Membuka Ruang, Menjembatani Kesenjangan



RARIA

1

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)

Membuka Ruang, Menjembatani Kesenjangan

Gambaran Akses Informasi, Partisipasi dan Keadilan Lingkungan di Indonesia

Lemahnya akses masyarakat terhadap hak atas informasi, partisipasi, dan keadilan (3 akses) sebagai pilar penting dalam perwujudan *good sustainable development governance* berimplikasi pada lemahnya jaminan pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup. Hal ini menimbulkan kesadaran global hingga melahirkan seperangkat indikator penilaian 3 akses di tingkat internasional yang tujuannya adalah mengembangkan indikator yang obyektif bagi diskusi yang sehat dan kolaboratif antara berbagai *stakeholders* untuk mengaktualisasikan 3 akses di suatu negara.

Berdasarkan penelitian di tingkat nasional, ditemukan bahwa jaminan hukum yang tersedia belum komprehensif dan memadai. Disamping itu, masih terdapat banyak kelemahan dalam sistem kelembagaan, pengembangan sumber daya manusia, dan peran masyarakat dalam upaya mendorong pemenuhan akses terhadap informasi, partisipasi dan keadilan.

Buku ini mendeskripsikan penelitian yang dilakukan di tingkat nasional dengan pendekatan kasus dan penilaian berdasarkan seperangkat acuan indikator 3 akses.

ISBN 979-97823-1-7
ISBN 979-97823-2-5

PUST

Kerjasama:

ICEL
Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)

Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia

Ford Foundation

UNDP
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM

MEMBUKA RUANG, MENJEMBATANI KESENJANGAN

[Gambaran Akses Informasi, Partisipasi dan Keadilan Lingkungan di Indonesia]

Membuka Ruang, Menjembatani Kesenjangan

[Gambaran Akses Informasi, Partisipasi dan Keadilan Lingkungan di Indonesia]

Tim Penulis: Wiwiek Awiati, SH, M.Hum.
Dr. Asep Warlan Yusuf, SH, MH.
Indro Sugianto, SH, MH.
Josi Khatarina, SH.
Prayekti Murhanjati, SH.
Dr. Indra Dharmawan
Dr. Gorys Lewaleba
Lilin Budiati, SH, MM.
Ir. Laksmi Wijayanti, MET.
Lamidi
Leni M. Apandi, SH.
Widhi Nugraha, SH.

Penyunting: Dr. Asep Warlan Yusuf, SH, MH.
Dyah Paramita, SH.
Henri Subagiyo, SH.
Indro Sugianto, SH, MH.

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)

Jl. Dempo II no. 21

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.

www.icel.or.id

Cetakan Pertama, Juni 2006 M

©Hak Penerbitan pada *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL)

Dicetak oleh: Dimensi Multi Karsa

Jl. P. Antasari No. 9A Cipete, Jakarta Selatan

Telp/Fax. (62-21) 759-12556

ISBN 979-97823-1-7
ISBN 979-97823-2-5

KATA PENGANTAR

Telah dipahami bersama bahwa masalah ketiadaan akses informasi, partisipasi, dan keadilan dalam pelaksanaan pembangunan khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup telah menimbulkan dampak negatif yang menyeluruh dan meluas pada keseluruhan sisi kehidupan berbangsa dan bernegara. Maraknya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), kerusakan dan bencana lingkungan, serta munculnya krisis kepercayaan dan partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan dampak langsung dari ketiadaan 3 (tiga) akses ini. Padahal, akses informasi, partisipasi, dan keadilan adalah merupakan 3 (tiga) pilar paling esensial dari demokrasi.

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) sebagai organisasi non pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, adil, demokratis, dan berpihak pada masyarakat rentan, memandang penelitian implementasi 3 (tiga) akses sebagai suatu upaya strategis yang secara terus-menerus harus dikembangkan. Untuk itu selama ini ICEL telah melakukan rangkaian kegiatan penelitian melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu: *pertama*, pembentukan indikator di tingkat internasional yang diprakarsai oleh *The Access Inisiative (TAI); kedua*, kontekstualisasi indikator internasional ke tingkat nasional untuk menemukan indikator nasional yang dilakukan pada bulan Oktober 2001 hingga November 2002; dan *ketiga*, kontekstualisasi indikator nasional ke tingkat daerah untuk menemukan indikator daerah yang dilakukan pada bulan Juni 2004 hingga Mei 2006.

Indikator dan parameter yang digunakan dalam penelitian ini pada dasarnya adalah indikator umum yang dapat digunakan dalam penelitian sejenis di bidang-bidang lain. Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat didayagunakan sebagai bahan dan forum ilmiah bagi pengembangan penelitian maupun pengembangan teori-teori demokrasi lingkungan. Bagi aktifis Ornop dan masyarakat, hasil penelitian ini dapat didayagunakan sebagai sumber informasi dan perangkat advokasi dalam memperkuat hak kontrol rakyat dalam pembangunan. Bagi pengambil kebijakan, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar dan acuan dalam merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan khususnya di bidang lingkungan. Bagi dunia usaha, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan pedoman dalam rangka menciptakan iklim usaha yang kondusif, *good corporate governance* yang peka terhadap upaya perlindungan lingkungan dalam menjalankan dan mengembangkan usahanya.

Buku ini merupakan hasil penelitian untuk upaya kontekstualisasi indikator 3 (tiga) akses dari tingkat internasional ke tingkat nasional yang kemudian akan dilampirkan temuan indiktor nasional serta indikator daerah sebagai hasil penelitian kontekstualisasi pada tingkat daerah. Namun disadari bahwa dalam penyajian hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk buku dirasakan masih banyak ditemui kekurangan-kekurangan meskipun hal tersebut tidak menyurutkan niat penulis untuk menerbitkannya menjadi buku dengan harapan dapat memberikan sumbangsih bagi perbaikan jaminan pemenuhan dan perlindungan hak atas informasi, partisipasi, dan keadilan di Indonesia. Dengan demikian berbagai masukan yang konstruktif sangat diharapkan agar dapat menjadi bahan perbaikan ke depan. Akhirnya, semoga penerbitan hasil penelitian ini akan memiliki nilai daya guna yang lebih besar, baik sebagai sumber inspirasi, informasi, dan panduan dalam proses pengelolaan lingkungan hidup di masa kini maupun masa mendatang.

Jakarta, 5 Juni 2006
Tim Penulis

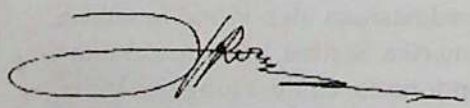
UCAPAN TERIMA KASIH
DIREKTUR EKSEKUTIF
INDONESIAN CENTER FOR ENVIRONMENTAL LAW (ICEL)

Kajian/penelitian tentang implementasi "Tiga Akses" *(Three Accesses)*, yaitu: akses informasi, akses partisipasi, dan akses pada keadilan di Indonesia yang diprakarsai oleh *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)* bekerjasama dengan Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia ini merupakan bagian dari prakarsa masyarakat global yang dinamakan *The Access Initiative (TAI). The Access Initiative (TAI)* adalah koalisi *Organisasi Non Pemerintah (Ornop)* dari berbagai negara yang mempromosikan akses publik terhadap informasi (*access to information*), partisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik (*access to participation in decision making*), dan akses terhadap keadilan (*access to justice*) di bidang pengelolaan lingkungan hidup. TAI dibangun dan dikembangankan untuk: (1) memperkuat kapasitas kelompok-kelompok kepentingan publik *(public interest)* dan membangun konstituensi global untuk melaksanakan perangkat standar 3 (tiga) akses yang berlaku umum tentang "tiga akses"; (2) membangun kesadaran dan komitmen institusi-institusi negara (khususnya pemerintah) untuk membangun infrastruktur nasional dalam mempromosikan "tiga akses"; (3) mendukung upaya-upaya di tingkat nasional untuk secara terus menerus memperbaiki serta menyempurnakan kebijakan dan praktek tiga akses melalui pendayagunaan indikator penilaian. TAI yang dikoordinasikan oleh *World Resources Institute* (WRI) yang berbasis di Amerika Serikat telah melakukan uji coba di sembilan negara, yaitu: Indonesia, Chile, Hungary, India, Mexico, Afrika Selatan, Thailand, Uganda, dan Amerika Serikat.

Di Indonesia, penelitian ini dikoordinasikan oleh ICEL dengan melibatkan peneliti-peneliti independen yang berasal dari: instansi pemerintah, Ornop, perguruan tinggi, dan dunia usaha yang memiliki perhatian dalam pengembangan pemikiran dan penerapan 3 (tiga) akses khususnya di bidang lingkungan hidup. Pelibatan pemerintah, Ornop, perguruan tinggi, dan dunia usaha ini dimaksudkan untuk lebih memberi bobot, nuansa, dan wawasan teoretis serta praktis dalam pelaksanaan penelitian 3 (tiga) akses.

Atas terlaksananya penelitian dan penerbitan buku ini, kami sampaikan terima kasih kepada: (1). Panel Nasional yang terdiri dari: Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H, M.L., Mas Achmad Santosa, SH., LL.M, Prof. Dr. Soedharto P. Hadi, M.S., Emmy Hafild, Abdul Rahman Saleh (saat penelitian dilakukan menjabat sebagai Hakim Agung), Ari Djoekardi, DR. Dewi Motik Pramono, (2). Tim peneliti yang terdiri dari: Wiwiek Awiati, SH.,M.Hum, DR. Asep Warlan Yusuf, SH,MH., Indro Sugianto, SH,MH., DR. Indra Dharmawan, DR. Gorys Lewaleba, Lamidi, Lilin Budiati SH, MM., Ir. Laksmi Wijayanti, MET., Josi Khatarina, SH., Prayekti Murharjanti, SH., Leni M. Apandi, SH., Widhi Nugraha, SH., serta (3). Tim pendukung, narasumber, dan para pihak yang terlibat dalam penelitian ini yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih dan penghargaan juga kami sampaikan kepada *United Nations Development Program (UNDP)* dan *The World Resource Intitute (WRI)* yang telah membantu terlaksananya penelitian ini serta kepada *Ford Foundation* yang telah memberikan dukungan bagi penerbitan buku ini. Semoga buku hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah, pelaku usaha, akademisi dan juga para aktifis Ornop, baik untuk pengembangan program penelitian sejenis maupun untuk didayagunakan sebagai bahan rujukan dalam melakukan amal kerja kemanusiaan, khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam di Indonesia.



Indro Sugianto, SH. MH.
Direktur Eksekutif

MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN
MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP

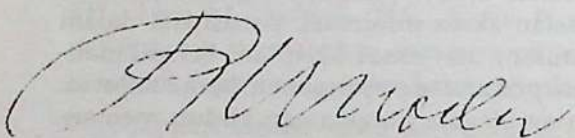
Tiga Akses (3 Akses) merupakan hak dasar yang meliputi hak atas akses informasi, akses untuk berpartisipasi dan akses atas keadilan dalam proses pembangunan khususnya penyelenggaraan urusan lingkungan. Pengembangan 3 Akses berkaitan erat dengan perwujudan *Good Governance*, yang untuk mewujudkannya perlu dilakukan berbagai upaya perubahan serta penataan kembali tatanan sosial, politik dan hukum. Salah satunya melalui penguatan jaminan hukum dan pengaktualisasian akses informasi, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, dan akses keadilan. Pengaktualisasian 3 Akses merupakan prasarat pembangunan berkelanjutan. Oleh karenanya, Kementerian Negara Lingkungan Hidup memandang 3 Akses tersebut sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pencapaian visi Kementerian untuk menciptakan institusi yang handal dan proaktif dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan melalui *Good Environmental Governance* guna meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Memperhatikan berbagai pemikiran di atas, terbitnya hasil kajian 3 Akses diharapkan dapat memberikan sumbangan yang signifikan terhadap khasanah penyelenggaraan urusan lingkungan hidup di Indonesia. Terlebih ketika kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan kian meningkat dan sudah memasuki tahap yang mencemaskan. Penelitian ini mempunyai makna berarti untuk menginspirasi kita melihat kembali segenap upaya yang telah dilakukan bagi lingkungan, dan selanjutnya melakukan berbagai perubahan dalam rangka mengurangi, menghentikan dan mencegah lahirnya krisis yang lebih buruk.

Kami yakin, hasil penelitian ini tidak hanya akan menambah wawasan mengenai pentingnya kehadiran 3 Akses dalam penyelenggaraan negara, namun juga akan dapat menjadi alasan untuk menggiatkan prakarsa penerapan 3 Akses tersebut. Terutama yang berkenaan dengan pembangunan sikap proaktif semua pihak dalam mengaktualisasikan transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas dalam pembuatan dan pengambilan keputusan publik. Sehingga 3 Akses perlu kita pandang bukan tujuan yang harus dicapai, melainkan bagian dari sebuah proses yang harus senantiasa diperjuangkan untuk mewujudkan penyelenggaraan urusan lingkungan hidup yang lebih baik.

Mengakhiri pengantar ini, kami mengharapkan agar hasil penelitian ini dapat terus membuka dilakukannya pendalaman lebih lanjut untuk menemukan langkah-langkah alternatif yang aplikatif bagi pemecahan berbagai persoalan lingkungan hidup saat ini.

Jakarta, 5 Juni 2006
Menteri Negara Lingkungan Hidup,



Ir. Rachmat Witoelar

GLOSSARIUM

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan: Kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan

***Class Action*/Gugatan Perwakilan Kelompok:** Suatu tata cara pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud

***Good Governance*/Tata Pemerintahan yang Baik dan Bertanggung Jawab:** Suatu upaya untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bertanggung jawab, transparan, akuntabel, dan partisipatif yang meliputi pembukaan dan perluasan koridor demokrasi, *rule of law* yang demokratis serta penghargaan terhadap hak-hak sipil, politik dan hak-hak sosial, ekonomi dan budaya.

Hak Konstitusional: Hak yang dijamin dan diatur dalam undang-undang dasar/konstitusi suatu negara.

***Judicial Review*/Uji Materiil:** Permohonan uji materiil terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konvensi Aarhus: Sebuah konvensi Internasional mengenai *Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters* yang diselenggarakan oleh PBB di Aarhus Denmark pada tanggal 25 Juni 1998. Konvensi ini kemudian lebih dikenal dengan Aarhus Convention. Konvensi ini ditandatangani 39 negara dan Masyarakat Uni Eropa. Penjelasan singkat dapat diperoleh pada: http://www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.htm

***Legal Standing*/Hak Gugat Organisasi Lingkungan:** Hak gugat yang diberikan oleh undang-undang/hukum pada organisasi lingkungan untuk melakukan gugatan di peradilan mewakili kepentingan lingkungan.

Overburden: Limbah batuan dari hasil operasi pertambangan

Ombudsman: Lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat mandiri, independen, berwenang melakukan klarifikasi dan monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pollutant Release and Transfer Register: adalah pendaftaran terintegrasi terkait dengan emisi dan perpindahan/transfer polutan yang berpotensi berbahaya. PRTRes adalah salah satu akses bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi terkait dengan emisi dan perpindahan polutan yang memiliki dampak pada masyarakat lokal. PRTRes juga dapat menjadi alat bagi pemerintah untuk mendorong perbaikan kinerja lingkungan.

Prinsip 10 Rio: Salah satu prinsip dalam Deklarasi Rio, 1992 yang mengatur tentang pentingnya akses informasi, partisipasi, dan keadilan bagi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Negara mempunyai kewajiban dalam menjamin penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan ketiga akses tersebut.

Pembangunan Berkelanjutan: Pembangunan yang dilaksanakan tanpa mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang untuk menikmati fungsi lingkungan, setidaknya seperti yang telah dinikmati oleh generasi pada saat ini atau pembangunan yang memperhatikan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, sosial, dan perlindungan lingkungan hidup. Pembangunan berkelanjutan juga mensyaratkan pentingnya perlindungan daya tampung dan daya dukung lingkungan, pelestarian lingkungan hidup, dan sumber daya alam, serta perlindungan terhadap masyarakat setempat.

Rencana Pengelolaan Lingkungan: Upaya penanganan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup yang ditimbulkan akibat dari rencana usaha dan/atau kegiatan;

Rencana Pemantauan Lingkungan: Upaya pemantauan komponen lingkungan hidup yang terkena dampak besar dan penting akibat dari rencana usaha dan/atau kegiatan;

DAFTAR SINGKATAN

AMDAL	:	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
ASEM	:	Asia Europe Meeting
B3	:	Bahan Berbahaya Beracun
BAPEDAL	:	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
BPLHD	:	Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah
Ditjen Bangda	:	Direktorat Jendral Pengembangan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPU	:	Dinas Pekerjaan Umum
GG	:	*Good Governance*
HAM	:	Hak Asasi Manusia
HPH	:	Hak Pengusahaan Hutan
KTT	:	Konferensi Tingkat Tinggi
LBH	:	Lembaga Bantuan Hukum
LPJP2SLH	:	Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKLN	:	Neraca Kinerja Lingkungan Nasional
Ornop	:	Organisasi Non Pemerintah
PDAM	:	Perusahaan Djawatan Air Minum

Perda	:	Peraturan Daerah
PERMA	:	Peraturan Mahkamah Agung
Propenas	:	Program Pembangunan Nasional
Pusdalgangsos	:	Pusat Pengendalian Ketegangan Sosial
PLH-DIY	:	Pendidikan Lingkungan Hidup Daerah Istimewa Yogyakarta
PP	:	Peraturan Pemerintah
PRTRes	:	*Pollutant Release and Transfer Registers.*
Repelita	:	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RKL	:	Rencana Pengelolaan Lingkungan
RPL	:	Rencana Pemantauan Lingkungan
SLHI	:	Status Lingkungan Hidup Indonesia
SPPN	:	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
WSSD	:	*World Summit on Sustainable Development*

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii
UCAPAN TERIMA KASIH v
SAMBUTAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP vii
GLOSSARIUM ix
DAFTAR SINGKATAN xi
DAFTAR ISI xiii
DAFTAR TABEL xvii
DAFTAR GAMBAR xix
BAB I. PENDAHULUAN 1
1.1. Latar Belakang 1
1.2. Tujuan 14
1.3. Metode Penelitian 14
1.3.1. Bagian I: 16
Kerangka Hukum Untuk Mendukung Prinsip-prinsip 3 (tiga) Akses
1.3.1.1. Tujuan Penelitian 16
1.3.1.2. Metode Penelitian 16
1.3.2. Bagian II: 17
Akses Terhadap Informasi Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
1.3.2.1. Tujuan Penelitian 17
1.3.2.2. Metode Penelitian 18

1.3.3. Bagian III: Akses Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan 20
1.3.3.1. Tujuan Penelitian 20
1.3.3.2. Metode Penelitian 20
1.3.4. Bagian IV: Akses Pada Keadilan 21
1.3.4.1. Tujuan Penelitian 21
1.3.4.2. Metode Penelitian 21
1.3.5. Bagian V: Upaya Untuk Mengembangkan Kapasitas Publik Untuk Mewujudkan Partisipasi yang Optimal dalam Pengambilan Keputusan 22
1.3.5.1. Tujuan Penelitian 22
1.3.5.2. Metode Penelitian 22
1.4. Pengembangan Kerangka Pendekatan 23
1.5. Kekuatan dan Kelemahan Indikator 24
1.6. Sistematika 26
BAB II. MEMBUKA JENDELA: AKSES INFORMASI 29
2.1. Pengantar 29
2.2. Konsep Dasar 30
2.3. Indikator Akses Terhadap Informasi 32
2.4. Studi Kasus 47
2.4.1. Gambaran Umum Tentang Studi Kasus 49
2.5. Aturan Hukum Tentang Akses Masyarakat Terhadap Informasi 51
2.6. Akses Informasi dalam Praktek 55
2.6.1. Keadaan Bahaya Lingkungan 58
2.6.2. Monitoring Kualitas Air dan Udara 59
2.6.3. Informasi Tentang Kinerja Lingkungan Pada Tingkat Perusahaan 60
2.6.4. Informasi Umum: Laporan Kinerja Lingkungan Pemerintah 61
2.7. Kesimpulan 61

BAB III. MEMBUKA PINTU KESEMPATAN: AKSES UNTUK BERPARTISIPASI 65

3.1. Pengantar 65

3.1.1. Konsep Dasar 66

3.2. Indikator Akses Untuk Partisipasi 67

3.3. Studi Kasus 74

3.4. Aturan Hukum Tentang Akses Partisipasi Masyarakat 76

3.5. Akses Partisipasi dalam Praktek 80

3.5.1. Pengambilan Keputusan di Tingkat Nasional 83

3.5.2. Pengambilan Keputusan di Tingkat Proyek 86

3.5.3. Pengambilan Keputusan yang Berkaitan Langsung dengan Lingkungan Hidup 90

3.6. Kesimpulan 94

BAB IV. MENEGAKKAN SENDI: AKSES TERHADAP KEADILAN 97

4.1. Pengantar 97

4.1.1. Konsep Dasar 98

4.1.2. Kontekstualitas Indikator 99

4.1.3. Indikator Akses Keadilan 99

4.2. Akses Keadilan dalam Praktek 102

4.2.1 Kerangka Hukum 102

4.2.2. Kelengkapan Infrastruktur Kelembagaan 104

4.2.2.1. Pengadilan Tata Usaha Negara 104

4.2.2.2. *Judicial Review* 105

4.2.2.3. Hak-hak Prosedural 107

4.2.2.4. Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan 110

4.3. Studi Kasus 113

4.3.1. Gambaran Kasus 113

4.4. Kesimpulan 114

BAB V. MENJEMBATANI KESENJANGAN: UPAYA PENGEMBANGAN KAPASITAS PUBLIK DALAM IMPLEMENTASI 3 AKSES 117

5.1. Pengantar 117

5.1.1. Konsep Dasar 118

5.1.2. Metode Penelitian 119

5.1.3. Indikator Penelitian 119

5.2. Kebijakan Pemerintah Untuk Mendukung Hak-Hak Publik Atas Informasi dan Partisipasi 122

5.3. Strategi Pemberdayaan Masyarakat 125

5.4. Sumber Informasi Lingkungan 128

5.5. Kesimpulan 132

BAB VI. PENUTUP 135

6.1. Kesimpulan 135

6.2. Rekomendasi 139

DAFTAR PUSTAKA 141

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Kerangka Metodologi Penelitian	15
Tabel 2.	Indikator Akses Terhadap Informasi Versi *The Access Initiative* (TAI)	34
Tabel 3.	Indikator Akses Terhadap Informasi Versi Indonesia	38
Tabel 4.	Gambaran Umum Indikator dari *The Access Initiative* (TAI)	69
Tabel 5.	Gambaran Umum Indikator Versi Indonesia	71
Tabel 6.	Gambaran Umum Kualitas Pengambilan Keputusan di Tingkat Nasional	83
Tabel 7.	Gambaran Umum Kualitas Pengambilan Keputusan di Tingkat Proyek	87
Tabel 8.	Gambaran Umum Kualitas Pengambilan Keputusan Lingkungan Hidup di Tingkat Proyek	91
Tabel 9.	Indikator untuk Menilai Akses pada Keadilan	100
Tabel 10.	Indikator Bagi Kualitas dan Aksesibilitas Pengembangan Kapasitas Versi *The Access Initiative* (TAI)	120
Tabel 11.	Indikator Bagi Kualitas dan Aksesibilitas Pengembangan Kapasitas Versi Indonesia	120
Tabel 12.	Contoh Kasus	127

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Kemampuan Melakukan *Check & Balance* diantara 3 Elemen Bangsa	5
Gambar 2	8 (Delapan) Tangga Partisipasi Masyarakat	67
Gambar 3	Siklus Pengambilan Keputusan	68
Box 1	Status Lingkungan Hidup (SLHI)	18
Box 2	Kebebasan Informasi dan Pemerintahan yang Terbuka	31
Box 3	Ruang Lingkup Hak Atas Informasi	53
Box 4	Prinsip-Prinsip dalam RUU Kebebasan Memperoleh Informasi	53
Box 5	Penerapan Hak Untuk Mendapatkan Informasi dalam Konteks di Indonesia	56
Box 6	Perijinan, Pemberian Konsesi dan Amdal: Standar Ganda (Rangkuman Studi Kasus di Sektor Pertambangan dan Kehutanan)	77
Box 7	Formula Partisipasi Masyarakat yang Hakiki	77
Box 8	Terobosan Partisipasi Masyarakat Era Reformasi	80
Box 9	3 (Tiga) Wilayah Partisipasi Masyarakat	82
Box 10	Propenas dan Tantangannya	85
Box 11	Konsesi Migas	88
Box 12	Hak Pengusahaan Hutan	89
Box 13	Pra dan Pasca Kepka Bapedal No. 08 tahun 2000 dan Tantangan Posisi Amdal Sebagai Syarat Perijinan	93
Box 14	Elemen Penegakan Hukum Keperdataan	103

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada tanggal 25 Juni 1998, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyelenggarakan suatu Konvensi Internasional di Aarhus, Denmark. Konvensi tersebut ditandatangani oleh 39 negara dan Masyarakat Eropa (*European Community*) dengan menghasilkan **The Aarhus Convention** yang berisikan 3 (tiga) pilar jaminan terhadap hak-hak rakyat dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*to sustainable and environmentally sound development*). Ketiga pilar tersebut adalah:

Pilar Pertama, akses terhadap informasi (*access to information*), yang pada intinya bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh informasi yang utuh (*full*), akurat (*accurate*), dan mutakhir (*up to date*) untuk berbagai tujuan. Akses terhadap informasi ini dibagi kedalam 2 (dua) tipe, yaitu: 1) Hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dimana pejabat publik berkewajiban untuk menyediakan informasi tersebut tanpa harus didahului adanya permintaan dari masyarakat. Tipe inilah yang disebut hak akses informasi secara pasif. 2) Tipe kedua ini disebut hak informasi secara aktif, yaitu hak masyarakat untuk menerima informasi penyebarluasan dimana pejabat publik berkewajiban untuk menyediakan informasi tersebut apabila ada permintaaan dari masyarakat.

Pilar Kedua, akses partisipasi dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*), yaitu pilar demokrasi yang menekankan pada jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam suatu proses pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat

dalam pengambilan keputusan ini dibagi dalam 3 (tiga) bagian, yaitu. 1). Hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam mempengaruhi pengambilan keputusan bagi kegiatan tertentu sesuai dengan kepentingannya. 2). Berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dalam hal penetapan kebijakan, rencana, dan program pembangunan. 3). Berpartisipasi dalam mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pilar Ketiga, akses terhadap keadilan (*access to justice*), yaitu akses untuk memaksakan dan memperkuat, baik hak akses informasi maupun hak partisipasi untuk kemudian hak ini dimasukan kedalam sistem hukum nasional/domesitik (*domestic legal system*); dan memperkuat penegakan hukum lingkungan nasional/domestik (*domestic environmental law*) agar dijalankan dengan benar. Yang penting dari pilar ketiga ini adalah tersedianya suatu mekanisme bagi masyarakat untuk menegakan hukum lingkungan secara langsung. (*The justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*).[1]

Melalui penguatan 3 (tiga) akses tersebut, maka orientasi sikap dan prilaku birokrasi senyatanya harus pula berubah dari fungsi "*service provider*" menjadi "*enabler*" atau fasilitator. Dalam hal ini birokrat melaksanakan perencanaan bersama-sama rakyat yang ditujukan untuk rakyat. Hakikat 3 (tiga) akses itu dapat terwujud dalam bentuk:

1. Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada di masyarakat sebagai alternatif saluran aspirasinya;
2. Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pemimpin dan tokoh masyarakat yang ada, baik yang sifatnya formal maupun informal;
3. Senantiasa merespon dan menyikapi secara kritis terhadap sesuatu masalah yang dihadapi sebagai buah dari suatu kebijakan publik dengan berbagai konsekuensinya;

[1] **Stephen Stec and Susan Case-Lefkowitz,** *The Aarhus Convention: An Implementaion Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, hl66m. 5-6

4. Keberhasilan partisipasi itu sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas informasi yang diperoleh, memanfaatkan informasi itu sebagai dasar bagi penguatan posisi tawar, dan menjadikannya sebagai pedoman serta arah bagi penentuan peran strategis dalam proses pembangunan;
5. Bagi pemerintah, partisipasi masyarakat itu merupakan sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yang menjadi kekuatan bagi pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

Perhatian terhadap arti pentingnya partisipasi masyarakat untuk keberhasilan pembangunan muncul sebagai akibat pergeseran orientasi pembangunan dari model pembangunan dengan pendekatan pertumbuhan investasi (*capital investment growth model)* pada tahun 1960-an ke orientasi pembangunan yang berorientasi pada kepentingan rakyat (*people centered basic needs approach)* pada tahun 1970-an. Perubahan orientasi pembangunan tersebut bertolak dari kenyataan bahwa golongan miskin dalam pembangunan ekonomi tidak banyak terangkat dalam kemajuan pembangunan.[2]

Selanjutnya lahirlah perhatian terhadap strategi pembangunan lainnya, yaitu pembangunan yang bukan hanya mencakup soal pemerataan tetapi juga mengatasi kemiskinan. Salah satu model pembangunan yang berbasis masyarakat ini dilaksanakan dengan cara memadukan antara peran pemerintah dan partisipasi masyarakat secara serasi dan proporsional. Tujuan pembangunan model ini adalah:

1. Meningkatkan produksi dan produktivitas;
2. Meningkatkan pemerataan dalam memperoleh sumber pendapatan, jasa pemerintahan, dan pelayanan publik;
3. Menyediakan kesempatan kerja;
4. Meningkatkan harga diri dan kepercayaan diri;
5. Menumbuhkan keterlibatan masyarakat secara *genuine*;

[2] **Zamor G.C,** *Public Participation in Development Planning and Management, cases from Africa and Asia*, West View, Press, London, 1985, hlm 39.

6. Mempertegas titik keseimbangan dalam pengelolaan sumber daya alam antara pemanfaatan dan pelestarian.[3]

Di tingkat nasional, kajian tentang 3 (tiga) akses merupakan kombinasi dari 2 (dua) kegiatan, yaitu; 1) Evaluasi terhadap kebijakan dan pelaksanaan tiga akses di Indonesia dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup; 2) Pengembangan indikator penilaian dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup yang telah disesuaikan dengan kondisi Indonesia. Hasil evaluasi terhadap kebijakan dan pelaksanaan 3 (tiga) akses memiliki manfaat praktis bagi proses pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta peraturan perundang-undangan yang mendukung pemerintahan terbuka.

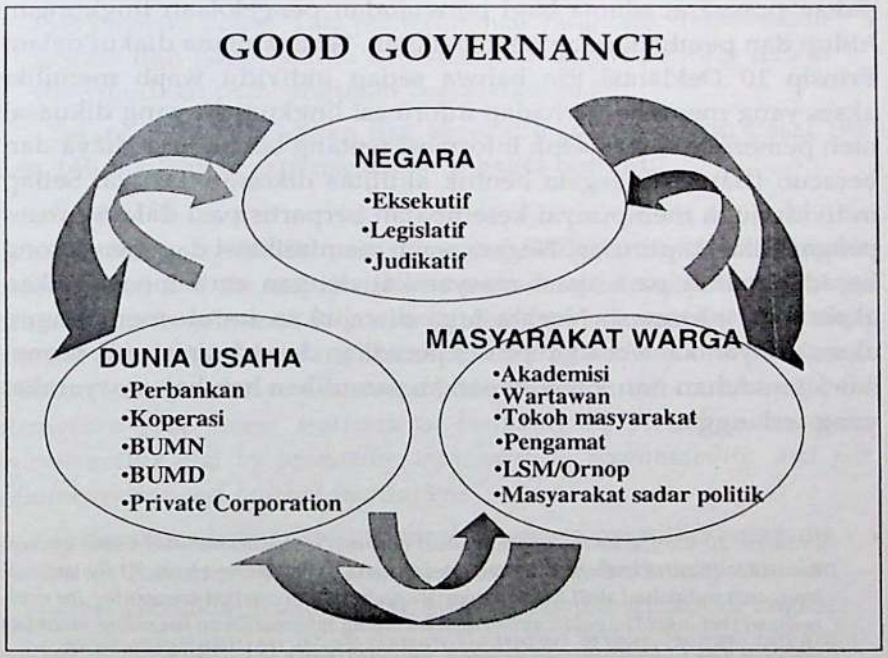
Pengembangan indikator-indikator tersebut masih harus tetap diupayakan untuk menjadi masukan penting bagi program penilaian kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan *good governance* di sektor pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup (dikenal dengan Program *Adipraja/ Bangunpraja*). Disamping menggunakan indikator penilaian untuk kepentingan pemberdayaan peran kontrol publik, upaya "menjual" indikator penilaian kepada pemerintah daerah merupakan sesuatu yang harus terus menerus dilakukan, terutama oleh kelompok-kelompok *civil society* dan Kementerian Lingkungan Hidup.

Pengembangan 3 (tiga) akses berkaitan erat dengan perwujudan *good governance*. *Good* atau *sound governance* mengasumsikan sumber daya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien yang merupakan respon terhadap kebutuhan masyarakat. Tentu saja pengelolaan masalah-masalah publik yang efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan rakyat menuntut iklim demokrasi dalam pemerintahan yang didasarkan pada transparansi, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.

