

PENERAPAN ASAS *CONTRARIUS ACTUS* DALAM PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH YANG DITERBITKAN SECARA MELAWAN HUKUM

APPLICATION OF THE PRINCIPLE ACTUA IN THE CANCELLATION OF LAND TITLE CERTIFICATES ISSUED UNLAWFULLY

Fabio Gennaro^{1, a}, Resa Mudrikah¹, M Aditya Rivananda¹, Risfa Fania¹, Aay Imam Muttaqien S¹

Universitas Nusa Putra, Sukabumi, Jawa Barat, Indonesia

^{a)} fabiogennaro20@gmail.com

ABSTRACT

Land title certificates issued against the law are a wrongdoing that has developed in the land management system in Indonesia. This research aims to analyze the application of the principle of contrarius actus as a legal basis for canceling land title certificates issued unlawfully by state administration officials. The focus is to analyze the consistency and effectiveness of this principle in judicial practice, especially in ensuring that the authority to cancel as an action contrary to publication is only possessed by the authority previously authorized to issue. The method used is normative research with a juridical-normative approach, which involves document research and qualitative analysis of legislation and court decisions. The research results show that the principle of contrarius actus is a fundamental principle in administrative law, providing legitimacy and legal certainty in cancellation procedures. Its application limits the subjects who have the right to annul and significantly influences the PTUN court's decision. However, several challenges were found related to harmonization of regulations and official discretion. It is concluded that strengthening the application of this principle is essential to restore the legitimacy of land administration and protect community rights from administrative actions that are legally flawed.

Keywords: *contrarius actus, certificate cancellation, administrative law, state administration, land certificate.*

ABSTRAK

Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan secara melawan hukum merupakan perbuatan salah yang berkembang dalam sistem pengelolaan tanah di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan *Asas Contrarius Actus* sebagai landasan hukum dalam pembatalan sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan secara melawan hukum oleh pejabat tata usaha negara. Fokusnya untuk menganalisis konsistensi dan efektivitas asas ini dalam praktik peradilan, khususnya dalam memastikan bahwa kewenangan pembatalan sebagai tindakan yang berlawanan dengan penerbitan hanya dimiliki oleh otoritas yang sebelumnya berwenang menerbitkan. Metode yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan yuridis-normatif, yang melibatkan penelitian dokumen dan analisis kualitatif terhadap perundang-undangan dan putusan pengadilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *Asas Contrarius Actus* merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi, memberikan legitimasi dan kepastian hukum dalam prosedur pembatalan. penerapannya membatasi subjek yang berhak membatalkan dan secara signifikan harus memengaruhi putusan pengadilan PTUN. Meskipun demikian, ditemukan beberapa tantangan terkait harmonisasi regulasi dan diskresi pejabat. Disimpulkan bahwa penguatan penerapan *Asas Ini Esensial* untuk memulihkan keabsahan administrasi pertanahan dan melindungi hak masyarakat dari tindakan administrasi yang cacat hukum.

Kata Kunci: *contrarius actus, pembatalan sertifikat, hukum administrasi, tata usaha negara, sertifikat tanah.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang dan Konteks Yuridis

Sektor pertanahan memegang peran yang sangat sentral dan krusial dalam menyokong berbagai dimensi pembangunan nasional di Indonesia. Tanah tidak sekadar dipandang sebagai sumber daya, tetapi juga sebagai pondasi bagi

stabilitas ekonomi, tatanan sosial, dan pelaksanaan hak-hak dasar warga negara. Konsekuensinya, manajemen pertanahan menuntut adanya jaminan kepastian hukum yang mutlak (*rechtszekerheid*) yang harus dijamin sepenuhnya oleh otoritas negara. Instrumen utama yang mewujudkan kepastian ini adalah Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT). SHAT dipandang sebagai produk hukum administrasi

negara yang sah, diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) di bawah naungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), dan menjadi representasi nyata dari komitmen negara terhadap Asas Kepastian Hukum¹

Kekuatan SHAT secara yuridis ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)² jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah³. Ketentuan-ketentuan tersebut menegaskan bahwa SHAT memegang fungsi sebagai alat bukti kepemilikan hak yang terkuat, yang tidak hanya memberikan perlindungan hukum yang solid kepada pemegang haknya, tetapi juga bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan dalam administrasi pertanahan nasional⁴. Dengan adanya sertifikat, kepercayaan publik dan dunia usaha terhadap jaminan kepemilikan aset dapat meningkat, yang pada gilirannya menstimulasi pertumbuhan investasi dan menjaga harmonisasi sosial. Keabsahan SHAT inilah yang menjadi pilar fundamental dalam penerapan Asas Kepastian Hukum di lingkungan tata kelola pemerintahan.

