



Keterbukaan Informasi Publik Dalam Perspektif Hukum Pertanahan di Indonesia

Arif Yumardi^{1*}, Ferdi², Bisma Putra Pratama³

^{1,3}Universitas Ekasakti, Padang, Indonesia

²Universitas Andalas, Padang, Indonesia

*Corresponding Author: arifyumardi24@gmail.com

Info Artikel

Direvisi, 06/02/2024

Diterima, 23/02/2024

Dipublikasi, 26/03/2024

Kata Kunci:

Keterbukaan Informasi
Publik, Hukum
Pertanahan

Keywords:

Public Information
Openness, Land Law

Abstrak

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang –bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud akan melahirkan sebuah kepastian dan perlindungan hukum bagi orang yang namanya tertera pada hak kepemilikan bidang tanah maupun kepada orang yang mempunyai kepentingan terhadap objek tanah tersebut. Untuk menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mana di dalam peraturan tersebut ada hubungan yang sangat erat dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, terutama pada bagian asas terbuka (publisitas). Data pendaftaran tanah tersebut merupakan produk dari kegiatan pendaftaran tanah yang diperoleh melalui prosedur tertentu mulai dari pengumpulan dan pengolahan data hingga penerbitan tanda bukti hak serta penyimpanan dan penyajiannya.

Abstract

The provisions of Article 2 of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles (UUPA) explain that land registration is a series of activities carried out by the government continuously, continuously and regularly, including collecting, processing, bookkeeping and reviewing and maintaining physical data and juridical data in the form of maps and lists regarding plots of land and apartment units, including the provision of letters of proof of title to plots of land for which there are already existing rights and ownership rights to apartment units as well as certain rights encumbering them. Land registration as intended will create legal certainty and protection for the person whose name appears on the ownership rights of the land plot as well as for people who have an interest in the land object. To implement the provisions of these laws and regulations, the government issued Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration, which in this regulation has a very close relationship with the provisions of Law Number 14 of 2008 concerning Openness of Public Information, especially in the section on open principles. (publicity). The land registration data is a product of land registration activities obtained through certain procedures starting from data collection and processing to issuing proof of rights as well as storing and presenting it.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sebuah objek tidak bergerak yang mempunyai berbagai macam manfaat, fungsi dan kegunaannya. Kegunaan yang paling mendasar dari sebuah tanah ialah sebagai penunjang kehidupan manusia. Dimana tanah tersebut dipergunakan oleh manusia sebagai pembangunan tempat tinggal, pembangunan gedung perkantoran, tempat perbelanjaan bahkan sebagai tempat ladang mata pencarian. Pada saat sekarang ini, perkembangan dan pertumbuhan jumlah penduduk yang menghuni permukaan bumi ini sangat begitu cepat sehingga, berimplikasi kepada lahan atau area dimana penduduk itu tinggal dan berusaha. Pernyataan tersebut erat kaitannya dengan pernyataan yang menyebutkan bahwa manusia saling berkaitan dengan tanah dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu masalah tanah merupakan tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah sebagaimana yang dimaksud demi kepentingan dan kemakmuran rakyat.¹ Sehubungan dengan hal tersebut, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah memberikan penafsiran arti kata tanah yaitu permungkaan bumi sebagaimana ketentuan Pasal 1. Lahirnya regulasi tersebut pengejawantahan dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 demi mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan dari sebuah pendaftaran tanah ialah untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah seseorang. Jaminan sebagaimana yang dimaksud berupa ialah berupa sebuah tanda bukti yang dikeluarkan oleh negara dengan dan dikenal dengan sebutan sertifikat. Ketentuan UUPA juga menegaskan mengenai kepastian hukum hak atas tanah yang telah meletakkan kewajibannya kepada Pemerintah untuk dilakukannya proses pendaftaran tanah sebagaimana ketentuan yang berlaku.²

Ketentuan Pasal 2 UUPA menjelaskan Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang –bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan diatur, berupa pengumpulan data tertentu yang ada di wilayah–wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian bagi kepentingan rakyat dalam memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk tanda bukti dan pemeliharaannya.³ Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut Stelsel Negatif dengan Tendensi Positif, maksudnya adalah apa-apa yang terdapat di dalam buku tanah maaupunn pada sebuah sertifikta menjadi bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan sebaliknya.

