

AMICUS CURIAE
(SAHABAT PENGADILAN)

TATA KELOLA PERIZINAN, RISIKO KORUPSI, DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PUSAT DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN HIDUP

Dalam Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 217/G/LH/2026/PTUN-JKT

Perihal Gugatan Tindakan Administrasi Pemerintahan melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit)



Diajukan Oleh
TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDONESIA

Jakarta, September 2026

Foto: www.tempo.co

KEPADA YANG TERHORMAT

MAJELIS HAKIM PENGADILAN TATA USAHA NEGARA JAKARTA
YANG MEMERIKSA DAN MENGADILI PERKARA NOMOR 217/G/LH/2026/PTUN-JKT
di Jakarta

Dengan hormat,
Transparency International Indonesia (selanjutnya disebut "TI Indonesia") menyampaikan Pendapat Hukum Amicus Curiae atau Sahabat Pengadilan dalam pemeriksaan Perkara Nomor 217/G/LH/2026/PTUN-JKT, suatu perkara Gugatan Tindakan Administrasi Pemerintahan melalui mekanisme Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) yang ditujukan kepada Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Menteri Kehutanan Republik Indonesia, dan Menteri Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia.

Pendapat ini disampaikan untuk memberikan perspektif berbasis riset mengenai hubungan antara tata kelola perizinan sumber daya alam, kerentanan korupsi, efektivitas pengawasan, dan dampaknya terhadap lingkungan hidup serta masyarakat. Bagi TI Indonesia, persoalan tersebut tidak berdiri sendiri. Perizinan merupakan pintu masuk bagi pemanfaatan sumber daya alam; kualitas proses pemberian izin menentukan seberapa kuat kepentingan publik terlindungi; pengawasan menentukan apakah legalitas yang diberikan negara tetap dijalankan sesuai syarat; sedangkan transparansi dan akuntabilitas menentukan apakah penggunaan kewenangan itu dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan.

Kontribusi utama TI Indonesia dalam perkara a quo karena itu bukan untuk menyatakan telah terjadi tindak pidana korupsi oleh para Tergugat. Penilaian mengenai tindak pidana harus tunduk pada proses dan standar pembuktian pidana. Amicus Curiae ini menunjukkan hal yang berbeda: riset TI Indonesia secara berulang menemukan pola kerentanan tata kelola berupa ketertutupan informasi, kualitas pelaporan antikorupsi yang rendah, keterpaparan korporasi ekstraktif terhadap orang dengan pengaruh politik, tumpang tindih konsesi, masalah verifikasi data, serta lemahnya kapasitas dan efektivitas pengawasan. Pola tersebut relevan untuk menilai apakah kewenangan administrasi

pemerintahan telah digunakan secara cermat, terbuka, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan umum.

> *Benang merah Amicus Curiae ini adalah: semakin terkonsentrasi peran Pemerintah Pusat dalam arsitektur perizinan dan pengawasan, semakin kuat pula kewajiban Pemerintah Pusat untuk memastikan transparansi, pengendalian, koordinasi, dan pertanggungjawaban atas akibat dari sistem tersebut.*

I. IDENTITAS, KEPENTINGAN, DAN RUANG LINGKUP PENDAPAT AMICUS CURIAE

A. Tentang Transparency International Indonesia

TI Indonesia merupakan organisasi masyarakat sipil independen yang bergerak dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi serta merupakan bagian dari jaringan global Transparency International. Dalam menjalankan mandatnya, TI Indonesia melakukan penelitian, advokasi kebijakan, pemantauan tata kelola, penguatan transparansi dan akuntabilitas, serta mendorong perbaikan sistem pencegahan korupsi di berbagai sektor.

Salah satu bidang kerja TI Indonesia adalah tata kelola sumber daya alam dan ekonomi, termasuk pada sektor pertambangan, kehutanan, perkebunan kelapa sawit, dan kegiatan ekstraktif lainnya. Dalam bidang tersebut, TI Indonesia mengkaji berbagai persoalan yang berkaitan dengan tata kelola perizinan, transparansi korporasi, keterbukaan informasi pemilik manfaat (*beneficial ownership*), keterpaparan korporasi terhadap *Politically Exposed Persons* (PEPs), konflik kepentingan, pengawasan terhadap kegiatan usaha, serta dampak kegiatan ekstraktif terhadap masyarakat, lingkungan hidup, dan hak asasi manusia.

Melalui berbagai penelitian tersebut, TI Indonesia melihat bahwa risiko korupsi dalam pengelolaan sumber daya alam tidak semata-mata muncul dalam bentuk suap atau tindak pidana korupsi yang telah terbukti melalui proses penegakan hukum. Risiko korupsi juga dapat tumbuh dari kelemahan dalam desain dan pelaksanaan tata kelola pemerintahan, antara lain ketidaktransparanan proses perizinan, ketidakjelasan struktur kepemilikan dan pemilik manfaat korporasi, konflik kepentingan yang tidak dikelola, keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi, lemahnya pengawasan, tidak efektifnya

penindakan terhadap pelanggaran, serta minimnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, bagi TI Indonesia, persoalan korupsi di sektor sumber daya alam perlu dilihat sebagai persoalan sistemik yang berkaitan erat dengan bagaimana kewenangan publik digunakan, bagaimana izin diberikan dan diawasi, bagaimana keputusan pemerintah dapat diperiksa dan dipertanggungjawabkan, serta bagaimana kepentingan masyarakat dan perlindungan lingkungan hidup ditempatkan dalam proses tersebut.

B. Kedudukan dan batas pendapat TI Indonesia

TI Indonesia tidak mempunyai kepentingan material langsung atas objek sengketa dan tidak bermaksud menggantikan kedudukan para Penggugat maupun para Tergugat. Pendapat ini juga tidak dimaksudkan untuk meminta Majelis Hakim menerima suatu fakta yang belum dibuktikan dalam persidangan. Data riset digunakan sebagai konteks empiris untuk menunjukkan risiko struktural tata kelola perizinan dan pengawasan yang relevan dengan standar hukum administrasi pemerintahan dan hukum lingkungan.

Karena berkas gugatan dan alat bukti lengkap perkara a quo tidak menjadi dasar penyusunan dokumen ini, Amicus Curiae tidak mengasumsikan tindakan konkret tertentu sebagai fakta yang telah terbukti. Majelis Hakim tetap berwenang sepenuhnya menilai apakah terdapat pembiaran, kewajiban hukum apa yang melekat pada masing-masing Tergugat, serta apakah tindakan yang telah dilakukan memenuhi standar hukum. Namun, ketika fakta persidangan menunjukkan adanya kewajiban yang tidak dijalankan secara efektif, temuan empiris TI Indonesia memberikan alasan kuat mengapa pembiaran demikian tidak boleh dipandang sebagai persoalan administratif yang ringan.

II. RINGKASAN PENDAPAT AMICUS CURIAE

1. Perizinan di sektor sumber daya alam bukan sekadar dokumen administratif, tetapi instrumen negara untuk mengalokasikan akses atas tanah, hutan, ruang, mineral, dan lingkungan. Karena itu, kelemahan tata kelola perizinan menciptakan risiko publik yang besar dan membuka ruang konflik kepentingan, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, serta kerusakan lingkungan.

2. Riset TI Indonesia menunjukkan pola konsisten: pengawasan pertambangan yang lemah memperbesar ruang ekonomi ilegal dan risiko korupsi; transparansi kebijakan antikorupsi, sosial, dan HAM perusahaan tambang sangat rendah; terdapat keterpaparan signifikan korporasi pertambangan terhadap Politically Exposed Persons (PEPs); sementara di sektor kehutanan dan sawit terdapat tumpang tindih konsesi, ketertutupan informasi Hak Guna Usaha (HGU), persoalan verifikasi data, dan proses legalisasi/pemutihan yang dinilai kurang transparan.
3. Kegagalan tata kelola tidak berhenti pada administrasi. Riset TI Indonesia di kawasan pesisir Takalar memperlihatkan hubungan antara perizinan yang tidak transparan, pengelolaan sumber daya yang monopolistik, eksploitasi lingkungan, dan ancaman terhadap komunitas nelayan. Kajian di sektor kehutanan bersama Forest Watch Indonesia (FWI) juga menunjukkan hubungan antara ekspansi konsesi, deforestasi, konflik agraria, dan tekanan terhadap masyarakat yang bergantung pada hutan.
4. Arsitektur perizinan berusaha berbasis risiko saat ini dikonsolidasikan melalui kerangka nasional yang mencakup persyaratan dasar, norma, standar, prosedur dan kriteria, *Online Single Submission* (OSS), pengawasan, evaluasi, reformasi kebijakan, dan sanksi. Tidak seluruh izin diterbitkan oleh Pemerintah Pusat; kewenangan tertentu tetap berada pada atau dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Namun, sentralisasi fungsi normatif, sistem, data, dan sejumlah kewenangan strategis membuat tanggung jawab Pemerintah Pusat terhadap kualitas sistem perizinan dan pengawasan semakin relevan.
5. Dalam perkara lingkungan, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 secara tegas mengakui Gugatan Warga Negara terhadap pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum. Pengujian keabsahan tindakan pemerintah dapat menggunakan peraturan perundang-undangan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), dan ketentuan HAM. Karena itu, pengadilan dapat dan perlu menguji bukan hanya apakah pemerintah pernah melakukan suatu tindakan, tetapi apakah kewajiban hukum dilaksanakan secara cermat, terbuka, terkoordinasi, dan efektif.
6. Fragmentasi kewenangan antar kementerian tidak boleh menghasilkan kekosongan tanggung jawab. Semakin terintegrasi persoalan lingkungan, kehutanan, pertanahan dan tata ruang, semakin penting kewajiban koordinasi. Masyarakat tidak dapat

dibebani akibat dari ketidaksinkronan data dan pembagian kewenangan internal pemerintahan.

7. Apabila Majelis Hakim menemukan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, pemulihan perlu dirumuskan secara operasional, terukur, transparan, dan dapat diawasi, termasuk melalui perintah tindakan tertentu, penegakan hukum tertentu, pembentukan atau perbaikan kebijakan, integrasi data, dan penguatan mekanisme pengawasan sesuai kewenangan masing-masing Tergugat.

