
ANALISIS YURIDIS DASAR PERTIMBANGAN HAKIM DALAM PENYELESAIAN SENGKETA INFORMASI PUBLIK

(Studi Putusan PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT)

Tita Shabrina

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
tita.shabrina.ts@gmail.com

Tamsil

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
Tamsil@unesa.ac.id

Abstrak

Penyelesaian sengketa informasi publik di PTUN merupakan proses adjudikasi litigasi dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan PERMA RI Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan. Proses penyelesaian sengketa informasi publik di PTUN melalui acara pemeriksaan sederhana, sehingga argumentasi dalam mengambil putusan hanya mengikuti putusan sebelumnya. Padahal dalam putusan pengadilan harus memuat argumentasi atau alasan hakim dalam suatu pertimbangan hukum yang dikenal dengan istilah *ratio decidendi*. *Ratio Decidendi* oleh Hakim termasuk Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk mencapai putusan yang memenuhi rasa keadilan bagi para pihak dan masyarakat pertimbangan hakim menjadi dasar pengambilan putusan. Permasalahan yang diambil dalam penelitian ini adalah (1) Apa dasar pertimbangan hakim pada Putusan PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT tentang penyelesaian Sengketa Informasi Publik antara FWI (Forest Watch Indonesia) dan Kementerian ATR/BPN (Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) dan (2) Bagaimana akibat hukum dari Putusan Hakim PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT tentang penyelesaian Sengketa Informasi Publik antara FWI (Forest Watch Indonesia) dan Kementerian ATR/BPN (Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)

Kata Kunci: Sengketa Informasi Publik, PTUN, Pertimbangan Hakim.

Abstract

Dispute resolution of publik information openness in the State Administration Court is a litigation adjudication process governed by Act No. 14 of 2008 on Publik Informatton Openness and PERMA RI No, 2 of 2011 on the Procedures for Dispute Resolution of Publik Information Openness in Court. Resolving process of publik information disputes at PTUN through a simple examination event, so that the argument in making a court verdict is simply to follow the previous once. While the court has decision, it must has arguments issue or legal reasoning in consideration known as ratio decidendi. Court verdict must contain a judge's argument or reason in a law consideration known as a ratio decidenci. Judge's ratio decidenci included judge's Pengadilan Tata Usaha Negara must be based on legislation ordinance. To reach the decision filling a justice for many sides and societies general. Problems were taken in this study is (1) What is the basis of legal argumentation of the judge on PTUN decision Number : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT regarding the resolution of Publik Information Disputes between FWI and the Ministry of ATR/BPN and (2) How the law consequences of PTUN Judge Decision Number : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT regarding the resolution of Publik Information Disputes between FWI and the Ministry of ATR/BPN

Keywords: *Publik Information Disputes, PTUN, Judge Considerations.*

PENDAHULUAN

Hak memperoleh informasi merupakan Hak Asasi Manusia. Selain itu keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri dari negara demokratis. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) sebagai dasar Negara Republik Indonesia telah menjamin pengakuan hak warga negara untuk mengakses informasi. Tertulis dalam Pasal 28 Huruf F UUD NRI 1945 bahwa : “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang dalam rangka pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting ketahanan nasional. Tanpa informasi, manusia tidak akan mampu mengambil keputusan terhadap suatu hal. Sebaliknya, dengan informasi yang memadai, manusia akan mampu memberikan pertimbangan untuk mengambil keputusan secara rasional. Maka dari itu, informasi sebagai kebutuhan dasar manusia haruslah dapat diperoleh dengan mudah oleh setiap orang. Terkait keterbukaan informasi dalam konteks informasi publik, pembahasan akan mengerucut pada informasi yang dikelola oleh lembaga atau badan publik.

Hak atas informasi tidak saja merupakan hak asasi melainkan juga hak konstitusional rakyat Indonesia. Esensi dari pengakuan ini adalah bahwa hak atas informasi sebenarnya merupakan hak yang melekat pada diri setiap manusia baik sebagai warga negara maupun sebagai pribadi. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sejak 30 April 2008 dan mulai berlaku setelah dua tahun diundangkan, tepatnya 30 April 2010. UU KIP adalah undang-undang yang memberikan jaminan terhadap semua orang untuk memperoleh informasi publik dalam rangka mewujudkan serta meningkatkan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan negara, baik pada tingkat pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan negara maupun pada tingkat pelibatan masyarakat

dalam proses pengambilan kebijakan public (Nunuk Febrianingsih, 2012).

Sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi yang mengharuskan penyelenggara negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara, maka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Keterbukaan Informasi diatur mengenai hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggara negara secara berimbang. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan haknya untuk memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggara negara. Kebebasan menggunakan hak tersebut haruslah disertai dengan tanggung jawab untuk mengemukakan fakta dan kejadian yang sebenarnya dengan menaati dan menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum serta hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Setiawan et al., 2013).

Melalui keterbukaan informasi dalam setiap aspek penyelenggaraan negara akan mampu mendorong partisipasi rakyat dalam pembangunan. Hanya dengan pemerintahan yang terbuka maka akan terbangun legitimasi dan kepercayaan publik. Legitimasi dan kepercayaan publik yang tinggi akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 2 yang dimaksud :

“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/atau penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik”.

Dari definisi tersebut diketahui bahwa informasi publik yang berkaitan dengan penyelenggara atau penyelenggaraan negara maupun badan publik lainnya merupakan kewenangan dari suatu badan publik. Maka Informasi publik yang terkait dengan kepentingan publik seharusnya dapat dengan mudah diakses oleh rakyat.

Salah satu informasi publik berkaitan dengan kepentingan publik adalah informasi terkait pertanahan. Tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Maka, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Adapun ruang dalam pengertian yuridis, yang terbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang, lebar, dan tinggi yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang(Santoso, 2012).

Kewenangan negara untuk menyelenggarakan hak-hak perorangan atas penggunaan tanah salah satunya adalah Hak Guna Usaha (HGU). HGU secara spesifik diatur dalam Pasal 28 sampai Pasal 34 UUPA. Pasal 2 sampai Pasal 18 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dalam Pasal 14 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 menambahkan guna usaha perkebunan (Salle, 2011).

HGU merupakan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh badan publik dan dibutuhkan masyarakat dalam rangka partisipasi dalam reforma agraria dan penyelesaian konflik agraria. Pemberian atau pencabutan HGU bukan semata-mata urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) dengan badan usaha. Pemberian atau pencabutan izin HGU merupakan kebijakan publik yang dihasilkan oleh badan publik sehingga berkaitan erat dengan

kehidupan masyarakat. Melalui putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, kegiatan usaha perkebunan baru bisa dilaksanakan apabila telah memenuhi Izin Usaha Perkebunan dan Izin HGU.

