

# BAB I PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Negara sebagai organisasi tertinggi mempunyai tugas untuk menata penggunaan dan pemanfaatan, tanah serta segala sumber daya yang berada di atas maupun di bawah, yang tak lain untuk kemakmuran rakyat Indonesia, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945. Negara sebagai organisasi tertinggi yang memperoleh mandat konstitusional mempunyai kewenangan untuk mengatur pemanfaatan tanah dan segala sumber dayanya yang ada, Negara tidak sebagai pemilik. Namun hanya penguasaan (dikuasai). hal ini sebagaimana dalam Penjelasan Umum atas pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1965. sebagai berikut ; ***“...arti ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, bahwa “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”. sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”...”***

Penguasaan Negara terhadap tanah dan segala sumber daya alam termasuk air dan luar angkasa, secara filosofis tak lain agar adanya pengaturan hubungan antara orang dan tanah yang bersifat represif serta administratif, agar tujuan kesejahteraan dan keberlanjutan pemanfaatan tanah dan segala sumber daya alam termasuk air dan luar angkasa dapat tercapai<sup>1</sup>.

Pengaturan pemanfaatan tanah, air dan luar angkasa yang terdapat dalam teritorial negara Indonesia oleh orang atau badan hukum. Kemudian secara administratif dikenal dengan sejumlah hak yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1965, yang mana sejumlah hak penguasaan dari negara tersebut diabadikan dalam sebuah dokumen atau akta sebagai bukti kepemilikan atas sebidang tanah, ari atau luar angkasa.

---

<sup>1</sup> Lihat pasal 2 ayat (2), Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Adapun kelanjutan pengaturan hukum atas penguasaan tanah, air dan luar angkasa dari negara ini bersifat administrasi. Keadministrasian dalam pengaturan hukum kepemilikan tanah, air dan luar angkasa dimaksud ialah adanya produk keputusan pemerintah untuk melakukan penata-usahaan kepemilikan tanah, air dan luar angkasa oleh orang atau badan hukum, serta produk yang dilahirkan adalah berupa akta yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang serta bersifat keputusan yang kongkrit (*beschikking*) sebagai dasar pengakuan hak dan jaminan kepastian hukum kepemilikan penguasaan tanah, air dan luar angkasa dari negara.

Khusus pada pengaturan penata-usahaan penguasaan tanah dari Negara oleh orang atau badan hukum, secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang sekarang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Adapun objek pendaftaran tanah meliputi<sup>2</sup>;

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan
- f. Tanah negara.

Produk akhir dari pendaftaran tanah adalah produk administrasi berupa pemberian tanda bukti hak bagi orang atau badan hukum atas kepemilikan tanah yang bersumber dari hak menguasai dari negara. Adapun tanda bukti hak berupa akta yang bersifat otentik ini, kemudian mempunyai nilai ekonomis tinggi bagi pemegang hak.

---

<sup>2</sup> Lihat : Pasal 9 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Bahwa oleh karena mempunyai nilai ekonomis yang tinggi serta berkepastian hukum, tanda bukti kepemilikan tanah/dokumen administrasi atau Akta Tanah sering dimanipulasi bahkan dipalsukan oleh sejumlah orang atau oknum yang mana tujuan memanipulasi atau memalsukan akta tanah tersebut adalah mendapatkan keuntungan secara ekonomis. Manipulasi, tindakan curang dan Pemalsuan akta tanah inilah muncul maraknya Kejahatan Pertanahan, sehingga Kementerian Pertanahan ATR/BPN bersama Kepolisian dan Kejaksaan membentuk Satgas Anti Mafia Tanah. Pada tahun 2024 Satgas Anti Mafia Tanah telah berhasil mendapatkan data target operasi (TO) tindakan pidana pertanahan tahun 2024, yaitu sebanyak 82 kasus dengan potensial kerugian sebesar lebih dari Rp. 1,7 Triliun dan total luasan bidang tanah kurang lebih 4.569 hektare, jumlah kasus tahun 2024 lebih besar dari tahun sebelumnya 2023 yang hanya mencapai 60 kasus<sup>3</sup>.

