

STATUS INFORMASI PERTANAHAN DI REZIM KETERBUKAAN INFORMASI

(disampaikan pada FGD Informasi Publik pada Dokumen Pertanahan, yang diselenggarakan oleh Komisi Informasi Pusat)

Astrid Debora S.M, S.H., M.H
Peneliti pada Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)

Jakarta
Maret, 2016

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	1
ABSTRAKSI	3
STATUS INFORMASI PERTANAHAN DI REZIM KETERBUKAAN INFORMASI	4
1. PENDAHULUAN	4
2. PERMASALAHAN.....	4
2.1 Informasi Pertanahan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.....	4
2.2 Status Informasi Pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.....	6
3. PEMBAHASAN: IRISAN INFORMASI PERTANAHAN DENGAN KEPENTINGAN PIHAK YANG BUKAN PEMEGANG HAK.....	11
3.1 Peraturan di Bidang Pertanahan tentang Status Informasi Pertanahan	11
3.2 Pihak yang Berkepentingan dan Pengecualian Informasi	11
4. PENUTUP.....	14
4.1 Kesimpulan	14
4.2 Rekomendasi	15

ABSTRAKSI

Penetapan suatu informasi sebagai informasi dikecualikan haruslah dilakukan melalui pengujian tentang konsekuensi hukum atau bahaya yang timbul apabila informasi dibuka. Penetapan suatu informasi dikecualikan juga dilakukan dengan prinsip ketat dan terbatas, dimana menutup informasi dari publik dianggap akan melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya. Tulisan ini memaparkan pandangan tentang penetapan informasi dalam buku tanah, surat ukur, dan warkah sebagai informasi yang dikecualikan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia juga penetapan pihak yang berkepentingan oleh instansi pertanahan sebagai pihak yang memiliki hak atas tanah atau instansi pemerintah.

Tulisan ini dibuat dengan penelitian sederhana menggunakan metode normatif, yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap UU KIP, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU KIP, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Kesimpulan yang Penulis peroleh dalam tulisan ini adalah instansi pertanahan mengecualikan informasi pertanahan yang terdapat atau terkait dengan buku tanah, surat ukur, dan warkah tanpa menjelaskan konsekuensi yang timbul apabila informasi tersebut dibuka. Selain itu, instansi pertanahan juga masih menetapkan pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah tanpa menjelaskan dasar lahirnya ketentuan atau kebiasaan yang dianggap lazim dalam menginterpretasikan pihak yang berkepentingan tersebut.

Kata kunci: informasi pertanahan, buku tanah, surat ukur, warkah, pihak yang berkepentingan, pengecualian informasi, pengujian tentang konsekuensi.

STATUS INFORMASI PERTANAHAN DI REZIM KETERBUKAAN INFORMASI

1. PENDAHULUAN

Fenomena perdebatan mengenai status informasi dalam suatu instansi pasca lahirnya rezim keterbukaan informasi terus bergulir. Hal ini tentunya wajar mengingat sekian lama Badan Publik berada dalam rezim ketertutupan. Sebut saja diskusi hangat terkait undang-undang keterbukaan informasi publik *versus* undang-undang rahasia negara, informasi publik *versus* informasi privat, status Badan Usaha Milik Negara yang awalnya tidak ingin dikategorikan sebagai badan publik, status informasi kekayaan pejabat negara, termasuk status informasi pertanahan yang ditanyakan oleh pihak yang bukan pemegang hak.

Tulisan kali ini merespon undangan diskusi yang diselenggarakan oleh Komisi Informasi Pusat yang berjudul Informasi Publik tentang Dokumen Pertanahan. Dalam tulisan ini, Penulis tidak sedang membahas secara spesifik jenis informasi pertanahan apa dan menganalisis status informasi tersebut karena bagian tersebut sudah menjadi ranah Komisi Informasi sebagai lembaga penyelesaian sengketa informasi publik. Penulis mencoba memaparkan isu yang seringkali menyertai kasus sengketa informasi pertanahan secara umum, yaitu isu status informasi yang terdapat dalam dokumen buku tanah, surat ukur, dan warkah serta pihak yang berkepentingan.

Meskipun Komisi Informasi Pusat dalam putusannya telah beberapa kali menjelaskan pandangannya tentang 2 (dua) isu ini, Penulis mencoba memaparkannya dari sudut pandang Penulis pribadi, yaitu pihak di luar Komisi Informasi, pemohon informasi, dan instansi pertanahan. Hal ini mengingat instansi pertanahan masih kerap kali menggunakan argumentasi tersebut dalam persidangan sengketa informasi publik.

