

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah sebagai salah satu faktor produksi dalam fungsi ekonominya dan sebagai salah satu wahana interaksi sosial, berkaitan erat dengan hubungan antar manusia dalam fungsi sosialnya. Hubungan antar manusia dapat dipahami dalam konteks hubungan manusia dengan tanah, dalam perkembangannya tidak terlepas dari penguasaan atas tanah tempat manusia tersebut hidup, baik berdasarkan kesepakatan tiap kelompok masyarakat yang terlibat langsung dalam keputusan hukum yang berlaku atau lazim disebut sistem penguasaan komunal, penguasaan individual kepemimpinan seorang raja dalam tatanan masyarakat kerajaan, dan penguasaan tanah yang pengelolaannya berdasarkan hukum dalam suatu negara.

Di dalam UUD 1945 Bab XA tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28F menyatakan 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. Hak atas informasi sebagai hak asasi manusia tertulis di dalam konstitusi UUD 1945 yang disetujui pada amandemen ke-2 Tahun 2000. Pengakuan tersebut juga sebagai bukti bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan wajib memenuhi hak-hak warga negara dalam hal informasi publik.

Terkait dengan pembagian kekuasaan Bagir Manan mengemukakan, bahwa negara berdasarkan atas hukum (*de rechtstaat dan the rule of law*) yang

mengandung esensi, bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau Pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*). Semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*), baik pada kerajaan maupun republik. Secara makna, tunduk pada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Oleh karena itu, negara berdasarkan atas hukum memuat unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.<sup>1</sup>

Selanjutnya keterbukaan informasi publik merupakan pondasi dalam membangun tata pemerintahan yang baik, sebagaimana prinsip *good governance*, yang transparan, terbuka, dan partisipatif dalam seluruh proses pengelolaan kenegaraan, termasuk seluruh proses pengelolaan sumber daya publik, sejak dari proses pengambilan keputusan sampai dengan pelaksanaan serta evaluasi.<sup>2</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyatakan, bahwa Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini, serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

---

<sup>1</sup>Endang Retnowati, *Keterbukaan Informasi Publik dan Good governance* (Antara *Das Sein* dan *Das Sollen*) Perspektif Jurnal Ilmu Hukum, Vo. XVII, No. 1. 2012

<sup>2</sup> Ardhas Adhi Wibowo, “Implementasi Undang-Undang nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Kejaksaan negeri Surakarta”, Tesis, Perpustakaan fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/8609/ARDHIAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, diunduh pada sabtu 31 Oktober 2020, pukul 16.00 Wib.

Sehubungan dengan hal itu, partisipasi publik dalam hal ini adalah ide partisipasi yang mengandung pengertian, bahwa rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan bidang pemerintahan, baik melalui perwakilan maupun secara langsung, dengan pernyataan pendapat baik lisan maupun tulisan yang harus dilindungi secara konstitusi sebagaimana dikemukakan oleh John Schwarzmantel dalam bukunya *the State in Contemporary Society*.<sup>3</sup>

Indonesia sebagai negara bangsa yang berdasarkan hukum memiliki peraturan perundang-undangan yang mencakup tentang pertanahan, salah satunya adalah Hak Guna Usaha (yang selanjutnya disebut 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.<sup>4</sup> Berdasarkan Pasal 61 Peraturan Menteri Agraria dan Tata/Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha yang selanjutnya disingkat Permen ATR/BPN No. 17/2017, HGU memiliki data yuridis dan data fisik meliputi, *pertama*, subyek pemegang, *kedua*, letak dan luas tanah, *ketiga*, Peta Bidang Tanah, *keempat*, Jenis penggunaan atau pemanfaatan (komoditi) tanah HGU terkait tersebut.

Berkaitan dengan itu, HGU sebagai hak atas tanah memiliki data informasi di dalamnya. Hal ini menjadi polemik di ruang publik, di mana ada pro kontra

---

<sup>3</sup> Endang Retnowati, *Op., Cit*, hlm.56.