Dalam konteks Indonesia, untuk mewujudkan *good governance* yang konsisten memerlukan perombakan serta pembenahan tatanan

[3] Bandingkan **Yadav P.R,** *People Participation: Focus on Mobilization of the Rural Development, Alternative Strategis,* UN Asian and Pacific Development Institute, Bangkok, Conception Publishing Co, New Delhi, hlm 9.

sosial, politik, dan hukum. Salah satunya adalah pengadaan jaminan hukum dan pengaktualisasian akses informasi, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, serta akses terhadap keadilan untuk mewujudkan perimbangan kekuatan antara elemen negara *(state)*, sektor swasta *(private sector)*, dan masyarakat madani (*civil society*). Hanya dengan keseimbangan kekuatan antara ketiga elemen bangsa inilah *good governance* dapat terwujud (lihat gambar 1).



Gambar 1. Kemampuan Melakukan *Check & Balance* diantara 3 Elemen Bangsa
Sumber: Mas Achmad Santosa, 2002.

Untuk mewujudkan keseimbangan antara ketiga elemen bangsa tersebut, maka dalam konteks Indonesia mensyaratkan 6 (enam) hal, yaitu:

1). Sistem perwakilan yang efektif;
2). Peradilan yang independen;
3). Pemerintahan yang bersih, profesional, dan responsif/aspiratif;

4). Desentralisasi yang demokratis;
5). Masyarakat warga (*civil society*) yang kuat dan partisipatif; serta
6). Keberadaan mekanisme resolusi konflik yang efektif.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup (*environmental management*) serta pembangunan berkelanjutan *(sustainable development), good governance* khususnya pengaktualisasian tiga akses merupakan prasyarat utama bagi perwujudan pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan. Sebagaimana diakui dalam Prinsip 10 Deklarasi Rio bahwa setiap individu wajib memiliki akses yang memadai terhadap informasi lingkungan yang dikuasai oleh pemerintah, termasuk informasi tentang bahan berbahaya dan beracun (B3) serta segala bentuk aktifitas dikomunitasnya. Setiap individu juga mempunyai kesempatan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara wajib memfasilitasi dan mendorong kesadaran dan partisipasi masyarakat dengan cara menyediakan akses atas informasi. Negara juga diwajibkan untuk membangun akses masyarakat terhadap proses peradilan dan administratif, termasuk kemudahan untuk mendapatkan pemulihan hak-hak masyarakat yang terlanggar[4]

[4] *Principle 10 Rio Declaration* secara utuh berbunyi: *"Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in the decision making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided."*

(Terjemahan bebas: Prinsip 10 Deklarasi Rio secara utuh berbunyi: "Persoalan lingkungan sebaiknya ditangani dengan partisipasi seluruh anggota masyarakat. Pada tingkat nasional, setiap individu harus memiliki akses informasi lingkungan yang dikelola oleh badan publik, termasuk informasi tentang bahan berbahaya dan beracun (B3) dan kegiatan yang mereka lakukan, dan kesempatan untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan. Negara harus memfasilitasi dan menorong peran serta masyarakat denagn cara menyediakan informasi yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Negara juga harus menjamin akses masyarakat pada keadilan dan prosedur administrative, termasuk di dalamnya ganti rugi dan biaya pemulihan.")

Kemudian, Pendahuluan dari *Plan of Implementation* dari KTT Pembangunan Berkelanjutan/*World Summit on Sustainable Development (WSSD) yang* diadopsi sebagai text resmi pada tanggal 4 September 2002 menegaskan keterkaitan antara *good governance* dengan *sustainable development* sebagai berikut:

"....Good Governance within each country and at the international level is essential for sustainable development."

(Terjemahan bebas: Tata pemerintahan yang baik dalam suatu negara dan pada tataran internasional sangat penting dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.)

Selanjutnya keterkaitan tiga akses ditegaskan dalam Pasal 146 dan 146 bis *Plan of Implementation* sebagai berikut:

Pasal 146

"Each country has the primary responsibility for its own sustainable development, and the role of national policies and development strategy cannot be overemphasized. All countries should promote sustainable development at the national level by, interalia, enacting and enforcing clear and effective laws that support sustainable development. All countries should strengthen government institutions, including by providing necessary infrastructure and by promoting transparency, accountability, and fair administrative and judicial institutions";

(Terjemahan bebas: Masing-masing negara memiliki tanggung jawab dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan peran kebijakan nasional dan strategi pembangunan di negara yang bersangkutan tidak dapat diganggu gugat. Setiap negara harus mendorong pembangunan berkelanjutan di tingkat nasional dengan cara, antara lain, mengundangkan dan menerapkan peraturan perundang-undangan yang dapat mendorong pembangunan berkelanjutan. Setiap negara harus memperkuat institusi pemerintah, termasuk dengan menyediakan sarana dan prasarana, mendorong perwujudan transparansi, akuntabilitas, serta institusi peradilan yang bersih, jujur, dan adil.)

Pasal 146 bis

"All countries should also promote public participation, including through measures that provide access to information regarding legislation, regulations, activities, policies and programs. They should also foster public participation in sustainable development policy formulation and implementation. Women should be able to participate fully and equally in policy formulation and decision making."

(Terjemahan bebas: Setiap negara harus mendorong peran serta masyarakat, termasuk melakukan upaya penyediaan akses informasi yang berkenaan dengan peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan program kegiatan. Negara juga harus mendorong peran serta masyarakat dalam perumusan kebijakan pembangunan berkelanjutan dan pengimplentasiannya. Perempuan harus dapat berperan serta secara utuh dan setara dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.)

Dari ketiga pasal *Plan of Implementation* di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan berkelanjutan tidak mungkin terwujud apabila tidak terdapat *good governance* yang merupakan faktor esensial untuk mengaktualisasikan pembangunan berkelanjutan. Disamping itu keberadaan akses terhadap keadilan (*access to justice*) sebagai salah satu dari 3 (tiga) akses diatas dinyatakan dalam *Plan of Implementation*, sebagai berikut *"....All countries should promote sustainable development at the national level by, interalia, enacting and enforcing clear and effective laws..."*. Disamping memberikan kewajiban untuk memperkuat institusi pemerintah, termasuk mempromosikan lembaga peradilan dan administratif yang mencerminkan nilai-nilai kejujuran dan keadilan (Pasal 146) juga menegaskan tentang pentingnya keberadaan akses terhadap keadilan *(access to justice)* untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development).*

Pengakuan 3 (tiga) akses tidak hanya terdapat dalam kesepakatan internasional yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup, tetapi juga diakui dalam berbagai kesepakatan dan deklarasi penting yang bersifat global, seperti *UN Mille-*

nium Declaration (8 September 2000)[5] dan Konsensus Monterey (22 Maret 2002)[6] yang ditandatangani oleh para Kepala Negara/Pemerintahan dan para pemimpin dunia.

Dalam Deklarasi Millenium, kesepakatan tentang pentingnya akses publik terhadap informasi (*public access to information*) dan partisipasi masyarakat yang hakiki (*genuine public participation)* merupakan cara untuk mendorong terwujudnya negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law*). Berbagai pernyataan yang terkait dengan 3 (tiga) akses, dinyatakan sebagai berikut:

"To work collectively for more inclusive political process, allowing genuine participation by all citizens in all our countries"

(Terjemahan bebas: Mengupayakan secara bersama untuk membangun proses politik yang inklusif dengan mendorong partisipasi masyarakat yang bersifat hakiki di seluruh negara-negara.)

5 *UN Millenium Declaration* sebuah Deklarasi yang disepakati oleh sejumlah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang berkumpul di Markas Besar PBB di New York pada tanggal 6-8 September 2000. Pada intinya Deklarasi ini merupakan pernyataan yang bersifat penegasan dari pemimpin-pemimpin dunia tentang pentingnya prinsip kedaulatan dan kesetaraan *(sovereign equality)* diantara bangsa-bangsa di dunia, menghormati integritas territorial *(territorial integrity)* dan kemandirian politik (*political independence*), menghindarkan campur tangan urusan dalam negeri, penghargaan terhadp hak asasi manusia dan kebebasan yang bersifat fundamental, kesamaan hak tanpa membedakan ras, jenis kelamin, bahasa, agama, serta peningkatan kerjasama internasional dalam memecahkan masalah-masalah ekonomi, sosial, budaya dan humaniter yang bersifat internasional.

6 Konsensus Monterey *(Monterey Consensus)* adalah kesepakatan antara Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara dari negara-negara industri maju dengan negara berkembang yang dibuat di Monterey. Mexico pada tanggal 22 Maret 2002 sebagai hasil utama dari Konperensi PBB tentang Pendanaan Pembangunan *(UN Financing for Development Conference)*. Pada pokoknya Konfrensi ini diselenggarakan untuk mendorong percepatan pengaktualisasian komitmen global untuk mengurangi, bahkan menghapuskan kemiskinan dan mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di seluruh bagian dunia sebagai bagian dari upaya mengatasi kesenjangan antara negara-negara berkembang dan industri maju melalui komitmen pendanaan *(development fund)* yang berasal dari negara-negara maju.

"To ensure the freedom of the media to perform their essential role and the right of the public to have access to information"

(Terjemahan bebas: Memberikan jaminan bagi kebebasan media untuk mengaktualisasikan perananan pentingnya dan hak publik untuk mendapatkan informasi)

Sedangkan dalam Konsensus Monterey walaupun tidak mencantumkan 3 (tiga) akses secara langsung, akan tetapi konsensus ini menegaskan keterkaitan antara *good governance* dengan pembangunan berkelanjutan yang dinyatakan sebagai berikut:

"Good governance is essential for sustainable development. Sound economic policies, solid democratic institutions responsive to the needs of the people and improved infrastructure are the basis for sustained economic growth, poverty eradication and employment creation. Freedom, peace and security, domestic stability, respect for human rights, including the right to development, and the rule of law , gender equality, market oriented policies, and an overall to just and democratic societies are also essential and mutually reinforcing"

(Terjemahan bebas: *Good governance* merupakan faktor esensial untuk pembangunan berkelanjutan. Kebijakan ekonomi yang sehat, institusi demokrasi yang solid yang merespon kebutuhan masyarakat dan pengembangan infrastruktur merupakan basis dari pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, pengentasan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja. Kebebasan, perdamaian dan keamanan, stabilitas domestik, penghargaan terhadap HAM, termasuk hak untuk membangun, *rule of law* dan persamaan *gender*, kebijakan yang berorientasi pada pasar, serta membangun masyarakat yang adil dan demokratis merupakan faktor esensial dan saling memperkuat).

Piagam dan kesepakatan internasional yang berkaitan dengan pengakuan 3 (tiga) akses memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan dan praktek yang terjadi di tingkat regional dan nasional. Sebagai contoh, Deklarasi HAM *(Universal Declaration of Human Rights)* dan Konvensi Internasional Tentang Hak-hak Sipil dan Politik *(International Covenant on Civil and Political Rights)* yang mengakui akses publik terhadap informasi sangat berpengaruh

terhadap pengakuan hak publik atas informasi di tingkat nasional yang kini diakui dalam Pasal 28F Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (Amandemen ke-4), Ketetapan MPR-RI No. XVII/ MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pada Pasal 28F Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (Amandemen ke-4), dinyatakan: "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."

Rumusan yang bersifat umum diatas juga diadopsi dalam Ketetapan MPR-RI No. XVII/MPR/1998 tentang HAM dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan cukup memadai sebagai hak konstitusional. Rumusan "memperoleh informasi" dapat diartikan sebagai pengakuan terhadap hak untuk mendapatkan informasi lisan *(right to know)*, hak untuk melihat informasi (*right to inspect*), sekaligus sebagai pengakuan terhadap hak untuk mengetahui informasi yang dikemas menjadi dokumen *(right to obtain document)* dan pengembangan akses pasif tanpa perlu permintaan *(right to be informed)*. Sedangkan rumusan ".....hak untuk menyampaikan informasi *(right to disseminate)* dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia" adalah rumusan yang sangat penting untuk memberikan kebebasan pada pemilik dan penguasa informasi (yang tidak dikecualikan) untuk menyebarluaskan kemanapun dan dengan cara apapun tanpa perlu ada pembatasan."

Prinsip 10 Deklarasi Rio yang mengakui 3 (tiga) akses juga memberikan pengaruh terhadap pengembangan kebijakan di tingkat regional seperti halnya terhadap penyusunan *The United Nations Economic Commission on Access to Information, Public Participation in Decision Making, and Access to Justice in Environmental Matters* (1998). Konvensi ini lebih dikenal dengan "Aarhus Convention". Prinsip 10 juga memberikan landasan bagi upaya pengembangan *The Asia-Europe Meeting (ASEM) Guide for Public Participation* (Pedoman ini masih pada tahap rancangan).

Prinsip 10 Deklarasi Rio juga telah memberikan referensi dan landasan pengembangan akses informasi dan partisipasi yang diakui secara tegas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 mengaitkan hak atas informasi (Pasal 5 Ayat (2)) dengan hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 5 Ayat (1)) serta hak setiap orang untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan (Pasal 5 Ayat (3)). Hak-hak tersebut dilengkapi dengan pasal-pasal tentang kewajiban setiap orang untuk memelihara fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran maupun perusakan lingkungan hidup (Pasal 6 Ayat (1)). Kewajiban lainnya adalah kewajiban bagi setiap pelaku usaha dan/atau kegiatan untuk memberikan informasi yang benar dan akurat (Pasal 6 Ayat (2)).

Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang memberikan jaminan bagi setiap orang untuk mengetahui rencana tata ruang dan berpartisipasi dalam proses pembentukannya. Hal tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 telah menegaskan bahwa penataan ruang itu didasarkan pada asas keterbukaan dan transparansi. Asas keterbukaan diartikan bahwa setiap proses dan hasil penataan ruang itu adalah bersifat terbuka. Bahkan tidak hanya terbuka dan dapat diakses oleh setiap orang semata, melainkan pemerintah wajib secara aktif mengumumkannya seluas tentang apa yang telah, sedang, dan akan dikerjakan oleh pemerintah dalam kegiatan penataan ruang sesuai dengan asas publisitas. Inilah dasar dari suatu pemerintahan yang demokratis.

Dalam konteks pemanfaatan ruang bagi keperluan tertentu, tidak sedikit masyarakat pemegang hak telah dirugikan oleh adanya suatu rencana tata ruang yang menyangkut perubahan peruntukan. Selama ini, dengan tidak dibukanya informasi rencana tata ruang

kepada masyarakat luas justru semakin menyuburkan tindakan spekulasi dan manipulasi tanah yang dilaksanakan oleh oknum-oknum yang mengetahui informasi tersebut. Dengan demikian menjadikan masyarakat untuk lebih tahu tentang rencana tata ruang harus dipandang sebagai bagian terpadu dari upaya peningkatan tanggung jawab penataan ruang dari masyarakat. Sehingga pola kerjasama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat akan terbina serta terpelihara dengan baik. Pola kerjasama inilah yang seharusnya dikembangkan dalam penataan ruang. Dengan demikian sifat dasar dari suatu peran serta itu adalah keterbukaan (*openness*) dan transparansi (*transparency*)

Sedangkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan adalah peraturan perundang-undangan yang juga memberikan jaminan akses informasi dan partisipasi yang bersifat komprehensif, sebagai berikut:

1. Kewajiban pemrakarsa dan Bapedal[7] untuk mengumumkan kepada masyarakat luas kegiatan yang wajib AMDAL (pengumuman pra studi AMDAL);
2. Hak masyarakat untuk mengajukan saran, tanggapan, pendapat (termasuk keberatan) terhadap kegiatan yang akan dilakukan studi AMDAL (dalam jangka waktu 30 hari);
3. Kewajiban pemrakarsa untuk mempertimbangkan saran, tanggapan, dan pendapat masyarakat;
4. Kewajiban melibatkan masyarakat yang berkepentingan dalam proses penyusunan Kerangka Acuan (KA), penilaian KA, AMDAL, Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL); dan
5. Akses publik terhadap dokumen AMDAL, saran, pendapat dan tanggapan masyarakat, Keputusan Komisi Penilai dan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup.

[7] Berdasarkan Keppres No. 2 Tahun 2001 tentang Perubahan Keputusan Presiden No. 101 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara, tugas, pokok, dan fungsi (tupoksi) Bapedal dilebur dalam Kementererian Lingkungan Hidup.

Berbagai pengakuan hukum dan praktek pelaksanaannya akan dibahas disetiap pembahasan tentang masing-masing akses, yaitu: akses informasi, partisipasi, dan keadilan.

1.2. Tujuan

Penelitian implementasi 3 (tiga) akses ini dilaksanakan dengan maksud dan tujuan untuk:

1. Mengidentifikasi faktor-faktor pengembangan regulasi di bidang lingkungan hidup yang terkait dengan aplikasi 3 (tiga) akses;
2. Mengidentifikasi berbagai permasalahan hukum dalam penerapan 3 (tiga) akses baik dalam tataran peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan;
3. Mengembangkan sistem pengelolaan lingkungan sejalan dengan perkembangan demokrasi;
4. Membangun paradigma baru kebijakan pengelolaan lingkungan yang berlandaskan pada *good environmental governance* dan *good sustainable development governance;*
5. Tersusunnya arah dan strategi kebijakan pengembangan hukum lingkungan yang mengintegrasikan 3 (tiga) akses.

1.3. Metode Penelitian

Penelitian ini dibagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu: (1) kerangka hukum umum yang mendukung prinsip-prinsip 3 (tiga) akses, (2) informasi mengenai lingkungan, (3) pengambilan atau pembuatan keputusan di bidang lingkungan hidup, dan (4) upaya untuk membangun kapasitas publik untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Setiap bagian yang akan diukur mengandung unsur dengan seperangkat indikator yang masing-masing memiliki rentang nilai sebagaimana tergambar dalam Tabel 1. tentang Kerangka Metodologi Penelitian.

Tabel 1. Kerangka Metodologi Penelitian

Bagian I: Kerangka Hukum Umum untuk Mendukung Prinsip-prinsip 3 (tiga) Akses.		Bagian II: Informasi tentang Lingkungan Hidup				Bagian III: Pengambilan Keputusan		
		II.A. Informasi yang berkaitan dengan keadaan darurat	IIB. Informasi dari pemantau-an berkala	IIC. Informasi dari Neraca Kinerja Lingkungan oleh Pemerin-tah	IID. Penaatan dan kinerja lingkungan yang dibuat oleh perusahaan	IIIA. Keputusan di tingkat kebijakan dan rencana	IIIB. Keputusan tentang pemberian konsesi, tempat usaha dan ijin lingkungan	IIIC AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan)
IA. Hak-hak yang bersifat umum	Akses Informasi							
	Akses Partisipasi							
IB. Sistem pemulihan hak	Akses pada keadilan lingkungan							
Bagian IV: Upaya untuk Membangun Kapasitas Publik untuk Berpartisipasi dalam Pengambilan Keputusan								
IVA. Upaya dan investasi pemerintah untuk mendukung pelaksanaan 3 (tiga) akses oleh masyarakat								
IVB. Kondisi dan kapasitas sektor independen untuk mendukung pelaksanaan 3 (tiga) akses								
IVC. Sumber daya bagi pemahaman umum masyarakat atas persoalan lingkungan								

Untuk mengukur tingkat kekomprehensifan kerangka hukum, kelengkapan infrastruktur, dan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan 3 (tiga) akses, maka penelitian ini dibagi dalam 4 (empat) bagian utama dimana masing-masing memiliki tujuan khusus dan metode penelitian sendiri-sendiri, yaitu:

1) Bagian I : Kerangka Hukum Untuk Mendukung Prinsip-Prinsip 3 (tiga) Akses
2) Bagian II : Akses terhadap Informasi Lingkungan Hidup
3) Bagian III: Akses Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan
4) Bagian IV: Upaya Membangun Kapasitas Publik

Penelitian ini dilakukan dengan mempergunakan perangkat alat ukur yang disusun secara terinci dalam 4 (empat) kategori, yaitu: (1) Bagian (*part*) yang kemudian dirinci lebih lanjut dalam; (2) Elemen (*element*) dimana masing-masing bagian terinci dalam beberapa elemen. Masing-masing elemen tersebut diurai lebih lanjut dalam; (3) Indikator (*indicators*). Masing-masing elemen terdiri dari beberapa indikator dan masing-masing indikator dilengkapi dengan; (4) Rentang Nilai (*range of value*)

1.3.1. Bagian I : Kerangka Hukum untuk Mendukung Prinsip-Prinsip 3 (tiga) Akses

1.3.1.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

a) Menilai tingkat pengakuan 3 (tiga) akses dalam sistem hukum nasional;
b) Menilai apakah sistem hukum nasional mengakui hubungan 3 (tiga) akses dengan permasalahan lingkungan, HAM dan demokrasi;
c) Menilai apakah sistem hukum nasional mendukung implementasi dan praktek hak atas 3 (tiga) akses tersebut

1.3.1.2. Metode Penelitian

Penelitian pada bagian ini merupakan Penelitian Hukum Normatif, dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang ada (studi

dokumen), baik pada tingkat peraturan perundang-undangan yang bersifat umum/*General Legislation* (GEL), peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral/*Sectoral Legislation* (SEL) maupun yang bersifat lokal. Sedangkan pendekatan yang dipergunakan adalah Pendekatan Konsepsional (*conceptional approach*) dan Pendekatan Kasus (*cases approach*).

1.3.2. Bagian II: Akses Terhadap Informasi tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

1.3.2.1. Tujuan Penelitian

Penelitian pada bab ini bertujuan untuk menilai tingkat aksesibilitas informasi umum tentang lingkungan dan aksesibilitas informasi yang berkenaan dengan kinerja dan penaatan lingkungan.

a) Penelitian pada bagian ini dibagi kedalam 4 (empat) sub bagian yang masing-masing memiliki tujuan yang lebih spesifik. 3 (tiga) sub bagian pertama bertujuan untuk menilai tingkat aksesibilitas informasi yang dikumpulkan dan didesiminasikan oleh otoritas publik, sedangkan sub bagian lainnya untuk menilai aksisibilitas informasi yang sering kali dikumpulkan oleh perusahaan dan dilaporkan ke otoritas publik. Selengkapnya masing-masing adalah sebagai berikut :

   1. Informasi yang berhubungan dengan keadaan darurat. Penelitian pada sub bagian ini memiliki tujuan spesifik untuk:
      a. Menilai tingkat aksesibilitas informasi yang berhubungan dengan keadaan darurat;
      b. Memperlihatkan kemampuan dasar bagi kinerja dimasa mendatang sehubungan dengan pengelolaan informasi darurat;
      c. Membangun rekomendasi guna memperkuat sistem penginformasian keadaan darurat;
   2. Informasi dari Pemantauan Reguler.

      Penelitian pada sub bagian ini memiliki tujuan spesifik :

      a. Mengetahui dan menilai sejauh mana akses informasi publik diterapkan dalam program pemantauan terakhir;

b. Memberikan rekomendasi guna membangun dan memperkuat jaminan akses publik terhadap informasi lingkungan.

3. Informasi dari Laporan Kinerja Lingkungan Negara

   Penelitian pada sub bagian ini bertujuan untuk menilai tingkat aksesibilitas, kelengkapan, dan kualitas laporan kinerja pengelolaan lingkungan Indonesia.

4. Informasi Mengenai Kinerja dan Penaatan di Tingkat Perusahaan.

   Penelitian pada sub bagian ini bertujuan untuk menilai tingkat aksesibilitas informasi dalam penaatan dan pemantauan kinerja pengelolaan lingkungan di tingkat perusahaan

Box. 1
Status Lingkungan Hidup (SLHI)

Mulai tahun 2002 dapat diperoleh beberapa informasi yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, antara lain: informasi tentang tekanan dan dampak lingkungan hidup, kondisi kualitas lingkungan hidup, dan beberapa respon atau upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah ataupun masyarakat dalam bentuk kebijakan maupun program untuk menangani dampak lingkungan yang terjadi dalam Status Lingkungan Hidup (SLHI) yang diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup. SLHI menggunakan pendekatan P-S-R *(Pressure, State, and Response)* yang merupakan tindak lanjut dari Agenda 21 khusnya Chapter 40, Informasi bagi pengambilan keputusan.

Sumber: *SLHI 2002-2003, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia.*

1.3.2.2. Metode Penelitian

1) Sesuai dengan tujuan penelitian dalam bagian dan sub bagian sebagaimana telah diuraikan diatas, penelitian dalam bagian ini dilakukan dengan melakukan kajian dokumen terutama untuk menganalisis tingkat kekomprehensifan laporan, sedangkan untuk analisis yang berkaitan dengan penilaian tingkat aksesibilitas serta kinerja pengelolaan informasi dilakukan kajian

lapangan yang menggunakan teknik wawancara dengan mempergunakan pertanyaan kunci *(key questioner)* terhadap para pihak yang berkaitan dan berkepentingan secara langsung serta dengan teknik pengamatan kasus;

2) Pendekatan eksperimen (uji coba) dilakukan dengan cara mengirim surat permintaan informasi atas beberapa dokumen, dilakukan untuk melengkapi dan menguji kesahihan temuan wawancara dan pengamatan langsung yang dilakukan;

3) Pendekatan studi kasus dipergunakan dalam penelitian bagian ini, masing-masing adalah sebagai berikut :

   a) Kasus Banjir Jakarta dan Kasus Peledakan Sumur Pertamina di Cepu untuk penelitian sub bagian II.A. tentang Informasi yang berkaitan dengan keadaan darurat;

   b) Studi Program Pemantauan Kualitas Udara Kota Jakarta dan Program Pemantauan Kualitas Air Sungai Ciliwung untuk penelitian sub bagian II.B tentang Informasi dari pemantauan berkala;

   c) Studi Dokumen Neraca Kinerja Lingkungan Nasional,[8] Daerah dan sektor untuk penelitian sub bagian II.C. tentang Informasi dari Laporan Kinerja Lingkungan Negara;[9]

[8] Neraca Kinerja Lingkungan Nasional adalah suatu dokumen untuk mengukur tingkat kualitas lingkungan hidup dan seberapa jauh pemerintah telah berupaya mengelola lingkungan hidup dengan baik. Neraca ini dapat digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pada tahun 2002, Kementerian Lingkungan Hidup telah menerbitkan SLHI (Status Lingkungan Hidup Indonesia) yang berisi berbagai informasi yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, antara lain: tekanan dan dampak lingkungan hidup, kondisi kualitas lingkungan hidup, dan beberapa respon atau upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah ataupun masyarakat dalam bentuk kebijakan maupun program untuk menangani dampak lingkungan yang terjadi sebagaimana tercantum dalam SLHI 2002-2003, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia.

[9] Laporan Kinerja Lingkungan Negara adalah informasi tentang kinerja pemerintah dalam pengelolaan lingkungan sehingga dari informasi tersebut didapatkan gambaran tentang kondisi lingkungan, upaya pemerintah dan rekomendasi terkait dengan pengelolaan lingkungan ke depan.

4.) Studi dokumen dan tinjauan lapangan ke lokasi Eksplorasi Minyak Exxon Mobil Oil di Bojonegoro dan Eksploitasi Minyak Devon di Tuban untuk penelitian sub bagian II.D tentang Penataan dan kinerja lingkungan yang dibuat oleh perusahaan.

1.3.3. Bagian III: Akses Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan

Penelitian dalam bagian III ini dirinci kedalam 3 sub bagian, masing-masing adalah :

1. Akses Partisipasi dalam Pengambilan Kebijakan Nasional
2. Akses Partisipasi Masyarakat dalam Pemberian Ijin, Konsesi dan lain-lain
3. Akses Partisipasi Masyarakat dalam AMDAL

1.3.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian dalam bagian ini bertujuan untuk menilai tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan umum dan teknis di sektor yang penting bagi hajat hidup masyarakat banyak.

1.3.3.2. Metode Penelitian

1.) Penelitian pada bagian ini dilakukan dengan pendekatan kajian dokumen terutama untuk menganalisis proses pembuatan kebijakan nasional serta pengamatan langsung kelapangan maupun media elektronik (*website*) yang dimiliki oleh instansi dan sektor yang berkaitan dengan kepentingan penelitian;

2.) Studi kasus juga dipergunakan dalam penelitian pada bagian ini untuk memberikan gambaran dan memperkuat kesahihan hasil kajian dokumen yang telah dilakukan. Studi Kasus yang dipergunakan dalam penelitian di bagian ini adalah:

   a.) Studi Kasus dalam pembuatan Propenas dan perijinan pertambangan, untuk penelitian pada Sub Bagian III.A. tentang Akses Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Kebijakan dan Perencanaan, dan Sub Bagian III.B. tentang

Akses Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan tentang Pemberian Konsesi, Tempat Usaha dan Ijin Lingkungan;

b.) Studi Kasus LNG Tangguh Irian Jaya dan Kasus Weda Bay Coal Mining di Maluku Utara, untuk penelitian pada Sub Bagian III.C. tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan AMDAL.

1.3.4. Bagian IV: Akses Pada Keadilan

1.3.4.1. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan memastikan sejauh mana peraturan perundang-undangan menjamin akses informasi dan partisipasi dalam pengambilan keputusan
2. Mengetahui dan memastikan sejauh mana konsistensi peraturan perundang-undangan tersebut memuat jaminan prinsip-prinsip pendayagunaan akses informasi ke dalam peraturan perundang-undangan
3. Mengetahui mekanisme pengujian terhadap perundang-undangan yang mengatur akses informasi dan partisipasi
4. Mengetahui jaminan bagi masyarakat untuk melakukan tindakan hukum dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup. Jaminan ini meliputi:

    a. Jaminan bagi masyarakat untuk melakukan tindakan hukum apabila pemerintah tidak melakukan kewajibannya;

    b. Jaminan bagi masyarakat untuk melakukan tindakan hukum apabila pemerintah tidak melakukan tindakan secara optimal.

1.3.4.2. Metode Penelitian

Penelitian yuridis normatif, yaitu berupa kajian terhadap peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer. Kajian yuridis sosiologis yaitu mengkaji sejauh mana penerapan perundang-undangan dalam tataran empirik dengan menggunakan data primer yaitu berupa wawancara, kuesioner, pengamatan langsung di lapangan.

Akses terhadap keadilan ini didayagunakan untuk memaksakan dan memperkuat baik terhadap akses informasi maupun hak parti-

sipasi, untuk kemudian hak ini dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan tentang jaminan hak akses pada informasi dan partisipasi. Dengan demikian keberhasilan pelaksanaan ketiga akses tersebut sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas informasi yang diperoleh, memanfaatkan informasi sebagai dasar sebagai penguatan posisi daya tawar, dan menjadikannya sebagai pedoman dan arah dalam proses pembangunan. Untuk itu pula penelitian ini mencari jawaban terhadap respon dan sikap kritis terhadap suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat sebagai buah dari suatu kebijakan publik dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian akses pada keadilan dapat tercermin dalam penelitian akses informasi dan akses partisipasi.

1.3.5. Bagian V: Upaya untuk Mengembangkan Kapasitas Publik untuk Mewujudkan Partisipasi yang Optimal dalam Pengambilan Keputusan.

1.3.5.1. Tujuan Penelitian

Penelitian pada bagian ini ditujukan untuk :

a. Mengetahui tingkat keseriusan pemerintah dalam mengimplementasikan 3 (tiga) akses;
b. Mengetahui kondisi dan kapasitas dari sektor independen dalam mendukung implementasi 3 (tiga) akses;
c. Mengetahui kapasitas dan kualitas sumber-sumber informasi lingkungan hidup di sektor pemerintah, pers dan masyarakat umum;

1.3.5.2. Metode Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian dalam bagian ini, maka penelitian dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung dan wawancara dengan media massa, pejabat publik, LSM di bidang Lingkungan, masyarakat lokal dan pengacara publik *(public interest lawyer)*. Interview juga dilakukan dengan para narasumber pada penelitian di bagian II dan bagian III.

1.4. Pengembangan Kerangka Pendekatan

Sebuah tim yang beranggotakan ahli pada berbagai disiplin ilmu yang diorganisir oleh TAI mengembangkan kerangka pendekatan berdasarkan Konvensi Aarhus *serta Inter-American Strategy for Public Participation* yang merupakan elaborasi dari Prinsip 10 Deklarasi Rio. Draft pertama dari kerangka pendekatan diuji pada pertengahan tahun 2001 yang kemudian direvisi berdasarkan masukan-masukan dari Tim Penasihat yang terdiri dari berbagai ahli dari pemerintah, organisasi internasional, akademisi, serta organisasi non pemerintah dari berbagai negara.[10]

Penyesuaian kerangka pendekatan dilakukan secara bertahap. Hal ini dimaksudkan agar tiap-tiap negara dapat menyesuaikan kerangka metodologi tersebut sedekat mungkin dengan kondisi di negara masing-masing.

Pada tahap awal penelitian, tim peneliti Indonesia melakukan penyesuaian indikator melalui penelitian kepustakaan dan informasi awal yang diperoleh berdasarkan wawancara informal dengan beberapa nara sumber. Disamping itu informasi yang didapat dari anggota peneliti dari berbagai negara digunakan untuk memperkaya penyempurnaan penyesuaian indikator pada tahap ini. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka pada tanggal 28-31 November 2001 diadakan pertemuan tim inti di Hongaria yang membicarakan mengenai perubahan kerangka metodologi pengukuran.

Penyesuaian indikator dalam rangka penyempurnaan dilakukan kembali setelah memperoleh masukan berdasarkan penelitian lapangan yang dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, sesuai dengan isu yang ingin digali. Indikator yang telah disempurnakan inilah yang akan ditawarkan kepada pemangku kepentingan *(stakeholders)* lingkungan di Indonesia untuk dipergunakan sebagai indikator dalam menilai sejauh mana 3 (tiga) akses telah diatur dan diimplementasikan dalam proses pengambilan keputusan lingkungan hidup.

