

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah “Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan serta tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.”<sup>1</sup> Hukum adalah sebuah instrumen atau sarana untuk menghasilkan suatu tujuan yang hendak dicapai. Dikaitkan dengan konsepsi bernegara hukum, hukum haruslah menjadi sarana atau instrumen yang efektif untuk mencapai tujuan bernegara hukum. Bagaimana menciptakan atau mewujudkan hukum sebagai instrumen atau sarana yang efektif untuk mencapai tujuan bernegara hukum tidak terlepas dari kebijakan pembangunan hukum yang dilakukan guna melahirkan atau mewujudkan sebuah sistem hukum yang utuh dan komprehensif.<sup>2</sup> Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham Negara hukum selalu berlaku tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Sebagai Negara kesejahteraan (*Welfare State*), Indonesia mempunyai tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Negara kesejahteraan adalah

---

<sup>1</sup> Sekretaris Jendral MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR RI*, Jakarta : MPR RI, 2011, hlm. 65.

<sup>2</sup> Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Makassar : Phinatama Media, hlm. 5.

Negara yang menganut sistem ketatanegaraan yang menitikberatkan pada kepentingan kesejahteraan warga Negaranya. Tujuan dari Negara kesejahteraan bukan untuk menghilangkan perbedaan dalam ekonomi masyarakat, tetapi memperkecil kesenjangan ekonomi dan semaksimal mungkin menghilangkan kemiskinan dalam masyarakat.

Tujuan Negara Indonesia termuat di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Alinea ke-4 yang merupakan Konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu salah satunya untuk “memajukan kesejahteraan umum.” Memajukan kesejahteraan umum dilaksanakan melalui pembangunan nasional, salah satunya dilakukan oleh pemerintah yang didukung oleh seluruh rakyat Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Demikian juga dengan Negara yang mempunyai tujuan untuk kebahagiaan anggota Negaranya. Tujuan itu dilaksanakan sesuai dengan keinginan dan kemampuan yang hendak dijalankan oleh pelaksana, yaitu pemerintah Negara.<sup>3</sup>

Pembangunan nasional yang dijalankan oleh pemerintah khususnya pembangunan ekonomi telah berhasil menciptakan banyak kemajuan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berbagai kemajuan yang berhasil diraih tersebut tercermin pada kemajuan dan perkembangan indikator makro perekonomian antara lain melalui laju pertumbuhan ekonomi, perubahan struktur ekonomi, peran sektor industri yang meningkat, nilai dan *volume* ekspor serta nilai investasi yang cukup signifikan.<sup>4</sup> Berbicara mengenai pertumbuhan ekonomi, berbanding lurus dengan kenaikan penduduk di Indonesia. Semakin tinggi

---

<sup>3</sup> R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, hlm 87-88.

<sup>4</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.Cit*, hlm.29.

kenaikan jumlah penduduk di Indonesia, semakin tinggi pula kebutuhan-kebutuhan untuk menopang kehidupannya.

Salah satu penyebab banyaknya kebutuhan penduduk di Indonesia karena ada proses pertumbuhan ekonomi dalam era globalisasi. Globalisasi sendiri merupakan suatu fenomena khusus dalam peradaban manusia yang bergerak terus dalam masyarakat global dan merupakan bagian dari proses manusia global itu. Salah satu kebutuhan yang paling utama adalah adanya tanah dan “hak atas tanah” yang dapat dijadikan sebagai tempat tinggal, tempat usaha untuk menjalankan kegiatan ekonomi, atau lain dan sebagainya. Tanah adalah elemen terpenting dan modal negara yang dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat, sebab dalam konteks Negara Indonesia yang agraris, tanah merupakan faktor utama sumber penghidupan untuk itu harus diperdayakan agar tujuan kemakmuran rakyat tercapai.

