

CATATAN KRITIS

Memperingati 1 Dekade

Berlakunya Undang- Undang

Keterbukaan Informasi Publik

(UU KIP)

Meninjau Kembali Capaian Keterbukaan Informasi dan Partisipasi Publik di bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Memperingati 1 Dekade Berlakunya UU Keterbukaan Informasi Publik

Pengantar

Lahirnya UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (“UU KIP”) menandai awal pengarusutamaan pemenuhan hak atas informasi sebagai ciri penting negara yang demokratis. Pemenuhan hak atas informasi menjadi salah satu prasyarat pembangunan yang inklusif, berkeadilan dan berkelanjutan. Menginjak satu dekade keberlakuannya, UU KIP telah membuka pintu akses bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam pengambilan kebijakan publik. Akan tetapi, kecenderungan untuk mengimplementasikan amanat UU KIP sebatas formalitas atau pengabaian terhadap esensi dari UU KIP masih kerap ditemukan. Stigma mengenai ‘semakin masyarakat banyak tahu, semakin terhambat agenda-agenda politik pembangunan dan pemerintahan’ seolah masih hidup.

Catatan kritis ini disusun untuk menganalisis permasalahan implementasi yang menunjukkan perlunya meninjau kembali atau bahkan mengoreksi keputusan, kebijakan, peraturan, prosedur atau tindakan lain yang mengesampingkan pemenuhan hak atas keterbukaan informasi pada bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pisau analisis yang digunakan adalah pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam pemenuhan hak atas informasi publik yang telah terinternalisasi dalam peraturan perundang-undangan terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

RUU Cipta Kerja: Diam-diam Mendinginkan

Salah satu peristiwa yang menunjukkan pengabaian UU KIP adalah proses penyusunan RUU Cipta Kerja yang dilakukan secara diam-diam oleh pemerintah. Sejak pidato pelantikan Presiden Joko Widodo pada 20 Oktober 2019 hingga 12 Februari 2020 ketika RUU diserahkan kepada DPR, tuntutan masyarakat tentang keterbukaan informasi terkait perancangan RUU tidak digubris pemerintah. Kanal informasi dan partisipasi disediakan dalam *website* ternyata tidak berfungsi sehingga masyarakat dibuat bingung tentang bagaimana proses mendapatkan informasi terkait RUU Cipta Kerja.¹

Padahal, UU KIP telah menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik serta mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik.² Lebih lanjut, UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah melalui UU No.15 Tahun 2019 (“UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”) mengamanatkan agar setiap rancangan peraturan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.³ Tindakan pemerintah yang abai mengupayakan partisipasi publik sejak fase awal penyusunan RUU mengindikasikan pelanggaran terhadap kewajiban hukumnya dalam memenuhi hak atas informasi serta partisipasi publik sebagai prasyarat tata kelola pemerintahan yang baik.

¹ Lihat: <https://partisipasiku.bphn.go.id/perencanaan-hukum/omnibus-law> diakses beberapa kali dalam kurun waktu November 2019 s.d. Januari 2020.

² UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 3 huruf a dan b.

³ UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 96 ayat (4).

Selain prosedur penyusunan yang tidak terbuka, substansi RUU Cipta Kerja juga hendak membatasi pihak yang dapat dilibatkan dalam bagian penting dari proses pemberian izin yang berdampak pada lingkungan hidup. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan RUU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (“UU Lingkungan Hidup”) sebagai berikut.

RUU Cipta Kerja	UU Lingkungan Hidup
<p><u>Pasal 23 angka 6 yang mengubah Pasal 26 angka (2) UU Lingkungan Hidup</u></p> <p>(1) Penyusunan dokumen Amdal dilakukan dengan <u>melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung</u> terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses pelibatan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p><u>Pasal 26</u></p> <p>(1) Dokumen Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan <u>melibatkan masyarakat</u>.</p> <p>(2) Pelibatan masyarakat harus dilakukan <u>berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap</u> serta <u>diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan</u>.</p> <p>(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. <u>yang terkena dampak</u>; b. <u>pemerhati lingkungan hidup; dan/atau</u> c. <u>yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses amdal</u>. <p>(4) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen amdal.</p>
<p><u>Pasal 23 angka 5 yang mengubah Pasal 25 huruf c UU Lingkungan Hidup</u></p> <p>Dokumen Amdal memuat:</p> <p>...</p> <p>c. saran masukan serta tanggapan <u>masyarakat terkena dampak langsung yang relevan</u> terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.</p>	<p><u>Pasal 25</u></p> <p>Dokumen Amdal memuat:</p> <p>...</p> <p>c. saran masukan serta <u>tanggapan masyarakat</u> terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.</p>

