

Perlindungan Hukum terhadap Hak Masyarakat atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat akibat Kabut Asap Karhutla di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

Nilai Fitri¹, Djifa Triadi M.²

^{1,2} Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

*Penulis Korespondensi: nilafitri@gmail.com, djifatriadim@gmail.com

Abstract. *The haze caused by forest and land fires (karhutla) has repeatedly hit the people of Riau Province and placed the right to a good and healthy living environment, which is guaranteed by Article 28H paragraph (1) of the 1945 Constitution and Article 65 paragraph (1) of Law Number 32 of 2009, in a vulnerable position. This normative legal research uses a statutory approach and a conceptual approach to answer three issues: the regulation of legal protection for these rights, the form of responsibility of the government and parties causing forest and land fires, and the legal remedies available to the community. Legal materials are collected through literature study and analyzed qualitatively with systematic legal reasoning. The results of the study show that the normative framework is quite complete: community rights are constitutionally recognized, land burning is prohibited, and administrative, civil and criminal sanctions are available. The weaknesses lie in the amendment to Article 88 through the job creation regulations which removes the phrase proof without fault (which is now partly answered by Supreme Court Regulation Number 1 of 2023), in the government's obligations which are hampered by the fact that court decisions are not implemented or are canceled through judicial review, and in the choice of lawsuit mechanism which does not always lead to recovery for the victim. This article emphasizes that Article 88, as guided by the Perma, can still protect victims, chart the path of lawsuits according to recovery objectives, and propose strengthening the implementation of decisions.*

Keywords: *legal protection; environmental rights; smog; forest and land fires; Riau Province*

Abstrak. Kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan (karhutla) berulang kali memukul masyarakat Provinsi Riau dan menempatkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang dijamin Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dalam posisi rentan. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menjawab tiga persoalan: pengaturan perlindungan hukum atas hak tersebut, bentuk tanggung jawab pemerintah serta pihak penyebab karhutla, dan upaya hukum yang tersedia bagi masyarakat. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dengan penalaran hukum sistematis. Hasil kajian menunjukkan bahwa kerangka normatifnya cukup lengkap: hak masyarakat diakui secara konstitusional, pembakaran lahan dilarang, dan tersedia sanksi administratif, perdata, serta pidana. Kelemahannya terletak pada perubahan Pasal 88 melalui regulasi cipta kerja yang menghapus frasa pembuktian tanpa kesalahan (yang kini sebagian dijawab oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023), pada kewajiban pemerintah yang terbentur kenyataan putusan pengadilan tidak dijalankan atau dibatalkan melalui peninjauan kembali, dan pada pilihan mekanisme gugatan yang tidak selalu mengarah pada pemulihan korban. Artikel ini menegaskan bahwa Pasal 88, sebagaimana dipedomani Perma tersebut, tetap dapat melindungi korban, memetakan jalur gugatan menurut tujuan pemulihan, dan mengusulkan penguatan pelaksanaan putusan.

Kata kunci: perlindungan hukum; hak atas lingkungan hidup; kabut asap; kebakaran hutan dan lahan; Provinsi Riau

1. LATAR BELAKANG

Pada musim kemarau, sebagian wilayah Sumatra dan Kalimantan menghadapi ancaman kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Provinsi Riau termasuk

wilayah yang berulang kali terdampak. Dalam pemberitaan mengenai karhutla pada 2019, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Riau menyampaikan bahwa kualitas udara di sejumlah wilayah telah mencapai tingkat yang sangat berbahaya serta mengaitkan persoalan karhutla dengan alih fungsi lahan gambut untuk perkebunan (Hukumonline, 2019b). Dampak kabut asap tidak terbatas pada gangguan kesehatan, tetapi juga dapat menghambat kegiatan belajar, transportasi, dan aktivitas ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, karhutla perlu dipahami bukan hanya sebagai persoalan lingkungan, melainkan juga persoalan perlindungan hak masyarakat.

UUD 1945 telah meletakkan dasar perlindungan. Pasal 28H ayat (1) menegaskan hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pelayanan kesehatan, sedangkan Pasal 28I ayat (4) menempatkan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) menurunkan jaminan itu menjadi norma operasional: hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia (Pasal 65 ayat (1)), larangan membuka lahan dengan cara membakar (Pasal 69 ayat (1) huruf h), kewajiban pemulihan (Pasal 54), serta rangkaian gugatan perdata (Pasal 87 sampai Pasal 92).