2. PERMASALAHAN

2.1 Informasi Pertanahan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik

Seiring meluasnya gaung keterbukaan informasi publik, instansi pemerintah di bidang pertanahan juga tidak terlepas dari sorotan publik yang membutuhkan informasi di bidang pertanahan. Komisi Informasi Pusat mencatat setidaknya terdapat 41 (empat puluh satu) daftar sengketa pertanahan dalam buku registrasi terhitung mulai tahun 2012-2015. Jumlah ini meliputi 8 (delapan) sengketa yang melibatkan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 4 (empat) sengketa yang melibatkan Kantor Wilayah Pertanahan, dan 29 (dua puluh sembilan) sengketa yang melibatkan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹

Adapun jenis informasi yang diminta kepada seluruh instansi pertanahan tersebut sebagian besar adalah informasi tentang:

- 1) Penerbitan Surat Hak Milik (SHM)
- 2) Hak Guna Usaha (HGU)
- 3) Akta Jual Beli (AJB)

¹ *Term Of References Focus Group Discussion* “Informasi Publik tentang Dokumen Pertanahan” oleh Komisi Informasi Pusat, hal. 2.

- 4) Status Kepemilikan Tanah
- 5) Daftar Tanah Terlantar
- 6) Surat *Erfacht Verponding Afdelling*
- 7) Pembebasan Tanah, dan
- 8) Peta Topografi

Sebagian permohonan penyelesaian sengketa ke Komisi Informasi ini timbul karena instansi pertanahan mengecualikan informasi sehingga informasi tidak dapat diberikan kepada Pemohon.

Dalam argumentasi yang menyertai perdebatan mengenai terbuka atau tidaknya berbagai informasi tersebut, kerap kali alasan pengecualian adalah bahwa informasi yang diminta adalah informasi yang terdapat di dalam warkah dan merupakan informasi yang dikecualikan. Hal ini dikarenakan Pasal 187 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ((Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997) yang menyatakan bahwa:

“Informasi tentang data fisik dan yuridis pada peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah, terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan secara visual atau tetulis, namun pemberiannya dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah.”

Ketentuan dalam Pasal tersebut seringkali ditafsirkan bahwa informasi pertanahan hanya dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan. Pihak yang berkepentingan yang dimaksud di sini ditafsirkan sebagai pemegang hak, pemerintah, atau instansi penegak hukum.

Argumentasi lain muncul pasca diundangkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perka BPN) Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional RI. Pasal 12 ayat (4) huruf i Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 yang menyatakan bahwa informasi buku tanah, surat ukur, dan warkahnya adalah informasi yang dikecualikan. Perka BPN yang mengatur mengenai informasi yang dikecualikan ini tampaknya secara langsung menafsirkan ketentuan Pasal 187 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 sebagai perintah yang menyatakan bahwa informasi tentang data fisik dan yuridis tanah merupakan informasi yang bersifat rahasia sehingga tidak dapat diberikan kepada publik. Hal ini sebagaimana ditegaskan kembali dalam Pasal 13 Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 yang menyatakan bahwa:

“informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4), hanya dapat diberikan kepada instansi pemerintah dalam hal:

- a. menjalankan tugasnya membutuhkan informasi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; dan
- b. bersifat kasuistis.”

Tidak heran kemudian jika argumentasi instansi pertanahan pada umumnya yang mendasarkan alasan pengecualian informasi pertanahan terutama informasi yang terdapat dalam warkah berdasarkan Permen Agraria 3 Tahun 1997 dan Perka BPN Nomor 6 Tahun

2013 tersebut, akhirnya mengakibatkan berulangnya ditemukan permohonan penyelesaian sengketa informasi perihal informasi yang terkait dengan warkah kepada Komisi Informasi di seluruh Indonesia.

2.2 Status Informasi Pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Jika mendengar kata publik, kita tentu mengenal kata “privat” sebagai lawannya. Namun tidak demikian dalam konteks UU KIP. Informasi dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu informasi publik dan informasi yang dikecualikan. Singkatnya, informasi publik merupakan yang dapat diakses oleh publik. Sementara itu, informasi yang dikecualikan adalah informasi yang tidak dapat diakses oleh publik. Informasi privat atau informasi pribadi “hanyalah” satu dari berbagai jenis informasi yang diklasifikasikan sebagai informasi yang merupakan informasi dikecualikan sehingga tidak dapat diberikan kepada publik.

UU KIP sendiri memang tidak eksplisit menyebutkan kategorisasi informasi yang terkait dengan pertanahan. Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau 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 lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.² Lalu bagaimana status informasi pertanahan ini sendiri dalam rezim UU KIP? Sebelumnya, Penulis akan meringkas kategorisasi informasi publik dalam UU KIP.