Dengan melibatkan pemerhati lingkungan dan masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan, cakupan masyarakat yang diatur di UU Lingkungan Hidup dimaksudkan untuk mengatasi *gap* informasi maupun pengetahuan yang dimiliki masyarakat awam, dan membantu masyarakat awam dalam memahami cara berpartisipasi dengan baik demi memperjuangkan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Penyempitan kualifikasi masyarakat dalam rancangan pasal RUU Cipta Kerja mengabaikan kebutuhan masyarakat awam untuk memahami beban eksternalitas yang harus mereka tanggung, jika tidak sejak awal diberi pemahaman yang terang akan apa saja dampak dari kegiatan usaha yang akan diterbitkan izinnya. Contoh dari beban eksternalitas yang kerap ditanggung masyarakat akibat kegiatan usaha yang tidak mengelola dampak dengan baik antara lain: (1) berbagai penyakit seperti gatal-gatal, diare, gangguan saluran pernapasan, menyandang disabilitas sejak lahir, kanker; (2) krisis air, air menjadi keruh atau kekeringan, banjir.⁴

⁴ Lihat antara lain: Elizabeth Frankenberg, Duncan Thomas, dan Douglas Mckee, “Health consequences of forest fires in Indonesia,” *Demography*, Maret 2005; Muhammad Ehsan Munawar, “Human health and environmental impacts of coal combustion and post-combustion wastes,” *Journal of Sustainable Mining* 17 (2018) 87-96, diakses dari science direct <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2300396017300551> pada 1 Mei 2020; Sana Khan dan Abdul Malik, “Environmental and health effects of textile industry wastewater,” *Environmental deterioration and human health*, 2014, Springer, p. 55-71; The World Counts, “Days lost as a result of mercury intoxication from mining in the world, this year,” diakses dari <https://www.theworldcounts.com/challenges/planet-earth/mining/health-effects-of-mining> pada 1 Mei 2020.

Selain itu, terdapat rancangan pasal yang hendak meringankan kewajiban pemerintah dengan mendegradasi derajat hak atas informasi yaitu terkait cara mengumumkan setiap permohonan dan keputusan terkait izin yang berdampak pada lingkungan hidup.

RUU Cipta Kerja	UU Lingkungan Hidup
<u>Pasal 23 angka 18 yang mengubah Pasal 39 ayat (2) UU Lingkungan Hidup</u>	<u>Pasal 39</u>
(2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <u>dilakukan melalui sistem elektronik dan atau cara lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.</u>	(2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <u>dilakukan dengan cara yang mudah diketahui masyarakat.</u>

Jika indikator pemenuhan kewajiban pengumuman hanya bersifat prosedural (berupa dilakukan melalui sistem elektronik) alih-alih esensial (informasi mudah diketahui masyarakat), terdapat degradasi esensi hak atas informasi dalam RUU Cipta Kerja. Padahal, tujuan dari pengumuman kepada masyarakat adalah agar masyarakat mampu untuk terlibat secara aktif dalam memastikan hak-haknya tidak terlanggar akibat dari pengambilan keputusan. Dengan demikian, sangat besar potensi partisipasi publik tidak berjalan optimal.

Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) Masih Belum Dapat Diakses Publik

Kebijakan Satu Peta pada dasarnya memiliki arti penting untuk membenahi permasalahan pengelolaan hutan dan lahan di berbagai sektor, diantaranya tumpang-tindih perizinan, penyelesaian sengketa pada kawasan hutan, akses partisipasi pengelolaan masyarakat melalui percepatan Perhutanan Sosial, hingga referensi standar geospasial bagi pencapaian target pengurangan emisi sektor kehutanan dan lahan.⁵

Pada 11 Desember 2018, Pemerintah telah meluncurkan Geoportal Kebijakan Satu Peta sebagai hasil Program Percepatan Kebijakan Satu Peta yang diatur melalui Perpres No. 9 Tahun 2016. Akan tetapi, Geoportal Kebijakan Satu Peta tersebut ternyata tidak dapat diakses oleh publik. Berdasarkan Keppres No.20 Tahun 2018 tentang Kewenangan Akses untuk Berbagi Data dan Informasi Geospasial melalui Jaringan Informasi Geospasial Nasional dalam Kegiatan Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta, akses hanya diberikan kepada Presiden dan Wakil Presiden, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Kepala Badan Informasi Geospasial, Menteri atau pimpinan lembaga, Gubernur, dan Bupati/Wali Kota.⁶ Pada saat peluncuran, Pemerintah menyatakan bahwa banyak pihak khawatir dengan peta-peta yang terhimpun di dalamnya dan tiap daerah memiliki perkembangan dan kesiapan yang berbeda dalam merespons Percepatan Kebijakan Satu Peta.⁷

Belum dibukanya akses bagi masyarakat sipil terhadap Kebijakan Satu Peta ini tentu membatasi ruang partisipasi masyarakat dalam upaya perbaikan dan pengawasan tata kelola sumber daya alam dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. Padahal, sesuai dengan marwah UU KIP, penyelenggaraan UU No.4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial (“UU Informasi Geospasial”) yang menjadi payung hukum utama Kebijakan Satu Peta telah berdasarkan pada asas keterbukaan, kemanfaatan sebesar-besarnya bagi masyarakat, dan demokratis dengan melibatkan peran serta masyarakat.⁸ Selain itu, meski pada proses pembentukannya Kebijakan Satu Peta melibatkan masyarakat pada tingkat tapak

⁵ ICEL, Catatan Awal Tahun 2019, hlm. 8.