10 *Closing The Gap; Information, Participation, and Justice in Decision-Making for The Environment*, World Resources Institute, Washintton D.C: 2002.

1.5. Kekuatan dan Kelemahan Indikator

Indikator yang dikembangkan oleh TAI secara umum telah dapat digunakan untuk mengukur tingkat implementasi 3 (tiga) akses atas hal-hal yang penting dalam proses pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Namun demikian, dalam proses kontekstualisasi di masing-masing negara ditemui beberapa hambatan yang menyulitkan penggunaan indikator tersebut dalam melakukan penilaian[11].

Untuk konteks Indonesia, tim peneliti telah mengangkat beberapa isu yang kemudian diintergrasikan dalam indikator 3 (tiga) akses versi Indonesia. Beberapa isu yang melatarbelakangi usulan perubahan yang diajukan oleh tim peneliti Indonesia adalah sebagai berikut:[12]

A. Pada Bagian: Bagian (*Part*)

1. Bagaimana peran peraturan perundang-undangan di tingkat lokal apabila dikaitkan dengan diundangkannya peraturan mengenai otonomi daerah yang berlaku di Indonesia sejak tahun 2000 (UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah)?[13]
2. Bagaimana peran institusi publik sebagai penyedia informasi publik dapat menjadi indikator penyediaan informasi. Bagaimana dengan peran dari Ornop dan pihak swasta yang di Indonesia dinilai cukup berperan dalam penyediaan informasi?
3. Sejauh mana indikator dapat dikembangkan apabila praktek partisipasi yang ada di tiap daerah berbeda-beda?

[11] Sebagai contoh, penggunaan indikator dalam mengakses informasi melalui internet tidak dapat dijadikan tolok ukur bagi masyarakat Indonesia untuk menilai aksesibilitas informasi mengingat tingkat penggunaan internet di Indonesia masih rendah. Namun hal ini tidak berarti bahwa informasi yang bersangkutan tidak bisa diperoleh.

[12] Usulan perubahan yang diajukan Tim Peneliti Indonesia telah disampaikan dalam pertemuan peneliti tingkat global di Hungaria (2001) dan telah diterima sebagai tambahan indikator versi Indonesia.

[13] Dalam perkembangannya, UU ini telah dirubah terakhir melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Di bagian pengembangan kapasitas (Bagian IV), bagaimana validitas "ketepatan penempatan internet" dapat dijadikan indikator dalam pengembangan kapasitas institusi publik dalam menyediakan informasi bagi negara yang penduduknya belum banyak menggunakan internet, seperti Indonesia[14]

Sehubungan dengan hal ini Tim Peneliti Indonesia berpendapat bahwa kondisi suatu negara haruslah menjadi dasar pertimbangan dalam mengembangkan indikator. Dalam kondisi demikian, indikator tentang kualitas akses informasi menjadi lebih penting daripada bentuk (*form*) yang digunakan dalam menyampaikan informasi.

B. Pada Bagian: Elemen (*Element*)

Pada "Bagian III" tentang akses partisipasi, ditambahkan beberapa elemen untuk melengkapi proses partisipasi. Elemen baru yang dikembangkan oleh Tim Peneliti Indonesia adalah untuk menilai kualitas partisipasi. Hal ini tidak terlepas dari kondisi partisipasi masyarakat di Indonesia yang masih berbeda antara praktek dengan aturan yang berlaku.

C. Pada Bagian: Indikator (*Indicator*)

1. Sejauhmana indikator dapat dititikberatkan pada penilaian kualitas dari masing-masing akses;
2. Bagaimana mengembangkan alternatif penyelesaian sengketa dan banding administrasi (*administrative review)* sebagai bagian dari indikator akses keadilan lingkungan;
3. Bagaimana penghargaan kepada peran Ornop dan sektor swasta dalam memberikan informasi dapat dijadikan sarana bagi pengembangan informasi lingkungan;
4. Sejauhmana nilai kearifan tradisional dapat dikembangkan agar proses partisipasi dapat lebih berkualitas dan bermakna;

[14] Berdasarkan penelitian awal, tingkat pemakaian internet di Indonesia, kurang dari 2 persen dari jumlah total penduduk Indonesia

5. Sejauhmana keunikan atau cara-cara yang telah berkembang di tingkat lokal dalam berkomunikasi dan menyebarluaskan informasi dapat dijadikan indikator untuk menilai akses informasi.

D. Pada Bagian: Rentang Nilai (*Range of Value*)

Isu yang berkembang untuk rentang nilai adalah langkah-langkah atau upaya-upaya apa yang harus dilakukan dalam:

1. Memberikan penghargaan yang tinggi bagi cara-cara yang mudah dan sudah tersedia;
2. Memberikan nilai yang tinggi kepada kebenaran dari strategi yang dipilih;
3. Memberikan nilai yang tinggi kepada karakter lokal dan 'interaktif';
4. Memberikan nilai yang tinggi kepada keberagaman dan ketersediaan dari berbagai pilihan;
5. Memberikan nilai yang tinggi kepada konsistensi antara hukum dengan pelaksanaan.

Selain isu-isu di atas, isu lain yang dipertimbangkan dalam pengembangan indikator 3 (tiga) akses versi Indonesia adalah tidak adanya *good governance* dalam pengelolaan lingkungan hidup[15].

1.6. Sistematika

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami hasil penelitian, laporan penelitian ini dibagi dalam 7 (tujuh) bab. Pada Bab.I, mengulas tentang maksud dan tujuan didirikannya *The Access Initiative* di tingkat global dan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang baik. Dalam bab ini, disajikan pula kerangka metodologi yang

[15] Mas Achmad Santosa dalam bukunya *Good Governance* dan Hukum Lingkungan menyatakan perwujudan *good governance* di Indonesia memerlukan lima syarat: 1. Lembaga perwakilan yang mampu menjalankan fungsi kontrol yang efektif, 2. Pengadilan yang indipenden (mandiri, bersih dan profesional), 3. Aparatur pemerintah (birokrasi) yang profesional dan memiliki integritas yang kokoh (*Strong, professional and reliable bureaucracy*), 4. Masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan kontrol publik (*strong and participatory civil society*), 5. Desentralisasi dan lembaga perwakilan di daerah yang kuat (*democratic decentralisation*)

digunakan dalam melakukan penelitian ini, termasuk didalamnya pengembangan pendekatan dan tolok ukur penelitian awal yang dikembangkan oleh TAI yang kemudian diubah untuk disesuaikan dengan konteks Indonesia. Pada Bab II, III, IV, dan V menggambarkan secara rinci hasil temuan penelitian ini di bidang akses terhadap informasi, akses terhadap partisipasi, akses terhadap keadilan, dan upaya pemberdayaan masyarakat untuk dapat menggunakan akses tersebut. Sementara pada Bab VI, memberikan kesimpulan atas hasil penelitian sekaligus memberikan rekomendasi agar Prinsip ke-10 *Rio Declaration* dapat diwujudkan di Indonesia.

BAB II
MEMBUKA JENDELA: AKSES INFORMASI

2.1. Pengantar

Pada awal tahun 2002, tepatnya pada tanggal 14 Januari 2002, masyarakat Indonesia khususnya yang bermukim di wilayah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dikejutkan oleh tragedi banjir yang menenggelamkan hampir seluruh wilayah Jakarta. Bencana tersebut telah melumpuhkan aktifitas perkantoran, bisnis, transportasi, dan aktifitas kehidupan lainnya.[1] Pada saat terjadinya banjir, tercatat 178.394 Kepala Keluarga atau lebih dari 669.796 jiwa terpaksa harus mengungsi[2]. Pusdalgangsos (Pusat Pengendalian Ketegangan Sosial) yang merupakan lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta untuk menangani banjir, baru memberikan informasi tentang banjir lebih kurang 2 (dua) minggu setelah kejadian berlangsung[3]. Kerusakan fasilitas umum, pemukiman penduduk,

1 Data Pusdalgangsos menyebutkan dari 261 Kelurahan di wilayah DKI Jakarta, 221 diantaranya terkena banjir (Sumber: Wawancara dengan petugas Pusdalgangsos)

2 Rincian korban dimasing-masing wilayah adalah (1) Jakarta Pusat: 11.681 KK atau sekitar 49.425 jiwa, (2) Jakarta Utara: 32.741 KK atau sekitar 119.782 jiwa, (3) Jakarta Barat: 70.285 KK atau sekitar 274.739 jiwa, (4) Jakarta Selatan: 23.938 KK atau sekitar 101.997 jiwa, (5) Jakarta Timur: 39.739 KK atau sekitar 153.853 jiwa (Sumber: data Pusdalgangsos).

3 Berdasarkan hasil pelacakan dokumen surat-menyurat diperoleh temuan bahwa banjir Jakarta dimulai pada tanggal 14 Januari 2002, Pusdalgangsos baru mulai bertugas pada 1 Februari 2002 atas disposisi Gubernur DKI tanggal 1 Februari 2002 setelah mendapat surat dari Menteri Lingkungan Hidup No. B-136/MNLH/02/2002 perihal Penanggulangan Banjir.

terjadinya pengungsian, serta dampak kesehatan masyarakat yang timbul akibat tragedi tersebut tidak terhitung besar dan luas wilayahnya.

Ketika tragedi banjir belum lagi teratasi dengan tuntas, masyarakat dikejutkan kembali oleh terjadinya kebocoran gas dan peledakan sumur di dua wilayah eksplorasi minyak dan gas bumi milik Pertamina. Kebocoran dan ledakan pertama terjadi di sumur RBT–A Pertamina DOH II Jabati Cepu, Jawa Tengah pada tanggal 25 Februari 2002. Sedangkan kebocoran sumur migas yang kedua terjadi di wilayah eksplorasi PT. Total Fina Elf di Desa Sepatin, Kecamatan Anggana, kabupaten Kutai, Kalimantan Timur pada tanggal 1 Maret 2002.

Tragedi kebocoran gas dan peledakan sumur RBT-A Pertamina di Cepu mengakibatkan 1.269 Kepala Keluarga (KK) harus mengungsi. Pada saat kebocoran gas terjadi, masyarakat memang secara cepat mendapatkan informasi tentang terjadinya kebocoran. Namun demikian, informasi yang diterima tidak memberikan gambaran yang cukup bagi masyarakat untuk mengerti bahwa akan ada potensi ancaman ledakan dahsyat dari sumur eksplorasi, sehingga ketika terjadi ledakan, masyarakat mengalami kepanikan yang luar biasa. Minimnya informasi, tidak tepat dan tidak akuratnya informasi yang diterima masyarakat dan ketiadaan sistem tanggap darurat dalam tragedi tersebut semakin memperparah kerugian yang harus ditanggung oleh masyarakat korban. Pihak Pertamina sendiri sebagai badan yang bertanggung jawab langsung atas terjadinya tragedi cenderung melakukan aksi pembantahan informasi.

Tragedi Lingkungan di atas memberikan contoh dan dasar alasan yang sangat kuat tentang perlunya keberadaan jaminan akses informasi. Jaminan akses informasi semacam ini tidak saja akan melindungi lingkungan namun juga melindungi masyarakat.

2.2. Konsep Dasar

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis berlandaskan prinsip *good governance* menuntut ditegakkannya prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada prinsip *good governance*, maka

Box 2.
Kebebasan Informasi dan Pemerintahan yang Terbuka

Pembicaraan tentang posisi dan peran hak atas informasi di antara hak asasi manusia lainnya, membawa kita pada pembahasan tentang posisi kebebasan memperoleh informasi (*public access to information*) di dalam sistem negara yang demokratis (*democratic state*), pemerintahan yang baik (*good governance*), serta pemerintahan yang terbuka (*open government*). Tiga konsep ini saling berkait satu dengan yang lainnya sebab segala bentuk turunan dari pemerintahan demokratis memang dimaksudkan untuk menjamin hak asasi manusia.

Kebebasan informasi adalah salah satu perangkat bagi masyarakat untuk mengontrol setiap langkah dan kebijakan yang diambil oleh pejabat, yang berpengaruh pada kehidupan mereka. Pada titik ini, kita menemukan korelasi antara kebebasan informasi dengan wacana demokratisasi. Jika diasumsikan bahwa kekuasaan negara berasal dari rakyat, maka penyelenggaraan kekuasaan itu setiap saat harus selalu dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat. Di sisi lain, demokrasi juga bermakna bahwa rakyat tidak memandang penguasa sebagai sesuatu yang sempurna, yang selalu berpihak pada rakyat. Sebaliknya, rakyat perlu senantiasa 'mencurigai', mengkritisi, dan mengontrol setiap kebijakan yang diambil oleh penguasa.

Good governance mensyaratkan pemerintahan terbuka sebagai salah satu pondasinya. Dan Kebebasan Memperoleh Informasi (*public access to information*) merupakan salah satu prasyarat untuk menciptakan pemerintahan terbuka (*open government*) yang mencakup seluruh proses pengelolaan sumber daya publik sejak dari proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan serta evaluasinya.

Pemerintahan yang terbuka mensyaratkan adanya jaminan atas lima hal, yakni: (1) hak untuk memantau perilaku pejabat publik dalam menjalankan peran publiknya (*right to observe*); (2) hak untuk memperoleh informasi (*right to information*); (3) hak untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik (*right to participate*); (4) kebebasan berekspresi yang salah satunya diwujudkan dalam kebebasan pers (*freedom of the press*), (5) hak untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan terhadap hak-hak di atas ditolak (*right to appeal*).

Hak publik untuk memperoleh informasi dengan demikian merupakan salah satu prasyarat penting untuk mewujudkan pemerintahan terbuka. Manfaat kebebasan memperoleh informasi bukan sekedar untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan efisien namun juga sekaligus mampu mencegah praktek KKN dan meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik (*public policy making process*), dan pengawasan atas pelaksanaannya.

Sumber: *Melawan Tirani Informasi, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2000.*

perlu dikembangkan adanya suatu sistem yang memadai untuk mendukung adanya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik yang komprehensif.

Atas dasar itulah, *The Access Initiative (TAI)* memasukkan parameter akses atas informasi sebagai salah satu parameter yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintahan dalam mengelola lingkungan hidupnya dengan baik. Keberadaan jaminan untuk mendapatkan informasi dalam peraturan perundang-undangan dan diimplementasikannya aturan hukum tersebut ke dalam kehidupan sehari-hari diasumsikan dapat membawa masyarakat ke tingkat partisipasi lebih tinggi dalam pengambilan keputusan yang menyangkut nasib dan hajat hidup mereka. Akses untuk mendapatkan informasi yang terbuka lebar juga akan memberikan kesadaran kepada masyarakat akan hak-haknya untuk mendapatkan keadilan dan menjalankan fungsi kontrol bagi pemerintah secara lebih optimal. Dengan kata lain, akses untuk mendapatkan informasi merupakan pilar dasar sebelum kedua pilar lainnya, yaitu akses untuk berpartisipasi dan akses untuk mendapatkan keadilan dapat dijalankan. Untuk menekankan betapa pentingnya akses untuk mendapatkan informasi dalam mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup yang baik, ditetapkanlah indikator-indikator yang dijadikan dasar pengukur keberhasilan pemerintah dalam mengelola lingkungan hidup di Indonesia.

2.3. Indikator Akses Terhadap Informasi

Akses Informasi tentang sistem tanggap darurat merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan pengelolaan tanggap darurat[4] dalam suatu bencana lingkungan. Ketepatan waktu, tempat (penempatan) dan sasaran informasi kepada masyarakat, baik yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung merupakan prasyarat penting agar masyarakat dapat melindungi dirinya dan mengambil putusan yang cepat dan tepat dalam suatu keadaan darurat.

[4] Pada prinsipnya, sistem tanggap darurat (*early warning system*) merupakan rangkaian kegiatan pengumpulan *(collecting)* dan penganalisaan *(analyzing)* informasi yang berasal di wilayah bencana untuk kemudian dikomunikasikan *(communicating)* kepada pengambil keputusan sebagai *critical actor* (s).

Upaya pemantauan kualitas udara dan kualitas air akan terlaksana secara efektif apabila dilakukan berdasarkan parameter kualitas air yang relevan dan komprehensif, dilakukan secara konsisten serta didukung oleh ketersediaan peralatan dan sumber daya manusia yang memadai. Data hasil pemantauan akan lebih berdaya guna bagi pengembangan upaya partisipasi publik dan pengambilan keputusan yang tepat apabila proses penyebarluasannya dilaksanakan secara optimal dan memiliki cakupan kelompok sasaran yang luas.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka dikembangkan beberapa indikator yang terdiri dari 3 (tiga) elemen dasar, yaitu: (1) usaha-usaha pemantauan secara komprehensif; (2) Distribusi dan aksesibilitas hasil pemantauan; dan (3) Persepsi dan opini masyarakat.

Kinerja penaatan lingkungan di tingkat perusahaan akan mempresentasikan kinerja penaatan lingkungan suatu negara. Ketepatan waktu, tempat (penempatan informasi), sasaran informasi, kualitas, kuantitas, kelengkapan dan keutuhan informasi, serta tingkat kemudahan masyarakat untuk mengakses informasi lingkungan di tingkat perusahaan akan memberikan gambaran sesungguhnya tingkat implementasi kebijakan negara yang berkaitan dengan pengembangan akses informasi ini.

Bab ini akan menilai kinerja (*performance*) dan tingkat kemajuan penaatan pemerintah Indonesia dalam memberikan jaminan serta mengembangkan dan mengimplementasikan akses informasi lingkungan hidup, menguji status peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan akses informasi lingkungan, menilai tingkat kinerja pemerintah dalam menyediakan akses informasi lingkungan, informasi tentang keadaan bahaya dalam kasus lingkungan tertentu, informasi tentang kualitas air dan udara, informasi tentang pencemaran yang berasal dari perusahaan, gambaran tentang kondisi umum dan kecenderungan problematika lingkungan hidup serta identifikasi tema-tema umum tentang akses informasi.

Berikut adalah gambaran lengkap indikator yang digunakan, baik indikator awal dari *The Access Initiative (TAI)* maupun indikator baru yang merupakan hasil diskusi, penelitian, dan uji coba tim peneliti yang disesuaikan dengan konteks Indonesia, baik dari sisi sosial maupun kultural.

Tabel 2. Indikator Akses Terhadap Informasi Versi *The Access Initiative* (TAI)

Lingkup	Karakteristik	Indikator
Kerangka Hukum	Menyeluruh	**Jaminan Konstitusi tentang Akses Informasi**
		Jaminan pada tingkat perundang-undangan
		Peraturan peraturan yang memberikan jaminan akses informasi lingkungan
Informasi tentang Keadaan Bahaya.	Kualitas informasi	**Upaya-upaya Pencegahan Keadaan Bahaya dan Pengembangan Informasi di Masa Mendatang**
		Investigasi pasca kejadian tentang kesehatan atau keadaaan bahaya
		Pelacakan tipe dari kejadian berbahaya bagi kesehatan dalam kasus ini.
		Kualitas dan Isi Distribusi Informasi Kepada Publik (yang terkena dampak langsung maupun tidak)
		Kualitas dan isi distribusi informasi kepada publik yang dilakukan oleh berbagai pihak terkait yang bertanggung jawab.
	Aksesibilitas	**Ketepatan Waktu Penyampaian Informasi Kepada Publik**
		Ketepatan waktu penyampaian informasi kepada publik oleh berbagai pihak terkait yang bertanggung jawabnya
		Cakupan Distribusi Informasi Kepada Publik

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Cakupan distribusi informasi kepada publik oleh berbagai pihak terkait yang bertanggung jawab atas terjadinya kecelakaan
Informasi dari Hasil Monitoring Reguler Kualitas Air dan Udara	Kualitas	**Kelengkapan Upaya Monitoring**
		Parameter kualitas udara dan air yang dipantau
		Jangka waktu dan frekuensi pemantauan
		Cakupan geografis dan keberagaman lembaga pemantau kualitas udara dan air
	Aksesibilitas	**Distribusi dan Aksesibilitas Informasi Hasil Pemantauan Kualitas Udara dan Air**
		Keteraturan distribusi
		Kemudahan dalam mendapatkan informasi dari nara sumber (misalnya mengenai sistem pemantauan)
Informasi yang Bersumber dari Laporan Kinerja Lingkungan Pemerintah	Kualitas	**Kualitas Laporan**
		Kerangka kerja yang dipergunakan untuk mengorganisir laporan dan kedalaman analisis
		Keanekaragaman tampilan informasi dalam laporan
		Pengkayaan data dan indikator dari laporan
		Keanekaragaman Produk yang Berasal dari Proses Penyusunan Laporan Neraca Kinerja Lingkungan Pemerintah

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Banyaknya format yang digunakan dalam distribusi laporan
		Upaya untuk memproduksi produk sejenis lainnya untuk mengembangkan audiens lainnya
		Upaya untuk memproduksi informasi yang dikembangkan untuk media massa
		(Keanekaragaman dari Institusi yang Memproduksi Informasi atau Tingkatan Partisipasi dalam Memproduksi Laporan)
		Banyaknya institusi lain yang memproduksi seri laporan dalam melengkapi laporan dari instansi yang bertanggung jawab
		Tingkatan interdisipliner dan tingkatan partisipasi dalam proses penyusunan laporan
	Aksesibilitas	**Distribusi, Ketersediaan, dan Aksesibilitas Laporan**
		Jumlah terbitan (pencetakan) Laporan Tahunan
		Distribusi Laporan bebas
		Aksesibilitas Laporan
Informasi tentang Penaatan dan Kinerja Lingkungan di Tingkat Perusahaan	Mandat hukum	**Mandat Hukum dan Upaya untuk Pembentukan Tipe-tipe yang Berbeda dalam Laporan Perusahaan**
		Mandat Hukum untuk mendiseminasikan laporan manajemen korporasi
		Mandat hukum dan upaya untuk menyusun PRTRes

Lingkup	Karakteristik	Indikator
	Kualitas	**Pengumpulan dan Pelaporan Data Emisi/ Limbah**
		Pengidentifikasi standar yang digunakan dalam satu atau lebih laporan perusahaan
		Periodesisasi dan mandat Laporan (AMDAL, Laporan Perusahaan, PRTRes)
		Spesifikasi kontak person yang dipergunakan dalam satu atau lebih pendekatan laporan perusahaan
		Klaim perijinan atas kerahasiaan yang dipergunakan dalam satu atau lebih pendekatan laporan perusahaan
		Upaya untuk mewajibkan adanya laporan elektronik untuk satu atau lebih laporan perusahaan
		Manajemen Data
		Ketersediaan dan kapasitas institusi yang memproses data
		Upaya untuk membangun dan memperbarui database elektronik
	Aksesibilitas	**Penyebarluasan dan Penggunaan Data tentang Pencemaran Pembuangan dan Transfer Limbah**
		Kemudahan dalam pengambilan data spesifik tentang perusahaan multiple dalam sektor yang dipilih
		Kemudahan dalam pengambilan data spesifik dari perusahaan yang diseleksi

Dari indikator-indikator yang tergambar di atas, terlihat bahwa *The Access Initiative* (TAI) ingin meletakkan tingkat aksesibilitas dan kualitas informasi sebagai tolok ukurnya. Namun indikator-indikator tersebut sifatnya masih sangat umum dan kurang rinci, sehingga apabila diterapkan di Indonesia menjadi kurang tepat. Dengan menggunakan indikator versi *The Access Initiative* (TAI), penelitian ini akan mendapatkan gambaran yang kurang lengkap tentang kondisi akses informasi di Indonesia. Untuk itu, berdasarkan realitas kondisi Indonesia, perlu ditambah indikator-indikator baru dalam kerangka indikator versi TAI. Indikator baru sebagaimana tertera di bawah ini (Tabel 3. tentang Indikator Akses Terhadap Informasi Versi Indonesia), lebih menekankan pada kualitas, jaminan hukum, dan prosedur untuk mengakses informasi itu sendiri. Hal ini mengingat di Indonesia, jaminan hukum untuk mendapatkan informasi masih sangat lemah, sementara prosedur untuk mengakses pun belum jelas. Dari sisi kualitas, penambahan indikator baru dimaksudkan untuk menilai apakah pemberian informasi yang selama ini dilakukan hanya sebatas informasi-informasi yang bersifat umum saja ataukah memang sudah memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tabel 3. Indikator Akses Terhadap Informasi Versi Indonesia

Lingkup	Karakteristik	Indikator
Kerangka Hukum	Menyeluruh	**Jaminan Konstitusi tentang Akses Informasi**
		Jaminan pada tingkat perundang-undangan
		Peraturan-peraturan yang memberikan jaminan akses informasi lingkungan
Informasi tentang Keadaan Bahaya.	Kualitas informasi	**Upaya-upaya Pencegahan Keadaan Bahaya dan Pengembangan Informasi di Masa Mendatang**
		Investigasi pasca kejadian tentang kesehatan atau keadaaan bahaya yang telah dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Investigasi pasca kejadian tentang kesehatan atau keadaaan bahaya yang telah dilakukan oleh sektor swasta (pemilik aktifitas usaha)
		Pelacakan tipe dari kejadian berbahaya bagi kesehatan dalam kasus ini.
		Sistem tanggap darurat keadaan bahaya oleh sektor swasta (pemilik aktifitas usaha) dan/atau instansi yang bertanggung jawab.
		Kualitas dan isi distribusi informasi kepada publik yang dilakukan oleh pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya insiden
		Kualitas dan Isi Distribusi Informasi Kepada Publik (yang terkena dampak langsung maupun tidak)
		Kualitas dan isi distribusi informasi kepada publik yang dilakukan oleh dokter lokal, pekerja kesehatan dan lain-lain.
		Kualitas dan isi distribusi informasi kepada publik yang dilakukan oleh tim tanggap darurat bencana di tingkat lokal, propinsi dan nasional
		Kualitas dan isi distribusi informasi kepada publik yang dilakukan oleh pihak yang bertanggung jawab dalam insiden di bidang gas dan perminyakan.
		Institusi yang bertanggung jawab di tingkat propinsi atau kelalaian dalam mempersiapkan tipe keadaan bahaya ini;

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Institusi lain atau gugus tugas multi institusional lainnya
	Aksesibilitas	**Ketepatan Waktu Penyampaian Informasi Kepada Publik**
		Ketepatan waktu penyampaian informasi kepada publik oleh pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya insiden
		Ketepatan waktu penyampaian informasi kepada publik oleh dokter lokal, tenaga kesehatan dan lain-lain
		Ketepatan waktu penyampaian informasi kepada publik oleh tim tanggap darurat bencana di tingkat lokal, propinsi dan nasional.
		Ketepatan waktu penyampaian informasi kepada publik oleh institusi yang bertanggung jawab atas insiden/kecelakaan.
		Institusi yang bertanggung jawab di tingkat propinsi/nasional atau kelalaian dalam penyiapan tipe keadaan bahaya ini;
		Institusi lain atau gugus tugas multi institusi lainnya
		Cakupan-Distribusi Informasi Kepada Publik
		Cakupan – distribusi informasi kepada publik oleh pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya kecelakaan
		Cakupan – distribusi informasi kepada publik oleh dokter lokal, pekerja kesehatan dan lain-lain

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Cakupan – distribusi informasi kepada publik oleh tim tanggap darurat bencana di tingkat lokal dan nasional
		Institusi lokal yang bertanggung jawab atau kelalaian dalam penyiapan untuk tipe keadaan bahaya ini
		Institusi yang bertanggung jawab di tingkat propinsi dan kelalaian dalam penyiapan untuk tipe keadaan bahaya ini
		Institusi lain atau gugus tugas multi institusi lainnya
Informasi dari Hasil Monitoring Reguler Kualitas Air dan Udara	Kualitas	**Kekomprehensivan/kelengkapan dalam Upaya Monitoring**
		Kekomporehensivan/kelengkapan perlengkapan monitoring yang dipergunakan
		Banyaknya parameter-parameter yang dimonitor
		Frekuensi Upaya Monitoring dilakukan
		Cakupan geografis dari upaya monitoring
		Kerjasama dengan pihak – pihak lain
		Frekuensi penyebarluasan hasil-hasil swapantau oleh sektor swasta (perusahaan)
	Aksesibilitas	**Distribusi dan aksesibilitas informasi hasil monitoring**
		Sistem Distribusi
		Bentuk Laporan Tahunan

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Divisi Yang Memproses infromasi (Perpustakaan)
		Tenggang waktu pemrosesan informasi
		Prosedur untuk mengakses
		Media yang dipergunakan untuk mendistribusikan informasi hasil-hasil monitoring
		Tingkatan pemahaman masyarakat tentang keberadaan pelayanan informasi
		Tingkatan pengetahuan masyarakat terhadap institusi pelayanan informasi
		Penerapam sistem pelayanan infromasi yang dilakukan oleh institusi pelayanan informasi
Informasi yang Bersumber dari Laporan Kinerja Lingkungan Pemerintah	Mandat dan periodisasi	Periodisasi dan mandat hukum dalam pelaporan
		Jumlah laporan yang dipublikasikan lebih dari sepuluh tahun terakhir
		Mandat hukum bagi dikembangkanya dan dialokasikannya sumber daya untuk memproses laporan
	Kualitas	**Kualitas Laporan**
		Kerangka kerja yang dipergunakan untuk mengorganisir laporan dan kedalaman analisis
		Keaneka ragaman tampilan informasi dalam laporan
		Pengkayaan data dan indicator dari laporan

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Keanekaragaman produk yang berasal dari proses penyusunan laporan neraca kinerja lingkungan pemerintah
		Banyaknya format yang digunakan dalam distribusi laporan
		Upaya untuk memproduksi produk sejenis lainnya untuk mengembangkan audiens lainnya
		Upaya untuk memproduksi informasi yang dikembangkan untuk media massa
		(Keanekaragaman institusi pembuat laporan kinerja lingkungan pemerintah dan derajat partisipasi masyarakat dalam pembuatan laporan)
		Banyaknya institusi lain yang memproduksi seri laporan dalam melengkapi laporan dari instansi yang bertanggung jawab
		Tingkatan interdisipliner dan tingkatan partisipasi dalam proses penyusunan laporan
	Aksesibilitas	**Distribusi, Ketersediaan, dan Aksesibilitas Laporan**
		Jumlah terbitan (pencetakan) Laporan Tahunan
		Distribusi Laporan bebas
		Aksesibilitas Laporan
Informasi tentang Penaatan dan Kinerja Lingkungan di Tingkat Perusahaan	Mandat Hukum	**Mandat hukum dan upaya untuk pembentukan tipe-tipe yang berbeda dalam Laporan Perusahaan**

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Upaya korporasi untuk menyiapkan laporan
		Mandat Hukum untuk mendeseminasikan laporan menejemen korporasi
		Mandat hukum dan upaya untuk menyusun PRTRes
		Upaya korporasi untuk melakukam upaya pencegahan
	Kualitas	**(Keanekaragaman institusi pembuat laporan kinerja lingkungan pemerintah dan derajat partisipasi masyarakat dalam pembuatan laporan)**
		Banyaknya institusi lain yang memproduksi seri laporan dalam melengkapi laporan dari instansi yang bertanggung jawab
		Tingkatan interdisipliner dan tingkatan partisipasi dalam proses penyusunan laporan
		Distribusi, Ketersediaan, dan Aksesibilitas Laporan
		Jumlah terbitan (pencetakan) Laporan Tahunan
		Distribusi Laporan bebas
		Aksesibilitas Laporan
Informasi tentang Penaatan dan Kinerja Lingkungan di Tingkat Perusahaan	Mandat Hukum	**Mandat hukum dan upaya untuk pembentukan tipe-tipe yang berbeda dalam Laporan Perusahaan**

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Upaya korporasi untuk menyiapkan laporan
		Mandat Hukum untuk mendeseminasikan laporan menejemen korporasi
		Mandat hukum dan upaya untuk menyusun PRTRes
		Upaya korporasi untuk melakukam upaya pencegahan
	Kualitas	**Pengumpulan dan pelaporan data emisi/limbah**
		Pengidentifikasi standar yang digunakan dalam satu atau lebih laporan perusahaan
		Periodesisasi dan mandat Laporan (AMDAL, Laporan Perusahaan, PRTRes)
		Spesifikasi kontak person yang dipergunakan dalam satu atau lebih pendekatan laporan perusahaan
		Klaim perijinan atas kerahasiaan yang dipergunakan dalam satu atau lebih pendekatan laporan perusahaan
		Upaya untuk mewajibkan adanya laporan elektronik untuk satu atau lebih laporan perusahaan
		Bahasa yang dipergunakan dalam laporan perusahaan
		Manajemen Data
		Ketersediaan dan kapasitas institusi yang memproses data

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Upaya untuk membangun dan memperbarui database elektronik
		Upaya untuk tukar-menukar data diantara tingkatan yang berbeda dalam pemerintahan
		Mekanisme kontrol dan pertang-gung jawaban otoritas publik dalam manajemen data
		Sistem prosesing data dan hasil dari pemrosesan data
	Aksesibilitas	**Penyebarluasan dan penggunaan data tentang pencemaran pembu-angan dan transfer limbah**
		Kemudahan dalam pengembilan data spesifik tentang perusahaan multiple dalam sektor yang dipilih
		Kemudahan dalam pengembilan data spesifik dari perusahaan yang diseleksi)
		Proses untuk meminta data/ dokumen
		Kualitas ketersediaan informasi dari perusahaan terpilih – dilihat dari sisi substansi
		Kualitas ketersediaan informasi dari perusahaan terpilih – ketepatan waktu
		Kualitas ketersediaan informasi dari perusahaan terseleksi – format
		Tingkat partisipasi dalam memproduksi dan mendesimina-sikan data perusahaan dari perusahaan yang terpilih

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		Kelompok pengguna data dari perusahaan terpilih
		Biaya yang dibutuhkan untuk memperoleh data dari perusahaan terpilih

2.4. Studi Kasus

Untuk memberikan gambaran umum mengenai akses informasi di bidang lingkungan di Indonesia, dipergunakan beberapa studi kasus, yaitu:

(1) Untuk menilai dan menguji adanya akses informasi dalam sistem tanggap darurat, maka digunakan kasus: (a) Kasus Banjir di Jakarta pada awal tahun 2002, (b) Kasus Kebocoran Gas dan Peledakan Sumur RBT–A Pertamina DOH II Jabati Cepu, Jawa Tengah;

(2) Untuk penilaian akses informasi terhadap hasil pemantauan reguler, digunakan studi kasus tentang: (c) Sistem Pemantauan Kualitas Udara Jakarta dan (d) Sistem Pemantauan Kualitas Air Sungai Ciliwung di Daerah Aliran Sungai (DAS) Jakarta.

