

**PERBUATAN MELAWAN HUKUM PEMERINTAH  
DALAM PERISTIWA KEBAKARAN HUTAN**  
Kajian Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK

**UNLAWFUL ACTS BY THE GOVERNMENT IN FOREST FIRE INCIDENTS**  
An Analysis of Decision Number 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK

**Resti Fauzi**

Alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, Kampus Universitas Indonesia Depok 16424  
Email: restifauzi59@gmail.com

Naskah diterima: 25 April 2023; direvisi: 26 Juli 2024; disetujui: 30 Juli 2024

DOI: 10.29123/jy/v17i1.611

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum yang timbul dari Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. Putusan itu merupakan putusan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang diajukan atas terjadinya peristiwa kebakaran hutan di Kalimantan Tengah pada tahun 2015. Adapun rumusan masalahnya yaitu bagaimana putusan atas gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK; serta bagaimana implikasi hukum yang timbul dari putusan gugatan warga negara atas kebakaran hutan di Kalimantan Tengah berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. Penelitian dilakukan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, terdapat sepuluh bentuk perbuatan yang dilakukan pemerintah sehingga dinyatakan bersalah telah melakukan perbuatan melawan hukum. Sepuluh perbuatan itu dibedakan ke dalam perbuatan yang terjadi sebelum kebakaran (*ex ante*), dan perbuatan yang terjadi pasca kebakaran (*ex post*). Analisis itu juga memberikan gambaran konsep *citizen lawsuit* yang dipraktikkan di Indonesia berbeda dengan *citizen lawsuit* di Amerika Serikat. Konsep di Indonesia, gugatan tidak dapat memuat tuntutan pembayaran ganti rugi, yaitu tidak dapat meminta ganti kerugian kepada pemerintah maupun kepada pelaku pembakaran, membatasi pihak tergugat hanya pemerintah, tidak dapat diajukan untuk pihak swasta atau orang-perorangan. Berdasarkan putusan tersebut, implikasi hukum yang timbul adalah pemerintah kehilangan hak gugat dalam kasus ini, sehingga pilihan menggunakan mekanisme gugatan *citizen lawsuit* dinilai kurang tepat.

Kata kunci: gugatan warga negara; *ex ante*; *ex post*; perbuatan melawan hukum.

## **ABSTRACT**

*This research aims to analyze the legal implications arising from Decision Number 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK, which is a citizen lawsuit filed over the occurrence of forest fires in Central Kalimantan in 2015. The problem is formulated as follows: how is the verdict on a citizen lawsuit in Decision Number 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK; and what are the legal implications of that verdict based on Decision Number 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. The study employed normative legal research methods by collecting data through library research. The analysis result showed that ten acts committed by the government were deemed unlawful. These acts are categorized into those that occurred before the fire (*ex ante*) and after the fire (*ex post*). The analysis also provides an overview of citizen lawsuits practiced in Indonesia, which are different from those in the United States. In Indonesia, such lawsuits cannot include compensation claims; thus, claimants cannot seek damages from the government or the perpetrators of the fires, and the lawsuit is limited to the government as the defendant, excluding private parties or individuals. Based on this decision, the legal implication is that the government lost its right to sue in this case, so using the citizen lawsuit mechanism is considered inappropriate.*

*Keywords: citizen lawsuit; ex ante; ex post; unlawful act.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) terjadi di Kalimantan Tengah pada tahun 2015, mengakibatkan kerugian terhadap lingkungan dan masyarakat (Pandu, 2022). Kerugian lingkungan yang timbul berupa hilangnya hutan dan sumber daya alam di dalamnya. Masyarakat terjangkit ISPA dan mengalami kerugian di sektor ekonomi dan pendidikan. Bahkan Kalimantan Tengah, Riau dan Jambi telah menetapkan status siaga darurat asap dan tanggap (Wirawan, 2015).

Dalam peristiwa itu masyarakat menggugat pemerintah untuk bertanggung jawab atas kerugian yang timbul bagi masyarakat di Kalimantan Tengah. Masyarakat menggugat menggunakan mekanisme gugatan warga negara atau *citizen lawsuit* di Pengadilan Negeri Palangkaraya. *Citizen lawsuit* digunakan untuk menegakkan prinsip negara hukum (*rule of law*). Mekanisme ini awalnya muncul di negara-negara yang menggunakan sistem hukum *common law*. Di Indonesia muncul melalui gugatan dalam kasus perburuhan pada tahun 2003 (Naviah, 2013: 7). Gugatan digunakan untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang (Fatah, 2013: 293). Masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap pemerintah melalui mekanisme ini.

Gugatan itu dikabulkan oleh pengadilan dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. Pengadilan menjatuhkan vonis perbuatan melawan hukum kepada pemerintah. Atas vonis tersebut pemerintah sebagai pihak tergugat berupaya melakukan upaya hukum hingga akhirnya dikabulkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Peninjauan Kembali Nomor 980 PK/PDT/2022 tanggal 3 November 2022. Ini berarti gugatan *citizen lawsuit* yang dikabulkan oleh Putusan Nomor 118/PDT.G/2016/PN.PLK, yang telah dikuatkan oleh Putusan Nomor 36/PDT/2017/PT.PLK dan Putusan

Kasasi Mahkamah Agung Nomor 3555 K/PDT/2018 tanggal 16 Juli 2019 menjadi batal.

Pengajuan upaya hukum peninjauan kembali oleh pemerintah melalui Putusan Nomor 980 PK/PDT/2022 menambah masalah baru, memperkeruh penyelesaian masalah ini yang hingga kini belum mendapatkan pemulihan lingkungan hidup. Bahkan pengajuan ini menimbulkan prasangka baru bahwa pemerintah memang tidak mau disalahkan dan bertanggung jawab terhadap peristiwa tersebut. Hal itu terutama datang dari penggugat dan masyarakat yang menginginkan pertanggungjawaban dari pemerintah untuk menyelesaikan kasus ini. Masyarakat dan penggugat mengungkapkan kekecewaannya. Mereka juga merasa bahwa peninjauan kembali memupuskan harapan adanya tanggung jawab negara untuk memenuhi hak-hak warga negara. Batalnya Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK tentunya merugikan masyarakat yang telah mengalami dampak buruk kabut asap yang terjadi.