III. TEMUAN RISET TI INDONESIA: MASALAH TATA KELOLA PERIZINAN DAN PENGAWASAN BUKAN KEJADIAN YANG BERDIRI SENDIRI

A. Lemahnya pengawasan memperbesar risiko korupsi di sektor pertambangan

Pada 2023, TI Indonesia menyoroti bahwa tata kelola perizinan dan pengawasan sektor pertambangan masih memiliki kerentanan terhadap korupsi. Salah satu persoalan yang diidentifikasi adalah ketidakseimbangan antara kewenangan untuk menerbitkan izin dengan kapasitas pemerintah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan setelah izin diberikan. TI Indonesia mencatat bahwa lemahnya pengawasan dapat membuka ruang bagi praktik ekonomi ilegal, ketidakpatuhan terhadap ketentuan perizinan, serta penyimpangan dalam proses penegakan hukum. (Transparency International Indonesia, "Penilaian Risiko Korupsi Perizinan dan Pengawasan Usaha Pertambangan di Indonesia", 2023).

Pengalaman pada masa desentralisasi perizinan pertambangan memperlihatkan persoalan tersebut secara nyata. Kewenangan pemerintah daerah untuk menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) mendorong peningkatan jumlah izin di berbagai daerah, namun peningkatan tersebut tidak selalu diikuti dengan kapasitas pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum yang sebanding. Dalam kondisi demikian, pemerintah menghadapi kesulitan memastikan bahwa setiap pemegang izin memenuhi kewajiban yang melekat pada kegiatan pertambangannya.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks ketika lokasi usaha pertambangan beririsan dengan kawasan hutan, penggunaan lahan lainnya, atau wilayah yang berada

dalam rezim pengaturan berbeda. TI Indonesia mencatat tumpang tindih antara izin usaha pertambangan dan kawasan hutan sebagai salah satu persoalan tata kelola yang berulang dan sulit diselesaikan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan tidak hanya terletak pada keberadaan atau keabsahan satu izin secara formal, tetapi juga pada kemampuan pemerintah untuk memastikan konsistensi data, koordinasi antarinstansi, kepatuhan terhadap berbagai rezim hukum, serta pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan di lapangan.

Temuan tersebut memperlihatkan satu prinsip penting dalam tata kelola sumber daya alam, pemberian kewenangan untuk menerbitkan atau memfasilitasi perizinan harus selalu diikuti dengan kapasitas dan mekanisme pengawasan yang setara. Perizinan seharusnya tidak dipahami semata-mata sebagai instrumen yang memberikan legalitas kepada pelaku usaha, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian negara untuk memastikan bahwa kegiatan usaha dilaksanakan sesuai dengan persyaratan hukum, lingkungan, dan sosial yang telah ditentukan.

Apabila fungsi pemberian izin berkembang lebih cepat dibandingkan fungsi pengawasan, legalitas administratif berisiko kehilangan fungsi preventif dan pengendaliannya. Izin kemudian dapat berhenti pada pemberian akses untuk melakukan kegiatan usaha, sementara kewajiban pemegang izin—termasuk kepatuhan terhadap persyaratan lingkungan, reklamasi dan pascatambang, pemulihan lingkungan, perlindungan masyarakat, serta pengendalian dampak—tidak diawasi dan ditegakkan secara memadai.

Dalam konteks perkara *a quo*, pengalaman tersebut relevan bukan untuk menyimpulkan bahwa pola yang sama secara otomatis terjadi pada objek sengketa, melainkan untuk menunjukkan pentingnya hubungan antara kewenangan dan pengawasan. Perubahan desain kewenangan, termasuk penguatan peran Pemerintah Pusat dalam tata kelola perizinan, harus diikuti dengan penguatan tanggung jawab pengawasan, integrasi data, koordinasi lintas sektor, dan mekanisme akuntabilitas. Peralihan atau konsentrasi kewenangan tidak dengan sendirinya menghilangkan risiko korupsi apabila kelemahan pengawasan yang sebelumnya terjadi tidak turut diperbaiki. Dengan demikian, persoalan utama yang perlu diperhatikan bukan hanya siapa yang berwenang menerbitkan atau

mengendalikan izin, tetapi juga apakah pejabat yang mempunyai kewenangan tersebut memiliki dan menggunakan instrumen yang memadai untuk mendeteksi pelanggaran, menghentikan ketidakpatuhan, menjatuhkan sanksi, memulihkan kerusakan, serta mencegah masyarakat dan lingkungan menanggung akibat dari kegagalan pengawasan.

B. Rendahnya transparansi korporasi pertambangan memperbesar asimetri informasi antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat

Dalam laporan *Transparency in Corporate Reporting: Penilaian Perusahaan Tambang di Indonesia* tahun 2024, TI Indonesia menilai 121 perusahaan pertambangan berdasarkan aspek anti korupsi serta sosial dan hak asasi manusia. Hasil penilaian menunjukkan tingkat keterbukaan yang sangat rendah. Skor rata-rata pada aspek antikorupsi hanya mencapai 0,31 dari skor maksimal 10, sementara aspek sosial dan HAM memperoleh skor 0,30 dari 10. Dari 121 perusahaan yang dinilai, hanya 6 perusahaan yang memiliki komitmen anti korupsi yang dipublikasikan, dan hanya 2 perusahaan yang mempublikasikan identifikasi dampak kegiatan pertambangan serta mensosialisasikan informasi tersebut kepada masyarakat di sekitar wilayah tambang. (Transparency International Indonesia, *Transparency in Corporate Reporting: Penilaian Perusahaan Tambang di Indonesia*, 2024, hlm. v–vii.).

Temuan tersebut menunjukkan adanya asimetri informasi yang besar antara perusahaan, pemerintah, dan masyarakat. Perusahaan menguasai sebagian besar informasi mengenai kegiatan operasional, risiko, dampak, rantai pengambilan keputusan, serta langkah mitigasi yang mereka lakukan. Sementara itu, pemerintah dan masyarakat hanya dapat melakukan pengawasan secara efektif apabila informasi tersebut tersedia, dapat diverifikasi, dan dapat dibandingkan dengan kondisi aktual di lapangan.

Perlu ditegaskan bahwa hasil penelitian merupakan penilaian terhadap keterbukaan informasi dan kebijakan perusahaan yang tersedia untuk publik, bukan audit atas kepatuhan hukum masing-masing perusahaan. Namun justru dalam konteks tata kelola pemerintahan, keterbatasan transparansi korporasi tersebut mempunyai arti penting.

Rendahnya keterbukaan menunjukkan bahwa fungsi pengawasan negara tidak dapat bergantung terutama pada pelaporan mandiri perusahaan (*self-reporting*).

Dalam kondisi di mana informasi korporasi terbatas, pemerintah mempunyai kebutuhan yang lebih besar untuk melakukan verifikasi independen, inspeksi lapangan, pemeriksaan dokumen, pertukaran dan integrasi data antar lembaga, serta pengujian atas kesesuaian antara laporan perusahaan dengan kondisi faktual. Mekanisme tersebut penting agar pengawasan tidak hanya bergantung pada informasi yang diproduksi oleh pihak yang sekaligus menjadi objek pengawasan.

Keterbukaan informasi juga mempunyai fungsi penting bagi pengawasan eksternal. Informasi mengenai izin, kewajiban lingkungan, dampak kegiatan, hasil pengawasan, sanksi, dan tindak lanjut memungkinkan masyarakat, akademisi, organisasi masyarakat sipil, media, dan lembaga pengawas lainnya melakukan pemeriksaan silang terhadap pelaksanaan kegiatan usaha. Dengan demikian, transparansi bukan sekadar kewajiban administratif, tetapi merupakan bagian dari sistem pencegahan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi.

Hasil Penilaian Perusahaan Tambang yang dilakukan TI Indonesia pada tahun 2024 juga menemukan lemahnya keterbukaan mengenai mekanisme pengaduan dan remediasi konflik. Dari 121 perusahaan yang dinilai, hanya 2 perusahaan yang mempublikasikan data mengenai pengaduan masyarakat, termasuk jumlah pengaduan yang diterima dan tindak lanjut terhadap pengaduan tersebut. Rendahnya keterbukaan ini menunjukkan bahwa mekanisme internal perusahaan belum dapat diposisikan sebagai pengganti mekanisme perlindungan publik yang dijalankan oleh negara.

Hal tersebut penting karena masyarakat yang mengalami dampak kegiatan ekstraktif berada dalam posisi informasi dan sumber daya yang tidak seimbang dibandingkan dengan perusahaan. Tanpa otoritas publik yang aktif, mudah diakses, memiliki informasi yang memadai, dan mempunyai kemampuan untuk menindaklanjuti pengaduan, masyarakat berisiko menanggung sendiri beban untuk membuktikan pelanggaran maupun dampak yang mereka alami.

Oleh karena itu, semakin rendah transparansi korporasi, semakin besar kebutuhan terhadap pengawasan pemerintah yang independen dan aktif. Keterbatasan keterbukaan perusahaan seharusnya tidak menjadi alasan berkurangnya kemampuan pemerintah untuk mengetahui adanya persoalan, melainkan menjadi alasan untuk memperkuat verifikasi, inspeksi, koordinasi data, dan pengawasan publik.

Dalam konteks perkara *a quo*, temuan ini relevan untuk menegaskan bahwa kewajiban pengawasan pemerintah tidak dapat dianggap telah terpenuhi hanya karena perusahaan telah menyampaikan laporan atau memiliki mekanisme internal. Apabila terdapat risiko terhadap lingkungan hidup dan masyarakat, pemerintah tetap mempunyai tanggung jawab untuk memastikan secara independen bahwa informasi yang disampaikan perusahaan benar, kewajiban hukum telah dipenuhi, pengaduan masyarakat ditindaklanjuti, dan pelanggaran diberikan respons yang efektif.

C. Keterpaparan PEPs dan masalah kualitas data pemilik manfaat meningkatkan kebutuhan akan transparansi dan pencegahan konflik kepentingan

Dalam *Laporan Pemilik Manfaat Perusahaan Tambang di Indonesia* tahun 2024, TI Indonesia menganalisis 120 perusahaan pertambangan dan menemukan bahwa sedikitnya 52 perusahaan terpapar oleh 123 orang dengan pengaruh politik (*Politically Exposed Persons* atau PEPs), baik sebagai pengurus, pengendali, maupun pemegang saham. Laporan tersebut menempatkan keterpaparan terhadap PEPs sebagai faktor yang perlu mendapat perhatian karena posisi dan pengaruh yang dimiliki PEPs dapat meningkatkan kerentanan terhadap benturan kepentingan maupun penyalahgunaan pengaruh apabila terdapat kedekatan antara kepentingan korporasi dan fungsi publik yang dapat mempengaruhi keputusan terhadap perusahaan. (TI Indonesia, Laporan Pemilik Manfaat Perusahaan Tambang di Indonesia, 2024, hlm. 30).