(3) Untuk penilaian akses informasi di tingkat perusahaan digunakan studi kasus: (e) Proyek Eksplorasi Minyak PT. Exxon Mobil Oil di Bojonegoro dan (f) Proyek Eksploitasi Minyak PT. Devon Energy di perbatasan Tuban dan Bojonegoro.

Kasus (a) dan (b) dipilih karena kedua kasus tersebut merupakan kasus berskala besar, baik dilihat dari segi bencananya sendiri maupun dampaknya kepada masyarakat. Asumsi yang digunakan, bahwa pemerintah seharusnya memiliki informasi yang lengkap tentang sistem tanggap darurat dalam menanggulangi kasus bencana berskala besar. Asumsi lainnya, bahwa dalam kasus bencana berskala besar, pemerintah seharusnya secara optimal mempergunakan sistem tanggap darurat yang dimilikinya. Dengan menggunakan asumsi tersebut, penelitian ini bermaksud untuk mengupas sejauhmana

pemerintah telah mengupayakan sistem tanggap darurat terbaiknya dalam penanganan bencana.

Kriteria lain yang dipergunakan dalam penentuan kasus ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu:

1. Jenis musibah/kecelakaan yang berdampak luas dan menimbulkan dampak yang serius bagi kehidupan masyarakat;
2. Musibah/bencana tersebut terjadi dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama dan memiliki frekuensi kejadian yang berulang-ulang;
3. Melibatkan banyak institusi; dan
4. Kemudahan dalam mengakses informasi.

Untuk kasus (c) mengenai laporan hasil pemantauan reguler kualitas udara, dipilih Kota Jakarta sebagai daerah penelitian dengan alasan bahwa Kota Jakarta sebagai kota metropolitan mempunyai tingkat polusi yang cukup tinggi dengan berbagai sumber polusi yang beragam. Di kota besar seperti Jakarta juga diasumsikan bahwa peralatan untuk mengukur kualitas udara lebih lengkap jika dibandingkan dengan kota-kota lainnya. Sementara untuk mengukur kualitas air, dipilih kasus (d) Sungai Ciliwung karena sungai tersebut merupakan sumber air minum bagi masyarakat Jakarta sehingga diasumsikan dikelola dengan maksimum oleh pemerintah. Program Pemantauan Kualitas Udara dan Kualitas Air Sungai Ciliwung Jakarta ini juga dipilih sebagai subjek dalam penelitian dengan pertimbangan bahwa kedua program ini merupakan program pemantauan yang cukup besar dari sisi luas cakupan dan dimensi pemantauannya.

Kasus (e) dan (f), tentang Proyek Eksplorasi Migas PT. Exxon Mobil Oil di Bojonegoro dan Proyek Eksploitasi Migas PT. Devon Energy di perbatasan Tuban dan Bojonegoro Jawa Timur, dipilih sebagai subjek dalam penelitian dengan pertimbangan bahwa proyek ini memiliki pengaruh yang penting terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, sekaligus juga memiliki potensi yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan. Disamping itu, kedua proyek tersebut memiliki pengalaman sejarah konflik hak atas

informasi dengan warga sekitarnya.[5] Dengan alasan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat mengungkap sejauhmana industri melakukan kewajibannya untuk memberikan informasi kepada pemerintah dan masyarakat serta sejauhmana pemerintah menjalankan fungsinya untuk melakukan kontrol terhadap dunia industri.

2.4.1. Gambaran Umum tentang Studi Kasus

a). Kasus Kebocoran Gas dan Peledakan Sumur Minyak dan Gas Bumi Sumur RBT–A Pertamina DOH II Jabati Cepu, Jawa Tengah

Tragedi kebocoran gas dan peledakan sumur RBT-A Pertamina Cepu adalah bencana lingkungan yang terjadi pada awal tahun 2002. Bencana tersebut mengakibatkan 1.269 Kepala Keluarga harus mengungsi. Belum adanya sistem tanggap darurat, minimnya informasi, tidak tepat dan akuratnya informasi yang diterima masyarakat semakin memperparah kerugian yang harus ditanggung oleh masyarakat korban.

b). Kasus Banjir Jakarta

Bencana banjir adalah bencana lingkungan yang menenggelamkan hampir keseluruhan wilayah Jakarta, melumpuhkan aktifitas perkantoran, bisnis, transportasi, dan aktifitas kehidupan lainnya. Pada saat terjadinya banjir tersebut, 22.000 Kepala Keluarga atau lebih dari 55.000 orang terpaksa harus mengungsi. Masyarakat korban banjir pada saat itu sangat sedikit yang memperoleh informasi tentang banjir ini. Pusdalgangsos (Pusat Pengendalian Ketegangan Sosial) yang merupakan lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah

[5] Konflik antara masyarakat dengan kedua perusahaan migas tersebut berawal sejak proses pemeriksaan seismik, dimana informasi tentang keberadaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi tidak pernah disampaikan secara terbuka, hasil penelitian yang dilakukan oleh Kontras dalam penelitian yang berjudul "Bisnis Militer di Pengeboran Minyak Bojonegoro Jawa Timur" menemukan bahwa di tingkat pengambil kebijakan pun (Bupati, DPRD, dan instansi-instansi sektoral di daerah) terjadi saling lempar tanggung jawab tentang informasi atas rencana kegiatan penambangan migas tersebut. Selengkapnya baca laporan penelitian Kontras, tahun 2004.

Daerah DKI Jakarta, baru memberikan informasi ketika banjir sudah berlangsung sekitar 1 (satu) minggu. Kerusakan fasilitas umum dan pemukiman penduduk, arus pengungsian, serta dampak kesehatan terhadap masyarakat sebagai akibat dari tragedi tersebut tidak terhitung lagi besar dan luas wilayahnya.

c). Program Pemantauan Kualitas Udara Jakarta dan Program Pemantauan Kualitas Air Sungai Ciliwung Jakarta.

Sebagian besar sungai yang ada di Pulau Jawa, termasuk Sungai Ciliwung merupakan sumber bahan baku air minum. Disamping sebagai sumber bahan baku air minum bagi warga DKI Jakarta, Sungai Ciliwung pada kenyataannya juga merupakan tempat buangan akhir limbah industri dan limbah rumah tangga. Disepanjang aliran Sungai Ciliwung yang melewati wilayah Jakarta dengan panjang aliran 76 Km ini, tercatat ada 175 perusahan yang potensial mencemari Sungai Ciliwung.

Program pemantauan kualitas udara dan air merupakan salah satu program dalam pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan untuk memonitor dan menjaga agar kualitas udara dan air dapat dijaga dan dipertahankan kualitasnya sesuai dengan peruntukannya sehingga dapat mengurangi dampak negatif yang timbul bagi kesehatan manusia.

d). Kasus Proyek Eksplorasi Migas PT. Exxon Mobil Oil di Bojonegoro dan Proyek Eksploitasi Migas PT. Devon Energy di Perbatasan Tuban dan Bojonegoro

Kinerja penaatan hukum serta kebijakan pengelolaan lingkungan dalam suatu negara dapat dilihat salah satunya melalui kinerja perusahaan. Sektor pertambangan minyak dan gas bumi merupakan salah satu sektor yang memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia pada dekade ini. Perubahan peta dan lokasi eksplorasi Migas dari wilayah pantai dan lepas pantai di luar Pulau Jawa ke wilayah daratan di Pulau Jawa yang padat penduduk sebagaimana nampak dalam kegiatan eksplorasi yang dilakukan oleh PT. Exxon Mobil Oil di Bojonegoro, PT. Devon Energy di

perbatasan Tuban dan Bojonegoro, dan PT. Pertamina di Cepu akan semakin meningkatkan potensi dampak dari kegiatan tersebut.[6]

2.5. Aturan Hukum Tentang Akses Masyarakat Terhadap Informasi

Pengaturan tentang akses masyarakat untuk mendapatkan informasi lingkungan hidup dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kelompok pengaturan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar RI 1945 dan Ketetapan MPR-RI
2. Peraturan perundang-undangan umum
3. Peraturan perundang-undangan lingkungan hidup

1. Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR

Konsep hak atas akses informasi dan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan baru mulai dijabarkan secara nyata pada aturan setingkat UUD dan Ketetapan MPR pada masa-masa setelah tahun 1997 yang mencakup antara lain:

a. Ayat 28F dalam amandemen IV UUD RI 1945 yang secara khusus menjabarkan hak masyarakat atas informasi.
b. Tap MPR No. XVII/MPR/1999 tentang Hak Azasi Manusia[7] yang secara khusus menggarisbawahi hak atas informasi sebagai bagian dari HAM.
c. Tap MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang memasukkan transparansi, kebebasan akses informasi, dan keterlibatan masyarakat sebagai persyaratan utama pemerintahan yang bebas KKN.

[6] Dampak yang dengan mudah dapat dilihat dalam proses eksplorasi dan eksploitasi di darat, khususnya di daerah yang berpenduduk padat adalah persoalan kebutuhan pembebasan tanah untuk proyek itu sendiri, yang pada gilirannya akan menimbulkan dampak lanjutan dalam bidang sosial budaya dan ketenagakerjaan. Dalam kasus proyek eksplorasi Migas PT Exxon Mobil Oil di Bojonegoro, kebutuhan pembebasan lahan mencapai 675 Hektar (sumber: *ibid*, hasil penelitian KontraS)

[7] Berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak lagi dipergunakan sebagai dasar hukum.

2. Peraturan Perundang-undangan Umum

Beberapa peraturan umum setingkat undang-undang dan peraturan pemerintah yang dinilai "revolusioner" dalam mewujudkan demokratisasi kepemerintahan Indonesia pasca reformasi adalah :

a. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia
b. Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Penyusunan Program Pembangunan Nasional (Propenas)[8] yang sudah secara eksplisit menitikberatkan transparansi proses pengambilan keputusan publik.
c. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang
d. Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peranserta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara
e. Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo.
f. Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi yang saat ini sedang diproses di DPR-RI akan merubah pola transparansi kepemerintahan dan akses masyarakat atas informasi.

[8] Propenas yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional merupakan penjabaran secara rinci dan terukur dari arah pembangunan nasional dalam jangka waktu lima tahun. Pada saat ini, Propenas digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang ditur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang SPPN. SPPN membagi tahapan rencana pembangunan menjadi: rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan. Pada Pasal 31 menyatakan bahwa perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Box 3.
Ruang Lingkup Hak Atas Informasi

- Hak Untuk Mengetahui *(Right to know)*
- Hak untuk Menghadiri Pertemuan Publik *(Right to observe/right to attend public meeting)*
- Hak Untuk Mendapatkan Salinan Informasi (*Right to obtain the* Copy / Akses Pasif)
- Hak Untuk Diinformasikan tanpa Harus Ada Permintaan (*Right to be informed/* Akses Aktif*)*
- Hak Untuk Menyebarluaskan Informasi (*Right to disseminate*)

Sumber: *Membangun Pemerintahan yang Transparan dan Masyarakat yang Partisipatif, Mas Achmad Santosa, 2003.*

Box 4.
Prinsip-Prinsip dalam RUU Kebebasan Memperoleh Informasi

Prinsip 1:
UU KMI sebagai "payung"/penyelaras bagi seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan askes informasi publik;

Prinsip 2:
UU memberikan jaminan terhadap kelima jenis hak atas informasi: (1) hak untuk mengetahui (*right to know*); (2) hak untuk melihat dan memeriksa (*right to inspect*); (3) hak untuk mendapatkan copy atau salinan dokumen atau akses pasif (right to obtain the copy); (4) hak untuk diinformasikan atau akses aktif (*right to be informed*); dan (5) hak untuk menyebarluaskan informasi (*right to disseminate*).

Prinsip 3:
Informasi publik merupakan hak setiap orang, sehingga tidak memerlukan alasan bagi sebuah permintaan;

Prinsip 4:
Akses Maksimal dengan Pengecualian Terbatas *(Maximum Access & Limited Execption)* yang diwujudkan melalui: (1) pemberlakuan pengecualian harus didasarkan pada asas kehati-hatian dengan menggunakan metoda uji konsekuensi *(consequential harm test)* dan uji menimbang kepentingan publik yang paling besar (*balancing public interest test);* (2) pemberlakuan status kerahasiaan terhadap informasi mempunyai batas waktu (tidak bersifat permanen); dan (3) ruang lingkup badan publik (penyedia akses informasi) tidak terbatas pada institusi negara (*state instituions),* tetapi institusi di luar negara yang mendapatkan serta menggunakan anggaran negara (terkait dengan pengaktualisasian prinsip akuntabilitas publik);

Prinsip 5:
Akses horizontal (akses sesama institusi publik) sama pentingnya dengan akses vertikal (akses masyarakat terhadap institusi publik);
Prinsip 6:
Akses informasi harus bersifat murah, cepat, utuh, akurat, dapat dipercaya dan tepat waktu;
Prinsip 7:
Kewajiban institusi publik memiliki sistem pengelolaan informasi beserta pelayanan publiknya yang baik;
Prinsip 8:
Penyelesaian sengketa secara cepat, murah, kompeten, dan independen melalui proses konsensual maupun ajudikatif:
Prinsip 9:
Ancaman hukuman bagi pihak-pihak yang menghambat akses informasi;
Prinsip 10:
Perlindungan terhadap informan dan pejabat publik yang beritikad baik memberikan informasi
Prinsip 11:
Dalam rangka prinsip otonomi, Daerah dimungkinkan memiliki kebijakan tentang kebebasan memperoleh informasi yang sifatnya lebih progresif dari UU KMI dalam menterjemahkan prinsip-prinsip penting (9 prinsip diatas) dalam UU KMI.

Sumber: *Melawan Tirani Informasi, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2001 dan Aktualisasi Kebebasan Informasi di Indonesia, Sebuah Perjalanan Panjang dan Mendaki, Mas Achmad Santosa, 2003.*

3. Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup

Beberapa peraturan dasar yang mewarnai "demokrasi" pengambilan keputusan di sektor lingkungan hidup adalah:

- Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengakui hak masyarakat untuk mendapatkan informasi lingkungan hidup, termasuk diantaranya: dokumen AMDAL, laporan lingkungan hidup, hasil pemantauan penaatan dan kualitas lingkungan hidup, rencana tata ruang, dan ketentuan perijinan bagi kegiatan yang menimbulkan dampak lingkungan hidup penting.

- Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang yang kemudian secara eksplisit dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 68 Tahun 1999 dalam hal penerapan hak-hak masyarakat dalam hal keseluruhan mekanisme perencanaan tata ruang.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 1999 tentang AMDAL yang mengakui: kewajiban pengumuman atas rencana kegiatan yang wajib menyusun AMDAL, hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan seluruh proses penyusunan dan penilaian AMDAL (termasuk masukan dari masyarakat), hasil penilaian serta keputusan Komisi Penilai AMDAL; dan hak masyarakat untuk turut serta menilai kelayakan dokumen AMDAL.
- Keputusan Kepala BAPEDAL No. 08 Tahun 2000 tentang Keterbukaan Informasi dan Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL.

2.6. Akses Informasi dalam Praktek

Sudah menjadi rahasia umum di negara manapun, termasuk di Indonesia bahwa akses masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dikelola oleh pemerintah sangatlah terbatas. Meskipun aturan hukum yang menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi ini sudah sangat jelas, namun tetap saja masyarakat mengalami kesulitan dalam mengakses informasi. Hal ini dapat dipahami, karena pemerintah masih beranggapan bahwa informasi adalah milik pemerintah, bukan milik masyarakat yang dititipkan kepada pemerintah untuk dikelola. Disamping itu terdapat pula beberapa faktor yang mengakibatkan keterbatasan itu tetap ada, antara lain:[9]

1. Tidak adanya kepastian atau jaminan bagi masyarakat apabila tidak mendapatkan informasi. Hal ini berakibat bila permintaan informasi dari masyarakat ditolak, mereka tidak memiliki jaminan hukum untuk mempertahankan haknya. Contoh yang terlihat jelas adalah pada saat LBH Medan bermaksud mendapatkan dokumen AMDAL (Analisa Mengenai Dampak

[9] *Melawan Tirani Informasi!*, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Jakarta, 2000, hlm. 9

Lingkungan) yang secara jelas telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 1999 bahwa dokumen AMDAL adalah merupakan dokumen publik.

2. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 tentang Arsip Nasional tidak memberi batasan yang jelas bagi informasi yang tergolong rahasia. Hal ini menyebabkan akses informasi masyarakat ditutup dengan dasar alasan rahasia negara.
3. Tidak adanya sanksi hukuman bagi pejabat publik yang dengan sengaja menghambat akses informasi publik mengakibatkan praktek-praktek terhambatnya akses informasi publik menjadi sangat wajar terjadi. Hal ini masih ditambah belum berubahnya paradigma bahwa informasi adalah milik negara serta belum timbulnya kesadaran badan publik untuk melayani masyarakat. Berbagai alasan yang sering dikemukakan, bahwa petugas yang berkewajiban memberi informasi adalah pegawai baru, tidak tahu tempatnya suatu informasi, ataupun tidak menanggapi sebuah permintaan informasi sudah menjadi hal yang biasa bagi masyarakat Indonesia.
4. Ketiadaan mekanisme untuk mendapatkan informasi yang jelas baik dari segi batasan waktu maupun skemanya mengakibatkan hal-hal seperti poin nomor 3 (tiga) di atas semakin mudah terjadi.

Faktor-faktor tersebut juga sangat kental mewarnai hasil penelitian ini, sebagaimana tergambar secara ringkas sebagai berikut:

Box 5.
Penerapan Hak Untuk Mendapatkan Informasi dalam Konteks di Indonesia

Salah satu penyebab munculnya berbagai konflik vertikal, khususnya antara masyarakat dan pemerintah, seringkali bermuara dari ketidakjelasan informasi atas suatu kebijakan. Sementara itu ketidakjelasan informasi ini pula telah menyebabkan adanya konflik horizontal yakni antara masyarakat dengan pengusaha di lapangan, atau bahkan antara anggota masyarakat dengan anggota masyarakat lainnya.

Dalam bidang pengelolaan sumberdaya alam, ketidakjelasan soal kebijakan tata ruang, perijinan usaha pertambangan, perkebunan, dan kepemilikan HPH (Hak Pengusahaan Hutan) seringkali merupakan akar dari konflik. Dengan informasi yang tak jelas tersebut, menjadi tak jelas permasalahan kepemilikan lahan masyarakat atau masyarakat adat di satu sisi, dengan pengusaha dan pemerintah di sisi lain. Kondisi serupa juga terjadi di bidang-bidang lain, dan hampir di semua bidang kehidupan masyarakat.

Puncak dari pengakuan normatif (*normative recognition*) tentang perlunya hak publik atas informasi terdapat dalam Pasal 28 F UUD RI 1945 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). UU Propenas adalah landasan dan pedoman penyelenggara negara dalam melaksanakan pembangunan lima tahun. Undang-undang ini secara eksplisit memberikan mandat kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menyusun Undang–undang tentang Kebebasan dan Transparansi Informasi.

Persoalannya kemudian adalah, beberapa undang-undang di atas belum memberikan jaminan tentang mekanisme dan kepastian hukum yang jelas tentang akses informasi. Tanpa adanya kejelasan ini, dikhawatirkan bisa terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sebab lembaga-lembaga pemerintahan cenderung bekerja secara tidak profesional, dan muncul indikasi pola pemerintahan yang tertutup dan tidak kooperatif terhadap masyarakat. Pada titik ini, sungguh sulit mengharapkan adanya itikad baik dari para pejabat publik dalam memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat. Tanpa terkecuali meskipun mereka sadar bahwa beberapa UU sektoral telah menjamin hak publik atas informasi pemerintahan, serta kewajiban pejabat publik untuk melayaninya.

Tidak adanya pengaturan dalam bentuk peraturan pelaksana yang mengatur secara lebih teknis mengenai mekanisme kebebasan informasi yang juga dipengaruhi oleh pola pemerintahan yang cenderung tertutup – telah menimbulkan beberapa persoalan dan hambatan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi. Beberapa hal yang mencuat sehubungan dengan kebebasan informasi tersebut dapat dilihat di dalam beberapa kasus yakni:

1. Ditolaknya permintaan WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) untuk memperoleh dokumen SEMDAL (Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan, sekarang lebih dikenal dengan istilah AMDAL – Analisa Dampak Lingkungan, red.) PT Inti Indorayon Utama (IIU) walaupun ketentuan yang berlaku menyatakan bahwa dokumen SEMDAL bersifat terbuka untuk umum. Akibat dari ketiadaan akses terhadap informasi penting tersebut LSM dan masyarakat luas tidak dapat melakukan advokasi yang efektif untuk memaksa PT IIU maupun pemerintah agar segera menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan yang terjadi.
2. Kebakaran hutan besar-besaran pada tahun 1997-1998 tidak dapat segera ditangani karena tidak mudahnya mengakses data yang berkaitan dengan keberadaan titik api, ataupun perusahaan pemilik HPH, menyebabkan

kesulitan menentukan lokasi kebakaran hutan dan menyulitkan upaya pemadaman api. Pada saat kebakaran hutan terjadi, pemerintah mengumumkan bahwa luas kebakaran dan pembakaran hutan dan lahan 1997-1998 hanya 600.000 ha, padahal laporan terakhir yang dibuat oleh IFFM-GTZ (*International Forest Fire Management – Deutsche Gesellschafat fur Technische Zusammnarbeit*) untuk Kalimantan Timur saja luas kebakaran dan pembakaran hutan dan lahan mencapai 5,2 juta hektar. Pada tahun 1990, dua orang konsultan geologi di Bandung dipidana di PN Bandung dengan tuduhan sebagai pembocor rahasia negara karena menggunakan data foto udara yang "berklasifikasi rahasia". Tuduhan ini sangat aneh karena perusahaan–perusahaan minyak telah puluhan tahun menggunakan data serupa yang sama, namun tidak pernah dituntut secara pidana.

Sumber: *Melawan Tirani Informasi, Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2000.*

2.6.1. Keadaan Bahaya Lingkungan

Dalam kaitannya dengan keadaan bahaya lingkungan, pemerintah Republik Indonesia sampai saat ini tidak memiliki sistem tanggap darurat bencana lingkungan yang cukup handal dan memadai. Hal ini terungkap dalam tragedi Kebocoran dan meledaknya/kebakaran sumur-sumur minyak dan gas bumi sumur RBT–A Pertamina DOH II Jabati Cepu Jawa Tengah, dimana diperoleh temuan bahwa dokumen UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan) dan UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan) proyek ini tidak memuat tentang sistem tanggap darurat. Pertamina sebagai instansi yang bertanggung jawab mengaku memiliki SOP (*Standard Operational Procedure*) untuk penanganan keadaan darurat tetapi hanya bersifat tehnis dan internal serta tidak memiliki keterkaitan dengan penanganan pada tingkat masyarakat. Sedangkan dalam kasus Banjir Jakarta, Pemerintah DKI Jakarta mengaku mempunyai sistem antisipasi banjir akan tetapi tidak berjalan dan tidak dapat diakses oleh masyarakat. Sementara Pusdalgangsos sebagai institusi yang ditunjuk oleh Pemda DKI Jakarta untuk menangani kasus ini, baru melaksanakan tugasnya setelah banjir berlangsung lebih dari 2 (dua) minggu.

Hal di atas disebabkan, antara lain adanya budaya birokrasi yang cenderung menerapkan informasi berjenjang sehingga sistem informasi keadaan bencana tidak mampu memberikan layanan informasi yang berkualitas kepada masyarakat secara tepat waktu,

tempat, dan sasarannya. Dalam kasus kebocoran gas misalnya, informasi tentang kebocoran gas memang diterima oleh masyarakat dalam hitungan jam, namun hitungan jam tersebut rupanya sudah sangat terlambat mengingat kecepatan gerak gas dan angin adalah dalam hitungan detik. Disamping itu, ketika kasus ini dikonfirmasi oleh peneliti, informasi yang disampaikan oleh pihak Pertamina lebih banyak bersifat pembelaan diri dan bertentangan dengan informasi yang disampaikan oleh instansi lainnya. Sementara dalam kasus Banjir Jakarta, Pemda sangat terlambat dalam memberikan informasi. Banjir telah terjadi sejak tanggal 14/01/2002 namun informasi dari Pusdalgangsos baru diberikan tanggal 1/02/2002. Informasi dalam kasus Banjir ini lebih banyak digunakan untuk keperluan internal (untuk koordinasi antar instansi) sementara masyarakat lebih banyak menerima informasi yang valid dari media massa (cetak/elektronik).

2.6.2. Monitoring Kualitas Air dan Udara

Penelitian atas pelaksanaan program pemantauan kualitas Air Sungai Ciliwung dan kualitas Udara Jakarta memperoleh temuan yang pada intinya adalah sebagai berikut:

1. **Usaha monitoring kualitas air dan udara secara umum telah dilaksanakan secara komprehensif, tetapi masyarakat sulit untuk mengakses hasilnya**

   Pemerintah, dalam hal ini BPLHD (Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah) Jakarta, telah melakukan upaya pemantauan kualitas air Sungai Ciliwung dan kualitas udara Kota Jakarta dengan menggunakan alat-alat yang cukup memadai dan dilakukan secara rutin. Dalam hal pemantauan kualitas air sungai, institusi pemantau ternyata bukan hanya BPLHD Jakarta namun juga institusi-institusi lain seperti PDAM (Perusahaan Djawatan Air Minum) dan DPU (Dinas Pekerjaan Umum) Pengairan. Sayangnya, hasil pemantauan instansi-instansi tersebut tidak dikoordinasikan satu sama lain karena adanya kendala birokrasi. Kelengkapan pemantauan ternyata tidak diimbangi dengan kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi hasil pemantauan. Hal ini disebabkan oleh mekanisme

distribusi informasi yang cenderung sentralistik, dimana laporan hasil monitoring hanya dimiliki oleh Bidang Pemantauan dan Pemulihan Kualitas Lingkungan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (sekarang BPLHD) Jakarta atau hanya dimiliki oleh institusi terkait. Disamping itu, masyarakat sendiri kurang memahami keberadaan institusi pemantau sehingga mereka tidak tahu kemana harus meminta informasi, dalam hal ini tentang kualitas air dan udara.

2. **Distribusi informasi hanya terbatas untuk memenuhi kebutuhan internal dari otoritas publik (distribusi horisontal)**

   Informasi hasil pemantauan yang oleh Bapedalda Jakarta lebih banyak digunakan untuk keperluan internal Bapedalda sendiri atau untuk memenuhi kebutuhan instansi pemerintah lainnya. Kebutuhan masyarakat tidak terlalu diakomodir, terbukti dengan penyajian laporan yang sifatnya sangat teknis sehingga sulit dimengerti oleh masyarakat.

2.6.3. Informasi tentang Kinerja Lingkungan pada Tingkat Perusahaan

Sementara untuk penelitian mengenai akses informasi pada tingkat perusahaan, diperoleh temuan-temuan sebagai berikut :

1. Terdapat berbagai mandat hukum bagi perusahaan untuk melakukan pelaporan perusahaan, namun sifatnya masih sangat spesifik dan hanya untuk kepentingan tertentu saja, yaitu sepanjang menyangkut limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun);
2. Tidak teridentifikasikannya keberadaan standar pelaporan tentang kinerja dan tingkat penaatan lingkungan yang baku dan berlaku umum, standar pelaporan berlaku untuk tipe tertentu dan spesifikasi laporan tertentu;
3. Kapasitas institusi pemantau di tingkat daerah secara umum sangat memprihatinkan. Pada umumnya memiliki SDM dan fasilitas yang sangat terbatas dan tidak memadai, tidak memiliki sistem pelaporan dengan pusat data elektronik, bahkan ada yang hanya memiliki seperangkat komputer saja yang dipergunakan untuk segala macam keperluan;

4. Tidak dapat diidentifikasi adanya mekanisme kontrol dan pertanggung jawaban bagi otoritas publik dalam manajemen data laporan perusahaan;
5. Data hasil swapantau perusahaan sulit diakses oleh Masyarakat. Untuk dapat memperoleh informasi dari perusahaan, masyarakat harus mengajukan permohonan ijin secara tertulis dan memerlukan waktu yang cukup lama untuk proses persetujuan ijin tersebut.
6. Pada perusahaan yang terseleksi dalam studi ini, diperoleh temuan bahwa proses penyusunan rencana kelola lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan di tingkat perusahaan tidak pernah melibatkan masyarakat.

7.7.7. Informasi Umum: Laporan Kinerja Lingkungan Pemerintah

Penelitian tentang *State of the Environmental Report* atau di Indonesia dikenal dengan Neraca Kinerja Lingkungan Nasional (NKLN) memperoleh temuan bahwa dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir ini ternyata Pemerintah Republik Indonesia tidak membuatnya sama sekali. Ketiadaan NKLN tidak terlepas dari ketiadaan dasar hukum yang mewajibkan keberadaan dokumen tersebut, sehingga hal-hal yang mungkin bersifat teknis dengan mudah menjadi halangan bagi terbitnya NKLN. Namun demikian, ada beberapa inisiatif yang dilakukan Bapedal/LH sebagai satu lembaga yang bertanggung-jawab di bidang lingkungan hidup terhadap pembuatan NKLN. Inisiatif yang sudah ada antara lain membuat panduan bagi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II untuk membuat Neraca Kinerja Lingkungan Daerah.

2.7. Kesimpulan

Akses bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi sebagai pijakan awal untuk dapat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan lingkungan hidup tidak dapat dipungkiri lagi. Hal ini mensyaratkan pemerintahan yang akomodatif dan sensitif terhadap kebutuhan masyarakat akan informasi dan adanya masyarakat yang sadar akan haknya serta memiliki kemampuan untuk menggunakan haknya tersebut secara proporsional. Untuk itu, aturan hukum yang

cukup baik dan jelas yang sudah ada saat ini, perlu diimbangi dengan pelaksanaan di lapangan yang baik pula. Namun sangat disayangkan, hal tersebut belum terwujud sehingga harapan untuk dapat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan di bidang lingkungan hidup belum dapat dilakukan secara optimal. Hal ini disebabkan karena masyarakat tidak memperoleh akses informasi yang cukup terhadap segala sesuatu yang menyangkut pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain yang terkait.

Dari penelitian tentang akses masyarakat untuk mendapatkan informasi ini, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. **Aturan hukum yang menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi sudah cukup memadai namun belum ada aturan yang menjamin prosedur yang baku untuk mendapatkan informasi tersebut.**

   Jaminan normatif bahwa masyarakat berhak untuk mendapatkan informasi memang sangat diperlukan namun prosedur atau tata cara untuk mendapatkan informasi tersebut juga tidak kalah penting. Dengan adanya prosedur baku, masyarakat akan mendapatkan kepastian hukum, misalnya dalam hal jangka waktu untuk mendapatkan informasi, biaya yang diperlukan, informasi apa saja yang tidak boleh diminta karena menyangkut rahasia negara, atau kemana ia harus mengajukan klaim apabila terjadi sengketa.

2. **Implementasi jaminan hak masyarakat untuk mendapatkan informasi masih sangat lemah.**

   Ketiadaan prosedur baku sebagaimana diungkapkan dalam poin pertama membawa kita pada kesimpulan selanjutnya, yaitu praktek pelaksanaan jaminan hak untuk mendapatkan informasi bagi masyarakat masih sangat lemah, berkesenjangan jauh dengan aturan normatifnya. Seringkali terjadi, dokumen-dokumen yang dalam aturan hukum dapat diakses oleh masyarakat, tidak dapat diperoleh dengan alasan pihak yang dimintai informasi tidak memiliki kewenangan atau tidak memiliki dokumen sesuai yang diminta.

3. **Tidak tersedia cukup dana dan jaringan infrastruktur nasional untuk mendukung hak masyarakat untuk mendapatkan informasi.**

   Akses untuk mendapatkan informasi bagi masyarakat seharusnya didukung dengan dana dan infrastruktur yang memadai. Namun dalam prakteknya, pemerintah Indonesia belum memiliki sistem informasi dan sistem pelayanan masyarakat yang memadai (termasuk di dalamnya dana, fasilitas, dan SDM). Secara umum, akses informasi terhadap seluruh proses pengambilan keputusan relatif kurang. Hal paling signifikan yang perlu dicatat adalah selain rendahnya kualitas infrastruktur informasi, inisiatif penyebarluasan pihak pemberi informasi relatif sangat rendah, dan jarang dilakukan usaha-usaha lebih untuk menjangkau masyarakat marjinal.

