

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum yang secara tegas dinyatakan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah¹

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Memasuki era reformasi Indonesia mulai berbenah diri baik dari segi politik, ekonomi maupun hukum. Perkembangan zaman yang kian cepat membuat permasalahan hukum semakin kompleks. Dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia memperkuat hak asasi manusia salah satunya adalah hak untuk memperoleh informasi. Berdasarkan Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan,

¹ Ridwan H R,2010, *Hukum Administrasi Negara* , PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 3.

mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

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. Setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan Badan Publik tersebut untuk masyarakat luas. Hal ini merupakan bentuk dari terselenggaranya Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang bersandar kepada asas Keterbukaan; Asas Kepentingan Umum dan Asas Pelayanan yang Baik. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan dan AUPB.

Setelah melalui sekitar sembilan tahun proses pembahasan, akhirnya masyarakat mendapat jaminan hak atas informasi dengan disetujuinya keberadaan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, 3 April 2008.² Keberadaan undang-undang ini sangat penting, karena merupakan landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi; (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat

²Duloh Suherman, 2012, *Politik Hukum Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik di Indonesia*, Jurnal Hukum Elektronik, Info 'Ulumuddin Vol 1, Hlm.2

waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi (Penjelasan UU KIP).

Konsep bahwa setiap informasi publik adalah rahasia negara mulai ditinggalkan dengan adanya UU KIP. Pelaksanaan keterbukaan informasi publik dalam penyelenggaraan suatu negara atau pemerintahan, merupakan perwujudan adanya tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Keberadaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) memberikan pencerahan dalam penyelenggaraan suatu negara atau pemerintahan dan jaminan kepastian hukum terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan turut serta mengontrol penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Hak untuk memperoleh informasi publik ini secara tegas diatur Pasal 4 UU KIP, yang menyebutkan:

- (1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Setiap Orang berhak:
 - a. Melihat dan mengetahui Informasi Publik;
 - b. Menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik;
 - c. Mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau

d. Menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut.

(4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini

Terdapat beberapa pokok pikiran terkait dengan rumusan Pasal 4 tersebut di atas.³Pertama, jaminan hak atas informasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) demikian luas. Lingkup hak atas informasi bukan hanya berbentuk dokumen saja, melainkan juga tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan badan publik agar masyarakat dapat mengakses informasi yang dibutuhkan. Untuk mewujudkan keterbukaan informasi tersebut diperlukan badan publik yang menyediakan informasi melalui media elektronik agar lebih mudah diakses. Lebih lanjut, UU KIP juga memberikan mandat agar badan publik secara proaktif memberikan akses kepada publik tanpa adanya permintaan terlebih dahulu, khususnya untuk informasi-informasi tertentu.

Kedua, hak memperoleh informasi harus dipandang melekat dengan hak untuk mengajukan keberatan/gugatan melalui lembaga penyelesaian sengketa

³Fauzi Syam, 2015, *Hak Atas Informasi dan Legal Standing Para Pihak dalam Sengketa Informasi di Komisi Informasi*, Jurnal Hukum Volume VII Nomor I, hlm.42.

yang ditunjuk (atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi/PPID, Komisi Informasi, maupun pengadilan) apabila dalam memperoleh informasi mendapat hambatan atau kegagalan. Hak mengajukan keberatan/gugatan ini merupakan akses masyarakat terhadap keadilan (*access to justice*). Hal ini merupakan dasar untuk mengajukan banding administrasi dan hak gugat (*legal standing*) bagi masyarakat ke pengadilan. Hak mengajukan keberatan/gugatan yang dimaksud diatas merupakan tindakan untuk mencari keadilan bagi masyarakat, dimana masyarakat melakukan upaya hukum agar mendapatkan suatu informasi yang dibutuhkan.