Tulisan ini berisi ulasan tentang Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK yang menyatakan pemerintah telah terbukti bersalah melakukan perbuatan melawan hukum dalam putusan a quo, yang telah dianulir melalui putusan peninjauan kembali yang diajukan di Mahkamah Agung. Hal ini termuat dalam pertimbangan hukum putusan a quo, yaitu:

Menimbang, bahwa berdasarkan hal-hal yang telah majelis pertimbangkan di atas telah nyata bahwa para penggugat telah berhasil membuktikan sebagian dari dalil gugatannya, sehubungan dengan hal tersebut gugatan para penggugat patut untuk dikabulkan untuk sebagian dengan menolak untuk selebihnya, sehubungan dengan hal tersebut maka para tergugat sebagai pihak yang kalah patut dihukum untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

Pembatalan putusan itu tentunya menambah problem baru yang berakibat tidak jelasnya siapa yang bertanggung jawab atas peristiwa tersebut. Padahal jika dibaca amar putusan dari gugatan itu tidak memuat satu pun bentuk ganti kerugiannya terhadap masyarakat maupun terhadap lingkungan hidup yang mengalami kerusakan. Putusan itu hanya memerintahkan tergugat (pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah) untuk membentuk kebijakan dengan membentuk peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Artinya pemerintah yang telah dinyatakan menyebabkan kerugian bagi masyarakat sehingga pemerintah harus bertanggung jawab.

Dalam kasus ini tergugat berupaya untuk melakukan upaya hukum hingga tingkat peninjauan kembali, apa sebetulnya yang ingin dicapai oleh pemerintah sebagai organ negara yang menjalankan dan mengelola negara. Tidak mau melaksanakan putusan pengadilan atau takut kredibilitas politiknya menurun atau apa faktor yang memengaruhi tergugat sehingga terus berupaya melawan putusan tersebut. Jawaban yang pasti dari pertanyaan-pertanyaan ini hanya pemerintah dan pemerintah daerah yang mengajukan upaya hukum yang dapat menjawabnya. Asumsi-asumsi yang disimpulkan sendiri oleh masyarakat melihat fenomena ini tentunya bersifat negatif. Ketika pemerintah yang dijadikan sebagai pihak tergugat dan divonis harus bertanggung jawab, lalu melakukan upaya hukum hingga peninjauan kembali, dan dikabulkan. Lalu, siapa yang seharusnya dapat bertanggung jawab atas peristiwa ini, benarkah tidak perlu ada yang bertanggung jawab secara hukum?

Pembatalan putusan a quo peninjauan kembali di tahun 2022, telah melewati tiga upaya hukum, dan ini adalah tahap keempat bentuk keengganan pemerintah disalahkan dalam perkara ini. Meskipun telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung, terdapat beberapa manfaat mengetahui putusan yang memvonis pemerintah untuk bertanggung jawab dalam perkara ini melalui gugatan *citizen lawsuit*. *Citizen lawsuit* merupakan gugatan perdata yang dapat diajukan oleh masyarakat terhadap negara. Untuk itu tulisan ini akan mengulas dan memberikan gambaran tentang putusan *citizen lawsuit* dengan menganalisis putusan dan mengkaji implikasi hukumnya. Putusan itu memberi vonis dengan memerintahkan kepada pemerintah mengambil tindakan dan kebijakan sesuai dengan kewenangannya. Walaupun putusan telah memberi vonis demikian kepada pemerintah, ternyata kerugian yang timbul belum dipulihkan, hingga vonis melawan hukum itu pun dibatalkan. Sebetulnya siapa yang harus bertanggung jawab dalam pemulihan lingkungan hidup dan kerugian masyarakat yang timbul dalam peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Tengah tersebut? Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang harus bertanggung jawab mengganti rugi dan memulihkan fungsi lingkungan adalah pelaku yang menyebabkan kebakaran.

Pasal 87 ayat (1): Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tersebut juga mengatur tentang tanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi (Hamzah, 2016: 163). Pasal 88 menyatakan:

Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.

Apakah pemerintah melakukan pembakaran? Lalu mengapa pemerintah dinyatakan bersalah dan divonis melakukan perbuatan melawan hukum? Dan memaparkan analisis tentang dampak vonis perbuatan melawan hukum tersebut terhadap upaya pemulihan lingkungan. Tulisan ini akan memaparkan implikasi hukum putusan yang menggunakan mekanisme *citizen lawsuit* berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK yang telah menyatakan pemerintah melakukan perbuatan melawan hukum, dalam upaya hukum yang dilakukan oleh masyarakat untuk menuntut pertanggungjawaban atas terjadinya peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Tengah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas dirumuskan dua pertanyaan, yaitu bagaimana putusan atas gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK?; dan bagaimana implikasi hukum yang timbul dari putusan gugatan warga negara atas kebakaran hutan di Kalimantan Tengah berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK?

## C. Tujuan dan Kegunaan

Kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran praktik penerapan konsep *citizen lawsuit* di Indonesia dan implikasi hukum yang muncul akibat pilihan penggunaan mekanisme ini dalam perkara lingkungan hidup. Kajian diharapkan dapat bermanfaat untuk masyarakat yang ingin menggunakan mekanisme gugatan *citizen lawsuit* ini di kemudian hari dan juga untuk praktisi hukum di Indonesia. Berdasarkan rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memaparkan putusan atas gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK; serta untuk mengetahui, menjelaskan, dan memaparkan implikasi hukum yang timbul dari putusan gugatan warga negara atas kebakaran hutan di Kalimantan Tengah berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK.

