dan pemetaan tanah sebagaimana diterangkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 huruf b Peraturan Presiden Nomor 48

---

<sup>13</sup> Arie S. hutagalung. *Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah*. (Jakarta: LPHI, 2005). Hlm 173

<sup>14</sup> Bab I Ketentuan Umum Pasal 1. PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>15</sup> Pasal 19 ayat (1) UUPA jo. Pasal 3 huruf (a) PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

<sup>16</sup> Muchtar Wahid, *Hukum Agraria*. (Jakarta: Sinar Grafika. 2008). Hlm 127

Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh BPN sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997).

Namun, Pasal 6 ayat (1) PP 24/1997 kemudian menegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh PP 24/1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. Oleh karena itu, BPN, melalui kantor pertanahan, menerbitkan surat dalam bentuk sertifikat atas satuan hak atas tanah. Penerbitan sertifikat tersebut didasarkan dari adanya data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam buku tanah.<sup>17</sup>

Data-data dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, kecuali ada pihak yang keberatan serta mengajukan gugatan dan adanya putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Hal ini tercermin dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 yang berbunyi:

*“Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut”.*

Dalam melakukan pengukuran dan pemetaan untuk pembuatan peta dasar pendaftaran, petugas melakukannya dengan cara *terrestrial*, fotogrametri atau metode lainnya.<sup>18</sup> Adapun pengukuran dan pemetaan *terrestrial* dilaksanakan di permukaan bumi.<sup>19</sup>

Sementara, pengukuran dan pemetaan secara fotogrametri menggunakan sarana foto udara yang diambil dari udara dengan menggunakan kamera yang dipasang pada pesawat udara dan memenuhi persyaratan-persyaratan teknis tertentu untuk digunakan pembuatan peta dasar pendaftaran.<sup>20</sup>

Pengukuran sebidang tanah yang ternyata keliru dan tidak sama dengan di lapangan serta tidak sesuai denah peta sertifikat mengakibatkan kepala Kantor Pertanahan bertanggung jawab secara administrasi sebagaimana ketentuan dalam Pasal 63 PP 24/1997 bahwa jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan hal-hal yang telah diatur dalam ketentuan PP 24/1997 dan ketentuan dalam peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain, maka kepala Kantor Pertanahan dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan pengukuran serta memetakan bidang-bidang tanah merupakan fungsi dasar negara dalam memberikan kesejahteraan bagi rakyat terhadap kebutuhan vital manusia salah satunya adalah hak atas tanah untuk hidup berkelanjutan. Fungsi dasar negara adalah “mengatur” untuk menciptakan law in order dan “mengurus” untuk

---

<sup>17</sup> Pasal 31 ayat (1) *jo.* Pasal 1 angka 19 PP 24/1997

<sup>18</sup> Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (“Permen Agraria/Kepala BPN 3/1997”)

<sup>19</sup> Pasal 12 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN 3/1997

<sup>20</sup> Pasal 12 ayat (3) dan (4) Permen Agraria/Kepala BPN 3/1997

mencapai suatu kesejahteraan (*welfare*).<sup>21</sup> Kesejahteraan rakyat merupakan tanggung jawab dari negara sebagaimana dimuat dalam Alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan peran negara dalam upaya mensejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agasi, *There are, broadly speaking, three of four patten of govenment, traditional, the collective*” (secara umum, tiga atau empat pola pemerintahan, tradisional, kolektif individualis, dan kesejahteraan).<sup>22</sup>

Peran negara yang disebutkan di atas menunjukan bahwa negara dalam kedudukannya sebagai pengatur dan pengurus penciptaan *Welfare State* melaksanakan peran mulai dari tahap awal berupa pengumpulan sumber daya sampai pada distribusi sosial. Keseluruhan proses pembangunan merupakan bagian dari peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan.<sup>23</sup> Sehingga pemetaan terhadap bidang-bidang tanah harus dilakukan sekalipun tidak diketahui subjek hukum atau pemegang hak atas tanah nya berada dimana. Maka BPN dengan kewenangannya seharusnya dapat melakukan pengukuran dan pemetaan terhadap bidang tanah tersebut dalam rangka tujuannya untuk memberikan kesejahteraan dan kepastian hukum terhadap objek bidang tanah tersebut.

