

KARHUTLA DAN PROBLEMATIKA KEWAJIBAN KONSTITUSIONAL NEGARA: KRITIK TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN HIDUP

Oleh: Hairul Amar hairulamar70@gmail.com
(Ketua Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah
Malang Raya 2026 - 2027)

Abstrak

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan persoalan lingkungan yang berulang dan berdampak langsung terhadap pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pada 2026, luas karhutla kembali menunjukkan angka yang signifikan, sehingga menimbulkan persoalan mengenai efektivitas kebijakan pemerintah dalam melakukan pencegahan dan pengawasan. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan penanggulangan karhutla sebagai bagian dari kewajiban konstitusional negara serta merumuskan penguatan kebijakan pemerintah yang berbasis pencegahan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, serta Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, yang dianalisis melalui interpretasi sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah telah memiliki dasar kewenangan yang memadai untuk melakukan pencegahan, pengawasan, penindakan, dan pemulihan, tetapi pelaksanaan kebijakan masih cenderung berorientasi pada penanganan setelah kebakaran terjadi. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sollen* berupa kewajiban konstitusional negara dengan *das sein* berupa masih tingginya kejadian karhutla. Oleh karena itu, kebijakan penanggulangan karhutla perlu diperkuat melalui pendekatan preventif dan berbasis risiko, terutama melalui pemetaan kawasan rawan, pengawasan berkala terhadap pemegang izin, penguatan sistem deteksi dini, tindakan administratif terhadap ketidakpatuhan, serta pemulihan lingkungan. Penelitian ini menempatkan kewajiban konstitusional pemerintah sebagai parameter dalam menilai kebijakan penanggulangan karhutla, sehingga perlindungan hak atas lingkungan hidup tidak hanya diukur dari kemampuan negara memadamkan kebakaran dan menindak pelaku, tetapi juga dari kemampuan mencegah terjadinya kerusakan lingkungan.

Kata kunci: Karhutla; Kewajiban Konstitusional; Hak atas Lingkungan Hidup; Pencegahan; Pemerintah.

Pendahuluan

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) kembali menjadi persoalan serius pada 2026. Data Sistem Pemantauan Karhutla (SiPongi) Kementerian Kehutanan mencatat luas areal terbakar pada Januari sampai Juni 2026 mencapai 107.465,47 hektare. Angka tersebut meningkat 366 persen dibandingkan periode yang sama pada 2025. Sebanyak 54 persen berada di kawasan hutan dan 46 persen berada di area penggunaan lain.¹ Pada Juli 2026, luas kebakaran bahkan telah mencapai sekitar 202.004 hektare, dengan 57 persen berada di kawasan hutan dan 43 persen di area penggunaan lain.² Data tersebut menunjukkan bahwa karhutla bukan lagi persoalan yang dapat dipandang sebagai kejadian musiman biasa. Peningkatan luas kebakaran dalam waktu yang relatif singkat menunjukkan adanya persoalan yang lebih mendasar dalam tata kelola pencegahan dan pengendalian karhutla.

Persoalan tersebut menjadi semakin penting karena pemerintah sebenarnya telah memiliki kebijakan khusus untuk penanggulangan karhutla. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan menginstruksikan pemerintah untuk melakukan pencegahan, pemadaman, penanganan pascakebakaran, penegakan hukum, pemberian sanksi administratif, serta pemulihan kerusakan. Instruksi tersebut juga membangun pola koordinasi lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Artinya, persoalan karhutla pada saat ini tidak dapat dijelaskan hanya dengan alasan bahwa negara belum mempunyai instrumen hukum.³ Instrumen tersebut telah tersedia, bahkan melibatkan banyak institusi. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana kewenangan tersebut dijalankan dan mengapa karhutla masih berulang dalam skala yang besar.

Pemerintah pada 2026 kembali mengambil sejumlah langkah untuk menghadapi persoalan tersebut. Kementerian Kehutanan menyatakan telah memperkuat sistem peringatan dini, patroli, pemadaman, operasi modifikasi cuaca, serta penegakan hukum. Pemerintah juga menyebut kondisi El Niño sebagai salah satu faktor yang

¹ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, *"SiPongi+ Sistem Pemantauan Karhutla: Indikasi Luas Kebakaran,"* data periode Januari–Juni 2026.

² Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, *"Menhut: Karhutla Perlu Diantisipasi, Dampaknya terhadap Masyarakat Harus Diminimalkan,"* Siaran Pers Nomor SP.405/HKLN/08/2026, 14 Agustus 2026

³ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, ditetapkan 28 Februari 2020

meningkatkan risiko karhutla pada tahun ini. Namun, faktor iklim tidak semestinya dijadikan penjelasan tunggal atas peningkatan karhutla. Justru dalam kondisi risiko kebakaran yang telah dapat diprediksi, kewajiban pemerintah untuk melakukan pencegahan seharusnya menjadi lebih kuat. Ketika pemerintah telah mengetahui wilayah rawan, memiliki data titik panas, mengetahui kawasan konsesi, dan mempunyai instrumen pengawasan, maka pertanyaan hukumnya adalah apakah pengetahuan tersebut telah diterjemahkan menjadi tindakan pencegahan yang efektif.⁴

Persoalan karhutla kemudian masuk ke wilayah hukum tata negara karena yang dipersoalkan bukan hanya perbuatan membakar hutan, melainkan penggunaan kewenangan negara dalam mencegah dan mengendalikan kerusakan lingkungan. Pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam, melakukan pengawasan, memberikan dan mengendalikan perizinan, menjatuhkan sanksi administratif, serta melakukan penegakan hukum lingkungan. UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan ruang kewenangan tersebut kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Undang-undang yang sama juga menempatkan pengawasan dan sanksi administratif sebagai bagian dari instrumen perlindungan lingkungan. Karena itu, berulangnya karhutla dapat menjadi dasar untuk menguji bukan hanya tanggung jawab pelaku, tetapi juga kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pencegahan.⁵

Di sisi lain, konstitusi menempatkan lingkungan hidup sebagai bagian dari hak warga negara. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Jaminan tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi manusia. Undang-undang tersebut juga memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi, berpartisipasi, memperoleh akses keadilan, serta mengajukan pengaduan atas dugaan pencemaran dan/atau perusakan

⁴ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Menhut: Karhutla Perlu Diantisipasi, Dampaknya terhadap Masyarakat Harus Diminimalkan," 14 Agustus 2026.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya ketentuan mengenai pengawasan dan sanksi administratif.

lingkungan.⁶ Dengan konstruksi demikian, perlindungan terhadap lingkungan tidak dapat diposisikan hanya sebagai kebijakan administratif pemerintah, tetapi merupakan bagian dari pemenuhan hak yang dijamin oleh hukum.

Di sinilah muncul persoalan antara *das sollen* dan *das sein*. Secara *das sollen*, negara mempunyai kewajiban untuk memastikan masyarakat memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pemerintah juga telah memiliki instrumen hukum yang mengatur pencegahan, pengawasan, pemadaman, penegakan hukum, dan pemulihan karhutla. Secara *das sein*, karhutla tetap terjadi dengan luas yang sangat besar. Pada 2026 saja, luas areal terbakar telah mencapai sekitar 202.004 hektare hingga Juli. Kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa persoalan karhutla tidak berhenti pada persoalan ada atau tidaknya hukum. Masalahnya terletak pada efektivitas pelaksanaan kewenangan pemerintah dan kemampuan negara mengubah norma hukum menjadi perlindungan yang nyata bagi masyarakat.

