



## HAK SUBSTANTIF MASYARAKAT ATAS UDARA BERSIH DAN BEBAS POLUSI ASAP AKIBAT KEBAKARAN HUTAN

### COMMUNITY'S SUBSTANTIVE RIGHT TO CLEAN AIR AND TO BE FREE OF HAZE POLLUTION CAUSED BY FOREST FIRE

Susy Fatena Rostiyanti<sup>a</sup>, Vany Lucas<sup>b</sup>, Fanny Rafaldini<sup>c</sup>, Agus Satory<sup>d</sup>

#### ABSTRAK

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mencatat kebakaran hutan di Sumatera seluas 235 Kribu hektar rata-rata pertahunnya selama periode 2014-2019. Penyebab utama kebakaran adalah tindakan manusia baik sengaja maupun tidak yang memberikan dampak buruk bagi kesehatan masyarakat akibat terpajan polusi asap. Gangguan kesehatan tersebut menimbulkan risiko bagi sekitar 19 juta masyarakat provinsi Sumatera Selatan, Riau dan Jambi dengan kebakaran hutan terbesar. Masyarakat memiliki hak substantif atas lingkungan hidup yang sehat yang dijamin dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai hak konstitusional. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menetapkan hal yang sama dalam kaitannya dengan kualitas lingkungan. Permasalahan kebakaran hutan yang telah melanggar hak substantif masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat diangkat dalam penelitian ini agar diperoleh kebijakan yang tepat dan berasaskan keadilan lingkungan Metode penelitian yuridis normatif deskriptif digunakan untuk menjawab permasalahan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perundang-undangan telah menetapkan hak substantif masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Namun, perkara yang timbul terkait kebakaran hutan sering kali tidak menyinggung persoalan yang paling mendasar yaitu hak substantif atas kualitas hidup masyarakat. Penelitian ini menawarkan sebuah kerangka kebijakan yang diadopsi dari prinsip keadilan lingkungan. Elemen kerangka kebijakan yang ditawarkan mencakup: kesamaan hak untuk dilindungi; perlunya adopsi model pencegahan dan pentingnya pengalihan beban pembuktian kepada pihak yang bertanggung jawab atas kebakaran hutan. Ketiga elemen ini menjadi kunci tanggung jawab negara dalam menjaga keadilan bagi setiap masyarakat.

**Kata kunci:** hak substantif; kebakaran hutan; dampak kesehatan; kerangka kebijakan.

#### ABSTRACT

*The Ministry of Environment and Forestry recorded forest fires in Sumatra covering an average area of 235 thousand hectares per year during the 2014-2019 period. Human behavior, whether intended or not, is the primary cause of fires, and exposure to haze pollution has a detrimental effect on public health. The provinces of South Sumatra, Riau, and Jambi, which have the worst forest fires, are home to about 19 million people who are at risk for this health issue. As a substantive right, Article 9 Paragraph (3) of Law Number 39 of 1999 Concerning Human Rights guarantees the community's right to a good and healthy environment. Law Number 41 of 1999*

<sup>a</sup> Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan, Jl. Pakuan, Bogor 16129, email: 072322020@student.unpak.ac.id; Program Studi Manajemen dan Rekayasa Konstruksi Universitas Agung Podomoro, Jl. Letjen S. Parman, Jakarta 11470, email: susy.rostiyanti@podomorouniversity.ac.id

<sup>b</sup> Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan, Jl. Pakuan, Bogor 16129, email: 072322009@student.unpak.ac.id

<sup>c</sup> Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan, Jl. Pakuan, Bogor 16129, email: 072322013@student.unpak.ac.id

<sup>d</sup> Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan, Jl. Pakuan, Bogor 16129, email: agussatory@unpak.ac.id

about Forestry and Law Number 32 of 2009 concerned Environmental Protection and Management both make the same environmental quality provisions. The problem of forest fires that have violated the community's substantive rights to a healthy environment is raised in this study in order to obtain appropriate policies based on environmental justice. The problem is addressed using a descriptive normative juridical research methodology. The study's findings demonstrate that the law has deemed the community's substantive right to a healthy environment as the component of human rights. However, cases related to forest fires often do not address the most basic issue of the substantive right to the quality of life of the community. This study proposes a framework for policy based on environmental justice concepts. The policy framework proposed includes elements such as the necessity to defend equal rights, the adoption of a preventative strategy, and the significance of transferring the burden of proof to those responsible to forest fires. The state's obligation to uphold justice in community rests on these elements.

**Keywords:** substantive rights; forest fires; health impact; policy framework.

## PENDAHULUAN

Hutan merupakan sumber daya alam yang berharga karena keanekaragaman hayati yang dikandungnya. Keberadaan hutan dapat menjadi pengatur pengelolaan air, pencegah banjir dan erosi serta penjaga kesuburan tanah.<sup>1</sup> Hutan juga memberi manfaat untuk kepentingan ilmu pengetahuan, budaya, rekreasi, pariwisata, dan sebagainya. Status Lingkungan Hidup Indonesia 2020 yang dirilis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menjabarkan bahwa dalam periode 2014-2019, luas lahan berhutan di Indonesia berkurang sebanyak 1,6 juta hektar karena terjadi perubahan fungsi dan peruntukannya.<sup>2</sup> Berdasarkan data tahun 2020, luas hutan di Indonesia adalah 95.561.900 hektar yang mencakup 50,9% dari seluruh lahan di Indonesia.<sup>3</sup> Fungsi dari hutan ini mencakup hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, hutan yang dapat dikonversi dan areal penggunaan lain dengan fungsi terbesar adalah sebagai hutan lindung. 14,63% dari keseluruhan hutan di Indonesia berada di 10 provinsi di Sumatera.

Kebakaran hutan bukan saja menyebabkan berkurangnya luas hutan namun juga berakibat pada menurunnya kualitas hutan.<sup>4</sup> Dampak kebakaran hutan terhadap kualitas hutan adalah rusaknya vegetasi hutan, berubahnya sifat fisika-kimia dan biologi tanah, penurunan kualitas udara hingga hilangnya fungsi hutan sebagai pengatur ekosistem.<sup>5,6</sup> Berkurangnya luas hutan akibat kebakaran salah satunya adalah adanya kegiatan deforestasi lahan hutan yang mengkonversi lahan hutan menjadi non-hutan. Tercatat bahwa deforestasi paling banyak disebabkan oleh kebakaran seperti yang terjadi pada tahun 2018 dan 2019.<sup>7</sup> Di pulau Sumatera dan kepulauan sekitarnya yang mencakup 10 provinsi, kebakaran terjadi

---

<sup>1</sup> Solikhan, "Reformulasi Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Indonesia," *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 2, no. 2 (2016): 36.

<sup>2</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2020*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020).

<sup>3</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Data dan Informasi: Pemetaan Tematik Kehutanan Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2021).

<sup>4</sup> Dariono, Siregar, & Nofrizal, "Analisis Spasial Deforestasi dan Degradasi Hutan di Suaka Margasatwa Kerumutan Provinsi Riau," *Dinamika Lingkungan Indonesia*, 5, no. 1 (2018): 27.