Negara kesejahteraan merupakan perluasan dari hak-hak warga negara antara lain hak sipil, hak politik, dan hak sosial, yang diakui dan dipenuhi pada abad ke-18, hak politik (hak memilih dalam pemilu) diakui dan dipenuhi pada abad ke-19, dan hak sosial (kesejahteraan dan jaminan sosial) diakui dan dipenuhi pada abad ke-20.<sup>24</sup> Maka dari itu hak atas tanah merupakan kebutuhan dasar manusia dalam kehidupannya sebagai hak-hak warga negara tersebut. Sehingga orang asing tidak boleh memiliki hak atas tanah di negara ini kecuali hak sewa.

Di dalam sebuah negara kesejahteraan, peran ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negara secara aktif dalam pengelolaan dan pengorganisasiannya merupakan tanggung jawab negara. Spicker, mengemukakan bahwa negara kesejahteraan adalah” *Stand for a developed ideal in wich welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards*” (Negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggung jawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.)<sup>25</sup> Jadi jelas dalam hal ini seharusnya Petugas Ukur BPN dapat melakukan pengukuran terhadap bidang tanah yang tidak diketahui subjek

---

<sup>21</sup> Darmawan T dan Sugeng B. “Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan Bagi Indonesia, (Jakarta: Jurnal Politika, 2006), hlm.21.

<sup>22</sup> Joseph Agasi, *The Theory and Practice Of The Welfare State*, (Stockholm: Almqvist and Wiksell Intl, 1996), hlm 20.

<sup>23</sup> Hotma Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. (Jakarta : Erlangga. 2010). Hlm 62

<sup>24</sup> Didin S, Damanhuri, *Model Negara Kesejahteraan dan Proseknya di Indonesia*, (Jakarta: Jurnal Politika, 2006), hlm. 15.

<sup>25</sup> Paul Spicker, *Social Policy: Themes and approach*, (London: prentice Hall, 1995), hlm.8.

hukumnya.

Dengan terdaftarnya setiap bidang tanah, maka kedudukan hukum terhadap objek bidang tanah tersebut menjadi jelas terkait data fisik dan data yuridisnya. sehingga meminimalisir terjadinya sengketa pertanahan, yang apabila objek tanah tersebut akan dipergunakan sudah siap dan jelas tentang riwayat administrasi pertanahannya. mengingat tanah memiliki fungsi sosial. jika objek tanah sudah terpetakan, maka Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah terpetakan tersebut untuk dilakukan pemeliharaan data fisik dan data yuridisnya. kewenangan terhadap pengukuran dan pemetaan terhadap objek bidang tanah tersebut tentu sudah diatur dalam PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai peraturan teknis dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah dalam UUPA. Sehingga legalitas kewenangan terhadap petugas ukur memang sudah ada dan dijamin dalam undang-undang. Hal ini agar tindakan pengukuran yang dilakukan oleh BPN tidak melanggar asal legalitas dalam suatu konsep negara hukum.

Asas legalitas mengandung makna umum bahwa setiap perbuatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas legalitas tidak hanya dikenal dalam hukum pidana, tetapi juga dalam bidang Hukum Administrasi Negara. Dasar hukumnya adalah Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Maka dari itu landasan yang dijadikan sebagai dasar hukum bagi Petugas Ukur BPN adalah PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga dianggap sebagai dasar asas legalitas. Pasal ini menyebutkan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam bidang HAN, asas legalitas mengandung makna setiap pejabat yang hendak mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Asas legalitas mengandung makna yang luas. Asas ini selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyebut dirinya sebagai negara hukum. Legalitas adalah asas pokok dalam negara hukum, selain asas perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia. Di Indonesia, asas legalitas bersandar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan:<sup>26</sup> “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Asas legalitas dikenal dalam Hukum Administrasi Negara (“HAN”) sebagai dasar atas tindakan-tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang dalam hal ini adalah badan Pertanahan Nasional (BPN), di dalam lapangan HAN/HTN asas ini dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur*, yang mengandung arti setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup> Sebagaimana telah dikemukakan di atas maka jelas tindakan pengukuran terhadap bidang tanah masuk dalam ruang lingkup kewenangan petugas ukur di BPN.