Meskipun prinsip kepastian hukum ini sangat esensial, realita di lapangan menunjukkan bahwa sistem administrasi pertanahan seringkali menghadapi berbagai tantangan serius. Terdapat banyak kasus di mana penerbitan SHAT ternyata dilakukan melalui prosedur yang mengandung cacat hukum atau tindakan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Cacat hukum ini bervariasi, mulai dari kesalahan teknis yang substansial, seperti luasan tanah yang tumpang tindih dengan hak milik pihak lain, kegagalan penyelesaian sengketa alas hak, hingga perbuatan yang disengaja seperti praktik pemalsuan dokumen dan penyalahgunaan wewenang. Frekuensi kemunculan kasus-kasus ini menimbulkan konflik fundamental di dalam kerangka Hukum Administrasi Negara (HAN)⁵

Konflik ini memunculkan dualisme tuntutan hukum yang sulit dihindari. Di satu sisi, Asas Legalitas (*Rechtmatigheid*) mengharuskan seluruh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang

terbukti melanggar ketentuan perundang-undangan untuk ditarik kembali atau dibatalkan. Hal ini adalah bentuk pertanggungjawaban konstitusional pemerintah untuk memastikan bahwa semua tindakannya berdasarkan pada hukum yang berlaku dan untuk menjaga integritas tertib hukum. Pemerintah wajib mengeliminasi produk hukum yang lahir dari proses yang tidak sah.

Di sisi lain, pemerintah juga memikul tanggung jawab yang sama besar untuk menjunjung tinggi Asas Kepastian Hukum, yang melarang pembatalan sewenang-wenang terhadap keputusan yang telah memberikan hak kepada subjek hukum. Dilema ini semakin tajam ketika SHAT yang memiliki cacat tersebut telah dialihkan haknya misalnya melalui mekanisme jual beli kepada pihak ketiga yang dapat membuktikan bahwa mereka beritikad baik dalam perolehannya. Pembatalan SHAT oleh negara dalam situasi ini berpotensi besar melanggar hak-hak keperdataan pihak ketiga, menimbulkan kerugian ekonomi yang masif, dan ironisnya, justru mencederai semangat kepastian hukum yang ingin dijamin oleh negara.

Dalam upaya menyediakan mekanisme koreksi yang cepat dan efisien terhadap KTUN yang bermasalah, tanpa harus bergantung pada proses peradilan, sistem HAN mengenal adanya Asas *Contrarius Actus*. Asas ini menetapkan suatu prinsip resiprokal: bahwa Pejabat TUN atau badan yang memiliki kewenangan atribusi untuk menerbitkan suatu keputusan secara otomatis juga memiliki kewenangan untuk membatalkan, mencabut, atau melakukan perubahan terhadap keputusan yang sama apabila ditemukan adanya ketidakabsahan atau cacat⁶

Kewenangan ini telah diakomodasi secara eksplisit dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan⁷. Melalui ketentuan ini, *Contrarius Actus* menjadi instrumen hukum yang sangat penting, yang memungkinkan BPN selaku Pejabat TUN di bidang pertanahan untuk secara mandiri dan proaktif membersihkan basis data dan tertib administrasi pertanahan dari sertifikat yang ilegal

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003)

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003), Hal 31

⁵ Junika Gabriella Cecille Hutapea, Rasji, dan Rachel Adeline Siregar, "Pembatalan Sertifikat Hak Milik Akibat

Sertifikat Ganda dalam Sengketa Tata Usaha Negara: Studi Kasus Putusan No. 273/B/2021/PT.TUN.MDN," *JLEB: Journal of Law Education and Business* 3, no. 1 (April 2025): 1.

⁶ Noni Rambe dan Khalid Khalid, "Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN. Mdn Terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyasa Qada'lyyah," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025): 283.

⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 33 ayat (3)

atau cacat. Kewenangan eksekutif BPN dalam membatalkan sertifikat tanah tanpa memerlukan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, disoroti sebagai implementasi dari asas ini.⁸ Penerapan Asas *Contrarius Actus* pada gilirannya memicu konflik normatif yang menjadi fokus utama dalam kajian ini.

Konflik Normatif dan Kesenjangan Normatif (Normative Gap) ini berpusat pada dua isu utama. Pertama, benturan keras antara Asas Legalitas yang menuntut penarikan kembali KTUN cacat versus perlindungan Asas Kepastian Hukum bagi pihak ketiga beritikad baik.⁹ Kedua, adanya potensi Pejabat BPN melampaui kewenangan administrasi dan memasuki ranah pembuktian hak perdata, yang seharusnya menjadi yurisdiksi eksklusif Peradilan Umum. Batasan kewenangan BPN dalam penyelesaian sengketa, termasuk pembatalan, menjadi poin kritis dalam perdebatan ini.¹⁰ Secara ringkas, tantangan utamanya adalah merumuskan norma operasional yang mampu menyeimbangkan tuntutan *Contrarius Actus* untuk Legalitas dengan perlindungan hak fundamental subjek hukum yang tidak bersalah.