Informasi publik dapat diberikan melalui permohonan informasi publik. Namun, terhadap keterbukaan informasi publik, bukan berarti semua informasi bisa diberikan. Terdapat beberapa informasi yang dikecualikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 Huruf a sampai j UU KIP. Dimana setiap ada gugatan perihal informasi yang dikecualikan, dilakukan pengujian konsekuensi terhadap informasi yang diajukan oleh pemohon. Pengujian konsekuensi ini termasuk mempertimbangkan apakah informasi yang dimaksud termasuk informasi yang terbuka atau yang dikecualikan. Dengan adanya informasi yang dikecualikan maka hak untuk mengakses informasi pada badan publik selain menjadi Hak Asasi Manusia, juga sekaligus sebagai perlindungan hak atas privasi, sebagai informasi yang dikecualikan.

UU KIP memberikan hak kepada Badan Publik untuk menolak memberikan informasi dengan alasan substansial maupun dengan alasan procedural (Subagiyo, Henri, 2009). Penolakan dengan alasan substansial, dimaksudkan untuk jenis informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU KIP. Penolakan berdasarkan alasan procedural ditujukan untuk jenis informasi terbuka, namun tata cara pemberian informasi telah diatur melalui suatu peraturan perundang-undangan.

Secara eksplisit tidak ditemui ketentuan yang mengatur bahwa dokumen pertanahan adalah dokumen rahasia. Meskipun ada ketentuan yang menyatakan bahwa dokumen-dokumen yang digunakan sebagai dasar pendaftaran tanah adalah dokumen negara, tidaklah dapat ditafsirkan bahwa dokumen tersebut secara otomatis adalah dokumen rahasia. Pembatasan atau pengecualian yang diatur dalam regulasi lebih bersifat procedural daripada substansial, dimana diperlukan izin Kepala Kantor Wilayah kepada pemegang hak yang bersangkutan dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen pendaftaran tanah yang menjadi dasar pembukaan hak atas namanya(Pasal 192 Ayat (4) Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1997).

Dalam keterbukaan informasi publik dapat terjadi sengketa informasi publik. Sengketa informasi muncul ketika badan publik dan pengguna informasi berkaitan dengan hak-hak memperoleh informasi dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan yang berkaitan dengan keterbukaan informasi publik. Sengketa informasi publik dapat diselesaikan melalui upaya penyelesaian sengketa informasi publik melalui komisi informasi.

Modalitas untuk menjalankan keterbukaan informasi sudah hampir dikatakan cukup. Mulai dari pembentukan Komisi Informasi, pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), hingga aturan teknis terkait keterbukaan informasi publik. Namun hingga 5 tahun UU KIP efektif berlaku, belum juga menunjukkan performa yang dapat dibanggakan. Badan publik masih terlihat kesulitan dalam menerapkan keterbukaan. Hal ini terlihat dari masih banyaknya jumlah sengketa informasi yang harus diselesaikan oleh KI Pusat (Rosalina, 2015).

Dalam lima tahun terakhir, sengketa informasi publik sudah terjadi di berbagai sektor. Data Komisi Informasi Pusat (2015) menunjukkan bahwa sengketa informasi paling banyak terjadi di sektor sumberdaya alam yaitu sebesar 29%, disusul sektor pendidikan 10%, dan sektor pelayanan publik 9%. Hal ini menandakan bahwa badan publik di sektor sumberdaya alam jauh lebih tertutup dibandingkan sektor lainnya. Hasil senada juga terdapat dari temuan masyarakat sipil yang menunjukkan tingginya angka ketertutupan informasi di sektor sumberdaya alam. Pada tahun 2014-2015, dari 975 permohonan informasi hanya 127 informasi yang diberikan (I. E. Al, 2015).

Salah satu kasus yang berkaitan dengan sengketa informasi publik adalah kasus antara Forest Watch Indonesia (FWI) dan Kementerian Agraria Tata Ruang dan/atau Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Mulanya Forest Watch Indonesia mengajukan permohonan Informasi Publik tertanggal 15 September 2015 ditujukan kepada Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kementerian ATR/BPN. Informasi yang dimohonkan berupa Daftar Dokumen Hak Guna Usaha untuk perkebunan Kelapa Sawit di Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Utara.

Hingga batas waktu dalam memberikan jawaban atas permohonan informasi tersebut telah berakhir, pihak Kementerian ATR/BPN tidak memberikan jawaban. FWI kemudian mengajukan keberatan melalui surat nomor 02/FWI/X/2015 tertanggal 5 Oktober 2015. Kemudian hingga batas waktu dalam memberikan tanggapan atas keberatan berakhir, termohon tidak memberikan tanggapan. Atas dasar tersebut pada tanggal 1 Desember 2015, FWI selaku pemohon mengajukan Permohonan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik ke Komisi Informasi Pusat dengan registrasi sengketa nomor : 057/XII/KIP-PS/2015.

Bahwa dalam proses penyelesaian sengketa telah dilaksanakan mediasi namun gagal sehingga dilanjutkan melalui proses adjudikasi nonlitigasi. Bahwa Kementerian ATR/BPN selaku pihak termohon telah mengajukan pengujian konsekuensi informasi publik nomor : 04/BA-100/VI/2016 atas pengecualian pemberian Nama Pemegang Izin HGU kepada pemohon. Berdasarkan putusan Komisi Informasi Pusat (KIP) Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, majelis komisioner memutuskan : 1. Mengabulkan permohonan pemohon, 2. Membatalkan hasil pengujian konsekuensi termohon dan 3. Menyatakan informasi daftar dokumen HGU sebagai informasi publik yang bersifat terbuka.

Kementerian ATR/BPN selanjutnya mengajukan permohonan keberatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada tanggal 9 Agustus 2016. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor putusan 2/G/KI/2016/PTUN-JKT menolak gugatan permohonan pemohon dan menguatkan putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015. Majelis Hakim PTUN berpendapat bahwa Putusan KIP telah tepat dan benar menurut hukum sehingga tidak ada alasan bagi majelis hakim PTUN untuk dapat membatalkan putusannya. Pihak Kementerian ATR/BPN yang merasa keberatan dengan putusan tersebut kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Namun dalam putusannya, MA kembali menolak permohonan kasasi dari pemohon Kementerian ATR/BPN. Berdasarkan Putusan MA Nomor 121-K/TUN/2017, *judex juris* MA berpendapat bahwa *judex factie* telah tepat menerapkan hukum dimana informasi yang dimohonkan kepada Pemohon Kasasi berupa dokumen administratif yang berhubungan

dengan HGU tidak termasuk informasi yang dikecualikan untuk dapat diberikan kepada publik sebagaimana dimaksud Pasal 11 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Sampai saat ini, informasi terkait HGU kelapa sawit belum terbuka bagi publik, dapat dibuktikan dari terbitnya surat deputi bidang koordinasi pangan dan pertanian kementerian perekonomian nomor TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019. Padahal keterbukaan informasi terkait HGU memiliki peran besar dalam memperbaiki proses pemberian HGU. Konflik agraria yang dipicu oleh tumpang tindihnya peta lahan akan bisa dihindari dengan adanya keterbukaan informasi. Ketidakpatuhan pemerintah terkait putusan informasi HGU hanya menimbulkan ketidak pastian hukum.