2.2.1 Pembagian Kategori Informasi dalam UU KIP

UU KIP lebih lanjut memperkenalkan pembagian yang lebih spesifik dari informasi terbuka dan informasi yang dikecualikan. Dilihat dari pembagian Bab dan Judul yang ada, informasi dibagi atas:

- 1) Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan (Bab IV)
 - a. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala (Pasal 9)

Yang dimaksud dengan berkala adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu. Informasi ini antara lain meliputi: informasi yang berkaitan dengan Badan Publik, kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait, laporan keuangan, dan/atau informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Badan Publik diberikan “kebebasan” untuk menentukan lebih lanjut informasi apa yang dikategorikan secara berkala sehingga wajib diumumkan dan disediakan secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu.

Jika dilihat dari kewajiban penyediaan dan pengumuman secara berkala oleh Badan Publik, seyogyanya ketiadaan informasi berkala dalam media informasi Badan Publik dapat langsung menjadi alasan keberatan tanpa perlu mengajukan

² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik .

permohonan informasi terlebih dahulu, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b UU KIP.³

b. Informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta (Pasal 10)

Yang dimaksud dengan serta-merta adalah spontan, saat itu juga. Informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta adalah informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak atau ketertiban umum, seperti: informasi gunung meletus dan arah letusannya, informasi rencana demo buruh atau demo angkutan umum yang melibatkan massa yang banyak atau berpotensi mengakibatkan kemacetan yang luar biasa, ataupun informasi tentang penyakit menular. Tujuan pengumuman informasi ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada publik untuk mengantisipasi kemungkinan terburuk dari suatu fenomena alam atau sosial.

Terhadap ketiadaan informasi serta-merta, UU KIP dan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (Perki SLIP) mengatur perihal mekanisme keberatan karena jenis informasi ini, apabila terlambat diterima oleh pihak yang membutuhkan informasi sudah tidak memiliki kegunaan lagi. Mengapa? Karena tujuan awal pengumuman informasi ini untuk mengantisipasi kemungkinan buruk yang muncul dari suatu fenomena alam atau sosial tidak tercapai. Namun demikian, ada mekanisme pidana yang dapat ditempuh, sesuai dengan Pasal 52 UU KIP.

c. Informasi yang wajib tersedia setiap saat (Pasal 11)

Dilihat dari asal katanya, informasi yang wajib tersedia setiap saat dapat berarti informasi yang wajib tersedia setiap saat, ada atau tidak ada permohonan informasi. Selain itu, dapat juga diartikan informasi yang tersedia pada saat permohonan informasi dilakukan. Artinya, Badan Publik tidak membutuhkan waktu lama untuk penyediaan informasi ini. Sama halnya dengan informasi berkala, semestinya terhadap ketiadaan informasi yang wajib tersedia setiap saat dapat langsung diajukan keberatan.

Selain 3 (tiga) kategori informasi tersebut, dalam Bab yang sama dalam UU KIP dikenal pula:

d. Informasi Publik yang wajib disediakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan usaha lainnya (Pasal 14)

e. Informasi yang wajib disediakan oleh partai politik (Pasal 15)

f. Informasi yang wajib disediakan oleh organisasi non pemerintah (Pasal 16)

³ Pada faktanya, terhadap beberapa kasus ketiadaan informasi berkala, beberapa Badan Publik masih meminta Pemohon untuk terlebih dahulu melakukan prosedur permohonan informasi sebelum melanjutkan ke proses keberatan.

Penting untuk diingat bahwa kategorisasi informasi yang diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 16 UU KIP bukan bersifat tertutup. Artinya, Badan Publik diberi kesempatan untuk mengkategorikan sendiri informasi berdasarkan karakter, tugas dan fungsi masing-masing Badan Publik dengan tetap melihat norma umum yang diatur dalam UU KIP. Tidak heran kemudian, Pasal 52 UU KIP “seolah-olah” mengenalkan kategori informasi lain ketika mengatur tentang ketentuan pidana, yaitu informasi yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan Undang-Undang ini. Dari ketentuan yang memungkinkan untuk menindaklanjuti penolakan Badan Publik atas informasi yang harus diberikan atas dasar permintaan di Pasal 52 UU KIP dapat diambil kesimpulan bahwa sesungguhnya pengkategorian informasi publik haruslah pertama kali berdasarkan Pasal 9 hingga Pasal 16 UU KIP, jika tidak tergolong ke dalam satupun jenis informasi ini masih ada ketentuan yang wajib diikuti yaitu sepanjang informasi yang diminta sesuai dengan UU KIP, sebagai UU payung untuk informasi publik.