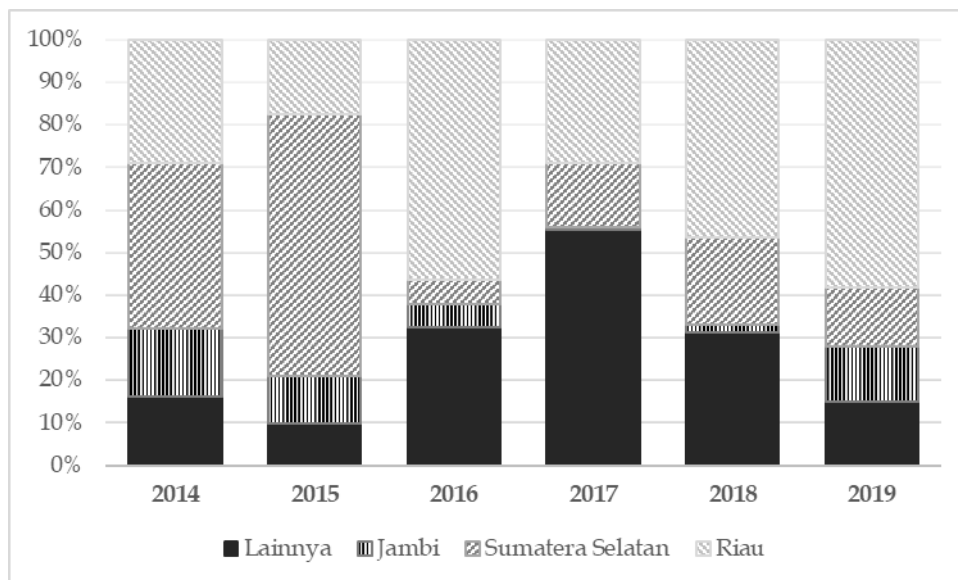
<sup>5</sup> Rasyid, "Permasalahan dan dampak kebakaran hutan," *Jurnal Lingkar Widyaaiswara*, 1, no. 4 (2014): 53.

<sup>6</sup> Lucas-Borja, Parhizkar, & Zema, "Short-Term Changes in Erosion Dynamics and Quality of Soils Affected by a Wildfire and Mulched with Straw in a Mediterranean Forest," *Soil Systems*, 5, no. 3 (2021): 1.

<sup>7</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2020*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020).

setiap tahunnya. Tercatat rata-rata terjadi kebakaran hutan seluas 235 ribu hektar pertahunnya selama periode 2014-2019 dengan kebakaran terbesar terjadi pada tahun 2015 yang menghancurkan lahan seluas lebih dari satu juta hektar hutan.<sup>8</sup> Kebakaran hutan di pulau Sumatera paling banyak terjadi di provinsi Sumatera Selatan, Riau dan Jambi. Gambar 1 memperlihatkan data terakhir yang diperoleh berupa persentase kebakaran hutan di ketiga provinsi dibandingkan dengan provinsi lainnya. Pada tahun 2015, kebakaran hutan di provinsi Sumatera Selatan mencapai 61,63% dari seluruh kebakaran di Sumatera dengan luas kebakaran mencapai hampir 650 ribu hektar.

Kebakaran hutan di Indonesia termasuk pulau Sumatera disebabkan oleh dua faktor utama yaitu manusia dan alam.<sup>9,10</sup> Dari kedua faktor tersebut, perbuatan manusia baik dengan unsur kesengajaan maupun tidak sengaja menjadi faktor terbesar yang mengakibatkan kebakaran. Perbuatan tidak disengaja yang menyebabkan kebakaran antara lain adalah membuang puntung rokok sembarangan dan membakar sampah rumah tangga yang berdekatan dengan lahan hutan. Sedangkan beberapa kebakaran disebabkan adanya unsur kesengajaan seperti pembukaan lahan untuk perkebunan dengan metode tebas-bakar (*slash and burn*) tanpa adanya pengawasan; budaya berladang secara berpindah-pindah; serta adanya izin pembukaan lahan untuk perkebunan. Metode tebas-bakar biasanya menjadi pilihan masyarakat kecil karena lebih praktis, efisien, murah dan cepat terutama dengan batasnya modal yang dimiliki.<sup>11</sup>



Gambar 1 Persentase kebakaran hutan di Provinsi Jambi, Sumatera Selatan, Riau serta tujuh provinsi lainnya di Sumatera

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Solikhan, "Reformulasi Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Indonesia," *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 2, no. 2 (2016): 38.

<sup>10</sup> Yusuf, Hapsoh, Siregar, & Nurrochmat, "Analisis Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau," *Dinamika Lingkungan Indonesia*, 6, no. 2 (2019): 67.

<sup>11</sup> *Ibid.* 78.

Kebakaran hutan memberikan dampak buruk kepada alam dan manusia. Dampak yang diakibatkan kebakaran terhadap ekosistem antara lain berubahnya sifat fisika-kimia dan biologi tanah; berubahnya iklim mikro; penurunan kualitas udara; hilangnya fungsi hutan sebagai pengatur tata air dan pencegah erosi. Manusia juga mengalami dampak yang diakibatkan oleh kebakaran hutan seperti dampak sosial-ekonomi masyarakat bahkan kesehatan. Dampak ekonomi yang disebabkan kebakaran hutan antara lain adalah terganggunya aktivitas ekonomi, transportasi dan produksi masyarakat; sedangkan dampak sosial dari kebakaran hutan adalah hilangnya mata pencaharian, rasa keamanan, keharmonisan masyarakat lokal akibat konflik penguasaan lahan hasil kebakaran.<sup>12</sup>

Dampak kesehatan yang diakibatkan kebakaran sangat berbahaya karena bukan saja memberikan penyakit gangguan pernapasan dan penglihatan namun pada jangka panjang dapat menyebabkan kanker.<sup>13</sup> Dampak kesehatan ini diakibatkan oleh asap yang dihasilkan dari kebakaran. Asap akibat kebakaran hutan di beberapa provinsi di Indonesia telah menjadi polusi asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) yang berdampak bukan hanya kepada masyarakat Indonesia tetapi juga ke beberapa negara di Asia Tenggara (ASEAN) seperti Malaysia dan Singapura.<sup>14</sup> Pertengahan tahun 2013 kebakaran hutan dan asap yang dihasilkan mencapai tingkat bahaya lebih dari 750 pada Indeks Standar Polusi dan polusi asap ini dialami oleh negara Malaysia. Polusi asap akibat kebakaran hutan di Sumatera telah dirasakan sejak lama oleh negara-negara ASEAN. Setidaknya tercatat bahwa Malaysia mengalami kabut asap parah akibat polusi lintas batas adalah pada April 1983, Agustus 1990, Juni 1991, Oktober 1991, Agustus 1994, dan September 1997.<sup>15</sup>

Berdasarkan data kependudukan yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik, pada tahun 2020 jumlah penduduk di sepuluh provinsi di Sumatera adalah 59,2 juta penduduk dan 32,36% di antaranya tinggal di provinsi Sumatera Selatan, Riau dan Jambi yang merupakan provinsi dengan kebakaran hutan terbesar.<sup>16</sup> Dengan demikian, terdapat sekitar 19,16 juta penduduk yang memiliki risiko terpajan polusi asap dan terkena penyakit yang ditimbulkannya. Risiko yang mungkin dialami masyarakat bukan saja pada penyakit pernafasan namun juga penurunan fungsi tubuh.<sup>17</sup> Penurunan ini pada akhirnya berpotensi mengurangi produktivitas masyarakat.