Sebelum masyarakat lebih jauh menggugat ke pengadilan Komisi Informasi hadir sebagai lembaga mandiri yang berfungsi untuk menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik beserta peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Adjudikasi nonlitigasi. Komisi Informasi menjadi payung hukum atas tercapainya akses informasi publik yang baik. Meski UU KIP telah diberlakukan secara efektif sejak tanggal 30 April 2010 namun baru bisa diwujudkan pada tahun 2014 di Provinsi Sumatera Barat.⁴ Dua tahun berjalan, tercatat setidaknya ada enam putusan yang telah diterbitkan melalui laman website resmi Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan Pasal 1

⁴Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat, 2016, *Memahami Keterbukaan Informasi Publik*, Padang, hlm. Vii.

angka 5 UU KIP Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setiap Badan Publik memiliki fungsinya masing-masing dan menguasai informasi yang berbeda-beda sesuai dengan bidangnya.

Informasi di bidang pertanahan penguasaannya terdapat pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) dimana tidak semua informasi dapat diakses oleh masyarakat secara serta merta. Berdasarkan Pasal 7 ayat (3) UU KIP memberikan kewajiban kepada setiap badan publik untuk membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien. Maka dikeluarkanlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 6 Tahun 2013 (Perkaban Nomor 6 Tahun 2013) Tentang Pelayanan Informasi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Dalam peraturan tersebut dijelaskan tentang pembagian informasi mana yang menjadi informasi publik dan mana yang dikategorikan dalam informasi yang dikecualikan.

Informasi dalam pemeliharaan Badan Pertanahan Nasional yang sering menjadi sengketa pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat adalah informasi terkait data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah yang disebut dengan istilah warkah. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah, bahwa warkah adalah dokumen yang merupakan alat pembuktian data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran bidang tanah tersebut. Sengketa informasi yang berkaitan dengan suatu bidang tanah tersebut terjadi karena adanya ketentuan bahwa informasi tentang surat ukur, buku tanah beserta warkahnya termasuk informasi yang dikecualikan berdasarkan Perkabam Nomor 6 Tahun 2013.

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kanwil BPN Sumbar berpedoman kepada Perkabam Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan kemudian menolak untuk mengabulkan permohonan informasi oleh pemohon yaitu Drs. H. Syafril Dt. Garang M.Pd terkait informasi mengenai warkah. Menolak suatu permohonan informasi adalah hak setiap Badan Publik yang diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 17 UU KIP. Kanwil BPN Sumbar berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun

Sedangkan pihak pemohon beranggapan ia mempunyai kepentingan atas informasi terkait tanah ulayat yang bersinggungan dengan tanah negara berupa Hak Guna Usaha (HGU) oleh PT. Pelalu Raya. Informasi yang diminta oleh Drs. H. Syafril tersebut adalah bukti hak *erfpacht verponding afdelling* Nomor 330 atas nama Georg Erwin Oscar Krebs yang kini telah dikonversi menjadi Hak Guna Usaha nomor 20 Tahun 1993. Hal tersebut diminta pemohon sebagai alat bukti dalam mencocokkan data fisik dan data yuridis bidang tanah yang

bersinggungan dengan bidang tanah ulayat dari pihak pemohon. Sengketa Informasi mengenai warkah ini dimintakan penyelesaiannya kepada lembaga negara yang berwenang menyelesaikan sengketa informasi publik yaitu Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat dengan Nomor Perkara 003/PTSN-PS/KISB/V/2015.

Berdasarkan Putusan Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat Nomor 003/PTSN-PS/KISB/V/2015 Majelis Komisioner memberikan putusan kepada Pemohon bahwa informasi yang dimintakan terkait warkah adalah informasi yang terbuka bagi pemohon yang bersifat ketat dan terbatas dengan memberikan salah satu pertimbangan berdasarkan ketentuan Pasal 187 ayat (1) dan (2) Perkaban Nomor 3 Tahun 1997 tentang PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Memperhatikan hal diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan ingin mengetahui bagaimanakah peran dari Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat dalam proses penyelesaian sengketa informasi mengenai warkah dan bagaimana proses penyelesaian sengketa informasi publik mengenai warkah pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat. Oleh sebab itu penulis mencoba mengkaji permasalahan **“Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Mengenai Warkah pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah yang meliputi:

1. Bagaimanakah Tugas dan Fungsi dari Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat dalam Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Mengenai Warkah?
2. Bagaimanakah Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Mengenai Warkah pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat serta Apa Saja Kendala dalam Proses Penyelesaian Sengketa Informasi tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana Tugas dan Fungsi dari Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat dalam proses penyelesaian sengketa informasi mengenai warkah.
2. Untuk mengetahui bagaimana Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Mengenai Warkah pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis
 - a. Untuk menambah pengetahuan penulis baik di bidang hukum umum maupun dibidang hukum administrasi negara, khususnya di

bidang Warkah Pendaftaran Tanah dan Hukum Acara pada Komisi Informasi.