4. **Perusahaan masih enggan untuk melaporkan kinerja pengelolaaan lingkungannya kepada pemerintah dan masyarakat.**

   Ketiadaan standar pelaporan bagi perusahaan kecuali dalam penyusunan dokumen AMDAL, mengakibatkan perusahaan tidak merasa wajib untuk melaporkan kinerja pengelolaan lingkungannya kepada pemerintah maupun kepada masyarakat.

BAB III
MEMBUKA PINTU: AKSES UNTUK BERPARTISIPASI

3.1. Pengantar

Salah satu prinsip mendasar yang dicitakan dari era pasca Soeharto adalah mewujudkan pemerintahan yang partisipatif sebagai reaksi dari semangat otoriter pemerintahan pada saat itu. Pendekatan represif dari aparatur negara (*state-aparatus*) semakin memperlemah kemampuan dan kualitas partisipasi masyarakat. Lemahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan memberikan peluang yang cukup besar bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan *(abuse of power)* yang menimbulkan banyak permasalahan dalam tata pemerintahan pada saat itu.

Semangat untuk mewujudkan pemerintahan yang partisipatif kemudian mewarnai berbagai diskusi di era reformasi. Dalam berbagai kesempatan, kalangan *civil society* juga berusaha agar dapat memperoleh kesempatan untuk terlibat pada pengambilan keputusan. Namun patut disayangkan bahwa momentum amandemen Undang-Undang Dasar RI 1945 belum meletakkan hak berpartisipasi secara jelas dan tegas meskipun pada perkembangannya muncul pula berbagai peraturan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat.

Di sisi lain hingga saat ini belum ada indikator untuk mengukur apakah tingkat partisipasi yang terjadi dalam masyarakat adalah partisipasi yang hakiki (*genuine*) atau hanya partisipasi yang semu (*pseudo*). Hal ini menjadi penting terkait dengan tingginya tingkat kerumitan untuk menentukan apakah benar-benar telah terselenggara

proses pengambilan keputusan yang partisipatif. Dalam prakteknya seringkali proses partisipasi hanya sebatas formalitas bahkan terjadi "manipulasi" yang pada akhirnya diklaim telah terjadi proses yang partisipatif yang justru berakibat pada pelemahan kontrol publik.

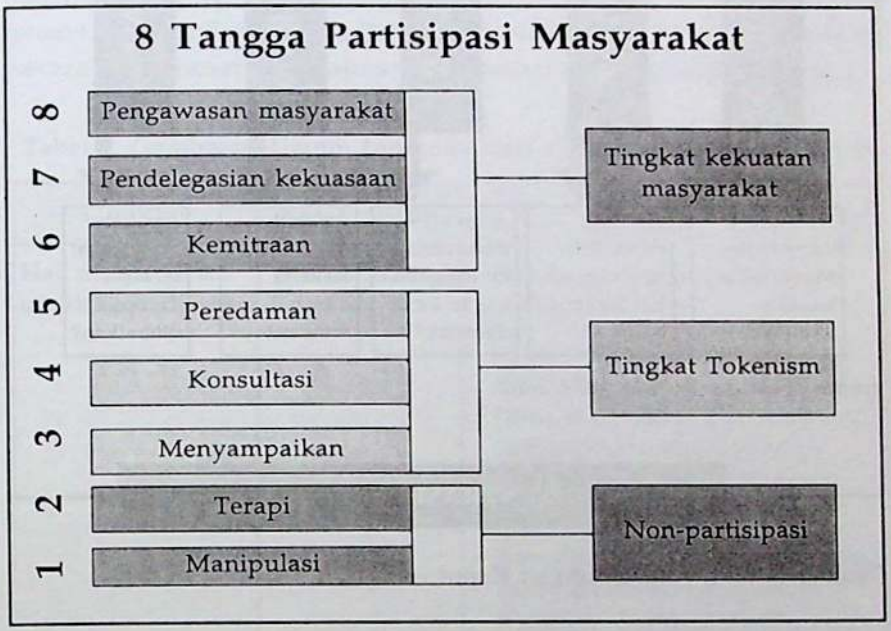
3.1.1. Konsep Dasar

Konsep *"environmental decision-making"* atau pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi lingkungan hidup telah berkembang sedemikian rupa, sehingga lingkupnya tidak lagi terbatas pada keputusan-keputusan langsung dalam sektor lingkungan hidup, tetapi juga mencakup hampir semua sektor perekonomian, aspek sosial-budaya dan politik. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa sumber masalah, dampak, dan perubahan yang terjadi pada lingkungan hidup tidak lagi bisa diisolasikan dari keseluruhan aspek kehidupan yang sifatnya kompleks. Kondisi ini agak menyulitkan penilaian kinerja *environmental decision making* karena selain kompleks dan sulit dikonversikan dalam ukuran-ukuran yang baku dan sederhana, juga penilaiannya-pun cenderung bersifat subyektif dan kualitatif.

The Access Initiative (TAI) menekankan pentingnya penggunaan parameter akses partisipasi untuk melengkapi gambaran kinerja pengambilan keputusan yang mempengaruhi lingkungan hidup. Pengalaman membuktikan bahwa akses partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup mempunyai peran yang strategis dan signifikan. Partisipasi masyarakat secara efektif mampu meminimalkan kesalahan "penghitungan" biaya sosial, ekonomi, dan lingkungan hidup, bahkan mampu memberikan gambaran distribusi keuntungan dalam berbagai kelompok masyarakat, sesuatu yang tidak selalu bisa diterangkan melalui teori ekonomi konvensional. Partisipasi masyarakat juga terbukti meningkatkan sensitivitas pengambilan keputusan karena berbagai bentuk dan aspek kepentingan menjadi diperhitungkan serta hampir selalu menyebabkan terbentuknya mekanisme untuk mengelola konflik.

Untuk memastikan bermaknanya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (yang tentu saja menentukan kinerja proses dan kualitas keputusan tersebut), *The Access Initiative (TAI)* menempatkan tingkat akses partisipasi sebagai parameter penentu.

Pengalaman menunjukkan bahwa partisipasi yang efektif ditentukan dari akses keterlibatan masyarakat pada keseluruhan tahapan proses pengambilan keputusan, keberagaman kelompok masyarakat yang memiliki akses partisipasi dalam proses pengambilan keputusan (terutama kelompok yang marjinal menurut ukuran sosial, ekonomi, atau bahkan jender), dan akses atas informasi yang berkualitas.



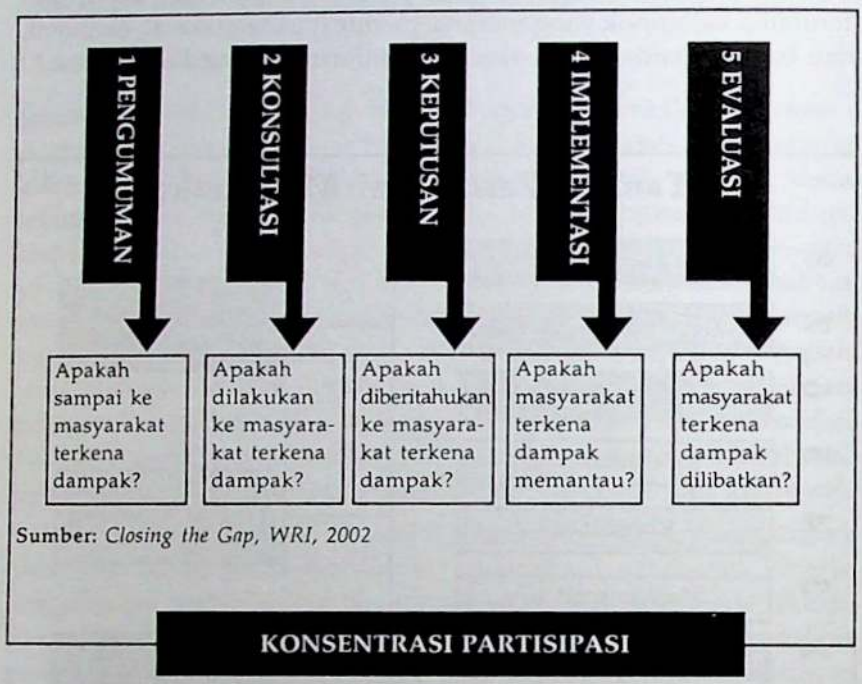
Gambar 2. *8 (Delapan) Tangga Partisipasi Masyarakat*

Atas dasar logika inilah kemudian akses untuk partisipasi dinilai signifikan untuk memberikan gambaran umum tentang kualitas pengambilan keputusan yang mempengaruhi lingkungan hidup.

3.2. Indikator Akses Untuk Partisipasi

Dalam proses penentuan indikator akses untuk partisipasi, ditemukan bahwa tahapan-tahapan proses pengambilan keputusan

yang berlaku di berbagai negara (khususnya negara-negara *pilot project*) memiliki kesamaan sebagaimana tergambar di bawah ini.



Gambar 3. Siklus Pengambilan Keputusan

Indikator yang diperkenalkan oleh TAI pada dasarnya menilai *kualitas* dan *tingkat aksesibilitas* masyarakat untuk berpartisipasi pada praktek tahapan-tahapan proses pengambilan keputusan sebagaimana digambarkan pada gambar 3 tentang Siklus Pengambilan Keputusan di atas. Obyek penilaiannya meliputi 3 (tiga) jenis keputusan yang sangat mempengaruhi lingkungan hidup, yaitu: keputusan dalam (1) Kebijakan, Perencanaan, dan Program Sektoral atau Regional (kode kelompok indikator: **III.A**) untuk menggambarkan pengambilan keputusan skala nasional dan regional; (2) keputusan dalam Pemberian Konsesi, Ijin Usaha, dan Ijin Lingkungan (kode kelompok indikator:

III.B) untuk menggambarkan pengambilan keputusan skala lokal (kabupaten atau propinsi) maupun proyek; dan (3) keputusan dalam Analisis Mengenai Dampak Lingkungan/AMDAL (kode kelompok indikator: **III.C**) untuk menggambarkan pengambilan keputusan yang berkaitan langsung dengan lingkungan hidup pada skala proyek.

Melalui berbagai rangkaian penelitian, uji coba, dan diskusi pertukaran pengalaman dengan wakil dari negara anggota *TAI pilot project*, disimpulkan bahwa indikator-indikator akses untuk partisipasi secara garis besar sebagaimana dijelaskan dalam tabel 4 berikut:

Tabel 4. Gambaran Umum Indikator dari *The Access Initiative* (TAI)

Lingkup	Karakteristik	Indikator
Hak masyarakat untuk berpartisipasi	Keseluruhan	• Jaminan hukum untuk partisipasi • Aturan tentang pengumuman dan kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan sektoral dan keputusan dalam skala proyek • Kewajiban mengumumkan dan kesempatan untuk memberi masukan dalam AMDAL
Pengambilan keputusan skala nasional	Kualitas	• Jangka waktu bagi masyarakat untuk memberikan masukan • Kelengkapan (*comprehensiveness*) proses konsultasi dalam menentukan parameter kebijakan

Lingkup	Karakteristik	Indikator
	Aksesibilitas	• Keberadaan informasi tentang proses partisipasi masyarakat • Jangka waktu dan kelengkapan pengumuman • Penyebarluasan/penyampaian informasi mengenai kebijakan
Pengambilan keputusan skala lokal (kabupaten atau propinsi)	Kualitas	• Jangka waktu bagi masyarakat untuk memberikan masukan • Kelengkapan (*comprehensiveness*) proses konsultasi dalam menentukan parameter kebijakan
	Aksesibilitas	• Keberadaan informasi tentang proses partisipasi masyarakat • Jangka waktu dan kelengkapan pengumuman • Penyebarluasan/penyampaian informasi mengenai kebijakan • Keberadaan dan keterjangkauan pusat informasi/catatan/arsip pemerintah (*public register*) yang menyediakan informasi mengenai perijinan
Pengambilan keputusan skala proyek	Kualitas	• Jangka waktu bagi masyarakat untuk memberikan masukan
	Aksesibilitas	• Aksesibilitas dan kelengkapan laporan AMDAL • Aksesibilitas rencana pengembangan/RKL-RPL fasilitas atau konsesi

Sumber: *Closing the Gap, World Resources Institute (WRI) , 2002.*

Tabel 5. Gambaran Umum Indikator Versi Indonesia

Lingkup	Karakteristik	Indikator
Hak untuk partisipasi masyarakat	Keseluruhan	• Jaminan hukum untuk dapat berpartisipasi • Tingkat komprehensif aturan hukum dalam mengatur sistem pelaksanaan partisipasi, penjelasan akan hak-hak masyarakat, kewajiban pelaksana pembangunan (swasta maupun pemerintah) dan kewajiban pemerintah • Aturan hukum spesifik mengenai akses informasi • Aturan hukum spesifik mengenai pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam AMDAL • Aturan hukum mengenai proses pemulihan (*remedy*) apabila terjadi pelanggaran atas hak akses informasi maupun partisipasi
Pengambilan keputusan skala nasional (akses informasi dan partisipasi)	Kualitas	• Jangka waktu pengumuman dan penyebaran informasi (tahap awal, draft, maupun final) • Jangka waktu konsultasi/ komunikasi/ masyarakat untuk memberikan masukan • Kelengkapan (*comprehensiveness*) dan keberadaan proses konsultasi tahap awal, draft, final dan *review* • Usaha mendorong partisipasi masyarakat marjinal dan kelompok adat

Lingkup	Karakteristik	Indikator
		• Pengaruh langsung hasil partisipasi dalam kebijakan • Keberadaan dan kelengkapan (*comprehensiveness*) proses administratif dan hukum untuk review kebijakan
	Aksesibilitas	• Keberadaan informasi kebijakan dalam bentuk tertulis atau elektronik • Informasi tentang proses konsultasi yang dilakukan • Usaha penyampaian informasi/ komunikasi kepada masyarakat marjinal
Pengambilan keputusan lokal (kabupaten atau propinsi)	Hampir serupa dengan skala proyek	• Hampir serupa dengan skala proyek
Pengambilan keputusan skala proyek (gabungan antara keputusan perijinan dan konsesi, serta keputusan AMDAL)	Kualitas	• Jangka waktu bagi masyarakat untuk memberikan masukan • Kelengkapan (*comprehensiveness*) dan keberadaan proses konsultasi • Transparansi dan ketersediaan informasi mengenai proses konsultasi dan pengambilan keputusan tahap awal dan review • Keberadaan dan kelengkapan (*comprehensiveness*) proses administratif dan hukum untuk review ijin, konsesi, maupun hasil AMDAL

Lingkup	Karakteristik	Indikator
	Aksesibilitas	• Usaha penyebarluasan informasi dan pengumuman kepada masyarakat terkena dampak langsung (termasuk masyarakat marjinal dan adat) • Aksesibilitas dan kelengkapan laporan AMDAL, ijin, dan konsesi • Aksesibilitas rencana pengembangan/RKL-RPL fasilitas atau konsesi

Dari sudut indikator untuk penilaian kualitas peraturan yang ada dalam mendukung hak atas partisipasi masyarakat, untuk konteks Indonesia tampaknya masih sangat menekankan pada pentingnya aturan hukum yang dibuat lengkap, formal, dan rinci. Hal ini tidak terlepas dari rendahnya kualitas sumber daya manusia di sektor pemerintahan maupun sebagian besar masyarakat, sehingga masih dibutuhkan pedoman pelaksanaan yang bersifat rinci. Pengalaman menunjukkan bahwa kelengkapan aturan hukum dapat membantu untuk menetapkan standar minimal pelaksanaan yang relatif baik dan memperkecil deviasi keragaman kualitas pelaksanaan di berbagai daerah. Rincian lebih lanjut dijelaskan dalam Bagian 3.5. (Akses Partisispasi dalam Praktek)

Berdasarkan tabel 5 di atas, terlihat jelas bahwa indikator versi Indonesia sangat menitikberatkan penilaian terhadap partisipasi masyarakat pada *kualitas* partisipasi. Hal ini tidak terlepas dari kondisi nyata bahwa pola partisipasi masyarakat Indonesia masih relatif bersifat *"artificial"* karena masih ditemukan ketidakkonsistenan antara pelaksanaan di lapangan dengan aturan standar yang telah ditetapkan. Iklim keterbukaan yang relatif baru menyebabkan masih tingginya biaya pelaksanaan partisipasi dan menimbulkan kecenderungan pelaksanaannya secara "basa-basi". Indikator tambahan

yang digunakan untuk mengupas "basa-basi" tersebut adalah tingkat keterlibatan masyarakat marjinal dan masyarakat adat yang hampir selalu terabaikan dalam proses partisipasi masyarakat. Diasumsikan bahwa bila pelaksanaan partisipasi dari kelompok-kelompok masyarakat ini cukup baik, maka keseluruhan kualitas partisipasi masyarakat dapat dianggap baik.

Kondisi infrastruktur komunikasi dan informasi nasional yang tidak sempurna dan timpang juga menyebabkan peneliti Indonesia merasa tidak lengkap menggunakan indikator tingkat aksesibilitas yang ditawarkan *TAI*. Indikator versi Indonesia menekankan pentingnya usaha pemerintah untuk secara pro-aktif melakukan penyebarluasan dan menyebarkan informasi langsung kepada masyarakat yang terkena dampak. Kecenderungan tidak adanya akses kelompok masyarakat marjinal kepada sarana informasi dasar (seperti surat kabar, radio, dan televisi) menyebabkan kualitas penyampaian informasi sepenuhnya tergantung pada kemauan pemerintah untuk menyampaikan langsung kepada kelompok yang paling membutuhkan.

3.3. Studi Kasus

Untuk memberikan gambaran tentang pola pengambilan keputusan di tingkat nasional, maka dipilih proses penyusunan program pembangunan nasional (Propenas) sebagai kasus. Kebijakan ini adalah kebijakan yang menjadi dasar dari seluruh kebijakan program pembangunan di Indonesia, termasuk kebijakan sektoral dan tata ruang. Sehingga gambaran teliti proses pengambilan keputusan tentang Propenas dianggap signifikan untuk mewakili gambaran umum pengambilan keputusan yang sangat mempengaruhi lingkungan hidup di tingkat nasional.

Pada penelitian ini, peneliti tidak secara khusus melaksanakan penelitian mengenai kualitas partisipasi masyarakat pada pengambilan keputusan kebijakan pembangunan di tingkat regional. Hal ini disebabkan masih sangat beragamnya pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam kebijakan ini di berbagai propinsi dan kabupaten di Indonesia, sehingga satu atau dua buah kasus yang dipilih tidak dapat menjadi wakil yang signifikan dari gambaran pola partisipasi masyarakat di tingkat regional.

Sebaliknya, studi kasus di tingkat proyek relatif lebih mudah untuk dilaksanakan. Proyek-proyek pembangunan umumnya telah diatur lebih dahulu dengan kebijakan sektoral yang terpusat. Oleh sebab itu, sistem pendukung pelaksanaannya relatif masih seragam, termasuk juga aturan hukum dan panduan tata caranya. Sampai dilaksanakannya penelitian ini, jarang ditemukan variasi sistem pengambilan keputusan yang beragam, bahkan setelah otonomi daerah diperkenalkan, sehingga pemilihan kasus masih dapat dipertanggungjawabkan.

Studi kasus yang digunakan dalam penelitian di tingkat ini dipilih atas alasan kemampuannya untuk dapat memberikan gambaran yang signifikan tentang pola partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di sektor-sektor ekonomi yang sangat mempengaruhi kualitas lingkungan hidup. Gambaran signifikan itu tidak selalu berarti menjadi perwakilan dari keseluruhan praktek pengambilan keputusan dalam sektor ekonomi tersebut, namun secara umum dapat menjelaskan aspek-aspek yang menentukan (termasuk kemungkinan terbaik atau terburuk) dalam partisipasi masyarakat dalam sektor tersebut.

Proses pemilihan kasus tersebut sempat menjadi perdebatan tersendiri, karena sektor ekonomi yang dipilih, yakni sektor kehutanan dan sektorr pertambangan, memiliki rentang jenis kegiatan yang sangat luas, mulai dari industri besar sampai kecil, modal asing sampai modal nasional, serta investasi baru (pasca Soeharto) dan investasi lama (masa Orde Baru). Setiap tipe proyek memiliki sejarah dan pengalaman partisipasi masyarakat yang sangat berbeda, sehingga satu kasus spesifik terpilih harus memiliki penjelasan yang bisa diterima secara ilmiah.

Untuk sektor pertambangan, dipilih kasus yang memenuhi beberapa syarat, yaitu:

a. Dilaksanakan setelah ada peraturan prosedur partisipasi masyarakat
b. Bermodal besar (investasi asing), sehingga seluruh aturan minimum partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan
c. Berskala raksasa

d. di sektor ekonomi yang akan sangat mempengaruhi hajat hidup orang banyak
e. berlokasi di wilayah komunitas sosial budaya "marjinal" dan mengharapkan uluran kemitraan yang sejajar

Dapat dikatakan bahwa pemilihan kasus di sektor pertambangan ini, yaitu pengembangan lapangan gas Tangguh di Papua oleh Pertamina-BP, didasarkan pada asumsi "skenario optimal". Pemilihan skenario optimal ini akan berguna untuk melihat langsung keterbatasan kebijakan, sistem, dan kualitas proses partisipasi masyarakat tanpa terganggu oleh kondisi-kondisi tidak menguntungkan seperti kelemahan permodalan, ketidakmengertian, dan ketidaktahuan.

Sebaliknya di sektor kehutanan, kasus yang dipilih didasarkan atas:

a. Dibangun sebelum ada peraturan tentang prosedur partisipasi masyarakat
b. Berada pada tahap perpanjangan ijin dimana peraturan telah berganti
c. Memiliki sejarah konflik dengan masyarakat yang terkena dampak

Kasus yang dipilih, yaitu Hak Pengusahaan Hutan PT Warna Agung Asia Utama dan Hutan Domas Raya di Kalimantan Tengah, didasarkan pada asumsi "skenario tidak optimal". Pemilihan skenario ini berguna untuk melihat dan memprediksi hambatan serta keterbatasan praktek partisipasi masyarakat dalam kondisi struktural yang tidak memungkinkan (misalnya: kekacauan pengertian akan peraturan, ketidaktahuan, dan ancaman konflik sosial-budaya)

3.4. Aturan Hukum Tentang Akses Partisipasi Masyarakat

Berbeda dengan akses informasi yang sudah secara jelas dijamin dalam Undang-Undang Dasar RI 1945, akses untuk berpartisipasi sama sekali belum disinggung dalam Undang-undang dasar kita. Hal ini menunjukkan masih adanya keengganan penyelenggara negara untuk menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Aturan hukum di Indonesia yang mengatur akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan lingkungan hidup hanya dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok aturan, yaitu:

1. Peraturan umum
2. Peraturan di sektor lingkungan hidup

Box 6.
Perijinan, Pemberian Konsesi dan Amdal: Standar Ganda
(Rangkuman Studi Kasus di Sektor Pertambangan dan Kehutanan)

Penelitian yang dilakukan terhadap implementasi pemberian ijin dan penilaian AMDAL pada sektor kehutanan dan pertambangan menghasilkan beberapa temuan menarik, yaitu :

- Sebagai rangkaian proses persetujuan pembangunan suatu proyek (PP No. 27/1999: "AMDAL adalah bagian dari perijinan"), tidak ada kesamaan standar prosedur partisipasi masyarakat. Prosedur AMDAL mengimplikasikan akses partisipasi yang jauh lebih tinggi dari prosedur perijinan usaha dan konsesi itu sendiri. Akibatnya ada standar ganda dalam perlakuan terhadap masyarakat pada satu rangkaian proses pengambilan keputusan di skala proyek.
- Sektor-sektor ekonomi yang bersifat mengeksploitasi sumber daya alam justru jauh lebih tertutup dan rendah akses partisipasi masyarakatnya. Semakin kuat kontrol pemerintah dalam proses pengambilan keputusannya, cenderung semakin rendah akses partisipasi masyarakatnya. Cukup mencengangkan bahwa salah satu penyebab rendahnya kesempatan partisipasi dalam sektor-sektor ini adalah keinginan untuk "menghindari konflik" yang cenderung diterjemahkan menjadi penutupan kesempatan munculnya segala bentuk konflik termasuk aspirasi yang beragam.

Box 7.
Formula Partisipasi Masyarakat yang Hakiki

1. Peran serta dimungkinkan sejak tahap awal proses pengambilan keputusan
2. Andaikatapun terdapat *support participation*, harus merupakan tindak lanjut dari partisipasi dalam proses pengambilan keputusan
3. *Stakeholder based* (kelompok masyarakat yang berpotensi terkena dampak dan kelompok yang berkepentingan/*interest group*)

4. Ketersediaan akses informasi publik (akses aktif dan akses pasif)
5. Tersedianya ruang dialog yang didasarkan pada prinsip kesetaraan
6. Kewajiban *regulator* untuk mempertimbangkan masukan masyarakat
7. Tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa untuk mengatasi perbedaaan-perbedaan yang muncul (penyelesaian sengketa berdasarkan interest based ADR)
8. Hak mengajukan keberatan apabila masukan sebagian atau seluruhnya dikesampingkan atau tidak dipertimbangkan

Sumber: *Membangun Pemerintahan yang Transparan dan Pemerintahan yang Partisipatif, Mas Achmad Santosa, 2003*

1. Peraturan Umum

Beberapa peraturan umum setingkat undang-undang dan peraturan pemerintah yang mengatur tentang hak masyarakat untuk berpartisipasi adalah:

A. Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Penyusunan Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang sudah secara eksplisit menitikberatkan transparansi proses pengambilan keputusan skala nasional yang saat ini telah digantikan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Pada undang-undang tersebut juga diatur adanya mekanisme partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang merupakan forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional maupun daerah[1]

B. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada undang-undang tersebut dicantumkan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam bentuk pemberian masukan secara lisan maupun tertulis dalam per-

[1] Lihat Pasal 1 angka (21), Pasal 11, Pasal 16, dan Pasal 22 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

siapan dan pembahasan rancangan undang-undang maupun rancangan peraturan daerah.[2]

C. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Kemudian Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peranserta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

2. Peraturan di Sektor Lingkungan Hidup

Sementara beberapa peraturan perundang-undangan di sektor lingkungan hidup, antara lain:

A. Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengakui hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, misalnya dalam pengambilan kebijakan lingkungan, penetapan AMDAL, perijinan, dan hak untuk mengadukan permasalahan lingkungan hidup.

B. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang kemudian secara eksplisit dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 dalam hal penerapan hak-hak masyarakat dalam keseluruhan mekanisme perencanaan tata ruang.

C. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang AMDAL yang mengakui: kewajiban pengumuman atas rencana kegiatan yang wajib menyusun AMDAL, hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan seluruh proses penyusunan dan penilaian AMDAL (termasuk masukan dari masyarakat), hasil penilaian serta keputusan Komisi Penilai AMDAL; dan hak masyarakat untuk turut serta menilai kelayakan dokumen AMDAL.

[2] Pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. Keputusan Kepala BAPEDAL No. 08 Tahun 2000 tentang Keterbukaan Informasi dan Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL.

Box 8.
Terobosan Partisipasi Masyarakat Era Reformasi

"Prestasi" keterlibatan masyarakat di masa pemerintahan reformasi yang pondasinya dibangun oleh Habibie dan diterapkan secara nyata oleh Abdurrahman Wahid antara lain adalah:

- Pelaksanaan *public hearing* dan keterbukaan informasi secara penuh dalam proses amandemen UUD RI 1945.
- Keterlibatan langsung LSM dan wakil masyarakat dalam penetapan kebijakan dasar negara dan ketetapan-ketetapan MPR sejak tahun 1999. Salah satu contoh yang menonjol disini adalah pengaruh Koalisi LSM dalam reformasi Tap MPR mengenai Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada bulan November 2001, dimana diperkirakan 60-80% seluruh usulan masyarakat diakomodasikan.
- Keterlibatan langsung masyarakat dan LSM dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Kebebasan Informasi. Namun proses keterlibatan tersebut hingga saat ini (2006) justru belum mendapatkan respon yang positif dari pemerintah terkait lambannya pengundangan RUUKMIP.
- Akan ditindaklanjutinya inisiatif pembuatan UU Transparansi dan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembuatan Kebijakan/Peraturan di tingkat pusat maupun daerah.

Sumber: *Mas Achmad Santosa, 2001.*

3.5. Akses Partisipasi dalam Praktek

Indonesia masih relatif "baru" dalam menerapkan partisipasi masyarakat pada tahap pengambilan keputusan suatu kebijakan. Peraturan pemerintah yang melindungi dan mengatur pelaksanaannya baru ditetapkan sekitar tahun 1999, antara lain: Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 dalam perencanaan tata ruang, Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan negara, dan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 dalam analisa mengenai dampak lingkungan.

Dalam rangka menciptakan atmosfir yang konstruktif untuk mendukung pelaksanaan partisipasi masyarakat dan efektifitas pe-

merintahan, maka ditetapkan kebijakan otonomi daerah yang berlaku efektif pada tahun 2000.[3] Namun dalam pelaksanaannya masih belum berjalan secara optimal, bahkan hingga saat ini masih banyak kebijakan yang secara teoritis dianggap dapat memperbaiki situasi tersebut justru menimbulkan permasalahan baru, yaitu:

1. **Tingginya resiko pelaksanaan menjadi tidak terkontrol**

   Introduksi kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan di Indonesia dilakukan pada situasi krisis ekonomi yang dengan cepat berubah menjadi situasi krisis multidimensi. Demokrasi dan kebijakan otonomi daerah diperkenalkan pada situasi tingginya angka kekerasan sosial, rendahnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan penegak hukum, serta banyaknya modal asing maupun domestik yang lari ke luar negeri. Oleh sebab itu, tingkat kebebasan yang sangat tinggi dan diberikan secara mendadak kepada masyarakat sangat berpotensi menimbulkan resiko pelaksanaan partisipasi yang tidak terkontrol.

2. **Tingginya potensi ketidakstabilan politik dalam negeri**

   Ketidakpuasan masa lalu dan lemahnya pemerintahan serta penegakan hukum selama masa krisis menyebabkan timbulnya gejala separatisme di berbagai daerah. Kebijakan otonomi daerah yang kemudian dikeluarkan secara terburu-buru juga turut memperburuk keadaan tersebut. Pemerintah daerah yang memiliki kekuasaan besar secara mendadak tanpa mempunyai cukup pengalaman dan sumber daya memadai untuk mengelola persoalan ketimpangan sosial dan kesejahteraan sebagai warisan dari pemerintahan terdahulu justru semakin memperuncing ketidakpuasan yang terjadi. Hal ini mengakibatkan otonomi daerah di Indonesia juga berpotensi menjadi salah satu faktor penyebab ketidakstabilan politik dalam negeri dan gejala separatisme.

[3] Kebijakan otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

3. **Kebutuhan "investasi" sistem dan atmosfir pendukung**

Pelaksanaan kebijakan partisipasi masyarakat sangat berpotensi mengalami kegagalan karena sistem dan atmosfir pemerintahan yang tersedia sudah terlanjur bersifat sangat *state-centris* atau tergantung pada pemerintah pusat. Selain sistem yang ada tidak dilengkapi dengan perangkat yang memungkinkan terjadinya komunikasi timbal-balik secara adil antara pemerintah dengan masyarakat, aparat-pun tidak terbiasa (bahkan enggan) memberikan keleluasaan pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Hal tersebut menggambarkan bagaimana "mahalnya" investasi yang diperlukan untuk merombak sistem dan mengubah perilaku seluruh jajaran aparat didalamnya untuk memastikan terselenggaranya partisipasi masyarakat dengan baik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa selama tidak ada usaha yang baik untuk mengelola resiko, maka kebijakan otonomi daerah di era demokrasi yang tidak stabil *(volatile)* justru dapat menjadi bumerang.