<sup>4</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

bahwa terkait data yuridis dan data fisik yang telah disebut di atas adalah informasi publik yang bersifat terbuka sebagaimana Putusan Komisi Informasi Pusat (KIP) Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015 yang diperkuat dengan putusan kasasi Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut MA Nomor 121/K/TUN/2017. Namun pada kenyataannya hingga saat ini putusan MA yang memperkuat putusan KIP tersebut belum ada realisasinya. Kementerian ATR/BPN melalui humasnya menyatakan, bahwa dokumen HGU adalah rahasia negara yang informasinya tidak bersifat terbuka. Pernyataan dan sikap ini tidak sesuai dengan apa yang tertera di dalam putusan KIP dan MA, melainkan bertolak belakang atau kontradiktif. Menteri ATR/BPN Sofyan Djalil dalam wawancara dengan *hukumonline* menyatakan bahwa “Itu dokumen (dokumen HGU) rahasia milik perorangan”, ia juga sempat menyinggung terkait Putusan MA dan menegaskan sekaligus membenarkan putusan MA yang menyebutkan informasi HGU itu informasi yang dikecualikan. tapi bukan termasuk informasi individual. Informasi HGU perkebunan kepala sawit orang-orang mengetahui ada seluas 14 juta hektar. Itu orang tahu, akan tetapi informasi tersebut masih bersifat *one by one*, padahal tidak dibenarkan. Jadi maksud surat (Deputi Menko Perekonomian) itu dikeluarkan adalah untuk menutup informasi *one by one* yang tidak mau buka (informasinya)”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Moh. Dani Pratama Huzaini, *Polemik Keterbukaan Informasi HGU, Begini Penjelasan Menteri ATR/BPN*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ce27beb8f8de/polemik-keterbukaan-informasi-hgu--begini-penjelasan-menteri-atr-bpn/>, diakses pada Sabtu 31 Oktober 2020, pukul 17.00 Wib.

Adanya polemik ini, beberapa aliansi organisasi masyarakat sipil yang peduli terhadap tata kelola kehutanan Indonesia menyatakan sikap bahwasannya Pemerintah telah melanggar hukum dengan mengabaikan putusan KIP yang telah diperkuat oleh putusan MA di tingkat kasasi. Dalam putusannya KIP menyatakan, bahwa salah satu pertimbangannya adalah berdasarkan ketentuan Pasal 17 huruf h UU No. 14 Tahun 2008 yang jika dibuka informasi tentang nama pemegang izin HGU dapat mengungkap data pribadi dan kondisi asset pribadi seseorang tidak beralasan, dan Majelis Komisioner berpendapat nama pemegang izin HGU atas tanah tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai asset pribadi dan dapat mengungkap asset pribadi seseorang atau badan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 17 huruf h UU 14/2008, sehingga alasan pengecualian informasi sepatutnya tidak dapat diterima.<sup>6</sup>

Berdasarkan pernyataan Menteri ATR/BPN kontradiktif dengan putusan KIP yang diperkuat dengan putusan MA. Bahwa berdasarkan Pasal 61 Permen ATR/BPN No. 7 Tahun 2017 yang menyebut bahwa setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui keterangan tentang data fisik dan data yuridis tanah HGU meliputi subjek pemegang, letak dan luas, peta bidang tanah, dan jenis penggunaan atau pemanfaatan (komoditi) tanah HGU. Kemudian hal inilah yang menjadi polemik dimana peraturan pelaksanaannya diatur dengan petunjuk teknis yang disebut dalam Pasal 62 Permen ATR/BPN No 7 Tahun 2017, namun hingga saat ini petunjuk teknis tersebut belum dapat diakses di *website* Kementerian ATR/BPN.

---

<sup>6</sup> Putusan Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia Nomor: 057/XII/KIP-PS-m-A/2015.

