

Kewenangan BPN dalam Mencabut Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Karena Cacat Administrasi Berdasarkan Asas *Contrarius Actus*

Imran¹, Moh Rizaldi²

Abstract

Cases of administratively flawed land certificates are increasing, both caused by negligence and on purpose. Interestingly, instead of trying to resolve it, the Government has issued PP No. 18 of 2021 in which one of the provisions requires an administrative disability certificate that has been issued for more than five years, to be tried by a court. The problems raised are first, how is the legal politics of the contrarius actus principle; Second, how should BPN officials respond to the certificate? Through a statutory and conceptual approach, this study concludes that firstly the principle of contrarius actus is empowered to resolve administrative cases without amputating the court's authority to adjudicate; second, BPN officials have the authority to cancel administrative certificates that are more than five years after issuance.

Keywords: *Contrarius actus, Official, Certificate.*

Abstrak

Kasus sertipikat tanah yang cacat administrasi semakin banyak baik yang disebabkan karena kelalaian maupun kesengajaan. Menariknya, bukannya berusaha menyelesaikan, Pemerintah justru menerbitkan PP No 18 Tahun 2021 di mana salah satu ketentuannya menghendaki sertipikat cacat administrasi yang melampaui lima tahun pasca diterbitkan, diadili oleh pengadilan. Permasalahan yang diajukan adalah pertama, bagaimana politik hukum asas *contrarius actus*; kedua bagaimana seharusnya pejabat BPN merespons sertipikat itu? Melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual, penelitian ini berkesimpulan bahwa pertama asas *contrarius actus* diberdayakan untuk menyelesaikan kasus administrasi tanpa mengamputasi kewenangan pengadilan untuk mengadili; kedua, pejabat BPN berwenang membatalkan sertipikat administrasi yang melampaui lima tahun pasca diterbitkan.

Kata kunci: *Contrarius actus, Pejabat, Sertipikat.*

Pendahuluan

John Locke, dalam buku bertajuk “*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*”, mengajukan postulat mengenai *natural rights*: semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan, dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut oleh negara.³ Mengenai hak milik, secara konstitusional dijamin dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945: Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Salah satu objek hak milik (*property rights*) adalah tanah. Hak milik atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.⁴ Hak milik adalah hak turun temurun,

¹ Imran, Kantor Pertanahan Kabupaten Tojo Una-una, Email: imranhukumtatanegara@gmail.com

² Moh Rizaldi, Alumni Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Email: moh18003@mail.unpad.ac.id

³ John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*, disunting oleh J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964, dalam Knut D. Asplund (ed), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan ke 1, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008, hlm. 12.

⁴ Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Urip santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Cetakan ke 7, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 10.

terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.⁵ Hak ini dibuktikan dengan adanya sertipikat yang diperoleh setelah tanah didaftarkan.

Dalam praktik, sering kali dijumpai sertipikat-sertipikat cacat administrasi baik yang disebabkan karena kelalaian maupun kesengajaan yang berakhir dicabut maupun dibatalkan. Prosedurnya diatur dalam Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang diterbitkan tidak berselang lama pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, di mana pembatalan sertipikat hak atas tanah karena cacat administrasi yang melampaui 5 tahun pasca diterbitkan dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Klausul itu direspons beragam, ada yang menegakkannya namun ada pula yang mengabaikannya. Terlepas dari perbedaan itu, namun yang pasti klausul ini menghambat efektivitas dan efisiensi penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan di tengah maraknya kasus mafia tanah.

Terdapat sejumlah penelitian yang memusatkan perhatian pada isu ini *pertama*, Cacat Administrasi: Pembatalan Sertipikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan pengadilan, oleh Romi Sihombing;⁶*kedua*, Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Cacat Administrasi, oleh Ni Made Silvia Gayatri *et.al*;⁷ dan *ketiga* Penerbitan dan Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi, oleh Alfons *et.al*.⁸

Perbedaan mendasar antara penelitian tersebut dengan penelitian ini terletak pada bahan hukum primer yang digunakan di mana penelitian ini memberdayakan PP 18 Tahun 2021. Di samping itu, Penelitian ini diarahkan untuk mengkritisi sekaligus menawarkan solusi atas permasalahan yang dipaparkan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Alasan utama diberdayakannya asas ini adalah karena secara yuridis asas ini diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ini adalah undang-undang yang mengatur mengenai bagaimana seharusnya pejabat administrasi bertindak. Melalui asas ini, peneliti berargumen bahwa badan/pejabat BPN kapan pun berwenang membatalkan sertipikat cacat administrasi.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang lahir dari latar belakang di atas difokuskan pada pertama, bagaimanakah politik hukum asas *contrarius actus*? Kedua, bagaimana seharusnya Pejabat BPN merespons sertipikat cacat administrasi yang melampaui 5 tahun pasca diterbitkan?