⁶ Keputusan Presiden No.20 Tahun 2018 tentang Kewenangan Akses untuk Berbagi Data dan Informasi Geospasial melalui Jaringan Informasi Geospasial Nasional dalam Kegiatan Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta, Pasal 2.

⁷ “Kebijakan Satu Peta Urusan Bersama” <https://tirto.id/kebijakan-satu-peta-urusan-bersama-ei8s>, diunduh pada 29 April 2020.

⁸ UU No.4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial, Pasal 2.

untuk pemetaan partisipatif,⁹ belum terdapat ketentuan yang menjamin partisipasi publik dalam pengawasan hasil dari pemetaan partisipatif Kebijakan Satu Peta tersebut.

Diseminasi Informasi Termutakhir Terkait Kualitas Lingkungan Hidup, Terutama yang Berdampak pada Kesehatan, Belum Dilakukan Secara Proaktif dan Reguler

Adanya peristiwa besar kebakaran hutan dan lahan, ramainya *netizen* tentang abu-abunya langit Jakarta, dan pandemi Covid-19 mendorong pemerintah untuk lebih proaktif memberitakan informasi terkait kualitas lingkungan hidup terkait dengan isu-isu tersebut kepada masyarakat. Bagaimana dengan kabar kualitas air? tanah? Lahan gambut? Hutan? Mangrove? Koral? Lantaran informasi tentang kualitas lingkungan hidup seringkali termasuk dalam informasi yang mengancam hajat hidup orang banyak sehingga perlu diumumkan secara serta-merta.¹⁰ Akan tetapi, nyatanya diseminasi informasi termutakhir terkait kualitas lingkungan hidup belum dilakukan secara proaktif dan reguler oleh pemerintah, terutama informasi lingkungan hidup yang berdampak pada hak atas kesehatan.

Bagaimana pemerintah bisa mengharapkan masyarakat berpartisipasi aktif mencegah kerusakan dan pencemaran lebih besar jika dasar pengetahuan tentang kondisi terkini tidak diketahui, bahkan bagi masyarakat untuk menjaga kesehatan mereka sendiri? Sementara itu, baku mutu lingkungan hidup dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup untuk kegiatan usaha belum dibuat dengan mempertimbangkan kondisi daya dukung dan daya tampung yang tentunya berbeda-beda tiap-tiap wilayah. Sekalipun semua pelaku usaha patuh pada baku mutu dan kriteria baku kerusakan, belum tentu pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup tidak terjadi. Lebih jauh lagi, pengawasan dan penegakan hukum belum optimal dilakukan kepada pelaku usaha yang '*kekeuh*' untuk tidak patuh pada ketentuan baku mutu dan kriteria baku kerusakan. Pada akhirnya, dengan permasalahan standar baku mutu serta lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, masyarakat yang tidak diberitahu potensi bahaya dari degradasi kualitas lingkungan hidup akan menanggung beban eksternalitas terberat.

Keterbelakangan Keterbukaan Informasi di Sektor Pesisir, Laut, dan Pulau-Pulau Kecil

UU KIP sudah berlaku selama satu dekade, tetapi efek positifnya belum terlihat jelas dalam sektor pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil. Kementerian Kelautan dan Perikanan ("KKP") mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.4/Permen-KP/2019 sebagai turunan dari UU KIP ("Permen KP No.4 Tahun 2019"). Permen ini menjabarkan secara spesifik jenis-jenis informasi yang *wajib* dibuka oleh KKP, baik yang wajib dibuka secara berkala, setiap saat, dan serta merta. Sayangnya, Permen KP No. 4 Tahun 2019 luput memasukkan informasi penting terutama yang berkaitan dengan informasi di sektor pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil sebagai informasi yang wajib dibuka.

Pertama, Permen KP No.4 Tahun 2019 tidak mewajibkan KKP untuk menyediakan setiap saat informasi terkait persyaratan perizinan, izin yang diterbitkan dan/atau dikeluarkan berikut dokumen pendukungnya, dan laporan penataan izin yang diberikan. Padahal jenis informasi ini merupakan informasi yang wajib disediakan KKP berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Beberapa contoh izin penting adalah izin reklamasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan, dan izin pembuangan air limbah serta dokumen pendukung seperti Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup ("Amdal"). Laporan pemantauan dan penataan perizinan pun penting dibuka untuk publik, misalnya laporan pemantauan baku mutu air limbah dan air laut untuk menunjukkan apakah suatu

⁹ "Inisiatif Satu Peta di Tingkat Tapak" <https://wri-indonesia.org/id/our-work/project/inisiatif-satu-peta-di-tingkat-tapak>, diakses pada 29 April 2020.

