

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu upaya untuk menciptakan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pertanahan ialah dengan memberlakukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagai pengganti dari hukum yang sebelumnya yaitu hukum perdata barat yang bersumber dari *Burgerlijk Wetboek* dan hukum adat. Salah satu tujuan dari UUPA ialah menciptakan kepastian hukum yaitu dengan meletakkan dasar-dasar mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya untuk memberikan kepastian hukum.¹ Adanya jaminan kepastian hukum diakomodir dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yakni “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Sebagai upaya yang berkelanjutan dalam mewujudkan kepastian hukum sebagaimana perintah UUPA, pemerintah membuat Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/1997) yang mengatur lebih rinci terkait penyelenggaraan pendaftaran hak-hak atas tanah. PP 24/1997 mengatur pendaftaran tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah Negara.

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, h. 64.

PP 24/1997 diterbitkan untuk menyempurnakan peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya disebut PP 10/1961). Salah satu penyempurnaan yang dimaksud dalam PP 24/1997 ialah adanya pengaturan mengenai asas-asas yang harus diterapkan dalam pendaftaran tanah yaitu “Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka” sebagaimana dimaksud Pasal 2 PP 24/1997, berbeda halnya dengan PP 10/1961 yang tidak mencantumkan asas-asas tersebut dalam pasal-pasalny.

Adanya Pasal 2 PP 24/1997 menjadi penegas bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah wajib dilakukan secara terbuka. Makna dari asas terbuka dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 PP 24/1997 yaitu data pendaftaran tanah harus dirawat secara terus menerus dan berkesinambungan oleh Kantor Pertanahan sehingga sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat memiliki akses setiap saat untuk mengetahui atau memperoleh data tersebut secara benar.

Selain menciptakan kepastian hukum, tujuan pendaftaran tanah lainnya ialah sebagai fungsi informasi, tidak hanya bagi pemerintah namun bagi masyarakat luas. Sebagaimana diatur pada Pasal 3 huruf b PP 24/1997 yakni “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 sudah terdaftar”. Pasal 4 ayat (2) pun menegaskan “Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data

fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum”. Hal ini menunjukkan bahwa data yuridis dan data fisik sebagai bagian dokumen pendaftaran tanah bersifat terbuka dan dapat diketahui oleh umum karena memiliki fungsi informasi.

Sebagai dokumen yang dapat diketahui umum, Pasal 33 ayat (1) PP 24/1997 mengatur bahwa “Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama”. Menurut Penjelasan Pasal 33 Ayat (1) PP 24/1997, “Karena pada dasarnya terbuka bagi umum dokumen yang dimaksud ayat ini disebut daftar umum”. Selanjutnya melalui Pasal 34 PP 24/1997 diatur bahwa:

- (1) Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah.
- (2) Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

Hal ini menunjukkan terdapat perbedaan sifat dalam hal penyajian data fisik dan data yuridis sebagai bagian dari informasi HGU Perkebunan Kelapa Sawit.

Melalui Penjelasan Pasal 34 dijelaskan :

Ayat (1)

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.

Ayat (2)

Daftar nama sebenarnya tidak memuat keterangan mengenai tanah, melainkan memuat keterangan mengenai orang perseorangan

atau badan hukum dalam hubungan dengan tanah yang dimilikinya. Keterangan ini diperlukan oleh instansi-instansi Pemerintah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

Merujuk pada definisi data fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP 24/1997 “adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya”. Kemudian definisi data yuridis berdasarkan Pasal 1 angka 7 PP 24/1997 “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.” Dengan demikian PP 24/1997 mengatur secara berbeda untuk data yuridis dan data fisik yang memuat peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah memiliki sifat terbuka sementara data yuridis dan data fisik yang memuat daftar nama hanya dapat diberikan kepada instansi pemerintah untuk pelaksanaan tugasnya atau dengan kata lain tidak terbuka untuk umum.

Selain PP 24/1997 terdapat pula Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut Permen Agraria No.7/2017) yang menjelaskan dalam Pasal 61 ayat (1):

“Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui keterangan tentang data fisik dan data yuridis tanah Hak Guna Usaha meliputi:

- a. Subyek pemegang Hak Guna Usaha;
- b. Letak dan luas Hak Guna Usaha;
- c. Peta Bidang Tanah Hak Guna Usaha; dan/atau
- d. Jenis penggunaan atau pemanfaatan (komoditi) tanah Hak Guna Usaha.”