Problem tersebut juga terlihat dari langkah penegakan hukum yang dilakukan pemerintah. Pada 25 Agustus 2026, Kementerian Kehutanan menjatuhkan sanksi administratif kepada enam perusahaan pemegang Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan (PBPH) setelah ditemukan karhutla pada areal yang mereka kelola dengan total 1.511,55 hektare. Lima perusahaan dikenai paksaan pemerintah, sementara satu perusahaan dikenai pembekuan perizinan berusaha sekaligus paksaan pemerintah karena kebakaran pada arealnya dinilai luas dan berulang. Penindakan tersebut penting sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap pelaku usaha.⁷ Namun, dari perspektif hukum tata negara, tindakan setelah kebakaran terjadi belum menjawab persoalan mengenai efektivitas pengawasan pemerintah sebelum kerusakan terjadi. Jika suatu wilayah mengalami kebakaran secara berulang, perlu dipertanyakan apakah sistem pengawasan negara telah bekerja sebagaimana mestinya.

Penelitian terdahulu telah memberikan perhatian terhadap hubungan antara karhutla, lingkungan hidup, dan hak masyarakat. Utami dan Primawardani, misalnya, meneliti pemenuhan hak atas lingkungan hidup bagi masyarakat Riau akibat kebakaran hutan dan menemukan bahwa pemenuhan hak tersebut belum optimal, antara lain

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1); lihat juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 65 ayat (1).

⁷ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, informasi penegakan hukum terhadap enam PBPH terkait karhutla, Agustus 2026.

karena persoalan koordinasi dan tumpang tindih pengaturan. Penelitian lain oleh Koeswandi, Imamulhadi, dan Adharani mengkaji *citizen lawsuit* dalam kasus kebakaran hutan Riau dan menunjukkan adanya persoalan efektivitas mekanisme gugatan warga negara dalam penyelesaian sengketa lingkungan. Sementara itu, Pratama, Putri, dan Hafiz melihat pembakaran hutan sebagai tindak pidana lingkungan dalam perspektif hak asasi manusia dan menempatkan tanggung jawab negara atas pemenuhan hak atas lingkungan hidup sebagai salah satu persoalan utama.

Penelitian mengenai karhutla juga banyak diarahkan kepada persoalan pertanggungjawaban korporasi. Kajian mengenai penerapan *strict liability* menunjukkan bahwa pertanggungjawaban korporasi menjadi salah satu instrumen penting dalam penanganan perkara karhutla. Penelitian yang lebih baru bahkan mengidentifikasi persoalan pembuktian, penghitungan kerugian ekologis, dan pelaksanaan putusan sebagai hambatan dalam penerapan pertanggungjawaban tersebut. Kajian tahun 2025 juga mengembangkan pembahasan karhutla sebagai kejahatan ekonomi yang berkaitan dengan praktik alih fungsi hutan, korporasi, dan kelemahan pengawasan.⁸ Dari penelitian-penelitian tersebut terlihat bahwa kajian karhutla telah berkembang cukup luas, tetapi perhatian lebih banyak diarahkan kepada korban, korporasi, pertanggungjawaban hukum, dan mekanisme penegakan hukum.

Ruang yang masih perlu diperkuat adalah melihat karhutla dari sisi kewajiban konstitusional pemerintah sebagai penyelenggara negara. Penelitian ini tidak menempatkan pemerintah hanya sebagai institusi yang bertugas memadamkan api atau menjatuhkan sanksi kepada pelaku. Pemerintah ditempatkan sebagai pemegang kewenangan yang harus mempertanggungjawabkan kebijakan pencegahan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan kepada hukum dan konstitusi. Perspektif tersebut penting karena negara hukum tidak hanya berbicara mengenai kepatuhan masyarakat terhadap hukum, tetapi juga mengenai pembatasan kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintah dalam menggunakan kewenangannya.⁹ Dengan demikian, ukuran keberhasilan kebijakan karhutla seharusnya tidak berhenti pada

⁸ Penny Naluria Utami dan Yuliana Primawardani, "Upaya Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Terhadap Kebakaran Hutan Bagi Masyarakat Riau," *Jurnal HAM*, Vol. 12, No. 3 (2021), hlm. 367–384

⁹ Dinie Nadyatul Haya Koeswandi, Imamulhadi, dan Yulinda Adharani, "Implementasi Hak Gugat Warga Negara Dalam Upaya Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia (Studi Kasus Kebakaran Hutan Riau Dalam Perkara Nomor: 54/Pdt.G/Lh/2016/Pn.Pbr)," *Padjadjaran Law Review*, 2021

jumlah api yang berhasil dipadamkan atau jumlah pelaku yang dikenai sanksi, tetapi juga pada kemampuan pemerintah mencegah kerusakan dan memastikan hak masyarakat terlindungi.¹⁰

Pada titik tersebut, penelitian ini menggunakan cita hukum sebagai landasan untuk membaca persoalan. Cita hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari Pancasila dan tujuan negara sebagaimana tercermin dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Perlindungan terhadap lingkungan hidup, dalam konteks ini, harus ditempatkan dalam hubungan antara keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, dan perlindungan hak warga negara. Pemerintah tidak cukup bertindak setelah kerusakan terjadi karena cita hukum menghendaki penyelenggaraan negara yang memberikan perlindungan nyata terhadap masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan karhutla perlu diuji apakah lebih banyak bergerak dalam pola represif setelah kebakaran terjadi atau telah membangun sistem preventif yang mampu mengurangi risiko kerusakan sejak awal. Kritik terhadap kebijakan pemerintah dalam penelitian ini dengan demikian bukan kritik politik, melainkan kritik terhadap pelaksanaan kewenangan negara berdasarkan ukuran hukum dan konstitusi.

Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menggeser titik tekan kajian karhutla dari pertanggungjawaban pelaku menuju pertanggungjawaban konstitusional pemerintah dalam pencegahan karhutla. Penelitian ini menganalisis hubungan antara kewenangan pemerintah, kewajiban perlindungan lingkungan, hak konstitusional masyarakat, dan efektivitas kebijakan pencegahan karhutla dengan menggunakan perspektif hukum tata negara. Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemerintah dalam penanggulangan karhutla berdasarkan kewajiban konstitusional negara serta merumuskan penguatan kebijakan yang menempatkan pencegahan, pengawasan, dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari pertanggungjawaban konstitusional pemerintah.¹¹

¹⁰ Untuk kajian pertanggungjawaban korporasi dan *strict liability* dalam perkara karhutla, lihat literatur hukum lingkungan mengenai pertanggungjawaban mutlak korporasi dalam UU Nomor 32 Tahun 2009.