---

<sup>12</sup>Yusuf, Hapsah, Siregar, & Nurrochmat, "Analisis Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau," *Dinamika Lingkungan Indonesia*, 6, no. 2 (2019): 79.

<sup>13</sup>Aditama, "Impact of haze from forest fire to respiratory health: Indonesian experience." *Respirology*, 5, no. 2 (2000): 172.

<sup>14</sup>Yong, & Peh, "South-east Asia's forest fires: blazing the policy trail," *Oryx*, 50, no. 2 (2016): 207.

<sup>15</sup>Sentian, Herman, Yih, & Wui, "Long-term air pollution trend analysis in Malaysia," *International Journal of Environmental Impacts*, 2, no. 4 (2019): 310.

<sup>16</sup><https://www.bps.go.id/indicator/12/1886/1/jumlah-penduduk-hasil-proyeksi-menurut-provinsi-dan-jenis-kelamin.html>

<sup>17</sup>Frankenberg, McKee, & Thomas, "Health consequences of forest fires in Indonesia," *Demography*, 42, no. 1 (2015): 125.

Polusi asap akibat kebakaran hutan yang berdampak kepada masyarakat sangat bertentangan dengan hak hidup yang dilindungi oleh Undang-Undang. Setiap anggota masyarakat memiliki hak untuk hidup dalam lingkungan yang baik dan sehat termasuk menikmati udara yang bersih dan segar. Hal ini tertuang dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatur bahwa "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia." Bahkan di dalam penjelasan UU tersebut telah tertuang secara jelas bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat bukan saja hak asasi setiap warga negara Indonesia namun juga hak konstitusional. Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat."

Kasus kebakaran hutan yang terjadi hampir setiap tahun membawa kerugian bagi masyarakat dan mengindikasikan bahwa hak masyarakat untuk hidup dalam lingkungan yang sehat tidak terpenuhi. Hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak yang bersifat substantif terhadap kualitas lingkungan (*substantive right to environmental quality*).<sup>18</sup> Hak tersebut juga dianggap sebagai hak konstitusional yang fundamental.<sup>19</sup> Dalam konteks hak substantif masyarakat Sumatera khususnya di provinsi Sumatera Selatan, Riau dan Jambi, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sejauh mana hak substantif masyarakat akan lingkungan yang berkualitas dijamin dalam hukum lingkungan di Indonesia? Dari pertanyaan penelitian ini maka dikembangkan suatu kerangka keadilan lingkungan dalam penegakkan hak substantif masyarakat.

## METODE PENELITIAN

Rasa ingin tahu (*niewgierigheid*) merupakan awal terjadinya sebuah penelitian. Tujuannya adalah untuk memperoleh jawaban atas permasalahan aktual yang terjadi di masyarakat. Penelitian dalam bidang hukum dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal yang bersifat deskriptif. Pada penelitian ini, dilakukan proses untuk menemukan kaidah hukum dalam menjawab permasalahan hukum yang diangkat.<sup>20</sup> Data sekunder terkait sistematika hukum seperti identifikasi terhadap pengertian pokok dalam hukum diperoleh dari berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan. Data lain yang diperoleh untuk penelitian ini adalah putusan-putusan pada pengadilan negeri provinsi terkait kebakaran hutan.

Pengertian pokok yang berhubungan dengan pemenuhan hak atas lingkungan yang sehat bagi masyarakat di Sumatera pada umumnya, dan Sumatera Selatan, Riau serta Jambi

---

<sup>18</sup>Syarif & Wibisana, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus* (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2010), 107.

<sup>19</sup>Wijoyo & Prihatiningtyas, *Strengthening Environmental Law Enforcement Against Crime* (Surabaya: Airlangga University Press, 2016), 12

<sup>20</sup>Efendi & Rijadi, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris* (Jakarta: Kencana, 2016), 124.

pada khususnya menjadi dasar telaah.<sup>21</sup> Risiko terpajan polusi asap yang dihadapi masyarakat dan akibatnya pada kesehatan menjadi dasar permasalahan terkait dengan hak substantif masyarakat untuk mendapatkan hidup yang layak. Telaah terhadap data sekunder diharapkan dapat memberikan deskripsi secara menyeluruh tentang termasuk peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat di beberapa provinsi di Sumatera.<sup>22</sup>

Munculnya ketidakterpaduan antara keadaan yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) terkait hak substantif masyarakat atas udara bebas polusi asap dikaji dengan asumsi bahwa apa yang terjadi merupakan akibat tidak berfungsinya hukum dan penegakkan hukum yang berkaitan dengan kebakaran hutan seperti yang diharapkan. Hal ini menyebabkan timbulnya ketidakadilan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat untuk memperoleh udara bebas polusi asap. Terjadinya kebakaran hutan setiap tahun memberi indikasi adanya ketidakterpaduan tersebut.

## PEMBAHASAN

### Peraturan Perundang-Undangan Hutan dan Hak Asasi Manusia

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Pasal ini merupakan landasan kewenangan negara dalam pengaturan dan penguasaan hutan sebagai sumber kekayaan alam Indonesia; termasuk kewenangan untuk mengatur hubungan hukum antara orang dengan hutan serta perbuatan hukum terkait kehutanan. Secara khusus, pengaturan terkait hutan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 4 ayat (1) UU Kehutanan menegaskan kembali bahwa "Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Penegasan kewenangan negara dalam pengaturan hukum antara orang dengan hutan juga terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) butir c.

Kemakmuran rakyat dalam kaitannya dengan hutan memiliki makna bahwa penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan seperti yang tercantum dalam Pasal 2 UU Kehutanan. Pasal 23 menegaskan bahwa hutan dapat dimanfaatkan dengan tujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Penjelasan Umum UU Kehutanan menambahkan bahwa hutan merupakan modal pembangunan nasional yang memiliki manfaat baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis.<sup>23</sup> Hal ini dapat diartikan bahwa hutan dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan masyarakat namun ada

---

<sup>21</sup> *Ibid.* 129.

<sup>22</sup> Wati, "Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Pembangunan yang Berkelanjutan." *Bina Hukum Lingkungan*, 3 no 1 (2018): 123.

<sup>23</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

tanggung jawab untuk menjaga keseimbangan seluruh manfaat sehingga ekosistem hutan terjaga dengan baik.

Ekosistem dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 butir 5 sebagai tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup. Butir 6 pada pasal yang sama menjelaskan bahwa pelestarian fungsi lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Ekosistem yang dimaksud dalam UUPPLH termasuk ekosistem hutan yang harus dipelihara kelangsungan daya dukungnya agar tidak terjadi kerusakan lingkungan hidup.