2) Informasi yang Dikecualikan (Bab V)

Sedikit berbeda dengan informasi terbuka yang diatur eksplisit baik di UU KIP dan Perki SLIP, ketentuan tentang informasi yang dikecualikan memiliki karakter tersendiri. Pertama, sesuai dengan asasnya sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU KIP, yaitu bersifat ketat dan terbatas. Kedua, lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (4) UU KIP:

“Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.”

Ketentuan tersebut memberikan pengertian bahwa pengecualian suatu informasi dilakukan melalui proses pengujian tentang konsekuensi yang timbul dari pemberian informasi tersebut. Konsekuensi ini diatur lebih rinci dalam Pasal 17 UU KIP, yaitu:

- a. Informasi yang apabila dibuka dapat menghambat proses penegakan hukum
- b. Informasi yang apabila dibuka dapat mengganggu perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat
- c. Informasi yang apabila dibuka dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara
- d. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia
- e. Informasi yang apabila dibuka dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional
- f. Informasi yang apabila dibuka dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:
- g. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;

- h. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkap rahasia pribadi;
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.

Dilihat dari konsekuensi yang disebutkan dalam poin a-j di atas, terlihat bahwa konsekuensi yang dimaksud adalah konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang ingin dilindungi oleh undang-undang. Untuk itu, mengetahui tujuan pengecualian atau kepentingan yang ingin dilindungi oleh undang-undang menjadi hal mutlak diketahui sebelum menetapkan suatu informasi memang wajib dikecualikan atau tidak. Apabila UU tidak menjelaskan tujuan pengecualian secara eksplisit, maka perlu dilakukan penelusuran melalui risalah pembahasan UU tersebut. Alternatif lain adalah dengan mendengarkan keterangan ahli tentang tujuan pengecualian atau kepentingan yang ingin dilindungi.⁴

2.2.2 Informasi Pertanahan dalam UU KIP

Meski menjadi salah satu isu yang populer pasca pengundangan UU KIP, ternyata informasi pertanahan sama sekali tidak muncul dalam ketentuan yang eksplisit diatur dalam UU KIP dan Perki SLIP. Begitu juga dalam PP 61 Tahun 2010 sebagai peraturan pelaksana UU KIP, juga tidak ditemukan sama sekali informasi eksplisit tentang tanah atau pertanahan. Dari temuan sederhana ini, dapat disimpulkan sementara bahwa informasi pertanahan bukanlah informasi absolut yang dapat dikategorikan terbuka ataupun dikecualikan sebelum menelaah lebih lanjut aspek atau isu yang kerap kali mengiringi isu pertanahan.

Jika dilihat dari beberapa contoh kasus yang sampai ke sengketa informasi⁵, informasi yang terkait isu pertanahan sebagian besar terkait dengan informasi di balik penerbitan sertifikat, penerbitan akta jual beli, status kepemilikan tanah, daftar tanah terlantar, surat *erfacht verponding afdelling* (tanah bekas perkebunan), pembebasan tanah, dan peta topografi.

Di dalam UU KIP, permintaan informasi pertanahan sebagaimana disebutkan sebelumnya sama sekali tidak tercantum dalam ketentuan tentang informasi yang wajib disediakan dan diumumkan oleh Badan Publik. Lalu, apakah kemudian dapat dikatakan informasi tersebut adalah informasi yang dikecualikan? Tentu saja tidak serta-merta dapat dikategorikan informasi yang dikecualikan sebelum melihat konsekuensi yang timbul dari dibukanya informasi tersebut. Bagaimana melihat konsekuensi yang timbul dari dibukanya informasi tersebut?

Sebelumnya, mari melihat persamaannya. Dari informasi yang diminta tersebut, terdapat kesamaan dari seluruh objek sengketa itu adalah:

- a. ada kebutuhan mengetahui proses yang terjadi di balik penerbitan sertifikat atas sebidang tanah,

⁴Saragih Alamsyah. *Pengecualian Informasi di Badan Publik Negara*. Jakarta: Sekretariat Komisi Informasi Pusat, 2012, hal. 23-24.

⁵ *Term of References ...*, *Op. cit.*

- b. ada kebutuhan mengetahui kebenaran apakah pihak tertentu memang sah menguasai sebidang tanah, dan
- c. ada pihak lain yang bukan pemegang hak yang membutuhkan informasi atas sebidang tanah.

Pentingnya melihat persamaan ini adalah untuk melihat sejauh mana informasi pertanahan memang dibutuhkan oleh pihak di luar pemegang hak dan sejauh mana tujuan dibukanya informasi tersebut adalah untuk melindungi kepentingan yang lebih besar sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UU KIP, tanpa mengesampingkan kemungkinan konsekuensi yang timbul apabila informasi tersebut dibuka.

