

ARGUMENTASI VS KECURIGAAN KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN (KLHK) DALAM SENGKETA INFORMASI

Oleh Giorgio Budi Indrarto

Pada tahun 2014, beberapa elemen masyarakat sipil yang bekerja dalam isu pemantauan kehutanan melakukan permohonan informasi kepada KLHK.¹⁶ Dokumen yang diminta diantaranya adalah Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKUPHHK), Rencana Kerja Tahunan (RKTUPHHK), Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBBI), Izin Pemanfaatan Kayu (IPK), dan SK IUPHHK beserta lampiran peta dan peta berformat *shapefile*. Permohonan ini mendapatkan respon yang tidak sesuai dengan harapan. KLHK menyatakan bahwa Dokumen RKT, RKTU, RPBBI dan peta IUPHHK berformat *shapefile* merupakan informasi yang dikecualikan dan tidak dapat diakses publik. Peta lampiran SK IUPHHK diberikan, namun dalam berkas berformat gambar, yang tidak memudahkan pengolahan dan analisis geospasial yang mengedepankan akurasi. Sementara untuk dokumen-dokumen rencana (RKTU, RKT, RPBBI) juga dikategorikan sebagai informasi yang dikecualikan padahal sudah sangat jelas bahwa dokumen tersebut tidak termasuk informasi yang dikecualikan.¹⁷ Bahkan RPBBI yang dinyatakan sebagai informasi terbuka berdasarkan Pasal 2 Ayat 2(e) Permenhut No.9/2012, turut dikecualikan. Alasan penolakan atas permohonan informasi tersebut juga lebih dekat kepada sebuah kecurigaan dibandingkan dengan sebuah argumentasi yang masuk akal.

Asas akses maksimal dengan pengecualian yang terbatas (*maximum access, limited exemption*) pada UU KIP menjadi tidak terpenuhi. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 ayat (2) UU KIP bahwa "*informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas*". "Ketat dan terbatas" diartikan bahwa pengecualian atas informasi harus dilakukan secara teliti dan cermat.¹⁸ Artinya, ada serangkaian proses yang harus dilakukan oleh pejabat publik sebelum menyatakan sebuah informasi dikecualikan dari akses publik, selaras dengan Pasal 19 UU KIP yang menyatakan bahwa:

"Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di setiap Badan Publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 dengan seksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap orang."

Konsekuensi yang diuji tersebut adalah konsekuensi yang timbul kepada publik apabila suatu informasi dibuka atau ditutup. Jika kepentingan publik lebih besar dapat dilindungi dengan membuka suatu informasi, maka informasi tersebut harus dibuka kepada publik dan begitu juga sebaliknya.¹⁹ Unsur yang harus dipertimbangkan dalam pengecualian informasi adalah Undang undang, kepatutan dan kepentingan umum.²⁰ Terkait pengecualian

16. Terdapat dua permohonan informasi terkait kehutanan yang menjadi perhatian dalam tulisan ini, yaitu permohonan informasi yang diajukan oleh Citra Hartati. S.H (pemantau independen) dan permohonan yang diajukan oleh Forest Watch Indonesia. Informasi mengenai permohonan ini dapat diakses lebih lengkap melalui www.fwi.or.id

17. Dalam P. 07/Menhut-II/2010 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian Kehutanan, pada pasal 10 diatur mengenai informasi yang dikecualikan. Tidak ada satupun informasi yang dimintakan oleh PI termasuk dalam informasi yang dikecualikan tersebut.

18. Anotasi Undang undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama). Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia (2009, Jakarta). Hal: 76-82

19. Lihat penjelasan pasal 2 ayat (4) Undang undang Keterbukaan Informasi Publik

20. Pasal 2 ayat (4) Undang undang Keterbukaan Informasi Publik menyatakan bahwa "*Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul...*"



informasi publik yang diajukan oleh masyarakat sipil ini, KLHK menyatakan telah melakukan uji konsekuensi.²¹ Dari pengujian tersebut, terdapat setidaknya 3 poin yang penting untuk diperhatikan.