Pasal 21 UUPPLH menegaskan bahwa kerusakan ekosistem termasuk kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan. Penjelasan pasal ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan” adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang berupa kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.<sup>24</sup>

Sejak lama kebijakan terkait kerusakan lingkungan hidup akibat pencemaran telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ordonansi Gangguan atau *Hinder Ordonnantie* (Stbl. 1926 No. 226, yang diubah dengan Stbl. 1940 No. 450) mengatur perlindungan bagi masyarakat dari ancaman polusi dan kebakaran.<sup>25</sup> Pada era kemerdekaan, peraturan perundang-undangan terkait lingkungan ditetapkan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengaturan tentang pencemaran lingkungan telah diatur di dalam UU No. 4 Tahun 1982. Pada tahun 1997, undang-undang ini dicabut dan digantikan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang juga di dalamnya mengatur ketentuan tentang pencemaran lingkungan. Pada tahun 2009, UU No. 23 Tahun 1997 dinyatakan tidak berlaku dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. UU No. 32 Tahun 2009 bukan saja mengatur terkait pencemaran lingkungan namun juga telah mengkaitkan pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh kebakaran hutan. Secara lebih jelas, Tabel 1 merangkum isi UU No. 32 Tahun 2009 pada aspek kebakaran hutan, pencemaran dan hak hidup masyarakat.

---

<sup>24</sup> Penjelasan Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>25</sup> Haryono, Anggraini, & Gesang, “Tinjauan Yuridis Perizinan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup.’ *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 4, no. 2 (2022): 320.

**Tabel 1 Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Aspek Pembahasan**

No	Aspek Pembahasan	Pasal Terkait
1.	Kebakaran hutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 21 ayat (3) butir c: "Kriteria baku kerusakan ekosistem meliputi kriteria baku kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan."</li> <li>• Pasal 69 ayat (1) butir h: "Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar."</li> </ul>
2.	Pencemaran	<p>Cukup banyak pasal terkait pencemaran, secara garis besar poin berikut adalah pasal-pasal yang dapat dikaitkan dengan pencemaran akibat kebakaran hutan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 1 butir 14: "Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan."</li> <li>• Pasal 3 butir b: "Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia."</li> <li>• Pasal 13 ayat (1): "Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup."</li> <li>• Pasal 67: "Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup."</li> <li>• Pasal 69 ayat (1) butir a: "Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup."</li> </ul>
3	Hak hidup masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 3 butir g: "Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia."</li> <li>• Pasal 65 ayat (1): "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia."</li> </ul>

Tabel 1 menunjukkan secara jelas bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan untuk menjamin kesehatan masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Maka peraturan melarang adanya pengrusakan ekosistem termasuk ekosistem hutan dengan cara membakar karena menimbulkan pencemaran lingkungan hidup yang mengganggu keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan merupakan peraturan perundang-undangan pertama sejak kemerdekaan yang mengatur aspek-aspek terkait hutan. Pasal 15 ayat (2) dalam UU ini menetapkan bahwa perlindungan hutan meliputi usaha-usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia maupun ternak serta kebakaran dan sebab-sebab lainnya. Penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa terhadap kerusakan perlu

diambil tindakan tanpa menyebutkan lebih lanjut tindakan dimaksud. UU No. 5 Tahun 1967 ini dicabut dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pada tanggal 30 September 1999. UU Kehutanan mengatur secara lebih lengkap terkait kebakaran hutan, pencemaran dan hak hidup masyarakat atas seperti pada Tabel 2 berikut.

**Tabel 2: Pasal dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang Berkaitan dengan Aspek Pembahasan**

No	Aspek Pembahasan	Pasal Terkait
1.	Kebakaran hutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 49: "Pemegang hak atau izin bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya."</li> <li>• Pasal 50 ayat (3) butir d: "Setiap orang dilarang membakar hutan"</li> <li>• Pasal 50 ayat (3) butir l: "Setiap orang dilarang membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan"</li> </ul>
2.	Pencemaran	Pasal 72: "Jika diketahui bahwa masyarakat menderita akibat pencemaran dan atau kerusakan hutan sedemikian rupa sehingga mempengaruhi kehidupan masyarakat, maka instansi Pemerintah atau instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang kehutanan dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat."
3	Hak hidup masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 47 butir b: "Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.</li> <li>• Pasal 68 ayat (1): "Masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan."</li> </ul>

Tabel 2 memperlihatkan bahwa peraturan perundang-undangan terkait hutan telah mengatur larangan pembakaran hutan, tanggung jawab pemerintah terkait pencemaran akibat kerusakan hutan dan hak masyarakat untuk dapat menikmati hidup berkualitas yang dihasilkan hutan.

Peraturan terkait lingkungan hidup merupakan bidang hukum fungsional yang mengandung ketentuan-ketentuan hukum administrasi negara, pidana dan perdata.<sup>26</sup> Dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara, hukum lingkungan mengatur legalitas tindakan pemerintah dan badan-badannya dalam melindungi lingkungan hidup.<sup>27</sup> Gambaran yang sangat jelas adalah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Mayoritas pasal-pasal di dalamnya mengatur ketentuan hukum administrasi negara. Hukum lingkungan juga mengandung ketentuan hukum pidana.

<sup>26</sup> Kahpi, "Jaminan konstitusional terhadap hak atas lingkungan hidup di Indonesia." *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, 2 no. 2 (2013): 148.

<sup>27</sup> Scotford & Walsh, "The symbiosis of property and English environmental law—property rights in a public law context, *The Modern Law Review*, 76, no. 6 (2013): 1014.

Umumnya, ketentuan pidana ditambahkan pada bagian akhir undang-undang yang menyatakan bahwa pihak yang tidak mematuhi undang-undang administrasi ini akan dikenakan sanksi pidana.<sup>28</sup> Dalam UU No. 32 Tahun 2009, hukum pidana terlihat pada Bab XIV terkait Penyidikan dan Pembuktian. Di sisi lain, penegakan hukum lingkungan dapat menggunakan instrumen hukum perdata.<sup>29</sup> Ilustrasi terkait hal ini adalah jika perusahaan penyebab kebakaran bangkrut maka penggunaan hukum administrasi kurang berdampak, sementara instrumen hukum perdata akan lebih efektif.

Peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan hutan dan lingkungan hidup telah secara jelas menempatkan hak asasi manusia untuk mendapatkan hidup yang berkualitas. Kualitas hidup ini berkaitan erat dengan kesehatan masyarakat. Bahkan penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan lingkungan hidup yang baik dan sehat bukan saja hak asasi setiap warga negara Indonesia namun juga hak konstitusional.