Pendaftaran tanah tersebut dilandasi asas *nemo plus juris* dimana negara tidak memberikan menjamin kebenaran data yang ada. Kebenaran tersebut nantinya ditentukan oleh proses pengadilan yang nantinya akan memeriksa mengenai kepastian hak, objek, dan subjeknya serta proses administrasi penerbitan sertipikat tersebut. Bukti dari negara yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah berupa sebuah sertifikat. Sertifikat ini pun menjadi sebuah pengakuan dan penegasan terhadap dari negara terhadap penguasaan secara perorangan atau bersama bahkan badan hukum.⁴

¹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Rajawali Perss, Jakarta, 1986, hlm. 16

² Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 22

³ Boedi Harsono, *Hukumm Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 72

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 2005, hlm. 500

Untuk menjalankan UUPA, dibentuklah sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dimana dalam regulasi tersebut terdapat asas terbuka (publisitas) yang sangat erat kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Asas tersebut terdapat di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang tujuan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data pendaftaran tanah yang benar secara setiap saat. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 telah memperkuat asas terbuka (publisitas) dari pendaftaran tanah.

Keterangan yang dimaksud merupakan sebuah informasi yang cakupannya begitu luas sebagaimana pengertian dari informasi itu sendiri dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memberikan definisi mengenai informasi adalah informasi merupakan suatu keterangan, pernyataan, gagasan, dan tandatanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta, maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Dalam hal ini, terkait dengan informasi mengenai data fisik dan data yuridis tentang tanah dapat diperoleh masyarakat maupun pemerintah. Hal ini disebabkan karena beberapa faktor diantaranya:⁵

1. Informasi merupakan kebutuhan pokok bagi setiap orang dalam mengembangkan keberibadian dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional;
2. Hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik;
3. Keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik;
4. Pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi.

Penelitian ini mengkaji tentang Keterbukaan Informasi Publik Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Pertanahan Di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, dengan melakukan penelitian terhadap aturan-aturan hukum terkait pendaftaran tanah dan keterbukaan informasi publik. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, studi dokumen. Data tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif kualitatif.

⁵ Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz/staatsverfassung*) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari Aturan dasar negara atau aturan pokok negara merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 48

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keterbukaan Informasi Publik Pendaftaran Hak atas Tanah dalam Perspektif Hukum Pertanahan di Indonesia

Dalam rangka untuk memperoleh hak atas tanah, negara dalam hal ini pemerintah telah memberikan hak kepada masyarakat untuk menguasai bidang-bidang tanah dengan jalan melakukan pendaftaran tanah untuk memperoleh pengakuan terhadap hak milik atas tanah demi dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Sehubungan dengan itu pendaftaran tanah dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan setiap hak atas tanah harus didaftarkan. Dengan adanya pernyataan tersebut pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pengertian dari pendaftaran tanah tertuang di dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, 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.

Pendaftaran tanah akan menghasilkan data fisik dan data yuridis untuk menjamin kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Bentuk hasil dari pendaftaran tanah adalah penerbitan surat tanda bukti haknya berupa sertipikat hak atas tanah.

Untuk memperoleh suatu hak milik dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah dijelaskan bahwa hak milik tersebut dapat diberikan melalui 2 cara diantaranya sebagai berikut:

1. Melalui Sistem Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan melalui Ajudikasi. Dalam Pasal 1 angka 8 bahwa Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh pejabat lainnya antara lain:

a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pelaksanaan pendaftaran tanah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berperan dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, kecuali lelang, pembuatan Akta Pembagian Hak Bersama, dan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

- b. Panitia Ajudikasi Panitia Ajudikasi membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.
- c. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)
Peran PPAIW adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah Hak Milik berupa pembuatan akta ikrar wakaf.
- d. Pejabat dari Kantor Lelang
Peran Pejabat dari kantor lelang adalah untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan Berita Acara/Risalah Lelang atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- e. Kepala Desa/Kepala Kelurahan
Kepala Desa/Kelurahan berperan dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis berupa penerbitan surat kutipan letter C (Pengganti petuk pajak bumi), riwayat tanah, dan menandatangani penguasaan fisik sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam mewujudkan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah memiliki manfaat dalam dua pihak yaitu antara lain:

- a. Pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf
 - 1) Tahapan prosedurnya mudah yaitu dalam proses pendaftaran tanah pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten dalam pengurusan sertifikat, akan tetap Panitia Ajudikasi yang datang kelokasi pendaftaran tanah secara sistematis dari awal pendaftaran sampai terbitnya sertifikat.
 - 2) Biaya murah yaitu biaya yang ditetapkan dalam pendaftaran tanah terjangkau oleh keuangan pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf karena biaya tidak berdasarkan luas tanah yang dimohonkan untuk didaftar.
 - 3) Waktunya cepat yaitu waktu yang dibutuhkan dalam pendaftaran tanah secara sistematis tidak memerlukan waktu yang lama jika dibandingkan oleh pendaftaran tanah secara sporadis.
 - 4) Memberikan jaminan kepastian hukum yaitu dengan terbitnya sertifikat maka dapat diketahui dengan jelas dan pasti data fisiknya (letak, luas, batas-batas tanah dan ada atau tidaknya bangunan diatas tanah), dan data yuridisnya (status hukum tanah, subjek haknya).
 - 5) Memberikan rasa aman yaitu tidak menimbulkan sengketa para pihak yang berkaitan dengan data fisik dan data yuridis atas tanah yang telah terdaftar (bersertifikat).
 - 6) Hak atas tanah yang sudah terdaftar dapat dijamin utang oleh pemegang hak atas tanah.
 - 7) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan haknya yaitu dalam proses Jual beli, pewarisan, hibah, tukar-menukar, lelang
 - 8) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- b. Bagi Pemerintah
 - 1) Terwujudnya tertib administrasi pertanahan yaitu tanah yang tadinya belum terdaftar memiliki tanda bukti sertifikat sehingga dalam pendataan di Kantor Pertanahan menjadi tertib.
 - 2) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan yaitu dengan didaftarkan maka memiliki kepastian hukum terhadap pemilikan hak atas tanah berupa data fisik dan yuridis sehingga mengurangi sengketa tanah.
 - 3) Dapat memperlancar kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan tanah untuk pembangunan yaitu apabila ada proyek pemerintah maka hak ganti rugi menjadi jelas siapa yang berhak atas ganti rugi dengan dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat.

2. Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik baik yang bersifat individual (perseorangan) dan massal (kolektif) maka harus menyiapkan sendiri dokumen-dokumen yang diperlukan dan langsung datang ke Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten setempat dengan mengajukan permohonan tanah yang akan didaftar untuk disertifikatkan serta menanggung sendiri seluruh biaya yang dibebankan ditanggung oleh pemohon sendiri.

Proses pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh beberapa pejabat yaitu antara lain:

- a. Panitia A;
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- c. Kepala Desa/Kelurahan;
- d. Kepala Kecamatan

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam memperoleh suatu hak milik di Indonesia dibagi menjadi beberapa diantaranya sebagai berikut:

1) Terjadi Karena Hukum Adat

Dalam ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria telah menyebutkan bahwa selama undang-undang mengenai Hak Milik dalam Pasal 50 Ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini. Artinya hak milik tanah yang timbul karena adat biasanya terjadi dikarenakan adanya suatu pembukaan lahan (hutan) yang merupakan bagian dari tanah ulayat suatu kaum hukum adat tertentu. Pemerintah tidak menentukan dalam bentuk undang-undang melainkan baru memberikan pedoman untuk dapat menentukan bahwa suatu hukum adat tersebut masih ada dan berlaku di daerah setempat yaitu berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/ BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yaitu bahwa penentuan masih adanya hak ulayat dan pengaturan lebih lanjut pelaksanaannya ditentukan lebih lanjut didalam Peraturan Daerah.