Berdasarkan peristiwa hukum di atas, penulis mencoba mengetahui lebih komprehensif permasalahan yang kompleks ini dengan mengkajinya dalam penelitian guna melaksanakan penulisan hukum yang hasilnya dituangkan dalam skripsi yang berjudul **Analisis Keterbukaan Informasi Publik Terhadap Data Tanah Hak Guna Usaha berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.**

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan keterbukaan informasi publik terhadap data tanah hak guna usaha dalam perspektif peraturan perundang-undangan?
2. Apa akibat hukum penerapan pengaturan keterbukaan informasi publik atas data tanah hak guna usaha terhadap penyelesaian sengketa informasi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis pengaturan keterbukaan informasi publik terhadap data tanah HGU dalam perspektif peraturan perundang-undangan?
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis tentang akibat hukum penerapan pengaturan keterbukaan informasi publik atas data tanah hak guna usaha terhadap penyelesaian sengketa informasi?

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Kegunaan penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih dalam diskursus ilmu pengetahuan itu sendiri guna penelitian interdisipliner, tentunya juga di bidang hukum, khususnya hukum tata negara, juga akademisi baik hukum maupun humaniora.

2. Secara praktis

Kegunaan penelitian ini diharapkan juga mampu memberikan sumbangsih dalam pemikiran dan praksis bagi:

- a. Masyarakat secara luas guna menambah wawasan dalam bidang hukum, juga mahasiswa di universitas khususnya juga fakultas hukum dan civitas akademik lainnya.
- b. Para praktisi hukum baik advokat maupun peneliti independen, juga organisasi masyarakat sipil dan institusi kenegaraan serta aparat penegak hukum guna pengembangan pengetahuan ilmu hukum.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran dimaksudkan guna memberikan gambaran atau batasan tentang teori-teori yang digunakan, serta memberikan justifikasi teoritis-konseptual sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan guna menjawab peristiwa hukum yang telah tetuang di dalam identifikasi masalah di atas, penulis akan menguraikan:

## 1. Teori Negara Hukum

Indonesia sebagai negara hukum tertuang di dalam UUD 1945, menunjukkan bahwa Negara Indonesia menganut asas konstiusionalitas yang merupakan salah satu asas fundamental sebuah negara hukum. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan, bahwa Indonesia negara hukum. Jadi bahwa Negara Indonesia itu adalah negara hukum. Ini berarti bahwa tatanan politik yang dikehendaki adalah tatanan yang dijiwai dan yang mengacu pada asas kepastian hukum yang mengimplikasi asas legalitas, dan asas-asas yang menjamin keutuhan tatanan hukum, asas persamaan yang mengimplikasikan asas kebebasan, asas demokrasi, dan asas pemerintah (pengemban kekuasaan publik) berfungsi mengabdikan pada rakyat, serta asas kewenangan kehakiman yang bebas yang mencakup juga asas peradilan yang imparial-objektif. Semua tindakan pemerintahan harus selalu terbuka bagi pengkajian rasional dan harus dapat dilegitimasi dari sudut asas-asas tersebut tadi.<sup>7</sup>

Penyelenggaraan negara di Indonesia harus didasarkan pada cita negara pancasila sebagai negara hukum, dimana penggunaan kekuasaan yang telah didapat dari norma hukum itu, pelaksanaannya berlandaskan hukum dan dalam batasan yang telah ditetapkan oleh hukum, khususnya dalam penggunaan kekuasaan publik sebagai implementasi kedaulatan rakyat

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' sebagaimana telah

---

<sup>7</sup> Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 47.



disebut di dalam latar belakang. Menurut Jimly Ashiddiqie,<sup>8</sup> dalam rangka merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi Negara Hukum itu dan penerapannya di Indonesia dapat dirumuskan kembali adanya tiga-belas prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

1. Supremasi Hukum
2. Persamaan dalam hukum
3. Asas legalitas
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ eksekutif independent
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan tata usaha negara
8. Peradilan tata negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan hak asasi manusia
10. Bersifat demokratis (*Demokratische rechtstaat*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtstaat*)
12. Transparansi dan kontrol sosial

Prinsip pokok negara hukum modern yang ideal juga dikemukakan oleh Taher Azhary,<sup>9</sup> menurutnya ada 9 prinsip negara hukum yang ideal, yaitu: *pertama*, prinsip kekuasaan sebagai amanah, *kedua*, prinsip musyawarah, *ketiga*, prinsip keadilan, *keempat*, prinsip persamaan, *kelima*, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, *keenam*, prinsip

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... Op., Cit*, hlm.123.