Keberadaan PEP dalam suatu perusahaan tidak dengan sendirinya menunjukkan adanya pelanggaran hukum, konflik kepentingan, ataupun tindak pidana korupsi. Standar Financial Action Task Force (FATF) juga menempatkan rezim PEP sebagai instrumen pencegahan berbasis risiko, bukan sebagai dasar untuk menganggap bahwa setiap PEP terlibat dalam tindak pidana. Justru karena adanya potensi penyalahgunaan posisi atau

pengaruh, keterpaparan terhadap PEPs memerlukan langkah identifikasi, verifikasi, dan uji tuntas yang lebih kuat.

Persoalan tersebut menjadi lebih penting ketika dikaitkan dengan kualitas data pemilik manfaat (*beneficial ownership*). Kajian TI Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan antara tingkat kepatuhan administratif dan akurasi informasi yang dilaporkan. Dari 117 perusahaan yang melaporkan pemilik manfaat, hanya 95 laporan yang mencantumkan orang perseorangan sebagai pemilik manfaat. Sebanyak 11 laporan justru mencantumkan badan hukum, sedangkan 12 laporan menggunakan model campuran antara orang perseorangan dan badan hukum. Praktik pelaporan badan hukum sebagai pemilik manfaat mempersulit identifikasi individu yang sesungguhnya menjadi pengendali akhir suatu korporasi.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa tersedianya data tidak identik dengan tersedianya informasi yang akurat dan dapat digunakan untuk pengawasan. Repository pemilik manfaat hanya akan memiliki fungsi pencegahan apabila data di dalamnya diverifikasi, diperbarui secara berkala, dapat dipertukarkan antar instansi, dan digunakan secara aktif untuk mengidentifikasi struktur pengendalian korporasi, hubungan antar aktor, potensi konflik kepentingan, maupun penyalahgunaan badan hukum.

Dalam konteks perizinan dan pengawasan sumber daya alam, kualitas informasi pemilik manfaat menjadi penting karena keputusan pemerintah tidak hanya berhubungan dengan identitas badan usaha secara formal, tetapi juga dengan pihak yang memperoleh manfaat, mempunyai kendali, atau memiliki kepentingan ekonomi dibalik suatu kegiatan usaha. Ketidakjelasan mengenai pengendali akhir dapat mengurangi kemampuan pemerintah untuk mendeteksi hubungan kepentingan yang relevan, menilai independensi proses pengambilan keputusan, dan memastikan bahwa kewenangan publik tidak digunakan untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu secara tidak patut.

Laporan TI Indonesia juga menunjukkan adanya kesenjangan antara data PEPs yang teridentifikasi dengan informasi pemilik manfaat yang dilaporkan oleh perusahaan. Dari 120 perusahaan yang dianalisis, tidak terdapat perusahaan yang melaporkan individu

dengan pengaruh politik signifikan dalam perusahaan sebagai pemilik manfaat, meskipun penelitian TI Indonesia mengidentifikasi keberadaan PEPs dalam struktur kepengurusan, pengendalian, atau kepemilikan sejumlah perusahaan. Temuan tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa data pemilik manfaat tersebut salah atau bahwa terjadi penyembunyian kepemilikan, tetapi memperlihatkan pentingnya verifikasi silang terhadap berbagai sumber data untuk menguji akurasi informasi pengendalian korporasi.

Relevansi temuan tersebut bagi perkara *a quo* bukan untuk menyimpulkan bahwa terdapat PEP, konflik kepentingan, atau penyalahgunaan pengaruh tertentu dalam objek sengketa. Relevansinya terletak pada karakter struktural sektor sumber daya alam yang membutuhkan standar transparansi dan pengawasan yang lebih kuat, terutama ketika keputusan administrasi memberikan akses terhadap sumber daya publik bernilai tinggi dan melibatkan kepentingan ekonomi yang besar.

Oleh karena itu, ketika Majelis Hakim menilai tindakan maupun pembiaran pejabat pemerintahan dalam perkara *a quo*, prinsip kecermatan, keterbukaan, ketidakberpihakan, serta larangan penyalahgunaan kewenangan perlu diterapkan secara substantif. Dalam praktiknya, hal tersebut antara lain menuntut adanya data korporasi yang dapat dipercaya, mekanisme verifikasi pemilik manfaat, pengelolaan konflik kepentingan, serta kemampuan pemerintah untuk memastikan bahwa keputusan perizinan dan pengawasan tidak dipengaruhi oleh kepentingan yang bertentangan dengan tujuan pemberian kewenangan.

D. Tata kelola pelepasan kawasan hutan dan sawit menunjukkan bagaimana ketertutupan data, tumpang tindih konsesi, dan legalisasi administratif dapat memperbesar risiko korupsi dan kerusakan lingkungan

Dalam laporan Transparansi dan Potensi Korupsi Sektor Kehutanan: Dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Kelapa Sawit (2025), FWI dan TI Indonesia mencatat luas konsesi sawit sekitar 20,9 juta hektar apabila memasukkan area yang tumpang tindih dengan konsesi lain; sekitar 3,8 juta hektare di antaranya tumpang tindih dengan konsesi lain seperti kehutanan dan pertambangan. Laporan tersebut menempatkan transparansi sebagai kunci perbaikan tata kelola karena tumpang tindih tersebut

meningkatkan kebutuhan akan basis data yang terbuka dan dapat diuji. (FWI dan TI Indonesia, 2025, hlm. 1 dan 6–10).

Laporan tersebut juga membahas kebijakan penyelesaian atau "pemutihan" perkebunan sawit dalam kawasan hutan melalui skema administratif. Berdasarkan data yang dihimpun dalam laporan, sekitar 1,7 juta hektar kebun sawit yang meliputi 1.679 izin disebut telah masuk dalam proses pemutihan. TI Indonesia dan FWI menilai proses tersebut kurang transparan, antara lain karena asal-usul dan verifikasi data yang digunakan untuk menghitung luasan konsesi dan hutan yang telah berubah menjadi kebun sawit tidak jelas bagi publik. Kajian tersebut menekankan bahwa pengawasan ketat dan keterbukaan informasi diperlukan agar kebijakan administratif tidak menjadi pintu bagi kerusakan lingkungan dan risiko korupsi yang lebih besar. (FWI dan TI Indonesia, 2025, hlm. 12–13).

Salah satu isu penting yang disorot adalah keterbukaan informasi Hak Guna Usaha (HGU). Laporan mencatat perjalanan sengketa informasi HGU dan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, serta menempatkan keterbukaan lokasi, pemegang HGU, dan komoditas sebagai instrumen untuk meminimalkan praktik ilegal, perambahan kawasan hutan, dan korupsi dalam proses perizinan maupun penertiban kawasan hutan. (FWI dan TI Indonesia, 2025, hlm. 9–10).

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan perizinan dan pertanahan tidak dapat dibaca secara terpisah dari kehutanan dan lingkungan hidup. Ketika data HGU, status kawasan, izin usaha, persetujuan lingkungan, dan tata ruang tidak terintegrasi atau tidak terbuka secara memadai, ruang tumpang tindih dan ketidakpastian membesar. Ruang abu-abu ini pada gilirannya meningkatkan risiko pengaruh kepentingan, menyulitkan pengawasan publik, dan memperlemah kemampuan negara mencegah pelanggaran sebelum menjadi kerusakan.

E. Dampak tata kelola buruk dirasakan langsung oleh masyarakat yang bergantung pada sumber daya alam

Persoalan tata kelola sumber daya alam tidak berhenti pada kelemahan prosedur administratif, hilangnya penerimaan negara, atau meningkatnya risiko korupsi. Pada

tingkat tapak, kegagalan tata kelola dapat bertransformasi menjadi hilangnya ruang hidup, terganggunya sumber penghidupan, konflik agraria, penurunan kualitas lingkungan, serta meningkatnya kerentanan masyarakat yang kehidupannya bergantung langsung pada sumber daya alam.

Kajian TI Indonesia bersama Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan Himpunan Pelajar dan Mahasiswa Takalar pada 2024 mengenai kawasan pesisir Takalar menunjukkan persoalan yang bergerak dari perizinan yang tidak transparan hingga pengelolaan sumber daya kelautan yang monopolistik. Kajian tersebut menggunakan pendekatan etnografi cepat untuk melihat praktik korupsi dan eksploitasi lingkungan dari perspektif komunitas nelayan yang terdampak (Transparency International Indonesia, "Meneroka Praktik Korupsi dan Eksploitasi Lingkungan di Pesisir Takalar, Sulawesi Selatan", 7 Maret 2024). Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan tata kelola dapat berpengaruh langsung terhadap kemampuan masyarakat mempertahankan akses terhadap ruang tangkap, sumber daya pesisir, dan sumber penghidupan mereka.

Gambaran yang lebih luas juga ditemukan dalam penelitian TI Indonesia mengenai industri pertambangan nikel di Halmahera Tengah dan Halmahera Timur. Dalam laporan *Industri Keruk Nikel: Korupsi Struktural dan Dampak Multidimensinya*, TI Indonesia menelusuri hubungan antara tata kelola pertambangan, relasi kekuasaan, dugaan praktik koruptif, dan dampak sosial-ekologis yang dialami masyarakat di desa-desa lingkar tambang. Penelitian tersebut dilakukan antara lain untuk melihat bagaimana kebijakan hilirisasi pertambangan diterjemahkan di tingkat tapak serta bagaimana manfaat dan beban pembangunan industri nikel didistribusikan kepada masyarakat lokal (Transparency International Indonesia, *Industri Keruk Nikel: Korupsi Struktural dan Dampak Multidimensinya: Studi Kasus di Halmahera Timur dan Halmahera Tengah*, 2024, khususnya bagian mengenai dampak sosial-ekologis di Halmahera Tengah dan Halmahera Timur).

Penelitian di Halmahera menemukan berbagai bentuk perubahan sosial-ekologis yang terjadi seiring ekspansi pertambangan nikel. Di Halmahera Tengah, TI Indonesia mendokumentasikan persoalan deforestasi, banjir, kerusakan sungai, kerusakan

ekosistem laut, konflik pembebasan dan penguasaan tanah, terganggunya sumber pangan, serta perubahan kondisi kehidupan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan. Di Desa Sagea, misalnya, penelitian mencatat perubahan kualitas aliran sungai dan persoalan banjir yang berdampak terhadap lahan pertanian masyarakat. Penelitian tersebut juga mencatat dampak yang secara khusus menambah beban perempuan ketika sumber air, sumber pangan, dan kondisi lingkungan tempat masyarakat memenuhi kebutuhan sehari-hari mengalami perubahan.