⁵ Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶ D. Romi Sihombing, Cacat Administrasi: Pembatalan Sertipikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan pengadilan, Cetakan ke 1, Kencana, Jakarta, 2002.

⁷ Ni Made Silvia Gayatri *et.al*, Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Cacat Administrasi, Jurnal Analogi Hukum, Volume 3, Nomor 1, 2021.

⁸ Alfons *et.al*, Penerbitan dan Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau, Volume 10, Nomor 2, 2021.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian doktrinal yang memanfaatkan bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, hasil penelitian, dan sejumlah literatur yang relevan dengan objek penyelidikan. Penelitian ini memberdayakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan-bahan yang terkumpul dianalisis secara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Mengenal Asas *Contrarius Actus*

Akibat hukum dari suatu tindakan hukum dapat diakhiri dengan tindakan hukum yang sama ketika melahirkan akibat hukum tersebut. Ini adalah asas yang lahir dan berkembang dalam tradisi sistem hukum Eropa kontinental (*civil law tradition*) yang disebut *contrarius actus* atau *contrarius consensus*. Dalam penelitian ini, kedua istilah itu akan digunakan secara bergantian (*interchangeable*).

Penggunaan istilah *contrarius consensus* ditelusuri secara historis oleh Carlos Alberto Chinchilla Imbett. Dalam penelitiannya, disimpulkan bahwa sumber-sumber klasik tidak menggunakan istilah univokal untuk merujuk pada *contrarius consensus*. Istilah lainnya adalah *contraria voluntas*, *dissensu*, serta *dissensu contrario*. Bahkan dalam sumber lainnya digunakan istilah *abire*, *discedere*, serta *recedere ab emptione*.⁹ Keberagaman istilah ini disebabkan pertama, prinsip-prinsip yang diterapkan dalam menyelesaikan kasus tidak memerlukan nama permanen; kedua, hukum Romawi tidak dapat dipahami dari perspektif terjemahan yang kaku karena bahasa hukum Romawi memiliki kekayaan sinonim dan istilah; dan ketiga, kurangnya elaborasi sistematis atau pengakuan mode penghentian kewajiban.¹⁰

Hans Ankum dalam tulisannya menyebut bahwa asas *contrarius actus* dikemukakan oleh Gaius: "*consentaneum enim visum est verbis factam obligationem posse aliis verbis dissolvi*" atau "*because it has been held consistent, that an obligation created by (formal) words can be dissolved by other (formal) words*".¹¹

Knütel, dalam literatur romanistik Jerman modern menyebut asas ini dengan istilah "*Konträrprinzip*" atau "*Prinzip der formalen Korrespondenz*". Dijelaskannya bahwa: *there was in Roman law a rule of experience with several applications according to which the legal effects of a legal act could be terminated by a contrary legal act with the same formalities*.¹²

William Livesey Burdick menerangkan asas ini ketika membahas hukum perkawinan. Menurutnya, perkawinan dibuat dengan persetujuan, itu bisa juga, diakhiri/dibatalkan dengan persetujuan, baik dengan persetujuan bersama atau kehendak dari salah satu pihak. Dalam hal ini dikatakan bahwa "*If an obligation had been*

⁹ Carlos Alberto Chinchilla Imbett, '*Contrarius consensus*': *terminación del contrato por mutuo acuerdo en la experiencia jurídica romana*, *Revista de Derecho Privado*, 2015, hlm. 83-84.

¹⁰ *Ibid.*, 84-85.

¹¹ Hans Ankum, *Was Acceptilatio an Informal Act in Classical Roman Law?*, Dalam John W. Cairns dan Olivia F. Robinson, *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History*, Hart Publishing, Oxford, 2004, hlm. 8.