Asas ini bisa ditarik dari Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun

---

<sup>26</sup> Kuntjoro Purbopranoto. *Beberapa catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. (bandung: Alumnii, 1975). Hlm 84

<sup>27</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2014). hlm 92

2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Aturan tersebut mendukung terhadap legalitas kewenangan petugas ukur di lapangan pada saat melakukan pengukuran terhadap objek bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukumnya. Karena tindakan petugas ukur tersebut sesuai dan masuk kedalam ruang lingkup kewenangannya.

Menurut Indroharto dalam bukunya *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, semula asas legalitas dalam konteks HAN/HTN hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan, atau kalau raja melakukan penahanan dan menjatuhkan pidana.<sup>28</sup> Sekarang, pengertian asas itu meluas hingga tentang semua wewenang dari aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakat di tingkat manapun termasuk dalam urusan pendaftaran hak atas tanah. Dengan asas legalitas berarti tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakat.<sup>29</sup>

Asas legalitas juga bisa dipakai sebagai dasar untuk menguji tindakan pemerintahan, sebagaimana bisa dibaca dari Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal ini menyebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Asas legalitas juga secara tegas disebut dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”) yang menyebutkan: “Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:

- a. Asas legalitas
- b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
- c. Asas umum pemerintahan yang baik.”

Asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Konsekuensinya, keputusan atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan tidak bisa dilakukan semena-mena.<sup>30</sup> sehingga pada saat pengukuran terhadap objek bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukumnya, petugas ukur BPN

---

<sup>28</sup> Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993). Hlm 73

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm 95

<sup>30</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.* hlm 97

harus mengikuti aturan hukum yang berlaku dan semua syarat serta prosedur pengukuran harus ditemput. Sebagai contoh, penunjuk batas harsulah orang yang berbatasan dengan objek bidang tanah yang dikurnya serta disesuaikan dengan dokumen-dokumen administrasi pertanahannya.

Asas legalitas yang dimaksud dalam pasal 5 huruf a, berarti penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan.<sup>31</sup>

Mengutip pandangan Van Wijk dan Konijnenbelt, Indroharto mengatakan asas legalitas tak mungkin dilaksanakan secara multak. “Adalah hal yang tidak mungkin dilaksanakan bahwa untuk setiap perbuatan pemerintahan itu diharuskan adanya dasar legalitasnya secara absolut. Karena hal itu tidak menghasilkan apa-apa”. Apalagi dalam praktik, banyak pejabat pemerintahan melakukan tindakan hanya berdasarkan petunjuk atasan, edaran atau instruksi.<sup>32</sup> maka atasan tersebut harus mengacu pada hukum dasar yang menjadi landasar dalam setiap tindakan hukum jabatannya agar petugas ukur di lapangan memiliki keabsahan yang jelas.

Penerapan asas legalitas, menurut indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Di samping itu, menurut H.D. Stout, asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah.<sup>33</sup> Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, tapi ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni “*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*”, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.<sup>34</sup> Penggunaan kewenangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Jangan sampai profesionalitas, akuntabilitas, dan kecermatan dalam menjalankan tugas, dan fungsinya terdapat cacat dalam melakukan pengukuran terhadap objek bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukumnya.

Selain asas legalitas sebagaimana di kemukakan di atas, hal terpenting pada saat setelah memiliki kewenangan yang abash, maka petugas ukur tanah dalam menjalankan tugas dan dungsinya harus berpegang teguh pada asas *Contradictiore Delimitatie*. Asas *Contradictiore Delimitatie* adalah sebuah norma dalam Pendaftaran Tanah yang mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah dengan dasar persetujuan dan kesepakatan para pihak yang berkepentingan,

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 91

<sup>32</sup> *Ibid*. hlm 98

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 94-95.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

dalam hal ini pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah bersangkutan. Jika tidak saling sepakat, dapat dilakukan mediasi hingga penetapan batas dengan putusan pengadilan. Maka dari itu si pemilik tanah berkewajiban untuk menjaga tanda batas-batas tanah nya baik sebelum maupun sesudah sertipikat hak atas tanahnya keluar. Untuk itu asas *Contradictioire Delimitatie* merupakan suatu asas yang sangat penting dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam melakukan pengukuran terhadap objek tanah. Karena yang akan menunjukkan batas-batas terhadap objek tanah tersebut adalah tetangga batas nya dan pemilik tanah tersebut yang didukung dengan data administrasi pertanahan di kantor desa/kelurahan setempat.