Tanah juga salah satu faktor untuk terselenggaranya kegiatan ekonomi yang membantu masyarakat untuk mencapai kesejahteraan. Kegiatan ekonomi merupakan bagian dari pembangunan nasional bertujuan terwujudnya masyarakat adil dan makmur di dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang memberikan suatu tolak ukur atau paradigma, bahwa kegiatan ekonomi yang dilakukan atau dijalankan haruslah bersandar pada norma atau kaidah yang mengatur untuk itu, yakni kepastian, kebenaran, dan ketertiban hukum. Dengan kata lain, peran hukum dalam upaya pembangunan nasional diharapkan tidak hanya berperan sebagai pemantap dan pemberi legitimasi atas pelaksanaan hasil-hasil pembangunan tetapi juga sebagai pemberi arah pada pelaksanaan

pembangunan nasional.<sup>5</sup> Peran hukum sebagai “Pemberdayaan Rakyat” dalam konsepsi politik tercermin dalam Pembentukan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok -Pokok Agraria, selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Boedi Harsono menyatakan, bahwa hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum, tetapi merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria.<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 merupakan cerminan dalam mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan kesejahteraan rakyat dalam bingkai Negara kesatuan Indonesia. Pasal- pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria tampak jelas merupakan aktualisasi konsepsi filsafat-religius dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk bangsa Indonesia, yang dipergunakan bagi sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.”

Dalam konteks inilah Undang-Undang Pokok Agraria merupakan payung bagi seluruh undang-undang terkait pengaturan di bidang keagrarian Nasional serta dimaksudkan sebagai landasan bagi program baru perundang-undangan tentang agraria dan juga menyelaraskan situasi agraria pada era masa kini. Setelah adanya Undang-Undang Pokok Agraria yang salah satu isinya adalah tata cara penerbitan sertipikat tanah di Indonesia, seperti dasar hukum pendaftaran tanah, objek pendaftaran tanah, dan lain-lain supaya adanya penertiban penggunaan

---

<sup>5</sup> Aminuddin Ilmar, *Ibid*, hlm. 30.

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2003, hlm. 8.

tanah. Dalam rangka menjamin kepastian hukum bidang hak-hak atas tanah, maka pemerintah menyelenggarakan kewajiban pendaftaran hak atas tanah sebagaimana tertulis dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:

“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.”

Menurut A.P Parlindungan sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre*, yang dalam bahasa Belanda disebut

*Kadaster. Cadastre* adalah suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah.<sup>7</sup> Kata *Cadastre* berasal dari bahasa latin “*Capistratum*” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak Romawi (*Capitatio Terrens*). Selain berfungsi untuk memberikan uraian dan identifikasi dari sebidang tanah, *cadaster* juga berfungsi sebagai rekaman yang berkesinambungan dari suatu hak atas tanah.

Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan Pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa buku Tanah dan Surat Ukur.<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program catur tertib pertanahan dan hukum pertanahan di Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara tegas menyebutkan bahwa instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Indonesia,

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta : Kencana Prenadamedia Grup, hlm.286.

<sup>8</sup> Arie. S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta : lembaga pemberdayaan hukum Indonesia, 2005, hlm. 81.

selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) ditugaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 diubah lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dan terakhir diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan Nasional dibagi 3 (tiga) berdasarkan wilayah, yaitu:<sup>9</sup>

- a. ditingkat pusat (Ibukota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI);
- b. ditingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi);
- c. ditingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-Pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota dalam Pelaksanaan pendaftaran tanah yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT),

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 297.

Pejabat Pembuat Akta Ikrar (PPAIW), Pejabat dari Kantor Lelang dan Panitia Ajudikasi.<sup>10</sup> Dalam Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah hak milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa untuk bangunan tidak wajib didaftar. Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, objek Pendaftaran Tanah meliputi:

“Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.”