Meski norma tersedia, hak itu belum terasa terlindungi. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pernah menilai pemerintah lalai melindungi hak masyarakat dalam peristiwa asap dan bahkan menyebut adanya pelanggaran hak asasi secara langsung karena pemerintah tidak bertindak melindungi warga (Hukumonline, 2015b). Satu tahun kemudian, hasil kajian lembaga yang sama mencatat dugaan pengabaian hak atas kesehatan dan penegakan hukum yang diskriminatif (Hukumonline, 2016). Di sisi lain, putusan pengadilan yang memerintahkan pemerintah bertindak ternyata tidak otomatis berujung pada pemulihan. Perkara gugatan warga negara atas karhutla Kalimantan Tengah 2015 dikabulkan di tingkat pertama, banding, dan kasasi, tetapi kemudian dibatalkan melalui peninjauan kembali (Fauzi, 2024).

Permasalahan Hukum

Tiga persoalan hukum mengemuka. Pertama, UU PPLH telah diubah melalui regulasi cipta kerja, dan perubahan itu menyentuh pasal yang selama ini menjadi andalan korban pencemaran, yaitu Pasal 88 tentang tanggung jawab mutlak. Mahkamah Agung

kemudian menerbitkan pedoman penerapannya dalam Perma Nomor 1 Tahun 2023, tetapi belum jelas bagaimana pedoman itu bekerja bagi korban kabut asap. Kedua, kewajiban pemerintah dalam pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan dirumuskan luas, sedangkan ukuran terpenuhinya kewajiban itu masih diperdebatkan di pengadilan. Ketiga, korban asap menghadapi banyak pintu gugatan tanpa petunjuk yang jelas pintu mana yang menghasilkan pemulihan nyata.

Kesenjangan Penelitian dan Kebaruan

Kajian terdahulu yang dapat diverifikasi umumnya berfokus pada satu aspek. Fauzi (2024) menganalisis putusan gugatan warga negara atas karhutla Kalimantan Tengah dan implikasinya terhadap hak gugat pemerintah. Jonaidi dan Wibisana (2020, 2021) mengkaji landasan doktriner dan konsep gugatan pemerintah atas kerugian lingkungan. Perdebatan tentang Pasal 88 pascaregulasi cipta kerja banyak dibahas dalam konteks pencemaran secara umum (Hukumonline, 2020, 2021), sedangkan pedoman tanggung jawab mutlak dalam Perma Nomor 1 Tahun 2023 dikaji sebagai persoalan pembuktian perkara perdata lingkungan pada umumnya (Afinnas, 2024). Belum tampak kajian yang menghubungkan ketiganya dari sudut korban asap di Riau: norma hak, kewajiban pemerintah serta pelaku, dan peta upaya hukum setelah perubahan Pasal 88. Di situlah kebaruan artikel ini, yang secara ringkas dibandingkan pada Tabel 1 di bagian tinjauan pustaka.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan (1) memaparkan pengaturan perlindungan hukum terhadap hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat akibat kabut asap karhutla, (2) menganalisis tanggung jawab pemerintah dan pihak penyebab karhutla, dan (3) memetakan upaya hukum bagi masyarakat untuk memperoleh perlindungan dan pemulihan.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menelaah hukum sebagai kaidah dalam peraturan perundang-undangan, putusan, dan doktrin (Marzuki, 2017). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), dengan menelaah UUD 1945, UU PPLH beserta perubahannya, Perma

Nomor 1 Tahun 2023, dan peraturan sektoral terkait, serta pendekatan konseptual (conceptual approach), dengan menggunakan konsep perlindungan hukum, hak atas lingkungan hidup, tanggung jawab mutlak, dan hak gugat.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang dikutip dalam artikel ini. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal ilmiah, dan bahan hukum tersier berupa kamus serta ensiklopedia hukum sebagai penunjang istilah. Teknik pengumpulan bahan hukum adalah studi kepustakaan. Seluruh bahan dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran sistematis dan gramatikal, kemudian disusun dalam penalaran argumentatif untuk menjawab tiga rumusan masalah. Karena penelitian bersifat normatif, artikel ini tidak memuat data statistik primer; angka yang muncul hanya yang dikutip dari sumber yang disebutkan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Perlindungan Hukum atas Hak Lingkungan Hidup akibat Kabut Asap Karhutla

Landasan konstitusional dan hak asasi manusia. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menjadikan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak konstitusional, dan Pasal 28I ayat (4) membebankan tanggung jawab perlindungannya terutama kepada pemerintah. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memperkuat posisi ini. Penting dicatat bahwa pengadilan tingkat pertama dalam perkara karhutla Kalimantan Tengah menjadikan Pasal 28H UUD 1945, UU Hak Asasi Manusia, dan Pasal 65 ayat (1) UU PPLH sebagai rujukan ketika menilai kelalaian pemerintah (Fauzi, 2024). Dengan kata lain, hak ini bukan sekadar deklarasi; ia pernah dijadikan ukuran dalam putusan.