Berdasarkan alasan tersebut penulis tertarik untuk menganalisis putusan tersebut dalam sebuah skripsi berjudul “Analisis Yuridis Dasar Pertimbangan Hakim Pada Penyelesaian Sengketa Informasi Publik (Studi Putusan PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT).”

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Sebagai ilmu normatif, ilmu hukum memiliki cara kerja yang khas yakni *sui generis*. *Sui Generis* dalam peristilahan hukum adalah ilmu hukum merupakan ilmu jenis sendiri dalam hal cara kerja dan sistem ilmiah (Mahmud Marzuki, 2005). Berdasarkan pada subyek dan jenis masalah yang ada, maka dalam penelitian ini akan digunakan metode penelitian *library research* atau penelitian kepustakaan. Mengenai penelitian semacam ini lazimnya juga disebut “*Legal Research*” atau “*Legal Research Instruction*” (Soekanto, 2006).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang didalamnya terdapat bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan permasalahan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didalamnya terdapat bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan

yang berlaku dan terkait dengan permasalahan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Borgerlijk Wetboek Voor Indonesie* atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Keterbukaan Informasi, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelesaian Sengketa Informasi di Pengadilan, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, Putusan Komisi Informasi Pusat Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 2/G/KI/2016/PTUN-JKT. Selain itu, terdapat bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang bersumber selain dari peraturan perundang-undangan seperti yang diperoleh dari kepustakaan yaitu literatur hukum, jurnal hukum, tesis hukum, makalah hukum, Putusan KIP No. 057/XII/KIP-PS-M-A/2015 dan Putusan PTUN Jakarta No. 2/G/KI/2016/PTUN-JKT.

Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan adalah dengan cara menggali kerangka berfikir menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum yang bersangkutan. Kemudian bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan secara sistematis, diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara kompeherensif (Fajar 2009).

Pengelolaan bahan dalam penelitian hukum normative dilakukan dengan cara melakukan seleksi bahan hukum yang ada, kemudian melakukan

klarifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis, tentu saja hal tersebut dilakukan secara logis, dalam artian saling berkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kasus Posisi

Salah satu kasus yang berkaitan dengan sengketa informasi publik adalah kasus antara *Forest Watch Indonesia* (FWI) dan Kementerian Agraria Tata Ruang dan/atau Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Mulanya Forest Watch Indonesia mengajukan permohonan Informasi Publik tertanggal 15 September 2015 ditujukan kepada Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kementerian ATR/BPN. Informasi yang dimohonkan berupa Daftar Dokumen Hak Guna Usaha untuk perkebunan Kelapa Sawit di Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Utara.

Hingga batas waktu dalam memberikan jawaban atas permohonan informasi tersebut telah berakhir, pihak Kementerian ATR/BPN tidak memberikan jawaban. FWI kemudian mengajukan keberatan melalui surat nomor 02/FWI/X/2015 tertanggal 5 Oktober 2015. Kemudian hingga batas waktu dalam memberikan tanggapan atas keberatan berakhir, termohon tidak memberikan tanggapan. Atas dasar tersebut pada tanggal 1 Desember 2015, FWI selaku pemohon mengajukan Permohonan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik ke Komisi Informasi Pusat dengan registrasi sengketa nomor : 057/XII/KIP-PS/2015.

Bahwa dalam proses penyelesaian sengketa telah dilaksanakan mediasi namun gagal sehingga dilanjutkan melalui proses adjudikasi nonlitigasi. Bahwa Kementerian ATR/BPN selaku pihak termohon telah mengajukan pengujian konsekuensi informasi publik nomor : 04/BA-100/VI/2016 atas pengecualian pemberian Nama Pemegang Izin HGU kepada pemohon. Berdasarkan putusan Komisi Informasi Pusat (KIP) Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, majelis komisioner memutuskan : 1. Mengabulkan permohonan pemohon, 2. Membatalkan hasil pengujian konsekuensi termohon dan 3.

Menyatakan informasi daftar dokumen HGU sebagai informasi publik yang bersifat terbuka.

Kementerian ATR/BPN selanjutnya mengajukan permohonan keberatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada tanggal 9 Agustus 2016. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor putusan 2/G/KI/2016/PTUN-JKT menolak gugatan permohonan pemohon dan menguatkan putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015. Majelis Hakim PTUN berpendapat bahwa Putusan KIP telah tepat dan benar menurut hukum sehingga tidak ada alasan bagi majelis hakim PTUN untuk dapat membatalkan putusannya. Pihak Kementerian ATR/BPN yang merasa keberatan dengan putusan tersebut kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Namun dalam putusannya, MA kembali menolak permohonan kasasi dari pemohon Kementerian ATR/BPN. Berdasarkan Putusan MA Nomor 121-K/TUN/2017, *judex juris* MA berpendapat bahwa *judex factie* telah tepat menerapkan hukum dimana informasi yang dimohonkan kepada Pemohon Kasasi berupa dokumen administratif yang berhubungan dengan HGU tidak termasuk informasi yang dikecualikan untuk dapat diberikan kepada publik sebagaimana dimaksud Pasal 11 Ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Penulis perlu meneliti lebih lanjut mengenai dasar pertimbangan hakim Pada Putusan PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT dan bagaimana akibat hukum dari Putusan Hakim PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT tentang penyelesaian Sengketa Informasi Publik antara FWI (Forest Watch Indonesia) dan Kementerian ATR/BPN (Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional).

Dasar Pertimbangan Hakim pada Putusan PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT tentang penyelesaian Sengketa Informasi Publik antara FWI (Forest Watch Indonesia) dan Kementerian ATR/BPN (Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan sebuah institusi Peradilan di bawah Mahkamah Agung (MA). Dengan adanya Undang-Undang KIP dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian

Sengketa Informasi Publik di Pengadilan, kewenangan PTUN ikut bertambah khususnya dalam mengadili Sengketa Informasi Publik (SIP). Dalam PTUN, tepatnya dalam Pasal 7 Ayat (1) PERMA Nomor 2 Tahun 2011 majelis hakim melakukan pemeriksaan secara sederhana hanya terhadap putusan komisi informasi, berkas perkara serta permohonan keberatan serta jawaban atas keberatan tertulis dari para pihak. Setelah pemeriksaan yang dipandang perlu oleh Majelis Hakim selesai maka Majelis Hakim segera Memutus Perkara tersebut.