<sup>9</sup> Taher Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 79.

peradilan bebas, *ketujuh*, prinsip perdamaian, *kedelapan*, prinsip kesejahteraan, *terakhir*, prinsip ketaatan rakyat.

Bagi peneliti ada konsep negara hukum yang menarik berdasarkan *International Commission of Jurist* sebagaimana dikutip Firdaus Arifin dalam bukunya yang berjudul "*Hak Asasi Manusia: Teori, Perkembangan dan Pengaturan*" bahwa konsep negara hukum ini untuk melindungi harkat dan martabat manusia dari kesewenang-wenangan pemerintah, dimungkinkan terjadinya perbedaan, baik dalam asas, kelembagaannya, maupun pelaksanaan. Hal ini merupakan penegasan lebih lanjut dari keputusan *International Commission of Jurist* pada Tahun 1955 di Athena. Dalam keputusan itu ditetapkan persyaratan minimum dalam bentuk unsur-unsur negara hukum, di antaranya adalah setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui semua media komunikasi, terutama perss. Harus tidak ada ketentuan legislatif atau administrasi yang dapat meniadakan kebebasan ini. Kebebasan ini termasuk kemungkinan menerima segala informasi atau ide-ide oleh segala cara pernyataan pendapat tanpa melihat bahwa informasi itu berasal dari luar negeri.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa kebebasan untuk dapat menyatakan pendapat melalui semua bentuk media komunikasi apapun juga termasuk kemungkinan untuk menerima segala informasi, termasuk informasi publik yang punya landasan hukum yang jelas.

## 2. Kepastian Hukum

Hukum harus ditegakkan dan dilaksanakan, hal ini diperlukan untuk menciptakan suatu kepastian hukum. Banyak orang mengharapkan bilamana terjadi pelanggaran atas hukum dalam peristiwa konkret hukum perlu menetapkan suatu hal sebagai respon atas pelanggaran dalam peristiwa tersebut. “*fiat Justitia et perereat mundus*” Adanya hal ini menunjukkan dorongan kuat melaksanakan kepastian hukum. Kepastian hukum suatu perlindungan terhadap tindakan kesewenang-wenangan, dalam artian seseorang akan memperoleh suatu hal yang diharapkan jika dihadapkan pada keadaan tertentu. Kepastian hukum ialah harapan dalam setiap masyarakat, selain karena akan terciptanya suatu ketertiban sebagai akibat dari pelaksanaan kepastian hukum, hal lain juga kepastian menghindari masyarakat di dalam rasa kegamangan, artinya masyarakat mendapat rasa aman atas kepastian hukum tersebut. Salah satu ciri hukum yang tidak dipisahkan ialah kepastian hukum itu sendiri, kehilangan makna atas ketiadaan nilai kepastian dalam hukum dapat mengakibatkan hukum tidak lagi dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi warga negara.<sup>10</sup>

Keteraturan dalam masyarakat sebagai inti dari nilai kepastian hukum ialah suatu harapan hidup dalam kepastian bagi warga negara dalam bernegara guna melaksanakan kegiatan yang dibutuhkan demi berlangsungnya kehidupan warga negara secara kesinambungan. Meski seringkali keadilan dan kepastian hukum menciptakan silang sengkaret

---

<sup>10</sup> Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm.114.