Norma dalam UU PPLH. Pasal 65 ayat (1) menyebut hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dari sisi larangan, Pasal 69 ayat (1) huruf h melarang pembukaan lahan dengan cara membakar. Dari sisi pengendalian, UU PPLH menata pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan pencemaran atau kerusakan lingkungan, termasuk kewajiban pelaku memulihkan fungsi lingkungan (Pasal 54 ayat (1)). Dari sisi penegakan, undang-undang menyediakan sanksi

administratif, gugatan perdata, dan ketentuan pidana, termasuk Pasal 108 yang mengancam pembakar lahan dengan pidana penjara dan denda.

Pasal 69 ayat (2) mengatur pengecualian terbatas terhadap larangan pembakaran lahan dalam konteks kearifan lokal. Ketentuan ini harus dibaca secara hati-hati bersama syarat dan batasan yang ditentukan dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya. Pengakuan terhadap kearifan lokal tidak dapat serta-merta dijadikan pembenaran umum bagi pembakaran lahan, terlebih untuk menghindari pertanggungjawaban atas kebakaran yang menimbulkan kerusakan lingkungan. Penerapannya perlu dinilai berdasarkan fakta, skala kegiatan, dan ketentuan hukum yang berlaku.

Peraturan sektoral. Tabel 2 merangkum peraturan yang relevan beserta statusnya.

Tabel 2. Pengaturan utama dan status hukumnya

Peraturan	Substansi yang relevan	Status / catatan
UUD 1945, Pasal 28H ayat (1), 28I ayat (4), 33 ayat (4)	Hak atas lingkungan yang baik dan sehat; tanggung jawab negara; prinsip berwawasan lingkungan	Berlaku
UU No. 32 Tahun 2009 (UU PPLH)	Hak (Pasal 65), larangan membakar (Pasal 69), pemulihan (Pasal 54), gugatan (Pasal 87–92), pidana	Diubah melalui UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Perppu No. 2 Tahun 2022 ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023. Rumusan Pasal 88 diubah (Hukumonline, 2020, 2021) dan Pasal 93 dilaporkan dihapus (NU Online, 2020). Berlaku sebagaimana diubah
UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Larangan membakar hutan	Berlaku sebagaimana telah diubah, antara lain oleh regulasi cipta kerja
UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan	Larangan pelaku usaha perkebunan membuka lahan dengan membakar	Berlaku sebagaimana telah diubah, antara lain oleh regulasi cipta kerja
UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	Sarana pidana atas perusakan hutan (Fauzi, 2024)	Berlaku sebagaimana telah diubah, antara lain oleh regulasi cipta kerja

Peraturan	Substansi yang relevan	Status / catatan
UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	Penanggulangan bencana, termasuk hak korban	Berlaku
PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Peraturan pelaksana PPLH, termasuk gugatan pemerintah (Hukumonline, 2021)	Berlaku
Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2023	Pedoman mengadili perkara lingkungan hidup, termasuk tanggung jawab mutlak (Pasal 38–40) dan anti-SLAPP (Afinnas, 2024; Hukumonline, 2023)	Berlaku sejak Juni 2023; mencabut Keputusan Ketua MA No. 36/KMA/SK/II/2013 (Hukumonline, 2023)

Status hukum peraturan.

Hal penting dalam pembahasan ini adalah perubahan rumusan Pasal 88 UU PPLH. Sebelum perubahan melalui regulasi Cipta Kerja, pasal tersebut secara tegas menyatakan bahwa tanggung jawab mutlak berlaku tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. Rumusan Pasal 88 setelah perubahan tetap menyebut tanggung jawab mutlak atas kerugian yang timbul dari usaha dan/atau kegiatan tertentu, tetapi frasa tersebut tidak lagi dicantumkan dalam batang tubuh pasal. Perubahan redaksi ini menimbulkan perdebatan mengenai penerapan prinsip strict liability. Karena itu, pembacaan Pasal 88 perlu dilakukan bersama Penjelasan Pasal 88 dan pedoman peradilan lingkungan hidup, terutama Perma Nomor 1 Tahun 2023. Dalam gugatan berdasarkan tanggung jawab mutlak, penggugat tetap perlu membuktikan unsur-unsur yang ditentukan dalam pedoman tersebut, termasuk karakter kegiatan, adanya kerugian, dan hubungan kausalitas.

Bagi korban kabut asap, perubahan rumusan Pasal 88 menimbulkan pertanyaan mengenai penerapan tanggung jawab mutlak. Perma Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup memberikan pedoman bagi hakim dalam menangani perkara lingkungan hidup. Pasal 38 ayat (3) Perma tersebut mengatur hal-hal yang harus dibuktikan agar tanggung jawab mutlak dapat diterapkan, yaitu karakter usaha

atau kegiatan tergugat yang termasuk kategori yang ditentukan, adanya kerugian lingkungan hidup, kebendaan, dan/atau kesehatan akibat perbuatan aktif atau pasif tergugat, serta hubungan kausalitas antara kegiatan tergugat dan kerugian. Dengan demikian, prinsip tanggung jawab mutlak tidak berarti penggugat dibebaskan dari seluruh kewajiban pembuktian; unsur kegiatan, kerugian, dan hubungan sebab-akibat tetap perlu ditunjukkan.