Berdasarkan data kasus pertanahan pada Badan Nasional pada 3 (tiga) provinsi sejak tahun 2016-2018, sejumlah kasus pertanahan di selesaikan melalui sejumlah sarana penyelesaian yaitu sarana melalui pernyataan dari para pihak yang berperkara/sengketa, dengan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh BPN, Mediasi jenis atau kriteria penyelesaian yang disediakan oleh hukum, dari kesepakatan, surat keputusan, mediasi, proses hukum dan tindakan lain-lain. Pada Propinsi Sulawesi Selatan jumlah kasus yang ditangani berjumlah 477 kasus, 142 kasus di selesaikan dan 335 kasus tersisa, di mana untuk sarana penyelesaian melalui pernyataan berjumlah 25 kasus, dengan Surat Keputusan berjumlah 4 kasus, mediasi 34 kasus, Proses Hukum 30 kasus dan tindakan lain berjumlah 7 kasus. Pada Provinsi Maluku kasus pertanahan yang ditangani berjumlah 157 kasus, yang diselesaikan 132 kasus, tersisa 25 kasus. Sarana yang digunakan melalui sarana pernyataan 147 kasus, dengan Surat Keputusan 12 kasus, proses mediasi 96 kasus, proses hukum berjumlah 20 kasus dan 4 kasus melalui tahapan lainnya. Pada Provinsi Maluku Utara berjumlah 45 kasus, yang diselesaikan berjumlah 16 kasus tersisa 29 kasus, diselesaikan melalui pernyataan

---

<sup>3</sup> <https://www.borneoneews.co.id/berita/333947-menteri-ahy-sebut-mafia-tanah-rugikan-rakyat-dan-hambat-investasi>. Diunggah pada tanggal 14 April 14, 2024. Pukul 06.22 Wit.

berjumlah 16 kasus, dengan surat keputusan 0 atau tidak ada, melalui mediasi berjumlah 8 kasus, melalui proses hukum 2 kasus dan tindakan lainnya 6 kasus<sup>4</sup>.

Dalam lapangan hukum pidana, kejahatan mengenai pertanahan/agraria berkaitan dengan tindak pidana pemalsuan surat-surat atau dokumen-dokumen yang diperlukan sebagai syarat administrasi maupun yuridis dalam penerbitan sertipikat penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, maupun tindakan suap dan gratifikasi kepada pegawai atau pejabat di Badan Pertanahan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajibannya. Fakta hukum terkait dengan tindakan manipulasi, tindakan curang, penyuaipan serta gratifikasi penerbitan sertifikat kepemilikan tanah oleh oknum pegawai Badan Pertanahan bukan lagi menjadi rahasia umum. Fakta ini dapat ditemukan pada perkara Tindak Pidana Korupsi atas Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Ternate dengan Nomor Perkara 39/Pid.Sus-TPK/2022/PN TTe, dengan Terdakwa/Terpidana Yermia Inik, selaku kepala Desa di Desa Nusliko, Kecamatan Weda Kabupaten Halmahera Barat. Bersama-sama dengan oknum Pegawai Badan Pertanahan Kabupaten Halmahera Tengah melakukan tindakan manipulasi data dan informasi sejumlah tanah yang dimohonkan oleh Umar Baay cs, serta kemudian Yermia Inik dan sejumlah oknum Pegawai Badan Pertanahan Kabupaten Halmahera Tengah mendapatkan sebagian tanah sebagai bentuk hadiah/gratifikasi atas proses penerbitan sertifikat tanah yang diberikan oleh Umar Baay cs, padahal diketahui bahwa penerbitan sertifikat tersebut berada di atas lahan milik orang lain serta merupakan tindakan melawan hukum. Dan dalam putusannya Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Ternate menjatuhkan hukuman kepada Yermia Inik terbukti melakukan tindak pidana korupsi penyelenggara negara yang menerima hadiah padahal diketahui bahwa hadiah tersebut diberikan karena kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya secara bersama-sama dan menjatuhkan pidana penjara selama 2 (dua) tahun serta denda sebesar Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) jika tidak dipenuhi diganti dengan pidana kurungan selama 6 bulan.