## D. Tinjauan Pustaka

### 1. Hak Menggugat dalam Perlindungan Lingkungan Hidup

Dalam upaya melindungi dan mengembalikan fungsi lingkungan hidup yang rusak dan tercemar akibat pencemaran dan perusakan terhadap lingkungan hidup Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah memberikan hak untuk mengajukan gugatan. Hak-hak itu diberikan kepada masyarakat, organisasi lingkungan hidup, dan pemerintah. Hak gugat masyarakat diberikan melalui mekanisme gugatan warga negara dan *class action*.

*Pertama*, hak gugat pemerintah meliputi hak gugat pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Gugatan ini yang digunakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan secara perdata untuk menuntut pelaku perusak dan pencemar lingkungan bertanggung jawab dalam beberapa kasus pencemaran di Indonesia. Misalnya dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah konsesi PT Arjuna Utama Sawit, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menggugat PT Arjuna Utama Sawit untuk bertanggung jawab membayar kerugian yang timbul. Gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dikabulkan dengan putusan PT Arjuna Utama Sawit harus mengganti kerugian dengan membayar ganti rugi materil dan pemulihan lingkungan hidup sebesar Rp342,9 miliar (Ditjen Gakkum KLHK, 2022).

Hak gugat ini diatur dalam Pasal 90 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang menyatakan: instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup. Ketentuan lebih lanjut diatur melalui peraturan menteri. Kemudian prosedur beracaranya juga dapat memedomani Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. Dalam pedoman itu ada tiga syarat yang disebutkan sebagai dasar pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat mengajukan gugatan di antaranya: (1) terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; (2) lingkungan hidup merupakan hak milik publik atau milik negara (misalnya pencemaran laut,

pencemaran sungai, perusakan hutan lindung, pencemaran udara, dll); (3) tidak berlaku asas “*ultimum remedium*” (tidak perlu diberikan sanksi administratif terlebih dahulu untuk bisa diajukan gugatan ganti rugi dan/atau tindakan tertentu oleh instansi pemerintah dan/atau instansi pemerintah daerah.

*Kedua*, hak gugat masyarakat memungkinkan masyarakat untuk mengajukan gugatan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri atau untuk kepentingan kelompok, apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antaranya wakil kelompok dan anggota kelompoknya. gugatan ini dapat dikategorikan sebagai gugatan *class action* dan *citizen lawsuit*. Hal ini diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

*Ketiga*, hak gugat organisasi lingkungan hidup dapat diajukan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya pengeluaran riil. Persyaratan yang perlu dipenuhi ketika akan mengajukan gugatan ini adalah mencakup hal-hal sebagai berikut: (1) berbentuk badan hukum; (2) menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan (3) telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat dua tahun. Ini dapat dilihat dalam Pasal 92. *Keempat* adalah gugatan administratif. Gugatan ini dapat diajukan oleh perorangan terhadap keputusan tata usaha negara. Tata cara pengajuannya mengacu pada hukum acara peradilan tata usaha negara. Ini berdasarkan Pasal 93.

## 2. Gugatan terhadap Penguasa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah”

Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya memutus secara perdata Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah melakukan perbuatan melawan hukum atas gugatan warga negara (*citizen lawsuit*). Perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan merugikan hak orang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380 KUH Perdata. Menurut Putusan *Hoge Raad* dalam putusannya tanggal 31 Januari 1919, perbuatan melawan hukum itu merupakan tindakan bertentangan dengan hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, bertentangan dengan kesusilaan dan bertentangan dengan jeharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda (Anindita & Adnan, 2017: 95).

Perbuatan melawan hukum dalam bahasa Belanda disebut sebagai *onrechtmatige daad*, dan dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *tort*. Istilah perbuatan melawan hukum juga disebut sebagai perbuatan melanggar hukum. Pasal 1365 KUH Perdata menyatakan tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Unsur-unsur perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata adalah: (1) perbuatan tersebut perbuatan melawan hukum; (2) harus ada kesalahan; (3) harus ada kerugian yang ditimbulkan; (4) adanya hubungan kausal antara perbuatan

dan kerugian. Keempat unsur inilah yang harus dibuktikan dalam gugatan perbuatan melawan hukum yang diajukan di pengadilan oleh penggugat.

Sarjana hukum Indonesia, menggunakan istilah yang berbeda. Ada yang menggunakan istilah perbuatan melawan hukum dan ada juga yang menggunakan istilah melanggar hukum. Salah satunya, dikemukakan oleh Agustina. Ia cenderung menggunakan istilah perbuatan melawan hukum. Agustina menggunakan istilah perbuatan melawan hukum, yang diartikannya sebagai sebuah perbuatan ‘melukai’ (*injury*). Menurutnya perbuatan melawan hukum lebih tepat daripada perbuatan melanggar hukum. Ia menyatakan ada dua kelebihan perbuatan melawan hukum, *pertama* dalam kata ‘melawan’ melekat sifat aktif dan pasif, dan *kedua* kata melawan lebih luas cakupannya dari melanggar, dalam kata melawan dapat mencakup perbuatan sengaja maupun lalai, namun dalam kata melanggar cakupannya hanya pada perbuatan yang berdasarkan kesengajaan saja (Agustina et al., 2012: 3).

Beberapa tindakan atau kebijakan pemerintah lahir lebih dahulu sebelum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur (Nasir, 2017: 906). Bahkan tindakan itu atau kebijakan pemerintah tersebut justru merugikan warga negara, yang kemudian menjadi sengketa hukum. akibatnya terjadi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa. Terjadinya pelanggaran hukum inilah yang menimbulkan daya dorong bagi masyarakat untuk ikut berperan serta dalam upaya menyelesaikan sengketa guna menegakkan hukum. Hal itu yang mendorong adanya gugatan warga negara terhadap negara atau yang dikenal dengan *citizen lawsuit*. Salah satu putusan *citizen lawsuit* adalah gugatan yang diajukan oleh Arie Rompas dkk, dalam perkara lingkungan hidup yang diputus dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. Putusan itu menyatakan bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*).