Hak dasar manusia yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2009 adalah hak prosedural (*procedural rights*) dan hak substantif (*substantive right to environmental quality*). Jika hak prosedural mencakup hak akses, hak partisipasi, dan hak berperan serta maka hak substantif diejawantahkan dalam hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>30</sup> Artinya, hak prosedural dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan dengan masukan dari masyarakat yang berpotensi terpengaruh oleh keputusan tersebut sedangkan hak substantif memastikan bahwa tidak ada penyalahgunaan posisi untuk mendiskriminasi atau menyebabkan degradasi lingkungan yang pada akhirnya melanggar hak asasi manusia.<sup>31</sup> Hak substantif yang dimiliki manusia sebagai warga negara ini merupakan hak atas lingkungan sebagai bentuk keadilan lingkungan.<sup>32</sup> Dalam konteks ini, hak substantif menjadi instrumen yang menjamin perwujudan keadilan lingkungan.<sup>33,34</sup> Perwujudan hak substantif untuk memastikan tidak adanya penyalahgunaan posisi yang menyebabkan degradasi lingkungan maka keadilan lingkungan berfokus pada memerangi dampak negatif dari degradasi lingkungan yang mempengaruhi masyarakat minoritas dan miskin.<sup>35</sup> Dalam

---

<sup>28</sup>Faure, "A Paradigm Shift in Environmental Criminal Law," dalam: Sollund, R., Stefes, C., Germani, A. (ed) *Fighting Environmental Crime in Europe and Beyond. Palgrave Studies in Green Criminology*. Palgrave Macmillan, London, 2016: 17.

<sup>29</sup>Widodo, Hartanto, Pranjoto & Efendi, "Constraints on Enforcement of Environmental Law Against Corporate Defendants," *Environmental Policy and Law*, 49, no. 1 (2019): 77.

<sup>30</sup>Syarif & Wibisana, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus* (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2010), 107.

<sup>31</sup>Shelton, Human rights and the environment: Substantive rights. dalam *Research handbook on international environmental law*. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010), 265.

<sup>32</sup>Collin, Environmental Justice In Oregon: It's The Law. *Environmental Law*, 38 (2008): 413.

<sup>33</sup>Gonzalez, "Environmental Justice, Human Rights, and the Global South," *Santa Clara Journal of International Law*, 13 no. 1 (2015): 172.

<sup>34</sup>Glinski, "Environmental Justice in South African Law and Policy," *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 36 no 1 (2003): 74.

<sup>35</sup>Baugh, "An Unfulfilled Promise: How National Security Deference Erodes Environmental Justice," *Golden Gate University Environmental Law Journal*, 8 no. 1 (2015): 84.

konteks keadilan lingkungan, hukum sebagai sarana untuk mencapai keadilan (*law as a tool to reach justice*) patut melindungi hak substantif.<sup>36</sup>

Hak substantif sebagai hak dasar manusia sebagai warga negara Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia merupakan peraturan yang mengatur hak manusia untuk mendapatkan kualitas hidup yang sehat. Ketetapan MPR yang dikeluarkan pada 13 November 1998 menjelaskan pada Pasal 28 bahwa "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat." Pasal 9 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 menyatakan hal yang sama bahwa "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat."

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat pada dasarnya sejalan dengan Prinsip 1 dari Deklarasi Stockholm yang menyatakan bahwa "*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being...*" yang dapat diterjemahkan sebagai "Manusia memiliki hak mendasar atas kebebasan, kesetaraan dan kondisi kehidupan yang memadai, dalam lingkungan dengan kualitas yang memungkinkan kehidupan yang bermartabat dan sejahtera..." Gagasan tentang hak asasi manusia atas lingkungan yang bersih dan sehat akhirnya mendapat perhatian dunia dengan dikeluarkannya Resolusi A/76/L.75 oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (UN General Assembly) yang mengakui hak atas lingkungan yang bersih, sehat, dan berkelanjutan sebagai hak asasi manusia.<sup>37</sup> Resolusi tersebut menegaskan bahwa bahwa negara memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia dalam semua tindakan yang diambil untuk mengatasi tantangan lingkungan, mengambil langkah-langkah untuk melindungi hak asasi manusia setiap orang dan bahwa tindakan pencegahan ekstra harus diambil bagi masyarakat yang rentan terhadap degradasi lingkungan. Pemerintah Indonesia sebagai bagian dari organisasi PBB perlu memberikan perhatian atas hal yang sama dengan mendukung hak asasi manusia untuk mendapatkan hidup yang sehat dalam kaitannya dengan polusi akibat kebakaran hutan. Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memajukan hak substantif masyarakat yang sangat rentan terhadap degradasi lingkungan akibat kebakaran hutan.

### **Hak Substantif dalam Konteks Udara Bebas Polusi Asap Akibat Kebakaran Hutan**

**H**utan memiliki peran penting dalam kehidupan manusia. Ketergantungan manusia terhadap hutan semakin lama semakin besar. Pada awalnya, hutan adalah kehidupan bagi sekelompok manusia; namun kemudian berkembang. Hutan bukan saja penting bagi

---

<sup>36</sup>Wati, "Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Pembangunan yang Berkelanjutan." *Bina Hukum Lingkungan*, 3 no 1 (2018): 124.

<sup>37</sup>United Nations General Assembly, "Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedom" <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>

sekelompok manusia, namun juga menjadi sistem keberlangsungan hidup manusia secara global.<sup>38</sup> Fungsi hutan pun berkembang; hutan memiliki fungsi ekonomi, keanekaragaman hayati, klimatologis, tata air (hidrologis), habitat sosial dan sebagainya. Fungsi ini berkaitan satu dengan lainnya dan fungsi ini bukan saja dimanfaatkan untuk sekelompok manusia atau masyarakat di sekitar hutan namun juga memberikan dampak bagi masyarakat secara luas.

Peran penting hutan dan ketergantungan manusia terhadap hutan secara periodik berubah. Jika pada periode awal perkembangan manusia, manusia adalah bagian dari ekosistem hutan dengan jumlah populasi manusia yang kecil. Periode selanjutnya adalah periode di saat manusia memungut hasil hutan secara terkendali.<sup>39</sup> Saat ini yang terjadi adalah periode manusia merusak hutan yang ditandai salah satunya dengan pembakaran hutan untuk berbagai kebutuhan.

Pemenuhan kebutuhan manusia dengan melakukan pembakaran hutan pada hakikatnya berdampak negatif bagi masyarakat di sekitarnya. Polusi asap yang muncul akibat kebakaran hutan berdampak terhadap kesehatan masyarakat. Bahkan, dampak polusi asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan bukan saja dirasakan oleh warga negara Indonesia seperti di beberapa provinsi di Sumatera tetapi juga berdampak pada beberapa negara di Asia Tenggara (ASEAN) seperti Malaysia dan Singapura sebagai polusi asap lintas batas (*transboundary haze pollution*).<sup>40</sup> Keadaan seperti ini tidak dapat dibiarkan terjadi terus menerus. Kebakaran hutan yang terjadi setiap tahun perlu mendapatkan perhatian khusus. Peran negara sangat besar untuk memastikan pemenuhan hak atas udara bersih yang bebas dari polusi asap akibat kebakaran hutan.

Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara merupakan salah satu ciri negarahukum (*rechtsstaat*).<sup>41</sup> *Rechtsstaat* mengandung empat elemen penting dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan elemen penting di antaranya selain pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.<sup>42</sup> Kesadaran akan pentingnya perlindungan HAM dan hak lingkungan semakin besar sejalan dengan keikutsertaan Indonesia dalam Konferensi Stockholm. Banyak negara termasuk Indonesia tergerak untuk menyusun ketentuan konstitusional dan legislatif dengan menambahkan hak lingkungan setelah konferensi tersebut.<sup>43</sup> Hak lingkungan termasuk hak atas lingkungan berkualitas merupakan hak substantif dengan kesadaran bahwa pelanggaran atas hak substantif terjadi akibat dari kerusakan lingkungan hidup.