Dari bahasan di atas dapat ditarik suatu jawaban bahwa Badan Pertanahan Nasional yang dalam hal ini adalah petugas ukur, berwenang untuk melakukan pengukuran terhadap bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukum nya. karena demi terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum terhadap setiap objek bidang-bidang tanah. Maka dengan demikian akan terciptanya jaminan kesejahteraan bagi setiap orang yang memiliki dan akan memiliki bidang-bidang tanah. karena negara telah menjamin melalui badan yang berwenang dalam administrasi pertanahan untuk dapat menyajikan data fisik dan data yuridis terhadap kepastian hukum para pemegang hak atas tanah.

## **2. Indikator Yang Perlu Diterapkan Untuk Mencegah Penyimpangan Terhadap Bidang Tanah Yang Subjeknya Tidak Diketahui Pada Saat Pengukuran Bidang Tanah Dalam Program Pendaftaran Hak Atas Tanah.**

Penguasaan tanah oleh negara menurut UUPA bersifat “hukum publik dan hukum privat“, yang dalam pelaksanaannya kesemuanya berpedoman pada ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA. Ketentuan dalam angka 1 mengatur kewenangan negara menurut hukum publik, sedangkan ketentuan dalam angka 2 dan 3 mengatur kewenangan negara menurut hukum perdata. Apabila membicarakan mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah, maka pertama-tama yang harus diamati ketentuan khusus yang mengatur pendaftaran tanah tersebut.<sup>35</sup>

Adapun ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 19 UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Peraturan pelaksanaannya Pasal 19 UUPA yaitu awalnya terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam perkembangannya, peraturan ini kemudian diganti, dengan maksud untuk menyempurnakan, dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Dewasa ini tanah bagi masyarakat merupakan harta kekayaan yang memiliki nilai jual tinggi, disamping fungsinya sebagai sumber kehidupan rakyat, sehingga setiap jengkal tanah akan dipertahankan sampai si pemegang hak meninggal dunia. Dalam rangka pembangunan nasional, tanah juga merupakan salah satu modal utama sebagai wadah pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.<sup>36</sup> Kebutuhan masyarakat akan

---

<sup>35</sup> Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010). Hlm 74

<sup>36</sup> Yudi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam*  
57

tanah dari hari ke hari terus meningkat, searah dengan lajunya pembangunan di segala bidang yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia.

Di Kabupaten Bogor, permasalahan pertanahan masih belum ditangani oleh pemerintah daerah secara maksimal, terutama Badan Pertanahan Nasional. Hal ini kemudian berimbas pada perebutan lahan, dan terjadi klaim-klaim hak kepemilikan atas tanah yang tidak sesuai mekanismenya. Kasus sengketa antara pemerintah daerah dan warga masyarakat Kabupaten Bogor dan sekitarnya terhadap tumpang tindih sertipikat hak atas tanah sampai saat ini, merupakan satu contoh konkrit betapa persoalan kepemilikan atas tanah sesuai peruntukannya-pun masih menjadi dilemma di setiap wilayah.