Perma 1/2023 juga membatasi pembelaan tergugat. Menurut Afinnas (2024), Pasal 40 mengizinkan hakim melepaskan tergugat dari tanggung jawab mutlak jika tergugat membuktikan bahwa kerugian disebabkan oleh bencana alam atau perbuatan pihak lain yang tidak memiliki hubungan kerja atau kontraktual dengannya. Untuk dalih perbuatan pihak lain, tergugat harus membuktikan bahwa ia tidak membiarkan kegiatan pihak itu dan bahwa perbuatan itu tidak dapat diprediksi. Dalam konteks karhutla di areal konsesi, ketentuan ini menurut penulis berarti pemegang konsesi yang berdalih api berasal dari pihak lain harus membuktikan dalihnya, bukan korban yang membuktikan kesalahan perusahaan.

Dua catatan perlu ditambahkan. Pertama, Afinnas (2024) mengutip Penjelasan Pasal 88 UU PPLH yang tetap menyatakan bahwa unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan penggugat dan bahwa ketentuan itu merupakan *lex specialis* terhadap gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya; ia juga mengingatkan bahwa rumusan Pasal 38 ayat (1) Perma, yang memuat frasa perbuatan melawan hukum meskipun tanpa unsur kesalahan, berpotensi mengaburkan perbedaan antara tanggung jawab mutlak dan tanggung jawab berbasis perbuatan melawan hukum. Kedua, penerapan pada kebakaran lahan sudah ada contohnya: dalam Putusan Pengadilan Negeri Palembang Nomor 234/Pdt.G/LH/2016/PN.Plg, hakim menilai terbakarnya lahan gambut di areal perkebunan tergugat sebagai ancaman serius terhadap lingkungan hidup sehingga tergugat dikenai tanggung jawab mutlak (Afinnas, 2024). Perkara itu diajukan kementerian, bukan korban, dan teks putusannya tidak penulis peroleh; uraian ini bersumber dari Afinnas (2024) dan perlu diverifikasi pada direktori putusan Mahkamah Agung. Penerapannya pada gugatan korban asap di Riau belum penulis temukan dan menjadi bahan penelitian lanjutan.

Tanggung Jawab Pemerintah dan Pihak Penyebab Karhutla

Tanggung jawab pemerintah

Kewajiban pemerintah bersumber dari dua lapis. Lapis pertama adalah kewajiban konstitusional untuk melindungi dan memenuhi hak atas lingkungan yang baik dan sehat (Pasal 28H dan 28I ayat (4) UUD 1945). Lapis kedua adalah kewajiban sektoral dalam UU PPLH, Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Perkebunan, dan Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Kewajiban itu dapat dikelompokkan menjadi pencegahan (penataan izin, pengawasan, penyusunan kriteria baku kerusakan lingkungan akibat karhutla), penanggulangan (pemadaman, penyediaan layanan kesehatan, masker, dan evakuasi), serta pemulihan.

Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN.Plk memberi gambaran konkret bagaimana pengadilan menerjemahkan kewajiban ini. Fauzi (2024) memerinci sepuluh perbuatan pemerintah yang dinilai melawan hukum, enam di antaranya terjadi sebelum kebakaran (*ex ante*), seperti lalai menyiapkan kriteria baku kerusakan lingkungan akibat karhutla dan lemahnya pengendalian izin di lahan gambut, dan empat sesudahnya (*ex post*), seperti persediaan obat dan masker yang tidak memadai serta evakuasi warga yang dilakukan sendiri oleh masyarakat. Majelis hakim menyatakan para tergugat bertanggung jawab secara tanggung renteng karena kinerja penanganan asap dinilai belum maksimal. Menurut koalisi penggugat, putusan itu antara lain memerintahkan peninjauan dan revisi izin kehutanan serta perkebunan, penyusunan peta jalan pencegahan dan pemulihan korban, dan pendirian rumah sakit khusus paru yang dapat diakses gratis oleh korban asap (Hukumonline, 2019a).