Di wilayah lain, penelitian TI Indonesia menunjukkan bagaimana ekspansi pertambangan dapat bersinggungan dengan ruang hidup masyarakat adat dan komunitas lokal. Di Halmahera Timur, penelitian mencatat konflik mengenai tanah adat, persoalan perizinan dan penggunaan lahan, serta tekanan terhadap ruang hidup masyarakat yang berada di sekitar kegiatan pertambangan. Sementara itu, pada kawasan pesisir di sekitar pertambangan, perubahan kondisi ekosistem juga berdampak terhadap masyarakat yang menggantungkan penghidupan pada aktivitas perikanan.

Temuan Halmahera penting karena menunjukkan bahwa risiko korupsi dan kelemahan tata kelola di bagian hulu dapat menghasilkan biaya sosial dan ekologis yang nyata di bagian hilir. Ketika proses perizinan, pengawasan, pengelolaan konflik kepentingan, serta penegakan kewajiban lingkungan tidak berjalan secara efektif, konsekuensinya tidak hanya tercermin dalam buruknya administrasi pemerintahan. Konsekuensi tersebut dapat muncul dalam bentuk kerusakan ekosistem, berkurangnya akses masyarakat terhadap tanah dan sumber daya, terganggunya sumber penghidupan, konflik agraria, dan meningkatnya beban sosial yang harus ditanggung masyarakat di sekitar kegiatan ekstraktif.

Temuan serupa terlihat dalam kajian Forest Watch Indonesia dan TI Indonesia mengenai pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit. Kajian tersebut menyoroti persoalan transparansi, konflik agraria, ketimpangan penguasaan lahan, dan kerentanan masyarakat yang kehidupannya bergantung pada kawasan hutan (Forest Watch Indonesia dan Transparency International Indonesia, *Transparansi dan Potensi Korupsi Sektor Kehutanan: Dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Kelapa Sawit*, 2025). Dengan demikian, berbagai riset TI Indonesia pada sektor pertambangan, kehutanan,

perkebunan, dan pesisir menunjukkan pola yang konsisten: ketika akses terhadap sumber daya alam diberikan tanpa tata kelola yang transparan, pengawasan yang efektif, dan perlindungan yang memadai terhadap masyarakat, beban kegagalan tata kelola cenderung dialihkan kepada masyarakat dan lingkungan.

Dalam konteks perkara *a quo*, temuan-temuan tersebut tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa seluruh bentuk dampak yang ditemukan di Takalar, Halmahera, atau kawasan perkebunan juga terjadi pada objek sengketa. Relevansinya adalah untuk menunjukkan bahwa kegagalan dalam menjalankan fungsi perizinan dan pengawasan dapat menimbulkan konsekuensi yang jauh melampaui persoalan administratif.
Oleh karena itu, ketika menilai tindakan atau pembiaran pemerintah, dampak yang dipertimbangkan tidak seharusnya terbatas pada ada atau tidaknya dokumen perizinan maupun tindakan administratif tertentu. Pengujian juga perlu memperhatikan apakah pelaksanaan kewenangan pemerintah secara nyata mampu melindungi keselamatan masyarakat, kualitas lingkungan hidup, sumber penghidupan, akses terhadap tanah dan sumber daya alam, serta kemampuan masyarakat untuk mempertahankan ruang hidupnya.

Dengan perspektif tersebut, efektivitas pengawasan menjadi bagian penting dari perlindungan hak masyarakat. Negara tidak cukup hanya memastikan bahwa suatu kegiatan memiliki dasar administratif untuk beroperasi, tetapi juga harus memastikan bahwa penggunaan legalitas tersebut tidak menghasilkan dampak yang bertentangan dengan kewajiban perlindungan lingkungan hidup dan kepentingan masyarakat.

IV. ALUR KAUSAL TATA KELOLA: DARI PERIZINAN YANG LEMAH MENUJU RISIKO KORUPSI, PEMBIARAN, DAN KERUGIAN PUBLIK

A. Perizinan adalah instrumen pengendalian negara, bukan sekadar fasilitasi investasi

Perizinan menentukan pihak yang memperoleh hak atau legalitas untuk memulai dan menjalankan kegiatan, lokasi kegiatan, standar yang harus dipenuhi, serta prasyarat lingkungan, ruang, kehutanan, dan pertanahan yang harus dipatuhi. Karena itu, fungsi perizinan tidak dapat dipersempit sebagai layanan administratif kepada pelaku usaha. Dalam sektor yang dapat mengubah bentang alam, menguasai lahan luas, memanfaatkan

kawasan hutan, atau mempengaruhi sumber air dan penghidupan masyarakat, perizinan merupakan instrumen pengendalian risiko publik.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR) menegaskan bahwa sistem bukan hanya mencangkup penerbitan Perizinan Berusaha, tetapi juga persyaratan dasar, norma, standar, prosedur dan kriteria, Sistem OSS, pengawasan, evaluasi dan reformasi kebijakan, penyelesaian masalah, dan sanksi. Struktur ini menunjukkan secara normatif bahwa izin dan pengawasan merupakan satu rantai tata kelola, bukan dua tahap yang dapat dipisahkan.

Konsekuensinya, kualitas sistem perizinan tidak dapat dinilai hanya dari kecepatan atau kemudahan penerbitan izin. Sistem yang baik harus memastikan bahwa sebelum legalitas diberikan, data dan persyaratan diverifikasi; setelah legalitas diberikan, kepatuhan diawasi; ketika pelanggaran ditemukan, sanksi dan pemulihan dijalankan; dan sepanjang siklus tersebut informasi yang relevan tersedia bagi publik sesuai hukum.

B. Ketertutupan dan asimetri informasi memperbesar risiko konflik kepentingan serta korupsi

Riset TI Indonesia tentang *Transparency in Corporate Reporting*, pemilik manfaat, dan kehutanan memperlihatkan pola yang saling menguatkan. Di satu sisi, keterbukaan korporasi mengenai anti korupsi, dampak sosial, dan remediasi sangat rendah. Di sisi lain, terdapat paparan PEPs dan tantangan verifikasi pemilik manfaat. Di sektor kehutanan dan perkebunan, ketertutupan informasi HGU serta ketidakjelasan verifikasi data dalam proses administrasi mempersempit ruang pengawasan publik.

Dalam kondisi seperti itu, keputusan publik menghadapi risiko “informational capture”: negara bergantung pada informasi yang dikuasai atau disampaikan oleh pihak yang mempunyai kepentingan langsung, sementara masyarakat dan pengawas eksternal tidak memiliki akses yang cukup untuk memeriksa keakuratan data. Risiko tersebut tidak selalu berakhir sebagai tindak pidana korupsi, tetapi merupakan kondisi kelembagaan yang memungkinkan konflik kepentingan, perdagangan pengaruh, manipulasi informasi, dan penyalahgunaan kewenangan lebih sulit dideteksi.

Karena itu, transparansi bukan aksesori administrasi. Dalam tata kelola sumber daya alam, transparansi adalah kontrol antikorupsi. Keterbukaan mengenai izin, status tanah, status kawasan hutan, persetujuan lingkungan, pemilik manfaat, hasil pengawasan, dan tindak lanjut pelanggaran memungkinkan masyarakat, media, lembaga pengawas, penegak hukum, dan pengadilan menguji apakah kewenangan digunakan untuk tujuan yang sah.

C. Pengawasan yang lemah mengubah risiko tata kelola menjadi kerusakan nyata

Risiko korupsi dan kerusakan tidak lahir hanya pada saat izin diterbitkan. Ia dapat tumbuh setelah kegiatan berjalan apabila pelaporan tidak diverifikasi, inspeksi tidak memadai, pengaduan diabaikan, pelanggaran tidak ditindak, atau sanksi tidak menciptakan koreksi. Di titik ini, pembiaran administratif menjadi penting: negara mungkin secara formal memiliki instrumen pengawasan, tetapi perlindungan publik gagal apabila instrumen tersebut tidak digunakan secara efektif.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Nomor 6 Tahun 2026 tentang Pengawasan dan Sanksi Administratif Bidang Lingkungan Hidup menggambarkan bahwa pengawasan lingkungan merupakan fungsi yang konkret: mencakup perencanaan, pengawasan reguler dan insidental, pemeriksaan ketaatan, pengelolaan pengaduan, laporan hasil pengawasan, pengunggahan melalui Sistem OSS, pengambilalihan pengawasan dalam kondisi tertentu, dan pengenaan sanksi administratif termasuk pembekuan atau pencabutan perizinan berusaha/persetujuan pemerintah. Keberadaan instrumen tersebut memperlihatkan bahwa hukum tidak memandang pengawasan sebagai pilihan sukarela.

Dengan demikian, bila fakta perkara menunjukkan adanya informasi mengenai pelanggaran atau ancaman lingkungan, pertanyaan yuridisnya tidak cukup dijawab dengan menunjukkan bahwa “pernah ada pengawasan”. Majelis Hakim perlu menilai apakah pengawasan tersebut tepat waktu, didasarkan pada data yang cukup, menjangkau seluruh kewajiban yang relevan, ditindaklanjuti, dan efektif mengendalikan dampak.

D. Dampak pada masyarakat harus dibaca sebagai akibat akhir dari rantai tata kelola

Dalam perkara lingkungan, kerugian publik sering muncul setelah rangkaian keputusan dan kelalaian yang panjang. Kerusakan tutupan hutan dapat meningkatkan tekanan terhadap fungsi ekologis; perubahan penggunaan lahan dapat mengurangi akses masyarakat terhadap sumber air dan sumber penghidupan; aktivitas pertambangan dan perkebunan dapat memicu konflik ruang; ketidakpatuhan terhadap kewajiban lingkungan dapat menurunkan kualitas air, tanah, dan ekosistem; serta kerusakan bentang alam dapat memperbesar kerentanan terhadap bencana ekologis.

Amicus Curiae ini tidak menyatakan bahwa seluruh bencana atau kerugian sosial selalu disebabkan oleh korupsi. Hubungan kausal setiap dampak harus dibuktikan berdasarkan fakta dan bukti ilmiah. Namun, riset TI Indonesia menunjukkan bahwa lemahnya tata kelola dan pengawasan meningkatkan kemungkinan pelanggaran tidak terdeteksi atau tidak terkoreksi. Karena itu, ketika kerusakan telah terjadi atau ancaman serius telah diketahui, pengadilan perlu menilai apakah negara telah menggunakan seluruh instrumen yang secara hukum tersedia untuk mencegah, menghentikan, dan memulihkan kerusakan.