---

<sup>38</sup>Siahaan, Hutan, *Lingkungan dan Paradigma Pembangunan* (Jakarta: Pancuran Alam, 2007): 197-198.

<sup>39</sup>*Ibid.* 200-201

<sup>40</sup>Yong, & Peh, "South-east Asia's forest fires: blazing the policy trail," *Oryx*, 50, no. 2 (2016): 207.

<sup>41</sup>Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 11.

<sup>42</sup>Kusniati, "Sejarah Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Kaitannya Dengan Konsepsi Negara Hukum," *Jurnal Ilmu Hukum*, 4, no. 5 (2011): 80.

<sup>43</sup>Shelton, Human rights and the environment: Substantive rights. dalam *Research handbook on international environmental law*. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 265.

Perjalanan HAM di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sebelum kemerdekaan. Pada pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan ketentuan terkait hak asasi manusia ke dalam 7 (tujuh) pasal.<sup>44</sup> Sejak disahkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2000 keseluruhan norma hukum mengenai HAM dikategorikan ke dalam empat kelompok yang terdiri dari 37 butir ketentuan. Kelompok ketiga terkait hak-hak khusus dan hak atas pembangunan terdiri dari 7 (tujuh) butir dan salah satunya adalah “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.”<sup>45</sup>

HAM dan hak atas lingkungan hidup yang sehat dan bersih menjadi milik setiap warga negara Indonesia. Kebakaran hutan yang terjadi hampir setiap tahun di beberapa provinsi di Sumatera dengan Provinsi Sumatera Selatan, Riau dan Jambi telah mengambil hak dasar masyarakat untuk mendapatkan hidup sehat. Negara dalam hal ini pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melindungi dan memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi seluruh masyarakat.

Tanggung jawab negara dalam melindungi hak asasi manusia tidak berhenti pada perlindungan (*to protect*) terhadap hak asasi manusia saja namun ada dua aspek penting lainnya yaitu penghormatan (*to respect*) dan pemenuhan (*to fulfill*).<sup>46</sup> Kewajiban untuk melindungi merupakan kewajiban negara melalui pengambilan langkah pencegahan pihak lain mengganggu hak asasi manusia.<sup>47</sup> Perlindungan yang diberikan negara kepada masyarakat dalam wilayah yurisdiksinya terhadap pelanggaran HAM dapat berasal dari negara lain, entitas bisnis, orang perorangan maupun negara itu sendiri. Kewajiban pemenuhan HAM menjadi tanggung jawab negara untuk mengadopsi langkah legislatif melalui pembentukan kebijakan.

Pencegahan atas gangguan terhadap hak asasi manusia pada dasarnya perlu mendapat perhatian dari negara. Kebakaran hutan yang telah terjadi bertahun-tahun mengindikasikan bahwa terjadi pembiaran atas tindakan manusia baik sengaja maupun tidak sengaja yang menyebabkan kebakaran. Negara perlu melakukan antisipasi akan hal ini karena fokus tuntutan pada pelaku pembakaran hutan yang lebih banyak bersifat pidana, denda<sup>48</sup> maupun pembekuan usaha oleh insitusi privat tidak mampu mengatasi terjadinya kebakaran hutan. Telah banyak perkara terkait kebakaran hutan yang diajukan ke Pengadilan Negeri seperti di Pekanbaru maupun Jambi. Dalam kurun waktu lima tahun, sedikitnya terdapat 12 gugatan pidana kepada perorangan maupun sekelompok masyarakat yang menjadi pelaku penyebab

---

<sup>44</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 100.

<sup>45</sup> *Ibid.* 108.

<sup>46</sup> Arifin, Rasdi & Alkadri, “Tinjauan Atas Permasalahan Penegakan Hukum dan Pemenuhan Hak dalam Konteks Universalime dan Relativisme Hak Asasi Manusia di Indonesia.” *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 26, no. 1 (2018), 18.

<sup>47</sup> Ardinata, Tanggung Jawab Negara Terhadap Jaminan Kesehatan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *Jurnal HAM*, 11 no. 2 (2020), 326.

<sup>48</sup> Anggaraini, Purwoto & Astuti, “Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Perkara Kebakaran Hutan (Studi Putusan Nomor: 287/PID. SUS/2014/PT. PBR).” *Diponegoro Law Journal*, 5, no. 3 (2016), 11

kebakaran hutan. Perkara nomor 107/Pdt.G/LH/2019/PN Jmb di Pengadilan Negeri Jambi dengan penggugat Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia dan tergugat adalah PT. Agro Tumbuh Gemilang Abadi pun lebih ditekankan pada biaya ganti rugi materiil dan biaya pemulihan akibat kebakaran.<sup>49</sup> Dalam kasus ini, masyarakat yang terkena dampak kebakaran dan terpajan polusi asap tidak mendapatkan biaya ganti rugi perawatan kesehatan bahkan tidak dapat mengajukan gugatan dengan berlakunya asas *nebis in idem*. Asas ini melarang seseorang atas suatu perbuatannya (peristiwa) yang telah diputus oleh Hakim digugat untuk kedua kalinya.

Terlihat bahwa isu kebakaran hutan lebih banyak diangkat pada akibat dari kebakaran hutan itu sendiri. Usaha pencegahan kebakaran hutan yang menjadi tanggung jawab negara untuk menjamin hak substantif masyarakat belum optimal. Bahkan masyarakat yang terdampak kesehatannya telah terlanggar hak asasi yang dijamin oleh undang-undang. Dalam konteks hak substantif atas lingkungan yang sehat, pendekatan Bullard yang menawarkan kerangka keadilan lingkungan dapat diadopsi.<sup>50</sup> Kerangka seperti ini menjadi penting mengingat negara berkewajiban untuk menjaga sumber daya alam berdasarkan salah satunya adalah asas keadilan.<sup>51</sup> Selain itu, ada hubungan yang sangat erat antara terjaminnya keadilan lingkungan dengan penegakkan hak substantif masyarakat.<sup>52</sup> Dalam konteks ini, asas keadilan dapat dimaknai luas, bukan saja alam namun masyarakat secara umum termasuk masyarakat yang terpajan polusi asap dan terambil hak substantifnya. Beberapa karakteristik dari kerangka keadilan lingkungan yang dapat diadopsi dalam kaitannya dengan kerangka kebijakan hak substantif masyarakat untuk mendapatkan lingkungan yang sehat dan udara yang bersih dan bebas polusi asap akibat kebakaran hutan antara lain:

1. Semua orang memiliki hak yang sama untuk dilindungi dari kerusakan lingkungan.

Hal ini sesuai dengan prinsip pertama dari prinsip panduan yang dikeluarkan oleh *Human Rights Council* bahwa kewajiban negara untuk melindungi hak asasi manusia mencakup kewajiban untuk memastikan bahwa semua entitas bisnis dalam wilayah negara mematuhi norma-norma hak asasi manusia.<sup>53</sup> Hak substantif ini juga dijamin dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Dalam konteks kebakaran hutan, pada umumnya kebakaran terjadi dalam unsur kesengajaan yang sering kali menimbulkan dampak negatif yang lebih besar kepada

---

<sup>49</sup>Herman, "Akibat Hukum Putusan Perkara No. 107/PDT. G/LH/2019/PNJMB terhadap Masyarakat yang Terdampak Kebakaran Hutan dan Lahan. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 21, no. 3 (2021), 1079

<sup>50</sup>Bullard, "Environmental justice in the 21st century: Race still matters." *Phylon*, 49, no. 3/4 (2001), 153-154.