Dilema Normatif dan Normatif Gap

Meskipun Asas *Contrarius Actus*, yang merupakan manifestasi logis dari kewenangan atribusi dan diakomodasi kuat melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, memberikan otoritas diskresi korektif yang krusial bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN), implementasi kewenangan ini di sektor pertanahan memicu kompleksitas yang jauh melampaui sekadar masalah administratif belaka. Penerapan *Contrarius Actus* dalam kasus pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) yang telah lama menjadi objek transaksi dan telah berpindah tangan berulang kali menciptakan dilema normatif yang sangat mendalam dalam hukum publik. Dilema ini bukan hanya masalah prosedur, melainkan benturan nilai hukum fundamental yang menjadi fokus utama dalam kajian Normatif Yuridis ini.

Dilema normatif tersebut dapat dianalisis melalui dua isu hukum esensial yang saling

berhadapan, yang kemudian berpuncak pada kekosongan regulasi.

Isu sentral yang pertama adalah konflik asas (benturan nilai hukum) yang mendasar. Pertentangan ini terjadi secara dialektis antara Asas Legalitas (*Rechtmatigheid*) melawan Asas Kepastian Hukum dan turunannya, yaitu Perlindungan Hak Pihak Ketiga yang Beritikad Baik. Tuntutan Asas Legalitas tidak dapat diganggu gugat: negara harus menarik kembali setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang lahir dari proses yang cacat hukum. Kewajiban ini adalah upaya untuk menjaga integritas administrasi pertanahan dan menegakkan kedaulatan hukum. Namun, tuntutan legalitas ini berhadapan dengan prinsip kepastian hukum, terutama pada situasi di mana SHAT yang cacat tersebut telah dialihkan kepada pihak ketiga yang beritikad baik. Pihak ketiga beritikad baik adalah subjek hukum yang membeli properti berdasarkan data register BPN yang sah dan lengkap, tanpa mengetahui adanya cacat asal. Pembatalan SHAT milik mereka, meskipun didasarkan pada cacat bawaan, secara substansial berpotensi melanggar hak keperdataan mereka dan menimbulkan kerugian material yang tidak proporsional. Dalam situasi ini, negara yang seharusnya menjamin perlindungan justru menjadi sumber ketidakadilan, sebab kesalahan administrasi pada masa lampau dibebankan kepada warga negara yang tidak bersalah. Perlindungan pihak ketiga yang beritikad baik dalam transaksi pertanahan menjadi doktrin hukum perdata yang krusial untuk memastikan stabilitas dan keadilan.¹¹ Literatur hukum telah secara konsisten menyoroti bahwa dilema antara penegakan legalitas dan perlindungan hak individu yang beritikad baik merupakan isu krusial yang mengancam stabilitas dan kepercayaan terhadap sistem hukum.¹² Oleh karena itu, implementasi *Contrarius Actus* harus menimbang secara hati-hati antara kewajiban membersihkan administrasi dan kewajiban melindungi hak warga.

Selanjutnya, isu kritis yang kedua adalah mengenai batasan kewenangan (yurisdiksi) Pejabat BPN dalam menerapkan *Contrarius Actus*.

⁸ Farah Diba Maharani dan Teddy Anggoro, "Pembatalan Sertifikat Tanah Oleh Kantor Pertanahan Tanpa Adanya Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 12, no. 2 (September 2024): 1.

⁹ Junika Gabriella Cecille Hutapea, Rasji, dan Rachel Adeline Siregar, "Pembatalan Sertifikat Hak Milik Akibat Sertifikat Ganda dalam Sengketa Tata Usaha Negara: Studi Kasus Putusan No.273/B/2021/PT.TUN.MDN," *JLEB: Journal of Law Education and Business* 3, no. 1 (April 2025): 2

¹⁰ Evander, "Keberatan Pihak Ketiga yang Beritikad Baik Terhadap Perampasan Aset Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurist-Diction* 7, no. 1 (Januari 2024): 21.

¹¹ Evander, "Keberatan Pihak Ketiga yang Beritikad Baik Terhadap Perampasan Aset Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurist-Diction* 7, no. 1 (Januari 2024): 21.

¹² Evander, "Keberatan Pihak Ketiga yang Beritikad Baik Terhadap Perampasan Aset Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurist-Diction* 7, no. 1 (Januari 2024): 23.