Proses pendaftaran tanah dalam hal pengolahan data fisik yaitu pengukuran dan pemetaan diperlukan untuk menunjang kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah, tetapi dalam praktiknya proses tersebut mengalami keterlambatan dan menjadi masalah yang serius. Salah satu faktor penyebabnya yaitu kurangnya petugas ukur di Badan Pertanahan Nasional, dikarenakan minimnya jumlah juru ukur yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional di seluruh Indonesia, karena Badan Pertanahan Nasional hanya mempunyai petugas ukur yaitu sekitar 2.000 orang. Seperti Contohnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa yang pada saat ini masih kekurangan juru ukur tanah. Keterbatasan tenaga ukur tanah ini menyebabkan pelayanan kepada masyarakat kurang maksimal. Hal ini disampaikan Kepala Badan Pertanahan Nasional Minahasa Utara Sammy Dondokambey saat berdialog dengan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Sofyan Djalil di kantor BPN

---

<sup>10</sup> Urip Santoso, *Ibid*, hlm. 298.

Minut.<sup>11</sup> Selain di Minahasa, Kepala Badan Pertanahan (BPN) Bulungan Henry Rustandi Butar mengungkapkan hal yang sama dalam proses penerbitan sertifikat tanah, pihaknya terkendala dengan kurangnya petugas ukur. Saat ini Badan Pertanahan Nasional Bulungan hanya memiliki 2 petugas ukur, sehingga untuk memenuhi petugas, pihaknya merekrut 5 orang pegawai tidak tetap (PTT) dan membuat daftar tunggu pengukuran.<sup>12</sup>

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2005 Tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional dan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat, dipandang perlu dilakukan penyederhanaan dan percepatan pelayanan pertanahan tertentu kepada masyarakat terutama yang berkaitan dengan jenis dan waktu penyelesaian pelayanan pemeriksaan (pengecekan) sertifikat, peralihan hak, hak tanggungan, pemecahan, pemisahan dan penggabungan sertifikat, perubahan hak milik untuk rumah tinggal, dan ganti nama pada Kantor Pertanahan serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan untuk jenis pelayanan pertanahan tertentu, yang merupakan landasan operasional dan layanan Badan Pertanahan Nasional kepada publik dalam pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

Untuk dapat menerapkan kedua peraturan tersebut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menciptakan Peraturan baru yaitu Peraturan Kepala Badan

---

<sup>11</sup> <http://www.manadoinside.com/2016/10/bpn-minut-kekurangan-tenaga-ukur-tanah.html>, diakses pada tanggal 14 April 2017 pukul 11.00 WIB.

<sup>12</sup> <http://www.korankaltara.co/mobile/read/news/2017/20208/bpn-kekurangan-petugas-ukur.html>, diakses pada tanggal 14 April 2017 pukul 11.00 WIB.

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sehubungan dengan program percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memberi kesempatan kepada seluruh potensi surveyor non pemerintah untuk dapat memperoleh lisensi di bidang survei dan pemetaan.

Menanggapi hal ini, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Sofyan Djalil mengakui jika minimnya petugas ukur merupakan permasalahan yang sedang dialami oleh hampir seluruh Badan Pertanahan Nasional di Indonesia, untuk itu Kementerian Agraria dan Tata Ruang telah mengeluarkan aturan yang memberikan ruang kepada tenaga pengukur swasta *professional* untuk melakukan survei dan pemetaan. Hal ini menurutnya salah satu solusi untuk mengatasi kekurangan petugas ukur. Tenaga pengukur swasta tersebut dibuatkan payung hukum oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang termuat di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi. Pada tahun 2017 akan diberikan kesempatan bagi 3000 (tiga ribu) orang calon Surveyor Kadaster Berlisensi yang terdiri dari Surveyor Kadaster maupun Asisten Surveyor Kadaster untuk memperoleh lisensi setelah mengikuti ujian yang akan diselenggarakan oleh Kementerian. Ujian direncanakan dalam beberapa tahap di beberapa provinsi, yaitu Provinsi DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur dan