Di hampir seluruh Kecamatan dalam wilayah Kabupaten Bogor yang merupakan bagian dari wilayah Provinsi Jawa Barat, kondisi perebutan atas lahan dan tanah juga sering terjadi. Bahkan sering menimbulkan konflik terbuka yang berkepanjangan karena penyelesaian atas sengketa tersebut tidak menemui jalan keluar yang memuaskan pihak-pihak yang bertikai. Hal ini disebabkan karena pendaftaran tanah di Kabupaten Bogor atau suatu hal yang dapat membuktikan kepemilikan hak atas tanah dan juga hak-hak yang membebaniya masih menggunakan surat keterangan dari pemerintah desa, apalagi terhadap objek tanah yang subjek hukum nya tidak diketahui keberadaannya, tentunya hal ini secara hukum (menurut UUPA No 5 Tahun 1960) belum dapat di katakan sebagai alat yang dapat menjamin hak kepemilikan atas tanah namun dalam UUPA yang dapat menjamin hak kepemilikan atas tanah adalah sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terus mempercepat sertifikasi tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Namun, dalam melaksanakan PTSL tak selalu berlangsung mulus. Banyak kendala yang dihadapi petugas di lapangan. Kendala tersebut antara lain, pertama, bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat. Ini merupakan hal paling krusial. Kedua, bidang tanah yang dicatat dalam buku tanah, tetapi masih dalam keadaan sengketa atau perkara di pengadilan. Semua surat-suratnya jelas, tapi masih sengketa. Maka terlebih dahulu harus diselesaikan sengketa tanahnya, baru dapat dimohonkan penerbitan sertifikatnya.<sup>37</sup> Ketiga, bidang tanah yang subyeknya tidak diketahui, tidak jelas, atau tidak berada di tempat. Ketika petugas akan mengukur dan mengurus tanah tersebut, keberadaan pemiliknya tidak diketahui. Kendala ketiga ini juga diakui, mempersulit petugas untuk melanjutkan proses sertifikasi tanah itu. Tanahnya sudah diukur, tapi orangnya tidak ada, mungkin di luar kota atau luar negeri. Kemungkinannya harus menunggu dulu. Keempat, bidang tanah yang akan dipetakan secara kadastral atau perbaikan kualitas gambar. Artinya, batas suatu bidang tanah dengan tanah di sebelahnya belum jelas. Biasanya hal ini terjadi sebagai akibat dari pembangunan rumah atau gedung di tanah sebelahnya yang berbatasan langsung. Sehingga Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional mengharapakan kesadaran dan peran aktif

---

*Konsolidasi Tanah*, (Jakarta : Rajawali Pres, 2009). Hlm 273

<sup>37</sup> Husen Alting, Dr.,S.H., M.H. *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan Dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah (Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)*, Edisi I. (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010). Hlm 74

masyarakat untuk mengurus sertifikat tanah miliknya agar terhindar dari berbagai masalah yang mungkin terjadi.<sup>38</sup>

Asas-asas hukum sebagaimana telah dikemukakan di atas pada bagian sub Bab A, yang paling terpenting setelah asas legalitas yaitu asas *Contradictioe Delimitatie* dimana menurut asas ini mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah dengan dasar persetujuan dan kesepakatan para pihak yang berkepentingan, dalam hal ini pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah bersangkutan. Sulitnya ketika subjek hukum atau pemilik tanah tidak diketahui keberadaannya, sehingga kesepakatan para pihak yang berkepentingan sulit tercapai.<sup>39</sup>

Bahwa kenyataannya, asas ini sulit dijalankan. Rendahnya kesadaran pemegang hak untuk memelihara batas bidang tanah, hilangnya tanda batas, tumpang tindih batas seringkali menjadi kendala dalam pengukuran. Belum lagi jika para pihak tidak hadir pada saat penetapan batas (karena kesibukan dan alasan masing-masing) hingga masalah sengketa waris/tanah budel yang sudah pasti membuat proses mufakat sangat sulit dilakukan dalam waktu singkat. Dengan tenggat dan target PTSL yang sangat padat, menjadi sangat sulit untuk petugas ukur untuk memperhatikan dan memastikan asas ini berjalan dengan semestinya.