¹² *Ibid.*

entered into by the expression of solemn words, it could be extinguished only in the same way, namely by the "un saying" of the words in the same way and manner in which they had been originally spoken".¹³

Herbert Hausmaninger dan Richard Gamauf juga menjelaskan asas ini dalam versinya bahwa: *the contrarius actus* ("contrary act") refers to the principle of reciprocity by which a change of legal condition that is brought about by a formal act can be reversed by a reciprocating contrary act.¹⁴

Meskipun dalam sejarahnya asas ini digunakan untuk menyelesaikan kasus hukum perdata sebagaimana dijelaskan Hans Ankum, namun dalam perkembangannya asas ini diterapkan pula untuk menyelesaikan kasus-kasus yang timbul di lapangan hukum publik khususnya hukum administrasi negara. Bahkan saat ini, beberapa literatur hukum administrasi negara secara ekspresif verbis menyebutnya sebagai asas hukum administrasi negara.

A.D Belinfante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, menyebut asas itu dengan istilah *contrarius actus Similiter fit*: persyaratan bagi terjadinya tindakan hukum-hukum administrasi dan berlaku juga bagi penarikan kembali atau perubahannya.¹⁵ Sementara itu, A'an Efendi dan Freddy Poernomo menjelaskan bahwa asas *contrarius actus* yakni suatu keadaan hukum yang lahir oleh tindakan badan/pejabat pemerintahan (dengan peraturan atau keputusan) hanya dapat diubah atau dibatalkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang melahirkan keadaan hukum tersebut serta dengan tindakan yang sama yaitu dengan peraturan atau keputusan yang sama pada saat melahirkan keadaan hukum yang akan diubah atau dibatalkan.¹⁶

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati memberikan penjelasan yang serupa dengan penjelasan sebelumnya bahwa asas *contrarius actus* yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Keduanya menegaskan bahwa asas ini berlaku meskipun dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ada klausul pengaman yang lazimnya berbunyi: Apabila dikemudian hari ternyata ada kekeliruan atau kekhilafan maka Keputusan ini akan ditinjau kembali.¹⁷ Dari penjelasan itu, terlihat jelas bahwa kedua pakar ini menempatkan *contrarius actus* sebagai kewenangan inheren (*inherent power*) pejabat administrasi. Berpegang pada penjelasan tersebut maka asas *contrarius actus* dalam penelitian ini adalah Badan atau Pejabat administrasi yang menerbitkan keputusan, berwenang pula membatalkannya.

¹³ William L. Burdick, *The Principles Of Roman Law And Their Relation To Modern Law*, The Lawyers Co Operative Publishing, New York, 1938, hlm. 235.

¹⁴ Herbert Hausmaninger dan Richard Gamauf, *A CASEBOOK ON Roman Property Law*, Oxford University Press, New York, 2003, hlm. 90.

¹⁵ A.D Belinfante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Cetakan ke 1, Binacipta, Indonesia, 1983, hlm. 97.

¹⁶ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan ke 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 67-68.

¹⁷ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ke 4, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 83-84.

B. Politik Hukum Asas *Contrarius Actus*

Menurut Bagir Manan, sebagaimana dikutip Susi Dwi Harijanti, politik hukum adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala unsur yang akan menopang pembentukan dan penegakan tersebut. Artinya, kebijakan tersebut bersifat '*de lege lata*' maupun '*de lege ferenda*'.¹⁸ Politik hukum dalam penelitian ini berfokus pada substansi hukum yaitu menilik bagaimana asas *contrarius actus* diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Asas *contrarius actus* dalam UU No 5 Tahun 1986 dimanifestasikan dalam Pasal 97 ayat (7), (8), dan (9) yang menghendaki sebagai berikut: (7) Putusan Pengadilan dapat berupa: a gugatan ditolak b. gugatan dikabulkan; c. gugatan tidak diterima; dan d. gugatan gugur. Sementara dalam ayat (8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Selanjutnya dalam ayat (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa: a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

A'an Efendi dan Freddy Poernomo menjelaskan bahwa pencabutan KTUN hanya dapat dilakukan oleh Badan/Pejabat TUN yang menerbitkan KTUN yang akan dicabut. PTUN hanya berwenang membatalkan KTUN yang digugat tetapi tidak dapat menerbitkan KTUN baru untuk mencabut KTUN yang digugat karena itu menjadi wewenang Badan/Pejabat TUN yang menerbitkan KTUN. Demikian juga ketika penggugat memohon agar Badan/Pejabat TUN yang digugat menerbitkan keputusan maka yang dapat melakukannya adalah Badan/Pejabat TUN tersebut bukan hakim PTUN. Hakim dengan putusannya hanya menetapkan perintah agar Badan/Pejabat TUN yang dikalahkan menerbitkan KTUN seperti yang dimohon penggugat.¹⁹