permasalahan di dalam hukum itu sendiri, hal itu menegaskan bahwa menciptakan suatu kepastian hukum adalah tujuan hukum itu sendiri. Efektifitas hukum sebagai jaminan kepastian hukum akan terjadi apalagi negara melalui sarana prasarananya mengisi suatu kekosongan hukum. aturan hukum yang bersifat umum dan menyamaratakan guna menciptakan kepastian hukum tentu bertentangan dengan nilai keadilan, sebab keadilan menuntut subjek hukum diberikan kesesuaian atau proporsional.<sup>11</sup> Berlakunya hukum secara umum kepada seluruh kelompok warga negara, secara otomatis menghendaki dapat terwujudnya kepastian hukum. asas kepastian dari hukum mengharuskan adanya upaya positivisasi dari berbagai aturan yang telah ditetapkan, guna menciptakan nilai legalitas yang bisa menjamin adanya kepastian bahwa hukum dapat ditaati sebagai sebuah norma.

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum inti dasarnya ialah suatu pelaksanaan hukum dengan kesesuaian bunyi agar masyarakat bisa memastikan pelaksanaan hukum yang patut ditaati dan diikuti. Ketegasan dalam penegakan hukum di tengah kehidupan masyarakat bernegara adalah yang disebut sebagai kepastian hukum.<sup>12</sup> Van Apeldorn menyatakan kepastian hukum sebagai kejelasan scenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat seluruh warga negara beserta kosekuensi hukumnya.<sup>13</sup> Kepastian hukum dapat pula berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum,

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm.71.

<sup>13</sup> Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum Terjemahan dari Inleiding Tot De Studie Het Nedelandse Recht* oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm.12.

dalam hal-hal yang konkret. Kepastian hukum dapat diterima sebagai asas dalam hukum maupun norma hukum yang berlaku dalam hukum positif.

Kepastian hukum sebagai keamanan hukum melindungi para subjek hukum yang terlibat dalam peristiwa hukum dari tindakan kesewenang-wenangan pejabat negara. Kepastian hukum harus dilaksanakan tanpa meniadakan nilai keadilan dan kemanfaatan. Sifatnya yang universal dapat menciptakan keseimbangan bilamana berhubungan dengan keadilan yang lebih individual guna memberikan kemanfaatan dalam penegakan hukum.

### **3. Teori Perintah**

Penggunaan teori perintah ini yang berkembang melalui paham positivisme dalam diskursus hukum guna menegaskan bahwa hukum positif adalah hukum yang perlu ditaati oleh subjek hukum. Dalam kaitannya dengan penelitian ini untuk mengurai dan menjelaskan keterkaitan antara teori perintah dengan hukum positif yang diteliti dalam penelitian ini.

John Austin menyatakan bahwa “... *being commands (and therefore being established by determinate individuals or bodies), they are laws properly so called: they are armed with sanctions, and impose duties, in the proper acceptance of the terms.*”Jadi, sesuai pendapat dari John Austin tersebut maka sebagai perintah yang dibuat dan diberikan oleh pribadi-pribadi tertentu atau badan tertentu, ada yang disebut dengan hukum, yang

dipersenjatai dengan sanksi-sanksi, dan dengan membebankan tugas-tugas tertentu, sesuai dengan fungsinya masing-masing.<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian tersebut terhadap perintah oleh seorang pemangku otoritas, selama perintah tersebut sah secara hukum dan dilakukan oleh hukum, karenanya atau disebut sebagai “perintah hukum” oleh karena itu perintah tersebut wajib dijalankan, dan bagi yang mengabaikannya dapat dikenakan sanksi hukum. Perintah tersebut secara hukum tetap harus dijalankan selama masih memiliki dasar hukum positif.<sup>15</sup>

Saat ini dalam perkembangannya munculah berbagai pembahasan yang secara luas membahas hukum tentang perintah ini yang disebut dengan teori perintah ini, khususnya yang menyangkut dengan kepentingan umum. Selanjutnya yang dimaksud perintah menurut HLA Hart adalah suatu tindakan yang melaksanakan kekuasaan terhadap subjek hukum. Maksud utama dari kata “perintah” adalah untuk dihormati, bukan untuk ditakuti. Perintah seperti inilah yang dimaksudkan oleh hukum, yang dalam hukum dianggap sebagai “perintah” yang mesti dijalankan oleh subjek hukum yang menjadi objek norma hukum dalam hukum positif. Sebagaimana perintah undang-undang untuk melaksanakan sesuatu yang diatur oleh undang-undang guna mencapai tujuan dalam penyelenggaraan negara.