Penerapan kewenangan eksekutif ini secara mandiri menimbulkan pertanyaan yuridis fundamental: sejauh mana BPN boleh memasuki ranah pembuktian material yang sesungguhnya merupakan kompetensi absolut peradilan? Pembatalan SHAT yang didasarkan pada cacat prosedural murni mungkin dapat diterima dalam ranah administrasi. Namun, ketika pembatalan didasarkan pada alasan material, seperti klaim tumpang tindih kepemilikan, sengketa batas, atau tuduhan adanya pemalsuan dokumen alas hak, penentuan keabsahan faktual tersebut memerlukan pembuktian mendalam yang secara tradisional dan eksklusif berada di bawah yurisdiksi Peradilan Umum (Hukum Acara Perdata). Apabila BPN mengambil alih peran ini menafsirkan bukti-bukti material dan menyatakan suatu hak perdata batal maka BPN berisiko melakukan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) atau tindakan *ultra vires* (melampaui kekuasaan).¹³ Tindakan ini tidak hanya mengaburkan batas tegas antara yurisdiksi administrasi publik dan yurisdiksi perdata, tetapi juga mengabaikan fungsi Peradilan Umum sebagai benteng terakhir penentuan hak material. Keterbatasan kewenangan BPN ini, khususnya dalam konteks peranannya dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, adalah topik yang menjadi perhatian serius dalam literatur hukum¹⁴. Oleh karena itu, terdapat kebutuhan mendesak untuk merumuskan batasan yang jelas agar penggunaan *Contrarius Actus* tidak menceraabut hak perdata warga tanpa proses *due process of law* yang semestinya.

Kedua dilema kritis di atas pada akhirnya menunjuk pada adanya Kesenjangan Normatif (*Normative Gap*) yang serius dalam rezim regulasi pertanahan di Indonesia. Kesenjangan hukum ini terletak pada tidak adanya rumusan norma operasional yang eksplisit, detail, dan terperinci terutama pada tingkat peraturan teknis BPN yang menjelaskan bagaimana Pejabat TUN wajib menimbang dan menyelesaikan benturan asas Legalitas dan Kepastian Hukum secara proporsional. BPN saat ini beroperasi dalam kondisi abu-abu (*grey area*), yang menuntut adanya suatu konstruksi norma ideal yang berfungsi sebagai *threshold* (batas ambang) dan panduan *check and balance* internal. Konstruksi ini harus dapat menentukan secara tegas kapan SHAT

harus dibatalkan secara mandiri (cacat administratif murni) dan kapan pembatalan harus ditangguhkan dan diselesaikan melalui Putusan Pengadilan (cacat material yang melibatkan pihak ketiga beritikad baik). Tanpa parameter normatif yang jelas, kewenangan *Contrarius Actus* BPN rentan disalahgunakan. Dengan demikian, urgensi penelitian normatif-yuridis ini terletak pada kebutuhan untuk mengisi *Normative Gap* tersebut dengan menawarkan model penyelesaian yang seimbang antara prinsip Legalitas dan Kepastian Hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan Normatif- Yuridis (*Normative Legal Research*) dengan fokus pada kajian doktrinal dan perundang-undangan. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan utama yang dikaji berada pada ranah hukum, yaitu benturan asas dan kekosongan norma (*Normative Gap*) dalam kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bidang pertanahan.

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan yang berfokus pada:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Menganalisis secara hirarkis dan sistematis peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, untuk mengidentifikasi landasan legal formal Asas *Contrarius Actus* dan status Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Menganalisis dan mengelaborasi konsep-konsep hukum utama, seperti Asas Legalitas, Asas Kepastian Hukum, Asas *Contrarius Actus*, Doktrin Perlindungan Pihak Ketiga Beritikad Baik, dan konsep *ultra vires* dalam Hukum Administrasi Negara. Pendekatan ini akan memberikan kerangka teoritis untuk memahami dilema normatif yang

¹³ Noni Rambe dan Khalid Khalid, "Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN. Mdn Terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyasah Qada'lyyah," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025): 283. (Merujuk pada isu penyalahgunaan wewenang BPN)

¹⁴ Noni Rambe dan Khalid Khalid, "Analisis Terhadap

Putusan

Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN. Mdn Terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyasah Qada'lyyah," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025): 290. (Merujuk pada isu batasan dan yurisdiksi BPN)

terjadi di lapangan.