2) Terjadi Karena Penetapan Pemerintah

Hak atas tanah ini diberikan dari tanah yang semula berstatus tanah negara, atas dasar Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Peraturan ini mencabut ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah.⁶

3) Terjadi Karena Ketentuan Undang-Undang

Dalam ketentuan Pasal 1 yang mengatur mengenai konversi menyebutkan, bahwa hak milik dari suatu bidang tanah dimulai sejak berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam regulasi tersebut juga dijelaskan kecuali jika hak milik sebagaimana yang dimaksud tidak ada jika tidak terpenuhinya ketentuan Pasal 12 yang menjadi syarat perolehan hak-hak milik tersebut. Pelaksanaan pasal tersebut selanjutnya di perkuat dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang telah direvisi ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria juga

⁶ Elsa Syarif, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, KPG, Jakarta 2014, hlm 12

mengamanahkan dan menjelaskan mengenai kewajiban pemerintah dan pemegang hak untuk melakukan pendaftaran tanah. Unsur-unsur pasal tersebut meliputi:⁷

- 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;

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sejatinya tujuan diberlakukannya pendaftaran tanah ialah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sehingga menimbulkan rasa aman mengenai kepastian hukum tanah yang untuk mencegah gangguan dari penguasaan pihak lainnya. Tujuan sebagaimana yang dimaksud akan terlaksana dengan penerapan sistem publikasi pendaftaran tanah di suatu negara yang pada dasarnya sesuai dengan asas hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan.⁸

Penyelenggaraan pendaftaran tanah, memberikan surat tanda bukti hak bagi seseorang. Dengan demikian pemegang hak atas tanah dengan mudah dapat membuktikan penguasaan terhadap tanah tersebut. Dengan azas terbuka yang dianut dalam pendaftaran tanah, memungkinkan calon pembeli maupun kreditur untuk melihat maupun memperoleh keterangan yang diperlukan sebelum melakukan suatu perbuatan hukum. Dalam pendaftaran tanah sering timbul masalah bagaimana hukum memberi perlindungan kepada mereka yang melakukan perbuatan hukum berdasarkan data yang disajikan jika kemudian terbukti data itu tidak benar. Dalam hal ini sangat tergantung dari sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakannya. Untuk memahami sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka harus dilihat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 Ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”. Kata “kuat” yang digunakan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan oleh kegiatan pendaftaran tanah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, karena dalam sistem publikasi positif, alat bukti yang dihasilkan mempunyai sifat “mutlak”, begitu sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang “kuat” ini menunjukkan bukan sistem negatif yang murni. Begitu juga kalau dilihat bahwa secara tegas bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 Ayat (1) UUPA).

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dibagi menjadi 2 (dua) diantaranya sebagai berikut:

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. *Register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara. Dalam sistem publikasi positif berlaku asas itikad baik yang melindungi pihak yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak yang sah dalam *Register*. Pihak yang beritikad baik memperoleh suatu *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam *register*. Pihak yang dengan itikad baik ini dilindungi dan dijamin haknya atas tanah tersebut, meskipun orang yang mengalihkan ternyata bukan pemegang hak yang

⁷ *Ibid*, hlm. 14

⁸ *Ibid* hlm. 118

sebenarnya. Hermanses mengemukakan bahwa sistem publikasi pendaftaran yang positif ini terdiri dari 2 (dua) sistem yaitu sistem *Torrens* dan sistem *Grundbuch*.

Sistem *Torrens* Sistem *Torrens* ini lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858. Menurut A.P. Parlindungan, cita dasar dari sistem *Torrens* yang diciptakan oleh Sir Robert *Torrens* adalah bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain, maka ia harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya.⁹

Sertipikat tanah dalam sistem *Torrens* merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hak tersebut tidak lagi dapat diganggu gugat oleh siapapun. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertipikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan. Kelebihan dari sistem *Torrens* dibandingkan dengan sistem negatif menurut penciptanya Sir Robert *Torrens* adalah sebagai berikut:

- 1) Ketidakpastian diganti dengan kepastian;
- 2) Biaya-biaya peralihan berkurang dari pound menjadi *shilling* dan waktu dari bulan menjadi hari;
- 3) Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas;
- 4) Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya;
- 5) Penipuan sangat dihalangi;
- 6) Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
- 7) Sejumlah proses-proses (*prosedure*) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Hak dari seseorang yang namanya sudah terdaftar dalam buku tanah masih dimungkinkan untuk dibantah sepanjang bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang cukup kuat. Sistem publikasi negatif menganut asas hukum *nemo plus iuris* di mana seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut adalah batal demi hukum (*rechtswegenietig*). Oleh karena itu walaupun telah ada pendaftaran, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Asas *nemo plus iuris* bermaksud melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui pemegang hak yang sebenarnya.¹⁰ Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yaitu:

- 1) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*);
- 2) Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain;
- 3) Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftar tanah adalah benar;

⁹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cet. 2, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 225

¹⁰ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006, hlm. 29

- 4) Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring* atau *adverse possessive*);
- 5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah;
- 6) Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.

Menurut Tjahjo Arianto, sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah tidak selalu menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dikaji dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif dengan *registration of title* atau pendaftaran hak. Arie S. Hutagalung menyimpulkan kelebihan dan kelemahan dari sistem publikasi negatif ini sebagai berikut:

Kelebihan dari sistem publikasi negatif adalah:

1. Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertipikat;
3. Tidak adanya batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain.

Sedangkan kelemahan sistem publikasi negatif:

1. Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat/mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya;
2. Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung kearah akurasi dan kebenaran data yang tercantum di dalam sertipikat;
3. Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami oleh masyarakat awam.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu sitem negatif yang mengandung unsur positif hal ini dikarenakan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini juga dapat disimpulkan dalam proses pendaftaran tanah yang memiliki prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat, namun dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan harus dapat dipertanggung jawabkan pada kebenaran data yang diperoleh.¹¹

Pada sistem publikasi negatif ini sebenarnya negara tidak memberikan jaminan akan kebenaran suatu data yang disajikan pada saat lahirnya sebuah sertifikat hak milik bagi suatu pemegang hak. Artinya dalam penerbitan sebuah sertifikat hak milik yang nantinya akan menjadi salah satu sumber kekayaan bagi seseorang, sepanjang syarat-syarat administrasi sebagaimana yang telah diatur telah terpenuhi, Kantor Pertanahan mempunyai kewajiban untuk menerbitkan sebuah hak yang dilekatkan kepada seseorang atau badan hukum yang melakukan pendaftaran akan hak atas tanah tersebut. Untuk menjamin kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud, melalui Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga menyebutkan bahwa informasi mengenai data yuridis dan data fisik di bidang pertanahan terbuka untuk umum.

¹¹ Urip Santoso. *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 31-32

Jika ditarik lebih jauh, salah satu unsur dalam pasal tersebut ialah “terbuka untuk umum” dan jika dihubungkan dengan asas *nemo plus iuris*, dimana orang yang namanya tertera di dalam buku tanah ataupun di dalam suatu sertifikat dapat digugat oleh seseorang mengenai hak kepemilikannya maka segala bentuk data fisik dan data yuridis dalam sebuah buku tanah termasuk ke dalam informasi sebagaimana pengertian Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyebutkan bahwa informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun non-elektronik.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memberikan ruang bagi orang lain dan/atau pihak yang berkepentingan sebagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah untuk mengetahui data fisik dan data yuridis dari sebuah buku tanah dalam hal sebelum melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah. Dengan adanya regulasi tersebut yang mengatur bagaimana tata cara permohonan informasi publik yang akan dimohonkan ke badan publik (kantor pertanahan) menjadikan orang yang namanya telah tercantum dalam sebuah sertifikat dapat dipertanyakan mengenai penerbitan tersebut. Dalam kegiatan pendaftaran tanah baik untuk pendaftaran pertama kali maupun dalam pemeliharaan data bidang tanah yang dilakukan secara bertahap yang didasarkan pada asas aman. Asas ini merupakan asas yang memberikan perlindungan terhadap para pemegang sertifikat hak atas tanah. Hal ini dikarenakan dalam asas aman dinyatakan agar pendaftaran tanah dilaksanakan dengan cermat dan penuh kehati-hatian. Untuk mengwujudkan pelaksanaan pendaftaran tanah yang cermat dan penuh kehati-hatian perlu bagi kantor pertanahan untuk mewujudkan penyelenggaraan yang baik yaitu yang transparan, efektif dan juga akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan dan itu pun selar dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi yang menjadi tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Keterbukaan informasi dalam bidang pertanahan, Undang-Undang 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga mengamankan bahwa badan publik dalam hal ini kantor pertanahan juga memiliki kewajiban untuk mengumumkan dan/atau menginformasikan terkait dengan informasi yang dihasilkan oleh kantor pertanahan tersebut. Sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi “Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada dibawah kewenangannya selain informasi yang dikecualikan. Informasi sebagaimana yang dimaksud pada kantor pertanahan ialah segala bentuk informasi-informasi yang berhubungan dengan penerbitan sebuah alas hak. Maka tentunya penerbitan sertipikat hak atas tanah juga dilaksanakan dengan cermat dan teliti. Dengan melaksanakan asas aman dalam pendaftaran tanah, negara dalam melakukan proses pendaftaran tanah khususnya terkait dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah harus melakukan dengan cermat dan teliti. Sehingga pada akhirnya akan memberikan jaminan dalam hal kepastian hukum kepada para pemegang sertifikat hak atas tanah. Namun dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dilihat bahwa masih dimungkinkannya gugatan terhadap sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh negara dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia.