Dalam pengamatan peneliti, basis teoretis yang melatarbelakangi pembagian kewenangan dalam undang-undang ini adalah pemisahan kekuasaan. Berpegang pada teori ini, pembentuk undang-undang tidak menghendaki cabang kehakiman mengambil alih kekuasaan cabang eksekutif. Ini terlihat jelas dari ketentuan yang menyatakan bahwa kewenangan membatalkan berada di tangan PTUN sementara kewenangan mencabut berada di tangan badan/pejabat yang menerbitkan KTUN.

Selanjutnya, seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran paradigma di mana pembentuk undang-undang memandang bahwa kasus administrasi tidak saja diselesaikan secara *judicial* melainkan juga secara *non judicial* dengan memberdayakan asas *contrarius actus* sebagai basisnya. Kehendak pembentuk undang-undang ini terlihat

¹⁸ Susi Dwi Harijanti, Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman, dalam Imran dan Festy Rahma Hidayati (ed), Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman, Cetakan Pertama, Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2018, hlm. 57.

¹⁹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *op.cit.*, hlm. 69-70.

jelas dalam UU No 30 Tahun 2014, khususnya pasal 64 dan 66. Istilah yang digunakan dalam dua Pasal ini berbeda yaitu pencabutan dan pembatalan. Pasal 64 menyatakan bahwa KTUN dapat dicabut apabila terdapat cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi. Yang dimaksud dengan “cacat substansi” antara lain: Keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima keputusan sampai batas waktu yang ditentukan; fakta-fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar keputusan telah berubah; Keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum; atau Keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi keputusan.

Dalam hal KTUN dicabut, harus diterbitkan KTUN baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (“AUPB”). Pencabutan KTUN dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan KTUN, oleh atasan pejabat yang menetapkan KTUN, atau atas perintah pengadilan. Keputusan pencabutan KTUN yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan atau atasan pejabat pemerintahan yang membuatnya dilakukan paling lama 5 hari kerja sejak ditemukannya dasar pencabutan dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan. Adapun keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah pengadilan dilakukan paling lama 21 hari sejak perintah pengadilan tersebut, dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.

Sementara itu, ketentuan mengenai pembatalan KTUN dapat ditemukan dalam Pasal 66. Pada dasarnya, sebagaimana tindakan pencabutan KTUN, pembatalan KTUN dapat dilakukan apabila terdapat cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi. Dalam hal KTUN dibatalkan, harus ditetapkan KTUN yang baru dengan mencantumkan dasar hukum pembatalan dan memperhatikan AUPB. Pembatalan KTUN dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan KTUN, oleh atasan pejabat yang menetapkan keputusan, atau atas perintah pengadilan. Keputusan pembatalan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dan atasan pejabat dilakukan paling lama 5 hari kerja sejak ditemukannya alasan pembatalan dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pembatalan. Keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah pengadilan dilakukan paling lama 21 hari kerja sejak perintah pengadilan tersebut, dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan. Pembatalan Keputusan yang menyangkut kepentingan umum wajib diumumkan melalui media massa.

Uraian pada sub pembahasan ini tidak lengkap apabila tidak mengetahui bagaimana akseptabilitas pengadilan terhadap asas *contrarius actus*. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan pada direktori putusan Mahkamah Agung secara daring, peneliti tidak menemukan secara spesifik kasus di mana PTUN mengarahkan agar sertipikat cacat administrasi dicabut oleh pejabat BPN. Meskipun begitu, arahan PTUN agar suatu KTUN yang cacat diselesaikan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang dapat ditemukan pada Putusan Penetapan Nomor: 8/Pdt.P/2022/PN.SLR. Putusan ini menghendaki perbaikan nama seseorang dapat dilakukan tanpa penetapan pengadilan.