Riau. Apabila diperlukan, ujian lisensi juga dapat diselenggarakan pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setempat yang mempunyai jumlah peserta yang memadai setelah melalui koordinasi dengan Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, Direktorat Pengukuran dan Pemetaan Dasar.<sup>13</sup>

Surveyor Kadaster Berlisensi adalah mitra kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yang terdiri dari Surveyor Kadaster dan Asisten Surveyor Kadaster. Surveyor Kadaster adalah seorang yang mempunyai keahlian dan keterampilan dalam menyelenggarakan proses survei dan pemetaan pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah dan bertanggung jawab mutlak di hadapan hukum atas data survei dan pemetaan yang dihasilkannya. Tugas dari Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) yaitu untuk melakukan kegiatan Survei dan Pemetaan. Survei dan Pemetaan adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan pengukuran dalam rangka pengambilan data fisik bidang tanah dan pemetaannya.

Dengan keluarnya kebijakan tersebut, timbul masalah mengenai masih berlakunya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang pada intinya pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Adanya kebijakan tersebut nantinya akan timbul persaingan antara petugas ukur Badan Pertanahan Nasional dan petugas ukur swasta di Indonesia, masalah selanjutnya yaitu mengenai validasi dari hasil

---

<sup>13</sup><http://www.bpn.go.id/Publikasi/Pengumuman/pelaksanaan-ujian-calon-surveyor-kadaster-berlisensi-tahun-anggaran-2017-65911>, diakses pada hari Rabu 15 Maret 2017 pukul 21.00 WIB.

pengukuran dan pemetaan yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi, karena pengukuran dan pemetaan tanah berkaitan dengan kepastian hukum dari ukuran dan batas-batas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah. Permasalahan selanjutnya yaitu terhadap hasil pengukuran dan pemetaan yang dihasilkan dan ditandatangani oleh Surveyor Kadaster Berlisensi, apakah termasuk suatu Keputusan Tata Usaha Negara, mengingat produk dari Badan Pertanahan Nasional merupakan Keputusan Tata Usaha Negara berupa sertipikat hak atas tanah, masalah terakhir mengenai tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap kesalahan pengukuran dan pemetaan yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi yang menimbulkan sengketa di Pengadilan. Dalam hal ini siapa yang bertanggungjawab terhadap kesalahan tersebut, mengingat hasil pengukuran dari Surveyor Kadaster Berlisensi nantinya akan diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional.

Penulis mencoba menelusuri penelitian sejenis yang pernah dilakukan sebelumnya, namun penulis tidak menemukan judul yang sama dengan penulis, bahkan belum ada yang meneliti mengenai Surveyor Kadaster Berlisensi. Penulis mendapatkan referensi mengenai Surveyor Kadaster Berlisensi pada Majalah Renvoi yang terbit pada 03 Februari 2017. Maka dari itu penulis memilih judul skripsi **“TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM SURVEYOR KADASTER BERLISENSI DALAM KEGIATAN PENGUKURAN DAN PEMETAAN TANAH DIKAITKAN DENGAN KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

## **SEBAGAI LEMBAGA YANG MENYELENGGARAKAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA.”**

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah yang akan dikaji oleh penulis dalam Tugas Akhir ini antara lain:

1. Apakah hasil pengukuran dan pemetaan yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana hasil pengukuran dan pemetaan dari Surveyor Kadaster Berlisensi dan Badan Pertanahan Nasional secara paralel keduanya dapat diterima sebagai pengukuran dan pemetaan yang *valid* sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?
3. Bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional mengenai kesalahan pengukuran dan pemetaan tanah yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi sehingga dapat menimbulkan sengketa di Pengadilan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah yang akan penulis bahas dalam penelitian tugas akhir ini, Tujuan Penelitian antara lain:

1. Mengkaji dan membahas hasil pengukuran dan pemetaan yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi dapat di kategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