Keterbukaan Informasi Publik Sebagai Syarat Pendaftaran Tanah Yang Melahirkan Kepemilikan hak Atas Tanah di Indonesia

Pemerintah pada hakekatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah diadakan bukan untuk melayani diri sendiri, tetapi memberikan pelayanan kepada masyarakat dan menciptakan kondisi atau situasi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama. Negara wajib hadir untuk melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar masyarakat dalam kerangka pelayanan publik, sebagaimana amanat UUD NRI 1945. Pemerintah (negara) wajib membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik serta negara perlu mengupayakan suatu usaha untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. Salah satu hak dari seorang warga negara sebagaimana yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ialah untuk mendapatkan informasi publik. Dimana hak untuk mendapatkan informasi. Subjek hukum dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut ialah manusia (baik dalam hal bertindak sebagai individu maupun yang bertindak sebagai kelompok orang) dan badan hukum. Artinya manusia sebagai orang perorangan dan/atau sebagai kelompok orang juga merupakan salah satu komponen dalam ruang lingkup yang berhak mendapatkan akses informasi dari badan publik sebagai penyelenggara negara dan/atau penyelenggara pemerintahan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga memberikan pengertian tentang informasi adalah:

Keterangan, pernyataan, gagasan dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasan yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun non-elektronik.

Sedangkan pengertian informasi publik sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 adalah:

Informasi yang dihasilkan, disimpan dan dikelola, dikirim dan/atau yang diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lainnya yang berkaitan dengan kepentingan publik.

UUPA mempunyai tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diadakan pendaftaran tanah yang dalam undang-undang tersebut juga terdapat beberapa asas mengenai pendaftaran hak milik atas tanah diantaranya yaitu sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka yang harus diperhatikan oleh setiap para pendaftar tanah maupun pejabat yang terkait. Hal ini tegas diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyebutkan:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal tersebut ditujukan kepada pemerintah sebagai instruksi agar di seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran yang bersifat "*recht kadaster*" artinya yang bersifat menjamin kepastian hukum. Dalam pengejawantahan pasal tersebut, Pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mulai diundangkan 08 Juli 1997 di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 No. 59 yang mengatur

mengenai pendaftaran tanah. Hal ini sejalan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa salah satu faktor terpenting dalam perwujudan negara yang demokratis dan terbuka ialah dengan kemudahan memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, pemerintah juga wajib membuka akses dokumen kepada setiap warga masyarakat untuk mendapatkan informasi selama dokumen tersebut tidak termasuk kategori rahasia negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah memberikan batas dan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Dimana pengertian dari pendaftaran tanah tersebut adalah berupa rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkelanjutan meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, 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.