Seorang hakim PTUN dalam membuat putusan pengadilan wajib menyertakan argumentasi atau alasan hakim dalam bentuk pertimbangan hukum. Hakim dalam merumuskan dan Menyusun pertimbangan hukum harus cermat, sistematis dan dengan Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Pertimbangan disusun dengan cermat artinya pertimbangan hukum tersebut harus lengkap berisi fakta, peristiwa, fakta hukum, perumusan fakta hukum, penerapan norma hukum baik dalam hukum positif, hukum kebiasaan, yurisprudensi serta teori hukum lain yang dipergunakan sebagai argumentasi(alasan) atau dasar hukum dalam putusan hakim tersebut. Menurut Sudikno Mertokusumo, pertimbangan hukum disusun dengan sistematis artinya runtut mulai dari kewenangan peradilan sampai dengan biasa perkara dibebankan (Mertokusumo, 2002). M Yahya Harahap menjelaskan bahwa:

“Dapat dikatakan Pertimbangan hakim merupakan jiwa dan intisari putusan. Pertimbangan berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara”(Harahap, 2004).

Terdapat beberapa hal yang perlu dikaji dalam pengambilan dasar hukum pada pertimbangan hakim yang dibuat oleh majelis hakim pada putusan PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT. Pada bab ini akan dijabarkan pembahasan terkait dasar pertimbangan hukum majelis hakim PTUN yang ada di dalam putusan dan mengambil kesimpulan tentang akibat hukum yang ditimbulkan dari pengambilan putusan hakim PTUN. Sehingga mengetahui apakah putusan sesuai dengan unsur penegakan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan baik bagi pihak pemohon dan termohon.

Hakim PTUN dalam penyelesaian sengketa informasi publik antara FWI dengan Kementerian ATR/BPN telah menjatuhkan putusan dengan Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT pada tanggal 23 Desember 2016. Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik pada tingkat pertama dengan acara sederhana antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai Pemohon Keberatan dan Forest Watch Indonesia sebagai Termohon Keberatan, dalam putusannya sebagai berikut :

1. Menolak Permohonan Pemohon Keberatan;
2. menguatkan Putusan Komisi Informasi KIP Pusat Republik Indonesia, Nomor : 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, tanggal 22 Juli 2016 ;
3. Menghukum pemohon keberatan untuk membayar biaya perkara ini yang diperhitungkan sebesar Rp 218.000,- (Dua ratus delapan belas ribu rupiah)
4. bahwa Putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS/2015 telah tepat dan benar menurut hukumnya sehingga tidak ada alasan bagi Majelis Hakim PTUN Jakarta untuk dapat membatalkannya sehingga terhadap permohonan keberatan yang demikian haruslah dinyatakan ditolak.

Dalam putusannya hakim PTUN menggunakan pertimbangan hukum sebagai berikut :

1. Menimbang bahwa maksud dan tujuan keberatan keberatan yang diajukan oleh pemohon keberatan / dahulu termohon informasi sebagaimana telah terurai dalam duduk perkara diatas;
2. Menimbang bahwa pemohon keberatan telah mengajukan permohonan keberatan atas putusan KIP nomor: 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, Tanggal 22 Juli 2016 yang terdaftar dibawah register perkara nomor: 2/G/KI/2016/PTUN-JKT Tanggal 9 Agustus 2016;
3. Menimbang bahwa amar putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, Tanggal 22 Juli 2016 adalah sebagai berikut :
 1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;

2. Membatalkan hasil pengujian konsekuensi informasi publik nomor : 04/BA-100/VI/2016;
3. Menyatakan informasi yang dimohon pemohon berupa Daftar Dokumen Hak Guna Usaha(HGU) Perkebunan Kelapa Sawit yang masih berlaku sampai tahun 2016 di Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Utara yang memuat rincian informasi meliputi :
 - a. Nama pemegang izin HGU
 - b. Tempat atau Lokasi
 - c. Luas HGU yang diberikan
 - d. Jenis komoditi
 - e. Peta arial HGU yang dilengkapi titik koordinatSebagai informasi publik yang bersifat terbuka;
4. Memerintahkan termohon untuk memberikan informasi sebagaimana dimaksud dalam paragraph [iii] kepada pemohon sejak putusan ini berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).
4. Menimbang bahwa atas putusan KIP amar putusan di atas, termohon informasi dahulu sekarang pemohon keberatan telah mengajukan upaya hukum sebagaimana diatur dalam keterangan Pasal 47 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 dengan mendasarkan pada alasan keberatan pemohon keberatan sekarang dahulu termohon informasi didasarkan pada alasan sebagai berikut :
 1. Terhadap pendapat majelis komisioner angka 5 hal. 33 dan angka 10 hal. 34, alasan keberatan sbb :
 - a. Uraian angka 2-9 hal. 33-34 putusan Komisi Informasi Pusat merupakan perintah UUPA Pasal 28-4 dan PP Nomor 40/1996 tentang HGU, HGB, dan HP. Pada pasal 2-18 peraturan pelaksanaannya, yaitu Permen ATR/BPN Nomor 9/1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Permen ATR/BPN Nomor 3 /1999 tentang Pelimpahan

Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian HAT yang telah diganti dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 2/2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian HAT dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Maka dikeluarkannya Permen ATR/BPN Nomor 9/1999 dan Permen ATR/BPN Nomor 3 /1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian HAT yang telah diganti dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 2/2013 adalah perintah Undang-undang dan Peraturan Pemerintah bukan kebijakan dari termohon(Kementerian ATR/BPN)

- b. Keberatan atas pasal tersebut hanya dapat di uji materiil di Mahkamah Agung Republik Indonesia
2. Terhadap pendapat majelis komisioner angka 11-13 hal. 34-36, berkaitan dengan nama pemegang HGU yang termuat dalam data fisik yang ada pada dokumen HGU yang diterbitkan berdasarkan produk kebijaksanaan yang dibuat oleh termohon, pemohon keberatan dengan alasan sbb:
 - a. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya dapat diberikan kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dengan mengajukan permintaan yang menyebutkan keperluan tersebut dan permintaan tersebut dipenuhi setelah disetujui oleh Kepala Kantor Pertanahan, sebagaimana ketentuan yang diatur dalam :
 - 1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:
 - Pasal 1 Angka 6 : “*Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.*”