Putusan itu dikuatkan dalam banding dan kasasi (Putusan Nomor 36/PDT/2017/PT.PLK dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 3555 K/Pdt/2018 tanggal 16 Juli 2019), tetapi dibatalkan melalui Putusan Peninjauan Kembali Nomor 980 PK/Pdt/2022 tanggal 3 November 2022 (Fauzi, 2024). Koalisi penggugat menyatakan bahwa sampai putusan peninjauan kembali itu belum ada amar yang dijalankan pemerintah, dan salinan putusan peninjauan kembali belum dapat diakses publik pada saat laporan itu ditulis (Hukumonline, 2022). Karena pertimbangan hukum putusan peninjauan kembali belum penulis peroleh, artikel ini tidak menyimpulkan alasan pembatalannya. Yang dapat dikatakan adalah ini: dibatalkannya satu putusan tidak

menghapus kewajiban pemerintah yang bersumber langsung dari konstitusi dan undang-undang. Dasar norma yang sama tetap dapat dirujuk dalam perkara lain, termasuk di Riau.

Riau pernah menempuh jalur serupa. Pada 2015 sejumlah organisasi masyarakat sipil menggugat pemerintah melalui gugatan warga negara di Pengadilan Negeri Pekanbaru, dan perkara itu berakhir damai karena pemerintah berjanji memenuhi tuntutan korban; Walhi menyatakan janji itu belum dipenuhi (Hukumonline, 2019b). Contoh ini penting karena menunjukkan bahwa penyelesaian damai tanpa mekanisme pengawasan pelaksanaan dapat meninggalkan korban tanpa pemulihan.

Tanggung jawab pelaku

Pelaku di ranah perdata. Pasal 87 ayat (1) UU PPLH mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran atau perusakan lingkungan yang merugikan orang lain atau lingkungan hidup untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu. Penegasan kewajiban pemulihan juga terdapat dalam Pasal 54 ayat (1). Dalam kasus karhutla, doktrin tanggung jawab atas barang yang berada dalam pengawasan (Pasal 1367 KUH Perdata) turut relevan untuk menjangkau pemegang izin atas lahan yang terbakar (Fauzi, 2024). Untuk kerugian lingkungan, penghitungan di pengadilan lazim merujuk Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2014 tentang kerugian lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup (Hukumonline, 2021).

Keberhasilan gugatan pemerintah terhadap pemegang konsesi menunjukkan jalur ini bisa menghasilkan hukuman. Dalam perkara PT National Sago Prima, Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 808 PK/Pdt/2020 juncto Nomor 3067 K/Pdt/2018 menghukum perusahaan membayar ganti rugi Rp319.168.422.500 atas kebakaran di area izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (Fauzi, 2024). Pada 2019 Walhi mencatat sedikitnya sebelas perkara perdata karhutla yang dimenangkan pemerintah dengan nilai total Rp19,3 triliun tetapi belum dieksekusi (Hukumonline, 2019b). Liputan yang lebih baru melaporkan bahwa sejak 2015 terdapat sedikitnya 14 perkara karhutla berkekuatan hukum tetap dengan nilai ganti kerugian lingkungan dan biaya pemulihan sekitar Rp20,2 triliun, dan bahwa eksekusi putusan perdata lingkungan menghadapi tantangan prosedural maupun substansi (Hukumonline, 2024). Angka-angka itu bersumber dari organisasi

masyarakat sipil dan perlu diverifikasi terhadap data resmi sebelum dijadikan dasar kebijakan, namun polanya sejalan dengan keluhan umum tentang lemahnya eksekusi.

Ada satu celah yang layak dicatat. Ganti rugi dalam gugatan pemerintah ditujukan bagi kerugian lingkungan dan pemulihan ekosistem, sehingga dibayarkan kepada negara (Jonaidi & Wibisana, 2020). Kerugian pribadi warga, misalnya biaya berobat, hilangnya penghasilan harian, dan terganggunya sekolah anak, tidak otomatis terpulihkan lewat gugatan itu. Pembacaan ini penulis simpulkan dari konstruksi gugatan pemerintah; korban perorangan baru dapat menuntut kerugiannya sendiri lewat gugatan perdata atau gugatan kelompok.

Sanksi administratif dan pidana. UU PPLH memberi pemerintah kewenangan menjatuhkan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah dan pembekuan atau pencabutan izin. Penghapusan sebagian ketentuan sanksi administratif dalam proses penyusunan regulasi cipta kerja sempat dikritik (Hukumonline, 2020), sehingga ruang lingkup sanksi yang masih berlaku perlu dicek pada teks terbaru. Di ranah pidana, Pasal 108 mengancam pembakar lahan dengan penjara dan denda, sedangkan Pasal 98 dan Pasal 99 mengatur pelanggaran baku mutu dan kerusakan lingkungan secara sengaja maupun lalai; Pasal 98 diubah oleh regulasi cipta kerja (Hukumonline, 2020). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 juga dapat dipakai sebagai sarana pidana atas perusakan hutan (Fauzi, 2024). Persoalan yang lebih besar daripada kelengkapan pasal adalah selektivitas penegakan: Komnas HAM mencatat adanya dugaan penegakan hukum yang diskriminatif (Hukumonline, 2016).