---

<sup>4</sup> Dr. Ir. D. Romi Sihombing, S.H., M.H., C.L.I. 2022. *Cacat Administrasi Pembatalan Sertifikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan*. Kencana. Jakarta. Hal. 7.

Penerbitan tanda bukti penguasaan dan/atau kepemilikan atas tanah berupa sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan yang tumpah tindih, sebagaimana kasus di atas, maka untuk menjamin adanya kepastian hukum sertipikat yang dikeluarkan dengan cara dan tindakan yang melawan hukum tersebut, harus dilakukan pembatalan sendiri oleh Pejabat di Badan Pertanahan yang mengeluarkan sertipikat yang mana perolehan syarat administrasi/yuridisnya dilakukan dengan cara-cara yang melawan hukum. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, menyediakan sarana penyelesaian kasus pertanahan, di mana memberikan kewenangan pejabat di Badan Pertanahan Republik Indonesia untuk membatalkan keputusannya sendiri, bahkan tanpa melalui putusan Pengadilan. Termasuk membatalkan surat Keputusan penerbitan sertipikat penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, yang proses penerbitannya dilakukan dengan cara dan Tindakan yang melawan hukum. Adapun dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, membagi kasus pertanahan dalam tiga bentuk, yaitu Sengketa Pertanahan, Konflik Pertanahan dan Kasus Pertanahan.

Penerbitan sertifikat tanah oleh Pejabat yang berwenang tentunya memegang prinsip-prinsip dasar dalam penerbitan Sertifikat tanah, oleh karena yang mengeluarkan adalah Pejabat di Kementerian Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), maka pengeluaran tanda bukti hak kepemilikan dan/atau penguasaan berupa sertifikat hak atas tanah dengan berbagai jenis kepemilikannya, terikat pada prinsip-prinsip Dasar Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik terutama pada asas kecermatan dan kepastian hukum yang mengikat pada produk Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (*Beschikking*). Kelalaian pejabat dengan tidak memperhatikan asas kecermatan dan asas kepastian hukum, sehingga menimbulkan akibat hukum lainnya terutama akibat hukum pidana.

Selain upaya pemerintah dengan membentuk satgas anti mafia tanah yang berorientasi pembalasan pidana bagi pelaku kejahatan pertanahan. Pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara terkait penerbitan sertifikat tanah, juga mempunyai peran yang

amat penting yang mana, pejabat yang mengeluarkan mempunyai kewenangan pula untuk membatalkan keputusan yang dikeluarkannya, tindakan ini dikenal dengan Asas *Contrarius Actus*. Proses pembatalan keputusan penerbitan sertifikat tanah oleh Pejabat yang berwenang dapat dilakukan jika dikemudian hari terdapat kekeliruan hukum atau ditemukan adanya pemalsuan sejumlah dokumen atau surat-surat pendukung penerbitan sertifikat tanah atau adanya cacat administrasi dan/atau yuridis.

Penerapan Asas *Contrarius Actus*, pada studi kasus Kepala Desa Nusliko Halmahera Tengah sebagaimana yang peneliti uraikan sebelumnya, seharusnya menjadi perhatian penting Pejabat yang berwenang di Badan Pertanahan, terutama memperhatikan keputusan penerbitan sertifikat hak milik, jika ditemukan adanya data dan informasi yang keliru serta disinyalir palsu dan rekayasa berdasarkan bukti yang kongkret serta valid, seharusnya berdasarkan kewenangan yang ada pejabat tersebut dapat membatalkan secara sepihak keputusan berupa penerbitan sertifikat kepemilikan tanah tersebut. Pelaksanaan kewenangan pejabat Badan Pertanahan dengan membatalkan secara sepihak terkait dengan diterbitkannya sertifikat kepemilikan tanah yang tidak berdasar dan melawan hukum, akan berdampak pada efektivitas penertiban dan pencegahan munculnya kasus pertanahan, maka tindakan pasif yang selama ini terkesan di Pejabat Badan Pertanahan terhadap respons penyelesaian kasus pertanahan tidak selalu diserahkan kepada Pengadilan untuk diselesaikan, namun dengan kewenangan yang ada sebagaimana dalam penerapan asas *Contrarius Actus* pejabat Badan Pertanahan yang menerbitkan sertifikat kepemilikan tersebut memberikan sumbangsih yang sangat penting dan nyata penuntasan kasus pertanahan, sehingga adanya kepastian hukum.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana dijelaskan tersebut di atas, maka adapun rumusan masalah yang menjadi fokus peneliti ini yakni;