Penerapan asas kontradiktur delimitasi mensyaratkan penyuluhan yang intens serta keterlibatan pihak lain (seperti Lurah dan Kepala Desa) dalam menggerakkan warganya untuk secara bersama-sama berpartisipasi dalam "gerakan sadar tanda batas" untuk mencegah sengketa di kemudian hari. Tanpa keterlibatan aktif pihak lain, selain Kantor Pertanahan, asas ini akan sangat sulit di terapkan dan menghambat proses pengukuran terhadap objek tanah yang akan di daftarkan atau di petakan.<sup>40</sup>

Untuk dapat mewujudkan itu semua diharapkan prosedur pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk keperluan kadastral dapat dibakukan, sehingga dari tahap persiapan sampai pelaksanaan pengukuran beserta pemetaan data hasil ukur dapat dipertanggungjawabkan. Petugas Ukur sebagai ujung tombak pelaksana pengukuran dan pemetaan kadastral di Kantor Pertanahan dapat mematuhi dan melaksanakan beberapa ketentuan yang ditetapkan dalam buku petunjuk teknis yang telah dibuat. Dan buku petunjuk ini dapat dijadikan sebagai acuan *Standard Operating Procedure* (SOP) pengukuran dan pemetaan kadastral.

Dari apa yang telah dikemukakan di atas, maka perlu suatu indikator yang bisa diterapkan agar proses pengukuran terhadap objek bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukumnya dalam rangka pendaftaran tanah dapat berjalan dengan baik. Jika menemukan hal tersebut, maka petugas ukur di lapangan harus meminta surat kuasa dari pemilik objek tanah tersebut untuk menunjukan batas-batasnya. Atau jika keberadaannya tidak diketahui sama sekali, maka Lurah/Kepala Desa sebagaimana catatan buku tanah di kantor Kelurahan/Desa melihat siapa pemilik awal objek tanah tersebut, maka dia lah yang dapat

---

<sup>38</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2010). Hlm 194

<sup>39</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana, 2011). Hlm 261

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm 263

menunjukkan batas-batas objek tanah tersebut. Selain itu dapat juga kerabat atau yang nantinya bisa menjadi ahli waris dari pemilik tanah awal yang menunjukkan batas-batas dibantu dengan data yang ada serta tetangga batasnya. Jadi secara teknis terdapat dua hal dalam penunjukan batas, yaitu:<sup>41</sup>

1. Hadirkan pemohon/pemilik bidang tanah dan pihak-pihak yang berbatasan di lokasi bidang tanah yang akan diukur.
2. Jika salah satu pihak tidak dapat hadir atau berhalangan, maka sebagai penggantinya dapat hadirkan Kuasanya. Kuasa dari pihak yang berhalangan dapat diterima dan diakui sah secara hukum apabila dinyatakan dengan Surat Kuasa tertulis. Surat kuasa yang dimaksud dilampirkan bersama dengan gambar ukurnya untuk keperluan pendaftaran hak, Pengukuran bidang tanah dilaksanakan setelah selesai melakukan penetapan batas dan pemasangan tanda-tanda batas pada bidang yang dimohon.

Sehingga dapat di simpulkan BPN sebagai instansi yang berwenang melakukan administrasi pertanahan dengan menerbitkan sertipikat hak atas tanah harus melakukan usaha-usaha yang ditempuh oleh Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Bogor dalam mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi pada saat akan melakukan pendaftaran hak atas tanah adalah meningkatkan keterampilan teknis para petugas ukur dalam penggunaan peralatan GPS dan mengikuti perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan, meningkatkan kerjasama disemua sektor antara masyarakat, aparat kelurahan dan panitia adjudikasi, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan penyuluhan hukum secara efektif mengenai pentingnya mendaftarkan tanah serta memberikan program prona kepada masyarakat.

#### **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas penulis dapat menarik beberapa kesimpulan. Kesimpulan yang dimaksud di atas sebagai berikut:

1. Kewenangan Pengukuran Pejabat Badan Pertanahan Nasional Terhadap Bidang Tanah Yang Subyeknya Tidak Diketahui Pada Saat Pengukuran Bidang Tanah Dalam Program Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Guna mencapai suatu kepastian hukum atas objek bidang tanah, maka kegiatan pengukuran bidang tidak dapat dilepaskan dari kegiatan pemetaan. Oleh karenanya dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan kerap menyebutnya dengan kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral yang bertujuan untuk Pembuatan Kerangka Dasar Pemetaan, Peta Dasar, Peta Bidang Tanah Dan Peta Pendaftaran.