- Pasal 1 Angka 7 : *“Data yuridis 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.”*
- Pasal 34 Ayat (2) : *“Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya”*
- 2) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:
 - Pasal 191 Ayat (1) : *“Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya dapat diberikan kepada instansi pemerintah yang memerlukan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dengan mengajukan permintaan yang menyebutkan keperluan tersebut.”*
 - Pasal 191 Ayat (2) : *“Permintaan tersebut dipenuhi setelah disetujui oleh Kepala Kantor Pertanahan”*
- 3) Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan BPN :
 - Pasal 12 Ayat (4) huruf I : *“Informasi yang dikecualikan Buku Tanah, Surat Ukur, dan Warkahnya.”*
- b. Berkaitan berkaitan dengan data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, adalah perintah dari peraturan perUndang-undangan sebagaimana yang telah kami uraikan diatas dan kami selaku pelaksana dari peraturan perUndang-undangan tersebut.
- c. Apabila ada keberatan atas pasal-pasal dari Peraturan perUndang-undangan tsb, baik yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah maupun Permen Agraria/ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Ka BPN Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan BPN merupakan kewenangan dari uji materiil di Mahkamah Agung.
- 5. Menimbang bahwa merujuk pada ketentuan Pasal 4 Ayat (1)&(2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan, mensyaratkan bahwa apabila salah satu atau kedua belah pihak tidak menerima atas putusan KI dapat mengajukan keberatan secara tertulis ke Pengadilan yang berwenang dalam tenggang waktu 14 hari sejak salinan Putusan KI diterima oleh para pihak berdasarkan tanda bukti penerimaan jo. Merujuk pada bukti pertanda P-6 Salinan Putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS/2015 Tanggal 22 Juli 2016, sehingga secara formal pengajuan keberatan dari Termohon informasi/ Pemohon Keberatan dapat diterima.
- 6. Menimbang bahwa dalam persidangan untuk menguatkan dalil permohonan keberatan telah mengajukan alat bukti tertulis yang telah diberi meterai dan telah dicocokkan dengan asli atau salinannya di persidangan diberi tanda bukti P-1 – P-7, sedangkan pihak termohon telah mengajukan alat bukti tertulis yang telah diberi meterai dan telah dicocokkan dengan salinannya dipersidangan diberi tanda bukti T-A.01 – T-F.09, dan fc dokumen pendukung yang diberi tanda bukti T-01 – T-03.
- 7. Menimbang bahwa majelis hakim telah mempelajari putusan KIP Pusat Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015, tanggal 22 Juli 2016 vide bukti P-6=bukti T-E.01 dan telah mempelajari alasan keberatan termohon informasi/pemohon keberatan sebagaimana surat permohonannya tertanggal 9 Agustus

2016 perkara Nomor 2/G/KI/2016/PTUN-JKT.

8. Menimbang, bahwa dalam uraian permohonan keberatan sebagaimana dimaksud dalam permohonannya setelah dipelajari substansi perkara dan alasan keberatannya Majelis Hakim berpendapat bahwa Putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS/2015 telah tepat dan benar menurut hukumnya sehingga tidak ada alasan bagi Majelis Hakim PTUN Jakarta untuk dapat membatalkannya sehingga terhadap permohonan keberatan yang demikian haruslah dinyatakan ditolak.
9. Menimbang bahwa dengan telah ditolaknya permohonan keberatan maka merujuk pada ketentuan Pasal 110 Undang-undang 51/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5/1986 tentang PTUN terhadap biaya perkara dibebankan kepada pemohon keberatan yang besarnya sebagaimana dicantumkan dalam amar.
10. Menimbang bahwa terhadap bukti-bukti yang diajukan dalam Permohonan keberatan a quo tetap menjadi satu-kesatuan yang tidak terpisahkan dalam permohonan atau gugatan a quo.
11. Mengingat Undang-undang Nomor 5/1986 tentang PTUN sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9/2004 dan terakhir dengan Undang-undang 51/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5/1986 tentang PTUN dan Undang-undang KIP dan Putusan MA Nomor 02 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di pengadilan serta peraturan PerUndang-undangan dan ketentuan hukum lain yang berkaitan.

Pasal 109 ayat (1) UU PTUN menentukan bahwa salah satu yang harus ada dalam suatu putusan hakim adalah alasan hukum yang menjadi dasar putusan. Sebelum hakim menjatuhkan vonis untuk menjawab tuntutan dari pihak penggugat, terlebih dahulu hakim membuat dasar-dasar pertimbangan hukum berisi *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu argumentasi atau alasan hukum untuk sampai pada suatu putusan. (Ayu,

2019) Dalam menggunakan pendekatan kasus, apabila putusan dilihat sebagai penetapan kaidah hukum maka yang mengikat adalah pertimbangan atau alasan yang secara langsung mengenai pokok perkara, yaitu kaidah hukum merupakan dasar hukum putusan "*Ratio decidendi*" (Mertokusumo, 2009).

Pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim PTUN dalam kasus sengketa informasi adalah melalui pemeriksaan sederhana, walaupun begitu pertimbangan Hakim PTUN tetaplah harus dengan dasar dan argumentasi yang tepat. Prinsip hakim aktif dalam peradilan Tata Usaha negara didasarkan pada pemikiran hakim yang bersifat progresif. M Yahya Harahap menjelaskan bahwa dapat dikatakan Pertimbangan hakim merupakan jiwa dan intisari putusan. Pertimbangan berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara. Dalam mencari dasar pertimbangan hakim disusun dengan argumentasi-argumenasi hukum baik yang berhubungan dengan hukum-hukum positif, kebiasaan, sosiologi hukum moral hukum dan lain sebagainya atau hukum yang hidup dalam masyarakat.

Dasar hukum yang digunakan dalam pertimbangan hakim PTUN Nomor putusan 2/G/KI/2016/PTUN-JKT merupakan pertimbangan hukum yang mengacu pada pendapat majelis komisioner dalam putusan KIP Nomor : 057/XII/KIP-PS-M-A/2015. Perlu digarisbawahi bahwa dalam putusan KIP, dalam pendapat majelis komisioner hanya mempertimbangkan tentang Nama Pemegang Izin HGU yang merupakan salah satu dari sekian banyak objek yang dimohonkan oleh pemohon yaitu terkait dengan Dokumen HGU dalam penyelesaian sengketa informasi publik. Selain itu dalam pendapat hukumnya majelis komisioner lebih mengacu pada UU KIP, padahal objek yang disengketakan merupakan HGU dimana HGU merupakan salah satu Hak Atas Tanah sehingga selain berhubungan dengan kepentingan publik, HGU ini juga tidak dapat dilepaskan dari kepentingan privatnya sehingga pertimbangan dengan dasar hukum peraturan perundang-undangan lain terutama terkait dengan objek sengketa diperlukan. Hal ini sedikit banyak berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dalam upaya hukum selanjutnya dalam penyelesaian

sengketa informasi publik yaitu melalui pengadilan PTUN dan upaya hukum kasasi di MA.