2. Mengkaji dan membahas hasil pengukuran dan pemetaan dari Surveyor Kadaster Berlisensi dan Badan Pertanahan Nasional secara paralel keduanya dapat diterima sebagai pengukuran dan pemetaan yang *valid* sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. Mengkaji dan membahas tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional mengenai kesalahan pengukuran dan pemetaan tanah yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi sehingga dapat menimbulkan sengketa di Pengadilan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian pada Tugas Akhir ini dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam ruang lingkup Hukum Agraria dan Hukum Tata Usaha Negara terkait dengan proses pendaftaran tanah di Indonesia dan instansi yang berwenang menyelenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberi masukan kepada aparaturnegara khususnya Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Pejabat lainnya yang membantu proses pendaftaran tanah, Surveyor Kadaster Berlisensi, kepada masyarakat terkait dengan pendaftaran tanah

untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah sehingga tercipta tertib administrasi pertanahan yang sesuai aturan, dan terakhir penelitian ini berguna bagi akademisi dan praktisi untuk melakukan pengembangan penelitian terhadap masalah ini.

## **E. Kerangka Pemikiran**

### **1. Kerangka Teori**

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada di dalam wilayah Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Biar pun hubungan hukum tersebut hubungan perdata bukan berarti bahwa hak bangsa Indonesia adalah hak pemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak bangsa Indonesia dalam hukum tanah Nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan hak milik oleh warga Negara secara individual.<sup>14</sup> Selain merupakan hubungan hukum perdata, hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang hukum publik, pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia. Berbicara mengenai pelaksanaan kewenangan, instansi yang

---

14 Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta : Universitas Trisakti, 2002, hlm. 43.

berwenang menyelenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional.

Proses pendaftaran tanah dalam praktiknya memunculkan suatu hambatan yaitu dengan adanya keterlambatan mengelola data fisik yang meliputi pengukuran dan pemetaan tanah. Salah satu faktor keterlambatan pengukuran dan pemetaan tanah yaitu kurangnya juru ukur yang ada pada Badan Pertanahan Nasional. Dari kekurangan inilah Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan bahwa untuk membantu program pemerintah dalam percepatan pendaftaran tanah proses survei dan pemetaan sebagai kebutuhan data fisik dibantu oleh Surveyor Kadaster Berlisensi sebagai pihak swasta yang memperoleh lisensi terlebih dahulu dari Menteri Agraria dan Tata ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Kebijakan ini mencerminkan bahwa dalam pendaftaran tanah dilakukan pembaharuan peraturan yang bersifat maju. Hukum yang bersifat maju berkaitan dengan pernyataan Prof. Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa hukum bersifat Progresif yaitu:

“Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur, dan cita-cita.”

Prof. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa, pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu “hukum untuk manusia”. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu

hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut ideologi “Hukum yang pro-keadilan dan Hukum yang Pro-rakyat.”

Dengan keluarnya kebijakan mengenai Surveyor Kadaster Berlisensi, bukan hanya mengenai hukumnya saja yang bersifat maju, tetapi dalam pelaksanaan tugas Surveyor Kadaster Berlisensi harus mempunyai batasan mengenai kewenangan dan tanggung jawab khususnya mengenai tanggung jawab jika ada kesalahan pengolahan data fisik dalam pendaftaran tanah. Mengenai pertanggungjawaban, tanggungjawab menurut Kranenburg dan Vetig mengenai pertanggungjawaban pejabat, dikenal 2 (dua) teori yaitu:<sup>15</sup>

- a. Teori *farutes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pihak yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Beban tanggung jawab ditujukan kepada manusia sebagai pribadi;
- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan pada jabatan.

Berdasarkan teori di atas, pertanggungjawaban hukum akibat kesalahan pengukuran dan pemetaan tanah yang dapat menimbulkan sengketa di Pengadilan yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi, maka kewajiban bertanggungjawab bukan hanya dibebankan kepada Surveyor

---

<sup>15</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.356.