Perintah (*command*) dalam hukum berbeda dengan himbuan (*suggestion*), permintaan (*request*), peringatan (*warning*), suruhan (*order*), ancaman (*threat*), paksaan (*force*). Perintah atau *command* berisikan sebuah

---

<sup>14</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 96

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.97.

keharusan yang ditujukan terhadap subjek hukum dalam kelas atau syarat yang sama. Contoh terdapat peraturan-perundang-undangan yang isinya memerintahkan (*command*) untuk melakukan atau tidak melakukan (melarang) sesuatu dengan akibat hukum tertentu jika dilanggar.<sup>16</sup>

Berkaitan dengan penelitian ini, yang digunakan penulis guna menjadikan teori ini landasan penelitian adalah yang tertuang dalam berdasarkan Pasal 11 UU 14 Tahun 2008 dan putusan MA Nomor 121 K/TUN/2017 maupun putusan KIP Nomor 057/XII/KIP-PS-M-A/2015

Berdasarkan hal tersebut, landasan pemikiran yang berkaitan yakni teori perintah guna menegaskan bahwasannya perintah dalam undang-undang terhadap badan publik tersebut memiliki kosekuensi hukum yang jelas. Hal ini juga dapat dielaborasi dengan asas hukum *res iudicata pro veritate habetur* bahwa putusan hakim harus dianggap benar, bahwa kepercayaan dalam putusan hakim itu sebagai kebenaran yang dicari oleh para subjek hukum yang bersengketa.

#### **4. Hak Guna Usaha**

Pengaturan mengenai hak guna usaha tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Kemudian secara khusus diatur pula dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Kemudian, secara khusus lagi dalam Pasal 50 ayat (2), yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha diatur di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha. Hak

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm 101.

guna usaha berbeda dengan hak *erpacht* walaupun ide dari terbentuknya hak guna usaha tersebut berasal dari hak *erpacht*. Begitu pula, dalam hukum adat tidak mengenal adanya hak guna usaha dan hak guna bangunan. Kedua hak ini merupakan hak yang baru diciptakan berdasarkan kebutuhan masyarakat sekarang ini.<sup>17</sup>

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasi langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Subjek yang bisa mendapatkan hak guna usaha sesuai Pasal 30 ayat (1) UPPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

## **5. Keterbukaan Informasi Publik**

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

---

<sup>17</sup> Imam Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 73.



Informasi publik dimaksudkan untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh Informasi. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Selain itu juga untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting, karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik<sup>18</sup>.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini menggunakan metode penelitian *deskriptif analitis*. Menurut pendapat Komarudin bahwa "*Deskriptif Analitis* ialah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisis permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta

---

<sup>18</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, ditetapkan di Jakarta tanggal 30 April 2008, Lembaran Negara RI Nomor 61, tahun 2008 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4846 Tahun 2008, bagian Penjelasan Umum.

disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan”.<sup>19</sup>

## 2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komperatif (*approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>20</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini penulis melakukan pendekatan *yuridis normatif*, yang dimaksud dengan *yuridis normatif* adalah penelitian hukum dengan menggunakan data kepustakaan atau data primer atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian ini, hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma, yang disertai dengan contoh kasus dalam kehidupan masyarakat. Metode pendekatan tersebut, merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan kepustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan, dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.<sup>21</sup> Pengertian lain juga menyebutkan hal yang kurang lebih memiliki substansi yang sama, yakni pendekatan penelitian hukum dengan menggunakan metode/teori./konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang

---

<sup>19</sup> Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97.