Box 9.
3 (Tiga) Wilayah Partisipasi Masyarakat

WILAYAH	AKTIFITAS	TUJUAN
1. Pengambilan keputusan (*decision making*)	Penyusunan Propenas, legislasi, Properda, APBN, APBD, Penataan-ruang, Perizinan konsesi, AMDAL	Memberikan pengaruh pada keputusan (*influence*)
2. Pelaksanaan (*support*)	• Keikutsertaan masyarakat dalam pemilikan usaha/ konsesi tertentu • Keikutsertaan melaksanakan program-program negara yang telah diputuskan secara partisipatif	Mendapatkan manfaat dari keputusan (*benefit*)

WILAYAH	AKTIFITAS	TUJUAN
3. Pengawasan (evaluation)	• Kegiatan pemantauan masyarakat terhadap ketaatan tata-ruang yang disepakati	Menjaga konsistensi komitmen (*maintenance*)
	• Pengawasan terhadap pelaksanaan sebuah Peraturan Perundang-undangan	
	• Pengawasan terhadap tingkat ketaatan terhadap persyaratan izin dan RKL, RPL, dan AMDAL	

Sumber: *Membangun Pemerintahan yang Tranparan dan Masyarakat yang Partisipatif, Mas Achmad Santosa, 2003.*

3.5.1. Pengambilan Keputusan di Tingkat Nasional

Tim peneliti secara khusus mengamati proses pengambilan keputusan dalam penyusunan Propenas, rencana pembangunan nasional yang sejak tahun 1999 diperkenalkan sebagai pengganti Repelita di era Soeharto. Berdasarkan penilaian dengan menggunakan indikator yang telah ditetapkan di atas, dapat diperoleh gambaran sebagai berikut:

Tabel 6. Gambaran Umum Kualitas Pengambilan Keputusan di Tingkat Nasional

Studi Kasus	Jenis Kebijakan	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
Penyusunan Propenas	Nasional	Akses Informasi	• Tidak ada usaha khusus untuk melaksanakan pengumuman kepada masyarakat	N/A

Studi Kasus	Jenis Kebijakan	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
			• Informasi tersedia di website yang tidak secara khusus disebarluaskan kepada masyarakat • Usaha komunikasi dilakukan kepada beberapa pihak yang dipilih pemerintah	
		Akses partisipasi	N/A	• Pemerintah membuka kesempatan partisipasi kepada pihak "terpilih" (lokasi dipilih atas alasan tertentu, stakeholder dipilih dengan catatan belum tentu terwakilinya masyarakat) • Tidak ada usaha konsultasi dengan masyarakat marjinal/terkena dampak, sedangkan konsultasi terhadap pihak terpilih terselenggara dalam waktu terbatas

Studi Kasus	Jenis Kebijakan	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
				• Tidak ada jaminan pengaruh langsung hasil partisipasi dalam kebijakan
		Akses perbaikan keputusan	N/A	• Tidak ada mekanisme keterlibatan masyarakat dalam proses perbaikan keputusan (*remedy*)

Keterangan: N/A= tidak diperkirakan/diperhitungkan

Box 10.
Propenas dan Tantangannya

Propenas tahun 1999 mengatur 12 sektor, termasuk ekonomi, politik, hukum, pengembangan wilayah, agama, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. Dalam konteks pengaruh langsung pada lingkungan hidup, ada 5 isu utama yang diperhitungkan, yaitu: a) peran masyarakat lokal dan masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam, b) penyerahan bertahap kewenangan pengelolaan sumber daya alam kepada pemerintah daerah, c) peran masyarakat dalam pengendalian dan pengawasan atas pemanfaatan sumber daya alam, d) peningkatan perusakan lingkungan akibat tingginya kemiskinan dan lemahnya penegakan hukum, serta e) dampak lingkungan berkelanjutan akibat tidak terkontrolnya kegiatan industri.

Agenda yang kuat dari Propenas diatas, sayangnya tidak secara optimal dijabarkan. Hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya tata pemerintahan. Indonesia diakui belum konsisten menjalankan *good governance* sebagai persyaratan penting untuk dapat secara efektif melaksanakan pembangunan berkelanjutan.

Dalam proses penyusunannya, tidak banyak terjadi perubahan antara proses penyusunan Repelita di era Soeharto dengan Propenas yaitu konteks "masyarakat" yang dilibatkan diterjemahkan sebagai Dewan Perwakilan Rakyat/DPR. Walaupun dapat dikatakan DPR saat ini lebih signifikan dalam fungsinya sebagai wakil rakyat dan relatif memiliki posisi tawar lebih baik, namun penilaian umum masih menganggap bahwa kelompok marjinal, kelompok masyarakat lokal, bahkan kelompok bisnis, dan konsumen tidak terwakili suaranya secara efektif.

Pola konsultasi masyarakat juga menimbulkan persoalan tersendiri. Besarnya jumlah anggota *stakeholders* dan keterbatasan sumber daya pemerintah menyebabkan kelompok masyarakat tetap harus direpresentasikan oleh satu atau dua wakil yang umumnya adalah LSM/Ornop. Selain itu pola konsultasi yang ada masih menyisakan banyak ruang terhadap munculnya kesalahan karena keterbatasan wakil masyarakat. Dalam praktekpun tidak ada jaminan hasil konsultasi akan diperhatikan.

Dirangkum dari sumber: *Indra Darmawan, 2002*

3.5.2. Pengambilan Keputusan di Tingkat Proyek

Sebagaimana dijelaskan dalam Box. 2 tentang Kebebasan Informasi dan Pemerintahan yang Terbuka, pengambilan keputusan yang mempengaruhi lingkungan hidup di tingkat proyek terbagi dalam 2 (dua) proses yang belum tentu konsisten satu sama lain. Proses pemberian ijin atau konsesi memiliki prosedur tersendiri yang kualitas partisipasi masyarakatnya bisa sangat berbeda dengan proses persetujuan AMDAL. Padahal AMDAL adalah syarat dari pemberian konsesi atau konsesi itu sendiri. Banyak akibat yang muncul dari kondisi tersebut, seperti tingginya ketidakpatuhan pelaksana bahkan aparat pemerintah sendiri dalam melaksanakan rangkaian prosedur. Telah menjadi alasan klasik apabila salah satu prosedur dapat mengeliminir/menegasikan prosedur lainnya jika dianggap merepotkan. Ilustrasi lebih lanjut mengenai hal ini akan dijelaskan dalam Box. 7 tentang Formula Partisipasi Masyarakat yang Hakiki.

Tim peneliti telah mengamati secara khusus proses pemberian ijin konsesi di sektor pertambangan dan kehutanan. Berdasarkan indikator yang ditetapkan, maka dapat dapat disimpulkan sebagai berikut:

Tabel 7. Gambaran Umum Kualitas Pengambilan Keputusan di Tingkat Proyek

Studi Kasus	Jenis Kebijakan	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
Konsesi minyak dan gas bumi	Proyek	Akses Informasi	Ketersediaan informasi sangat minim, dan proses penyebaran informasi sifatnya pasif, kecuali ada inisiatif dari pemrakarsa.	N/A
		Akses partisipasi	N/A	Masyarakat yang terkena dampak praktis tidak punya akses. Partisipasi hanya tersedia bagi kelompok kecil LSM dan akademisi yang tingkat keterlibatannya kadang diberikan secara terbatas. Kesempatan hanya tersedia pada proses persetujuan AMDAL.
		Akses perbaikan keputusan	N/A	Walau ada mekanisme keterlibatan masyarakat dalam proses perbaikan keputusan *(remedy)*, independensi proses penyelesaiannya selalu dipertanyakan dan hasilnya hampir tidak pernah memuaskan pihak yang mengajukan keberatan.

Studi Kasus	Jenis Kebijak-an	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
Konsesi hak pengu-sahaan hutan	Proyek	Akses Informasi	Ketersediaan informasi sangat minim, dan proses penyebaran informasi sifatnya pasif.	N/A
		Akses partisipasi	N/A	Masyarakat yang terkena dampak praktis tidak punya akses partisipasi. Partisipasi hanya tersedia bagi sekelompok kecil LSM dan akademisi yang tingkat keterlibatannya kadang diberikan secara terbatas.
		Akses perbaikan keputusan	N/A	Masyarakat praktis tidak pernah tahu bahwa ada mekanisme perbaikan keputusan, sehingga tidak pernah memanfaatkannya.

Box 11.
Konsesi Migas

Evaluasi pemberian konsesi dan ijin usaha di sektor pertambangan dan migas telah diwarnai oleh kontroversi otonomi daerah dan kedudukan migas sebagai sumber daya yang strategis. Banyak pihak menganggap bahwa keputusan investasi dan produksi di sektor ini masih harus menjadi "domain" pemerintah pusat yang relatif menyisakan hanya sedikit ruang dalam mengakomodasi kepentingan *stakeholder* lain. Akibatnya partisipasi masyarakat tidak bergerak dari tingkat yang sama dari sebelum era keterbukaan terjadi. Masyarakat masih cenderung direpresentasikan oleh organisasi yang belum tentu berakar di lokasi proyek dan kadang masih ditetapkan oleh pemerintah secara sepihak.

Dari sudut pertanyaan dasar indikator yang ditetapkan oleh *TAI* dapat disimpulkan jawabannya sebagai berikut :

a. *Who is included as participant?*
Hanya terbatas pada sekelompok kecil LSM/Ornop dan akademisi yang tingkat keterlibatannya umumnya sangat terbatas. Kelompok ini umumnya "didayagunakan" pada tahap konsultasi, namun masukannya sendiri belum tentu mempengaruhi hasil akhir.

b. *Is there participation at each stage of the decision-making style?*
Partisipasi di tingkat perencanaan dan pengambilan keputusan hanya tersedia pada tahap mekanisme AMDAL berjalan (dan kerapkali dituduh menghambat proses pemberian konsesi itu sendiri). Kegiatan yang tidak diwajibkan AMDAL praktis tidak memiliki mekanisme apapun untuk dapat memberikan keleluasaan masyarakat untuk terlibat.

c. *Is information related to the substance and process of the decision accessible?*
Relatif "tidak". Pemrakarsa dapat memperbaiki keadaan dengan melakukan sendiri penyebarluasan informasi, namun tidak ada satu mekanisme kontrol yang dapat menjamin isi informasinya tidak bias dengan kepentingan *good public relation*.

Box 12.
Hak Pengusahaan Hutan

Persoalan partisipasi masyarakat dalam pemberian Hak Pengusahaan Hutan (HPH) menjadi sangat krusial di Indonesia akibat hampir selalu terjadi konflik sosial dengan masyarakat adat dan masyarakat marjinal yang masih sangat menggantungkan hidupnya kepada hutan.

Dampak negatif yang diikuti biaya sosial tinggi tersebut menyebabkan pemberian HPH dari tahun ke tahun terus menurun. Sayangnya persoalan krisis multidimensi menyebabkan kecenderungan penurunan pemberian konsesi HPH (ijin baru maupun perpanjangan) tidak diikuti dengan penurunan eksploitasi hutan. Praktis sebagian besar hasil kayu Indonesia yang beredar saat ini adalah hasil penebangan liar yang sangat merusak. Akibatnya, selain praktek kebijakan partisipasi masyarakat menjadi cenderung tidak diperhatikan dalam konteks keseluruhan pelaksanaan kebijakan sektor kehutanan, masyarakat marjinal-pun lebih banyak disudutkan sebagai "pengganggu" daripada kelompok yang harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan.

Dalam hal keterlibatan masyarakat dalam pemberian ijin HPH, jawaban umum atas pertanyaan dasar indikator yang ditetapkan oleh *TAI* dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. *Who is included as participant?*
Seperti halnya pada konsesi migas, partisipan hanya terbatas pada sekelompok kecil LSM/Ornop dan akademisi yang tingkat keterlibatannya umumnya sangat terbatas.

b. *Is there participation at each stage of the decision-making style?*
Selain kesempatan partisipasi di tiap tahap tidak ada, kecenderungan pengabaian kepentingan masyarakat yang terkena dampak juga sangat tinggi di rata-rata pemilik konsesi.

c. *Is information related to the substance and process of the decision accessible?*
Praktis tidak sama sekali.

Dirangkum dari sumber: *Gorys Lewaleba & Lamidi, 2002*

3.5.3. Pengambilan Keputusan yang Berkaitan Langsung dengan Lingkungan Hidup

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) yang menjadi tolok ukur penentu kelayakan suatu rencana usaha sebelum memperoleh ijin konsesi ternyata baru menerapkan partisipasi masyarakat dalam prosesnya secara konkrit sejak tahun 2000. Awalnya keterlibatan masyarakat hanya secara filosofis diatur dalam peraturan pemerintah. Akibatnya, bukan saja aturan itu cenderung diabaikan tetapi juga secara filosofis praktis disalahkaprahkan dari makna sesungguhnya. Partisipasi masyarakat diterjemahkan sebagai "obyek penelitian" sehingga tidak saja aspirasi mereka secara sepihak diklaim menurut persepsi masing-masing para peneliti, namun juga tidak ada ruang sama sekali untuk ikut serta mempengaruhi keputusan.

Sejak tahun 2000 Bapedal menerbitkan Keputusan Kepala Bapedal (Kepka Bapedal) No. 08 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL. Walaupun masih diperdebatkan banyak pihak tentang tingkat efektifitasnya, namun relatif telah memenuhi "standar internasional", atau elemen-elemennya sudah mengikuti kebanyakan peraturan serupa di negara lain. Namun sebagaimana halnya persoalan implementasi hukum di Indonesia bahwa peraturan dan pelaksanaan bisa menjadi dua hal yang sangat berbeda.

Secara umum dalam penelitian ini diperoleh temuan sebagai berikut:

Tabel 8. Gambaran Umum Kualitas Pengambilan Keputusan Lingkungan Hidup di Tingkat Proyek

Studi Kasus	Jenis Kebijakan	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
AMDAL minyak dan gas bumi	Proyek (pasca Kepka Bapedal No. 08 Tahun 2000)	Akses Informasi	Proses penyebaran informasi yang proaktif hanya terjadi di awal proses dan cenderung menurun di akhir proses dimana sebenarnya justru lebih krusial bagi masyarakat	N/A
		Akses partisipasi	N/A	Masyarakat terkena dampak secara normatif mempunyai akses, namun justru kelompok masyarakat yang paling konsisten dilibatkan adalah kelompok LSM/Ornop. Kualitas dan kebebasan partisipasi juga menurun sejalan dengan semakin finalnya pengambilan keputusan, bahkan pada proses pasca keputusan masyarakat tidak dilibatkan.

Studi Kasus	Jenis Kebijakan	Indikator	Kondisi Aksesibilitas Masyarakat	Kondisi Kualitas Partisipasi Masyarakat
		Akses perbaikan keputusan	N/A	Mekanisme perbaikan keputusan AMDAL dikaitkan dengan mekanisme perbaikan keputusan konsesi.
Konsesi hak pengusahaan hutan	Proyek (sebelum Kepka Bapedal No. 08 Tahun 2000)	Akses Informasi	Praktis tidak ada informasi.	N/A
		Akses partisipasi	N/A	Praktis tidak ada partisipasi, kecuali adanya perwakilan LSM/Ornop dan akademisi pada proses penilaian.
		Akses perbaikan keputusan	N/A	Tidak tersedia mekanisme perbaikan keputusan.

Keterangan: N/A = tidak diperkirakan/diperhitungkan

Secara garis besar, peraturan AMDAL yang berlaku di Indonesia memang meningkatkan standar minimum pelibatan masyarakat. Namun banyak hal yang belum terjawab, antara lain:

a. Ketidakpastian mengenai *"cultural-sensitive"* dalam proses pelibatan masyarakat. Banyak pihak meragukan efektifitas usaha partisipasi masyarakat apabila pelaksanaannya tidak disertai sensitifitas akan pola sosial budaya masyarakat setempat. Ilustrasi dari persoalan ini adalah proses kebuntuan dialog akibat pemrakarsa tidak menggunakan dan tidak mengerti bahasa lokal, sedangkan penduduk setempat tidak menguasai bahasa Indonesia baku yang digunakan dalam proses partisipasi masyarakat tersebut.

b. Kecenderungan keengganan untuk melaksanakan partisipasi penuh pada tahap paling final dalam proses pengambilan keputusan. Alasan yang paling sering dikemukakan adalah: mahalnya biaya, lamanya waktu, dan energi yang dibutuhkan akibat terlalu banyaknya kepentingan yang harus diakomodasi dan sulitnya membuat keputusan yang memuaskan semua pihak. Pada kenyataannya hampir selalu terjadi kesenjangan yang besar dan sulit untuk dijembatani antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemrakarsa sehingga pola partisipasi penuh di tingkat final masih cenderung dihindari.

c. Praktis tidak ada bentuk partisipasi atau keterlibatan masyarakat yang konkrit di tahap penutupan dan perpanjangan ijin atau pemulihan/ganti rugi.

Box 13.
Pra dan Pasca Kepka Bapedal No. 08 tahun 2000 dan Tantangan Posisi Amdal Sebagai Syariat Perijinan

Beberapa temuan menarik mengenai penerapan AMDAL pra dan pasca Keputusan Kepala (Kepka) Bapedal No. 08 Tahun 2000 adalah:

a. Kenyataan bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat berdasarkan Kepka Bapedal No. 08 Tahun 2000 cenderung hanya bisa dilaksanakan oleh pemrakarsa bermodal besar. Persyaratan yang dibebankan berimplikasi pada prosedur yang mahal.

b. Kualitas partisipasi masyarakat sesudah kebijakan Kepka Bapedal secara mengejutkan relatif hanya sedikit membaik. Selain rendahnya pengetahuan masyarakat dan tidak sensitifnya pemrakarsa menyebabkan proses konsultasi cenderung kurang bermakna yang juga disebabkan oleh tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses pengambilan keputusan akhir. Bahkan ada kekhawatiran bila proses konsultasi dilaksanakan secara sembarangan, hasilnya bisa lebih buruk daripada ketika masyarakat hanya dijadikan obyek penelitian namun diteliti dengan baik.

Temuan diatas dapat dikatakan mengkhawatirkan karena kepentingan pemberian konsesi atau ijin usaha yang merupakan kepentingan ekonomi dapat menggeser kepentingan sosial yaitu pelibatan masyarakat. Proses konsultasi yang lama serta adanya kemungkinan negosiasi berkepanjangan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat dapat dengan mudah dituduh sebagai penghambat proses. Dalam kenyataannya, dengan penegakan hukum yang lemah dan adanya tekanan untuk memaafkan kegiatan ekonomi bermodal pas-pasan, proses AMDAL sering diabaikan dalam proses pemberian ijin kegiatan.

3.6. Kesimpulan

Penilaian kinerja partisipasi masyarakat di Indonesia ternyata harus memperhatikan interaksi keberhasilan pemerintah sebagai inisiator, fasilitator, dan pelaksana utama; serta tingkat "keberdayaan" masyarakat (*level of the public's empowerment*). Hasil penelitian di Bagian 3.4. (Aturan Hukum tentang Akses Partisipasi Masyarakat) secara gamblang menjelaskan bagaimana prestasi pemerintah dalam menetapkan dan mengusulkan aturan-aturan hukum yang melindungi hak-hak masyarakat sejak era reformasi dapat dinilai cukup baik, namun justru pada Bagian 3.5. (Akses Partisipasi dalam Praktek) diperoleh temuan tentang banyaknya kendala dan hambatan untuk menerapkan kebijakan dan aturan tersebut secara optimal sehingga prestasi kinerja "lapangan" relatif tidak banyak berubah dari sebelumnya. Hal ini memperlihatkan betapa berbahayanya menilai kinerja pelaksanaan partisipasi masyarakat dengan hanya mempertimbangkan salah satu sudut pandang di atas.

1. **Aturan hukum dan kebijaksanaan yang ditetapkan ternyata belum cukup mendukung hak dan akses masyarakat atas partisipasi dalam pengambilan keputusan.**

Kesimpulan ini tidak dimaksudkan untuk mengabaikan prestasi pemerintah di era reformasi yang sebenarnya sudah cukup berhasil mengejar ketertinggalan dalam menerapkan demokrasi di Indonesia (Bagian 3.4. tentang Aturan Hukum tentang Akses Partisipasi Masyarakat.), namun tidak dapat dipungkiri bahwa aturan-aturan yang cukup baik tersebut masih memiliki kelemahan yang sangat signifikan sehingga sulit diterapkan secara optimal. Kelemahan tersebut antara lain:

a. Mekanisme yang diciptakan masih bersifat "generik" dan cenderung tidak sensitif budaya. Tanpa adanya kreatifitas masing-masing daerah untuk mengembangkan dan menjabarkan lebih lanjut dengan melakukan penyesuaian terhadap kondisi wilayah dan persoalannya masing-masing, maka mekanisme ini akan selalu "kalah" dengan "kebiasaan" yang sudah lama dilakukan (dalam hal ini sering diterjemahkan sebagai aparat pemerintah yang disebut otoriter dan "tidak mau berubah").

b. Mekanisme yang diciptakan selalu mengimplikasikan tambahan beban biaya sosial baru dan tidak memberikan solusi pemecahannya. Transparansi, akses informasi, dan akomodasi hak partisipasi masyarakat membutuhkan investasi infrastruktur dan keleluasaan dana apabila ada beban biaya sosial. Hal ini cenderung tidak diantisipasi dan kerap tidak diperhitungkan sama sekali.

Secara umum, kualitas partisipasi masyarakat relatif kurang. Selain tidak tersedia banyak kesempatan berpartisipasi (contoh: dalam siklus proyek, hanya AMDAL yang memberi ruang partisipasi), juga apabila dilaksanakan cenderung kurang bermakna atas alasan budaya dan politis.

2. Dari keseluruhan kualitas yang kurang, prestasi terbaik berada di tingkat terendah (AMDAL proyek).

Proses pengambilan keputusan pada tingkat dan tahapan diatas AMDAL Proyek dapat dikatakan tidak memiliki partisipasi yang bermakna sama sekali. Dapat dibayangkan bagaimana "terputus"-nya kesinambungan usaha mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam siklus pengambilan keputusan. Hal ini menyebabkan besarnya beban dan misi sosial di tingkat terendah tersebut dan akhirnya menyebabkan proses partisipasi tidak berjalan lancar. Ilustrasi dari gambaran ini adalah tidak terakomodasinya kepentingan masyarakat pada proses pemberian konsesi migas sehingga AMDAL menjadi satu-satunya harapan masyarakat dalam menerapkan hak-haknya termasuk ekspresi dari aspirasi yang tidak berkaitan dengan dampak lingkungan. Akibatnya AMDAL dituduh menghambat dan membebani keseluruhan proses perijinan.

3. Masyarakat belum dilibatkan secara signifikan dalam pengambilan keputusan final.

Seluruh studi kasus memperlihatkan bahwa dalam semua tahap, skala, dan tingkat pengambilan keputusan (termasuk juga AMDAL yang relatif lebih baik dari prosedur lainnya), masyarakat tidak secara signifikan dilibatkan dalam pengambilan keputusan akhir. Bahkan diperkirakan aspirasi masyarakat belum tentu diperhatikan

dalam proses pengambilan keputusan akhir. Prestasi LSM/Ornop dalam mempengaruhi keputusan di DPR/MPR-RI sayangnya tidak terjadi pada tahapan proses pengambilan kebijakan pemerintah di skala nasional, regional, maupun proyek yang sebenarnya relatif lebih mempengaruhi hajat hidup masyarakat lokal.

4. **Semakin strategis sebuah sektor perekonomian, maka semakin sedikit tersedia akses informasi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.**

Ilustrasi nyata dari hal ini terjadi pada sektor kehutanan dan pertambangan migas *(lihat Box. 11 & 12 tentang Pemberian Konsesi di Bidang Migas dan Kehutanan).*

5. **Masyarakat secara umum belum "berdaya" dalam menerapkan hak atas informasi dan partisipasi dalam pengambilan keputusan.**

Akibatnya tidak banyak tersedia *public pressure* yang efektif. Studi kasus memperlihatkan bagaimana kebanyakan proses partisipasi hanya bersifat "ritualistik" yang ditandai dengan rendahnya interaksi komunikasi dengan masyarakat, cenderung tidak ada usaha melengkapi informasi secara obyektif kepada masyarakat, masih lebih sering menggunakan "pihak ketiga" seperti LSM/Ornop dan akademisi untuk memahami aspirasi kelompok masyarakat, dan relatif tidak artikulatifnya kelompok masyarakat.

6. **Masyarakat relatif tidak dilibatkan dalam pemantauan dan pengawasan.**

Hal ini menjadi salah satu titik kelemahan terbesar dalam siklus pembangunan yang mempengaruhi lingkungan hidup. Nyaris tidak ada partisipasi yang signifikan dari masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap suatu proyek atau kegiatan yang beroperasi.

BAB IV
MENEGAKKAN SENDI: AKSES TERHADAP KEADILAN

4.1. Pengantar

The Access Initiative (TAI) menempatkan keterkaitan antara akses informasi, akses partisipasi dengan akses keadilan yang menggambarkan ketika akses informasi dan akses partisipasi tidak dijamin dalam peraturan perundang-undangan dan/atau tidak diimplementasikan, maka peraturan perundang-undangan harus menjamin hak hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan kompensasi (*redress*). Hal ini bertujuan untuk memastikan agar masyarakat mendapatkan akses informasi dan partisipasi.

Dalam konteks Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup telah memberikan hak kepada setiap orang agar dapat menuntut secara hukum apabila pelaku usaha tidak melakukan kewajibannya untuk memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup (Lihat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1997), bahkan terhadap perbuatan yang berupa kesengajaan memberikan informasi palsu, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan pencemaran limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun) sehingga mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan, maka perbuatan tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana (Lihat Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1997).

4.1.1. Konsep Dasar

Dalam suatu sistem hukum yang komprehensif dan mendukung akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup, hak atas informasi dan berpartisipasi dijamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan tersebut harus memberikan jaminan kompensasi (*redress*) ketika akses informasi dan partisipasi tidak diberikan kepada publik. Oleh karena itu definisi publik menjadi penting. Peraturan perundang-undangan yang mendefinisikan secara luas istilah publik dan kepentingan publik akan memberikan kesempatan yang luas pada masyarakat untuk mendapatkan akses pada keadilan di pengadilan. Dalam sistem hukum tertentu, undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya bahkan mengatur secara eksplisit mengenai hukum acara dan semua institusi pemerintah terikat dalam memperhatikan masalah dan kepedulian pihak-pihak yang terkena dampak setelah suatu kebijakan dijalankan. Peraturan perundang-undangan yang jelas dan komprehensif kemudian menjadi dasar bagi adanya akses pada keadilan.

Pemberian kesempatan pada publik untuk menggunakan jalur pengadilan, banding administrasi, dan alternatif penyelesaian sengketa lainnya akan memastikan institusi yang bertanggung jawab tetap akuntabel apabila mereka gagal memberikan akses informasi dan partisipasi kepada masyarakat.

Masyarakat hanya bisa mendapatkan akses pada keadilan ketika ada kejelasaan tentang pihak-pihak yang harus bertanggung jawab untuk memberikan informasi dan mewadahi partisipasi mereka, informasi yang bisa dibuka dan yang tidak, prosedur permintaan atau pemberian informasi, pemberitahuan kepada publik akan adanya suatu kebijakan dan waktu bagi masyarakat untuk memberikan masukan terhadap kebijakan tersebut.

The Access Initiative (TAI) menempatkan akses pada keadilan tidak selalu diartikan sebagai akses masyarakat untuk mendapatkan keadilan melalui proses formal di forum-forum peradilan, namun juga melalui institusi dan prosedur lain yang bersifat informal

seperti pengadilan adat, forum mediasi, dan sebagainya. Forum-forum yang bersifat informal lebih memiliki keluwesan prosedur dan keragaman bentuk. Forum ini juga sangat sensitif terhadap budaya masyarakat lokal *(culture sensitive)*. Dalam konteks demikian, kajian yang bersifat normatif tidak akan mampu menjawab persoalan-persoalan akses keadilan dalam forum-forum informal tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini masih difokuskan pada akses keadilan di forum-forum yang bersifat formal.

4.1.2. Kontekstualitas Indikator

Sesuai dengan Prinsip 10 Deklarasi Rio, indikator untuk mengukur tingkat ketersediaan akses terhadap keadilan yang diperkenalkan oleh *TAI* hanya melingkupi ketersediaan berbagai mekanisme penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) apabila terdapat pelanggaran atau pengabaian terhadap hak masyarakat atas informasi atau berpartisipasi.

Dalam konteks Indonesia, yang diperlukan tidak hanya ketersediaan berbagai mekanisme penyelesaian sengketa apabila hak atas informasi dan berpartisipasi dilanggar, melainkan juga ketersediaan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa itu sendiri. Hal ini disebabkan, di Indonesia ketersediaan pengadilan yang independen, bersih, dan profesional (*independence of judiciary*) saja belum tersedia.

Oleh karena itu, untuk konteks Indonesia perlu dikembangkan berbagai indikator baru yang akan digunakan untuk menilai: (1) akses masyarakat untuk mengajukan keberatan atau banding, (2) akses masyarkaat untuk mendapatkan pemulihan atas hak-hak yang dilanggar dalam bentuk kompensasi dan/atau tindakan tertentu; dan (3) kemudahan bagi pencari keadilan dalam mengupayakan keberatan dan pemulihan hak-hak yang dilanggar.

4.1.3. Indikator Akses Keadilan

Berikut ini paparan matrik tabulasi indikator penilaian akses terhadap keadilan yang tersebar di berbagai bagian:

Tabel 9. Indikator untuk Menilai Akses pada Keadilan

Bagian	Karakteristik	Indikator
Kerangka Hukum	Keberadaan sistem untuk mendapatkan ganti kerugian atau pemulihan hak-hak lainnya	• Keberadaan dan kemudahan mengakses prosedur administratif termasuk mekanisme *ombudsman* apabila terdapat hak atas informasi dan partisipasi yang dilanggar; • Keberadaan dan kemudahan mengakses prosedur melalui pengadilan, termasuk ketersediaan pihak ketiga yang netral dalam sistem pengadilan apabila ada hak atas informasi dan partisipasi yang dilanggar; • Ketersediaan dan pengakuan terhadap penyelesaian sengketa di luar pengadilan apabila terdapat hak atas informasi dan partisipasi yang dilanggar;
Akses untuk berpartisipasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau kebijakan	Keberadaan sistem untuk mendapatkan ganti kerugian atau pemulihan hak-hak lainnya.	• Memadai atau tidaknya proses banding administratif; • Memadai atau tidaknya proses pengadilan administratif; • Jaminan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian apabila kerugian timbul akibat dari sebuah kebijakan; • Ketersediaan mekanisme pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

Bagian	Karakteristik	Indikator
Akses untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan di tingkat teknis: Konsesi dan Ijin.	Keberadaan sistem untuk mendapatkan ganti kerugian atau pemulihan.	• Memadai atau tidaknya proses banding administratif; • Memadai atau tidaknya proses pengadilan administratif; • Jaminan hukum untuk mendapatkan ganti rugi apabila kerugian timbul akibat sebuah kebijakan; • Ketersediaan mekanisme pengujian terhadap kebijakan teknis yang diambil.
Akses untuk berpartispasi dalam pembuatan AMDAL.	Keberadaan sistem untuk ganti rugi atau pemulihan	• Memadai atau tidaknya proses banding administratif; • Memadai atau tidaknya proses pengadilan administratif; • Jaminan hukum untuk mendapatkan ganti rugi apabila kerugian timbul akibat sebuah kebijakan; • Ketersediaan mekanisme pengujian terhadap AMDAL yang sudah disetujui.
Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mendukung akses pada keadilan.	Keterjangkuan biaya dalam mewujudkan akses terhadap keadilan.	• Keterjangkuan biaya prosedur administratif bagi masyarakat miskin dan *public interest group;* • Keterjangkuan biaya prosedur pengadilan bagi masyarakat miskin dan *public interest group.*

Bagian	Karakteristik	Indikator
Kondisi dan kapasitas sektor independen dalam menyediakan bantuan hukum bagi masyarakat umum.	Keberadaan dan aksesibilitas bantuan hukum yang independen.	• Keberadaan bantuan hukum profesional; • Kemudahan dalam mengakses bantuan hukum; • Ketersediaan staf yang berkualitas dan berjumlah cukup untuk memberikan bantuan hukum.

4.2. Akses Keadilan dalam Praktek

Sebagaimana terlihat pada indikator di atas, penilaian terhadap akses keadilan tersebar di berbagai bagian dalam penelitian ini. Temuan penelitian ini dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu: (A) ketersediaan kerangka hukum yang kuat dan memadai, (B) Keberadaan sarana dan prasarana kelembagaan, dan (C) akses terhadap keadilan dalam praktek (studi kasus).

4.2.1. Kerangka Hukum

Di tataran konstitusi tidak ada jaminan hukum atas akses terhadap keadilan dalam pengertian tidak ada jaminan hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan pemulihan atau ganti kerugian apabila hak atas informasi dan partisipasinya dilanggar. Tetapi di tataran peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, misalnya dalam Ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonantie*) terdapat ketentuan bahwa masyarakat yang keberatan terhadap pendirian suatu usaha atau terhadap Ijin Gangguan (HO) yang diterbitkan dapat mengajukan keberatan.

Pasal 5 ayat (3) Ordonansi Gangguan menyebutkan *"Dalam satu bulan sesudah hari pemberitahuan, setiap orang berhak untuk menyatakan keberatannya terhadap pemberian izin itu kepada pejabat tersebut ....."*. Sedangkan Ayat (4) berbunyi :*"...Pejabat itu harus memeriksa*

keberatan-keberatan, dan apabila dapat, ia harus mendengar orang-orang yang berkepentingan tersebut ...". Sementara itu di tataran peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan lingkungan hidup (*general environmental legislation*) terdapat jaminan pengajuan keberatan melalui proses litigasi dan pilihan penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) melalui perundingan (negosiasi), penengahan (mediasi) dan perwasitan (arbitrase). Sedangkan keberadaan prosedur banding administratif sendiri tidak diatur secara rinci dan eksplisit. Dalam peraturan perundang-undangan sektoral (*sectoral environmental legislation*) sama sekali tidak ditemukan pengaturan mengenai akses terhadap keadilan.

Box 14.
Elemen Penegakan Hukum Keperdataan

Elemen Penegakan Hukum Keperdataan	Muatan
Forum penyelesaian sengketa	• Adjudikatif; • Konsensual; • Eksistensi forum penyelesaian sengketa.
Hak prosedural dalam pengajuan gugatan	• Gugatan perwakilan *(class action)*; • Hak gugat LSM *(NGO standing to sue)*; • Hak gugat pemerintah *(government standing to sue)* untuk mengurusi kerugian negara dan biaya pemulihan lingkungan.
Liability	• *General liability*; • *Strict liability* sebagai pengecualian.

Sumber: *Penegakan Hukum Keperdataan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, Mas Achmad Santosa, 2002*

Box 15.