Dari persamaan tersebut, terlihat bahwa isu yang kerap kali mengiringi isu permintaan informasi pertanahan adalah isu kepentingan pihak lain, terutama pihak yang bukan pemegang hak atas tanah. UU KIP menjamin hak atas informasi publik. Namun, UU KIP juga memberikan kewajiban kepada Badan Publik untuk mengecualikan informasi yang berpotensi menimbulkan konsekuensi sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 UU KIP dari publik.

Jika dilihat dari kepentingan yang diusung, sebagian besar pemohon bicara tentang kepentingan pihak lain yang mungkin akan terlindungi jika Badan Publik membuka informasi atau kepentingan yang lebih besar seperti masyarakat yang terampas haknya melalui proses jual beli yang diduga tidak sah. Sayangnya, UU KIP tidak tegas memberi batasan antara kategori informasi pertanahan yang dibuka ataupun yang wajib dilindungi atas alasan berpotensi menimbulkan konsekuensi bahaya sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 UU KIP.

Jika menilik kepada konsekuensi yang timbul, maka potensi konsekuensi yang paling dekat dengan isu pertanahan adalah konsekuensi terbukanya rahasia pribadi sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 huruf g dan h UU KIP. Hal ini mengingatkan isu pertanahan seringkali adalah isu perdata dan tata usaha negara. Dalam isu perdata, para pihak biasanya pemegang hak atas tanah dan pihak yang merasa memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Sedangkan isu tata usaha negara, para pihak biasanya pemegang hak atas tanah, pihak yang merasa memiliki kepentingan atas tanah, dan pemerintah pembuat keputusan atas tanah. Dalam hubungannya dengan konsekuensi bahaya yang timbul, konsekuensi pertahanan negara, pengungkapan kekayaan negara, dan isu yang terkait dengan kerahasiaan negara lainnya bukanlah isu yang relevan untuk dibahas. Oleh karenanya, satu-satunya yang relevan terkait dengan kerahasiaan adalah kerahasiaan pribadi. Namun, untuk dapat dinyatakan suatu informasi berpotensi menimbulkan konsekuensi dibukanya informasi pribadi, harus melalui telaah seberapa besar hubungan antara jenis informasi yang diminta, tujuan permohonan informasi, dan jenis rahasia yang akan terungkap jika informasi dibuka.

UU KIP memang tidak memberikan batasan yang tegas mengenai prosedur pengujian tentang konsekuensi ini, namun dalam Pasal 17 huruf j disebutkan bahwa prasyarat yang wajib diingat sebelum menyatakan suatu informasi dikecualikan adalah informasi tersebut tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang. Lingkaran proses pengecualian informasi dan pengujian tentang konsekuensi menjadi satu hal yang sangat penting dalam penetapan suatu informasi dikecualikan atau tidak.

3. PEMBAHASAN: IRISAN INFORMASI PERTANAHAN DENGAN KEPENTINGAN PIHAK YANG BUKAN PEMEGANG HAK

3.1 Peraturan di Bidang Pertanahan tentang Status Informasi Pertanahan

Seperti dikemukakan di bagian awal, argumentasi yang kerap kali muncul dalam sidang sengketa informasi adalah bahwa informasi yang diminta oleh Pemohon adalah informasi yang terdapat di dalam warkah yang tidak dapat diberikan kepada semua orang, kecuali pihak yang berkepentingan sebagaimana dimaksud pada Pasal 187 ayat (2) Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Lebih lanjut, pasca lahirnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perka BPN) Nomor 6 Tahun 2013, instansi pertanahan seolah-olah semakin memiliki alasan untuk mengecualikan informasi yang terdapat dalam warkah

Hal tersebut dikarenakan Pasal 12 ayat (4) Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 menyatakan bahwa:

Informasi yang dikecualikan meliputi: (i) buku tanah, surat ukur, dan warkahnya.”

Lebih lanjut, Pasal 187 ayat (2) Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 menyatakan:

“Informasi tentang data fisik dan yuridis pada peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah, terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan secara visual atau tertulis, namun pemberiannya dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah.”

3.2 Pihak yang Berkepentingan dan Pengecualian Informasi

3.2.1 Pihak yang Berkepentingan

Pasal 1 angka 11 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa:

“pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan mengenai bidang tanah.”

Selain itu, dalam peraturan yang lebih tinggi, yaitu Pasal 34 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:

“Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, dan buku tanah.