3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*): Menganalisis putusan-putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, khususnya di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang berkaitan dengan pembatalan SHAT. Analisis putusan ini penting untuk melihat bagaimana interpretasi dan implementasi kewenangan BPN (*Asas Contrarius Actus*) diterapkan dan dibatasi oleh hakim dalam praktik hukum.¹⁵

Sumber Hukum

Penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum utama:

- A. Bahan Hukum Primer: Terdiri dari peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat, termasuk Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan, serta Peraturan Menteri yang mengatur mekanisme pembatalan sertifikat oleh BPN (Kementerian ATR/BPN).
- B. Bahan Hukum Sekunder: Terdiri dari publikasi akademik yang relevan dan terbit pada rentang tahun 2023-2025 yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Bahan ini meliputi:
 - a) Buku ajar dan monografi tentang Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara (HAN)¹⁶
 - b) Jurnal ilmiah yang membahas sengketa pertanahan di PTUN, batasan kewenangan BPN, dan perlindungan pihak beritikad baik¹⁷
 - c) Artikel yang menganalisis implikasi *Asas Contrarius Actus* terhadap stabilitas hak atas tanah¹⁸
 - d) Bahan Hukum Tersier: Berupa kamus hukum dan indeks hukum yang berfungsi sebagai penunjang untuk memahami istilah-istilah hukum secara akurat

¹⁵ Noni Rambe dan Khalid Khalid, "Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN. Mdn Terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyash Qada'lyyah," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025): 290

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003), 25.

¹⁷ Farah Diba Maharani dan Teddy Anggoro, "Pembatalan Sertipikat

Tanah Oleh Kantor Pertanahan Tanpa Adanya Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 12, no. 2 (September 2024): 1.

¹⁸ Junika Gabriella Cecille Hutapea, Rasji, dan Rachel

Teknik Pengumpulan dan Analisis

1. Dilakukan analisis kualitatif dengan tahapan sebagai berikut: Teknik Pengumpulan: Dilakukan melalui studi dokumen dan penelusuran literatur (*library research*), yaitu mengumpulkan, mengklasifikasi, dan menginventarisasi semua bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan topik penelitian.
2. Teknik Analisis: Menggunakan metode deskriptif- analitis. Setelah bahan hukum terkumpul.
 - a) Inventarisasi dan Identifikasi: Mengidentifikasi isu hukum (konflik asas dan *Normative Gap*) yang relevan dengan topik penelitian.
 - b) Sistematisasi: Melakukan interpretasi hukum (*interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis*) terhadap landasan hukum kewenangan BPN dalam membatalkan SHAT.
 - c) Evaluasi Kritis: Menganalisis secara kritis benturan antara Asas Legalitas dan Perlindungan Hak Pihak Ketiga Beritikad Baik, serta mengevaluasi batasan yurisdiksi BPN dalam kasus-kasus material¹⁹
 - d) Perumusan Norma Ideal (*Preskriptif*): Memberikan rekomendasi atau konstruksi norma ideal yang bersifat preskriptif, yaitu merumuskan solusi hukum untuk menjembatani benturan asas tersebut, dengan tujuan untuk mengisi Kesenjangan Normatif dalam regulasi teknis BPN²⁰

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Pembahasan dan analisis dalam artikel

Adeline Siregar,

"Pembatalan Sertifikat Hak Milik Akibat Sertifikat Ganda dalam Sengketa Tata Usaha Negara: Studi Kasus Putusan No.

273/B/2021/PT.TUN.MDN," *JLEB: Journal of Law Education and Business* 3, no. 1 (April 2025): 1.

¹⁹ Evander, "Keberatan Pihak Ketiga yang Beritikad Baik Terhadap Perampasan Aset Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurist-Diction* 7, no. 1 (Januari 2024): 23.

²⁰ Noni Rambe dan Khalid Khalid, "Analisis Terhadap Putusan

Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN. Mdn Terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyash Qada'lyyah," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025): 293.

bertujuan untuk menjawab rumusan masalah dan pertanyaan-pertanyaan penelitian, menunjukkan bagaimana temuan-temuan itu diperoleh, menerangkan arti hasil penelitian, bagaimana hasil penelitian dapat memecahkan masalah serta kemungkinan pengembangannya. Pembahasan dan analisis harus menjawab permasalahan dan tujuan penelitian. Pada bagian pembahasan dibuat subbab sesuai pokok permasalahan, sebagai berikut:

A. Tinjauan Yuridis Asas *Contrarius Actus* sebagai Basis Kewenangan Korektif dalam Pembatalan Sertifikat Hak atas Tanah (SHAT)

Pendekatan normatif terhadap isu pembatalan Sertifikat Hak atas Tanah (SHAT) menunjukkan posisi fundamental Asas *Contrarius Actus* adalah asas yang menyatakan bahwa instansi yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memiliki kewenangan untuk membatalkannya sebagai pilar dalam Hukum Administrasi Pertanahan Indonesia. SHAT, sebagai manifestasi konkret dari KTUN, secara inheren terikat pada prinsip ini. Prinsip ini bukan sekadar landasan formal, melainkan mekanisme korektif substantif untuk memastikan validitas dan legalitas setiap produk administrasi negara.