¹¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea keempat.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui kajian terhadap hukum positif, asas, doktrin, dan konsep hukum yang relevan dengan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) serta kewajiban konstitusional negara dalam memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup.¹² Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, serta putusan pengadilan yang relevan dengan karhutla dan perlindungan hak atas lingkungan hidup. Dalam menganalisis isu tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) untuk mengkaji konstruksi kewajiban konstitusional negara, kewenangan pemerintah dalam pencegahan dan penanggulangan karhutla, serta perlindungan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif-preskriptif dengan teknik interpretasi sistematis, yaitu menafsirkan suatu ketentuan hukum dengan menghubungkannya dengan ketentuan hukum lain sebagai bagian dari satu kesatuan sistem hukum.¹³ Analisis dilakukan dengan mempertemukan kondisi normatif (*das sollen*) dengan kondisi faktual (*das sein*) dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, sehingga dapat diketahui kesesuaian antara kewajiban konstitusional negara dengan praktik penanggulangan karhutla serta dirumuskan gagasan penguatan kebijakan yang berorientasi pada pencegahan, pengawasan, dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 55.

¹³ Rajali Batubara, "Peranan Interpretasi Hukum Dalam Praktik Peradilan Di Indonesia," *El-Sirry: Jurnal Hukum Islam dan Sosial* 2, no. 1 (2024): 71–92, hlm. 79.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan ditinjau dari perspektif kewajiban konstitusional negara?
2. Bagaimana penguatan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang berorientasi pada perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat?

Tujuan

Tujuan Teoritis

Untuk menguji dan menganalisis keselarasan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) dengan kewajiban konstitusional negara dalam menjamin hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta mewujudkan perlindungan lingkungan berdasarkan prinsip negara hukum.

Tujuan Praktis

Untuk merumuskan gagasan penguatan kebijakan dan rekonstruksi kewenangan pemerintah dalam penanggulangan karhutla yang menitikberatkan pada aspek pencegahan, pengawasan, dan akuntabilitas pemerintahan guna memastikan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Result and Discussion

Karhutla sebagai Persoalan kewajiban Konstitusional Negara

Karhutla kembali terjadi dengan luasan yang tidak kecil pada 2026. Data Kementerian Kehutanan melalui SiPongi mencatat luas karhutla pada Januari–Juni 2026 mencapai 107.465,47 hektare. Angka tersebut meningkat 366 persen dibandingkan periode yang sama tahun 2025. Sampai Juli 2026, pemerintah mencatat luas karhutla sekitar 202.004 hektare.¹⁴ Angka ini sulit diperlakukan sebagai persoalan yang muncul secara kebetulan. Karhutla sudah berlangsung berulang kali di Indonesia dan pola penanganannya relatif sama: kebakaran muncul, pemerintah melakukan

¹⁴ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, SiPongi+ Sistem Pemantauan Karhutla, data Januari–Juni 2026; Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, “Menhut: Karhutla Perlu Diantisipasi, Dampaknya terhadap Masyarakat Harus Diminimalkan,” 14 Agustus 2026.

pemadaman, kemudian penegakan hukum dilakukan terhadap pihak yang dianggap bertanggung jawab.

Masalahnya justru terletak pada pola tersebut. Ketika kebakaran sudah terjadi dalam luasan ratusan ribu hektare, pemadaman bukan lagi satu-satunya persoalan. Ada pertanyaan yang lebih mendasar mengenai pencegahan. Pemerintah mengetahui wilayah yang rawan terbakar, memiliki sistem pemantauan titik panas, dan mempunyai kewenangan untuk mengawasi kegiatan pemanfaatan hutan dan lahan. Pemerintah juga telah memiliki perangkat hukum untuk melakukan pengawasan dan memberikan sanksi. Jika kebakaran tetap berulang, maka efektivitas penggunaan kewenangan tersebut patut dipertanyakan.¹⁵

Pertanyaan tersebut mempunyai dasar konstitusional. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak tersebut bukan sekadar rumusan yang bersifat deklaratif. Negara mempunyai kewajiban untuk memastikan agar hak tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat. Dalam perkara karhutla, kewajiban itu menjadi konkret karena kerusakan hutan, pencemaran udara, dan gangguan terhadap kehidupan masyarakat merupakan konsekuensi langsung dari buruknya kualitas lingkungan.¹⁶

Hak atas lingkungan hidup juga tidak dapat dilepaskan dari Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Penguasaan negara atas sumber daya alam harus diarahkan pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan serta berwawasan lingkungan. Konstitusi dengan demikian tidak memberikan legitimasi kepada negara untuk mengejar pemanfaatan sumber daya alam tanpa memperhitungkan akibat ekologisnya. Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur pemanfaatan hutan dan lahan, tetapi kewenangan tersebut sekaligus membawa tanggung jawab untuk memastikan pemanfaatannya tidak mengorbankan hak masyarakat.¹⁷

Pada tingkat undang-undang, kewajiban tersebut sebenarnya telah diterjemahkan melalui UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pemerintah mempunyai kewenangan melakukan

¹⁵ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

¹⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1).

¹⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4).

pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan lingkungan hidup serta memberikan sanksi administratif terhadap pelanggaran. Instrumen ini menunjukkan bahwa hukum lingkungan Indonesia tidak hanya dirancang untuk menghukum setelah kerusakan terjadi. Pengawasan merupakan instrumen pencegahan.¹⁸ Karena itu, keberadaan karhutla berulang perlu dilihat pula dari bagaimana pengawasan pemerintah dilaksanakan sebelum kebakaran terjadi.

Di sinilah perbedaan antara *das sollen* dan *das sein* terlihat. *Das sollen* menghendaki pemerintah menjamin lingkungan hidup yang baik dan sehat, melakukan pengawasan, serta mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. *Das sein* menunjukkan bahwa karhutla masih terjadi dalam skala besar. Data 2026 menjadi salah satu indikator bahwa pelaksanaan kewajiban tersebut belum memberikan hasil yang memadai.¹⁹ Kesenjangan ini tidak otomatis membuktikan bahwa pemerintah telah melakukan pelanggaran hukum. Namun, setidaknya terdapat dasar yang cukup untuk menguji apakah kebijakan dan penggunaan kewenangan pemerintah sudah sesuai dengan tujuan hukum yang hendak dicapai.