1. Bagaimana bentuk penerapan Asas *Contrarius Actus* oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian kasus pertanahan.?

2. Bagaimana, efektivitas dan kepastian hukum penerapan Asas *Contrarius Actus* oleh Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian kasus pertanahan.?

## Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti mempunyai dua tujuan penelitian yaitu;

1. Mengetahui penerapan Asas *Contrarius Actus* oleh Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian kasus pertanahan.
2. Mengetahui seberapa efektivitas dan kepastian hukum penyelesaian kasus pertanahan yang menggunakan Asas *Contrarius Actus*.

## Kegunaan Penelitian

Terhadap Penelitian ini diharapkan berguna pada dua aspek yaitu aspek teori dan aspek praktis, sebagaimana berikut ini;

### **Aspek Teoritik**

Peneliti mengharapkan dari hasil penelitian ini teruji sehingga dapat digunakan bagi pengembangan teori hukum, terutama teori yang sudah ada atau adanya pembaruan teori yang telah ada sebelumnya;

### **Aspek Praktis**

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan bagi pejabat Badan Pertanahan Nasional pada tingkat pusat maupun Daerah, terutama pada penanganan kasus pertanahan dalam menjalankan tugas-tugas administrasi, terutama penegasan kepastian hukum dalam penyelesaian kasus pertanahan.

## Orisinalitas

Penelitian terkait pelaksanaan dan implementasi asas *contrarius actus* dan penyelesaian permasalahan pertanahan memang terbilang jarang, dari hasil penelusuran peneliti ada beberapa penelitian yang dilakukan, namun fokus permasalahan yang diteliti tidak berhubungan dengan pelaksanaan penerapan asas *contrarius actus*. Adapun penelitian yang dimaksud peneliti sebagai berikut;

- a. D. Romi Sihombing, *Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah yang Berkepastian Hukum Dikaitkan dengan Akuntabilitas BPN dalam Pengembangan Hukum Pertanahan Indonesia*. Disertasi pada Universitas Pasundan Bandung, tahun 2020. teori yang digunakan pada penelitian ini menggunakan teori negara kesejahteraan, teori Keadilan Hukum, Teori Hukum Integratif serta Teori Kepastian. Di mana dalam penelitian ini menunjukkan sertifikasi tanah sebagai produk administrasi negara terkait kepemilikan tanah tidak menjamin terlaksanakannya teori negara kesejahteraan, selain itu pula penerbitan sertifikat tanah tidak menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak.
- b. Imaran, Moh Rizaldi, *Kewenangan BPN dalam Mencabut Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Karena Cacat Administrasi Berdasarkan Asas Contrarius Actus*. Jurnal Prosiding Seminar Hukum Aktual. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. E-ISSN 3021-8586. Pada jurnal ini meneliti terkait peran BPN dalam pembatalan sertifikat tanah yang kemudian adanya pembatasan waktu lima tahun sejak dikeluarkannya PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, di mana sertipikat yang mengalami cacat administrasi yang melampaui lima tahun sejak adanya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 proses penyelesaiannya atau pembatalan dilakukan di Pengadilan. Penelitian ini mendorong pemberdayaan asas *contrarius actus* untuk menyelesaikan sertipikat hak milik yang mengalami cacat administrasi dalam penerbitannya.