<sup>51</sup>Affila, Afnila & Lubis, R. "Penegakan Hukum Administratif oleh Dinas Lingkungan Hidup dalam Pencegahan Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup," *Bina Hukum Lingkungan*, 3 no. 2 (2019):140

<sup>52</sup>Gonzalez, "Environmental Justice, Human Rights, and the Global South," *Santa Clara Journal of International Law*, 13 no. 1 (2015): 172

<sup>53</sup>Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, A/HRC/17/31

masyarakat. Ada keterbatasan negara untuk melindungi hak asasi manusia dari pelanggaran oleh pihak ketiga. Negara tidak mau atau tidak dapat bertindak tegas pihak yang mengabaikan tanggung jawab atas hak asasi manusia. Ada kekhawatiran bahwa mengambil keputusan keras terhadap pelanggaran hak asasi manusia dapat merusak daya saing untuk menarik investasi yang diperlukan untuk pembangunan.<sup>54</sup> Hal ini menyebabkan berkurangnya kapasitas negara untuk membangun mekanisme regulasi yang kuat.

2. Perlunya mengadopsi model pencegahan (penghapusan ancaman sebelum kerusakan terjadi) sebagai strategi pilihan. Hal ini sejalan dengan dua prinsip pertama pada *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* yang menempatkan bahwa tugas Negara untuk melindungi hak asasi manusia dan tanggung jawab entitas bisnis untuk menghormati hak asasi manusia merupakan langkah pencegahan.<sup>55</sup> Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup belum secara detil menetapkan langkah pencegahan terjadinya kebakaran hutan. Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2009 perlu ditindaklanjuti dengan pengembangan suatu instrumen pencegahan kebakaran hutan.
3. Pentingnya pengalihan beban pembuktian kepada pihak pencemar yang merugikan masyarakat yang "dilindungi" dalam undang-undang.

Saat ini masyarakat mengalami kesulitan untuk membuktikan bahwa hak substantif mereka telah dirugikan. Masyarakat terkena dampak kebakaran hutan berupa polusi asap secara tidak proporsional. Kesulitan lainnya adalah bahwa masyarakat yang terkena dampak umumnya memiliki keterbatasan sumber daya yang diperlukan untuk mempertahankan hak substantifnya. Padahal dalam konteks keadilan lingkungan, masyarakat minoritas dan miskin memiliki hak yang sama atas lingkungan. Keterbatasan masyarakat untuk mendapatkan hak substantifnya kemudian menjadi pendorong adanya peran pemerintah dalam memastikan terlindunginya hak substantif masyarakat melalui: (a) negara memastikan penegakan hukum yang mewajibkan entitas privat untuk menghormati hak asasi manusia; (b) negara memastikan bahwa hukum yang ada tidak menghambat namun mengedepankan penghormatan entitas bisnis terhadap hak asasi manusia; (c) negara menyediakan panduan hukum penghormatan atas hak asasi manusia; dan (d) negara mendorong entitas bisnis untuk menjalin komunikasi dalam mengatasi dampak terhadap hak asasi manusia.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup>Deva. "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Companies." *European Company Law*, 9, no. 2 (2012), 103.

<sup>55</sup>Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, A/HRC/17/31

<sup>56</sup> *Ibid.*

Tiga poin pada kerangka kebijakan hak substantif masyarakat di atas menjadi mekanisme penting untuk tercapainya keadilan lingkungan bagi masyarakat Sumatera, khususnya Sumatera Selatan, Jambi dan Riau yang berisiko tinggi terpajan polusi asap. Negara perlu memperkuat kebijakan terkait kebakaran hutan yang selama ini telah merugikan masyarakat. Dengan demikian, kebakaran hutan yang selalu terjadi setiap tahun dan mengakibatkan kerugian bagi masyarakat dapat dianggap sebagai masalah yang menjadi tanggung jawab negara. Negara berhak memaksa adanya ganti rugi bagi masyarakat dari pihak yang menyebabkan kebakaran hutan, dan jika negara lalai maka negara harus menyediakan anggaran untuk mengganti kerugian yang dialami masyarakat.

## PENUTUP

### Simpulan

**K**ebakaran hutan yang terjadi di Sumatera memberikan dampak yang sangat besar kepada masyarakat. Dampak kesehatan akibat polusi asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan bukan saja memberikan masalah kesehatan bagi masyarakat pencemaran terjadi namun polusi asap dapat memengaruhi kesehatan masyarakat dalam jangka panjang. Sampai saat ini kebakaran hutan terjadi setiap tahun sehingga berdampak secara terus menerus pada kesehatan masyarakat. Padahal Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjamin bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat bukan saja hak asasi setiap warga negara Indonesia tetapi merupakan hak konstitusional.

Telah banyak kasus gugatan berkaitan dengan kebakaran hutan. Pada umumnya gugatan terjadi sebagai akibat dari kebakaran hutan itu sendiri. Dengan demikian perlu upaya pencegahan kebakaran hutan yang menjadi tanggung jawab negara dalam menjamin hak substantif masyarakat atas hidup yang baik dan sehat. Sebuah kerangka kebijakan yang dikembangkan mengandung tiga prinsip penjaminan hak substantif masyarakat, yaitu bahwa: 1) semua orang memiliki hak yang sama untuk dilindungi dari kerusakan lingkungan; 2) perlunya mengadopsi model pencegahan sebagai strategi pilihan; dan 3) pentingnya pengalihan beban pembuktian kepada pihak pencemar yang telah merugikan masyarakat.

### Saran

**B**anyaknya perkara terkait kebakaran hutan menunjukkan bahwa upaya untuk mengurangi terjadinya kebakaran hutan belum optimal. Pendekatan berupa pencegahan menjadi sebuah pilihan terlebih lagi dengan pentingnya menjamin hak substantif masyarakat atas hidup yang baik dan sehat. Kebakaran yang sering kali terjadi telah melanggar hak ini yang seharusnya dijamin oleh negara. Peran negara dalam kerangka yang dikembangkan menjadi sangat penting dan perlu diperkuat melalui kebijakan-kebijakannya agar keberadaan hutan mampu memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh masyarakat.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Dinah Shelton, Human rights and the environment: Substantive rights. dalam *Research handbook on international environmental law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010;
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006;
- Jonaedi Efendi & Prasetijo Rijadi, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana, 2016;
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2020*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020;
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Data dan Informasi: Pemetaan Tematik Kehutanan Indonesia*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2021;
- Laode M. Syarif & Andri G. Wibisana, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*. Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2010;
- N.H.T. Siahaan, *Hutan, Lingkungan dan Paradigma Pembangunan*. Jakarta: Pancuran Alam, 2007.
- Suparto Wijoyo, & Wilda Prihatiningtyas, *Strengthening Environmental Law Enforcement Against Crime*. Surabaya: Airlangga University Press, 2016.