## II. METODE

Penelitian dilakukan menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian terhadap Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK yang menggunakan mekanisme gugatan warga negara atau *citizen lawsuit*. Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu yang diteliti hanya bahan pustaka atau menggunakan bahan hukum yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang terkait dengan kasus yang diteliti, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Bahan hukum primer yang digunakan adalah putusan pengadilan yang terkait dengan topik penelitian dan peraturan perundang-undangan. Penelitian dipaparkan secara deskriptif dengan metode analisis data kualitatif. Penelitian akan menguraikan perbuatan melawan hukum pemerintah dan dampak vonis melawan hukum dan upaya yang dapat dilakukan dalam meminta pertanggungjawaban pemulihan fungsi lingkungan hidup kepada pihak yang seharusnya bertanggung jawab atas kerugian lingkungan hidup yang ditimbulkan.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Putusan Atas Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK

Nieuwenhuis (Agustina et al., 2012: 27) mengemukakan tiga unsur perbuatan melawan hukum berdasarkan KUH Perdata Belanda, yaitu: melanggar hukum, menyebabkan kerusakan, dan disebabkan oleh pelaku tertentu. Berdasarkan Pasal 6:162 ayat (1) KUH Perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek* atau *Dutch Civil Code*) menganut dua pandangan ekstrim, yaitu: bahwa orang yang menderita kerusakan karena perbuatan orang lain selalu harus menanggung sendiri kerugiannya dan pandangan bahwa pihak yang menyebabkan kerusakan selalu harus mengompensasi kerugian pihak lain. Menurutnya ada tiga kasus yang disebutkan dalam Pasal 6:162 yang termasuk ke dalam perbuatan melawan hukum, yaitu: adanya pelanggaran atas hak, pelanggaran atas suatu kewajiban hukum, dan pelanggaran terhadap aturan hukum tidak tertulis tentang perilaku sosial yang tepat (Agustina et al., 2012: 27).

Pelanggaran atas hak itu termasuk hak orang (seperti kebebasan atau privasi atau integritas tubuh, kehormatan, dll) dan hak-hak absolut (kepemilikan, hak cipta, dll), pelanggaran atas hak terjadi ketika pelanggar melakukan suatu perbuatan yang mana orang lain memiliki hak eksklusif atas perbuatan tersebut. Unsur melanggar kewajiban yang ditetapkan oleh hukum, hukum yang dimaksud adalah setiap peraturan hukum (yang tertulis) yang dikeluarkan oleh otoritas yang kompeten. Unsur pelanggaran terhadap aturan tidak tertulis tentang perilaku sosial yang tepat itu oleh hakim dikelompokkan ke dalam: (1) aturan yang melarang menghadapkan orang lain pada bahaya yang mereka sendiri tidak bisa menyadarinya tanpa pemberitahuan; dan (2) aturan yang melarang mendatangkan kerugian secara serius terhadap kepentingan orang lain sementara mempromosikan kepentingan sendiri (Agustina et al., 2012: 27).

Berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata, Agustina menguraikan lima unsur perbuatan melawan hukum yaitu: (1) perbuatan; (2) perbuatan tersebut melawan hukum; (3) ada kesalahan; (4) ada kerugian; dan (5) terdapat hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. *Pertama*, unsur perbuatan digolongkan dua bagian yaitu perbuatan yang merupakan kesengajaan (dilakukan secara aktif) dan perbuatan yang merupakan kelalaian (pasif/tidak berniat melakukan). *Kedua*, unsur melawan hukum yaitu ketika bertentangan dengan hak subjektif orang lain, kewajiban hukum si pelaku, bertentangan dengan kesusilaan, bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian. *ketiga*, unsur kesalahan, yaitu merupakan kombinasi antara perbuatan dengan melawan hukum di mana perbuatan (kesalahan dan kelalaian) yang memenuhi unsur-unsur melawan hukum. unsur kesalahan dipakai untuk menyatakan seseorang dinyatakan bertanggung jawab untuk akibat yang merugikan yang terjadi karena perbuatannya yang salah. *Keempat*, unsur kerugian, yaitu dalam Pasal 1365 KUH Perdata menentukan kewajiban pelaku perbuatan melawan hukum untuk membayar ganti rugi, namun dalam KUH Perdata tidak ada ketentuan lebih lanjut mengenai ganti kerugian. *Kelima* adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian, yaitu adanya hubungan kausal (sebab-akibat) antara perbuatan dengan kerugian yang diderita, kerugian yang diderita oleh korban haruslah benar-benar sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukan oleh pelaku (Agustina et al., 2012: 11).



Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK merupakan upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui gugatan perdata. Amar putusan menyatakan bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum. Sebagaimana pendapat Drupsteen, gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum dapat dilakukan baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah (Rahmadi, 2018: 266). Masyarakat dapat melakukan upaya penegakan hukum melalui *citizen lawsuit* atau melalui *class action* sementara gugatan oleh pemerintah dapat dilakukan atas dasar adanya hak gugat pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, mencantumkan empat macam gugatan perdata dalam sengketa lingkungan hidup yaitu: (1) hak gugat secara umum sebagaimana diatur dalam Pasal 87; (2) hak gugat perwakilan kelompok (*class action*); (3) hak gugat pemerintah atau pemerintah daerah; dan (4) hak organisasi lingkungan hidup.

Gugatan warga negara selain dikenal sebagai *citizen lawsuit* juga disebut sebagai *actio popularis*. Kotenhagen-Edzes mengemukakan *actio popularis* sebagai hak setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1401 Nieuw BW (Pasal 1365 BW) (Fatah, 2013: 293). Gugatan dapat ditempuh dengan acuan bahwa setiap warga negara mempunyai hak membela kepentingan umum. Mekanisme gugatan ini sejak awal memang muncul sebagai sarana *justiciability* dalam pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan hidup sebagaimana di Amerika Serikat dalam kasus awalnya yaitu gugatan atas kelalaian pemerintah dalam melakukan pelestarian terhadap spesies kelelawar langka, yang putusannya dikabulkan oleh pengadilan dengan hasilnya adalah Pemerintah Amerika Serikat mengeluarkan undang-undang tentang konservasi kelelawar langka. Kemudian mekanisme gugatan *citizen lawsuit* dituangkan dalam berbagai undang-undang berbasis lingkungan di Amerika Serikat misalnya dalam *Clean Act*, *Comprehensive Environmental Response and Liability Act*, *Clean Water Act*, dan *Resource Conservation and Recovery Act* (Fatah, 2013: 120).