Upaya Hukum Masyarakat untuk Memperoleh Perlindungan dan Pemulihan Hak

Masyarakat korban asap tidak kekurangan pintu, tetapi tiap pintu menghasilkan hal yang berbeda. Tabel 3 memetakannya menurut tujuan.

Tabel 3. Peta upaya hukum korban kabut asap karhutla

Jalur	Dasar hukum	Siapa yang dituju	Yang dapat dituntut	Catatan
Gugatan perdata perorangan	Pasal 87 UU PPLH; Pasal 1365 KUH Perdata	Pelaku pembakaran atau pemegang izin	Ganti rugi dan tindakan tertentu	Dengan tanggung jawab mutlak kesalahan tidak perlu dibuktikan, tetapi kausalitas

Jalur	Dasar hukum	Siapa yang dituju	Yang dapat dituntut	Catatan
				tetap berat; biaya tinggi bagi perorangan
Gugatan perwakilan kelompok (class action)	Pasal 91 UU PPLH; Perma No. 1 Tahun 2002	Pelaku atau pemerintah	Ganti rugi bagi kelompok	Disarankan Fauzi (2024) untuk menuntut ganti rugi dari pelaku
Gugatan warga negara (citizen lawsuit)	Praktik peradilan; Putusan PN Palangka Raya	Pemerintah	Tindakan dan kebijakan; tanpa ganti rugi	Dapat menggugurkan hak gugat pemerintah menurut Fauzi (2024); putusan 2015 Kalteng dibatalkan PK
Gugatan organisasi lingkungan	Pasal 92 UU PPLH	Pelaku	Tindakan tertentu; biaya riil	Syarat: badan hukum, anggaran dasar, kegiatan nyata minimal dua tahun
Pelaporan pidana dan pengaduan	Pasal 65 ayat (4), Pasal 66, Pasal 108 UU PPLH	Pelaku	Sanksi pidana	Pasal 66 melindungi pelapor dari tuntutan balik; praktik kriminalisasi tetap dilaporkan
Pengaduan administratif dan HAM	UU PPLH; UU Hak Asasi Manusia	Pemerintah daerah, kementerian, Komnas HAM	Sanksi administratif, rekomendasi	Rekomendasi tidak mengikat secara hukum

Beberapa hal perlu dijelaskan dari tabel tersebut.

Gugatan perdata dan gugatan kelompok. Gugatan yang menuntut ganti rugi dari pelaku mengikuti hukum acara perdata biasa dengan Pasal 87 dan Pasal 1365 KUH Perdata sebagai dasar utama. Pasal 91 UU PPLH memungkinkan masyarakat mengajukan gugatan perwakilan kelompok apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, dan jenis tuntutan antara wakil kelompok dan anggotanya (Fauzi, 2024). Bagi kabut asap yang menimpa ribuan orang dengan kerugian yang serupa, gugatan kelompok secara konsep lebih efisien dibanding ribuan gugatan tunggal. Pada 2015, advokat di Pekanbaru bahkan sempat membuka pendataan untuk gugatan kelompok terkait asap

(Hukumonline, 2015a). Penulis tidak menemukan putusan akhir yang dapat diverifikasi dari upaya itu, sehingga tidak dapat menyatakan hasilnya.

Gugatan warga negara. Mekanisme ini bermanfaat untuk menekan pemerintah mengubah kebijakan, sebagaimana tampak pada perkara Kalimantan Tengah, namun Fauzi (2024) menunjukkan keterbatasannya: tergugat hanya pemerintah, petitum hanya berupa tindakan, dan tidak dapat memuat tuntutan ganti rugi. Akibat lanjutan yang ia soroti adalah gugurnya hak gugat pemerintah terhadap pelaku, karena pemerintah sendiri telah dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum. Bagi korban di Riau, pelajaran praktisnya adalah memilih jalur sesuai tujuan: bila yang dikejar kebijakan dan layanan kesehatan, gugatan warga negara relevan; bila yang dikejar ganti rugi, gugatan kelompok atau perdata terhadap pelaku lebih tepat.

Gugatan organisasi lingkungan hidup. Pasal 92 menjadi sarana untuk memulihkan fungsi lingkungan tanpa membebani keuangan negara, tetapi hanya dapat menuntut tindakan tertentu dan biaya riil. Fauzi (2024) mencatat bahwa untuk karhutla Kalimantan 2015 belum ada organisasi lingkungan yang menempuh gugatan pemulihan terhadap pelaku. Apakah kondisi serupa terjadi di Riau tidak dapat dipastikan dari sumber yang tersedia dan merupakan bahan penelitian lanjutan.