Terdapat 3 peraturan perundang-undangan terkait dengan interpretasi apa yang dimaksud dengan Dokumen HGU yang diminta oleh pemohon informasi publik, yaitu dalam UU KIP, UUPA, dan KUHPer. Pertama, jika mengacu pada UU KIP Dokumen HGU yang diminta oleh pemohon informasi publik dikategorikan sebagai sebuah informasi publik dimana setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik (Pasal 2 UU KIP).

Kedua, dalam sudut pandang agraria atau berdasarkan UUPA dan aturan dibawahnya salah satunya yaitu PP Nomor 40/1996 ttg HGU, HGB, dan Hak Pakai serta aturan pelaksanaannya, data HGU merupakan Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA. Terkait dengan Hak Atas Tanah terdapat hak-hak perseorangan yaitu ketika terjadi peralihan hak atas tanah yang dibuktikan dan dijamin kepastian hukumnya dalam kegiatan pendaftaran tanah. Dokumen HGU yang diminta dalam objek sengketa dikategorikan sebagai data fisik dan data yuridis yang diperlukan dalam kegiatan pendaftaran tanah. Sedangkan penguasaan yuridis dan fisik atas tanah dipakai dalam aspek privat atau keperdataan. Pada Pasal 12 Ayat (4) huruf I Peraturan Kepala BPN no. 6 Tahun 2013 diatur tentang kategori informasi publik menyebutkan bahwa informasi yang dikecualikan merupakan buku tanah, surat ukur, dan warkahnya. Sedangkan yang dimaksud dengan buku tanah dalam Pasal 1 Angka 19 PP No. 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran yang sudah terdapat haknya. Sehingga jika mengacu pada teori hukum agrarian maka Dokumen HGU merupakan jenis informasi yang dikecualikan, teori ini bertentangan dengan putusan KIP dimana majelis komisioner menolak uji konsekuensi atas pengecualian Dokumen HGU.

Ketiga dalam sudut pandang keperdataan, yaitu sebelum dibentuknya UUPA di Indonesia HGU atau dalam hukum perdata disebut *hak erfpacht*. KUHPer memberikan kewenangan kepada pemegang hak. Kewenangan ini terkait tentang benda (*zaken*), disebutkan dalam Pasal 499 KUHPer bahwa benda adalah tiap barang (*goederen*) dan tiap hak (*rechten*)

yang dapat menjadi obyek dari hak milik. Mengenai spesifik kasus sengketa informasi publik antara FWI dan Kementerian ATR/BPN, objek sengketa memang tidak dapat diklasifikasikan sebagai hukum perdata murni namun pertimbangan mengenai perlindungan informasi pribadi bisa diambil dari dasar hukum perdata. Dalam kasus ini kementerian ATR/BPN hanya berwenang dalam bidang administrasi pemerintahan yaitu terkait urusan pendaftaran tanahnya saja, sedangkan mengenai penguasaannya adalah milik pemilik hak.

Terkait perlindungan informasi pribadi, UUD 1945 secara implisit mengatur tentang hak atas privasi, menjamin perlindungan atas diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya sebagai hak asasi (Pasal 28G Ayat (1) UUD 1945). Menurut Donny B.U., Tenaga Ahli Menteri Komunikasi dan Informatika Bidang Literasi Digital dan Tata Kelola Internet menyebutkan bahwa saat ini substansi perlindungan data pribadi tersebar setidaknya di 32 undang-undang. Masing-masing undang-undang ini saling tumpang tindih karena tidak terintegrasi dalam konsep besar perlindungan data pribadi. Belum ada payung hukum yang memadai dan mengatur secara khusus tentang perlindungan data pribadi di Indonesia sehingga perlindungan hukum terkait perlindungan informasi pribadi masih sering ditemui berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan yang terkait adalah kasus sengketa informasi publik antara FWI dan Kementerian ATR/BPN dimana informasi yang dimohon berhubungan dengan informasi pribadi yang dimiliki oleh pihak ketiga dalam kasus ini yaitu pemilik HGU.

Penulis tidak setuju dengan putusan KIP yang menyatakan membatalkan hasil pengujian konsekuensi informasi publik nomor: 04/BA-100/VI/2016 karena dasar pembatalan pengujian konsekuensi ini mengacu pada teori pengecualian informasi dalam UU KIP dan tidak mempertimbangkan teori pengecualian informasi yang ada pada hukum agraria yang dipakai oleh termohon keberatan yaitu Pasal 4 Ayat (1) UUPA jo. Pasal 12 Ayat (4) huruf I Peraturan Kepala BPN no. 6 Tahun 2013 jo. Pasal 1 Angka 19 PP No. 24 Tahun 1997.

Penulis tidak setuju dengan putusan hakim PTUN yang menyatakan menguatkan Putusan KIP Nomor

057/XII/KIP-PS-M-A/2015 sebab dasar pertimbangan hukum yang digunakan oleh majelis komisioner dalam memutus perkara tersebut tidak berorientasi pada keadilan substansial proporsional dalam memberi putusan. Dengan menguatkan putusan KIP maka seolah hakim PTUN hanya mengedepankan paradigma memutus sengketa dan bukan berorientasi pada menyelesaikan sengketa. Berkaitan dengan pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa putusan KIP telah tepat dan benar menurut hukumnya sehingga tidak ada alasan bagi majelis hakim PTUN untuk dapat membatalkannya, hakim perlu menggunakan hukum progresif sebagai dasar pertimbangan mengingat kasus sengketa informasi publik antara FWI dan Kementerian ATR/BPN ini perlu mempertimbangkan uji materiil peraturan perundang-undangan ke MA terkait adanya pertentangan dengan yang dimaksud informasi yang dikecualikan dalam UU KIP dan Pasal 12 Ayat (4) huruf I Peraturan Kepala BPN no. 6 Tahun 2013.

Pasal 12 Ayat (4) huruf I Peraturan Kepala BPN no. 6 Tahun 2013 yang berbunyi bahwa informasi yang dikecualikan merupakan buku tanah, surat ukur, dan warkahnya. Terkait pasal tersebut, jika melihat *asas lex superior derogate legi inferior* atau asas hirarki atau peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah, maka kedudukannya akan kalah dengan pengertian informasi yang dikecualikan dalam Pasal 17 UU KIP. Namun, perlu digaris bawahi bahwa Pasal ini juga merupakan bentuk kewenangan yang diberikan oleh Pasal 6 Ayat (1) UU KIP berbunyi "*Badan publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*" dilanjutkan pada ayat (3) huruf C "*Informasi yang tidak dapat diberikan oleh Badan Publik : Informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi*". Dan juga merupakan perintah dari Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 7 Tahun 1997 pada Pasal 192 Ayat (1) berbunyi "*semua daftar umum dan dokumen-dokumen yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran merupakan dokumen negara yang harus disimpan dan dipelihara menurut peraturan perundang-undangan*".