V. SENTRALISASI ARSITEKTUR PERIZINAN MENINGKATKAN RELEVANSI PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH PUSAT

A. Sentralisasi yang relevan adalah konsentrasi fungsi normatif, sistem, data, dan kewenangan strategis

TI Indonesia berpandangan bahwa istilah “sentralisasi perizinan” perlu digunakan secara presisi. Tidak seluruh kewenangan penerbitan izin berada secara eksklusif pada Pemerintah Pusat; peraturan tetap membagi pelaksanaan kewenangan tertentu kepada kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan otoritas lain sesuai sektor dan tingkat risiko. Namun, reformasi perizinan berbasis risiko telah mengonsolidasikan fungsi yang sangat penting pada tingkat nasional: kerangka PBBR, norma, standar, prosedur dan kriteria, Sistem OSS, interoperabilitas layanan, evaluasi, reformasi kebijakan, dan sebagian kewenangan pengawasan serta sanksi.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 menempatkan Sistem OSS sebagai infrastruktur nasional penyelenggaraan PBBR. Implementasi PP tersebut juga melibatkan secara langsung kementerian-kementerian teknis, termasuk Kementerian

ATR/BPN, Kementerian Kehutanan, dan Kementerian Lingkungan Hidup, dalam penyesuaian proses pada OSS. Dengan demikian, meskipun kewenangan operasional tertentu tetap tersebar, Pemerintah Pusat memegang posisi strategis dalam desain, standarisasi, integrasi, dan kendali atas arsitektur perizinan nasional.

> *Yang relevan bagi perkara a quo bukan apakah setiap izin diterbitkan di Jakarta, melainkan apakah para pejabat Pemerintah Pusat yang memegang kewenangan normatif, sektoral, pengawasan, data, dan koordinasi telah menggunakan kewenangan tersebut untuk mencegah serta mengoreksi kegagalan tata kelola.*

B. Konsentrasi kewenangan harus diikuti konsentrasi akuntabilitas

Sentralisasi dapat memiliki tujuan yang sah, antara lain harmonisasi standar, kepastian hukum, integrasi data, dan penyederhanaan prosedur. Namun dari perspektif antikorupsi, konsentrasi kewenangan selalu membawa kebutuhan kontrol yang lebih kuat. Ketika titik keputusan menjadi lebih terpusat, risiko juga dapat terkonsentrasi apabila transparansi, audit, verifikasi, pencegahan konflik kepentingan, dan pengawasan publik tidak mengikutinya.

Prinsip yang perlu ditegaskan adalah bahwa pemerintah tidak dapat mengambil manfaat kelembagaan dari konsolidasi kewenangan tetapi mendistribusikan tanggung jawab ketika muncul dampak. Apabila desain kebijakan nasional menentukan syarat perizinan, mengintegrasikan data, menetapkan mekanisme pengawasan, atau memberikan kewenangan pengambilalihan dan sanksi kepada pejabat pusat, maka pejabat pusat juga harus dapat dimintai pertanggungjawaban mengenai apakah instrumen-instrumen tersebut digunakan sebagaimana mestinya.

Dalam konteks perkara a quo, hal ini relevan bagi ketiga Tergugat. Menteri Lingkungan Hidup memegang fungsi pengendalian dan pengawasan lingkungan sesuai kewenangannya; Menteri Kehutanan memegang kewenangan strategis atas kawasan hutan dan pengelolaannya; sedangkan Menteri Agraria dan Tata Ruang memegang fungsi pertanahan dan penataan ruang. Ketiga rezim tersebut sering beririsan pada objek fisik yang sama. Karena itu, kegagalan koordinasi dan ketidaksinkronan data di antara rezim tersebut tidak boleh berujung pada kekosongan perlindungan bagi masyarakat dan lingkungan.

C. Pergeseran dari desentralisasi menuju konsolidasi nasional tidak menghapus pelajaran mengenai lemahnya pengawasan

Riset TI Indonesia 2023 mencatat bahwa pada periode desentralisasi perizinan pertambangan, penerbitan IUP dalam jumlah besar di daerah tidak selalu disertai kapasitas pengawasan yang memadai. Pelajaran ini tidak berarti bahwa sentralisasi otomatis menyelesaikan persoalan. Ia justru menunjukkan bahwa dimanapun kewenangan ditempatkan, pengawasan harus mengikuti skala dan kompleksitas kewenangan tersebut.

Ketika fungsi perizinan kemudian semakin dikonsolidasikan melalui kebijakan nasional dan OSS, risiko yang sebelumnya tersebar dapat berubah bentuk. Masalah dapat berpindah dari banyak titik penerbitan izin ke kualitas data terpusat, ketepatan verifikasi, koordinasi kementerian, konsistensi standar, atau kemampuan pusat mendeteksi pelanggaran di wilayah yang jauh dari pusat pengambilan keputusan. Oleh karena itu, konsolidasi kewenangan harus disertai mekanisme pengawasan yang mampu menjangkau kondisi faktual di lapangan dan responsif terhadap laporan masyarakat.

VI. KERANGKA HUKUM: PEMBIARAN PEMERINTAH DAPAT DIUJI DAN AUPB MEMBERIKAN STANDAR SUBSTANTIF

A. Citizen Lawsuit lingkungan secara eksplisit mencakup pembiaran dan tidak dilaksanakannya kewajiban hukum

PERMA Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup berstatus berlaku dan memberikan landasan eksplisit bagi Gugatan Warga Negara di peradilan tata usaha negara. Pasal 10 memberikan hak kepada warga negara untuk menggugat atas nama kepentingan umum terhadap pemerintah, lembaga negara, dan/atau pihak swasta yang melaksanakan urusan pemerintahan dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum. Pasal 11 lebih lanjut menegaskan bahwa objek gugatan berupa pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum dan didahului notifikasi sesuai ketentuan.

Pengaturan tersebut penting karena menegaskan bahwa hukum administrasi tidak hanya mengawasi tindakan aktif pemerintah. Dalam keadaan tertentu, kegagalan untuk bertindak merupakan persoalan hukum ketika peraturan perundang-undangan

meletakkan kewajiban positif pada pejabat. Karena itu, pertanyaan sentral perkara a quo seharusnya bukan hanya "apa yang telah dilakukan pemerintah", melainkan juga "apa yang secara hukum wajib dilakukan, kapan kewajiban itu harus dilaksanakan, dan apakah tindakan yang diambil cukup untuk memenuhi kewajiban tersebut".

B. AUPB mengharuskan penggunaan kewenangan yang cermat, terbuka, tidak menyalahgunakan kewenangan, dan berorientasi pada kepentingan umum

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mewajibkan setiap keputusan dan/atau tindakan didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan AUPB. Pasal 10 mencakup asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. PERMA Nomor 1 Tahun 2023 Pasal 26 kemudian secara spesifik menyatakan bahwa keabsahan keputusan dan/atau tindakan administrasi dalam perkara lingkungan dapat diuji menggunakan peraturan perundang-undangan, AUPB, dan ketentuan hak asasi manusia.

Dalam konteks tata kelola perizinan, asas kecermatan menuntut keputusan berbasis data yang valid, terverifikasi, dan mempertimbangkan dampak. Asas keterbukaan menuntut akses publik terhadap informasi yang dibutuhkan untuk mengawasi proses. Asas ketidakberpihakan dan larangan penyalahgunaan kewenangan menuntut pemerintah mengelola potensi konflik kepentingan. Asas kepentingan umum menuntut pertimbangan keselamatan, kualitas lingkungan, dan penghidupan masyarakat, bukan semata-mata kelancaran kegiatan usaha.

Dengan demikian, sistem perizinan yang formalnya tersedia tetapi datanya tidak terverifikasi, hasil pengawasannya tidak terbuka, laporan masyarakat tidak ditindaklanjuti, atau koordinasi sektoralnya gagal dapat tetap menimbulkan persoalan AUPB. Pengujian oleh pengadilan perlu melihat substansi penyelenggaraan kewenangan, bukan hanya keberadaan prosedur di atas kertas.

C. Tata kelola pemerintahan yang baik adalah asas hukum lingkungan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memasukkan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai salah satu

asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Penjelasannya menyebut bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. Pasal 65 juga menjamin hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta akses informasi, partisipasi, dan keadilan.

Ketentuan tersebut membuat transparansi dan akuntabilitas bukan sekadar preferensi kebijakan TI Indonesia, tetapi bagian dari standar hukum lingkungan. Temuan riset mengenai ketertutupan izin, akses HGU, kualitas data pemilik manfaat, dan lemahnya pengawasan menjadi relevan karena seluruhnya berkaitan dengan kemampuan negara memenuhi asas tata kelola pemerintahan yang baik.

D. Asas kehati-hatian menempatkan pencegahan diatas sikap menunggu kerusakan menjadi pasti

PERMA Nomor 1 Tahun 2023 Pasal 27 mewajibkan hakim menerapkan asas kehati-hatian ketika terdapat ketidakpastian bukti ilmiah, dengan mempertimbangkan ancaman serius yang berpotensi tidak dapat dipulihkan, ketidakpastian ilmiah mengenai kausalitas, dan prioritas tindakan pencegahan. Prinsip ini sangat penting dalam perkara yang mempertemukan izin, perubahan bentang alam, kawasan hutan, penggunaan tanah, dan keselamatan masyarakat.

Bagi pemerintah, prinsip yang sama mengandung konsekuensi bahwa ketidakpastian tidak selalu membenarkan sikap menunggu. Apabila terdapat informasi yang cukup mengenai ancaman serius, fungsi pengawasan harus digunakan untuk memeriksa, mengendalikan, dan mencegah sebelum dampak menjadi tidak dapat dipulihkan. Dalam konteks Amicus Curiae ini, risiko korupsi dan kelemahan data membuat prinsip kehati-hatian semakin relevan, karena ketidakpastian dapat berasal bukan hanya dari kompleksitas ilmiah, tetapi juga dari asimetri informasi dan kualitas tata kelola.