¹⁰ UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi, Pasal 10 ayat (1).

usaha dan/atau kegiatan melanggar baku mutu air limbah dan air laut yang ditetapkan dalam izin pembuangan air limbahnya. Perizinan merupakan instrumen penting bagi pencegahan kerusakan dan/atau pencemaran pesisir dan laut. Tanpa adanya transparansi perizinan sektor pesisir dan laut, masyarakat tidak dapat berpartisipasi dalam proses perizinan dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan perizinan secara maksimal.

Kedua, informasi terkait kondisi ekosistem pesisir dan laut juga seharusnya dimasukkan sebagai informasi yang wajib disediakan setiap saat oleh KKP, contohnya kualitas air laut, daya dukung dan daya tampung air laut, dan status pencemaran pesisir dan laut. Informasi ini penting untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terkait kesehatan ekosistem pesisir dan laut di tempat mereka tinggal. Informasi yang komprehensif dapat mendorong masyarakat untuk membantu memulihkan atau setidaknya meminimalisasi kerusakan ekosistem pesisir dan laut. Masyarakat juga dapat menggunakan informasi ini sebagai data sandingan ketika berpartisipasi dalam proses penyusunan Amdal dan basis untuk mengadvokasikan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Ketiga, informasi terkait kebencanaan. Semakin besarnya dampak perubahan iklim bagi pesisir dan laut, semakin pentingnya transparansi informasi risiko bencana pesisir dan laut seperti tsunami, abrasi, dan kenaikan muka air laut. Informasi ini wajib disediakan karena berdampak bagi kepentingan masyarakat kelautan dan perikanan. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (“BNPB”) memiliki data risiko bencana, tetap tidak khusus untuk bencana pesisir dan laut. Tingkat kedetailan risiko bencananya pun masih sangat umum karena di level nasional, sedangkan data risiko bencana daerah masih sulit didapatkan. KKP perlu menyediakan informasi risiko bencana khusus pesisir dan laut dengan tingkat kedetailan sampai level kabupaten dan/atau kecamatan. Hal ini dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dan mendorong masyarakat untuk melakukan langkah-langkah mitigasi dan adaptasi yang sesuai.

Permen KP No.4 Tahun 2019 tidak secara eksplisit memasukkan ketiga jenis informasi penting ini sebagai informasi yang harus disediakan serta merta ataupun setiap saat. Akibatnya, masyarakat yang berkepentingan harus mengajukan permohonan informasi kepada KKP terlebih dahulu tanpa mengetahui apakah informasi itu telah tersedia atau tidak. Padahal, informasi-informasi tersebut merupakan informasi penting dan bersifat dinamis sehingga kecepatan mengakses informasi akan menentukan kualitas dan efektivitas penggunaan informasi yang diperoleh. Permohonan informasi dapat memakan waktu berbulan-bulan, terutama bila mencapai tahap sengketa informasi, sehingga mungkin saja informasi yang dimohonkan belakangan diketahui sudah berubah. Belum lagi jika menghitung proses penyelesaian sengketa di Komisi Informasi atau pengadilan. Prinsip “cepat” dalam UU KIP jelas tidak terpenuhi.

Tidak adanya kepastian hukum atas ketersediaan informasi sektor pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil yang komprehensif melanggar tiga akses transparansi informasi pengelolaan lingkungan hidup yaitu akses publik terhadap informasi, partisipasi, dan keadilan. Masyarakat harus menghadapi banyak tantangan untuk memperoleh informasi tersebut. Hal ini menghambat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Untuk itu, harus ada sifat proaktif dari KKP untuk menyediakan informasi terkait perizinan, kondisi ekosistem pesisir dan laut, serta risiko bencana alam pesisir dan laut. Seluruh informasi ini juga harus disediakan dalam satu wadah yang terintegrasi untuk memudahkan masyarakat mengakses informasi.

Keterbukaan informasi publik dalam pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup masih belum terlaksana sesuai dengan harapan. Informasi-informasi yang berkaitan dengan proses perizinan, pengawasan dan penegakan hukum dalam pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup tidak pernah diumumkan dan tersedia untuk publik secara berkala.

Dalam proses perizinan, informasi seperti Amdal serta Izin Lingkungan dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan tidak disediakan oleh pejabat publik.¹¹ Masyarakat yang membutuhkan informasi izin beserta persyaratan izin tersebut biasanya harus menempuh proses permohonan informasi publik terlebih dahulu. Proses tersebut dalam beberapa kasus memakan waktu dan sumber daya yang tidak sedikit dari pemohon informasi. Akibatnya, pemohon informasi kehilangan waktu untuk memberikan saran, pendapat dan tanggapan terhadap proses perizinan suatu usaha dan/atau kegiatan yang merugikan kepentingannya.

Kondisi serupa terjadi dalam informasi berkaitan dengan laporan pelaksanaan suatu usaha dan/atau kegiatan. Pelaku usaha dan/atau kegiatan wajib melaporkan secara berkala pelaksanaan hak dan kewajibannya yang tertera dalam Izin Lingkungan. Laporan tersebut umum disebut sebagai Laporan Rencana Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan (“Laporan RKL-RPL”). Dalam beberapa contoh, pemerintah pusat dan daerah biasanya hanya menyampaikan informasi sederhana yang menyimpulkan ketaatan pelaku usaha dan/atau kegiatan.¹² Informasi detail mengenai berapa banyak limbah atau emisi yang dibuang serta dampaknya terhadap kualitas lingkungan tidak dicantumkan.