Pemerintah memang tidak dapat dipersalahkan atas setiap kebakaran yang terjadi. Karhutla dapat dipengaruhi oleh kondisi cuaca, kekeringan, perilaku manusia, maupun faktor lainnya. Akan tetapi, keadaan tersebut tidak menghapus kewajiban pemerintah untuk melakukan pencegahan. Justru ketika risiko kebakaran meningkat akibat kondisi iklim, kebutuhan terhadap sistem peringatan dini, patroli, pengawasan kawasan rawan, dan kesiapan penanganan menjadi lebih besar. Pemerintah tidak cukup hanya mengetahui bahwa suatu wilayah berisiko terbakar. Pengetahuan tersebut harus diikuti tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan.²⁰

Penegakan hukum terhadap perusahaan juga memperlihatkan persoalan yang sama. Pada Agustus 2026, Kementerian Kehutanan memberikan sanksi administratif kepada enam perusahaan pemegang PBPH setelah ditemukan karhutla pada areal yang mereka kelola dengan luas keseluruhan 1.511,55 hektare. Penindakan tersebut

¹⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 71–76

¹⁹ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, “Menhut: Karhutla Perlu Diantisipasi, Dampaknya terhadap Masyarakat Harus Diminimalkan,” 14 Agustus 2026

²⁰ Herry Purnomo et al., “Fire Economy and Land Use Change in Indonesia,” *Forest Policy and Economics* 119 (2020). <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102278>

menunjukkan bahwa pemerintah menjalankan fungsi represifnya. Namun, sanksi setelah kebakaran tidak dengan sendirinya menjawab persoalan pencegahan. Dalam perspektif hukum tata negara, perlu dibedakan antara keberhasilan pemerintah menindak pelanggaran dan keberhasilan pemerintah mencegah agar pelanggaran serta kerusakan tidak terjadi.²¹

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas persoalan karhutla dari berbagai sudut. Utami dan Primawardani mengkaji pemenuhan hak atas lingkungan hidup masyarakat Riau akibat kebakaran hutan dan menunjukkan bahwa pemenuhan hak tersebut belum optimal, antara lain karena persoalan koordinasi dan tumpang tindih pengaturan. Koeswandi, Imamulhadi, dan Adharani mengkaji penggunaan *citizen lawsuit* dalam perkara kebakaran hutan Riau sebagai instrumen masyarakat untuk menuntut pemenuhan hak atas lingkungan hidup. Sementara penelitian mengenai pertanggungjawaban korporasi banyak diarahkan pada penerapan *strict liability* dalam perkara karhutla. Penelitian-penelitian tersebut memperlihatkan bahwa dimensi hak masyarakat dan pertanggungjawaban pelaku telah mendapat perhatian dalam kajian hukum.²²

Adapun belum banyak ditempatkan sebagai fokus adalah kewajiban konstitusional pemerintah dalam mencegah karhutla, Pemerintah biasanya ditempatkan sebagai pihak yang melakukan penegakan hukum atau pemberi kebijakan, sementara penggunaan kewenangan pemerintah sendiri belum menjadi titik tekan utama. Padahal, pemerintah mempunyai posisi yang menentukan dalam menentukan arah pengelolaan hutan dan lahan. Pemerintah memberikan izin, melakukan pengawasan, menentukan kebijakan pengendalian, dan mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi. Karena itu, efektivitas perlindungan lingkungan juga tidak dapat dilepaskan dari kualitas penyelenggaraan kewenangan tersebut.

²¹ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Kemenhut Bekukan Izin Usaha Kehutanan karena Kebakaran Berulang, 6 Perusahaan Dikenai Sanksi Terkait Karhutla," 24 Agustus 2026.

<https://gakkum.kehutan.go.id/siaran-pers/detail/kemenhut-bekukan-izin-usaha-kehutan-karena-kebakaran-berulang-6-perusahaan-dikenai-sanksi-terkait-karhutla>

²² Dinie Nadyatul Haya Koeswandi, Imamulhadi, dan Yulinda Adharani, "Implementasi Hak Gugat Warga Negara dalam Upaya Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia (Studi Kasus Kebakaran Hutan Riau dalam Perkara Nomor 54/Pdt.G/LH/2016/PN.Pbr)," *Padjadjaran Law Review* 7, no. 1 (2019): 2–12 <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/440>

Dalam kerangka cita hukum, hukum seharusnya tidak berhenti pada kepastian mengenai siapa yang salah setelah kebakaran terjadi. Hukum juga harus bekerja untuk mencegah kerugian dan memberikan perlindungan kepada masyarakat. Nilai keadilan dan kemanfaatan menjadi relevan ketika masyarakat yang tidak mempunyai hubungan dengan kegiatan pembukaan lahan harus menanggung dampak asap dan kerusakan lingkungan. Negara tidak boleh membiarkan beban tersebut berpindah kepada masyarakat sementara fungsi pengawasan berjalan secara lemah.²³ Perlindungan lingkungan karena itu harus ditempatkan sebagai bagian dari tujuan penyelenggaraan pemerintahan, bukan sekadar urusan administratif kementerian.

Atas dasar itu, penelitian ini menempatkan karhutla sebagai persoalan yang tidak hanya berkaitan dengan pertanggungjawaban pelaku, tetapi juga dengan pelaksanaan kewajiban konstitusional pemerintah. Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan perspektif hukum tata negara untuk menguji kebijakan penanggulangan karhutla melalui hubungan antara kewenangan pemerintah, kewajiban negara, dan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pendekatan tersebut diperlukan untuk melihat apakah kebijakan yang selama ini dijalankan telah bergerak dari pola penanganan yang bersifat represif menuju kebijakan yang lebih menekankan pencegahan dan pengawasan. Dengan ukuran tersebut, efektivitas kebijakan penanggulangan karhutla tidak cukup dinilai dari tindakan pemerintah setelah kebakaran terjadi, tetapi juga dari kemampuan pemerintah menjalankan kewenangan preventif untuk mencegah kerusakan lingkungan dan melindungi hak konstitusional masyarakat.

Problematisa Kebijakan Pemerintah dalam Penanggulangan Karhutla : Antara Pencegahan dan Respons

Kebijakan pemerintah dalam penanggulangan karhutla sebenarnya telah dibangun dengan instrumen yang cukup lengkap. Inpres Nomor 3 Tahun 2020, misalnya, tidak hanya memerintahkan pemadaman ketika kebakaran terjadi, tetapi juga mengatur pencegahan, peningkatan sistem pengawasan, penguatan sarana dan

²³ Asep Saepudin Jahar, Raju Moh. Hazmi, dan Nurul Adhha, "Konstruksi Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46P/HUM/2018," <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/11583>

prasarana, pemberian sanksi administratif, penegakan hukum, serta pemulihan lingkungan.²⁴ UU Nomor 32 Tahun 2009 juga memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan pelaku usaha dan menjatuhkan sanksi administratif.²⁵ Dengan kerangka tersebut, secara normatif pemerintah mempunyai dasar yang cukup untuk membangun kebijakan yang bersifat preventif sekaligus represif.

Persoalannya bukan terletak pada ketiadaan instrumen hukum, melainkan pada bagaimana instrumen tersebut bekerja. Data karhutla 2026 menunjukkan adanya persoalan yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan menambah operasi pemadaman. Sampai Juli 2026, luas areal terbakar mencapai sekitar 202.004 hektare.²⁶ Pada 28 Agustus 2026, Kementerian Kehutanan masih mencatat 717 titik panas dengan tingkat kepercayaan tinggi dan 12.696 titik panas dengan tingkat kepercayaan menengah. Penanganan yang dilakukan meliputi *groundcheck*, patroli, pemadaman darat, *water bombing*, *mopping up*, dan operasi modifikasi cuaca.²⁷ Data tersebut menunjukkan bahwa pada saat pemerintah menjalankan berbagai instrumen respons, sumber persoalan masih terus muncul.