Penulis juga tidak setuju dengan dasar pertimbangan hakim pada putusan Mahkamah Agung Nomor 121/K/TUN/2017 yang menyatakan bahwa informasi yang dimohonkan kepada pemohon kasasi

berupa dokumen administrasi yang berhubungan dengan HGU tidak termasuk informasi yang dikecualikan untuk dapat diberikan kepada publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (1) huruf c undang-undang nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Pasal tersebut menyebutkan bahwa badan publik wajib menyediakan informasi publik setiap saat yang meliputi: seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya, dimana dokumen pendukung yang dimaksud dalam hal ini merupakan Dokumen HGU secara rancu bisa diartikan sebagai membuka informasi pribadi yang dimiliki oleh pemilik hak guna usaha.

Dalam perkembangan, masyarakat tidak hanya mencari keadilan prosedural atau formal, melainkan keadilan substansial. Untuk dapat menerbitkan putusan PTUN yang dapat memberi keadilan substansial, hakim PTUN seyogyanya melakukan pengembangan atau perluasan prinsip hakim aktif. Prinsip hakim aktif ini tidak sebatas digunakan pada proses yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun hakim harus aktif melakukan penemuan hukum yang diwujudkan dalam bagian pertimbangan hukum putusan. Hakim perlu berorientasi pada keadilan substansial proporsional dalam memberi putusan, dengan mengedepankan paradigma menyelesaikan sengketa, bukan lagi paradigma memutus sengketa (Putrijanti, 2013).

Kesulitan yang dihadapi hakim adalah ketika berhadapan dengan sekumpulan kalimat dalam perundang-undangan yang seringkali tidak jelas. Dengan landasan paradigma positivistic, yang mana seorang hakim harus memutus berdasarkan undang-undang, maka ia tidak dapat mengelak dari persoalan tersebut. Karena kalimat undang-undang itu hampir selalu kurang jelas, dan pembuatan kaidah-kaidah yang samar-samar, membuat hakim harus bekerja keras untuk menentukan apa hukum itu (Yunanto, 2019).

Dalam konteks demikian, maka proses pembuatan putusan hakim sangat terkait dengan hermeneutika. Dalam hal ini hermeneutika mempunyai setidaknya dua makna sekaligus yaitu : pertama, hermeneutika hukum dapat dipahami sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normative; kedua,

hermeneutika hukum juga mempunyai relevansi dengan teori penemuan hukum (Hamidi, 2005).

Penulis juga sepakat dengan teori Prof. Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif. Hukum progresif adalah gerakan pembebasan karena ia bersifat cair dan senantiasa gelisah melakukan pencarian dari satu kebenaran ke kebenaran selanjutnya. Hukum progresif mendudukkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dalam satu garis. Mempercayai bahwa hukum yang terlalu kaku akan cenderung tidak adil. Metode penemuan hukum melalui aliran progresif dapat dilakukan dengan metode argumentum atau argumentasi yang penulis sarankan adalah *argumentum a contrario*. R. Soeroso dalam buku Pengantar Ilmu Hukum (Hal. 115) menjelaskan bahwa penafsiran a contrario adalah penafsiran undang-undang yang didasarkan atas pengingkaran artinya berlawanan pengertian antara soal yang dihadapi dengan soal yang diatur dalam suatu pasal dalam undang-undang.

Akibat hukum dari Putusan Hakim PTUN Nomor : 2/G/KI/2016/PTUN-JKT tentang penyelesaian Sengketa Informasi Publik antara FWI (Forest Watch Indonesia) dan Kementerian ATR/BPN (Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa: “*Peradilan dilakukan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*”. Dalam memutus suatu perkara hakim dituntut harus bersikap adil agar hukum berjalan dengan baik sesuai dengan apa tujuan dari hukum tersebut yaitu adanya kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum.

Kementerian ATR/BPN dan pemerintah hanya dapat membuka akses informasi mengenai pemanfaatan tata ruang. Namun, untuk informasi seperti nama pemegang hak dan salinan akta dibatasi agar tidak sembarangan dimanfaatkan oleh pihak lain. Publik ataupun masyarakat memiliki hak untuk mengetahui dan mendapatkan informasi sebagai bentuk jaminan dari perlindungan atas kepentingan mereka terkait hak atas informasi. Hal ini juga sesuai dengan tujuan dibuatnya UU KIP yaitu dalam Pasal 3 yang menyebutkan bahwa UU KIP bertujuan menjamin hak warga negara untuk mengetahui

rencana pembuatan kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik.

Putusan hakim PTUN berakibat hukum pada eksekusi putusan, dimana putusan memang memenuhi unsur kepastian hukum namun prinsip keadilannya tidak ada. Terbitnya surat deputi bidang koordinasi pangan dan pertanian kementerian perekonomian nomor TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 mengindikasikan bahwa walaupun putusan telah sampai pada tahap kasasi namun pemerintah dan pihak termohon gugatan tidak dapat serta merta mengikuti putusan hakim PTUN dan putusan MA untuk membuka informasi publik karena jika hal tersebut dilakukan maka akan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga walaupun sudah ada putusan yang menyatakan, dokumen HGU adalah termasuk Informasi Publik, namun dokumen HGU tidak dapat serta merta diterbitkan untuk masyarakat umum karena di dalamnya masih terdapat unsur hukum lain yang mengikat.

Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi (Rato, 2010). Kepastian hukum ada ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis.

Pada Pasal 6 UU KIP memberikan hak kepada badan publik untuk menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lanjutan dalam pasal ini mengenai Informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik salah satunya adalah informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi. Maka jika kita mengacu pada Pasal 6 UU KIP ini, Kementerian ATR/BPN berhak untuk menolak memberikan informasi terkait dokumen HGU, karena dasar yang digunakan oleh Kementerian ATR/BPN sudah diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan seperti yang sudah saya jelaskan dalam pembahasan sebelumnya.

Putusan KIP, Putusan PTUN, hingga putusan kasasi oleh MA berakibat hukum pada tidak dapat dilaksanakannya eksekusi putusan. Dimana termohon informasi publik yakni Kementerian ATR/BPN tetap

tidak dapat memberikan informasi yang diminta oleh pemohon. Dalam putusan KIP-hingga Putusan MA dokumen HGU dianggap sebagai informasi publik, namun pengambilan keputusan ini tidak bisa serta merta dituruti oleh pemerintah karena perlindungan atas dokumen HGU telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

PENUTUP

Simpulan

Dasar hukum yang digunakan dalam pertimbangan hakim PTUN Nomor putusan 2/G/KI/2016/PTUN-JKT merupakan pertimbangan hukum yang mengacu pada pendapat majelis komisioner dalam putusan KIP Nomor : 057/XII/KIP-PS-M-A/2015. Dimana dalam pertimbangan majelis hakim pada putusan KIP terdapat beberapa permasalahan terkait pengambilan dasar pertimbangan hukum oleh majelis komisioner. Hal ini sedikit banyak berpengaruh terhadap pengambilan putusan sebagai upaya hukum selanjutnya dalam penyelesaian sengketa informasi publik yaitu melalui pengadilan PTUN dan upaya hukum kasasi di MA. Putusan hakim PTUN yang diambil dari pertimbangan hakim yang bermasalah berakibat hukum pada eksekusi putusan, dimana putusan memang memenuhi unsur kepastian hukum namun prinsip keadilannya tidak ada.

Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka penulis memberikan saran : Hendaknya pemerintah mempertimbangkan terkait uji materiil peraturan perundang-undangan terkait informasi dokumen HGU sehingga diperoleh kepastian manakah informasi terkait HGU yang dapat dibuka untuk publik dan mana informasi yang harus dirahasiakan. Terkait pertimbangan hakim dalam penyelesaian sengketa informasi publik di PTUN hendaknya hakim PTUN lebih mempertimbangkan peraturan perundang-undangan lain selain UU KIP dan walaupun kewenangan PTUN hanya terkait pemeriksaan sederhana namun dalam pengambilan putusan hendaknya tetap mempertimbangkan teori hukum progresif sehingga diperoleh keadilan dan kepastian hukum secara seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, E. A. (2015). *Menyeimbangkan Hak : Tantangan Perlindungan Privasi dan Menjamin Akses Keterbukaan Informasi dan Data di Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform.
- Fajar, M. (2019). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, P. M. (2001). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Hamidi, Jazim. (2005). *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru*. Yogyakarta: UII Press.
- Harahap, Y. (2004). *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Henri Subagiyo, E. A. (2009). *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama)*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia.
- Mamudji, S. S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mertokusumo, S. (2009). *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Prodjohamidjojo, M. (2005). *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Rato, Dominikus. (2010). *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo
- Salle, A. (2011). *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Makassar: ASPublishing.
- Santoso, U. (2012). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenadamedia.
- Sirajuddin. (2012). *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press.
- Wiyono. (2013). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yhannu, D. d. (2015). *Buku Saku Ajudikasi Nonlitigasi Sengketa Informasi Publik*. Jakarta: Yayasan Dua Puluh Delapan Media.
- Yuslim. (2015). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Borgerlijk Wetboek Voor Indonesie* atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Keterbukaan Informasi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelesaian Sengketa Informasi di Pengadilan
- Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik
- Putusan Komisi Informasi Pusat Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 2/G/KI/2016/PTUN-JKT.
- Agus Setiawan, E. A. (2013). Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik. *Jurnal Kajian Komunikasi*, 2.
- Cahaya, K. (2019). Urgensi Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Administrative Law & Governance Journal*, 229.
- Fatoni, A. W. (2019). Penyelesaian Sengketa Keterbukaan Informasi Publik Melalui Ajudikasi dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. *Jurnal Ius Constituendum*, 82.
- Febrianingsih, N. (2012). Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan yang Baik. *Jurnal Rechtsvinding Media Pembelajaran Hukum Nasional*, 149.
- Gabriel Vian, E. A. (2017). Politik Hukum Keterbukaan Informasi Publik Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri. *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, 78.
- Isnantiana, Nur Iftitah, (2017), Legal Reasoning Hakim Dalam Pengambilan Putusan Perkara di Pengadilan, *Jurnal Pemikiran Islam Islamadina*, 50-51.
- Mansyur, R. (2015). Keterbukaan Informasi di Peradilan dalam Rangka Implementasi Integritas dan Kepastian Hukum. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 95.
- Maria, M. R. (2019). Transparansi Hak Guna Usaha Mendukung Redistribusi Lahan Berdasarkan Hak Konstitusional Mendapatkan Informasi. *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, 426.
- Maridjo. (2016). Analisis Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai Pemberhentian Kepala Desa di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. *Jurnal Ilmiah UNTAG Semarang*, 38.
- Mutiara Ayu, E. A. (2019). Ratio Decidendi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara Tentang Lingkungan Hidup Berkaitan dengan Penerapan Asas Dominus Litis. *Jurnal Hukum Universitas Diponegoro*, 11.
- Naeku, M. J. (2016). Environmental Law and Governance as Antecedent Factors to Sustainable Development in Developing States. *International Journal of Law*, 8.
- Naelufar, R. (2013). Perluasan Kompetensi PTUN dalam Mengadili Sengketa Informasi Publik. *Unnes Law Journal*, 66.
- Prasetyo, T. (2016). Penyelesaian Sengketa Keterbukaan Informasi Publik di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. *Jurnal Spektrum Hukum*, 242.
- Putrijanti, A. (2013). Prinsip Hakim Aktif(Domini Litis Principle) dalam Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 320.
- Ridwan, E. A. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal HukumIus Quia Iustum Faculty of Law*, 344.
- Rivai, A. (2008). Kemerdekaan Informasi: Catatan Atas Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. *Jurnal Dakwah*, 102.
- Syam, F. (2015). Hak Atas Informasi dan Legal Standing Para Pihak Dalam Sengketa Informasi di Komisi Informasi. *Jurnal Inovatif*, 42.
- Yunanto, (2019). Menerjemahkan Keadilan Dalam Putusan Hakim, *Jurnal Hukum Progresif*

- Icel, E. A. (2019, November 24). *Kertas Posisi Masyarakat Sipil Lima Tahun Pemberlakuan Undang-Undang Keterbukaan Informasi: Buka Informasi, Selamatkan Sumberdaya Alam*. Retrieved from <http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2015/04/Kertas-Informasi-LH-SDA.pdf>
- Kominfo, PPID. (2019, Januari 31). *Informasi Dikecualikan, Penetapan, dan Proses Uji Konsekuensi*. Retrieved from <https://madiunkota.go.id/2019/01/31/informasi-dikecualikan-penetapan-dan-proses-uji-konsekuensi/>
- PTUN Surabaya. (2020, Januari 22). *Pedoman Gugatan PTUN Surabaya*. Retrieved from PTUN Surabaya: <http://site.ptun-surabaya.go.id/services/pedoman-gugatan/>
- Gunawan, B. (2019). *Arti Penting Keterbukaan Informasi Hak Guna Usaha*. Jakarta: Kumparan.
- Linda Rosalina dan Soelthon G.N. (2015). Keterbukaan Informasi Publik Atas Dokumen Perizinan Investasi Berbasis Hutan dan Lahan. *Briefing Paper Aksesibilitas Informasi*, pp. 4-5.
- Ramli, A. M. (2009). KIP dan Good Governance. *Seminar Sosialisasi UU KIP*, p. 3.
- Sudibyo, A. (2008). *Transparansi Sepenuh Hati*. Jakarta: Harian Kompas.