Pengadilan berargumen bahwa asas *contrarius actus*: tindakan yang dilakukan oleh badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan KTUN dengan sendirinya (otomatis) badan/pejabat TUN yang bersangkutan memiliki kewenangan untuk membatalkannya. Ditegaskan bahwa asas *contrarius actus* atau dapat disebut juga

sebagai *consensus contrarius* (tindakan sebaliknya, hukum yang bertentangan) merupakan istilah yuridis, di mana menunjukkan terhadap tindakan sebelumnya (*actus primus*) yang dibatalkan atau dihapuskan. *Contrarius actus* memiliki kekuatan hukum yang sama dengan *actus primus*. Sebagai contoh, undang-undang hanya dapat diubah atau dicabut dengan tindakan hukum lain, tindakan administratif hanya dapat dibatalkan oleh tindakan administratif lain, dan transaksi hukum hanya dapat diubah dengan transaksi legal lainnya, misalnya perjanjian kontrak dapat dicabut melalui kontrak pencabutan. Dengan demikian, apabila sebuah KTUN terdapat kekeliruan administratif atau cacat yuridis yang berhak mencabut suatu KTUN adalah pejabat/instansi yang mengeluarkan KTUN itu sendiri dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Di samping itu, dalam proses pencabutan sebuah KTUN juga harus memperhatikan asas dan ketentuan yang berlaku, kecuali Undang-Undang dengan tegas melarang untuk mencabutnya.

Dari penjelasan di atas, peneliti menilai bahwa politik hukum yang terkandung dalam undang-undang ini adalah penyelesaian kasus administrasi dapat dilakukan baik secara *judicial* maupun *non judicial* di mana penyelesaian secara *non judicial* berdasarkan asas *contrarius actus* didahulukan terlebih dahulu.

C. Kewenangan BPN Dalam Mencabut Sertipikat Karena Cacat Administrasi: Kritik Terhadap Pasal 64 PP 18/2021

Tidak dapat disangkal bahwa dalam kenyataannya sering kali ditemukan sertipikat cacat administrasi. Sayangnya, tidak semua dari sertipikat itu dapat dibatalkan oleh pejabat BPN meskipun memenuhi salah satu kriteria yang dikembangkan oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.²⁰ Alasannya karena sertipikat itu sudah melebihi 5 tahun pasca diterbitkan. Pengecualian itu diterapkan pada 1. hak atas tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; 2. hak atas tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beritikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembatalan terhadap sertipikat ini dilakukan melalui mekanisme peradilan. Inilah yang dikehendaki oleh Pasal 64 PP No 18 Tahun 2021.

Secara historis, klausul pembatasan diakomodasi dalam pasal 3 ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi:

²⁰ Pasal 35 Permen No 21 Tahun 2020 menyebutkan kriteria itu sebagai berikut: a. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah; b. kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran; c. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat pengganti; d. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat Hak Tanggungan; e. kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; f. kesalahan subjek hak; g. kesalahan objek hak; h. kesalahan jenis hak; i. tumpang tindih hak atas tanah; j. tumpang tindih dengan kawasan hutan; k. kesalahan penetapan konsolidasi tanah; l. penegasan tanah objek landreform; m. kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak; n. kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan Pembatalan; o. terdapat putusan pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya; p. terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertipikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan; q. terdapat putusan pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementerian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amar putusannya tidak dinyatakan secara tegas.

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Meskipun keduanya mengakomodasi klausul pembatasan, namun apabila dicermati, ada perbedaan signifikan di antara keduanya di mana keberadaan klausul pembatasan dalam PP 24/1997, dimaksudkan untuk melindungi pemegang sertipikat yang beritikad baik. Sebaliknya, dalam PP 18/2021, klausul pembatasan justru seolah-olah melindungi pihak yang tidak beritikad baik. Ini adalah ketentuan yang tidak mencerminkan prinsip keadilan.

Terlepas dari perbedaan itu, klausul pembatasan adalah hasil kompromi dari dua sistem publikasi pendaftaran tanah yaitu positif dan negatif. Sistem positif menghendaki bahwa orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut *indivisible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat), meskipun kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak sebenarnya. Sementara itu, sistem negatif menghendaki data yang disajikan, tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Ini disebabkan karena negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertipikat sebagai alat bukti yang kuat artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.²¹

Dalam optik peneliti, klausul pembatasan yang diakomodasi dalam PP No 18 Tahun 2021, mengindikasikan bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang diterapkan adalah sistem negatif bertendensi positif. Tujuannya adalah untuk mengatasi kekurangan dari sistem negatif seperti tidak adanya kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat digugat atau dibatalkan, peranan pejabat pendaftaran tanah yang pasif sehingga tidak mendukung ke arah akurasi maupun kebenaran data, serta mekanisme kerja pejabat pendaftaran tanah yang kurang transparan (tidak dipahami masyarakat awam).²²