Pengadilan Negeri Palangkaraya mengabulkan *citizen lawsuit* dengan putusan yang menyatakan pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum. Hakim Pengadilan Negeri Palangkaraya memutuskan demikian dengan mempertimbangkan atas dasar adanya perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata dalam peristiwa bencana kabut asap pada tahun 2015 yang terjadi di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah akibat kebakaran hutan dan lahan. *Pertama*, tergugat I belum secara optimal melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan kabut asap sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. *Kedua*, tergugat I s.d. V dapat dikualifisir telah melakukan perbuatan melawan hukum karena kinerjanya dalam penanganan kabut asap di wilayah Kalimantan Tengah tersebut lamban dan belum optimal sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Dengan menimbang bahwa sungguhpun tergugat I dalam kapasitasnya selaku presiden dalam melaksanakan tugasnya telah mendelegasikan kewenangannya tersebut kepada menteri terkait (tergugat II, tergugat III, tergugat IV, dan tergugat V).

Kenyataannya tergugat II, tergugat III, tergugat IV, dan tergugat V dalam kapasitasnya selaku menteri atau pembantu presiden belum melaksanakan tugas dan kewajibannya secara optimal khususnya yang terkait dengan pencegahan dan penanggulangan terjadinya peristiwa kabut asap sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang, meskipun berdasarkan bukti-bukti yang

diajukan para tergugat sebenarnya para tergugat sudah ada melakukan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan yang terkait dengan kabut asap di wilayah Kalimantan Tengah namun upaya tersebut menyebabkan kabut asap menyebar meluas hingga ke wilayah negara tetangga yaitu wilayah Singapura dan Malaysia, dan telah pula menyebabkan korban meninggal dunia dan warga menderita ISPA serta terganggunya aktivitas masyarakat termasuk terganggunya penerbangan pesawat di wilayah Kalimantan Tengah. Kebakaran hutan dan lahan tersebut terjadi dalam rentan waktu yang terjadi cukup lama di tahun 2015. Oleh karena terjadinya peristiwa tersebut menurut majelis tergugat I s.d. tergugat V secara tanggung renteng harus mempertanggungjawabkan kinerjanya yang belum dilakukan secara maksimal.

Menilai suatu perbuatan melawan hukum adalah dengan melakukan analisis unsur-unsur perbuatan melawan hukum. Analisis dilakukan untuk melihat apakah perbuatan itu memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum yaitu: unsur perbuatan, melawan hukum, ada kesalahan, ada kerugian, dan ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kesalahan, sebagaimana yang dimuat dalam ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata. Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan si pelaku. Perbuatan itu haruslah perbuatan yang melawan hukum, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau bertentangan dengan kesusilaan, pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda, dan barang siapa karena salahnya sebagai akibat dari perbuatannya itu telah mendatangkan kerugian pada orang lain dan berkewajiban membayar ganti rugi.

Dalam hukum pidana setiap orang harus bertanggung jawab atas tindak pidananya sendiri, begitu juga dalam hukum perdata, seseorang yang menyebabkan kerugian yang harus mengganti kerugian (Sitorus, 2021: 974). Setiap pelanggaran dalam hukum apapun, secara pasti dibutuhkan semacam tindakan balasan yang diartikan: (1) perbaikan atau penggantian oleh penanggung jawab kepada benda yang telah diambil, dirusak atau penggantian oleh penanggung jawab kepada benda yang telah diambil, dirusak atau dihilangkan atau hak yang dilanggar, diganggu atau dihalangi secara tidak sah atau kehilangan keuntungan yang diharapkan; atau (2) perampasan kemerdekaan penanggung jawab (Sitorus, 2021: 975).

Perbuatan yang dimaksud dalam putusan adalah para tergugat yang menjadi penyebab terjadinya kerugian bagi masyarakat. Perbuatan dapat dikelompokkan menjadi kesengajaan (dilakukan secara aktif) dan perbuatan yang merupakan kelalaian (pasif/tidak berniat melakukan). Perbuatan itu dilakukan baik pra kejadian, saat kejadian dan pasca kejadian. Pra kejadian merupakan perbuatan atau tindakan sebelum kejadian yang disebut dengan *ex ante*. Perbuatan saat terjadinya kejadian atau setelah kejadian disebut dengan *ex post*. Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK menyatakan para tergugat telah lalai menjalankan fungsi dan tugasnya untuk melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan secara serius terhadap kebakaran hutan dan lahan yang telah terjadi hampir setiap tahunnya di Provinsi Kalimantan Tengah. Akibat kebakaran tersebut timbul kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan. Kerusakan yang timbul adalah rusaknya hutan, sementara pencemaran yang terjadi adalah pencemaran udara dari asap kebakaran.

*Ex ante* menunjukkan perbuatan yang dilakukan itu adalah sebagai penyebab terjadinya kebakaran atau pemerintah tidak melakukan tindakan pencegahan. Berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK terdapat perbuatan pemerintah sebelum (*pra*) kejadian yang menjadi penyebab terjadinya kebakaran. Berdasarkan putusan itu perbuatan pemerintah adalah penyebab dari kebakaran. *Ex post* menunjukkan perbuatan yang terjadi pada saat terjadinya kebakaran hutan dan lahan atau pasca terjadinya kebakaran. Berikut adalah perbuatan pemerintah yang dianggap menimbulkan kerugian dikategorikan ke dalam *ex ante* dan *ex post*:

Perbuatan *ex ante*, meliputi:

- 1) tergugat I telah membiarkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang terjadi sejak bulan Agustus-Oktober 2015 di Provinsi Kalimantan Tengah dan telah lalai dalam pemenuhan hak konstitusional yang dimiliki para penggugat dan masyarakat pada umumnya yang tinggal di Kalimantan Tengah sebagaimana diatur dalam Pasal 28H UUD NRI 1945 jo. Pasal 2 dan 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia jo. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 2) tergugat II telah lalai melaksanakan kewajibannya menjamin, memenuhi, dan melindungi hak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945 jo. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan lalai dalam melaksanakan kewajibannya dalam melakukan pencegahan dengan tidak menyiapkan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3) huruf c Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 3) tergugat III telah melalaikan tugas dan tanggung jawab yang diberikan oleh tergugat I dan undang-undang sebagai pejabat yang membidangi sektor perkebunan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan jo. Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan; tergugat III mempunyai tanggung jawab dalam penyusunan dan perencanaan perkebunan nasional. Perencanaan tersebut menjadi pedoman daerah guna menyusun rencana perencanaan daerah. Oleh karena carut marutnya dan ketidakjelasan perencanaan yang dilakukan oleh tergugat III tersebut mengakibatkan kebakaran di lahan-lahan sawit.
- 4) tergugat IV berwenang untuk memberikan izin hak guna usaha kepada para perusahaan yang berkontribusi menyebabkan masyarakat (para tergugat) tidak menikmati hak atas lingkungan yang baik dan sehat.
- 5) tergugat V telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan melalaikan sebagaimana diatur di dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 289/MENKES/SK/III/2003 tentang prosedur pengendalian dampak pencemaran udara akibat kebakaran hutan terhadap

kesehatan. Dalam fase pra bencana yang harus disediakan oleh tergugat V salah satunya adalah perencanaan penyediaan logistik seperti masker dan obat-obatan.

- 6) tergugat VII telah lalai melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah dengan keluarnya izin-izin khusus di lahan gambut dengan ketebalan lebih dari 3 meter atau lahan gambut pada umumnya dan telah lalai untuk menyusun perda yang mengatur tentang perlindungan kawasan lindung sebagaimana amanat Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang pengelolaan kawasan lindung; penggugat VII telah lalai melakukan pengawasan kinerja pemerintah daerah dalam pengendalian, pencegahan, dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Perbuatan *ex post*, terdiri dari:

- 1) tergugat II telah lalai dalam melakukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di tingkat nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.
- 2) persediaan obat-obatan kurang memadai khususnya di Desa Mantangai Hulu dan Desa Pulau Kaladan.
- 3) masker yang disediakan oleh tergugat VI dan tergugat V tidak mencukupi kebutuhan masyarakat di Provinsi Kalimantan Tengah.
- 4) tergugat VI telah lalai melakukan evakuasi masyarakat, masyarakat melakukan evakuasi sendiri dengan dibantu oleh GAAS ke Banjarmasin dengan dua tahapan yaitu tahap pertama sekitar 20 orang dan tahap kedua sekitar 21 orang.

Berdasarkan temuan tersebut, terdapat enam perbuatan *ex ante* dan empat perbuatan *ex post*. Perbuatan dalam kategori *ex ante* telah menjadi penyebab kebakaran, yang menimbulkan kerugian atas rusaknya hutan. Perbuatan *ex post* adalah perbuatan tidak optimalnya penanggulangan pasca kebakaran yang menimbulkan bencana asap sehingga berakibat terjadinya kerugian bagi masyarakat. Akibat dari kebakaran hutan dan lahan tersebut terjadi kerusakan atau berkurangnya jumlah hutan. Total luasan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Kalimantan Tengah sekitar 122.882,90 hektar dan berdasarkan data dari BNPB pada tahun 2015 kebakaran hutan yang terjadi di lahan gambut seluas 196.987 hektar dan lahan non gambut 133.876 hektar (Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK). Tidak hanya kerusakan lingkungan, kebakaran juga menimbulkan bencana asap yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat baik materil maupun immateril sebagai berikut:

- 1) telah mengakibatkan meninggalnya satu balita, satu anak, dan dua orang dewasa di antaranya Ratu Agnesia (dua bulan) dari Kota Palangkaraya, Salmiah (49 tahun) dari Palangkaraya, Karmansyah (70 tahun) dari Kabupaten Pulang Pisau, dan Intan Destiaty Zulfah (9 tahun) dari Kabupaten Kotawaringin Timur;
- 2) telah mengakibatkan ISPA di 14 kabupaten/kota dengan jumlah kasus sekitar 11.751

kasus di bulan Agustus, sekitar 23.795 kasus di bulan September dan 13.949 kasus di bulan Oktober 2015;

- 3) telah mengakibatkan para pelajar (SD-SMA) yang berada di wilayah kabupaten/kota seperti Kabupaten Barito Selatan, Barito Utara, Barito Timur, Murung Raya, Kapuas, Pulang Pisau, Gunung Mas, Katingan, Kotawaringin Timur, Seruyan, Kotawaringin Barat, Lamandanau, Sukamara, dan Kota Palangkaraya mengalami pengurangan jam pelajaran dan libur sekolah;
- 4) telah mengakibatkan kerugian sektor transportasi udara. Berdasarkan data Dishubkominfo Provinsi Kalimantan Tengah, tiga maskapai besar sejak Agustus-September 2015 mengalami kerugian sebesar Rp24,31 miliar (akibat pembatalan penerbangan), dan 2.512 penerbangan di tiga otoritas bandara di Provinsi Kalimantan Tengah seperti Tjilik Riwut, H. Asan, dan Iskandar mengalami gangguan sehingga mengalami kerugian sekitar Rp153 miliar lebih.

Unsur hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian, bermakna harus adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang diderita. Kerugian yang diderita oleh korban haruslah benar-benar sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukan oleh pelaku bukan oleh akibat perbuatan lain. Ada dua ajaran yang berkaitan dengan hubungan kausal yaitu: (1) teori *conditio sine quo non* (von Buri) yang inti ajarannya tiap-tiap masalah yang merupakan syarat untuk timbulnya suatu akibat adalah sebab dari akibat; (2) teori *adequat veroorzaking* (von Kries), mengajarkan bahwa perbuatan harus dianggap sebab dari akibat yang timbul adalah perbuatan yang seimbang dengan akibat. Pentingnya ajaran kausalitas dalam bidang perdata adalah untuk meneliti adakah hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang ditimbulkan, sehingga pelaku dapat dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban atas perbuatan melawan hukum dirumuskan dalam Pasal 1367 KUH Perdata. Ketentuan ini menunjukkan bahwa seseorang tidak hanya bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga terhadap perbuatan orang yang menjadi tanggungannya atau barang-barang yang berada dalam pengawasannya (Agustina, 2003: 124).

Berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK terdapat sepuluh perbuatan yang didalilkan dalam posita atau dasar gugatan, yang terdiri dari enam perbuatan *ex ante* dan empat perbuatan *ex post*. Sepuluh perbuatan itu menjadi pertimbangan oleh hakim dalam menjatuhkan vonis perbuatan melawan hukum kepada tergugat. Putusan 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK hanya mengabulkan gugatan sebagian, ini berarti tidak seluruh petitum yang dikabulkan. Selain itu dalam amar putusan, mengabulkan klausula yang tidak berhubungan dengan kerugian yang diderita dengan pemulihan atau tuntutan yang diminta.

Berdasarkan petitum dan amar putusan a quo dapat diketahui terdapat dua hal dari pokok permohonan yang tidak dikabulkan oleh pengadilan. *Pertama*, membentuk peraturan pemerintah tentang tata cara penyelenggaraan kajian lingkungan hidup strategis; *kedua*, dalam poin ke-10 yaitu:

“menghukum para tergugat untuk meminta maaf secara terbuka kepada seluruh masyarakat Provinsi Kalimantan Tengah melalui media...” Kedua poin itu memang tidak menjadi substansi pemulihan pasca kebakaran hutan dan lahan, dan juga tidak berhubungan dengan perbuatan melawan hukum yang didalilkan pemohon. Lalu, dalam amar putusan terdapat klausula yang tidak terkait dengan objek permohonan atau tidak memiliki hubungan kausal dengan perbuatan melawan hukum yang didalilkan, yaitu: (1) peraturan pemerintah tentang baku mutu lingkungan hidup, yang meliputi: baku mutu air, baku mutu air laut, ... dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (2) mengumumkan dana investasi pelestarian hutan dari perusahaan-perusahaan pemegang izin kehutanan; dan (3) peraturan pemerintah tentang instrumen ekonomi lingkungan hidup.

Berdasarkan putusan tersebut dapat diketahui unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah sehingga dapat dimintakan pertanggungjawaban (dijatuhi vonis melakukan perbuatan melawan hukum) adalah sebagai berikut:

- 1) Unsur kesalahan. Kesalahan yang dimaksud berdasarkan putusan adalah perbuatan lalai dan pembiaran. Dalam putusan perbuatan lalai dan pembiaran yang dilakukan pemerintah adalah kesalahan yang telah merugikan hak-hak masyarakat dan lingkungan hidup.
- 2) Unsur bertentangan dengan hukum. Bertentangan dengan hukum dapat berupa tindakan tidak melaksanakan kewajiban, tugas, dan tanggung jawab sesuai dengan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 3) Unsur merugikan hak konstitusional dan hak asasi manusia. Unsur ini maksudnya adanya tindakan tersebut telah merugikan hak-hak masyarakat baik hak konstitusionalnya sebagai warga negara maupun hak asasi manusianya sebagai manusia.

## **B. Implikasi Hukum yang Timbul dari Putusan Gugatan Warga Negara Atas Kebakaran Hutan di Kalimantan Tengah Berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK**

Salah satu penyelesaian sengketa lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah melalui gugatan warga negara. Gugatan warga negara atau yang dikenal dengan istilah *citizen lawsuit* dan *actio popularis* merupakan hak warga negara menggugat negara. Mekanisme gugatan ini muncul pertama kali melalui kasus perburuhan yaitu tenaga kerja Indonesia yang dideportasi oleh Malaysia melalui Nunukan (Naviah, 2013: 3). Kemudian di bidang lingkungan hidup tahun 2013, Pengadilan Samarinda mengabulkan perkara *citizen lawsuit* melalui Putusan Nomor 55/Pdt/2013/PN.Smda tanggal 16 Juli 2014. Walaupun dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak mengatur secara eksplisit tentang mekanisme *citizen lawsuit*, namun terdapat berbagai macam mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Penyelesaian sengketa itu bertujuan agar pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dapat dihentikan, mendapat ganti rugi, penanggung jawab usaha/kegiatan menaati peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan memperoleh pemulihan lingkungan (Sawitri & Bintoro, 2010: 170).

Konsepnya, dari praktik di pengadilan negeri, *citizen lawsuit* menempatkan pemerintah (organ negara) sebagai pihak tergugat sebagaimana dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK. Pemerintah sebagai pihak tergugat divonis bersalah telah melakukan perbuatan yang merugikan hak-hak warga negara dan kerugian lingkungan hidup. Putusan ini menyatakan secara tidak langsung bahwa pemerintah telah berkontribusi dalam terjadinya kebakaran di Kalimantan Tengah. Pemerintah menjadi salah satu penyebab kebakaran terjadi. Hal itu menjadikan hak gugat pemerintah menjadi hilang, sebab pemerintah telah dinyatakan sebagai pihak yang terlibat menyebabkan kebakaran, sehingga gugur hak gugat atas kasus ini. Dampaknya pemerintah menjadi tidak memiliki *legal standing* untuk menuntut ganti rugi dan biaya pemulihan lingkungan hidup secara perdata. Artinya hak gugat pemerintah tidak dapat digunakan ketika pemerintah telah dinyatakan sebagai pelaku dalam peristiwa ini. Ini menyebabkan kerugian bagi negara. Negara tidak lagi dapat menuntut biaya pemulihan lingkungan dan kerugian yang timbul dari kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kalimantan Tengah. Putusan ini telah dianulir melalui peninjauan kembali pada tahun 2022. Namun sayangnya hingga saat ini tidak ada upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengajukan gugatan perdata terhadap pelaku pembakaran dan pemilik lahan yang terbakar tersebut, sehingga upaya hukum ini menjadi sangat sia-sia.