VII. FRAGMENTASI KEWENANGAN TIDAK BOLEH MENJADI FRAGMENTASI TANGGUNG JAWAB

A. Persoalan lingkungan, kehutanan, pertanahan, dan tata ruang sering berada pada ruang yang sama, meskipun dikelola melalui rezim yang berbeda

Pengelolaan sumber daya alam pada praktiknya tidak berlangsung dalam batas-batas sektoral yang terpisah. Satu bidang tanah dapat pada saat yang sama memiliki status pertanahan tertentu, berada di dalam atau beririsan dengan kawasan hutan, tunduk pada rencana tata ruang, menjadi lokasi kegiatan usaha, serta menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup dan masyarakat di sekitarnya. Namun, informasi dan kewenangan atas berbagai aspek tersebut dikelola melalui rezim hukum, institusi, serta basis data yang berbeda.

Kondisi tersebut menimbulkan tantangan tata kelola yang nyata. Keputusan yang secara administratif berada dalam kewenangan satu kementerian dapat mempunyai konsekuensi terhadap kewenangan kementerian lainnya. Persetujuan mengenai penggunaan atau penguasaan tanah, misalnya, tidak dapat dilepaskan dari status kawasan hutan, kesesuaian tata ruang, persetujuan lingkungan, maupun kondisi faktual pemanfaatan ruang di lapangan. Karena itu, kualitas perlindungan terhadap kepentingan publik sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk mengintegrasikan informasi, melakukan verifikasi silang, berkoordinasi, dan mengambil tindakan lintas sektor ketika satu kegiatan bersinggungan dengan beberapa rezim hukum sekaligus.
Temuan Forest Watch Indonesia dan TI Indonesia mengenai tata kelola perkebunan kelapa sawit menggambarkan persoalan tersebut secara konkret. Kajian tersebut menunjukkan adanya persoalan tumpang tindih konsesi, relasi antara proses pelepasan kawasan hutan dan penguasaan tanah untuk perkebunan, ketidaklengkapan keterbukaan informasi mengenai lokasi dan pemegang hak, serta kebutuhan untuk memperkuat transparansi dan integrasi data dalam pengelolaan kawasan hutan (Forest Watch Indonesia dan Transparency International Indonesia, *Transparansi dan Potensi Korupsi Sektor Kehutanan: Dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Kelapa Sawit*, 2025). Kajian tersebut menegaskan bahwa kelemahan pada satu tahapan tata kelola dapat berkelindan dengan persoalan pada tahapan dan rezim hukum lainnya.

Temuan tersebut mempunyai arti penting bagi perkara *a quo*. Ketika objek yang sama bersinggungan dengan kewenangan lingkungan hidup, kehutanan, pertanahan, dan tata ruang, masing-masing instansi tidak dapat memahami pelaksanaan kewenangannya secara terisolasi dari kondisi dan kewenangan sektoral lainnya. Dengan demikian, fragmentasi administrasi tidak seharusnya menghasilkan fragmentasi pemahaman

terhadap suatu persoalan. Setiap instansi tetap bertindak dalam batas kewenangannya masing-masing, tetapi pelaksanaan kewenangan tersebut harus mempertimbangkan bahwa dampak kegiatan terhadap ruang, lingkungan hidup, dan masyarakat tidak mengikuti batas-batas organisasi pemerintahan.

B. Pembagian kewenangan mewajibkan koordinasi, bukan menjadi dasar untuk saling melepaskan tanggung jawab

Hukum administrasi pemerintahan telah mengantisipasi kemungkinan munculnya persoalan akibat pembagian kewenangan antar lembaga. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara tegas mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk mencegah terjadinya sengketa kewenangan. Apabila sengketa kewenangan terjadi di lingkungan pemerintahan, penyelesaiannya dilakukan melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan. Ketentuan tersebut mencerminkan prinsip yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemerintahan: pembagian fungsi dan kewenangan merupakan cara negara mengorganisasi pelaksanaan tugas pemerintahan, bukan alasan untuk menciptakan kekosongan perlindungan bagi warga negara.

Dalam konteks persoalan lingkungan dan sumber daya alam, suatu kementerian dapat menemukan fakta atau pelanggaran yang penyelesaiannya membutuhkan penggunaan kewenangan kementerian lain. Dalam keadaan demikian, kewajiban tata kelola yang baik tidak berhenti pada pernyataan bahwa persoalan tersebut berada di luar kewenangan sektoralnya. Pejabat yang menerima informasi tetap perlu melakukan langkah sesuai kewenangannya, termasuk melakukan verifikasi, meneruskan informasi kepada instansi yang berwenang, melakukan koordinasi, atau mengambil tindakan administratif yang memang berada dalam ruang kewenangannya.

Hal ini semakin relevan dalam perkara a quo karena para Tergugat berada pada tingkat Pemerintah Pusat dan memegang kewenangan yang berbeda tetapi saling bersinggungan dalam pengelolaan ruang dan sumber daya alam. Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang memiliki mandat sektoral masing-masing. Namun, ketika satu persoalan konkret berada pada persinggungan ketiga bidang tersebut, pembagian tugas antar kementerian tidak

semestinya menghasilkan keadaan di mana setiap institusi hanya melihat sebagian persoalan, sementara tidak ada institusi yang memastikan bahwa persoalan tersebut ditangani secara utuh sesuai hukum.

Karena itu, TI Indonesia berpandangan bahwa kompleksitas kewenangan merupakan alasan untuk memperkuat koordinasi, bukan alasan untuk mengurangi pertanggungjawaban. Koordinasi dalam konteks ini juga tidak cukup dimaknai sebatas penyelenggaraan rapat atau pertukaran surat. Koordinasi harus dibaca dari fungsinya: memastikan informasi berpindah kepada instansi yang tepat, kewenangan yang tersedia benar-benar digunakan, serta tidak terdapat persoalan publik yang dibiarkan hanya karena berada di antara batas-batas kewenangan beberapa instansi.

C. Pengadilan perlu menguji rantai respons pemerintah

Dalam menilai apakah terjadi pembiaran, Majelis Hakim dapat melihat rantai respons pemerintah secara menyeluruh: kapan informasi mengenai ancaman atau pelanggaran pertama kali diketahui; instansi mana yang menerima informasi tersebut; apakah informasi diverifikasi; apakah pengawasan dilakukan; apakah hasilnya dibagikan kepada instansi terkait; apakah sanksi atau tindakan korektif diberikan; apakah pelaksanaan sanksi dipantau; dan apakah kondisi lingkungan serta masyarakat setelah intervensi pemerintah benar-benar membaik.

Pendekatan berbasis rantai respons penting untuk menghindari formalisme. Surat, rapat, atau inspeksi tidak selalu identik dengan terpenuhinya kewajiban apabila tidak menghasilkan tindak lanjut yang diwajibkan hukum. Sebaliknya, pengadilan juga harus tetap menilai ruang diskresi secara proporsional dan tidak menggantikan pilihan teknis pemerintah apabila hukum memang memberikan beberapa opsi yang sama-sama sah. Yang diuji adalah legalitas, kecermatan, rasionalitas, keterbukaan, dan efektivitas pemenuhan kewajiban, bukan preferensi kebijakan hakim.

VIII. RISIKO KORUPSI RELEVAN DALAM PERKARA ADMINISTRASI TANPA HARUS MEMBUKTIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Salah satu kontribusi penting perspektif antikorupsi adalah membedakan “korupsi yang telah terbukti” dengan “risiko korupsi”. Korupsi yang telah terbukti memerlukan

pembuktian unsur pidana. Risiko korupsi adalah kondisi kelembagaan yang meningkatkan peluang terjadinya penyalahgunaan kepentingan publik: ketertutupan informasi, konsentrasi diskresi tanpa kontrol, konflik kepentingan, lemahnya verifikasi data, ketidakjelasan pemilik manfaat, absennya pengawasan, dan tidak efektifnya mekanisme pengaduan.

Perbedaan ini memungkinkan pengadilan menggunakan temuan riset TI Indonesia secara tepat. Majelis tidak perlu dan tidak seharusnya menyimpulkan tindak pidana korupsi dari skor *Transparency in Corporate Reporting*, keberadaan PEPs, atau masalah keterbukaan HGU. Namun, temuan tersebut dapat menjadi konteks untuk memahami mengapa standar AUPB harus diterapkan secara ketat pada keputusan dan tindakan di sektor sumber daya alam. Sektor dengan risiko konflik kepentingan dan asimetri informasi tinggi memerlukan jejak keputusan yang lebih kuat, verifikasi yang lebih serius, dan keterbukaan yang lebih luas.

Pendekatan ini juga sejalan dengan pencegahan korupsi modern. Tujuan tata kelola antikorupsi bukan hanya menghukum setelah suap atau kerugian negara terjadi, tetapi menutup celah yang memungkinkan penyalahgunaan. Dalam perizinan sumber daya alam, mekanisme pencegahan tersebut antara lain berupa keterbukaan data izin dan hak, verifikasi pemilik manfaat, deklarasi serta mitigasi konflik kepentingan, audit trail keputusan, pengawasan berbasis risiko, akses pengaduan, dan sanksi yang efektif.

Keterbukaan hasil pengawasan merupakan instrumen pencegahan korupsi dan akuntabilitas publik

Dalam sektor sumber daya alam, hasil pengawasan tidak seharusnya menjadi ruang informasi yang hanya diketahui oleh pejabat dan badan usaha yang diawasi. Keterbatasan akses terhadap hasil pemeriksaan, temuan ketidakpatuhan, tindakan korektif, dan sanksi memperbesar asimetri informasi antara pemerintah, korporasi, dan masyarakat. Kondisi tersebut mengurangi kemampuan publik untuk melakukan pemeriksaan silang atas penggunaan kewenangan dan dapat menyulitkan deteksi dini terhadap konflik kepentingan, penyalahgunaan kewenangan, maupun risiko korupsi lainnya.

Keterbukaan tidak berarti seluruh informasi harus diumumkan tanpa batas. Informasi yang sah dikecualikan tetap tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, informasi yang secara hukum terbuka mengenai objek pengawasan, dasar pemeriksaan, hasil ketaatan, tindakan administratif, dan tindak lanjut perlu tersedia secara memadai agar masyarakat dapat mengetahui apakah kewenangan pengawasan benar-benar digunakan dan apakah pelanggaran ditangani secara konsisten.

Dalam perkara a quo, prinsip ini relevan apabila petitum atau fakta persidangan berkaitan dengan keterbukaan hasil pengawasan dan audit kepatuhan. Dari perspektif TI Indonesia, keterbukaan tersebut bukan semata persoalan publikasi, melainkan bagian dari kontrol antikorupsi: ia membentuk jejak pertanggungjawaban, memungkinkan pengawasan eksternal, dan mengurangi ruang bagi keputusan pengawasan yang tidak dapat diuji publik.