Pola tersebut memperlihatkan kecenderungan kebijakan yang lebih mudah terlihat pada tahap respons dibandingkan tahap pencegahan. *Water bombing*, operasi modifikasi cuaca, pemadaman darat, dan pengerahan personel merupakan tindakan penting ketika api telah muncul. Namun, keberhasilan tindakan tersebut tidak dapat dijadikan satu-satunya ukuran keberhasilan kebijakan. Dalam perspektif administrasi pemerintahan, pencegahan seharusnya ditempatkan sebelum kerusakan terjadi. Terlebih lagi, pemerintah telah mengetahui bahwa 2026 menghadapi kondisi El Niño yang meningkatkan risiko karhutla. Kementerian Kehutanan sendiri menyatakan

²⁴ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/133045/inpres-no-3-tahun-2020?utm>

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya ketentuan mengenai tugas dan wewenang pemerintah, pengawasan, dan sanksi administratif. <https://www.kehutan.go.id/news/menhut-karhutla-perlu-diantisipasi-dampaknya-terhadap-masyarakat-harus-diminimalkan?>

²⁶ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Menhut: Karhutla Perlu Diantisipasi, Dampaknya terhadap Masyarakat Harus Diminimalkan," 14 Agustus 2026. <https://www.kehutan.go.id/news/menhut-karhutla-perlu-diantisipasi-dampaknya-terhadap-masyarakat-harus-diminimalkan>

²⁷ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Hotspot Meningkat, Kemenhut Perkuat Operasi Karhutla dan Pemantauan Dampak Asap," 28 Agustus 2026. <https://www.kehutan.go.id/news/hotspot-meningkat-kemenhut-perkuat-operasi-karhutla-dan-pemantauan-dampak-asap>

bahwa kondisi tersebut menuntut peningkatan kesiapsiagaan dan pengendalian karhutla.²⁸ Artinya, risiko kebakaran bukan sesuatu yang sama sekali tidak dapat diperkirakan.

Masalah pencegahan menjadi lebih jelas ketika dikaitkan dengan kawasan yang berada dalam penguasaan atau pengelolaan badan usaha. Pada 24 Agustus 2026, Kementerian Kehutanan bahkan menegaskan bahwa pemegang Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan (PBPH) tidak dapat melakukan pengendalian karhutla secara *business as usual* karena kondisi El Niño. Pemerintah menyebut kewajiban pengamanan areal konsesi harus dilakukan secara ekstra dan luar biasa.²⁹ Pernyataan tersebut menarik dari sudut hukum karena menunjukkan bahwa pemerintah sendiri mengakui adanya kebutuhan untuk meningkatkan standar pengendalian ketika risiko meningkat. Persoalannya kemudian adalah apakah standar tersebut telah diterapkan secara konsisten sebelum kebakaran terjadi, bukan baru ditegaskan ketika kondisi kebakaran sudah memburuk.

Hal tersebut penting karena pengawasan merupakan titik temu antara kewenangan pemerintah dan tanggung jawab pelaku usaha. Pemerintah mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan terhadap kesiapan sistem pengendalian kebakaran, sedangkan pemegang PBPH mempunyai kewajiban mengamankan areal yang dikelolanya. Pada pemeriksaan terhadap enam perusahaan pada Agustus 2026, Kementerian Kehutanan menemukan kebakaran dengan total luas 1.511,55 hektare. Pemeriksaan tidak hanya melihat luasan kebakaran, tetapi juga kesiapan regu pengendalian, peralatan pemadaman, sumber air, menara pantau, sekat kanal, serta sistem deteksi dan respons dini.³⁰ Temuan tersebut menunjukkan bahwa pencegahan karhutla sesungguhnya dapat diuji melalui indikator yang konkret. Karena itu, ketika kebakaran terjadi pada areal konsesi, persoalan hukumnya tidak berhenti pada ada

²⁸ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Menhut Paparkan Kesiapsiagaan Pengendalian Karhutla 2026 di Tengah Ancaman El Nino Ekstrem," 20 Agustus 2026. <https://www.kehutan.go.id/pers/menhut-paparkan-kesiapsiagaan-pengendalian-karhutla-2026-di-tengah-ancaman-el-nino-ekstrem>

²⁹ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Kementerian Kehutanan Tegaskan PBPH Wajib Lakukan Langkah Ekstra dalam Pengendalian Karhutla di Arealnya," 24 Agustus 2026. <https://www.kehutan.go.id/news/kementerian-kehutanan-tegaskan-pbph-wajib-lakukan-langkah-ekstra-dalam-pengendalian-karhutla-di-arealnya>

³⁰ Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, "Kemenhut Bekukan Izin Usaha Kehutanan karena Kebakaran Berulang, 6 Perusahaan Dikenai Sanksi Terkait Karhutla," 24 Agustus 2026. <https://gakkum.kehutan.go.id/siaran-pers/detail/kemenhut-bekukan-izin-usaha-kehutanan-karena-kebakaran-berulang-6-perusahaan-dikenai-sanksi-terkait-karhutla>

atau tidaknya pelanggaran perusahaan, tetapi juga dapat dilihat dari kualitas pengawasan pemerintah terhadap kewajiban tersebut.

Dari enam perusahaan tersebut, PT WEL tercatat memiliki areal terbakar sekitar 760,51 hektare, PT MPK 394,83 hektare, PT WSP 107,7 hektare, PT FI 95,87 hektare, PT PSR 82,26 hektare, dan PT NES 70,38 hektare. Kementerian Kehutanan kemudian menjatuhkan paksaan pemerintah kepada lima perusahaan dan pembekuan perizinan berusaha sekaligus paksaan pemerintah kepada PT MPK karena kebakaran pada arealnya dinilai luas dan berulang.⁸ Tindakan ini menunjukkan bahwa pemerintah menggunakan instrumen sanksi administratif sebagaimana dimungkinkan oleh hukum lingkungan. Akan tetapi, fakta bahwa kebakaran telah terjadi dalam luasan tersebut juga menunjukkan bahwa instrumen pengawasan perlu dinilai dari tahap sebelum pemberian sanksi.

Dalam kerangka *das sollen*, pengawasan seharusnya tidak hanya berfungsi menemukan pelanggaran setelah kerusakan terjadi. UU Nomor 32 Tahun 2009 menempatkan pengawasan sebagai bagian dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Bahkan, undang-undang tersebut memberikan konsekuensi hukum terhadap pejabat yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan apabila kelalaiannya mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan yang menyebabkan hilangnya nyawa manusia.³¹ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hukum lingkungan Indonesia mengenal dimensi pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan. Dengan kata lain, pemerintah tidak berada di luar sistem pertanggungjawaban hukum ketika fungsi pengawasannya tidak dijalankan.

Di sinilah prinsip akuntabilitas pemerintahan menjadi relevan. Pemerintah memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mengendalikan kegiatan yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan. Kewenangan tersebut harus diikuti kemampuan untuk menjelaskan dasar tindakan, mekanisme pengawasan, hasil pemeriksaan, dan alasan ketika suatu tindakan administratif dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan yang hanya menghasilkan banyak kegiatan tanpa ukuran yang

³¹ *Ibid*

jelas mengenai hasil pencegahannya sulit disebut sebagai kebijakan yang akuntabel.³² Dalam kasus karhutla, akuntabilitas seharusnya dapat dilihat dari apakah pemerintah mampu mengidentifikasi wilayah berisiko, memastikan kesiapan pengelola kawasan, melakukan pemeriksaan secara berkala, dan segera mengambil tindakan ketika ditemukan ketidakpatuhan.