Ketentuan ini diperjelas kembali dalam Penjelasan Pasal 34 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan:

“Sebelum melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah tertentu para pihak yang berkepentingan perlu mengetahui data mengenai bidang tanah tersebut. Sehubungan dengan sifat terbuka data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, buku tanah dan surat ukur, siapapun yang berkepentingan berhak untuk mengetahui keterangan yang diperlukan. Tidak digunakannya hak tersebut menjadi tanggung jawab yang bersangkutan.”

R. Soeroso menyatakan bahwa perbuatan hukum adalah setiap perbuatan subjek hukum yang akibatnya diatur oleh hukum dan karena akibat tersebut dapat dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan hukum.

Melihat ketentuan ini, Penulis berpendapat menganggap bahwa siapapun yang mempunyai kepentingan mengenai bidang tanah adalah pihak yang berkepentingan. Artinya, selama seseorang bisa membuktikan dia memiliki tujuan yang jelas untuk mendapatkan suatu informasi terkait satu bidang tanah, maka ia dapat disebut pihak yang berkepentingan, yang memiliki hak untuk melihat atau memperoleh informasi tersebut. Contoh tujuan di sini misalnya untuk membandingkan sertifikat tanah versi instansi pertanahan dengan salinan sertifikat yang ia miliki dalam hal ada kecurigaan diterbitkannya sertifikat ganda, untuk melihat apakah proses perolehan sertifikat sudah sesuai dengan prosedur semestinya karena ia merasa haknya belum terpenuhi selaku pemilik tanah yang lama, atau tujuan lainnya yang dapat dijelaskan dalam permohonan informasi. Kepentingan inilah yang mendasari timbulnya perbuatan hukum mengenai bidang tanah tertentu. Namun demikian, instansi pertanahan berpendapat berbeda. Pihak yang berkepentingan yang dimaksud di sini adalah pemegang hak, penjual dan pembeli, instansi pemerintah, dan penegak hukum.

Pasal 191 ayat (1) dan (2) Perka BPN (Permen Agraria) Nomor 3 Tahun 1997 mengatur bahwa data fisik dan yuridis hanya dapat diberikan kepada instansi pemerintah yang memerlukan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dengan mengajukan permintaan yang menyebutkan keperluan tersebut, di mana permintaan tersebut dipenuhi setelah adanya persetujuan dari Kepala Kantor Pertanahan. Ini juga yang tampaknya kemudian menjadi dasar lahirnya Pasal 13 Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 yang berbunyi:

- “informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4), hanya dapat diberikan kepada instansi pemerintah dalam hal:
- a. menjalankan tugasnya membutuhkan informasi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; dan
 - b. bersifat kasuistis.”

Sayang sekali, Penulis tidak menemukan risalah atau catatan diskusi yang **menjadi latar belakang** munculnya istilah “pihak yang berkepentingan”, lahirnya definisi “pihak yang berkepentingan” dalam Ketentuan Umum Permen Agraria Nomor 6 Tahun 2013, serta risalah atau catatan diskusi yang melatarbelakangi munculnya penetapan buku tanah, surat ukur, dan warkahnya sebagai informasi yang dikecualikan oleh instansi pertanahan. Pendapat yang seringkali muncul dalam perdebatan mengenai istilah ini cenderung pada mengikuti norma secara *letterlijk* dan kebiasaan yang telah berlangsung sekian lama.

3.2.2 Pengecualian Informasi

Kembali ke hubungannya dengan rezim keterbukaan informasi publik, pengecualian informasi hanya dapat dilakukan apabila setelah melakukan pengujian tentang konsekuensi ditemukan bahwa terdapat konsekuensi bahaya yang timbul apabila suatu informasi dibuka. Dasar hukum yang seringkali muncul dalam persidangan sengketa informasi pertanahan di Komisi Informasi adalah terkait pengecualian terhadap informasi yang terdapat

dalam buku tanah, surat ukur, dan warkahnya. Instansi pertanahan menyatakan pengecualian berdasarkan Pasal 187 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 *juncto* Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013.

Coba kita cermati kembali. Pasal 187 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tidak menyatakan bahwa informasi tersebut bersifat rahasia sehingga patut dikecualikan. Bahkan secara tegas Pasal 187 ayat (2) Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 menyatakan bahwa **informasi tentang data fisik dan yuridis pada peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan secara visual atau tertulis, namun pemberiannya dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah.**

Ada 2 (dua) hal yang Penulis garis bawahi, yaitu frase **terbuka untuk umum** dan **dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan**. Dalam Pasal ini sekali lagi tidak ada perintah untuk mengecualikan informasi atau pernyataan bahwa informasi tersebut bersifat rahasia sehingga tidak boleh diberikan. Ketentuan dalam Pasal ini justru memberi penegasan bahwa informasi tentang data fisik dan yuridis adalah informasi yang terbuka untuk umum. Informasi ini juga dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan baik secara visual atau tertulis. Bukankah sebetulnya ketentuan ini sudah sejalan dengan UU KIP?