Wewenang yang diberikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) untuk membatalkan SHAT yang mengandung cacat administrasi (gebrek) atau yang terbit secara melawan hukum (Asrullah, et al., 2024)²¹ adalah pengejawantahan dari doktrin ini. Penting untuk dicatat, kewenangan ini melampaui sekadar tindak lanjut eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Asas *Contrarius Actus* memberikan BPN instrumen koreksi internal (Rusman, et al., 2024)²². Tindakan pembatalan ini esensial untuk menjaga ketertiban administrasi pertanahan dan mencegah berlakunya KTUN yang secara faktual dan yuridis tidak sah, demi menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak yang bona fide.

Dalam konteks perlindungan hukum, pembatalan melalui asas ini adalah perwujudan tanggung jawab negara terhadap warga negara yang dirugikan oleh keputusan administrasi yang

melanggar hukum (Al Farabi & Lyanthi, 2025)²³. Dengan membatalkan SHAT yang cacat, BPN menjalankan fungsi penertiban hukum yang merupakan jantung dari sistem agraria nasional. Artinya, Asas *Contrarius Actus* bertindak sebagai 'pembersih' catatan hukum pertanahan dari unsur-unsur ilegalitas atau cacat prosedural.

B. Kategorisasi Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Penerbitan SHAT dan Implikasi Pembatalannya

Analisis mendalam terhadap norma-norma hukum agraria membagi kategori penerbitan SHAT yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (PMH) menjadi dua spektrum utama, yang keduanya memicu aplikasi Asas *Contrarius Actus*:

1. PMH Berbasis Cacat Prosedural dan Konflik Tumpang Tindih (Overlapping)

Kategori ini sering kali muncul dari kelalaian (*culpa*) pejabat BPN dalam proses pendaftaran tanah. Cacatnya terletak pada aspek prosedural, seperti ketidaksesuaian data fisik atau yuridis, kesalahan pengukuran, atau yang paling problematis, pengabaian hak pihak lain yang menghasilkan sertifikat tumpang tindih (*overlapping*) (Purnama, et al., 2025)²⁴. Sertifikat *overlapping* adalah anomali administrasi yang secara langsung mengganggu kepastian hukum. Oleh karena itu, pembatalan SHAT yang tumpang tindih adalah manifestasi paling jelas dan mendesak dari Asas *Contrarius Actus* (Rampengan, 2023), yang bertujuan untuk memulihkan kejelasan batas-batas hak dan membersihkan catatan dari keputusan yang saling bertentangan.

2. PMH Berbasis Perolehan Hak secara Ilegal atau Tindak Pidana

Ini adalah bentuk PMH yang paling serius, melibatkan unsur-unsur kesengajaan seperti pemalsuan dokumen, penipuan, atau penyalahgunaan wewenang. Secara fundamental, jika hak atas tanah diperoleh melalui cara-cara melawan hukum, maka segala akta otentik peralihan hak yang terkait dengannya seyogyanya batal demi

²¹ Asrullah, Kairuddin Karim, dan Muh. Darwis, *Dinamika Pembatalan*

Hak Atas Tanah: Sebuah Tinjauan Yuridis Komprehensif, *Dinamika: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 3 (2024),

²² Rusman, Winner A. Siregar, La Ode Munawir, Hijriani, La Ode

Bariun, dan Suriani Bt Tolo, *Kepastian Hukum Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang Dibebankan Hak Tanggungan*, *Journal Sultra Research of Law*, Vol. 6 No. 2 (2024)

²³ Maulana Ahmad Al Farabi dan Merline Eva Lyanthi,

Perlindungan

Hukum bagi Korban dalam Peralihan Hak atas Tanah secara Melawan Hukum, *Media Hukum Indonesia*, Vol. 3 No. 3 (2025)

²⁴ Corda Lebda Purnama, Supriyadi, Tri Mulyani, dan Amri Panahatan Sihotang, *Analisis Yuridis Putusan PTUN Nomor 83/G/2023/PTUN.SMG Terkait Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah yang Overlapping*, *Semarang Law Review*, Vol. 6 No. 2 (Oktober 2025)

hukum (null and void) (Anggita & Putra, 2023)²⁵. Dalam kasus seperti ini, pembatalan sertifikat oleh BPN—berdasarkan kewenangan Asas Contrarius Actus, seringkali didukung putusan pengadilan—bukan hanya tindakan korektif, tetapi juga langkah administratif yang mutlak untuk mengembalikan status hukum tanah kepada kondisi yang sah, sejalan dengan prinsip *restitutio in integrum* (Simangunsong, et al., 2025)²⁶

C. Tantangan dan Implikasi Yuridis Asas Contrarius Actus: Keseimbangan Antara Koreksi dan Kepastian Hukum

Implementasi Asas Contrarius Actus dalam sistem pertanahan menghadapkan kita pada dilema yuridis yang kompleks, terutama terkait dampaknya terhadap kepastian hukum dan akuntabilitas lembaga.