8 (Delapan) Unsur Sistem Pengelolaan Pengaduan Masyarakat

1. Kejelasan tentang subyek pengadu;
2. Penegasan bahwa pengaduan merupakan hak setiap orang dan harus didasarkan pada asas praduga tak bersalah;
3. Tersedianya wadah pemulihan nama baik apabila pengaduan tidak terbukti
4. Tersedianya tata cara penanggapan pengaduan;
5. Pembentukan tim pulbaket (verifikasi) yang proses maupun hasilnya mampu mencerminkan pihak-pihak yang berkepentingan *(stakeholders);*
6. Terdapat rincian tugas, batas waktu, akses publik terhadap informasi (hasil kerja) tim;
7. Kewajiban instansi penerima pengaduan (Bapedalda Tingkat II, Propinsi, Wilayah, atau Pusat) untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui perundingan apabila hasilnya *verified* dan positif menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, jiwa, kesehatan, dan harta benda manusia serta dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersengketa;
8. Kewajiban Instanasi Penegak Hukum Administratif dan Pidana untuk menindaklanjuti temuan Tim Pulbaket apabila terbukti terdapat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Sumber: *Pengaduan Masyarakat dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan, Mas Achmad Santosa dan Sulaiman Sembiring, ICEL,1998.*

4.2.2. Kelengkapan Infrastruktur Kelembagaan

4.2.2.1. Pengadilan Tata Usaha Negara

Sejak tahun 1986 melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara[1] telah memiliki sistem dan prosedur hukum dalam peradilan administrasi. Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 yang saat ini berubah menjadi Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 ditentukan bahwa seluruh putusan administrasi yang dikeluarkan oleh pejabat publik dapat dikaji ulang keabsahannya

[1] Undang-Undang ini kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun prinsip-prinsip pokok dalam undang-undang tersebut adalah:

1. Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang (PTUN). Gugatan tertulis tersebut berisi agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah baik dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat ke PTUN harus memenuhi syarat: 1) tertulis, 2) konkret, 3) individual, dan 4) final;
3. Alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat adalah: 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, 2) badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut, dan 3) badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan putusan tersebut;
4. Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap;

4.2.2.2. *Judicial Review*

Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah dirubah menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 2004, mengatur bahwa seluruh peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang dapat diajukan *review*/pengkajian ulang apabila materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.[2] Hal ini masih dilengkapi oleh Perubahan ke-4 UUD RI 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi dapat diajukan pengkajian ulang ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.[3]

[2] Pasal 31 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menyatakan: *"(1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku."* Sedangkan Pasal 31A, menyatakan:

"(1) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung, dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

(2) Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:
   a. nama dan alamat pemohon;
   b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan, dan wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
      1) materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
      2) pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
   c. hal-hal yang diminta untuk diputus.

(3) Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima.

(4) Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.

(5) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(6) Dalam hal peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau tidak bertentangan dalam pembentukannya, amar putusan menyatakan permohonan ditolak."

[3] Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sejak tanggal 13 Agustus 2004 Indonesia telah memiliki Mahkamah Konstitusi.

Uji Materiil *(Judicial Review)* untuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah diatur teknis beracaranya melalui PerMA No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil. Adapun pokok-pokok dari PerMA No. 1 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Mahkamah Agung berhak untuk menguji secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan, sehubungan dengan adanya gugatan atau permohonan keberatan dari masyarakat;
2. Gugatan atau permohonan keberatan hanya dapat diajukan terhadap satu peraturan perundang-undangan kecuali terhadap peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan secara langsung. Gugatan atau permohonan keberatan ini dapat diajukan kepada Mahkamah Agung secara langsung atau melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan penggugat atau pemohon;
3. Apabila Mahkamah Agung mengabulkan gugatan atau permohonan tersebut, Mahkamah Agung akan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak sah dan tidak berlaku untuk umum serta memerintahkan dengan segera pencabutannya kepada instansi yang bersangkutan.

4.2.2.3. Hak-hak Prosedural

Salah satu hal penting dalam mewujudkan akses pada keadilan adalah ketersediaan jaminan hak-hak prosedural yang memudahkan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Selain hak-hak prosedural yang konvensional, saat ini telah berkembang berbagai hak prosedural lain terutama Gugatan Perwakilan Kelompok (*class action*) dan Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup (*legal standing*).

Dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup diatur bahwa *"masyarakat berhak untuk mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan kepada penegak hukum megenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat"*. Dengan pengaturan ini, maka

Gugatan Perwakilan Kelompok atau yang lebih dikenal dengan istilah *class action* mulai diintrodusir dalam ranah hukum acara di Indonesia. Pola gugatan ini memungkinkan satu orang atau lebih korban untuk mengajukan gugatan untuk diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak berdasarkan atas kesamaan fakta atau dasar hukum diantara mereka.

Dengan ketentuan ini maka kasus-kasus kerugian yang diderita oleh masyarakat karena ketiadaan akses informasi atau partisipasi publik dalam pengelolaan lingkungan hidup yang seringkali menimbulkan korban dalam jumlah yang banyak dan cakupan yang luas menjadi lebih mudah dan murah. Sayangnya ketentuan yang baik ini sampai beberapa waktu sempat menimbulkan berbagai permasalahan akibat ketiadaan hukum acara yang memadai. Namun pada tanggal 26 April 2002, Mahkamah Agung RI mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PerMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Adapun pokok-pokok dari PerMA No. 1 Tahun 2002 adalah:

1. Masyarakat dapat mengajukan gugatan perwakilan kelompok atas kerugian yang dideritanya sepanjang memenuhi syarat: 1) jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu gugatan, 2) terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya, 3) wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya, dan 4) hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara jika pengacara melakukan tindakan-tidnakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya;
2. Tuntutan ganti rugi dalam gugatan perwakilan ini harus dikemukakan secara jelas dan rinci serta memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang

pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian;

3. Adanya mekanisme pemberitahuan *(notification)* perihal diajukannya gugatan perwakilan ini kepada anggota kelompok. Pemberitahuan dapat dilakukan melalui media cetak dan/atau elektronik, kantor-kantor pemerintah seperti kecamatan, kelurahan atau desa, kantor pengadilan, atau secara langsung kepada anggota kelompok yang bersangkutan sepanjang yang dapat diidentifikasi berdasarkan persetujuan hakim.
4. Anggota kelompok yang tidak ingin turut menggugat diberi kesempatan untuk keluar dari keanggotaan kelompok. Pihak yang telah menyatakan dirinya keluar dari keanggotaan gugatan perwakilan kelompok secara hukum tidak terikat dengan putusan atas gugatan perwakilan kelompok yang dimaksud

Dengan PerMA ini diharapkan permasalahan yang timbul seputar proses pengajuan dan pemeriksaan gugatan jenis ini dapat teratasi. Namun selama ini prosedur *class action* hanya diakui dalam beberapa peraturan perundang-undangan saja, yaitu: Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan) sehingga pengaturan prosedur *class actions* dalam undang-undang tentang hukum acara perdata yang baru sangat diperlukan.

Pengakuan terhadap Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup *(legal standing)* yang diatur dalam Pasal 38 dan 39 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 memberi ruang bagi organisasi-organisasi lingkungan hidup di Indonesia untuk turut berpartisipasi aktif dalam mengoreksi kebijakan-kebijakan yang dibentuk tanpa partisipasi masyarakat yang memadai. Adapun persyaratan sebuah organisasi lingkungan memiliki hak gugat sebagaimana diatur Pasal 38 Ayat (3) adalah sebagai berikut: *"Organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila memenuhi persyaratan:*

a. Berbentuk badan hukum atau yayasan;
b. Dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya

organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan

c. *Telah melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya."*

Dalam pengaturannya, penerapan Hak Gugat ini hanya terbatas pada tuntutan agar tergugat melakukan tindakan-tindakan tertentu yang tidak termasuk didalamnya tuntutan ganti kerugian (*monetary compensation*). Yang menarik dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 ini diatur juga kemungkinan tuntutan *out of pocket expenses* (pengeluaran riil untuk kepentingan upaya penyelamatan lingkungan hidup) yang apabila diterapkan dapat membantu tindakan penyelamatan lingkungan hidup oleh organisasi lingkungan.

4.2.2.4. Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Kelembagaan penyelesaian sengketa lain yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 adalah mengenai Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan. Pengaturan yang merupakan terobosan hukum ini diharapkan dapat menjembatani kebutuhan dan budaya yang lebih berkembang di masyarakat Indonesia untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Dalam pengaturannya di Pasal 31-33 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dibuka kemungkinan bagi pihak-pihak yang bersengketa (sepanjang tidak termasuk ketentuan pidana) untuk menyepakati mengenai besar dan bentuk ganti rugi atau tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Untuk menindaklanjuti Pasal 31-33 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, maka pada tanggal 17 Juli 2000 diundangkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan (LPJP2SLH). Pada intinya peraturan pemerintah ini mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan merupakan pilihan para pihak dan bersifat sukarela. Para pihak yang bersengketa berhak untuk memilih atau menunjuk lembaga penyedia jasa yang membantu penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

2. Lembaga penyedia jasa dapat dibentuk oleh pemerintah dan/ atau masyarakat. Lembaga penyedia jasa ini menyediakan layanan jasa penyelesaian sengketa lingkunga hidup dengan menggunakan bantuan arbiter atau mediator atau pihak ketiga lainnya.
3. Penyelesaian sengketa difasilitasi oleh mediator atau pihak ketiga netral yang memenuhi syarat: 1) disetujui oleh para pihak yang bersengketa, 2) tidak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat kedua dengan salah satu pihak yang bersengketa, 3) tidak memiliki hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa, 4) tidak mempunyai kepentingan finansial atau kepentingan lain terhadap kesepakatan para pihak, dan 5) tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.
4. Dalam hal para pihak telah memilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil secara tertulis oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa, atau salah satu atau para pihak yang bersengketa menarik diri dari perundingan.

Beberapa langkah yang harus dilakukan untuk melaksanakan secara efektif pilihan penyelesaian sengketa berdasarkan Pasal 31-33 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 adalah:

1. Melakukan identifikasi kembali para alumni (eks-peserta) pelatihan mediasi lingkungan yang beberapa kali diselenggarakan oleh ICEL bekerja sama dengan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Bapedal, Perguruan Tinggi seperti UGM, UNDIP dan UI. Hasil identifikasi eks-peserta ini diperlukan untuk ditelusuri kemungkinan para eks-peserta tersebut menjadi ujung tombak *(spearheader)* pendirian LPJP2SLH di Propinsi, Kota atau Kabupaten maupun di tingkat pusat. Para eks-peserta tersebut (setelah disesuaikan dengan persyaratan dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000) dapat diberikan pelatihan yang sifatnya lebih *advanced* dengan bantuan lembaga-lembaga pelatihan ADR *(Alternative Dispute Resolution)* terkemuka di ber-

bagai belahan dunia yang jaringannya sudah dikembangkan oleh ICEL beserta beberapa Perguruan Tinggi dan Bapedal.

2. Menetapkan *pilot projects* di Jakarta dan beberapa propinsi, kota atau kabupaten dengan mendasarkan pada kriteria sebagai berikut:
   a. Daerah yang berpengalaman dalam mengupayakan penyelesaian sengketa;
   b. Daerah yang sarat dengan permasalahan-permasalahan lingkungan, baik isu lingkungan hijau, coklat maupun biru;
   c. Daerah yang Pusat Studi Lingkungannya aktif dan bersedia mendukung pendirian lembaga ini;
   d. Daerah yang pemimpin daerahnya (Gubernur atau Walikota/Bupati) benar-benar peduli terhadap upaya-upaya perlindungan daya dukung ekosistem dan perlindungan fungsi lingkungan hidup, dan
   e. Bapedalda yang *well established* dan proaktif.
3. Menyelenggarakan pelatihan ketrampilan mediasi yang bersifat dasar maupun *advanced*, analisis konflik, dan merancang penyelesaian konflik.
4. Segera merumuskan pedoman tentang mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat yang didalamnya mengatur pedoman pulbaket/verifikasi pengaduan (*vide* Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000) yang rancangan awalnya telah dibahas oleh Ditjen Bangda, Bapedal, dan ICEL di tahun 1997 (pemerintah tidak perlu membahas lagi dari nol)[4]
5. Penguatan masyarakat dan pendamping (LSM/Ornop) melalui penyelenggaraan pelatihan resolusi konflik.
6. Evaluasi tahunan tentang efektivitas LPJP2SLH oleh *multi-stakeholders* untuk mengetahui tingkat keberhasilan, kendala, dan upaya-upaya untuk memperbaikinya.

[4] Saat ini telah diterbitkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No.19 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup.

4.3. Studi Kasus

Untuk menggambarkan tingkat aktualisasi dari akses terhadap keadilan dilakukan pengkajian dengan pendekatan studi kasus, dalam hal ini kasus yang dipergunakan adalah kasus pengajuan gugatan perdata yang diajukan oleh Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) terhadap PT. Freeport Indonesia di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 1 Nopember 2001, Perkara No. 459/Pdt.G/2000/PN.Jkt.Sel. Perkara ini dijadikan bahan studi kasus dengan pertimbangan dasar hukum yang dipergunakan dalam perkara ini adalah pelanggaran terhadap akses informasi, dalam hal ini adalah pemberian informasi yang tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya terjadi.

4.3.1. Gambaran Kasus

Kasus gugatan perdata dengan Nomor Perkara: 459/Pdt.G/2000/PN.Jkt.Sel ini diajukan berdasarkan alasan hukum bahwa PT. Freeport Indonesia telah melakukan kebohongan kepada publik atas informasi dan pernyataan-pernyataan yang diberikan oleh PT. Freeport Indonesia berkaitan dengan terjadinya longsoran *overburden* penambangan PT. Freeport Indonesia di Danau Wanagon, Irian Jaya. PT Freeport Indonesia memberikan pernyataan bahwa dalam kejadian longsoran waduk *overburden* tersebut tidak diketemukan adanya ancaman terhadap kesehatan manusia serta kemungkinan dampak lingkungan jangka panjang yang mungkin timbul dari kejadian tersebut. Pernyataan ini dinilai oleh WALHI sebagai pernyataan yang bertentangan dengan fakta. Berdasarkan hasil penelitian Bapedal bahwa limbah batuan yang ada dalam Danau Wanagon mengandung limbah B-3 yang berbahaya bagi lingkungan dan manusia. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang memeriksa dan mengadili perkara ini menilai bahwa informasi tersebut adalah merupakan informasi yang tidak benar dan tidak akurat serta merupakan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 yang dapat dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum.

4.4. Kesimpulan

Secara umum terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan kesimpulan dari pengaktualisasian akses terhadap keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, yaitu:

1. Akses terhadap pemulihan hak-hak masyarakat yang dilanggar belum merupakan elemen penting dalam hukum positif terkait;
2. Mekanisme pengaduan masyarakat (*citizen complaint system*) tidak dimiliki oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.
3. Prosedur pengambilan keputusan dalam komisi AMDAL tidak didukung oleh keberadaan mekanisme penyelesaian perbedaan pendapat (*dispute resolution*) sehingga pengakuan keterbukaan secara normatif dalam proses AMDAL berujung pada partisipasi yang sifatnya simbolik (*pseudo*).
4. Bila dibandingkan antara keberadaan jaminan hukum dengan pelaksanaannya, maka terdapat beberapa praktek yang berbeda. Secara umum dapat dikatakan bahwa aktivisme masyarakat dan hakim (*judicial activism*) untuk melakukan terobosan-terobosan hukum sangat berarti dalam mengembangkan pelaksanaan hak-hak prosedural yang sampai saat ini masih dapat dikatakan baru bagi hakim-hakim di Indonesia. Salah satu contoh yang paling mutakhir adalah kasus banjir Jakarta yang telah diulas dalam Bab III khususnya tentang ketersediaan dan akses informasi dalam keadaan darurat. Dalam kasus tersebut masyarakat melakukan gugatan *class action* terhadap kelalaian pemerintah dalam memberikan peringatan dini (*early warning system*) dan sistem tanggap darurat (*emergency response*). Walaupun pada saat diajukan gugatan ini, PerMA No. 1 Tahun 2002 belum diterbitkan, namun hakim pengadilan dalam putusannya menyatakan menerima bentuk gugatan dimaksud.
5. Sehubungan dengan poin diatas, maka kualitas sumber daya manusia dari penegak hukum menjadi sangat penting. Kualitas, sikap inovatif, dan komitmen yang tinggi dari aparatur penegak hukum merupakan faktor penting bagi berkembangnya berbagai terobosan hukum yang menguntungkan bagi jaminan akses

informasi dan partisipasi khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

6. Satu hal penting yang sampai saat ini masih sulit diwujudkan di Indonesia yaitu keberadaan Peradilan yang bersih, independen, dan profesional. Ketiadaan garda terakhir keadilan seperti ini menjadi penyebab utama sulitnya mewujudkan akses terhadap keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Berangkat dari kesimpulan diatas, maka untuk mengembangkan akses ini ke depan, perlu direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dari sisi kerangka hukum dirasakan perlu untuk terus mengembangkan dan memperkuat jaminan akses terhadap keadilan, baik dari sisi kelembagaan maupun dari sisi jaminan normatif;
2. Dari sisi kesiapan SDM, maka pelatihan bagi para penegak hukum akan menjadi penting dan strategis untuk terus dilakukan mengingat peran pentingnya dalam perubahan kultur dan kebijakan yang selama ini hanya berpihak kepada pembangunan ekonomi semata tanpa memikirkan sisi keberlanjutannya.
3. Diperlukan strategi bersama antara pemangku kepentingan (*stakeholders*) di tingkat nasional maupun lokal (Pemerintah Daerah) untuk mengaktualisasikan 3 (tiga) akses sebagai penjabaran dari Prinsip 10 Deklarasi Rio. Diperlukan peran Kementerian Lingkungan Hidup di tingkat pusat dan Pemda Propinsi, Kota maupun Kabupaten untuk mengambil prakarsa dan peran aktif dalam merumuskan strategi bersama;
4. Momentum proses pembentukan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam, revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, *World Summit on Sustainable Development*, dan prakarsa pembentukan Dewan Nasional Pembangunan Berkelanjutan perlu dimanfaatkan untuk melakukan pengintegrasian "tiga akses" secara komperhensif dalam kebijakan nasional secara menyeluruh;

5. Pengembangan kapasitas SDM pada komunitas *civil society* sangat diperlukan agar mereka memiliki kemampuan dalam mengupayakan pengaktualisasian 3 akses.

BAB V
MENJEMBATANI KESENJANGAN: UPAYA PENGEMBANGAN KAPASITAS PUBLIK DALAM IMPLEMENTASI 3 AKSES

5.1. Pengantar

Salah satu kunci keberhasilan dalam mengembangkan masyarakat yang mencerminkan budaya partispatif dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah dengan meningkatnya kapasitas publik dalam mendayagunakan informasi. Dalam membuka ruang partisipasi diperlukan berbagai upaya yang secara signifikan dapat berpengaruh dalam mewujudkan tingkat partisipasi yang lebih berkualitas. Meningkatnya kapasitas publik merupakan investasi bagi tumbuh kembangnya pengelolaan lingkungan hidup yang demokratis.

Peran pemerintah dalam meningkatkan kapasitas publik ini dapat dilakukan dengan berbagai upaya yang secara sadar dijadikan sebagai langkah strategis dalam memperluas akses informasi dan membangun ruang partisipasi yang lebih hakiki *(genuine)*. Tentu saja ini bukanlah sesuatu yang *business as usual*, tetapi sesuatu yang harus dilakukan melalui dasar komitmen yang kuat dan program yang jelas serta terarah dari pemerintah, antara lain melalui: a) pengembangan model partisipasi; b) melakukan pelatihan yang sistematis dan terukur; c) membangun sistem informasi; d) membangun media komunikasi untuk mendekatkan hubungan antar subyek; dan e) menyediakan sarana dan prosedur yang lebih menjangkau semua lapisan masyarakat untuk berpartisipasi. Namun demikian, dalam konteks ini peran LSM/Ornop harus pula mampu menjadi mitra strategis dalam membangun dan mendorong pemerintah untuk mendayagunakan berbagai sarana yang memudahkan akses infomasi dan partisipasi.

5.1.1. Konsep Dasar

Pengembangkan kapasitas publik untuk mendapatkan informasi dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan tidak terlepas dari peran pemerintah dalam menciptakan suasana yang kondusif dan adanya kesadaran masyarakat terhadap pentingya informasi serta partisipasi mereka dalam proses pengambilan keputusan publik

Beberapa hal yang patut dilihat adalah bagaimana lembaga-lembaga pemerintah mampu menyediakan informasi yang komprehensif, benar dan akurat serta memberikan ruang akses yang cukup bagi setiap masyarakat untuk mendapatkannya. Selain itu perlu dilihat juga berbagai inisiatif yang telah dilakukan pemerintah, antara lain: dalam hal pengembangan kapasitas kelembagaan yang ada untuk mengembangkan struktur organisasi, standar prosedur operasional, program untuk mendukung adanya perangkat informasi yang bisa diakses oleh masyarakat luas, dan pengembangan kemampuan SDM untuk menterjemahkan makna yang hakiki dari partisipasi publik serta bagaimana bermitra secara setara dengan semua pihak baik dari LSM/Ornop, dunia usaha dan masyarakat. Secara umum kapasitas kelembagaan menjadi hal yang penting untuk menjadi indikasi adanya usaha untuk mendukung partisipasi publik dalam pengambilan keputusan.

Disamping kapasitas kelembagaan pemerintah, diperlukan juga adanya kesadaran masyarakat dari berbagai lapisan yang akan menumbuhkan inisiatif terhadap pentingnya arti informasi untuk mengoptimalkan peran mereka dalam berpartisipasi pada proses pengambilan keputusan publik secara hakiki *(genuine)*.

Pada saat ini terjadi kesenjangan informasi antara masyarakat dengan pemerintah dalam hal ini adalah hak masyarakat untuk "tahu, ikut mengawasi, meminta keterangan, diberikan informasi tanpa diminta". Sejauhmana hal tersebut telah menjadi komitmen yang kuat di lembaga-lembaga publik. Pada bagian mana sebetulnya informasi ini mengalami hambatan-hambatan baik dari kapasitas kelembagaan, SDM sampai dengan prosedur baku yang telah ditetapkan. Dari sisi perangkat sistem informasi yang tersedia tidak bisa mengejar kebutuhan dan perkembangan situasi yang semakin cepat

sehingga informasi menjadi basi dan tidak komprehensif lagi.

Partisipasi masyarakat telah menjadi domain bagi semua pihak termasuk bagi lembaga-lembaga pemerintah sendiri. Implikasinya adalah sejauhmana sebetulnya partisipasi masyarakat ini difahami dan dimplementasikan dalam program dan kegiatan pemerintah. Keterlibatan masyarakat dilihat secara seragam dan berbeda-beda oleh beberapa instansi pemerintah, tidak sedikit yang cenderung melihat partisipasi ini sebagai hambatan bagi program-program pembangunan dan memperlama proses suatu proyek pembangunan agar dapat segera dijalankan.

5.1.2. Metode Penelitian

Penelitian dalam bab ini menitikberatkan pada tiga elemen yang dapat mendukung penerapan usaha pengembangan kapasitas publik untuk mendapatkan informasi dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup, yaitu:

1. Kebijakan pemerintah dalam mendukung hak-hak publik atas informasi dan partisipasi;
2. Kondisi bagi masyarakat sipil (dalam hal ini LSM/Ornop) untuk turut serta mendukung hak-hak pulik atas informasi dan patisipasi; dan
3. Peran serta media masa dalam mendukung hak-hak publik atas informasi di bidang lingkungan hidup.

5.1.3. Indikator Penelitian

Dalam menilai ketiga hal diatas, maka ditentukan indikator-indikator global yang diharapkan dapat diterapkan secara global pula, artinya indikator-indikator tersebut dapat dijadikan tolok ukur oleh semua negara tanpa melihat spesifikasi kondisi suatu negara sebagaimana tergambar dalam tabel berikut ini:

Tabel 10. Indikator Bagi Kualitas dan Aksesibilitas Pengembangan Kapasitas Versi *The Access Initiative* (TAI)

Investasi dari Pemerintah dalam pengembangan kapasitas	• Upaya-upaya dalam mengembangan kapasitas SDM dari insitusi tertentu dalam rangka mendukung akses informasi dan partisipasi bagi masyarakat;
	• Ketersediaan dan kelengkapan informasi dari lembaga tertentu;
	• Investasi pemerintah dalam pendidikan lingkungan hidup.
Dukungan bagi LSM	• Persyaratan yang mengatur pendaftaran bagi *Public Interest Group;*
	• Persyaratan bagi pembiayaan kegiatan LSM.
Media	• Tingkat pemberitaan isu-isu lingkungan di media;
	• Kualitas pemberitaan isu-isu lingkungan di media.

Sumber: *Closing the Gap, WRI, 2002*

Melihat indikator global tersebut, tim peneliti merasa perlu untuk melakukan perubahan yang disesuaikan dengan konteks dan kebutuhan Indonesia sehingga dihasilkan modifikasi sebagai berikut ini:

Tabel 11. Indikator Bagi Kualitas dan Aksesibilitas Pengembangan Kapasitas Versi Indonesia

Investasi dari Pemerintah dalam pengembangan kapasitas	• Upaya-upaya dalam mengembangan kapasitas SDM dari insitusi tertentu dalam rangka mendukung akses informasi dan partisipasi bagi masyarakat;
	• Ketersediaan dan kelengkapan informasi dari lembaga tertentu.

Dukungan bagi LSM dan masyarakat madani	• Persyaratan yang mengatur pendaftaran bagi *Public Interest Group;*
	• Persyaratan bagi pembiayaan kegiatan LSM;
	• Kapasitas sumber daya manusia yang ada di LSM;
	• Akuntabilitas pelaksanaan kegiatan LSM;
	• Ketersediaan Lembaga Bantuan Hukum bagi masyarakat pencari keadilan.
Media dan pendidikan lingkungan hidup	• Tingkat pemberitaan isu-isu lingkungan hidup di media
	• Kualitas pemberitaan isu-isu lingkungan hidup di media
	• Akses masyarakat terhadap perpustakan umum
	• Upaya pemerintah dalam mendorong pendidikan lingkungan hidup.

Penambahan beberapa indikator baru ke dalam idikator yang dibuat oleh WRI ini didasarkan pada penelitian, uji coba, dan diskusi tim peneliti yang berakhir pada kesimpulan bahwa dalam penelitian ini selain menilai tingkat dukungan pemerintah terhadap keberadaan LSM/Ornop, perlu pula dililhat tingkat dukungan LSM/Ornop itu sendiri bagi masyarakat luas. Dukungan ini dapat terlihat dengan adanya kemandirian dan profesionalitas LSM/Ornop yang diukur dengan kapasitas sumber daya manusia yang ada pada LSM/Ornop tersebut, akuntabilitas pelaksanaan kegiatan LSM/Ornop, dan ketersediaan lembaga bantuan hukum bagi masyarakat pencari keadilan. Tim peneliti juga menambahkan indikator "akses masyarakat terhadap perpustakaan umum" ke dalam indikator versi Indonesia dengan alasan bahwa masih ada sebagian masyarakat Indonesia yang tidak memiliki akses kepada media masa karena harganya yang relatif mahal. Dengan menambahkan indikator "akses terhadap perpustakaan umum" diharapkan akan memberikan

gambaran yang lebih komprehensif mengenai tingkat akses masyarakat terhadap informasi mengingat perpustakaan umum dapat diakses tanpa biaya.

5.2. Kebijakan Pemerintah untuk Mendukung Hak-hak Publik atas Informasi dan Partisipasi

Dalam upaya mendorong adanya partisipasi yang hakiki dan efektif dari masyarakat terhadap pengambilan keputusan, maka diperlukan adanya upaya-upaya dari pemerintah untuk mengembangkannya. Jaminan hukum terhadap akses informasi dan partisipasi merupakan hal yang penting dalam memberikan suatu landasan bagi masyarakat untuk meminta informasi dan partisipasi. Namun jaminan hukum saja tidaklah memadai. Diperlukan adanya upaya pemerintah untuk menyiapkan perangkat kelembagaanya termasuk didalamnya petugas khusus yang bertanggung jawab untuk memberikan informasi secara utuh dan lengkap bila informasi tersebut diminta oleh masyarakat.

Dari tiga lembaga yang dipilih, terlihat bahwa pada dasarnya telah tersedia beberapa infomasi dasar antara lain profil kelembagaan dan orang-orang yang bertanggung jawab didalamnya serta informasi umum tentang kegiatan yang dilakukan. Meskipun ada beberapa informasi yang bisa didapatkan, namun tidak ada prosedur yang baku mengenai permintaan dari masyarakat kepada lembaga-lembaga terpilih.

Dukungan yang diberikan lembaga dalam rangka pengembangan kapasitas partisipasi publik adalah dalam bentuk pedoman dan pelatihan tentang akses informasi dan partisipasi publik. Secara keseluruhan pelatihan-pelatihan mengenai partisipasi publik di lembaga-lembaga tersebut belum dilakukan secara intensif dan terfokus. Selain itu program yang ada belum terintegrasi karena masih terpecah menjadi bagian-bagian kecil dari suatu pelatihan.

Sebagai contoh adalah pelatihan di Departemen Pertambangan/ ESDM yang banyak kita jumpai dalam bentuk pelatihan-pelatihan tehnik dan manajemen pengelolaan. Pelatihan-pelatihan yang bersinggungan dengan partisipasi publik tidak dapat kita temui dengan kata lain partisipasi publik belum dilihat di lembaga ini sebagai

satu usaha yang berhubungan dengan kapasitas kelembagaan dan aspek pelayanan kepada masyarakat. Partisipasi publik lebih dilihat sebagai dampak produksi suatu pertambangan bila mendapatkan masalah dengan masyarakat. Oleh karena itu partisipasi publik belum menjadi hal penting bagi lembaga ini untuk menjadi suatu kegiatan utama dalam menunjang jalannya lembaga ini. Program-program yang berkenaan dengan partisipasi publik banyak dikerjakan oleh pihak ketiga seperti perguruan tinggi dan LSM/Ornop.

Partisipasi publik di lingkungan Bapedal ditangani oleh beberapa unit seperti Pusat Informasi dan Hubungan Masyarakat, Mitra Lingkungan, dan Penegakan Hukum. Pelatihan-pelatihan yang ada di Pusat Informasi lebih dititikberatkan pada manajemen dan teknologi informasi. Sedangkan pada Direktorat Mitra Lingkungan yang berhubungan dengan lembaga non-pemerintah dan lembaga lain di masyarakat justru tidak ada pelatihan yang berkenaan dengan partisipasi publik.

Pada Departemen Kehutanan, pelatihan mengenai partisipasi publik banyak ditemukan dalam berbagai pelatihan kehutanan yang memasukkan unsur-unsur pengelolaan hutan bersama masyarakat. Pelatihan-pelatihan itu diberikan untuk mendukung pola-pola manajemen hutan yang dikembangkan oleh Departemen Kehutanan, seperti: Sistem Hutan Kemasyarakatan (SHK); Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM); dll. Pelatihan-pelatihan ini juga bukan untuk partisipasi publik melainkan lebih ditekankan pada aspek manajemen dalam mengelola hutan yang melibatkan masyarakat supaya tidak terjadi konflik yang berkepanjangan dengan masyarakat.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan berkenaan dengan forum yang melibatkan beberapa pihak telah dilaksanakan oleh Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) di beberapa daerah, yaitu: Jakarta, Padang, Surabaya, Medan, Purwokerto, Yogyakarta, Kendari, Banjarmasin, Pontianak, sampai dengan daerah-daerah di tingkat II seperti Cilegon, Tasikmalaya, Kota Semarang dan Sukabumi. Forum ini mengundang para pihak untuk membicarakan berbagai permasalahan lingkungan di daerah masing-masing. Forum-forum tersebut memang merupakan inisiatif dari pemerintah pusat

dalam hal ini Bapedal dan beberapa pemerintah daerah. Akan tetapi karena sifat forum ini relatif formal, maka sasaran forum ini sebagai ruang partisipasi publik menjadi terbatas karena kebanyakan para undangan adalah dari kalangan pemerintah daerah. Kelompok masyarakat lain seperti LSM/Ornop dan perguruan tinggi cukup terbatas dan tidak semua bisa terangkum secara luas.

Salah satu contoh keterwakilan para pihak bisa kita lihat dalam Lokakarya Penyusunan Materi Rencana Strategi PLH DIY pada tanggal 1 September 2001 yang diadakan untuk memberi masukan pada pemerintah propinsi dalam hal ini adalah Bapedalda DIY. Seratus peserta yang diundang terdiri dari 11 perwakilan dari pihak perguruan tinggi, 11 dari LSM/Ornop, dan lainnya terdiri dari instansi-instansi pemerintah daerah. Pihak yang belum terwakili adalah kelompok-kelompok masyarakat lain di luar kriteria di atas. Hal ini terjadi karena LSM/Ornop sering dilihat sebagai satu-atunya wakil masyarakat sehingga masyarakat sendiri sering tidak endapatkan ruang untuk berpartisipasi terhadap pembangunan i daerahnya.

Namun demikian forum-forum yang dilaksanakan sekarang masih bersifat pada pembahasan secara umum dengan metode lebih menyerupai seminar dan tanya jawab. Forum-forum yang lebih khusus untuk meminta masukan mengenai perencanaan suatu program atau pengambilan keputusan belum ada karena metode forum yang digunakan lebih terkesan monolog daripada dialogis.