Informasi yang berkaitan dengan pemberian sanksi terhadap pelaku usaha dan/atau kegiatan yang melakukan pelanggaran pun tidak diumumkan dan tersedia untuk publik. Akuntabilitas penegakan hukum menjadi dipertanyakan dengan tidak terbukanya informasi penjatuhan sanksi. Publik pun tidak dapat menilai efektivitas penjatuhan sanksi tanpa adanya informasi lengkap mengenai penjatuhan sanksi kepada pelaku usaha dan/atau kegiatan.

Seluruh informasi di atas wajib disediakan dan diumumkan secara berkala karena merupakan informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan berkaitan erat dengan kepentingan publik.¹³ Terlebih lagi akses informasi yang dimaksud dalam UU Lingkungan Hidup mencakup tiga aspek yang disebutkan di atas, yakni perizinan, pengawasan dan penegakan hukum, sebagaimana dikutip di bawah ini:¹⁴

*Hak atas informasi lingkungan hidup merupakan suatu konsekuensi logis dari hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan pada asas keterbukaan. Hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Informasi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat ini dapat berupa data, keterangan, atau informasi lain yang berkenaan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang menurut sifat dan tujuannya memang terbuka untuk diketahui masyarakat, seperti **dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup, laporan, dan evaluasi hasil pemantauan lingkungan hidup, baik***

¹¹ Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Banten (DLHK Provinsi Banten) hanya menyampaikan informasi dokumen amdal dan UKL-UPL yang telah diuji oleh Komisi Provinsi Amdal Provinsi Banten Periode Tahun 2002 – 2014. Dokumen Amdal dan UKL-UPL tidak diunggah dalam laman milik DLHK Provinsi Banten. Lihat: <https://dlhk.bantenprov.go.id/read/dokumen-amdal-dan-uklup/69/Dokumen-Amdal-Dan-Uklupl-Yang-Telah-Diuji-Oleh-Komisi-Amdal-Provinsi-Banten-Periode-2002-2014.html>, diakses pada 30 April 2020.

¹² Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jakarta hanya menyampaikan informasi ketaatan pelaku usaha dan/atau kegiatan seperti terlihat di laman ini: <https://lingkunganhidup.jakarta.go.id/wp-content/uploads/2017/09/PENGAWASAN-LANGSUNG-AKTIF-TERHADAP-KEGIATAN-USAHA-JANUARI-MARET-2017.pdf> diakses pada 30 April 2020.

¹³ UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi, Pasal 1 Angka 2 dan Pasal 9 Ayat (1).

¹⁴ UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 65 Ayat (2) beserta penjelasannya.

pemantauan penataan maupun pemantauan perubahan kualitas lingkungan hidup dan rencana tata ruang.

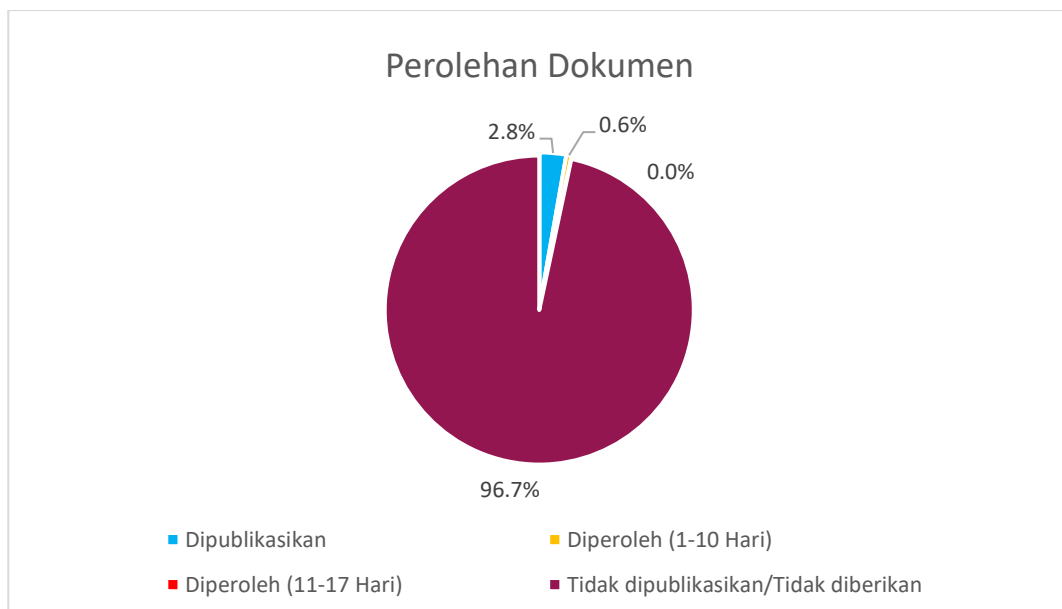
Selain itu, ketiga informasi tersebut juga tidak masuk dalam kriteria informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU KIP.