Persoalan berikutnya adalah koordinasi. Inpres Nomor 3 Tahun 2020 sejak awal membangun pola penanggulangan karhutla yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, TNI, Polri, dan berbagai kementerian/lembaga.³³ Secara kelembagaan, model tersebut memang diperlukan karena karhutla tidak mengenal batas kewenangan sektoral. Namun, banyaknya institusi yang terlibat juga dapat menimbulkan persoalan apabila pembagian tanggung jawab tidak diikuti koordinasi yang jelas. Dalam keadaan seperti itu, keberhasilan penanggulangan tidak cukup diukur dari banyaknya lembaga yang terlibat, tetapi dari siapa yang bertanggung jawab pada setiap tahapan, mulai dari deteksi dini, pencegahan, pengawasan, pemadaman sampai pemulihan.

Dari perspektif prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*), keadaan tersebut seharusnya mendorong pemerintah mengambil tindakan sebelum risiko berubah menjadi kerusakan. Prinsip ini menjadi penting dalam persoalan karhutla karena risiko kebakaran dapat diperkirakan berdasarkan kondisi iklim, karakteristik lahan, riwayat kebakaran, dan aktivitas pemanfaatan kawasan. Ketika risiko telah diketahui, tindakan pemerintah tidak semestinya menunggu sampai kerusakan terjadi dalam skala besar.³⁴ Pencegahan, pengawasan kawasan rawan, pemeriksaan kesiapan perusahaan, dan pembatasan aktivitas yang berisiko merupakan bentuk penggunaan kewenangan yang lebih sesuai dengan prinsip tersebut.

Dengan demikian, persoalan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan karhutla bukan berarti pemerintah tidak melakukan tindakan. Justru pemerintah telah

³² Febri Yuliani dan Abdul Sadad, "Peran Aktor Kebijakan pada Networking Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan," *Jurnal Kebijakan Publik* 13, no. 1 (2022): 1–8
<https://jkp.ejournal.unri.ac.id/index.php/JKP/article/view/8133>

³³ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

³⁴ Andri G. Wibisana, "The Development of the Precautionary Principle in International and Indonesian Environmental Law," *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 14, nos. 1–2 (2011): 169–202.
<https://scholar.ui.ac.id/en/publications/the-development-of-the-precautionary-principle-in-international>

melakukan banyak tindakan, mulai dari patroli dan *groundcheck* sampai pemadaman dan pemberian sanksi administratif. Masalahnya adalah proporsi dan efektivitas antara tindakan sebelum kebakaran dan tindakan setelah kebakaran. Data 2026 memperlihatkan bahwa instrumen respons terus digunakan sementara luas kebakaran tetap besar. Karena itu, persoalan kebijakan tidak cukup dijawab dengan menambah operasi pemadaman. Yang perlu diperkuat adalah fungsi pencegahan dan pengawasan sebagai kewajiban pemerintah. Dalam kerangka hukum tata negara, hal tersebut penting karena efektivitas kebijakan karhutla pada akhirnya berkaitan dengan kemampuan negara menggunakan kewenangannya secara legal, akuntabel, dan preventif untuk melindungi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat

Penguatan Kebijakan Penanggulangan Karhutla Berdasarkan Kewajiban Konstitusional Negara

Hasil pembahasan sebelumnya menunjukkan bahwa persoalan penanggulangan karhutla tidak terletak pada ketiadaan instrumen hukum. Pemerintah telah memiliki kewenangan untuk melakukan pencegahan, pengawasan, penindakan, sampai pemulihan. Inpres Nomor 3 Tahun 2020 bahkan secara khusus mengatur penanggulangan karhutla dengan melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, TNI, Polri, dan sejumlah kementerian/lembaga.³⁵ Namun, keberadaan instrumen tersebut belum berbanding lurus dengan kondisi karhutla. Luas areal terbakar yang mencapai sekitar 202.004 hektare sampai Juli 2026 menunjukkan bahwa persoalan utama berada pada bagaimana kewenangan tersebut dijalankan dan apakah kebijakan yang diterapkan telah memberikan hasil pencegahan yang memadai.

Perubahan kebijakan perlu dimulai dari cara pemerintah menentukan prioritas penanganan. Selama ini, titik api menjadi dasar penting bagi pemerintah untuk melakukan tindakan lapangan. Cara tersebut diperlukan untuk merespons kebakaran, tetapi tidak cukup untuk membangun kebijakan pencegahan. Pemerintah sebenarnya mempunyai informasi yang lebih luas, seperti riwayat kebakaran, kondisi cuaca, karakteristik lahan, lokasi konsesi, dan tingkat kerawanan suatu kawasan. Informasi tersebut seharusnya digunakan untuk menentukan wilayah yang perlu diawasi lebih

³⁵ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

dahulu. Dengan begitu, tindakan pemerintah tidak hanya bergerak mengikuti kebakaran, tetapi dapat dilakukan sebelum risiko berkembang menjadi kerusakan.

Pengawasan berbasis risiko menjadi penting karena pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengawasi kegiatan usaha yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan. Pasal 71 UU Nomor 32 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai kewenangannya untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan lingkungan hidup.³⁶ Ketentuan tersebut memberikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan pengawasan secara aktif. Dalam konteks karhutla, pengawasan seharusnya tidak menunggu terjadinya kebakaran. Kawasan dengan tingkat risiko tinggi justru semestinya menjadi objek pengawasan yang lebih intensif.

Hal tersebut terutama berlaku terhadap pemegang izin atau pengelola kawasan. Pemeriksaan tidak seharusnya hanya diarahkan untuk mencari penyebab kebakaran setelah api muncul. Pemerintah perlu memastikan sejak awal bahwa pengelola kawasan memiliki personel, peralatan, sumber air, akses pemadaman, sistem deteksi, dan prosedur tanggap darurat yang memadai. Pemeriksaan terhadap kesiapan tersebut dapat menjadi dasar bagi pemerintah untuk menentukan tindakan lebih lanjut. Apabila terdapat ketidakpatuhan, pemerintah mempunyai ruang untuk memberikan tindakan administratif sebelum kondisi tersebut berkembang menjadi kebakaran.

Langkah administratif tersebut sebenarnya telah digunakan pemerintah pada 2026. Kementerian Kehutanan memberikan sanksi kepada enam perusahaan setelah ditemukan karhutla pada areal yang mereka kelola dengan luas keseluruhan 1.511,55 hektare. Lima perusahaan dikenai paksaan pemerintah, sedangkan satu perusahaan dikenai pembekuan perizinan berusaha sekaligus paksaan pemerintah karena kebakaran pada arealnya dinilai luas dan berulang.³ Penindakan ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak sepenuhnya pasif. Namun, secara kebijakan, kasus tersebut juga memperlihatkan pentingnya memperkuat pemeriksaan sebelum kebakaran

³⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 71.

terjadi. Sanksi yang diberikan setelah kebakaran tetap diperlukan, tetapi tidak seharusnya menjadi titik pertama negara menjalankan fungsi pengawasannya.