Pasal 4 ayat (2) huruf a UU KIP menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak melihat dan mengetahui informasi publik. Ya, informasi publik dapat diketahui dengan cara melihat ataupun mendapatkan salinannya.⁶ Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 juga memberikan ketentuan bahwa informasi tentang data fisik dan yuridis tersebut terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah. Klausul ini juga tidak bertentangan dengan UU KIP dan peraturan turunannya karena UU KIP dan peraturan turunannya tidak “memaksa” Badan Publik untuk memberikan salinan dokumen jika hal tersebut dianggap berpotensi menimbulkan konsekuensi bahaya, selama ada jaminan pihak yang membutuhkan informasi tetap mengetahui informasi yang memang tidak bersifat rahasia baik dengan cara melihat maupun mendapatkan informasi dalam bentuk surat keterangan.

Jika dikaitkan dengan ketentuan Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 yang menyatakan buku tanah, surat ukur, dan warkahnya adalah informasi yang dikecualikan, hal ini harus dikembalikan kepada pengaturan tentang pengujian konsekuensi sebagaimana diatur dalam Pasal 17 *juncto* Pasal 19⁷ UU KIP. Konsekuensi apa yang ditimbulkan apabila buku tanah, surat ukur, dan warkahnya diberikan kepada pemohon informasi (terutama jika pemohon informasi bukan pemegang hak atas tanah atau instansi pemerintah)?

Sebelum menetapkan informasi tersebut dikecualikan, instansi pertanahan harus mampu mengaitkan konsekuensi bahaya yang mana dari Pasal 17 UU KIP yang ditimbulkan jika informasi tersebut ditutup. Tentunya akan lebih valid jika dasar hukum pengecualian adalah undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 17 huruf j UU KIP, bukan sekadar Peraturan Kepala BPN. Bukan hal yang mustahil jika di kemudian hari instansi pertanahan menemukan

⁶ Ketentuan yang kembali ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

⁷ Pasal 19 UU KIP menyatakan: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di setiap Badan Publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dengan saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap Orang.

dan dapat menjelaskan konsekuensi yang timbul dari dibukanya informasi buku tanah, surat ukur, dan warkah tersebut. Alangkah elok jika penjelasan mengenai pengujian konsekuensi ini dikuatkan dalam Peraturan Kepala BPN atau peraturan yang lebih tinggi, bahkan jika mungkin masuk dalam revisi undang-undang terkait pertanahan.

Penulis mengapresiasi putusan Komisi Informasi yang sudah menafsirkan pihak yang berkepentingan yang bukan pemegang hak dalam putusan atas sengketa pertanahan. Beberapa putusan tersebut antara lain:

- 1) Putusan KI Pusat Nomor: 188/V/KIP-PS-A/2012 yang dijadikan pertimbangan dalam Putusan KI Pusat Nomor: 045/V/KIP-PS-A/2014. Dalam pertimbangan Majelis pada Putusan KI Pusat Nomor: 045/V/KIP-PS-A/2014, disebutkan bahwa Dokumen Surat *Erfacht Verponding Afdelling* merupakan informasi yang dikeualikan namun dapat diketahui atau diperlihatkan kepada Pemohon karena Pemohon merupakan pihak yang berkepentingan atas dokumen untuk memenuhi tujuan Pemohon.
- 2) Putusan Nomor 175/V/KIP-PS-A/2012. Dalam pertimbangannya, Majelis Komisioner berpendapat para pihak merupakan pihak yang berkepentingan karena memiliki hubungan keperdataan dengan pemegang hak meskipun bukan pemegang hak. Oleh karenanya informasi yang diminta wajib diberikan kepada Pemohon Informasi

Namun, masih disayangkan beberapa putusan tersebut belum dijadikan acuan oleh instansi pertanahan dalam memberikan argumentasi dalam mengecualikan informasi. Hal ini terlihat dari respon instansi pertanahan yang masih kerap kali kembali mengeluarkan argumentasi bahwa buku tanah, surat ukur, dan warkahnya adalah informasi yang dikecualikan tanpa menjelaskan lebih lanjut konsekuensi yang ditimbulkan apabila informasinya dibuka serta mempertanyakan kembali perihal pihak yang berkepentingan.

4. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Sebelum jauh membahas mengenai substansi informasi yang diminta oleh Pemohon, terdapat 2 (dua) hal yang masih belum mendapatkan kata sepakat dari Komisi Informasi dan para pegiat informasi publik dengan instansi pertanahan. Kedua hal tersebut adalah terkait status informasi dan pihak yang berkepentingan terhadap informasi.

Pertama, mengenai status informasi pertanahan terutama informasi yang terdapat dalam buku tanah, surat ukur, dan warkah. Respon instansi pertanahan terhadap permohonan informasi yang secara langsung menyebutkan salinan buku tanah, surat ukur, dan warkah maupun permohonan informasi yang terdapat dalam dokumen tersebut sebagian besar menyatakan bahwa informasi tersebut dikecualikan berdasarkan Pasal 12 ayat (4) Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Pasal 187 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pengecualian berdasarkan Pasal 12 ayat (4) Perka BPN 6 Tahun 2013 belum cukup menurut UU KIP karena dilakukan tanpa menjelaskan pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila dokumen atau informasi yang terdapat dalam dokumen tersebut dibuka kepada pemohon informasi. Selain itu, Pasal 17

huruf j UU KIP menyebutkan suatu informasi dikecualikan berdasarkan undang-undang, tidak cukup diatur dalam Peraturan Kepala BPN.

Kedua, mengenai pihak yang berkepentingan terhadap informasi. Respon instansi pertanahan terhadap permohonan informasi terkait pertanahan jika tidak diajukan langsung oleh pemegang hak adalah mengecualikan informasi atas alasan pemohon bukan merupakan pihak yang berkepentingan. Hal ini juga tidak cukup dinyatakan begitu saja karena dasar hukum yang disampaikan untuk argumentasi ini adalah Pasal 187 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 yang sama sekali tidak mengatur tentang kewajiban merahasiakan atau mengecualikan informasi. Alih-alih mengecualikan informasi, pasal tersebut memberi penegasan bahwa informasi tentang data fisik dan yuridis adalah informasi yang terbuka untuk umum. Informasi ini juga dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan baik secara visual atau tertulis. Hal ini justru sejalan dengan ketentuan UU KIP.

Sayang sekali, kedua argumentasi instansi pertanahan ini berbasiskan aturan pertanahan yang telah lama dijalankan namun belum sesuai dengan prosedur pengecualian dalam UU KIP yang membutuhkan kejelasan mengenai konsekuensi yang ditimbulkan apabila suatu informasi dibuka. Selain itu, Penulis belum menemukan risalah atau catatan diskusi yang melatarbelakangi munculnya peraturan tersebut yang mungkin dapat dijadikan acuan dalam mempelajari konsekuensi yang timbul apabila informasi tersebut dibuka.

4.2 Rekomendasi

- 1) Selain sebagai lembaga pemutus sengketa informasi publik, Komisi Informasi Pusat juga diberikan amanat oleh UU KIP untuk menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik dan menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) UU KIP. Semestinya Komisi Informasi Pusat sudah dapat merilis informasi apa saja yang dikategorikan informasi terbuka berdasarkan data informasi yang telah pernah diputus. Hal ini selain untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat pemohon informasi, juga memberikan panduan kepada Badan Publik untuk menetapkan bahwa informasi tertentu adalah informasi yang dikategorikan terbuka. Dengan demikian, energi untuk mengulang proses penyelesaian sengketa terhadap informasi sejenis tidak terbuang percuma.
- 2) Komisi Informasi Pusat menegaskan panduan pengujian konsekuensi terhadap informasi yang diduga dikecualikan sehingga Badan Publik ketika menetapkan suatu informasi merupakan informasi yang dikecualikan baik dalam regulasi internalnya maupun dalam merespon permohonan informasi telah mendasarkan pengujian konsekuensi pada prinsip yang dianut dalam UU KIP. Hal ini akan memudahkan Komisi Informasi Pusat dalam menghemat waktu pemeriksaan dan lebih fokus pada pemeriksaan perdebatan kepentingan publik yang memang menjadi kewenangan Komisi Informasi.
- 3) Untuk mengenai “pihak yang berkepentingan”, Komisi Informasi Pusat bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat mendiskusikan kembali sejauh mana kepentingan yang ingin dilindungi oleh BPN sehingga informasi yang terdapat dalam buku tanah, surat ukur, dan warkah dikategorikan sebagai informasi yang dikecualikan. Jika memang terbukti ada kepentingan yang harus dilindungi untuk menghindari potensi terjadinya konsekuensi bahaya tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU KIP,

maka sebaiknya ada revisi Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013. Jika memungkinkan aturan tersebut ditarik ke regulasi yang lebih tinggi misalnya undang-undang terkait pertanahan.