Tata kelola lingkungan hidup yang baik serta pemenuhan hak warga atas lingkungan hidup yang baik dan sehat memerlukan adanya akses informasi yang baik. Maka dari itu, ketiga informasi dalam pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup harus diumumkan dan disediakan secara berkala.

Sebagai perbandingan di negara-negara maju telah banyak contoh kanal informasi terkait pengendalian pencemaran yang bisa diakses oleh publik. Misalnya, <https://echo.epa.gov/> di Amerika Serikat dan <https://www.epa.nsw.gov.au/licensing-and-regulation/public-registers> di negara bagian New South Wales Australia. Walaupun negara-negara tersebut tentunya bisa menjamin masyarakatnya bisa mengakses internet serta tetap menyediakan alternatif bagi yang tidak bisa mengakses internet.

Akses Masyarakat Terhadap Informasi Lingkungan Hidup di Sektor Hutan dan Lahan Masih Minim

Penelitian Indeks Kelola Hutan dan Lahan (“IKHL”) 2019 yang dilakukan di 12 provinsi di Indonesia mengungkapkan masih minimnya akses masyarakat terhadap informasi lingkungan hidup di sektor hutan dan lahan. Dari 30 jenis informasi lingkungan hidup di sektor hutan dan lahan yang dimintakan di 12 provinsi, hanya 2,8% yang dipublikasikan dan hanya 0,6% didapatkan melalui permohonan informasi dalam waktu 1-10 hari sesuai dengan standar layanan informasi. Diluar itu, 96,7% dari informasi yang dimohonkan tidak dipublikasikan atau tidak diberikan.¹⁵ Berikut adalah gambaran perolehan informasi yang dimaksud:



¹⁵ Indonesian Center for Environmental Law, *Indeks Kelola Hutan dan Lahan 2019: Studi Endline Tata Kelola Hutan dan Lahan di 12 Provinsi*, (Jakarta: ICEL, 2019), hlm. 9.

Adapun informasi yang dimintakan dalam penelitian ini adalah informasi publik terkait wilayah kelola masyarakat, perlindungan hutan dan lahan, serta penyelesaian konflik dan penegakan hukum, berupa peraturan, keputusan, SOP, laporan, dengan rincian sebagai berikut:

1. Hasil kerja kelompok kerja percepatan perhutanan sosial (Pokja PPS) terkait dengan perhutanan sosial;
2. Dokumen hukum atau rancangannya terkait prosedur pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA);
3. Dokumen hukum atau rancangannya terkait pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) lintas kabupaten;
4. Dokumen hukum atau rancangannya terkait penetapan wilayah adat atau hutan adat beserta lampiran peta;
5. Kelengkapan dokumen satu Perusahaan Perkebunan:
 - a. Izin lokasi perkebunan
 - b. Amdal perusahaan perkebunan
 - c. Dokumen Lengkap izin usaha perkebunan/IUP (SK dan Lampirannya)
 - d. HGU (Hak Guna Usaha) Perkebunan
6. Izin pemanfaatan kayu (IPK) untuk keperluan *land clearing* perusahaan perkebunan;
7. Kelengkapan dokumen satu Perusahaan Pertambangan:
 - a. Dokumen lingkungan hidup (UKL-UPL/ Amdal)
 - b. Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi, jaminan kesungguhan, iuran tetap
 - c. Izin Usaha Pertambangan (IUP) operasi produksi
 - d. SK penetapan Jaminan reklamasi
 - e. Rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan
 - f. Dokumen Rencana Reklamasi Tahunan Perusahaan Pertambangan Yang Disahkan Oleh Gubernur
8. SK Rekomendasi Kepala Daerah untuk persetujuan izin pinjam pakai dan persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan;
9. Peta kerawanan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) provinsi;
10. Laporan hasil pengawasan pencegahan karhutla;
11. Peraturan Daerah penetapan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup daerah;
12. Petunjuk pelaksanaan pemadaman karhutla yang ditetapkan oleh Pemda;
13. Perda RTRW Provinsi dan lampirannya;
14. Jumlah pengaduan terkait dengan pelanggaran di sektor hutan dan lahan;
15. Dokumen sanksi administrasi bagi perusahaan pertambangan/perkebunan terhadap izin lingkungan;
16. Dokumen kesepakatan penyelesaian sengketa perdata di sektor hutan dan lahan;
17. Bukti bayar jaminan reklamasi untuk perusahaan tambang;
18. Laporan pemantauan ketaatan perusahaan perkebunan oleh pemberi izin:
 - a. Laporan pelaksanaan izin usaha 1 tahun terakhir
 - b. Laporan pelaksanaan izin lingkungan 1 tahun terakhir;
19. Laporan pemantauan ketaatan perusahaan Pertambangan oleh pemberi izin:
 - a. Laporan pelaksanaan izin usaha 1 tahun terakhir
 - b. Laporan pelaksanaan izin lingkungan 1 tahun terakhir;
20. Rencana Perkebunan Provinsi.