1. Dilema Kepastian Hukum Pihak Ketiga Beritikad Baik

Pembatalan SHAT seringkali menciptakan ketegangan dengan prinsip perlindungan pihak ketiga beritikad baik, terutama ketika sertifikat yang dibatalkan telah dijadikan jaminan utang (Hak Tanggungan). (Rusman, et al. 2024)²⁷ menyoroti bagaimana pembatalan sertifikat dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dan kerugian finansial yang signifikan bagi kreditur yang telah mendaftarkan Hak Tanggungan secara sah. Putusan pengadilan, dalam konteks ini, dituntut untuk menemukan titik ekuilibrium: membatalkan KTUN yang cacat demi tertib administrasi, namun pada saat yang sama memberikan perlindungan memadai kepada pihak ketiga yang tidak terlibat dalam PMH.

2. Penegasan Akuntabilitas Pejabat BPN dan PPAT

Asas Contrarius Actus membawa serta implikasi langsung terhadap akuntabilitas pejabat. Kewenangan untuk membatalkan SHAT secara implisit menuntut pertanggungjawaban dari pejabat yang sebelumnya menerbitkan keputusan yang cacat. Kesalahan prosedural atau substantif dalam penerbitan SHAT secara langsung menasar tanggung jawab BPN dan Pejabat Pembuat Akta

Tanah (PPAT), yang dapat berujung pada sanksi administratif hingga tuntutan perdata dan pidana (Pakaya, et al., 2024)²⁸. Dengan kata lain, asas ini tidak hanya membersihkan produk hukum yang cacat, tetapi juga mendisiplinkan para pelaksana administrasi.

KESIMPULAN

Penelitian ini secara kritis dan preskriptif menyimpulkan bahwa *Asas Contrarius Actus* memiliki landasan hukum formal yang kuat (pasal 33 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014) sebagai basis kewenangan korektif kementerian ATR/BPN untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum, baik karena cacat prosedural/tumpang tindih maupun peroleh hak secara ilegal/tindak pidana, menjadikannya instrumen esensial untuk memulihkan asas legalitas dalam administrasi pertanahan.

Hubungan antara *contrarius actus*, legalitas, kepastian hukum, dan pembatalan sertifikat hak milik menunjukkan adanya ketegangan fungsional yang memerlukan konstruksi norma ideal, efektivitas penegak *contrarius actus* berbanding terbalik dengan perlindungan terhadap asas kepastian hukum bagi pihak ketiga beritikad baik. Oleh karena itu, untuk menjembatani kesenjangan normatif dan menciptakan keseimbangan, direkomendasikan bahwa BPN menerapkan asas ini secara proposional dan subsider, membatasi kewenangan koreksi mandiri pada kasus cacat administrasi murni, sementara kasus yang melibatkan pembuktian hak materil dan dampak signifikan terhadap pihak ketiga beritikad baik, harus disubordinasikan pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sekaligus mempertegas akuntabilitas pejabat BPN dan PPAT sebagai konsekuensi logis dari kewenangan pembatalan tersebut.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai penerapan Asas Contrarius Actus dalam

Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang Dibebankan Hak Tanggungan, Journal Sultra Research of Law, Vol. 6 No. 2 (2024)

²⁸ Irawaty Aliya Pakaya, Mutia Cherawaty Thalib, dan Taufiq Zulfikar

Sarson, *Pertanggungjawaban BPN dan PPAT terhadap Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah, Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi*, Vol. 1 No. 4 (Agustus 2024)

²⁵ Vania Digna Anggita dan Mohamad Fajri Mekka Putra, *Implikasi Hak*

Atas Tanah yang Diperoleh Secara Melawan Hukum, USM Law Review, Vol. 5 No. 2 (2022)

²⁶ Wilyam Wesmartim Simangunsong, Dahlan, dan Dina Andiza,

Tinjauan Yuridis Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Hukum Perdata (Analisis Putusan PTUN Nomor 115/G/2023/PTUN.MDN), *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol. 8 No. 1 (Januari 2025)

²⁷ Rusman, Winner A. Siregar, La Ode Munawir, Hijriani, La Ode Bariun, dan Suriani Bt Tolo, *Kepastian Hukum*

pembatalan sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan secara melawan hukum, terdapat beberapa hal yang dapat disarankan untuk memperkuat pelaksanaan asas tersebut dalam praktik administrasi pertanahan di Indonesia.

Pertama, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) perlu mempertegas batasan dan mekanisme penerapan Asas Contrarius Actus melalui peraturan teknis yang lebih rinci. Hal ini penting agar pejabat pertanahan memiliki pedoman yang jelas kapan kewenangan pembatalan dapat dijalankan secara mandiri, dan kapan harus melibatkan putusan pengadilan. Tanpa pedoman yang terukur, pelaksanaan asas ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum baru bagi masyarakat.