IX. DAMPAK TERHADAP MASYARAKAT DAN LINGKUNGAN HARUS MENJADI UKURAN EFEKTIVITAS PENGAWASAN

A. Dampak tata kelola yang buruk tidak berhenti pada administrasi, tetapi sampai pada keselamatan dan penghidupan masyarakat

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dipenuhi hanya dengan keberadaan regulasi. Hak tersebut menuntut hasil penyelenggaraan pemerintahan yang mampu menjaga kualitas lingkungan dan mencegah masyarakat menanggung beban yang seharusnya dapat dicegah. Karena itu, efektivitas pengawasan perlu dilihat dari kemampuan pemerintah mengubah perilaku tidak patuh, menghentikan ancaman, memulihkan kerusakan, dan melindungi masyarakat terdampak.

Riset TI Indonesia di Takalar memperlihatkan bagaimana pengelolaan sumber daya yang tidak transparan dapat mengancam komunitas yang menggantungkan hidup pada ruang pesisir. Hasil Penilaian terhadap Perusahaan Tambang menunjukkan minimnya keterbukaan perusahaan mengenai identifikasi dampak, pengaduan, dan remediasi. Kajian kehutanan menunjukkan konflik agraria dan ketimpangan akses yang menyertai ekspansi konsesi. Pola lintas sektor ini menegaskan bahwa masyarakat sering menjadi pihak yang paling sedikit menguasai informasi namun paling besar menanggung konsekuensi.

B. Bencana hidrometeorologi perlu dipahami dalam relasi antara bahaya alam, kerentanan, dan tata kelola lingkungan

TI Indonesia memandang bahwa banjir dan tanah longsor tidak tepat dipahami semata-mata sebagai peristiwa "alamiah" yang berdiri sendiri dari kondisi sosial-ekologis tempat bencana terjadi. Terminologi Sendai Framework dari United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) menjelaskan bahwa risiko bencana terbentuk melalui interaksi antara bahaya, paparan, kerentanan, dan kapasitas. UNDRR juga mengakui bahwa sejumlah bahaya bersifat sosio natural (socio natural), yaitu berhubungan dengan kombinasi faktor alam dan antropogenik, termasuk degradasi lingkungan dan perubahan iklim. Pendekatan tersebut sejalan dengan literatur klasik O'Keefe, Westgate, dan Wisner yang sejak 1976 mengingatkan bahwa dampak bencana tidak dapat dilepaskan dari kondisi kerentanan sosial-ekonomi dan pilihan pembangunan.

Informasi resmi mengenai banjir dan longsor di Aceh, Sumatera Utara, dan Sumatera Barat pada akhir November 2025 menunjukkan pentingnya membaca kedua dimensi tersebut secara bersamaan. BMKG mencatat bahwa Siklon Tropis Senyar dan dinamika atmosfer pada 25–27 November 2025 meningkatkan intensitas curah hujan hingga kategori ekstrem di sejumlah wilayah di ketiga provinsi. Pada saat yang sama, Kementerian Kehutanan menyatakan bahwa dampak banjir di Aceh dan Sumatera Utara diperparah oleh perubahan tutupan lahan yang tidak sesuai dengan fungsi kawasan hutan; dalam evaluasi pasca bencana di Sumatera, Kementerian Kehutanan juga mengidentifikasi 218 titik banjir di 57 daerah aliran sungai (DAS) dan menempatkan perubahan tutupan lahan serta sekitar 464 ribu hektare lahan kritis sebagai fokus penanganan.

Temuan resmi tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa seluruh dampak bencana dalam perkara a quo disebabkan oleh tindakan atau pembiaran Para Tergugat. Hubungan kausal terhadap objek sengketa tetap harus dibuktikan melalui fakta persidangan dan bukti ilmiah. Namun, informasi tersebut menunjukkan bahwa pengujian tidak seharusnya berhenti pada faktor meteorologis. Apabila bukti menunjukkan bahwa degradasi DAS, perubahan tutupan lahan, ketidaksesuaian pemanfaatan ruang, atau kegiatan ekstraktif memperbesar kerentanan dan dampak bencana, maka kualitas

perizinan, pengawasan, pengendalian, serta respons pemerintah menjadi relevan untuk dinilai.

Dalam kerangka hukum lingkungan, relevansi tersebut diperkuat oleh asas kehati-hatian. Ketidakpastian mengenai besarnya kontribusi masing-masing faktor tidak selalu membenarkan sikap menunggu apabila terdapat ancaman serius atau potensi kerusakan yang sulit dipulihkan. Karena itu, pertanyaan yang relevan bagi perkara a quo adalah apakah Para Tergugat, sesuai kewenangannya masing-masing, telah menggunakan instrumen pencegahan, pengawasan, pengendalian pemanfaatan ruang, perlindungan hutan dan DAS, penegakan hukum, serta koordinasi lintas sektor secara cermat dan tepat waktu setelah risiko diketahui atau sepatutnya diketahui.

Dengan pendekatan ini, konsep bahaya sosio natural digunakan bukan untuk menghapus faktor alam atau menetapkan kesalahan Para Tergugat terlebih dahulu, melainkan untuk memastikan bahwa peran tata kelola dalam membentuk atau memperbesar risiko tidak luput dari pengujian. Bencana menjadi konteks untuk menilai apakah kewenangan negara telah digunakan untuk mengurangi kerentanan dan mencegah dampak yang secara hukum dapat dan seharusnya dikendalikan.

X. IMPLIKASI BAGI PEMERIKSAAN PERKARA A QUO

Berdasarkan temuan empiris dan kerangka hukum di atas, TI Indonesia memandang beberapa pertanyaan berikut relevan untuk dipertimbangkan Majelis Hakim dalam menilai apakah para Tergugat telah memenuhi kewajiban hukumnya. Pertanyaan ini bukan asumsi mengenai fakta perkara, melainkan parameter tata kelola yang dapat diuji terhadap alat bukti yang diajukan para pihak.

A. Kewajiban yang relevan untuk dinilai terhadap Tergugat I - Menteri Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menempatkan pengawasan sebagai kewajiban, bukan pilihan. Pasal 71 dan Pasal 72 mewajibkan Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai kewenangannya melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Dalam struktur kelembagaan saat ini, Perpres Nomor 182 Tahun 2024 juga menempatkan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan serta penegakan hukum lingkungan sebagai fungsi Kementerian Lingkungan Hidup. Permen LH/BPLH

Nomor 6 Tahun 2026 selanjutnya mengatur pengawasan reguler dan insidental, pemeriksaan ketaatan, pengelolaan pengaduan, laporan hasil pengawasan, pengambilalihan pengawasan dalam kondisi tertentu, sanksi administratif, dan pemulihan fungsi lingkungan.

Karena itu, yang relevan untuk dinilai bukan apakah Tergugat I secara abstrak memiliki fungsi lingkungan hidup, melainkan apakah kewenangan pengawasan yang terkait dengan objek perkara telah digunakan secara tepat waktu, berbasis informasi yang memadai, ditindaklanjuti ketika ditemukan ketidakpatuhan, dan dikoordinasikan dengan kementerian lain ketika sumber masalah berada pada kawasan hutan, penggunaan tanah, atau pemanfaatan ruang.

B. Kewajiban yang relevan untuk dinilai terhadap Tergugat II - Menteri Kehutanan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan. Pasal 60 sampai dengan Pasal 63 menempatkan pengawasan pada kegiatan pemantauan, meminta keterangan, dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pengurusan, pengelolaan, dan pemanfaatan hutan. Perpres Nomor 175 Tahun 2024 juga menempatkan peningkatan daya dukung DAS dan rehabilitasi hutan, pengelolaan hutan lestari, perlindungan, serta penegakan hukum kehutanan sebagai fungsi Kementerian Kehutanan.

Dalam perkara yang berkaitan dengan DAS, perubahan tutupan lahan, kawasan hutan, atau kegiatan berizin di dalam dan sekitar kawasan hutan, Majelis Hakim karena itu dapat menilai apakah Tergugat II telah melakukan pemantauan dan pemeriksaan yang memadai; menggunakan data tutupan lahan dan kondisi DAS secara aktif; menindaklanjuti indikasi pelanggaran sesuai kewenangan; serta menghubungkan fungsi pengawasan kehutanan dengan kebutuhan rehabilitasi, perlindungan, dan penegakan hukum.

C. Kewajiban yang relevan untuk dinilai terhadap Tergugat III - Menteri Agraria dan Tata Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur pengawasan penataan ruang melalui pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Pasal

55 dan Pasal 56 menempatkan pengawasan pada pemeriksaan kesesuaian penyelenggaraan penataan ruang dengan ketentuan hukum serta kewajiban mengambil langkah penyelesaian apabila ditemukan penyimpangan administratif. Perpres Nomor 176 Tahun 2024 menempatkan pengendalian dan penertiban tanah dan ruang sebagai fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang, termasuk pengendalian pemanfaatan ruang, pengendalian alih fungsi lahan, serta penertiban pemanfaatan ruang.

Karena itu, relevansi kewenangan Tergugat III tidak berhenti pada keberadaan rencana tata ruang atau dokumen kesesuaian pemanfaatan ruang. Pengujian dapat diarahkan pada apakah pemanfaatan ruang pada lokasi yang dipersoalkan sesuai dengan fungsi ruang dan kondisi faktual; apakah informasi mengenai penyimpangan telah dipantau dan dievaluasi; apakah langkah korektif diambil apabila syaratnya terpenuhi; serta apakah data pertanahan dan tata ruang telah dipertukarkan dengan data lingkungan hidup dan kehutanan untuk mencegah tumpang tindih maupun penggunaan ruang yang meningkatkan risiko publik.

D. Parameter untuk menguji rantai respons Para Tergugat

1. Apakah setiap Tergugat dapat menunjukkan kewajiban, kewenangan, dan tindakan konkret yang dilakukan dalam merespons persoalan yang menjadi objek gugatan, termasuk waktu, dasar data, dan hasil tindak lanjutnya?
2. Apakah data pertanahan, tata ruang, kawasan hutan, persetujuan lingkungan, dan perizinan berusaha yang digunakan oleh masing-masing Tergugat konsisten, terverifikasi, dan dipertukarkan secara memadai?
3. Apakah proses pengawasan dilakukan secara aktif, berbasis risiko, tepat waktu, serta menjangkau kondisi faktual di lapangan dan bukan hanya memeriksa kepatuhan administratif dalam sistem?
4. Apakah laporan, pengaduan, atau informasi dari masyarakat telah diperiksa dan ditindaklanjuti dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan?
5. Apakah hasil pengawasan menghasilkan tindakan korektif, sanksi, penghentian, pemulihan, atau koordinasi lebih lanjut ketika syarat hukumnya terpenuhi?