Nyatanya, minimnya akses masyarakat terhadap informasi di sektor hutan dan lahan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor meliputi:¹⁶

- **Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (“PPID”) belum berfungsi dengan baik.**

Kinerja PPID, baik PPID utama dan PPID pembantu, menjadi catatan penting atas minimnya akses masyarakat terhadap informasi. Untuk PPID utama, catatan kritis terfokus terhadap fungsi PPID utama yang belum berfungsi baik, diantaranya dalam hal mengoordinasikan dan

¹⁶ *Ibid.*, hlm 10-12

mengonsolidasikan pengumpulan bahan informasi dan dokumentasi dari PPID Pembantu,¹⁷ menyimpan, mendokumentasikan, menyediakan, dan memberi pelayanan informasi dan dokumentasi kepada publik;¹⁸ melakukan pemutakhiran informasi dan dokumentasi;¹⁹ menyediakan informasi dan dokumentasi untuk diakses oleh masyarakat;²⁰ maupun menugaskan PPID Pembantu dan/atau pejabat fungsional untuk mengumpulkan, mengelola, dan memelihara informasi dan dokumentasi.²¹

Selain PPID utama, kinerja PPID pembantu juga belum berfungsi dengan baik. Tidak semua PPID Pembantu yang dirujuk oleh PPID Utama merespons permohonan. Selain itu, banyak PPID Pembantu yang tidak memberikan informasi yang dimohonkan dan hanya memberikan informasi yang dimilikinya saja. Di beberapa kasus lain, PPID Pembantu justru memberikan informasi tetapi bukan informasi yang dimohonkan, bahkan ada yang hanya memberikan penjelasan atas informasi yang dimohonkan.

- **PPID Pembantu menggunakan Surat Deputi Kemenko Perekonomian sebagai alasan untuk menutup informasi**

Dinas Perkebunan Provinsi Jambi justru memberikan Surat Deputi Bidang Koordinasi Pangan dan Pertanian Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. TAN.03.01/265/D.II.M.EKON/05/2019 tertanggal 6 Mei 2019 yang ditandatangani oleh Musdhalifah Machmud kepada Ketua Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI), Ketua Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), dan Pimpinan Perusahaan-Perusahaan di Sektor Kelapa Sawit. Pada intinya adalah adanya pelarangan memberikan informasi terkait perkebunan, termasuk Hak Guna Usaha (“HGU”). Padahal informasi terkait perkebunan merupakan informasi publik, bahkan HGU sudah dinyatakan sebagai informasi terbuka oleh Komisi Informasi baik pusat maupun daerah dalam sengketa informasi yang juga telah sampai pada tingkat Mahkamah Agung. Surat tersebut telah menimbulkan polemik dalam keterbukaan informasi di daerah.

- **Sistem informasi yang kurang efektif**

Sistem informasi yang kurang efektif juga menjadi hambatan masyarakat dalam memperoleh akses informasi. Adapun yang menjadi permasalahan utama adalah pengarsipan dokumen yang tidak tertib. Selain itu, seringkali justru masyarakat sipil memiliki data yang lebih lengkap daripada kanal informasi yang dimiliki oleh Pemerintah. Menyikapi hal ini, seharusnya informasi yang dimiliki oleh masyarakat sipil dengan Pemerintah dapat diintegrasikan dan diakses dalam satu kanal komunikasi kerja kolaborasi antara Pemerintah dengan masyarakat. Namun sayangnya, kanal tersebut belum terintegrasi hingga saat ini. Hal ini diperburuk oleh kondisi Badan Publik yang terkesan malas untuk berinovasi mempublikasikan informasi secara proaktif, sehingga masyarakat lebih mudah mengaksesnya.

- **Ada praktik diskriminasi terhadap pemohon warga negara**

Adapun indikasi diskriminasi ini ditemukan adalah adanya perbedaan pelayanan terhadap pemohon warga negara dengan pemohon mahasiswa atau peneliti, yang mana pemohon mahasiswa/peneliti akan lebih cepat dilayani oleh PPID. Sekalipun begitu, pemohon mahasiswa/peneliti tetap harus memenuhi persyaratan administrasi terlebih dahulu.

Masih ada Badan Publik yang Tidak Mematuhi Putusan Pengadilan

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu faktor yang menjadi isu minimnya akses masyarakat terhadap informasi di sektor hutan dan lahan adalah adanya upaya penutupan informasi publik oleh

¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah, Pasal 12 huruf c.

¹⁸ *ibid.*, Pasal 12 huruf d.

¹⁹ *ibid.*, Pasal 12 huruf g.

²⁰ *ibid.*, Pasal 12 huruf h.

²¹ *ibid.*, Pasal 12 huruf l.

pejabat pemerintah. Memang, saat ini praktik buruk lembaga negara yang tidak patuh terhadap amanat UU KIP dan putusan pengadilan terkait keterbukaan informasi publik juga menjadi catatan penting. Misalnya di sektor perkebunan dengan dokumen yang paling sering dipermasalahkan adalah HGU.