Kadaster Berlisensi, namun Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia dapat dimintai pertanggungjawabannya sesuai dengan teori yang dikemukakan diatas.

Tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Adapun dua upaya untuk mewujudkan kepastian hukum khususnya dalam bidang agraria, yaitu:

- 1) menyediakan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas;
- 2) menyelenggarakan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Memberikan batasan atau arahan bagi pemerintah khususnya mengenai Surveyor Kadaster Berlisensi yang diberi kewenangan untuk melakukan pengukuran dan pemetaan tanah, kepastian hukum terhadap validasi pengukuran dan pemetaan tanah menjadi tumpuan utama, karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti atau diuraikan dalam penulisan ini.<sup>16</sup> Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan yaitu:

- a. Hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah keseluruhan kaidah serta semua asas yang mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat dan bertujuan untuk memelihara ketertiban serta meliputi berbagai lembaga dan proses guna mewujudkan berlakunya kaidah sebagai suatu kenyataan dalam masyarakat.
- b. Hukum Agraria menurut Soedikno Mertokusumo adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria.
- c. Dalam pendaftaran tanah yang dalam pendaftarannya menurut Soedikno Mertokusumo dikenal dengan 2 asas yaitu:<sup>17</sup>

- 1) Asas *specialiteit* artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan dan pendaftaran peralihannya;

---

16 H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2015, hlm. 96.

17 Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 290.

2) Asas *openbaarheid* (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di kantor pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertipikat, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang, atau sertipikat yang rusak.

d. Kegiatan pengukuran dan pemetaan tanah meliputi :

- 1) pembuatan peta dasar pendaftaran;
- 2) penetapan batas bidang-bidang tanah;
- 3) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- 4) pembuatan daftar tanah;
- 5) pembuatan surat ukur.

e. Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberi batasan bahwa instansi yang berwenang dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu Badan Pertanahan Nasional.

f. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.

g. Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, dimana tugas dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lainnya yang ditugaskan untuk kegiatan tertentu.

- h. Surveyor Kadaster Berlisensi adalah mitra kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, yang terdiri dari Surveyor Kadaster dan Asisten Surveyor Kadaster.

## **F. Metode Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Normatif. Penelitian metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>18</sup> Berkaitan dengan metode tersebut, dilakukan pengkajian secara logis mengenai kewenangan dan tanggung jawab hukum dari Surveyor Kadaster Berlisensi dalam hal pengukuran dan pemetaan tanah dengan memperhatikan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia, seperti yang dimanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Penyusunan tugas akhir ini menggunakan sifat, pendekatan, jenis data, teknik pengumpulan data, dan metode analisis sebagai berikut:

### **1. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan yaitu deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan peristiwa yang sedang diteliti dan kemudian menganalisisnya berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang diperoleh

---

18 Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi*, Malang : Bayumedia Publishing, 2007, hlm. 295.

dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dan data primer yang merupakan pelengkap diperoleh dari hasil wawancara. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah membuat penjelasan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta yang terjadi. Dalam penelitian ini, penulis akan mencoba menggambarkan situasi dan kondisi mengenai kewenangan dan tanggung jawab hukum Surveyor Kadaster Berlisensi dalam hal pengukuran dan pemetaan tanah berdasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2017 dikaitkan dengan kewenangan Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai amanat untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penyusunan tugas akhir ini menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan konseptual yaitu dilakukan dengan menjabarkan konsep dari Pendaftaran Tanah sendiri berupa pengertian, doktrin, dan asas hukum. Pendekatan undang-undang yaitu dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan Hukum Agraria dan Hukum Tata Usaha Negara.