- b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk tulisan.
- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis di perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat.

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca tentang proses penyelesaian sengketa informasi publik di bidang pertanahan dalam upaya mengakses informasi warkah khususnya bagi Pemerintah dan masyarakat. Serta penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai keterbukaan informasi publik di Provinsi Sumatera Barat.

E. Metode Penelitian

Guna memperoleh data yang kongkrit sebagai bahan dalam penelitian skripsi ini, maka metode yang digunakan adalah:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu suatu pendekatan dimana penulis melihat dan mengkaji norma hukum terhadap fakta-fakta dan kejadian yang terjadi pada masyarakat untuk memperoleh

informasi dan data.⁵ Khususnya berkenaan dengan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Mengenai Warkah pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat. Pada tingkat perkembangan peradaban ilmu hukum seperti sekarang ini, mulai berkembang dengan pesatnya suatu cabang disiplin hukum yang secara sistematis dan intensif melakukan kajian terhadap aspek-aspek sosial (dari) hukum, yang kemudian lebih dikenal dengan studi hukum dan masyarakat. Di satu sisi, perkembangan yang demikian lebih dilatarbelakangi oleh suatu kebutuhan dimana hukum lebih dipandang dapat menjalankan fungsi-fungsinya sebagai “perekayasa sosial”, yang dengan demikian ia membutuhkan kehadiran ilmu-ilmu dasarnya seperti antropologi, psikologi, dan khususnya sosiologi⁶.

2. Sifat Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu memberikan gambaran umum tentang fakta-fakta yang terjadi pada objek penelitian, tidak menggunakan angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat berdasarkan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang diperoleh pada objek penelitian yang memberikan gambaran secara detil mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.

⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 133.

⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm.75.

3. Jenis dan Sumber Data

A. Jenis Data

Data yang dikumpulkan meliputi:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui wawancara dengan Komisioner Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat dan para pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa informasi mengenai warkah tanah.

2. Data Sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian pustaka terhadap sumber data sekunder berupa:

a. Bahan hukum primer

Bahan Hukum Primer yaitu semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
 7. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 8. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Operasional
 9. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik
 10. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang keterangannya mengenai peraturan perundang-perundangan,

berbentuk buku-buku ditulis sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder agar memperoleh informasi yang berkaitan erat dengan yang akan diteliti.

B. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini ada dua, yaitu:

1. Penelitian Kepustakaan (*Lybrary Research*)

Data yang penulis gunakan dalam penelitian ini bersumber dari buku-buku yang terdapat di Perpustakaan, antara lain:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Padang

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Selain dari buku-buku yang terdapat di perpustakaan, data-data yang digunakan dalam penelitian juga bersumber dari lapangan berupa wawancara pada Kantor Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat.

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

- a. Wawancara

Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Wawancara dilakukan dengan jalan komunikasi yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden) baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah semi terstruktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari para responden. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan Komisioner Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat, Mediator serta Panitera Pengganti Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat serta penulis juga melakukan wawancara dengan PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) Kanwil BPN Provinsi Sumatera Barat.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”. Menurut Ole R. Holsti sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto, “*content analysis*” adalah sebuah teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi dengan

mengidentifikasi secara sistematis dan obyektif karakteristik khusus kedalam sebuah teknik. Dalam hal ini, penulis berusaha mendeskripsikan isi yang terdapat dalam suatu peraturan, mengidentifikasinya, dan mengkompilasi data-data terkait dengan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Mengenai Pendaftaran Tanah pada Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat.

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka penulis akan memilih dan memperbaiki susunan data untuk selanjutnya dilakukan pengeditan data agar diperoleh data sehingga siap pakai untuk dianalisis.

b. Teknik Analisis Data

Analisa data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data. Setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus-rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai

permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.