Penguatan kebijakan juga perlu menyentuh akuntabilitas pelaksanaan pengawasan. Pemerintah perlu mempunyai ukuran yang dapat menunjukkan kawasan yang telah diperiksa, temuan pemeriksaan, kewajiban yang tidak dipenuhi, tindakan yang diberikan, dan tindak lanjutnya. Ukuran tersebut penting untuk membedakan antara pengawasan sebagai kegiatan administratif dengan pengawasan yang benar-benar menghasilkan pencegahan. Dalam hal suatu kawasan mengalami kebakaran berulang, data mengenai pengawasan sebelumnya juga dapat digunakan untuk menilai apakah pemerintah telah mengambil tindakan yang semestinya berdasarkan informasi dan risiko yang telah diketahui.

Persoalan tersebut tidak dapat dilepaskan dari prinsip kehati-hatian. Dalam hukum lingkungan, risiko yang dapat diperkirakan tidak seharusnya diabaikan hanya karena kerusakan belum terjadi. Kondisi cuaca, tingkat kekeringan, riwayat kebakaran, dan karakteristik kawasan dapat menjadi dasar untuk meningkatkan tindakan pencegahan. Prinsip kehati-hatian memberikan alasan bagi pemerintah untuk mengambil langkah lebih awal ketika terdapat risiko kerusakan lingkungan.³⁷ Dalam persoalan karhutla, penerapannya dapat diwujudkan melalui peningkatan pengawasan, pemeriksaan kesiapan pengelola kawasan, pembatasan aktivitas tertentu pada kondisi risiko tinggi, dan tindakan administratif terhadap ketidakpatuhan.

Selain itu, pembagian kewenangan antarinstansi perlu dibuat lebih operasional. Pelibatan banyak lembaga dalam penanggulangan karhutla tidak dengan sendirinya menghasilkan koordinasi yang efektif. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, aparat penegak hukum, dan institusi teknis harus mempunyai pembagian tugas yang jelas pada tahap deteksi, pencegahan, pengawasan, pemadaman, penindakan, dan pemulihan. Inpres Nomor 3 Tahun 2020 telah memberikan kerangka koordinasi tersebut. Adapun yang diperlukan selanjutnya adalah memastikan bahwa koordinasi tersebut menghasilkan tindakan yang terukur dan tidak berhenti pada pembagian tugas formal.

³⁷ Liza Fariyah dan Femi Angraini, "Prinsip Kehati-Hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup," *Jurnal Yudisial* 5, no. 3 (2012): 239–255.
<https://jurnal.komisiyudisial.go.id/jy/id/article/view/123>

Masyarakat juga perlu diberi posisi yang lebih kuat dalam sistem pencegahan. UU Nomor 32 Tahun 2009 memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dan berpartisipasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.³⁸ Dalam praktiknya, hak tersebut dapat digunakan untuk memperkuat sistem deteksi dini. Masyarakat yang berada di sekitar kawasan hutan atau lahan sering kali memiliki akses langsung terhadap kondisi lapangan. Informasi yang disampaikan masyarakat dapat menjadi dasar pemeriksaan apabila pemerintah menyediakan mekanisme pelaporan yang mudah digunakan dan memastikan adanya tindak lanjut terhadap laporan tersebut.

Penanggulangan karhutla juga tidak berhenti pada pemadaman dan pemberian sanksi. Kerusakan lingkungan yang telah terjadi membutuhkan pemulihan, sedangkan masyarakat yang terdampak membutuhkan perlindungan dan informasi mengenai kondisi lingkungannya. Karena itu, pemulihan harus ditempatkan sebagai bagian dari rangkaian kebijakan sejak awal. Pemerintah perlu memastikan bahwa kewajiban pemulihan lingkungan benar-benar dijalankan oleh pihak yang bertanggung jawab. Hal ini penting agar penegakan hukum tidak berhenti pada pemberian sanksi, sementara kerusakan ekologis tetap berlangsung.³⁹

Berdasarkan persoalan tersebut, penguatan kebijakan yang ditawarkan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

Aspek	Kondisi Yang Berjalan	Persoalan	Penguatan Kebijakan
Pencegahan	Penanganan kuat pada saat kebakaran terjadi	Kebijakan cenderung responsif	Pencegahan menjadi prioritas kebijakan
Pemetaan Resiko	Tersedia data titik panas dan kondisi cuaca	Belum optimal sebagai dasar pengawasan	Integrasi data titik panas, cuaca, riwayat

³⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 65.

³⁹ Indra, Giri Taufik, dan Mulki, "Valuasi Kerugian Lingkungan Hidup: Studi atas Persepsi Hakim dalam Putusan Pengadilan pada 2009–2019," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–238.
<https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/619>.

			kebakaran, lahan, dan perizinan
Pengawasan	Pemeriksaan dilakukan terhadap kawasan yang terindikasi bermasalah	Cenderung reaktif	Pengawasan berkala berbasis tingkat resiko
Kesiapan Pemegang Izin	Diperiksa terutama ketika ditemukan kebakaran	Pencegahan belum menjadi titik utama pemeriksaan	Audit kesiapan personel, peralatan, sumber air, dan sistem deteksi sebelum periode rawan
Sanksi Administratif	Diberikan setelah ditemukan ketidakpatuhan	Lebih banyak berfungsi sebagai respons	Digunakan sebagai instrumen pencegahan terhadap risiko yang telah teridentifikasi
Akuntabilitas	Ukuran banyak didasarkan pada kegiatan pemerintah	Hasil pencegahan sulit diukur	Indikator diarahkan pada penurunan risiko dan luas karhutla
Koordinasi	Melibatkan banyak instansi	Potensi tumpang tindih kewenangan	Pembagian tugas dan tanggung jawab pada setiap tahap penanganan
Partisipasi Masyarakat	Masyarakat dapat memberikan informasi/pengaduan	Tindak lanjut belum menjadi bagian utama sistem	Sistem pelaporan dan tindak lanjut yang terintegrasi

Pemulihan	Dilakukan setelah kerusakan terjadi	Sering diposisikan sebagai tahap akhir	Pemulihan menjadi bagian dari keseluruhan kebijakan
-----------	-------------------------------------	--	---

Tabel tersebut menunjukkan bahwa penguatan yang diperlukan bukan terutama pembentukan norma baru, melainkan perubahan orientasi dalam penggunaan kewenangan pemerintah. Instrumen yang ada sebenarnya sudah memberikan ruang bagi pemerintah untuk melakukan pengawasan dan tindakan administratif. Persoalannya adalah kapan kewenangan tersebut digunakan. Apabila tindakan baru dilakukan setelah kebakaran terjadi, maka fungsi preventif hukum menjadi kurang optimal. Sebaliknya, jika risiko telah diketahui dan pemerintah melakukan tindakan berdasarkan risiko tersebut, kewenangan pemerintah dapat bekerja sebelum kerusakan meluas.