1) Terbukanya RKT, RKU, dan RPBB dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 23 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjadi salah satu argumen yang dimunculkan KLHK pada uji konsekuensi atas pengecualian informasi yang dimohonkan oleh *Forest Watch Indonesia*. KLHK juga merujuk kepada UU KIP, khususnya pada pasal 6 ayat (3) huruf b dan c, dengan menganggap bahwa dokumen tersebut memuat informasi yang dapat merugikan pemegang izin (diantaranya: komposisi pemegang saham, sistem silviculture, dan analisis finansial). Menurut

KLHK, apabila informasi tersebut dibuka maka akan timbul potensi penyalahgunaan oleh pemohon informasi, yang menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Dengan informasi tersebut, pemohon informasi dapat menggunakannya untuk mengetahui kekayaan alam dan juga “dapur” perusahaan. Selain itu, dokumen tersebut juga dianggap oleh KLHK sebagai milik perusahaan sehingga bukan merupakan dokumen publik. Tidak ada yang salah dari argumentasi tersebut, hanya saja argumentasi tersebut hanya didasarkan pada satu tinjauan yaitu peraturan perundang-undangan saja, dalam hal ini UU Persaingan Usaha. Kepentingan publik maupun unsur kepatutan sama sekali tidak tergambar dalam argumentasi tersebut. Sebaliknya, kepentingan perusahaan sangat kental terlihat dalam argumentasi tersebut.

21. Hasil dari uji konsekuensi yang dilakukan oleh KLHK disampaikan pada proses penyelesaian sengketa informasi. Dokumen dapat diakses pada www.fwi.or.id

Pada akhirnya, argumentasi tersebut menjadi sangat subjektif dan memihak. Sebuah konsesi kehutanan tidak berada pada ruang hampa yang bebas dari berbagai permasalahan. Pemohon informasi (FWI) dalam permohonannya sudah menjelaskan dengan sangat gamblang tujuan penggunaan dokumen-dokumen tersebut, yaitu untuk mendukung kegiatan pemantauan penyelenggaraan kehutanan. Dokumen yang dimintakan merupakan perencanaan operasional dari sebuah perusahaan dalam melakukan pemanfaatan sumberdaya hutan. Di sinilah upaya PI menjadi kepentingan publik dalam pemantauan, untuk bisa memastikan agar operasi sebuah perusahaan tidak keluar dari jalurnya. Terlebih dalam kondisi Indonesia hari ini, dimana pengelolaan sumberdaya alam masih sarat dengan berbagai penyelewengan.²² Pemantauan oleh PI dalam kerangka SVLK malah akan menambah sehat sebuah persaingan usaha.²³ Satu hal yang cukup aneh adalah, apabila memang KLHK mengkhawatirkan masalah persaingan usaha tidak sehat, maka seharusnya hal tersebut tunduk di bawah pengaturan UU No.5 Tahun 1999, bukan malah dijadikan argumentasi untuk mengecualikan informasi.

2) Peta dengan format *shapefile* “belum final”.

Salah satu argumentasi terkait pengecualian peta berformat *shapefile*, adalah tentang validitas. KLHK menganggap bahwa peta dalam format *shapefile* merupakan sebuah informasi yang masih dalam proses dan belum berkekuatan hukum tetap. Dalam hal ini, UU No.4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial (Pasal 46) dan UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Pasal 3) yang dijadikan dasar argumen. Informasi yang dimohonkan adalah seluruh Surat Keputusan Menteri terkait dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam dan Hutan Tanaman, beserta lampiran peta dengan format cetak maupun digital (yang dilengkapi data *shapefile*). Dari permohonan tersebut, seharusnya sudah dapat dipahami bahwa apa yang dimintakan adalah sebuah surat keputusan yang disertai peta. Hal ini jelas mematahkan argumentasi bahwa informasi yang diminta belum final.

Permasalahan terletak pada format digital *shapefile*, karena informasi *shapefile* dianggap sebagai data yang tidak berkekuatan hukum tetap. Seharusnya dapat dipahami bahwa isu utamanya bukan terletak pada final atau tidaknya informasi ini. Apabila yang dimohonkan hanya *shapefile* tanpa dilengkapi peta cetak yang merupakan lampiran SK Menteri, maka argumentasi mengenai dokumen yang belum final bisa jadi masuk akal. Namun dalam konteks ini, yang dimohonkan adalah dokumen lengkap peta versi cetak yang dilampirkan pada SK Menteri **beserta data *shapefile***. Dokumen SK Menteri sudah barang tentu merupakan dokumen final dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, termasuk peta yang dilampirkan untuk mendukung SK tersebut. Sementara *shapefile* yang diminta adalah peta yang sama dengan peta yang dilampirkan dalam SK dan melekat sebagai satu produk kebijakan publik.