Kepemilikan hak atas tanah diterbitkan oleh sebuah lembaga yang bernama kantor pertanahan. Penerbitan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 yang telah menerangkan bahwa tugas dan kewenangan melakukan tahapan pendaftaran tanah menjadi tanggungjawab dari Kantor Pertanahan yang dulu ita kenal dengan nama Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ialah untuk dapat mencegah konflik-konflik di bidang pendaftaran tanah yang sering terjadi pada masa sekarang yang hanya lebih mengandalkan kepercayaan antara pejabat satu dengan pejabat lainnya sehingga kurang memperhatikan dan kurang menekankan di dalam menerapkan asas-asas pendaftaran tanah. Menurut Pasal 2 UUPA tahun 1960 pendaftaran atas sebidang tanah harus dilaksanakan berdasar asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Hal ini bertujuan sebagai berikut (menurut Pasal 3 UUPA tahun 1960)¹² :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal ini direalisasikan dengan cara mewajibkan pendaftaran terhadap semua perbuatan hukum yang berlaku mulai dari peralihan, pembebanan hingga hapusnya hak tersebut.

Asas aman merupakan asas yang memberikan perlindungan terhadap para pemegang sertifikat hak atas tanah. Hal ini dikarenakan dalam asas aman dinyatakan agar pendaftaran tanah dilaksanakan dengan cermat dan penuh kehati-hatian. Maka tentunya penerbitan sertifikat hak atas tanah juga dilaksanakan dengan cermat dan teliti. Dengan melaksanakan asas aman dalam pendaftaran tanah, negara dalam melakukan proses pendaftaran tanah khususnya terkait dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah harus melakukan dengan cermat dan teliti. Sehingga pada akhirnya akan memberikan jaminan dalam hal kepastian hukum kepada para pemegang sertifikat hak atas tanah. Namun dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dilihat

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2003, hlm. 33

bahwa masih dimungkinkannya gugatan terhadap sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh negara dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia.

Hal ini tidak sesuai dengan asas aman yang menyatakan bahwa asas aman tersebut dilaksanakan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut. Dilaksanakannya asas aman dalam penerbitan sertipikat tersebut mempunyai makna bahwa pemerintah dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah tersebut selayaknya dilakukan dengan cermat dan teliti sehingga sertipikat yang dikeluarkan oleh negara terjamin dalam hal kepastian hukumnya sehingga seharusnya sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh negara seharusnya tidak ada yang menjadi sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih atas lokasi tanah hak yang sama yang sudah bersertipikat. Terdapatnya banyak kasus sertipikat hak atas tanah yang tumpah tindih dalam lokasi tanah yang sama yang menjadi fokus dalam penulisan skripsi ini oleh penulis. Hal ini dikarenakan sudah selayaknya para pemegang sertipikat hak atas tanah mendapatkan kepastian hukum dari sertipikat hak atas tanah yang mereka miliki. Namun kekuatan pembuktian sertipikat dalam pendaftaran tanah di Indonesia hanya berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Dalam hal ini berarti Negara tidak menjamin secara mutlak sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkannya melainkan seperti berpangku. Bentuk berpangku tangannya adalah dengan menyerahkan sengketa sertipikat hak atas tanah tersebut kepada para pihak di pengadilan. Oleh karena itulah diperlukan asas aman dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang tertera dalam pasal 2 PP No. 24 tahun 1997.

Asas aman pada akhirnya bermuara kembali pada kepastian hukum yang sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif mempunyai makna bahwa sertipikat yang dipegang oleh para pemegang hak atas tanah tidak mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak melainkan hanya pembuktian yang kuat. Hal ini bermakna bahwa kebenaran data yuridis dan data fisik dalam sertipikat tersebut harus dianggap benar selama tidak ada yang membuktikkan sebaliknya. Ini berarti tidak ada kepastian hukum yang mutlak dijamin dalam sistem publikasi pendaftaran tanah ini, karena dalam setiap saat para pemegang hak atas tanah selalu mempunyai kemungkinan gugatan untuk sertipikat yang para pemegang hak atas tanah pegang. Tujuan utama pendaftaran tanah terdapat dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 yang sesuai dengan salah satu tujuan hukum dalam ajaran konvensional yakni kepastian hukum, begitu juga asas cermat dalam pendaftaran tanah yang pada akhirnya akan bermuara pada kepastian hukum.

Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang tidak hanya terdapat dalam UUPA (Undang-Undang No. 5 tahun 1960) tapi juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 itu secara asas *lex superiori derogat lex inferiori* bertentangan dengan pasal 19 UUPA, yakni tujuannya kepastian hukum. Dalam hal ini pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan tujuan utama adalah menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak suatu bidang tanah. Namun dalam kenyataannya ternyata kepastian hukum yang dijamin oleh negara tidak sepenuhnya memberikan kepastian hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah tersebut. Apabila merujuk kepada sistem pendaftaran tanah yang kita anut yakni sistem pendaftaran hak maka sesungguhnya kita harusnya menganut sistem publikasi pendaftaran tanah yang murni positif akan tetapi pemerintah berdasarkan undang-undang menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sertipikat tidak berlaku sebagai alat pembuktian yang pasti. Dalam hal ini lah terdapat keraguan dalam kepastian hukum yang dijamin oleh pemerintah sebab dalam sistem publikasi yang kita anut, sertipikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bermakna dijamin kebenarannya oleh negara sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya.

Jika dikaitkan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, terutama pada Pasal 1 angka 1 dan angka 2 yang telah menerangkan pengertian dari informasi dan informasi publik serta dikaitkan dengan asas terbuka yang terdapat di dalam Pasal 4 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tujuannya jelas bahwa untuk menyediakan informasi kepada para pihak yang berkepentingan. Dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menjelaskan tujuan dari pembentukan undang-undang tersebut ialah untuk menjamin hak warga negara termasuk di dalamnya mengenai kepastian hukum dalam hal kepemilikan bidang tanah yang nantinya akan menjadi salah satu item dari kekayaan pribadi seseorang.

KESIMPULAN

Keterbukaan informasi publik pendaftaran tanah dalam perspektif hukum pertanahan ialah semata-mata untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang sertifikat bidang tanah dan juga kepada orang yang mempunyai kepentingan terkait dengan objek tanah tersebut. Asas *nemo plus iuris* yang terdapat di dalam pendaftaran tanah sebagaimana terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjadi dasar bagi keterbukaan informasi tersebut. Asas ini menjadikan seseorang dapat menggugat dan/atau mempertanyakan atas kebenaran orang yang namanya tertera di dalam sertifikat maupun buku tanah (kepastian hak, kepastian objek dan kepastian status pendaftaran).

Keterbukaan informasi publik sebagai syarat pendaftaran tanah yang melahirkan kepemilikan hak atas tanah dengan adanya asas *specialiteit*, yang terdapat di dalam proses pendaftaran tanah sebagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, secara regulasi sudah memberikan ruang bagi keterbukaan informasi publik dalam syarat pengajuan penerbitan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Dalam hal ini asas tersebut memberikan sebuah kepastian hukum kepada pemegang sertifikat untuk mempertahankan penguasaan kebendaan mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006.
- Auri, *Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion. Edisi I. Volume 2, 2014
- Boedi Harsono, *Hukumm Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999,
- _____, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2003
- Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Edwin Nurdiansyah, *Keterbukaan Informasi Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Transparansi Bagi Masyarakat*, Jurnal Bhinneka Tunggal Ika, Vol. 3, No. 2, November 2016
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Rajawali Perss, Jakarta, 1986
- Elsa Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, KPG, Jakarta, 2014.
- Fauzi Syam, *Hak Atas Informasi Dan Legal Standing Para Pihak Dalam Sengketa Informasi Di Komisi Informasi*, Jurnal Inovatif, Vol. 8, No.1, Januari 2015
- Kristiyanto, *Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol 16. No. 2, Juni 2016
- Linda M. Sahono, *Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya*, Jurnal Perspektif, Edisi No. 2, Vol.17, 2012
- Nunuk Febrianingsih, *Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik*, Jurnal Rechtvinding, Vol. 1, No.1, April 2012
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cet. 2, Kencana, Jakarta, 2011.

Pujiyanti, *Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pemerintah Daerah Melalui Media Sosial*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Komunikasi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2018.