## 3. Jenis Data

Jenis Data yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder,

dan bahan hukum tersier dan data primer sebagai pelengkap penelitian yaitu berupa wawancara. Bahan dari data sekunder, terdiri atas:

a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hirarki atau bahan hukum positif artinya suatu norma hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Peraturan yang dipakai oleh penulis adalah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Pengukuran dan Pemetaan, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2017 tentang perubahan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang melengkapi bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, buku yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, hasil-hasil *symposium* mutakhir yang

berkaitan dengan topik penelitian, dan catatan-catatan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

c. Bahan hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan informasi hukum yang baik yang terdokumentasi maupun tersaji melalui media<sup>19</sup> seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian lazimnya dikenal 3 (tiga) alat pengumpul data, yaitu “studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*.” Pengumpulan data adalah mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan terhadap berbagai jenis dan bentuk data yang ada di lapangan kemudian data tersebut dicatat. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis adalah sebagai berikut:

a. Literatur dan Perundang-Undangan

Literatur, doktrin, dan perundang-undangan menjadi parameter dalam pembuatan tugas akhir ini. Mengenai literatur, berisi mengenai prinsip dasar dari hukum agraria khususnya menjabarkan mengenai konsep pendaftaran tanah di Indonesia ditambah dengan pandangan-pandangan dari ahli mengenai konsep pendaftaran tanah.

---

<sup>19</sup> Meray Hendrik Mezak, *Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum*, Law Review Fakultas Hukum Pelita Harapan, 2006, hlm. 87.

## b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan pertanyaan.<sup>20</sup> Instrumen wawancara yang digunakan adalah bebas terpimpin, yang berpedoman pada suatu daftar pertanyaan tersruktur yang bersifat terbuka. Penulis akan melakukan wawancara sebagai bahan pelengkap penelitian kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

## 5. Metode Analisis Data

Analisa data adalah kegiatan untuk memaparkan data, sehingga dapat diperoleh suatu kebenaran atau ketidakbenaran dari suatu hipotesis. Batasan ini diungkapkan bahwa analisis data adalah sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan ide seperti yang disarankan oleh data sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan ide.<sup>21</sup> Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini menggunakan cara pola pikir logika deduktif. Menurut Setyosari menyatakan bahwa berpikir deduktif merupakan proses berfikir yang didasarkan pada pernyataan-pernyataan yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus dengan menggunakan logika tertentu.<sup>22</sup> Jika dikaitkan dengan Penelitian

---

<sup>20</sup> Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2004, hlm. 186.

<sup>21</sup> Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 1994, hlm. 103.

<sup>22</sup> Punaji Setyosari, *Metode Penelitian Pendidikan dan Pengembangan*, Jakarta : Kencana, 2010, hlm. 7.

Hukum, pola pikir deduktif yaitu suatu kesimpulan dengan mengaitkan premis umum (perundang-undangan, doktrin, prinsip, dan asas) pada premis khusus (kasus nyata atau fakta).

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penelitian ini, sistematika penyajian yang disusun oleh penulis diuraikan sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA**

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai Pengaturan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

### **BAB III : KEWENANGAN DAN PERAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL SEBAGAI LEMBAGA YANG MENYELENGGARAKAN PENDAFTARAN TANAH DAN MENYELESAIKAN PERMASALAHAN DI BIDANG PERTANAHAN**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengatur mengenai Pendaftaran Tanah di Indonesia dikaitkan dengan perannya untuk membantu menyelesaikan permasalahan dalam bidang pertanahan.

**BAB IV : KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM SURVEYOR KADASTER BERLISENSI DALAM KEGIATAN PENGUKURAN DAN PEMETAAN TANAH DIKAITKAN DENGAN KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL SEBAGAI LEMBAGA YANG MENYELENGGARAKAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA**

Dalam bab ini penulis akan menganalisis jawaban dari Identifikasi Masalah yang telah diuraikan dalam BAB I berdasarkan data-data yang akurat.

**BAB V : SIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini penulis akan menulis pokok-pokok yang dikaji dan dibahas penulis serta memberi saran terhadap permasalahan yang dituangkan.