Pelembagaan informasi baik di tingkat pusat maupun daerah masih belum terbangun secara khusus. Petugas yang melayani informasi pada umumnya masih berada dalam unit hubungan masyarakat. Jika dalam lembaga tersebut sudah terdapat bagian informasi, maka petugas informasi hanya berwenang melayani informasi yang memang telah ditetapkan lembaga untuk dibagikan kepada publik. Mereka tidak diberi wewenang untuk mengeluarkan informasi. Pengambil keputusan untuk memberikan informasi ini ada di tingkat Eselon III ke atas.

5.3. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Upaya membangun kemampuan masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan tidak terlepas dari kemauan masyarakat untuk memberdayakan dirinya sendiri. Masyarakat harus berinisiatif untuk secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam proses pembuatan keputusan, terutama jika keputusan tersebut menyangkut kepentingan bersama. Artinya, dibutuhkan suatu masyarakat yang mampu memberdayakan dirinya sendiri dengan atau tanpa bantuan pihak lain.

Di Indonesia, dimana rakyat telah sekian lama dibungkam hak-haknya (termasuk hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan) upaya membangun masyarakat harus dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. Hal inilah yang saat ini tengah dilakukan oleh berbagai LSM/Ornop yang memang berkomitmen untuk melakukan pemberdayaan masyarakat.

Khusus untuk perkembangan LSM/Ornop di Indonesia. LSM/Ornop di Indonesia berkembang sangat pesat terutama dari segi jumlahnya. Pada tahun 1985 jumlah LSM/Ornop masih sekitar 3.255 organisasi, pada tahun 1990 sudah menjadi 8.720 organisasi, dan menjelang tahun 2000 atau akhir tahun 1999 sudah mencapai 13.400 organisasi.[1] Hal ini tidak terlepas dari peraturan pendirian LSM/Ornop yang cukup longgar. Pendirian LSM/Ornop selama ini cukup dengan membuat AD/ART yang disahkan oleh akta notaris. Dengan disahkannya Undang-undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan pada tanggal 6 Agustus 2001, maka pengaturan LSM/Ornop yang berbentuk yayasan adalah berdasarkan undang-undang ini. Kejelasan dasar hukum LSM/Ornop yang berbentuk Yayasan ini juga memberikan potensi ancaman bagi LSM/Ornop mengingat undang-undang tersebut memberikan kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah untuk sewaktu-waktu dapat melakukan intervensi yang dapat mengakibatkan pembubaran LSM/Ornop oleh pemerintah.

1 Wawancara Dr. Kastorius Sinaga, *Info Bisnis* Edisi 96/tahun VI/ Sept. 2001, hal. 20 (diambil dari makalah "Mengkritisi UU Yayasan" oleh Eryanto Nugroho

Dalam menjalankan kegiatannya, LSM/Ornop lebih banyak mengandalkan bantuan lembaga dana dari luar negeri. Alasan utama yang sering dikemukakan mengapa mereka tidak bersedia atau enggan menerima bantuan dana dari pemerintah adalah keinginan mereka untuk menjaga kemandirian/independensi. Walaupun demikian berkaitan dengan akuntabilitas, dana seluruh LSM/Ornop responden diaudit oleh akuntan baik akuntan yang ditunjuk oleh pemberi dana maupun akuntan publik. LSM/ornop juga berkewajiban untuk membuat laporan pertanggungjawaban (naratif) yang bisa diakses oleh anggota jaringan, "klien" (bagi Lembaga Bantuan Hukum/LBH), dan pihak-pihak lain yang membutuhkan. Sedangkan dalam kewajiban pembayaran pajak, terdapat keringanan bagi LSM/Ornop dengan cara mengajukan permohonan pembebasan pajak kepada Dirjen Pajak sehingga LSM/Ornop dapat dibebaskan dari kewajiban pembayar pajak.

Ditinjau dari aksesibilitas masyarakat terhadap LSM/Ornop, khususnya lembaga yang memberikan bantuan hukum (LBH) secara umum mudah dijangkau baik dengan datang langsung maupun melalui telepon. Prosedur untuk mendapatkan bantuan hukum-pun tidak berbelit-belit bahkan untuk kasus tertentu tanpa dimintai bantuan hukum-pun LBH mau membantu (misalnya, kasus-kasus yang bersifat struktural dan pelanggaran HAM berat). Sayangnya karena keterbatasannya, LBH tidak dapat mengalokasikan dana khusus yang cukup besar untuk memberikan bantuan hukum sehingga klien harus membayar seluruh biaya riil yang digunakan selama proses beracara berlangsung.

Merupakan suatu kenyataan bahwa dari sisi SDM, semua LSM/Ornop yang diteliti tidak mengalokasikan dana khusus untuk meningkatkan kapasitas SDM-nya. Hal ini berkaitan dengan minimnya dana yang dimiliki oleh LSM/Ornop dalam menjalankan kegiatannya. Sementara tingkat pendidikan terakhir staf LSM/Ornop rata-rata SMU (Sekolah Menengah Umum) sampai Strata-1 walaupun ada beberapa yang latar belakang pendidikannya tidak sesuai dengan bidang pekerjaannya. Namun demikian pemerintah hingga saat ini masih mencurigai kegiatan aktivis LSM/Ornop, terbukti dengan masih banyaknya kasus penangkapan terhadap aktivis LSM/Ornop

yang biasanya berdasarkan tuduhan "menghasut orang lain untuk melakukan tindak kekerasan/provokator" sebagaimana tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 12. Contoh Kasus

Tahun	Lokasi	Kasus
2000	Wonosobo	Kasus pengelolaan hutan karet dimana masyarakat mengajukan konsep pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat didalamnya. Konsepnya ditolak sehingga warga berdemonstrasi dan mengakibatkan ditangkapnya aktivis LSM/Ornop dengan tuduhan provokator.
2001	Semarang	Kasus Tawangmas, yaitu ketika warga melakukan demonstrasi atas ditutupnya akses sungai di desa Tawangmas. Tuduhan: provokator (menghasut untuk melakukan tindak kekerasan)
	Surabaya	Kasus pengalihfungsian rawa menjadi kawasan pembangunan yang tidak disetujui oleh masyarakat. Masyarakat berdemonstrasi sehingga aktivis LBH Surabaya ditangkap dan diperiksa
2002	Bojonegoro	Kasus pertemuan rakyat korban tambang minyak. Tuduhan yang dikenakan adalah mengadakan pertemuan tanpa ijin.
2002	Bojonegoro	Kasus penembakan warga dengan peluru karet (5 orang) ketika berdemonstrasi atas pencemaran (H2S) yang dilakukan oleh PT Devon.

5.4. Sumber Informasi Lingkungan

Sumber pemahaman tentang persoalan lingkungan hidup dapat diperoleh melalui berbagai cara, antara lain: pendidikan di sekolah, perpustakaan atau media massa. Konferensi pertama lingkungan di Stockholm, Swedia pada tahun 1972 telah menyatakan betapa pentingnya pendidikan lingkungan hidup. Rekomendasi tersebut tersimpul dalam prinsip ke-19 (sembilan belas) dari *Declaration of The United Nations Conference On The Human Environment*, yang menyatakan:

"Educations in environmental matters, for the younger generation as well as adults, giving due consideration to the underprivileged, is essential in order to broaden the basis for enlightened opinion and responsible conduct by individuals, enterprises and communities in protecting and improving the environment in its full human dimension."

(Terjemahan bebas: Pendidikan di bidang lingkungan, baik bagi generasi muda dan tua, memberikan perhatian pada pihak marjinal, adalah hal yang penting dalam hal memperluas dasar bagi pendapat yang mencerahkan dan pelaksanaan tanggung jawab oleh individu-individu, pengusaha, dan komunitas dalam menjaga dan meningkatkan lingkungan pada dimensi manusia secara utuh).

Untuk Indonesia sendiri sebenarnya isu pendidikan lingkungan hidup telah muncul sejak tahun 1969, lebih awal dari yang direkomendasikan dalam Deklarasi Stockholm 1972. Selanjutnya landasan teoritis pendidikan lingkungan ditetapkan pada tahun 1975 yang merupakan hasil dari *Belgrade Charter*. Pendidikan lingkungan hidup bertujuan untuk membentuk manusia yang memiliki kesadaran, kepedulian, pengetahuan, sikap, dan partisipasi dalam berbagai bentuk kegiatan lingkungan hidup. Namun pada tahun-tahun berikutnya perkembangan pendidikan lingkungan hidup tidak terdengar lagi gaungnya[2].

[2] *Meneropong Pendidikan Lingkungan dalam Sejarah*, Majalah Bulanan Lingkungan Hidup OZON, Vo. 3, No. 8, Mei 2002. Hal. 10

Selanjutnya pada tahun 1996 Depertemen Pendidikan dan Kebudayaan bersama Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup mengadakan memorandum kerjasama (Memorandum No. 0412/U/1996 dan No. Kep.89/MenLH/5/1996, tertanggal 21 Mei 1996) yang berisikan upaya pembinaan dan pengembangan pendidikan. Sejak adanya memorandum inilah geliat pendidikan lingkungan hidup mulai terasa. Pendidikan lingkungan dilaksanakan baik di tingkat sekolah umum (karena inisiatif sendiri maupun kalangan LSM/Ornop) dan oleh kalangan LSM/Ornop itu sendiri yang mendorong pendidikan lingkungan hidup. Kalangan LSM/Ornop inilah yang pada awalnya bekerja sendiri-sendiri dan tersebar akhirnya membentuk Jaringan Pendidikan Lingkungan (JPL). JPL adalah salah satu jaringan kerjasama yang beranggotakan lembaga maupun perorangan yang memiliki minat atau program pendidikan lingkungan hidup di Indonesia. Jaringan ini dibentuk untuk memperkuat gerakan pendidikan lingkungan hidup Indonesia melalui pertukaran informasi dan pemberdayaan kelembagaan. Jaringan ini terbentuk pada tanggal 27 November dalam Lokakarya Pendidikan Lingkungan di Situ Gunung, Jawa Barat. Keanggotaan JPL terbuka bagi perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat/Ornop, dan lembaga non-pemerintah lainnya, lembaga pemerintah, atau institusi akademis yang memiliki program dan atau memiliki minat dalam bidang pendidikan lingkungan hidup[3].

Meskipun pendidikan lingkungan hidup akhir-akhir ini telah menunjukkan perkembangan yang menggembirakan bahkan mulai diajarkan di tingkat sekolah-sekolah umum, bukan berarti di dalam kurikulum nasional telah terdapat mata pelajaran khusus mengenai lingkungan hidup. Saat ini pelajaran lingkungan hidup di dalam kurikulum nasional hanya sebagai pelajaran sisipan diantara berbagai mata pelajaran yang telah ada. Selain kurikulum nasional, untuk daerah terdapat apa yang disebut dengan muatan lokal. Namun di berbagai daerah mata pelajaran yang diajarkan dalam muatan lokal dapat dikatakan hanya terbatas pada budaya daerah tersebut, seperti

3 www.jpl.or.id/tentang_jpl

mata pelajaran bahasa daerah, seni tari, dll. Hanya di beberapa daerah saja seperti Jakarta, Papua, Surabaya, Bali, Manado, Balikpapan, Lampung, dan Bogor yang telah memasukkan pendidikan lingkungan (pending) ke dalam muatan lokalnya. Alasan yang diperoleh mengapa pendidikan lingkungan hidup tidak menjadi suatu mata pelajaran tersendiri baik di kurikulum nasional maupun dalam muatan lokal adalah dikhawatirkan dapat membebani siswa, disamping belum terdapat guru yang mempunyai keahlian dalam hal pendidikan lingkungan.

Yang menarik di Indonesia adalah adanya suatu sistem pendidikan lingkungan hidup yang diajarkan oleh masyarakat itu sendiri melalui adat kebiasaan mereka. Adat istiadat atau kearifan lokal/tradisional yang masih banyak terdapat di Indonesia banyak yang mengajarkan kearifan dalam mengelola lingkungan hidup. Kearifan lokal/tradisional tentang pengelolaan lingkungan hidup diajarkan melalui beberapa hal, antara lain: cerita/dongeng/legenda, tata cara dalam hal pertanian, pantangan, hutan larangan, dll. Sebagai contoh adalah dalam *Serat Centhini* yang di dalamnya terdapat cara pengolahan lahan dengan cara terasering[4]. Contoh lainnya adalah adanya larangan menebang pohon yang tumbuh di dekat mata air dengan alasan siapa yang menebang akan terkena "ganjaran" dari yang "tunggu'" pohon tersebut karena ulahnya. Alasan rasionalnya bahwa dengan ditebangnya pohon tersebut, maka mata air yang terdapat di dekatnya akan kehilangan airnya.

Seperti dalam hal pendidikan lingkungan hidup di atas, masalah media juga mendapat perhatian dalam Deklarasi Stockholm 1972. Pada prinsip Ke-19, disebutkan bahwa:

"... Its also essential that mass media of communications avoid contributing to the deterioration of the environment, but, on the contrary, disseminate information of educational nature on the need to protect and improve the environment in order to enable man to develop in every respect."

[4] Tim Peneliti, *Kearifan Tradisional Dalam upaya Pemeliharaan Lingkungan Hidup Di daerah Jawa Tengah*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Bagian Proyek Penelitian Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya. Jawa Tengah,1992/1993. Hal.39.

(Terjemahan bebas: "... adalah penting bagi mass media untuk tidak turut serta berkontribusi pada perusakan lingkungan, tetapi sebaliknya, mass media justru memegang peranan penting untuk menyebarluaskan informasi yang berguna untuk perlindungan lingkungan ...")

Media masa baik cetak maupun elektronik dapat menjadi alat pendidikan lingkungan bagi masyarakat luas, yakni dengan menyediakan informasi-informasi yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Media dapat menjadi alat pembetuk opini mengenai permasalahan lingkungan hidup yang ada. Sehingga masyarakat menjadi sadar akan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta semakin mengerti dengan apa itu lingkungan hidup dan bagaimana mengelolanya. Namun sayang, media masa kurang menaruh perhatian terhadap permasalahan lingkungan hidup. Hal ini terlihat dengan jarangnya penempatan berita tentang lingkungan hidup di halaman utama dan tidak adanya kolom khusus yang membahas masalah lingkungan yang terbit secara reguler. Dilihat dari sisi kualitas dan kuantitasnya-pun pemberitaan atau ulasan tentang permasalahan lingkungan hidup masih rendah.

Sebenarnya elemen ketiga di atas adalah perubahan elemen yang telah diberikan oleh *Global Initiative*, yaitu kemampuan mengakses internet *(affordability of internet access)*. Perubahan ini dikarenakan pada saat ini tingkat pengguna internet di Indonesia hanya berkisar kurang dari 1% dari penduduk Indonesia[5]. Meskipun ada pendapat lain yang menyatakan pengguna internet di Indonesia mencapai 4,2 juta[6], namun belum menjamin bahwa para pengguna tersebut tersebar sampai ke pelosok Indonesia. Dengan kata lain pengguna internet masih terkonsentrasi di kota-beta besar di Indonesia.

Sebagai sumber informasi, perpustakaan menyediakan berbagai informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Namun terdapat pula perpustakaan yang hanya menyediakan informasi/buku yang hanya

5 *Pengguna Internet di Indonesia Kurang dari 1%*, www.baliaga.com/indonesia/0009/07090006

6 *Pengguna Internet Indoneia Mencapai 4,2 juta User*, www.detiknet.com/berita/2002/01/03/20020103-174809.htm

berhubungan dengan satu subyek saja seperti perpustakaan Bapedalda atau perpustakaan-perpustakaan yang dimiliki oleh LSM/Ornop lingkungan hidup. Perpustakaan tersebut sebagian besar koleksinya berupa buku-buku yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Di Indonesia, di setiap daerah (propinsi) telah memiliki perpustakaan umum nasional (Perpustakaan Nasional Daerah). Selain itu di tiap-tiap LSM/Ornop ditemukan perpustakaan yang menyediakan buku-buku di bidang mereka. Dengan adanya perpustakaan yang mudah diakses oleh masyarakat umum diharapkan informasi khususnya informasi yang berkenaan dengan lingkungan hidup dapat diserap oleh masyarakat.

5.5. Kesimpulan

Dari berbagai hasil penelitian dalam bab ini, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. **Usaha-usaha pemerintah dalam mendukung hak-hak publik atas informasi dan partisipasi masih terbatas pada tataran *superficial* (permukaan).**
   Informasi yang tersedia di lembaga-lembaga pemerintah hanyalah informasi dasar[7] dan infomasi umum.[8] Informasi tersebut sudah tersedia namun belum ada prosedur yang jelas bagi masyarakat untuk mengakses informasi tersebut. Disamping itu, kalaupun ada pejabat yang ditugaskan untuk memberikan informasi kepada masyarakat masih sangat terbatas kewenangannya sehingga seringkali permintaan informasi ditolak dengan alasan pejabat yang bersangkutan tidak berwenang (berani) memberikan informasi tersebut. Pemerintah juga belum menyediakan ruang dan sarana bagi masyarakat untuk dapat

[7] Informasi dasar disini antara lain informasi profil kelembagaan dan pejabat yang bertanggung-jawab untuk memberikan informasi kepada masyarakat

[8] Informasi umum antara lain adalah informasi tentang kegiatan yang telah dilakukan oleh lembaga yang bersangkutan secara umum, tidak menampilkan informasi yang sifatnya substansial misalnya untuk kegiatan A, tidak diinformasikan latasr belakang dilakukannya kegiatan tersebut, apa dampaknya bagi masyarakat, pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan etrsebut, dsb dengan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat

berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Hal ini terlihat dari masih sedikitnya forum-forum konsultasi publik yang difasilitasi oleh pemerintah terlebih lagi forum-forum tersebut hanya menyerupai seminar yang sifatnya lebih pada mekanisme satu arah (monolog) atau ceramah dibanding dialog pada umumnya dengan alasan keterbatasan waktu.

2. **Kondisi yang kurang menunjang bagi masyarakat sipil (dalam hal ini LSM/Ornop) untuk turut serta mendukung hak-hak pulik atas informasi dan patisipasi.**
   Meskipun ruang gerak LSM/Ornop saat ini sudah lebih leluasa dibandingkan pada era Orde Baru, namun pemerintah masih memiliki alat yang cukup efektif untuk menghentikan kegiatan suatu LSM/Ornop yang dianggap berseberangan dengannya, yaitu melalui Undang-Undang Yayasan. Dalam praktek juga masih terjadi penangkapan aktivis LSM/Ornop yang dianggap tidak memiliki aspirasi yang sejalan dengan pemerintah. Di sisi lain, LSM sendiri kurang memperhatikan upaya penguatan dan pemberdayaan diri sendiri. Hal ini terlihat dari masih minimnya alokasi dana untuk pengembangan kapasitas SDM-nya.

3. **Peran serta dunia pendidikan dan media masa dalam mendukung hak-hak publik atas informasi di bidang lingkungan hidup masih sangat kurang.**
   Pada kurikulum pendidikan dasar yang saat ini dipergunakan tidak ada mata pelajaran khusus mengenai lingkungan hidup, namun disisipkan dalam mata pelajaran lain. Sementara media masa baik cetak maupun elektronik yang memegang peranan penting dalam membantu pendidikan lingkungan hidup kepada masyarakat juga kurang menjalankan fungsinya dengan baik.

BAB VI
PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Hasil penelitian dalam laporan ini mengindikasikan secara normatif bahwa pemerintah telah menjamin ketiga akses tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Namun dalam beberapa segi masih terlihat keengganan untuk memberikan jaminan hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan yang lebih bersifat khusus. Misalnya tidak adanya jaminan hukum terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan partisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik. Jaminan ini biasanya hanya dimasukkan pada satu pasal dalam suatu peraturan perundang-undangan baik itu undang-undang ataupun peraturan pemerintah.

Penelitian ini juga menemukan bahwa berbagai upaya untuk mendorong terwujudnya ketiga akses tersebut sebenarnya telah dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Namun rupanya hambatan untuk mewujudkan ketiga akses tersebut masih cukup besar dengan tidak adanya mekanisme yang jelas untuk mengakses informasi, masih banyaknya keputusan yang diambil secara tertutup dan tanpa melibatkan masyarakat, serta belum memadainya pengakuan hukum bagi terwujudnya akses masyarakat terhadap keadilan *(access to justice)* termasuk keberadaan prosedur dan mekanisme pengaduan masyarakat serta sarana pemulihan hak-hak masyarakat yang terlanggar.

Secara lebih rinci, hasil temuan penelitian dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Temuan Umum

Tingkat pengintegrasian 3 (tiga) akses dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum dilakukan secara maksimal; upaya pengaktualisasian 3 (tiga) akses dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia belum dianggap sebagai bagian dari kebutuhan strategis pembangunan nasional; masih rendahnya prakarsa dan kemampuan masyarakat untuk mengupayakan perwujudan 3 (tiga) akses sehingga tidak mendorong adanya kontrol publik yang efektif terhadap praktek penyelenggaraan negara; serta ketiadaan kontrol publik yang efektif dalam mendorong motivasi yang kuat dari penyelenggara negara untuk mengaktualisasikan ketiga akses tersebut, termasuk untuk mengalokasikan sumber daya yang memadai

2. Temuan Khusus

2.1. Jaminan Akses Informasi dan Partisipasi Masih Bersifat Umum

Walaupun jaminan atas hak masyarakat untuk mendapatkan informasi terdapat dalam konstitusi negara, namun tidak demikian halnya dengan hak masyarakat untuk berpartisipasi. Kemudian dalam beberapa peraturan perundang-undangan akses informasi dan partisipasi sudah diakui namun sifatnya masih sangat umum, belum ada yang mengatur sampai pada tataran mekanisme dan prosedur untuk mendapatkan informasi maupun prosedur untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Pengecualian dapat ditemukan di beberapa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada era Reformasi yaitu Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan dan Keputusan Kepala Bapedal No. 8 tahun 2000 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Ketentuan tentang peran serta/partisipasi masyarakat dalam proses AMDAL diatur secara cukup rinci serta merepresentasikan semangat peran serta masyarakat yang hakiki (*genuine*). Demikian juga dalam pengaturan hak atas informasi,

Peraturan Daerah Kota Gorontalo (Perda No. 3 Tahun 2002) mengaturnya secara rinci tidak seperti peraturan perundang-undangan yang ditemukan di tingkat nasional.

2.2. Akses Terhadap Pemulihan Hak-hak Masyarakat yang Dilanggar

Akses terhadap pemulihan hak masyarakat yang dilanggar seperti: forum penyelesaian sengketa, hak prosedural dalam pengajuan gugatan, pertanggungjawaban *(liability)*, beban pembuktian, penentuan ganti kerugian, dan penyelesaian konflik masa lalu melalui pembentukan Komisi Khusus (pelaksanaan mandat Tap MPR-RI No. IX/MPR/2001 sekaligus sebagai aktualisasi dari *Plan of Action WSSD* yang mendorong perlindungan hak dari *natural resources depandant's people* sebagai upaya pengentasan kemiskinan masyarakat lokal) belum merupakan elemen penting dalam hukum posistif terkait.

2.3. Mekanisme Pengaduan Masyarakat *(Citizen Complaint Mechanism)* Tidak Dimiliki oleh Pemerintah Pusat Maupun Pemerintah Daerah.

Walaupun sejak tahun 2000 pemerintah mendirikan Komisi Ombudsman Nasional melalui Keppres No. 44 Tahun 2000, namun belum terdapat satupun peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah yang mengatur tentang mekanisme dan tata cara pengaduan secara rinci. Secara umum pengaduan yang diajukan oleh masyarakat ke berbagai instansi belum ditangani secara sungguh-sungguh.

2.4. Pemerintah Tidak Memiliki Laporan Tahunan Tentang Kualitas Lingkungan Hidup di Tingkat Nasional atau Neraca Kinerja Lingkungan Nasional (NKLN).

Di negara-negara *pilot country* lainnya, pemerintah setempat telah memiliki semacam NKLN untuk mengukur tingkat kualitas lingkungan hidup dan seberapa jauh pemerintah telah berupaya untuk mengelola lingkungan hidup dengan baik. Di Indonesia, pemerintah belum membuat NKLN sehingga dapat dipastikan acuan untuk mengukur keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional juga belum ada.

2.5. Pemerintah Tidak Memiliki Sistem Tanggap Darurat yang Memadai.

Budaya birokrasi yang cenderung menerapkan informasi berjenjang mengakibatkan sistem informasi keadaan bencana tidak mampu memberikan layanan informasi berkualitas kepada masyarakat secara tepat waktu, tempat, dan sasaran. Bahkan untuk kasus bencana yang sifatnya berskala besar-pun pemerintah tidak memiliki sistem tanggap darurat yang memadai.

2.6. Informasi di Bidang Pemantauan Kualitas Air dan Udara Telah Tersedia Namun Hanya Untuk Kebutuhan Internal.

Pemerintah telah melakukan pemantauan terhadap kualitas air dan udara, namun informasi mengenai hasil pemantauan tersebut masih sulit diperoleh oleh masyarakat. Kalaupun informasi tersebut dapat diperoleh, informasinya tidak cukup detail dan menggunakan bahasa yang sulit dipahami oleh masyarakat awam. Pada umumnya hasil pemantauan tersebut hanya dipakai untuk kebutuhan internal saja.

2.7. Tidak Ada Standar Pelaporan Tentang Kinerja dan Tingkat Penaatan Lingkungan Hidup yang Baku dan Berlaku Umum Bagi Perusahaan.

Walaupun terdapat aturan hukum yang mewajibkan perusahaan untuk melaporkan kinerjanya yang berhubungan dengan perlindungan lingkungan, namun aturan tersebut sangat spesifik dan hanya untuk kepentingan tertentu saja. Tidak semua perusahaan memiliki data laporan kinerja ini dan apabila ada, sangat sulit untuk diakses oleh masyarakat.

2.8. Kurangnya Pelibatan Masyarakat Potensial Terkena Dampak Dalam Pengambilan Keputusan yang Akan Berdampak Kepadanya.

Pada proses pengambilan keputusan oleh pemerintah dalam hal tertentu telah dilakukan konsultasi dengan masyarakat, namun masyarakat disini belum tentu masyarakat yang berpotensi terkena dampak. Seringkali pemerintah hanya membuka kesempatan untuk berpartisipasi kepada pihak "terpilih" (lokasi terpilih atas alasan tertentu, stakeholder dipilih dengan catatan belum tentu mewakili masyarakat) dengan waktu yang sangat terbatas.

2.9. Masyarakat Hanya Dilibatkan di Tahap Awal pada Pengambilan Keputusan dalam Hal Pemberian Ijin.

Disamping pihak yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan hanya masyarakat tertentu saja, pelibatan masyarakat tertentu tersebut juga hanya terbatas pada tahap awal proses pengambilan keputusan. Alasan yang paling sering digunakan untuk tidak melibatkan masyarakat pada tahap akhir dalam pengambilan keputusan adalah mahalnya biaya, waktu, dan energi akibat banyaknya kepentingan yang harus diakomodasi dan sulitnya membuat keputusan yang memuaskan semua pihak. Oleh karenanya dalam praktek tidak ada bentuk partisipasi masyarakat yang hakiki *(genuine)* pada tahap penutupan dan perpanjangan ijin.

2.10. Semakin Strategis Sebuah Sektor Perekonomian, Maka Semakin Sedikit Tersedia Akses Informasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan.

Sektor-sektor ekonomi yang strategis (dalam arti memberikan banyak keuntungan finansial) pada umumnya bersifat mengeksploitasi sumber daya alam. Pada sektor seperti ini kontrol pemerintah biasanya sangat kuat sehingga pelibatan masyarakat cenderung kurang. Salah satu alasan yang diberikan pemerintah untuk tidak melibatkan masyarakat dalam sektor ini adalah keinginan untuk menghindari konflik, namun hal ini mengakibatkan tertutupnya kesempatan segala bentuk aspirasi masyarakat.

6.2. Rekomendasi

Dari temuan penelitian ini dihasilkan beberapa rekomendasi yang terkait dengan seluruh pemangku kepentingan *(stakeholders)* dalam pengelolaan lingkungan seperti: pemerintah, DPR, penegak hukum, masyarakat, akademisi, dan LSM/Ornop. Rekomendasi ini dimaksudkan untuk mempercepat perwujudan akses informasi, akses partisipasi, dan akses terhadap keadilan di Indonesia. Beberapa rekomendasi tersebut adalah:

1. Diperlukan strategi bersama antara pemangku kepentingan *(stakeholders)* untuk pengaktualisasian 3 (tiga) akses sebagai

penjabaran dari Prinsip 10 Deklarasi Rio. Peran Kementerian Negara Lingkungan Hidup untuk mengambil prakarsa dan peran aktif dalam merumuskan strategi bersama menjadi sangat penting;

2. Momentum proses pembentukan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Alam (RUUPSDA), revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengeloalan Lingkungan Hidup, dan prakarsa Dewan Nasional Pembangunan Berkelanjutan perlu dimanfaatkan untuk melakukan pengintegrasian 3 (tiga) akses secara komprehensif ke dalam kebijakan nasional;
3. Pengembangan kapasitas Sumber Daya Manusia pada komunitas *civil society* sangat penting agar komunitas tersebut memiliki kemampuan mengaktualisasikan 3 (tiga) akses;
4. Diperlukan prakarsa proaktif dari penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) untuk menciptakan *good practises* tanpa perlu menunggu keberadaan pengakuan normatif maupun prosedur serta mekanisme pengaktualisasian 3 (tiga) akses.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

_____, *Bisnis Militer di Pengeboran Minyak Bojonegoro, Jawa Timur*, Kontras, 2004.

_____, *Closing The Gap; Information, Participation, and Justice in Decision Making for The Environment*, World Resources Institute, Washington D.C.: 2002.

_____, *Good Governance Hukum Lingkungan*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2001.

_____, *Melawan Tirani Informasi*, Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2000.

Mas Achmad Santosa, *Aktualisasi Kebebasan Informasi di Indonesia, Sebuah Perjalanan Panjang dan Mendaki*, Jakarta, 2003.

Mas Achmad Santosa dan Sulaiman Sembiring, *Pengaduan Masyarakat dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 1998.

_____, *Membangun Pemerintahan yang Transparan dan Masyarakat yang Partisipatif*, Jakarta, 2003.

_____, *Penegakan Hukum Keperdataan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jakarta, 2002.

Stephen Stec and Susan Case-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: an Impelementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000.

Yadav P.R, *People Participation: Focus on Mobilization of the Rural Development, Alternative Strategis,* UN Asian and Pacific Development Institute, Bangkok, Conception Publishing Co, New Delhi.

Zamor G.C, *Public Participation in Development Planning and Management, cases from Africa and Asia,* West View, Press, London, 1985.

Info Bisnis, Edisi 96/tahun VI/Sept 2001.

_____, *Meneropong Pendidikan Lingkungan dalam Sejarah,* Majalah Bulanan Lingkungan Hidup Ozon, Vol. 3, No. 8, Mei 2002.

Tim Peneliti, *Kearifan Tradisional Dalam Upaya Pemeliharaan Lingkungan Hidup di Daerah Jawa Tengah,* Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Bagian Proyek Penelitian Pengkajian dan Pembinaan Nilai-nilai Budaya, Jawa Tengah, 1992/1993.

B. ELEKTRONIK

- www.baliaga.com/indonesia
- www.detiknet.com/berita/
- www.jpl.or.id/tentang_jpl

C. KONVENSI INTERNASIONAL

- *Universal Declaration of Human Rights,* 1948.
- *International Covenant on Civil and Political Rights,* 1966.
- *Declaration of the United Nations Converence on the Human Environment,* Stockholm, 1972.
- *The Aarhus Convention,* Aarhus, Denmark, 25 Juni 1998.
- *United Nations Millenium Declaration,* September 2000.
- *Monterey Consensus,* Mexico, 22 Maret 2002.
- *World Summit on Sustainable Development (WSSD),* Johannesburg September 2002.

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

Ketetapan MPR-RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang.

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Penyusunan Program Pembangunan Nasional (Prolegnas).

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peranserta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

Peraturan Daerah (Perda) No. 3 Tahun 2002 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo.

Keputusan Kepala (Kepka) BAPEDAL No. 08 Tahun 2000 tentang Keterbukaan Informasi dan Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL.

E. STUDI KASUS

Eksploitasi Minyak di Tuban.

Hak Pengusahaan Hutan PT. Wama Agung Asia Utama dan Hutan Domas Raya di Kalimantan Tengah, tahun 2002.

Kasus Banjir Jakarta tahun 2002.

Kasus kebocoran dan Meledaknya Sumur RBT-A Pertamina DOH II Jabati Cepu tahun 2002.

Kasus Kebocoran sumur Migas di wilayah eksplorasi PT Total Fina Elf, Desa Sepatin, Kecamatan Anggana, Kabupaten Kutai, Kalimantan Timur, tahun 2002.

Kasus Weda Bay Mining Coal di Maluku Utara.

Program Pemantauan Kualitas Air Sungai Ciliwung.

Studi Gugatan Perdata No 459/Pdt.G/2000/PN.Jkt.Sel Walhi terhadap PT Freeport Indonesia.

Studi Kasus Pembuatan Program Pembangunan Nasional.

Studi Kasus LNG Tangguh Irian Jaya.

Studi Program Pemantauan Kualitas Udara Kota Jakarta.

Studi Dokumen Neraca Kinerja Lingkungan Nasional.

Studi Dokumen Eksplorasi Minyak ExxonMobile Oil di Bojonegoro tahun 2004.

Tinjauan lapangan ke Lokasi eksplorasi Minyak Exxon Mobil Oil di Bojonegoro.