Masyarakat sipil menilai bahwa HGU adalah dokumen yang harus dibuka ke publik untuk mencegah dan mengatasi konflik agraria dalam bentuk tumpang tindih perizinan dan masalah kepemilikan lahan. Penting bagi masyarakat untuk dapat melakukan pengawasan terhadap izin-izin pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya yang keluar. Rincian informasi yang kerap dimintakan adalah nama pemegang HGU, lokasi, luas HGU yang diberikan, jenis komoditas, hingga peta areal HGU yang dilengkapi titik koordinat dalam bentuk *shapefile*. Selain itu masyarakat sipil juga menekankan bahwa sudah ada beberapa putusan Komisi Informasi yang menyatakan dokumen HGU adalah informasi terbuka.²²

Sementara itu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Negara selaku lembaga yang berwenang menerbitkan HGU menilai bahwa HGU adalah dokumen yang tertutup karena memuat informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat dan informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi.²³ HGU juga dianggap dapat mengungkap rahasia pribadi seperti aset sehingga tidak boleh dibuka sembarangan ke publik.²⁴ Adapun di berbagai sengketa informasi, masyarakat sipil menang di seluruh tingkat pengadilan dan pengadilan memutuskan bahwa data HGU merupakan informasi publik yang terbuka.²⁵ Namun, hingga saat ini, ATR/BPN masih bersikukuh tidak membuka seluruh data HGU dengan alasan melindungi kepentingan nasional, yaitu industri sawit.²⁶

Tindakan ATR/BPN ini tentunya dapat dikenai sanksi administratif hingga pidana. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) mengatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang, di mana kualifikasi larangan ini antara lain bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.²⁷ Apabila terbukti melanggar ketentuan pasal ini, maka dapat dikenai sanksi administratif berat dalam bentuk pemberhentian tetap.²⁸

Sikap ATR/BPN yang menutup-nutupi data HGU menambah catatan kelam satu dekade berlakunya UU KIP, yaitu bahwa penegakan hukum di bidang keterbukaan informasi publik masih sangat lemah, hingga lembaga negara pun dapat membangkang putusan pengadilan tingkat tertinggi.

²² Lihat Putusan Komisi Informasi Pusat No. 218/VII/KIP-PS-MA-A/2012, Putusan Komisi Informasi Provinsi Kalimantan Timur No. 008/REG-PSI/V/2014, Putusan Komisi Informasi Aceh No. 008/II/KIA-PS-A/2015, dan Putusan Komisi Informasi Bengkulu NO. 31/III/KIP-BKL.PSI/A/2015

²³ UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi, Pasal 6 ayat (3).

²⁴ *Ibid.*, Pasal 17.

²⁵ Lihat Putusan Komisi Informasi No. 057/XII/KIP-PS-M-A/2015 tanggal 26 Juli 2016, Putusan PTUN Jakarta No. 2/G/KI/2016/PTUN-JKT tanggal 14 Desember 2016, Putusan Mahkamah Agung No. 121 K/TUN/2017 tanggal 6 Maret 2017.

²⁶ <https://katadata.co.id/berita/2019/03/06/tolak-buka-data-hgu-menteri-agraria-berdalih-lindungi-industri-sawit>, diakses pada 29 April 2020.

²⁷ UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17 ayat (2) huruf c jo. Pasal 18 ayat (3) huruf b

²⁸ *Ibid.*, Pasal 80 ayat (3) jo. Pasal 81 ayat (3).



KESIMPULAN

ICEL menilai capaian keterbukaan informasi publik masih jauh dari marwah diundangkannya UU KIP, yaitu menjamin tersedianya akses atas informasi agar masyarakat dapat berpartisipasi memperoleh keadilan. Perjalanan sepuluh tahun berlakunya UU KIP jauh panggang dari api glorifikasi atas kelahirannya. Masalah yang dikemukakan dalam catatan kritis ini dapat disimpulkan ke dalam 3 (tiga) hal:

1. Publik (masyarakat) belum mendapatkan akses informasi terkait lingkungan hidup dan sumber daya alam yang mumpuni (dengan cara yang mudah diakses dan dipahami publik);
2. Badan publik lalai dalam menginternalisasikan akses terhadap informasi publik serta partisipasi publik sebagai bagian dari kebutuhan lembaganya dalam menjalankan sistem tata kelola pemerintahan yang baik maupun sebagai kewajiban sesuai perintah perundang-undangan;
3. Rendahnya komitmen pejabat publik untuk mewujudkan keterbukaan informasi bagi masyarakat agar dapat turut serta berpartisipasi aktif dalam pembangunan mewujudkan kesejahteraan sosial dan berkelanjutan.

Penyusun

Astrid Debora

Desain & Tata Letak

Yanuar Filayudha



Indonesian Center for
Environmental Law
Jalan Dempo II No. 21,
Kebayoran Baru, Jaksel. 12120
Telp. (62-21) 7262740, 7233390
Fax. (62-21) 7269331
www.icel.or.id