6. Apakah informasi yang secara hukum terbuka—termasuk yang relevan untuk menilai lokasi, pemegang hak/izin, status kawasan, dan hasil pengawasan—dapat diakses publik dengan cukup sehingga memungkinkan pengawasan eksternal?
7. Apakah terdapat mekanisme pencegahan dan pengelolaan konflik kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, terutama pada sektor yang mempunyai keterpaparan tinggi terhadap PEPs dan kepentingan ekonomi-politik?
8. Apakah pembagian kewenangan antar instansi telah dikoordinasikan sehingga tidak menciptakan kekosongan tanggung jawab atau situasi di mana setiap instansi menganggap persoalan berada di luar kewenangannya?
9. Apakah tindakan pemerintah secara substantif mampu mencegah atau mengurangi dampak terhadap masyarakat dan lingkungan, atau hanya memenuhi formalitas administratif tanpa koreksi terhadap kondisi yang dipersoalkan?

XI. ARAH PEMULIHAN: PUTUSAN PERLU MENGHUBUNGKAN KEWAJIBAN, PENGAWASAN, TRANSPARANSI, DAN HASIL

PERMA Nomor 1 Tahun 2023 memberikan ruang bagi tuntutan Gugatan Warga Negara berupa pelaksanaan atau tidak dilaksanakannya tindakan administrasi tertentu, pelaksanaan penegakan hukum tertentu, serta pembentukan kebijakan tertentu. Kerangka ini memungkinkan pengadilan merumuskan pemulihan yang tidak berhenti pada pernyataan deklaratif apabila pembiaran atau pelanggaran kewajiban terbukti.

Dari perspektif tata kelola antikorupsi dan perlindungan lingkungan, pemulihan yang efektif sebaiknya memiliki empat karakter. Pertama, spesifik: kewajiban masing-masing Tergugat harus dapat diidentifikasi. Kedua, terukur: terdapat keluaran dan jangka waktu yang dapat dinilai. Ketiga, transparan: pelaksanaan dapat dipantau oleh publik sepanjang tidak termasuk informasi yang sah dikecualikan. Keempat, terkoordinasi: apabila pemulihan memerlukan lebih dari satu kementerian, putusan tidak boleh membiarkan setiap instansi bergerak sendiri-sendiri.

Tanpa mendahului petitum dan pembuktian perkara a quo, bentuk tindakan yang secara prinsip dapat relevan apabila didukung fakta perkara antara lain: verifikasi terpadu status izin, kawasan hutan, hak atas tanah dan tata ruang; pemeriksaan kepatuhan lingkungan; penegakan sanksi administratif sesuai temuan; pemulihan fungsi lingkungan; pembukaan informasi publik yang diwajibkan hukum; integrasi dan rekonsiliasi data antarinstansi; mekanisme pengaduan dan pelibatan masyarakat terdampak; serta pelaporan berkala pelaksanaan tindakan korektif.

Pemulihan demikian tidak berarti pengadilan mengambil alih fungsi eksekutif. Pengadilan menetapkan kewajiban hukum, standar, hasil minimum, dan batas waktu; sedangkan pilihan teknis pelaksanaan tetap berada pada pejabat yang berwenang sepanjang sesuai peraturan perundang-undangan, AUPB, dan tujuan perlindungan lingkungan.

XII. KESIMPULAN

1. Riset TI Indonesia menunjukkan hubungan yang konsisten antara kelemahan tata kelola perizinan, rendahnya transparansi, paparan konflik kepentingan, lemahnya verifikasi data, dan tidak efektifnya pengawasan dengan meningkatnya risiko korupsi serta dampak sosial-lingkungan di sektor sumber daya alam.
2. Perizinan tidak dapat dipisahkan dari pengawasan. Negara yang memberikan legalitas bagi kegiatan beresiko juga berkewajiban memastikan ketaatan, menindak pelanggaran, dan melakukan pemulihan. Pengawasan yang hanya formal tanpa tindak lanjut tidak memenuhi fungsi pengendalian yang menjadi tujuan perizinan.
3. Konsolidasi arsitektur perizinan melalui sistem nasional dan penguatan peran Pemerintah Pusat membuat pertanggungjawaban pemerintah pusat semakin relevan. Tidak semua izin tersentralisasi, tetapi fungsi normatif, standarisasi, integrasi sistem/data, dan kewenangan strategis yang terpusat menuntut akuntabilitas yang sepadan.
4. Fragmentasi kewenangan antara lingkungan hidup, kehutanan, pertanahan, dan tata ruang tidak boleh berubah menjadi fragmentasi tanggung jawab. Koordinasi adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik, terutama ketika objek fisik dan dampaknya saling beririsan.

5. Risiko korupsi relevan bagi perkara administrasi tanpa harus dibaca sebagai tuduhan bahwa para Tergugat melakukan tindak pidana. Risiko tersebut menjelaskan mengapa asas kecermatan, keterbukaan, ketidakberpihakan, larangan penyalahgunaan kewenangan, dan kepentingan umum harus diuji secara substantif.
6. PERMA Nomor 1 Tahun 2023 secara eksplisit memungkinkan Gugatan Warga Negara atas pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum. Karena itu, pengadilan dapat menilai bukan hanya apakah pemerintah pernah melakukan tindakan, tetapi apakah tindakan tersebut efektif memenuhi kewajiban hukum dan mencegah kerugian publik.
7. Bencana hidrometeorologi akhir November 2025 perlu dipahami secara hati-hati sebagai hasil interaksi antara bahaya meteorologis, kondisi ekologis, paparan, kerentanan, dan kapasitas. Informasi resmi mengenai curah hujan ekstrim serta perubahan tutupan lahan dan kondisi DAS memberikan alasan bagi Majelis Hakim untuk memeriksa apakah fungsi pencegahan, pengawasan, pengendalian ruang, perlindungan hutan dan DAS, serta koordinasi antar kementerian telah dijalankan sesuai kewajiban hukum, tanpa terlebih dahulu mengasumsikan hubungan kausal yang masih harus dibuktikan.
8. Apabila Majelis Hakim menemukan pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, putusan seharusnya memberikan pemulihan yang spesifik, terukur, transparan, dapat dilaksanakan, dan terkoordinasi, sehingga hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat memperoleh perlindungan nyata.

XIII. PERMOHONAN KEPADA MAJELIS HAKIM

Berdasarkan seluruh uraian tersebut, Transparency International Indonesia dengan hormat memohon agar Yang Mulia Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili Perkara Nomor 217/G/LH/2026/PTUN-JKT mempertimbangkan Pendapat Hukum Amicus Curiae ini sebagai salah satu bahan dalam menilai tindakan dan/atau pembiaran para Tergugat.

Secara khusus, TI Indonesia memohon agar pengujian terhadap perkara a quo menempatkan transparansi, akuntabilitas, kecermatan, pencegahan penyalahgunaan kewenangan, efektivitas pengawasan, keterpaduan data, koordinasi antar kementerian, partisipasi publik, dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai standar substantif penyelenggaraan kewenangan pemerintahan.

Apabila berdasarkan seluruh alat bukti dan proses persidangan Majelis Hakim menemukan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, TI Indonesia memohon agar pemulihan yang diperintahkan mampu memastikan kewajiban tersebut benar-benar dijalankan, bukan sekadar dinyatakan, dengan memperhatikan pembagian kewenangan masing-masing Tergugat, prinsip kehati-hatian, kebutuhan transparansi, dan perlindungan masyarakat serta lingkungan.

Demikian Pendapat Hukum Amicus Curiae ini disampaikan. Atas perhatian dan pertimbangan Yang Mulia Majelis Hakim, kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih.

Hormat kami,
TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDONESIA

_____

Dadang Trisasongko
Sekretaris Jenderal

DAFTAR SUMBER UTAMA

A. Riset dan publikasi Transparency International Indonesia

1. Transparency International Indonesia, *Transparency in Corporate Reporting:* Penilaian Perusahaan Tambang di Indonesia, 2024. Laporan menilai 121 perusahaan tambang dan memuat temuan mengenai transparansi program antikorupsi, sosial dan HAM, PEPs, serta pemilik manfaat. Dapat diakses melalui: https://ti.or.id/wp-content/uploads/2024/07/full-report-TRAC-Tambang.pdf
2. Transparency International Indonesia, Laporan Pemilik Manfaat Perusahaan Tambang di Indonesia, 2024. Laporan memuat analisis 120 korporasi pertambangan, kualitas pelaporan pemilik manfaat, dan keterpaparan terhadap PEPs. Ringkasan dan akses laporan: https://ti.or.id/siapa-penguasa-tambang-di-indonesia-laporan-pemilik-manfaat-perusahaan-tambang-di-indonesia/
3. Forest Watch Indonesia dan Transparency International Indonesia, Transparansi dan Potensi Korupsi Sektor Kehutanan: Dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Kelapa Sawit, 2025. Dapat diakses melalui: https://ti.or.id/wp-content/uploads/2025/02/Transparansi-dan-Potensi-Korupsi-Sektor-Kehutanan.pdf
4. Transparency International Indonesia, "Pengawasan Lemah Picu Korupsi Sektor Pertambangan", 15 September 2023. Dapat diakses melalui: https://ti.or.id/wp-content/uploads/2023/12/MACRA-Penilaian-Risiko-Korupsi-Perizinan-Pegawasan-tambang-di-Indonesia-LYTD.pdf
5. Transparency International Indonesia, "Meneroka Praktik Korupsi dan Eksploitasi Lingkungan di Pesisir Takalar, Sulawesi Selatan", 7 Maret 2024. Dapat diakses melalui: https://transparansi.id/2024/03/07/meneroka-praktik-korupsi-dan-eksploitasi-lingkungan-di-pesisir-takalar-sulawesi-selatan/

B. Peraturan perundang-undangan dan sumber hukum

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33.
2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah, khususnya Pasal 9, Pasal 10, Pasal 16, dan ketentuan larangan penyalahgunaan wewenang.
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah, khususnya Pasal 2 dan Pasal 65.
5. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
6. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup, khususnya Pasal 10–16, Pasal 26, dan Pasal 27.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
8. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Nomor 6 Tahun 2026 tentang Pengawasan dan Sanksi Administratif Bidang Lingkungan Hidup.