Kedua, perlu dilakukan peningkatan kapasitas dan pengawasan terhadap pejabat BPN maupun PPAT agar setiap penerbitan sertifikat tanah benar-benar memenuhi prinsip kehati-hatian (prudential principle) serta berlandaskan asas legalitas. Kesalahan prosedural yang berulang menunjukkan perlunya reformasi tata kelola internal dan penegakan sanksi administratif bagi pejabat yang lalai, agar akuntabilitas dapat terjaga.

Ketiga, sinergi antara lembaga administrasi pertanahan dan lembaga peradilan juga perlu diperkuat. Mekanisme koordinasi antara BPN dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) hendaknya dioptimalkan untuk memastikan bahwa pembatalan sertifikat dilakukan secara proporsional, tidak hanya berdasarkan aspek formal, tetapi juga mempertimbangkan perlindungan terhadap pihak ketiga yang beritikad baik.

Selain itu, pemerintah perlu mendorong pembaruan sistem digitalisasi pertanahan secara menyeluruh guna meminimalkan potensi tumpang tindih data dan manipulasi dokumen. Sistem yang transparan dan terintegrasi akan memperkecil ruang bagi perbuatan melawan hukum dalam penerbitan sertifikat tanah.

Terakhir, dari sisi akademis, penelitian lanjutan disarankan untuk menelaah lebih dalam efektivitas penerapan Asas Contrarius Actus dalam konteks hukum positif terbaru dan studi perbandingan antarnegara. Dengan begitu, penguatan norma dan praktiknya di Indonesia dapat diarahkan menuju sistem pertanahan yang lebih tertib, adil, dan berkeadilan sosial bagi seluruh warga negara.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Undang-Undang

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.

Buku

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.

Jurnal

Asrullah, Kairuddin Karim, dan Muh. Darwis. "Dinamika Pembatalan Hak Atas Tanah: Sebuah Tinjauan Yuridis Komprehensif." *Dinamika: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11, No. 3 (2024).

Corda Lebda Purnama, Supriyadi, Tri Mulyani, dan Amri Panahatan Sihotang. "Analisis Yuridis Putusan PTUN Nomor 83/G/2023/PTUN.SMG Terkait Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah yang Overlapping." *Semarang Law Review*, Vol. 6, No. 2 (Oktober 2025).

Evander. "Keberatan Pihak Ketiga yang Beritikad Baik Terhadap Perampasan Aset Dalam Tindak Pidana Korupsi." *Jurist-Diction* 7, no. 1 (Januari 2024).

Farah Diba Maharani dan Teddy Anggoro. "Pembatalan Sertipikat Tanah Oleh Kantor Pertanahan Tanpa Adanya Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 12, no. 2 (September 2024).

Irawaty Aliya Pakaya, Mutia Cherawaty Thalib, dan Taufiq Zulfikar Sarson. "Pertanggungjawaban BPN dan PPAT terhadap Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Sengketa Kepemilikan Hak Atas

Tanah." *Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi*, Vol. 1, No. 4 (Agustus 2024).

- Junika Gabriella Cecille Hutapea, Rasji, dan Rachel Adeline Siregar. "Pembatalan Sertifikat Hak Milik Akibat Sertifikat Ganda dalam Sengketa Tata Usaha Negara: Studi Kasus Putusan No. 273/B/2021/PT.TUN.MDN." *JLEB: Journal of Law Education and Business* 3, no. 1 (April 2025): 2.
- Maulana Ahmad Al Farabi dan Merline Eva Lyanthi. "Perlindungan Hukum bagi Korban dalam Peralihan Hak atas Tanah secara Melawan Hukum." *Media Hukum Indonesia*, Vol. 3, No. 3 (2025).
- Noni Rambe dan Khalid Khalid. "Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN. Mdn Terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyasah Qada'lyyah." *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025): 283.
- Rusman, Winner A. Siregar, La Ode Munawir, Hijriani, La Ode Bariun, dan Suriani Bt Tolo. "Kepastian Hukum Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang Dibebankan Hak Tanggungan." *Journal Sultra Research of Law*, Vol. 6, No. 2 (2024).
- Vania Digna Anggita dan Mohamad Fajri Mekka Putra. "Implikasi Hak Atas Tanah yang Diperoleh Secara Melawan Hukum." *USM Law Review*, Vol. 5, No. 2 (2022).
- Wilyam Wesmartim Simangunsong, Dahlan, dan Dina Andiza. "Tinjauan Yuridis Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Hukum Perdata (Analisis Putusan PTUN Nomor 115/G/2023/PTUN.MDN)." *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol. 8, No. 1 (Januari2025).