**Jurnal**

- Affila, Afrila & Rafiqoh Lubis. "Penegakan Hukum Administratif oleh Dinas Lingkungan Hidup dalam Pencegahan Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup," *Bina Hukum Lingkungan*, 3 no. 2 (2019):137-153. DOI: 10.24970/jbhl.v3n2.11;
- Ahsabul Kahpi, "Jaminan konstitusional terhadap hak atas lingkungan hidup di Indonesia. *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, 2 no. 2 (2013): 1443-159. <https://doi.org/10.24252/ad.v2i2.1472>;
- Ardhi Yusuf, Hapsoh, Sofyan Husein Siregar & Dodik Ridho Nurrochmat, "Analisis Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau," *Dinamika Lingkungan Indonesia*, 6, no. 2 (2019): 67-84. <http://dx.doi.org/10.31258/dli.6.2.p.67-84>;
- Carment G. Gonzalez, "Environmental Justice, Human Rights, and the Global South," *Santa Clara Journal of International Law*, 13 no. 1 (2015): 151-195;
- Carola Glinski, "Environmental Justice in South African Law and Policy," *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 36 no 1 (2003): 49-74. <https://www.jstor.org/stable/43239070>;
- Dariono Dariono, Yusni Ikhwan Siregar, & Nofrizal Nofrizal, "Analisis Spasial Deforestasi dan Degradasi Hutan di Suaka Margasatwa Kerumutan Provinsi Riau," *Dinamika Lingkungan Indonesia*, 5, no. 1 (2018): 27-33. <http://dx.doi.org/10.31258/dli.5.1.p.27-33>;
- Ding Li Yong & Kelvin S.H. Peh, "South-east Asia's forest fires: blazing the policy trail," *Oryx*, 50, no. 2 (2016): 207-212. <https://doi.org/10.1017/S003060531400088X>;

- Dwi Fajriyah Suci Anggaraini, Purwoto & AM. Endah Sri Astuti, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Perkara Kebakaran Hutan (Studi Putusan Nomor: 287/PID. SUS/2014/PT. PBR)." *Diponegoro Law Journal*, 5, no. 3 (2016): 1-20;
- Elizabeth Frankenberg, Douglas Mckee, & Duncan Thomas, "Health consequences of forest fires in Indonesia," *Demography*, 42, no. 1 (2015): 109-129. <https://doi.org/10.1353/dem.2005.0004>;
- Eloise Scotford & Rachel Walsh, "The symbiosis of property and English environmental law—property rights in a public law context," *The Modern Law Review*, 76, no. 6 (2013): 1010-1045. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12046>;
- Evi Purnama Wati, "Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Pembangunan yang Berkelanjutan," *Bina Hukum Lingkungan*, 3, no. 1 (2018): 119-126. DOI: 10.24970/jbhl.v3n1.9;
- Fachmi Rasyid, "Permasalahan dan dampak kebakaran hutan," *Jurnal Lingkar Widya Swara*, 1, no. 4 (2014): 47-59;
- Haryono, Sri Anggraini, & Gesang, "Tinjauan Yuridis Perizinan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 4, no. 2 (2022): 319-324. DOI: 10.37680/almanhaj.v4i2.1806;
- Hendra Herman, "Akibat Hukum Putusan Perkara No. 107/PDT. G/LH/2019/PNJMB terhadap Masyarakat yang Terdampak Kebakaran Hutan dan Lahan." *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 21, no. 3 (2021): 1072-1080. DOI 10.33087/jiubj.v21i3.1607;
- Justin Sentian, Franky Herman, Chan Yit Yih & Jackson Chang Hian Wui, "Long-term air pollution trend analysis in Malaysia," *International Journal of Environmental Impacts*, 2, no. 4 (2019): 309–324. DOI: 10.2495/EI-V2-N4-309-324;
- Manuel Esteban Lucas-Borja, Misagh Parhizkar, & Demetrio Antonio Zema, "Short-Term Changes in Erosion Dynamics and Quality of Soils Affected by a Wildfire and Mulched with Straw in a Mediterranean Forest," *Soil Systems*, 5, no. 3 (2021): 1-13. <https://doi.org/10.3390/soilsystems5030040>;
- McCall Baugh, "An Unfulfilled Promise: How National Security Deference Erodes Environmental Justice," *Golden Gate University Environmental Law Journal*, 8 no. 1 (2015): 81-117. <https://digitalcommons.law.ggu.edu/gguelj/vol8/iss1/7>;
- Michael G. Faure, "A Paradigm Shift in Environmental Criminal Law," dalam: Sollund, R., Stefes, C., Germani, A. (ed) *Fighting Environmental Crime in Europe and Beyond*. Palgrave Studies in Green Criminology. Palgrave Macmillan, London, 2016. [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95085-0\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95085-0_2);
- Mikho Ardinata. "Tanggung Jawab Negara Terhadap Jaminan Kesehatan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal HAM* 11, no. 2 (2020): 319-332. <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2020.11>;

- Munif Solikhan. "Reformulasi Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Indonesia," *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 2, no. 2 (2016): 34-49. <https://doi.org/10.52447/ijpa.v2i2.509>;
- Ridwan Arifin, Rasdi Rasdi & Riska Alkadri, "Tinjauan Atas Permasalahan Penegakan Hukum dan Pemenuhan Hak dalam Konteks Universalisme dan Relativisme Hak Asasi Manusia di Indonesia." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 26, no. 1 (2018), 17-39;
- Retno Kusniati, "Sejarah Perlindungan Hak Hak Asasi Manusia Dalam Kaitannya Dengan Konsepsi Negara Hukum," *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, 4, no. 5 (2011): 79-92;
- Robert D. Bullard, "Environmental justice in the 21st century: Race still matters." *Phylon*, 49, no. 3/4 (2001), 151-171. <https://doi.org/10.2307/3132626>;
- Robert W. Collin, "Environmental Justice In Oregon: It's The Law." *Environmental Law*, 38 (2008): 413-455. <http://www.jstor.org/stable/43267205>;
- Surya Deva. "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Companies." *European Company Law*, 9, no. 2 (2012): 101-109. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2083477>;
- Tjandra Yoga Aditama, "Impact of haze from forest fire to respiratory health: Indonesian experience." *Respirology*, 5, no. 2 (2000): 169-174. <https://doi.org/10.1046/j.1440-1843.2000.00246.x>;
- Ismu Gunadi Widodo, J. Andy Hartanto, Eddy W. Pranjoto & Jonaedi Efendi. "Constraints on Enforcement of Environmental Law Against Corporate Defendants." *Environmental Policy and Law*, 49, no. 1 (2019): 76-83. DOI:10.3233/EPL-190129.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan;
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

**Sumber Lain**

<https://www.bps.go.id/indicator/12/1886/1/jumlah-penduduk-hasil-proyeksi-menurut-provinsi-dan-jenis-kelamin.html>;

United Nations General Assembly, "Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedom" <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>.