Badan Pertanahan Nasional yang dalam hal ini adalah petugas ukur, berwenang untuk melakukan pengukuran terhadap bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukum nya. karena demi terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum terhadap setiap objek bidang-bidang tanah. Maka dengan demikian akan terciptanya jaminan kesejahteraan bagi setiap orang yang memiliki dan akan memiliki bidang-bidang tanah. karena negara telah menjamin melalui badan yang berwenang dalam administrasi pertanahan untuk dapat menyajikan data fisik dan data yuridis terhadap kepastian hukum para pemegang hak atas tanah.

---

<sup>41</sup> *Op. Cit.* Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. Hlm 118

2. Indikator Yang Perlu Diterapkan Untuk Mencegah Penyimpangan Terhadap Bidang Tanah Yang Subjeknya Tidak Diketahui Pada Saat Pengukuran Bidang Tanah Dalam Program Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Indikator yang bisa diterapkan agar proses pengukuran terhadap objek bidang tanah yang tidak diketahui subjek hukumnya dalam rangka pendaftaran tanah dapat berjalan dengan baik. Jika menemukan hal tersebut, maka petugas ukur di lapangan harus meminta surat kuasa dari pemilik objek tanah tersebut untuk menunjukkan batas-batasnya. Atau jika keberadaannya tidak diketahui sama sekali, maka Lurah/Kepala Desa sebagaimana catatan buku tanah di kantor Kelurahan/Desa melihat siapa pemilik awal objek tanah tersebut, maka dia lah yang dapat menunjukkan batas-batas objek tanah tersebut. Selain itu dapat juga kerabat atau yang nantinya bisa menjadi ahli waris dari pemilik tanah awal yang menunjukkan batas-batas dibantu dengan data yang ada serta tetangga batasnya, atau dengan dilengkapi surat kuasa jika si pemilik hak atas tanahnya tidak berada di tempat, maka dapat menunjuk kuasa yang mengetahui batas-batas terhadap objek bidang tanah yang akan dilakukan pengukuran.

## E. DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku Jurnal

ALTING, Husen. *Dinamika hukum dalam pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah: masa lalu, kini, dan masa mendatang*. LaksBang Pressindo bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan Universitas Khairun Ternate, Maluku Utara, 2011.

AZHARI, Negara Hukum Indonesia. Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya. *UI-Press, Jakarta*, 1995.

HUTAGALUNG, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.

MUHAMMAD, Abdulkadir. *Hukum dan penelitian hukum*. 2004.

SETIAWAN, Yudhi. *Instrumen hukum campuran (gemeenschapelijkrecht) dalam konsolidasi tanah*. RajaGrafindo Persada, 2009.

SOEKANTO, Soerjono; MAMUDJI, Sri. *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. RajaGrafindo Persada, 2001.

SUTEDI, Adrian. *Peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya*. Sinar Grafika, 2019.

URIP SANTOSO, S. H. *Perolehan hak atas tanah*. Prenada Media, 2015.

URIP SANTOSO, S. H., et al. *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*. Prenada Media, 2019.

### B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

\_\_\_\_\_. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

\_\_\_\_\_. Pasal 17 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

\_\_\_\_\_. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”)

## **F. UCAPAN TERIMAKASIH**

Terimakasih penulis ucapkan kepada :

1. Kepada Allah SWT yang telah memberikan kelancaran dalam pengerjaan dan sahabat/orang-orang terdekat yaitu pihak-pihak yang telah membantu penulis dan memberi dukungan selama pengerjaan tesis ini.
2. Kepada para Pembimbing yang terus menerus selalu memberikan semangat kepada saya untuk menyelesaikan studi, dan
3. Kepada Dosen-dosen dan seluruh civitas akademika dalam ruang perkuliahan hingga selesainya proses studi yang penulis lalui.

## **G. BIODATA PENULIS**

Asep Permana, penulis lahir di Tasikmalaya, 04 maret 1981 dan bekerja sebagai PNS di kantor pertanahan kab bogor bunda dan berpendidikan di SDN kahuripan 2 Tasikmalaya, SMP Negeri 1 tasikmalaya, SMA negeri 5 tasikmalaya, S1 STIEBI Depok, S2 Universitas Pakuan.