Model tersebut juga memberikan ukuran yang lebih jelas untuk menilai akuntabilitas pemerintah. Keberhasilan tidak cukup diukur dari jumlah patroli, operasi pemadaman, atau sanksi yang dijatuhkan. Ukuran tersebut perlu dilengkapi dengan kemampuan pemerintah mengurangi risiko kebakaran, memastikan kepatuhan pengelola kawasan, dan mencegah kerusakan. Dengan ukuran seperti ini, kewajiban pemerintah dapat dinilai secara lebih objektif. Pemerintah tetap memiliki ruang untuk menentukan kebijakan, tetapi hasil kebijakan tersebut harus dapat dikaitkan dengan kewajiban perlindungan lingkungan yang diperintahkan oleh konstitusi.

Pada akhirnya, penguatan kebijakan penanggulangan karhutla perlu menempatkan pencegahan, pengawasan, dan akuntabilitas sebagai satu rangkaian. Pemadaman dan penegakan hukum tetap diperlukan, tetapi keduanya tidak boleh menggantikan fungsi pencegahan. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar bahwa perlindungan lingkungan hidup merupakan bagian dari hak konstitusional masyarakat. Karena itu, kebijakan pemerintah harus diarahkan pada terciptanya perlindungan yang nyata, bukan hanya pada terlaksananya kegiatan

penanganan.⁴⁰ Oleh pendekatan tersebut, kewajiban konstitusional negara dapat diterjemahkan ke dalam ukuran kebijakan yang lebih konkret yakni mencegah risiko, mengawasi kegiatan yang berpotensi menimbulkan kerusakan, mengambil tindakan sebelum kerusakan meluas, dan memastikan pemulihan ketika kerusakan telah terjadi.

Conclusion/ Kesimpulan

Pada kesimpulannya, penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan bagian dari kewajiban konstitusional negara dalam menjamin hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah telah memiliki instrumen hukum dan kewenangan melalui UU Nomor 32 Tahun 2009, UU Nomor 41 Tahun 1999, dan Inpres Nomor 3 Tahun 2020, tetapi peningkatan luas karhutla pada 2026 menunjukkan adanya kesenjangan antara kerangka normatif dengan pelaksanaannya. Kebijakan yang berjalan masih cenderung menonjolkan pemadaman dan penindakan setelah kebakaran terjadi, sementara aspek pencegahan dan pengawasan belum menjadi ukuran utama keberhasilan kebijakan. Karena itu, penguatan kebijakan perlu diarahkan pada pendekatan preventif dan berbasis risiko melalui pemetaan kawasan rawan, pengawasan terhadap pemegang izin, pemeriksaan kesiapan pengendalian karhutla, penggunaan sanksi administratif sebagai instrumen pencegahan, penguatan koordinasi antarinstansi, pelibatan masyarakat, dan pemulihan lingkungan. Pendekatan tersebut menempatkan hak atas lingkungan hidup sebagai parameter dalam penggunaan kewenangan pemerintah, sehingga kewajiban konstitusional negara tidak berhenti pada tindakan setelah kebakaran terjadi, tetapi juga mencakup kewajiban mencegah risiko, mengawasi kegiatan yang berpotensi menimbulkan kerusakan, mengambil tindakan terhadap ketidakpatuhan, serta memastikan pemulihan lingkungan yang telah terdampak.

⁴⁰ Resti Fauzi, "Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah dalam Peristiwa Kebakaran Hutan: Kajian Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK," *Jurnal Yudisial* 17, no. 1 (2024): 61–80.
<https://jurnal.komisiyudisial.go.id/jy/id/article/view/611>.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Buku

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2017.

Jurnal Ilmiah

Batubara, Rajali. "Peranan Interpretasi Hukum Dalam Praktik Peradilan Di Indonesia." *El-Sirry: Jurnal Hukum Islam dan Sosial* 2, no. 1 (2024): 71–92.

Farihah, Liza, dan Femi Angraini. "Prinsip Kehati-Hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup." *Jurnal Yudisial* 5, no. 3 (2012): 239–255. <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/jy/id/article/view/123>.

Fauzi, Resti. "Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah dalam Peristiwa Kebakaran Hutan: Kajian Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK." *Jurnal Yudisial* 17, no. 1 (2024): 61–80. <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/jy/id/article/view/611>.

Haritia, Bayu, dan Hartiwiningsih. "Penerapan Asas *Strict Liability* dalam Tindak Pidana Kebakaran Hutan dan Lahan yang Dilakukan oleh Korporasi." *Recidive: Jurnal Hukum Pidana dan Penanggulangan Kejahatan*.

Indra, Giri Taufik, dan Mulki. "Valuasi Kerugian Lingkungan Hidup: Studi atas Persepsi Hakim dalam Putusan Pengadilan pada 2009–2019." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–238. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/619>.

Jahar, Asep Saepudin, Raju Moh. Hazmi, dan Nurul Adhha. "Konstruksi Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46P/HUM/2018." *Jurnal Cita Hukum*. <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/11583>.

- Koeswandi, Dinie Nadyatul Haya, Imamulhadi, dan Yulinda Adharani. "Implementasi Hak Gugat Warga Negara dalam Upaya Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia (Studi Kasus Kebakaran Hutan Riau dalam Perkara Nomor 54/Pdt.G/LH/2016/PN.Pbr)." *Padjadjaran Law Review* 7, no. 1 (2019): 2–12. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/440>.
- Purnomo, Herry, et al. "Fire Economy and Land Use Change in Indonesia." *Forest Policy and Economics* 119 (2020). <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102278>.
- Wibisana, Andri G. "The Development of the Precautionary Principle in International and Indonesian Environmental Law." *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 14, nos. 1–2 (2011): 169–202. <https://scholar.ui.ac.id/en/publications/the-development-of-the-precautionary-principle-in-international>.
- Yuliani, Febri, dan Abdul Sadad. "Peran Aktor Kebijakan pada Networking Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan." *Jurnal Kebijakan Publik* 13, no. 1 (2022): 1–8. <https://jkp.ejournal.unri.ac.id/index.php/JKP/article/view/8133>.
- Utami, Penny Naluria, dan Yuliana Primawardani. "Upaya Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Terhadap Kebakaran Hutan Bagi Masyarakat Riau." *Jurnal HAM* 12, no. 3 (2021): 367–384.

Sumber Pemerintah

- Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. "SiPongi+ Sistem Pemantauan Karhutla: Indikasi Luas Kebakaran." Data periode Januari–Juni 2026.
- Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. "Menhut: Karhutla Perlu Diantisipasi, Dampaknya terhadap Masyarakat Harus Diminimalkan." Siaran Pers Nomor SP.405/HKLN/08/2026, 14 Agustus 2026.
- Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. "Hotspot Meningkat, Kemenhut Perkuat Operasi Karhutla dan Pemantauan Dampak Asap." 28 Agustus 2026.
- Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. "Menhut Paparkan Kesiapsiagaan Pengendalian Karhutla 2026 di Tengah Ancaman El Nino Ekstrem." 20 Agustus 2026.
- Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. "Kementerian Kehutanan Tegaskan PBPH Wajib Lakukan Langkah Ekstra dalam Pengendalian Karhutla di Arealnya." 24 Agustus 2026.

Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. "Kemenhut Bekukan Izin Usaha Kehutanan karena Kebakaran Berulang, 6 Perusahaan Dikenai Sanksi Terkait Karhutla." 24 Agustus 2026