Perlindungan bagi pejuang lingkungan dan hambatan formil. Pasal 66 UU PPLH mengatur perlindungan bagi orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Perkembangan penting terjadi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 119/PUU-XXIII/2025, yang memberi pemaknaan konstitusional terhadap Penjelasan Pasal 66 untuk memperjelas cakupan perlindungan, termasuk bagi korban, pelapor, saksi, ahli, dan aktivis lingkungan yang berpartisipasi dalam upaya perlindungan lingkungan atau menempuh jalur hukum. Karena itu, pembahasan Pasal 66 tidak cukup hanya merujuk pada pemberitaan lama mengenai kriminalisasi; status dan pemaknaan hukum terbaru juga perlu diperhatikan. Perma Nomor 1 Tahun 2023 memuat pedoman penanganan perkara lingkungan hidup, termasuk ketentuan terkait anti-SLAPP. Sementara itu, pengujian keputusan atau izin administrasi yang diduga berkaitan dengan karhutla harus ditentukan berdasarkan ketentuan hukum acara tata usaha negara dan peraturan yang berlaku, bukan hanya berdasarkan pemberitaan tentang perubahan Pasal 93.

Pemulihan yang nyata. Dari seluruh jalur, kelemahan yang berulang adalah eksekusi. Putusan yang tidak dijalankan atau dibatalkan, janji damai yang tidak ditagih, dan ganti rugi yang tidak dieksekusi (Hukumonline, 2019a, 2019b) menunjukkan bahwa hak yang telah diakui di atas kertas belum menjadi pemulihan. Pasal 87 ayat (3) UU PPLH menyediakan uang paksa untuk keterlambatan melaksanakan putusan, dan penggunaan ketentuan itu secara konsisten dalam amar putusan serta permohonan eksekusi layak didorong. Perma 1/2023 juga dinilai ICEL penting bagi pelaksanaan putusan pemulihan lingkungan karena memuat arahan eksekusi (Hukumonline, 2024). Kerangka hukum yang tersedia sebenarnya cukup; yang kurang adalah tekanan agar putusan benar-benar dilaksanakan.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Pertama, perlindungan hukum atas hak masyarakat terhadap kabut asap karhutla sudah memiliki dasar yang berlapis: Pasal 28H ayat (1) dan 28I ayat (4) UUD 1945, Pasal 65 ayat (1) UU PPLH, larangan membakar lahan dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, kewajiban pemulihan dalam Pasal 54, dan rangkaian sanksi administratif, perdata, dan pidana. Perubahan Pasal 88 melalui regulasi cipta kerja yang menghapus frasa pembuktian tanpa kesalahan sempat menimbulkan keraguan, tetapi Pasal 38 ayat (3) Perma 1/2023 telah memberi pedoman pembuktian tanggung jawab mutlak yang tetap meringankan beban korban. Persoalan yang tersisa ialah konsistensi penerapannya, ditambah pengecualian kearifan lokal dalam Pasal 69 ayat (2) yang rawan disalahgunakan.

Kedua, pemerintah memikul tanggung jawab pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan yang bersumber dari konstitusi dan undang-undang; putusan Palangka Raya menunjukkan pengadilan pernah menilai pemerintah lalai, meskipun putusan itu kemudian dibatalkan melalui peninjauan kembali. Pelaku bertanggung jawab secara perdata, administratif, dan pidana. Gugatan pemerintah terhadap pemegang konsesi dapat menghasilkan hukuman besar, tetapi tidak otomatis memulihkan kerugian individu warga dan sering terhambat eksekusi.

Ketiga, masyarakat dapat menempuh gugatan perdata, gugatan kelompok, gugatan warga negara, gugatan organisasi lingkungan, pelaporan pidana, serta pengaduan

administratif dan hak asasi manusia. Pemilihan jalur harus disesuaikan dengan tujuan: kebijakan dan layanan publik, ganti rugi korban, atau pemulihan ekosistem.

Saran penulis: (1) hakim perlu menerapkan Pasal 38 Perma Nomor 1 Tahun 2023 secara konsisten dengan tetap menilai bukti mengenai karakter kegiatan, kerugian, dan hubungan kausalitas dalam perkara karhutla; (2) pemerintah daerah dan kementerian terkait perlu membangun mekanisme pemantauan pelaksanaan putusan dan kesepakatan damai; dan (3) penelitian lanjutan perlu menelusuri putusan perdata karhutla di Riau, termasuk pelaksanaan eksekusinya serta penerapan Perma Nomor 1 Tahun 2023 pada gugatan korban, melalui Direktori Putusan Mahkamah Agung.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Agustina, R., Suharnoko, Nieuwenhuis, H., & Hijma, J. (2012). *Hukum perikatan (Law of obligations)*. Pustaka Larasan.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Green constitution: Nuansa hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Rajawali Pers.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
- Hamzah, A. (2016). *Penegakan hukum lingkungan* (Cet. 1). Alumni.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Rahmadi, T. (2018). *Hukum lingkungan Indonesia* (Ed. 2, Cet. 7). Rajawali Pers.