Kekhawatiran lain KLHK adalah bahwa informasi dalam format *shapefile* bisa diubah kemudian disalahgunakan. Kekhawatiran ini tidak sepenuhnya salah, namun menjadi tidak tepat karena alasan permohonan informasi ini sedari awal adalah untuk mendapatkan peta yang valid dan akurat untuk kepentingan pemantauan penyelenggaraan hutan. Artinya, ketika terdapat perubahan terhadap *shapefile*, peta versi cetak yang merupakan lampiran SK Menteri adalah satu-satunya rujukan yang valid. Selain itu, penyalahgunaan terhadap *shapefile* ataupun tindakan lain yang memiliki konsekuensi hukum sudah seharusnya tunduk pada pengaturan UU Informasi Geospasial, bukan malah dijadikan argumentasi untuk menolak permohonan informasi.

3) Informasi yang diminta bisa mengungkap kekayaan alam Indonesia.

Poin ini menjadi argumentasi KLHK untuk menolak permohonan akses informasi yang diajukan, berdasarkan Pasal 17 Huruf d UU KIP. Perdebatan yang terjadi dalam proses perumusan pasal ini cukup alot, karena ambiguitasnya.²⁴ Namun perlu melihat alasan ini secara lebih mendalam, dalam hubungannya dengan pasal-pasal lain yang terkait. Karena, apabila pasal ini diartikan secara bebas tanpa sebuah panduan yang jelas, maka setiap permohonan informasi mengenai sumberdaya alam

22 Pada tahun 2010, KPK bersama dengan Kementerian Kehutanan meluncurkan sebuah studi komprehensif terkait dengan 17 titik rawan sector kehutanan yang potensial untuk korupsi dan rawan untuk terjadinya penyelewengan. Kajian ini kemudian menjadi cikal bakal dari penandatanganan Nota Kesepahaman Bersama untuk perbaikan tata kelola. Penjelasan lebih lanjut dapat diakses melalui <http://acch.kpk.go.id/gn-sda>

23. Keterkaitan antara penerapan SVLK dengan penguatan pasar dapat dibaca lebih lanjut pada (http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2014/04/Policy-Brief_Pemerintah-wajib-menyediakan-data-informasi-pemantauan_LR.pdf)

24. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai proses pembahasan pasal ini di parlemen saat pembentukannya, silahkan baca Anotasi Undang undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama). Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia (2009, Jakarta). Hal: 183-187

dapat dipastikan akan selalu mengalami penolakan. Untuk memahami keseluruhan pasal 17 tentang informasi yang dikecualikan, maka mutlak harus dipahami juga pasal 2 ayat (2) dan ayat (4) UU KIP yang mengatur mengenai uji konsekuensi. Diperkuat lagi dengan pasal 19 UU KIP yang mewajibkan dilakukan uji konsekuensi terhadap informasi yang dikecualikan. Sehingga pemberlakuan pasal ini harus dilihat keterkaitannya dengan pasal lain supaya tidak mengundang perdebatan yang tak berujung. Karena yang menjadi poin sentral dalam keterbukaan informasi ini adalah kepentingan publik. Sebagai ilustrasi, misalnya informasi mengenai jumlah dan jenis spesies endemik bisa diketahui publik, bukankah itu juga merupakan kekayaan

alam Indonesia? Begitu pula dengan informasi mengenai tutupan lahan Indonesia. Kewajiban Pemerintah untuk menghindarkan ketidakpastian tersebut melalui uji konsekuensi, sehingga alasan pengecualian dapat dijelaskan melalui kerangka kepentingan publik yang harus berkiblat pada unsur legal formal, kepatutan dan kepentingan publik.

Dari 3 poin argumentasi tersebut, KLHK masih belum bisa dikatakan telah melakukan uji konsekuensi ketika mengecualikan informasi. Pertimbangan yang dilakukan lebih banyak menekankan kepada unsur peraturan perundangan dan itu pun tidak dilihat secara utuh. Akhirnya, argumentasi hasil pengujiannya terkesan spekulatif dan cenderung sebagai kecurigaan semata. [end]