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

<sup>21</sup> Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

*dogmatis*. Istilah normatif bukanlah istilah satu-satunya dalam hal ini, mengingat di dalam literatur Belanda menggunakan istilah “*dogmatis*” sedangkan Inggris menggunakan istilah “*doktrin*” atau penelitian hukum doktrinal.<sup>22</sup>

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber yang digunakan adalah sebagai berikut.<sup>23</sup>

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer tersebut meliputi:
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
  - 3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
  - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
  - 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
  - 4) Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
  - 5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

---

<sup>22</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.34.

<sup>23</sup> Jhony Ibrahim, *Op.Cit*, hlm.141.

- 6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
  - 7) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
  - 8) Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
  - 9) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
  - 10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
  - 11) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor Nomor 32 Tahun 2021 tentang Layanan Informasi Publik
  - 12) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha
  - 13) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
  - 14) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah
  - 15) 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, merupakan bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer merupakan hasil

olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus.

- c. Bahan Hukum tersier, adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder dengan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya, kamus-kamus hukum, jurnal hukum dan komentar atas putusan pengadilan

### **3. Tahap Penelitian**

Sebelum penulis melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsepsi yang ada, untuk mendapatkan data sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library research*)

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu:<sup>24</sup> “Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan ini diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh dengan cara melakukan tanya jawab dengan pihak yang berwenang.

---

<sup>24</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op., Cit*, hlm.11.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan dilaksanakan dengan cara penelaahan data yang diperoleh dari menginventarisasi, mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan yang lain atau tidak, sehingga data yang akan diperoleh lebih akurat. Dengan menggunakan metode pendekatan *yuridis-normatif*, yaitu dititik beratkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang ditunjang oleh data primer. Motode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik..

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Yaitu mendapatkan atau mempreoleh data primer sebagai penunjang data sekunder dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait.

#### **5. Alat Pengumpul Data**

a. Alat yang digunakan dalam pengumpulan data kepustakaan, yaitu berupa:

buku catatan dan alat tulis lainnya, kemudian digunakan alat elektronik (*computer*) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.

- b. Alat yang digunakan dalam pengumpulan data melalui wawancara, kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*directive interview*) atau pedoman wawancara bebas (*non directive interview*) serta menggunakan alat perekam suara (*voice recorder*) untuk merekam pembicaraan terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

## **6. Analisis Data**

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini, penulis sebagai *instrument analysis*, yang akan menggunakan metode analisis *Yuridis-Kualitatif*. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Analisis dengan penguraian *deskriptif-analitis*, hal ini bertitik tolak dari analisis yuridis sistematis, yaitu :

- a. Di antara perundang-undangan tidak saling bertentangan; dan
- b. peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya

## 7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini dilakukan pada tempat-tempat yang memiliki korelasi dengan masalah yang diangkat pada penulisan hukum ini.

Lokasi penelitian dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Lokasi Studi Kepustakaan (*Library Research*)

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jln. Lengkong Dalam No. 17 Bandung
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja, Universitas Padjajaran, Jln. Dipatiukur No. 35 Bandung.
- 3) Badan Perpustakaan dan Kearsiap Daerah (Bapusipda) Provinsi Jawa Barat, Jln. Kawaluayaan Indah III No. 4, Jatisari, Buahbatu, Kota Bandung
- 4) Perpustakaan Digital Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Jl. Medan Merdeka Sel. No.11, Kecamatan Gambir, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

- 1) Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat, Jl. Turangga No.25, Lkr. Sel., Kec. Lengkong, Kota Bandung, Jawa Barat.
- 2) Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, Jalan Abdul Muis No. 40, South Petojo, Gambir, RT.1/RW.8, Petojo Sel., Kecamatan Gambir, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- 3) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat,



Jln. Nasional III/Soekarno-Hatta No.586, Sekejati, Buahbatu,  
Kota Bandung.

- 4) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Jl. Sisingamangaraja No.2, Selong, Kec. Kebayoran Baru, Kota Jakarta Selatan.
- 5) *Forest Watch Indonesia*, Jl. Sempur Kaler No.62, RT.04/RW.02, Sempur, Kecamatan Bogor Tengah, Kota Bogor, Jawa Barat.