Artikel jurnal

- Afinnas, M. A. A. (2024). Signifikansi pengaturan strict liability dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup untuk mengatasi kerancuan konseptualnya dalam praktik. *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, 2(6), 60–71. <https://journal.uui.ac.id/psha/article/view/36973>
- Fauzi, R. (2024). Perbuatan melawan hukum pemerintah dalam peristiwa kebakaran hutan: Kajian Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. *Jurnal Yudisial*, 17(1), 61–80. <https://doi.org/10.29123/jy/v17i1.611>
- Jonaidi, D. P., & Wibisana, A. G. (2020). Landasan doktriner hak gugat pemerintah terhadap kerugian lingkungan hidup di Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 5(1), 156–175. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i1.9>
- Jonaidi, D. P., & Wibisana, A. G. (2021). Konsep gugatan pemerintah atas pencemaran lingkungan: Komparasi antara Indonesia dan Amerika Serikat. *Arena Hukum*, 14(2), 268–292. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01402.4>

Sumber berita dan laporan

- Hukumonline. (2015a). *Advokat Pekanbaru tampung gugatan class action terkait asap*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55f6854c76d11/advokat-pekanbaru-tampung-gugatan-iclass-action-i-terkait-asap>
- Hukumonline. (2015b). *HAM masyarakat terganggu akibat asap*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/ham-masyarakat-terganggu-akibat-asap-lt55fbb50e6a3ab>
- Hukumonline. (2016). *5 rekomendasi Komnas HAM terkait kebakaran hutan dan lahan*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-rekomendasi-komnas-ham-terkait-kebakaran-hutan-dan-lahan-lt57d158d92f263>
- Hukumonline. (2018). *Peraturan anti-SLAPP penting bagi pejuang lingkungan hidup*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/peraturan-anti-slapp-penting-bagi-pejuang-lingkungan-hidup-lt5c11b509ea33e/>
- Hukumonline. (2019a). *Kasus karhutla, pemerintah diingatkan jalankan putusan MA*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kasus-karhutla--pemerintah-diingatkan-jalankan-putusan-ma-lt5d7fd4bfe9a9c>
- Hukumonline. (2019b). *Penegakan hukum karhutla dinilai tidak serius*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/penegakan-hukum-karhutla-dinilai-tidak-serius-lt5d820f159bc20>
- Hukumonline. (2020). *Guru besar ini kritisi kekeliruan strict liability dan sanksi dalam RUU Cipta Kerja*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/guru-besar-ini-kritisi-kekeliruan-strict-liability-dan-sanksi-dalam-ruu-cipta-kerja-lt5f51ea375d783>
- Hukumonline. (2021). *7 poin penting pengaturan Amdal dalam UU Cipta Kerja*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/7-poin-penting-pengaturan-amdal-dalam-uu-cipta-kerja-lt60c1ce2e06c83/>
- Hukumonline. (2022). *Koalisi: Putusan PK kasus karhutla Kalteng 2015 memprihatinkan*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/koalisi--putusan-pk-kasus-karhutla-kalteng-2015-memprihatinkan-lt637b021d858d4>
- Hukumonline. (2023). *Sepanjang 2023, MA terbitkan 3 Perma dan SEMA*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/sepanjang-2023-ma-terbitkan-3-perma-dan-sema-lt658e7b1b3bc74>
- Hukumonline. (2024). *Perma 1/2023, instrumen penting dalam memulihkan lingkungan hidup*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/perma-1-2023-instrumen-penting-dalam-memulihkan-lingkungan-hidup-lt65ab11786612d>
- NU Online. (2020). *Ini sejumlah pasal bermasalah dalam UU Cipta Kerja*. <https://nu.or.id/nasional/ini-sejumlah-pasal-bermasalah-dalam-uu-cipta-kerja-riljO>

Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.
- Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Putusan pengadilan

- Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN.Plk.
- Putusan Pengadilan Tinggi Palangka Raya Nomor 36/PDT/2017/PT.PLK.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 3555 K/Pdt/2018 tanggal 16 Juli 2019.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 980 PK/Pdt/2022 tanggal 3 November 2022.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 808 PK/Pdt/2020 juncto Nomor 3067 K/Pdt/2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 119/PUU-XXIII/2025 tentang pengujian Penjelasan Pasal 66 UU Nomor 32 Tahun 2009. Tersedia pada: <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38771/uu-no-32-tahun-2009>