Terlepas dari pilihan sistem publikasi pendaftaran tanah apa yang ideal untuk diterapkan, keberadaan klausul pembatasan perlu dikoreksi. Sebagaimana diutarakan terdahulu bahwa KTUN yang cacat substansi, prosedur, maupun wewenang dicabut/dibatalkan oleh pejabat yang menerbitkannya. Dalam hal ini, seharusnya Sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan KTUN dapat dikoreksi oleh pejabat BPN apabila terdapat cacat administrasi. Sayangnya, sebagaimana diutarakan pada bagian terdahulu, Pasal 64 PP 18/2021 tidak menghendaki itu terjadi di mana sertipikat cacat

²¹ D. Romi Sihoming, *op.cit.*, hlm. 125.

²² Desi Apriana dan Arifin Bur, Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 5, Nomor 2, 2021, hlm. 228-229.

administrasi yang diterbitkan pasca lima tahun diadili oleh pengadilan. Keadaan ini disebut norma yang bertentangan (*conflicting norm*). Dalam teori, ketika terjadi konflik norma, maka salah satu dari norma tersebut kehilangan validitasnya. Untuk menentukan norma mana yang kehilangan validitasnya, maka asas *lex superior derogate legi inferiori* perlu diterapkan. Ini adalah asas hierarki norma hukum yang mengehendaki bahwa peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundangan-undangan yang lebih rendah. Dalam hal ini, klausul pembatasan yang diakomodasi dalam PP 18/2021 kehilangan validitasnya terhadap asas *contrarius actus* yang di atur dalam UU 30/2014. Atas dasar ini maka, pejabat BPN tidak perlu ragu untuk mencabut sertipikat yang cacat administrasi, meski sertipikat itu sudah diterbitkan lima tahun sebelumnya. Perlu ditegaskan pula bahwa penyelesaian yang dilakukan dengan cara memberdayakan asas *contrarius actus* tidak dimaksudkan untuk mengamputasi kewenangan pengadilan untuk mengadili melainkan memberi kesempatan bagi pejabat administrasi untuk mengoreksi tindakannya apabila keputusan yang dihasilkannya cacat administrasi.

Penutup

Penelitian ini berkesimpulan bahwa pertama asas *contrarius actus* diberdayakan untuk menyelesaikan kasus administrasi tanpa mengamputasi kewenangan pengadilan untuk mengadili; kedua, pejabat BPN berwenang membatalkan sertipikat cacat administrasi yang melampaui lima tahun pasca diterbitkan. Penelitian ini menyarankan bahwa pertama, klausul pembatasan yang diatur dalam PP 18/2021 perlu direvisi agar sesuai dengan UU 30/2014; kedua, pejabat BPN harus segera mencabut sertipikat cacat administrasi yang dijumpainya agar kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum tercapai.

Daftar Pustaka

- A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan ke 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.
- A.D Belinfante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Cetakan ke 1, Binacipta, Indonesia, 1983.
- Alfons *et.al*, Penerbitan dan Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi, *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Volume 10, Nomor 2, 2021.
- Carlos Alberto Chinchilla Imbett, '*Contrarius consensus*': *terminación del contrato por mutuo acuerdo en la experiencia jurídica romana*, *Revista de Derecho Privado*, 2015.
- Desi Apriana dan Arifin Bur, Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia , *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 5, Nomor 2, 2021,
- Herbert Hausmaninger dan Richard Gamauf, *A CASEBOOK ON Roman Property Law*, Oxford University Press, New York, 2003.
- John W. Cairns dan Olivia F. Robinson, *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History*, Hart Publishing, Oxford, 2004.
- Knut D. Asplund (ed), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan ke 1, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008.

Ni Made Silvia Gayatri *et.al*, Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Cacat Administrasi, *Jurnal Analogi Hukum*, Volume 3, Nomor 1, 2021.

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ke 4, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2020.

Romi Sihombing, *Cacat Administrasi: Pembatalan Sertipikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan pengadilan*, Cetakan ke 1, Kencana, Jakarta, 2002.

Urip santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Cetakan ke 7, Kencana, Jakarta, 2017.

William L. Burdick, *The Principles Of Roman Law And Their Relation To Modern Law*, The Lawyers Co Operative Publishing, New York, 1938.