Beranjak dari aturan yang sudah ada, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian pada tanggal 6 Mei 2019 menerbitkan Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 yang substansinya mengatur tiga hal berikut :

Pertama, kepada Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI), Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) dan Seluruh Perusahaan Sawit agar melindungi data atau informasi kelapa sawit yang bersifat strategis;

Kedua, memerintahkan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah untuk mengecualikan data/informasi hak guna usaha (HGU) perusahaan sawit dari jenis informasi yang dapat diakses oleh publik;

Ketiga, memerintahkan kepada kementerian dan perusahaan agar tidak bekerjasama atau membuat kesepakatan dengan organisasi masyarakat sipil dalam hal pemberian informasi HGU perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

Melalui surat edaran tersebut, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menyatakan seluruh bagian dokumen Hak Guna Usaha perkebunan kelapa sawit adalah dokumen yang bersifat rahasia dan dikecualikan dari informasi yang dapat diberikan kepada publik. Namun jika merujuk ketentuan dalam PP 24/1997, data yuridis dan data fisik HGU terbagi atas dua sifat yang berbeda. Sebab data yuridis dan data fisik yang memuat peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah secara tegas memiliki sifat yang terbuka sementara data yuridis dan data fisik HGU yang memuat daftar nama bersifat dikecualikan dari publik.

Di sisi lain, pada tahun 2017 Mahkamah Agung dalam Putusan No. 121/K/TUN/2017 yang memeriksa permohonan keberatan atas Putusan Komisi Informasi Pusat No. 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, menyatakan dokumen administratif yang berhubungan dengan HGU tidak termasuk informasi yang

dikecualikan untuk dapat diberikan kepada publik. Dengan demikian substansi Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 tidak hanya bertentangan dengan PP 24/1997 namun juga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Agung No. 121/K/TUN/2017.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, maka penelitian ini akan mengkaji:

1. Keabsahan Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 pasca Putusan Mahkamah Agung No. 121K/TUN/2017.
2. Akibat hukum Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 pasca Putusan Mahkamah Agung No. 121K/TUN/2017.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini ialah :

1. Menjelaskan dan menganalisis keabsahan Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 pasca Putusan Mahkamah Agung No. 121K/TUN/2017.
2. Menjelaskan dan menganalisis akibat hukum Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No.

TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 pasca Putusan Mahkamah Agung No. 121K/TUN/2017

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai melalui penelitian ini yaitu:

1. Hasil penelitian dapat dimanfaatkan sebagai rujukan pengembangan ilmu hukum khususnya dalam ruang lingkup hukum administrasi.
2. Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pemerintah dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam hal keterbukaan informasi publik.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Penulis menggunakan tipe penelitian normatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, serta doktrin hukum sebagai dasar untuk menjawab persoalan hukum.² Jika dikaitkan dengan penelitian ini, maka penulis menggunakan perangkat hukum seperti UUPA, PP 24/1997, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan beberapa peraturan turunannya untuk menjawab isu hukum terkait kedudukan dokumen HGU apakah sebagai dokumen yang bersifat terbuka atau dokumen yang bersifat rahasia dan dikecualikan dari publik. Kebenaran yang ingin dicapai adalah kebenaran berdasarkan logika hukum dengan didasarkan pada aspek normatifnya.³ Artinya sesuatu dapat dikatakan benar apabila sesuai dengan aturan hukumnya. Sehingga penelitian ini akan menganalisa terhadap berbagai peraturan

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2011, h.11.

³ Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, h. 47.

perundang-undangan yang berkaitan dengan informasi HGU dan keterbukaan informasi publik.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan tipe penelitian normatif yang digunakan dalam penulisan ini, penulis akan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) ialah suatu pendekatan yang umumnya digunakan dalam suatu penelitian normatif yang dilakukan dengan menelaah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema utama suatu penelitian.⁴ Aturan hukum akan dianalisis secara *comprehensive* yaitu melihat keterkaitan antara norma hukum satu dengan yang lainnya; *all-inclusive* yaitu norma hukum tersebut berkesesuaian dan mampu menyelesaikan masalah hukum yang terjadi; *systematic* artinya norma hukum tersebut harus dilihat secara hierarkis.⁵

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan dengan bertitik tolak pada doktrin-doktrin dan prinsip-prinsip yang berkembang dalam ilmu hukum.⁶ Melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) penulis akan merujuk pada konsep pendaftaran tanah, konsep legalitas yang ditinjau dari wewenang, prosedur, dan substansi, dan konsep keterbukaan informasi publik yang berlaku di Indonesia.

Pendekatan kasus (*case approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan memahami *ratio decidendi* atau alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim

⁴ *Ibid*, h. 302.

⁵ *Ibid*, h. 3.

⁶ *Ibid*, h. 177.

untuk sampai kepada putusannya.⁷ Jika dikaitkan dengan penulisan ini maka penulis akan menelaah putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang memutus dan mengadili perkara terkait informasi HGU dan keterbukaan informasi publik.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penulisan ini menggunakan sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hierarki.⁸ Sumber bahan hukum primer yang digunakan penulis ialah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran HGU dan keterbukaan informasi publik.

Kemudian yang menjadi sumber bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang diperoleh dari beberapa buku, jurnal, pendapat ahli, kasus-kasus hukum, serta berita yang berkaitan dengan informasi HGU dan keterbukaan informasi publik sebagai topik penulisan skripsi ini.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelusuran bahan hukum primer dan sekunder yang dibutuhkan. Selanjutnya dilakukan analisis terhadap teori-teori yang berkembang, pendapat ahli, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan kedudukan Informasi HGU dan keterbukaan informasi publik sebagai topik penulisan.

⁷ *Ibid*, h. 158.

⁸ *Ibid*, h. 392.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan melalui interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis peraturan perundang-undangan, yang disertai dengan studi kepustakaan terhadap beberapa buku, jurnal, pendapat ahli, kasus hukum, serta berita yang selanjutnya oleh penulis akan dianalisis relevansinya dengan rumusan masalah yang ada.

Interpretasi gramatikal dilakukan dengan menafsirkan ketentuan undang-undangan menurut bahasa, susunan kata, atau bunyinya.⁹ Kemudian interpretasi sistematis ialah penafsiran yang dilakukan dengan menafsirkan suatu undang-undang dengan menghubungkannya pada aturan hukum lain sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.¹⁰ Sehingga melalui dua interpretasi tersebut akan memberikan penulisan yang sistematis dan memiliki kesimpulan berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Penulisan skripsi ini akan membahas empat bab yang masing-masing bab terdiri dari pembahasan akan memperjelas ruang lingkup permasalahan yang sedang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab adalah sebagai berikut :

Bab I, sebagai pendahuluan akan menguraikan latar belakang masalah sebagai landasan penulisan skripsi ini. Pada pembahasan Bab I penulis akan melihat substansi Surat Edaran Kementerian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 dikaitkan dengan substansi PP 24/1997

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008, h. 171.

¹⁰ *Ibid*, h. 172.

dan asas keterbukaan sebagai salah satu upaya kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh UUPA.

Bab II, akan menguraikan rumusan masalah yang pertama yaitu keabsahan produk hukum Surat Edaran Kementerian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 yang dibuat setelah Putusan Mahkamah Agung No. 121K/TUN/2017. Indikator keabsahan surat edaran tersebut akan dikaji berdasarkan konsep diskresi yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administras Pemerintahan.

Bab III, akan dijelaskan rumusan masalah yang kedua yaitu akibat hukum Surat Edaran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 pasca Putusan Mahkamah Agung No. 121K/TUN/2017. Akibat hukum nantinya akan menunjukkan bagaimana kedudukan informasi HGU apakah sebagai informasi yang terbuka untuk publik atau sebagai informasi yang dikecualikan, dengan pertimbangan untuk melindungi kepentingan sektor kelapa sawit yang bernilai strategis terhadap ketahanan ekonomi nasional.

Bab IV, sebagai Penutup akan memuat kesimpulan dari pembahasan yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya. Serta memuat pula saran sebagai rekomendasi penulis atas isu hukum yang menjadi pembahasan dalam skripsi ini.