Ketentuan mengenai hak gugat pemerintah diatur dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang sebelumnya juga telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, telah membuka ruang bagi instansi pemerintah untuk menggugat pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan hidup membayar ganti rugi kepada negara. Pasal 90 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan:

Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.

Pembayaran ganti rugi kepada negara muncul awalnya melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu Pasal 20 ayat (3): barang siapa merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara (Jonaidi & Wibisana, 2020: 158). Secara konstitusional hak gugat pemerintah muncul dari dua tanggung jawab yaitu *pertama*, muncul dari pelaksanaan tanggung jawab pemerintah untuk memastikan lingkungan yang baik dan sehat bagi kesejahteraan warganya; dan *kedua*, muncul dari tanggung jawab pemerintah atas kerugian/kerusakan lingkungan hidup yang bukan milik privat (Jonaidi & Wibisana, 2020: 170). Gugatan pemerintah tercatat secara konsisten menuntut tergugat untuk dua hal yaitu: membayar kepada penggugat ganti kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang telah disebabkannya (ganti rugi atas kerugian ekosistem) dan membayar biaya ganti rugi pemulihan lingkungan hidup (ganti rugi atas biaya pemulihan) (Jonaidi & Wibisana, 2021: 280). Setidaknya pada tahun 2019 telah ada sebanyak 26 gugatan yang diajukan pemerintah dalam meminta ganti rugi atas rusak dan tercemarnya lingkungan hidup (Jonaidi & Wibisana, 2020: 157).

Kasus ini menunjukkan bahwa terjadi pertentangan hak gugat warga negara dengan hak gugat pemerintah dalam perkara lingkungan hidup. Salah satu amar yang menunjukkan kontradiksi antara gugatan warga negara dan gugatan pemerintah adalah amar Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK yang menyatakan: “menghukum tergugat II, tergugat III, tergugat IV, dan tergugat VI untuk membuat tim gabungan di mana fungsi salah satunya adalah melakukan penegakan hukum lingkungan perdata, ... atas perusahaan-perusahaan yang lahannya terjadi kebakaran.” Dengan dikabulkannya gugatan perbuatan melawan hukum atas kasus kebakaran hutan di Palangkaraya pada tahun 2015 ini, maka hak gugat pemerintah menjadi gugur dan tidak memiliki *legal standing*.

Gugatan yang diajukan warga negara tentunya bermanfaat untuk memenuhi hak atas lingkungan hidup yang sehat, di satu sisi, terutama bagi masyarakat Kalimantan Tengah, namun di sisi lain menjadi sangat merugikan dengan hilangnya hak gugat pemerintah dalam meminta ganti rugi kerusakan lahan dan ganti rugi pemulihan lahan. Ini berarti negara kehilangan kesempatan untuk mendapatkan ganti rugi atas kerusakan lingkungan hidup dari perusak lingkungan. Dari segi lingkungan hidup gugatan atas kabut asap yang diputus dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK merugikan negara. Putusan itu menghambat upaya pemerintah untuk menggugat pembakar hutan dan lahan sehingga negara tidak mendapatkan ganti rugi atas peristiwa yang terjadi. Selain tidak mendapatkan ganti rugi atas hilangnya hutan beserta sumber daya alam yang rusak terbakar, ganti rugi terhadap pemulihan fungsi lingkungannya juga tidak diterima negara. Putusan tersebut sangat merugikan negara walaupun di sisi lain, dengan dikabulkannya putusan itu negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak warga negara, namun negara mengalami kerugian.

Ternyata putusan ini menjadi sangat bertentangan dengan upaya pemulihan lingkungan hidup ketika dihadapkan antara masyarakat menggugat pemerintah atau pemerintah menggugat pelaku utama yang tujuannya adalah untuk pemulihan kerugian akibat peristiwa kebakaran hutan dan lahan. Pemulihan harus dilakukan oleh pelaku pembakaran (yang menyebabkan kerusakan). Sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang menyatakan: “setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.”

Kasus pembakaran hutan dan lahan yang terjadi merupakan perusakan terhadap hutan dan lahan. Kasus itu sangat merugikan lingkungan hidup dan masyarakat. Kerugian lingkungan hidup dan masyarakat merupakan kerugian negara. Seperti yang diuraikan pemohon dalam bagian posita telah menyebabkan kerugian materil maupun immateril. Atas dasar adanya kerugian lingkungan, masyarakat dan adanya gugatan warga negara, terdapat tiga kerugian negara dari rangkaian peristiwa kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Palangkaraya. *Pertama*, negara kehilangan hutan dan ekosistem di dalamnya. *Kedua*, udara tercemar dari asap yang timbul yang menyebabkan korban dari warganya baik materil dan immateril. *Ketiga*, akibat dikabulkannya gugatan warga negara dalam Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK, negara kehilangan biaya ganti rugi kerusakan lahan dan biaya pemulihan fungsi lahan. Ketika warga negara menggunakan haknya dengan menggugat negara, berarti menuntut peran negara memenuhi, menghormati, dan melindungi hak-haknya dalam



peristiwa kebakaran hutan yang terjadi. Namun sebetulnya dampak yang timbul terhadap warga negara juga merupakan kerugian negara. Selain itu, negara juga terdampak kehilangan hutan dan ekosistem di dalamnya. Lalu dampaknya negara juga digugat, padahal negara lah yang paling banyak menderita kerugian.

Bagaimana pun gugatan telah diajukan, putusan sudah diputuskan. Hal apa yang dapat dilakukan? Sebetulnya untuk meminta pertanggungjawaban pelaku pembakaran hutan masih banyak alternatif lain yang dapat dilakukan negara, walaupun tidak dapat meminta pertanggungjawaban secara penuh kepada pelaku. Negara dapat melakukan penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum pidana. Melalui penegakan hukum administrasi pemerintah dapat mencabut izin usaha yang telah diberikan kepada pemilik lahan jika terbukti terlibat dalam pembakaran hutan. Melalui pemberian sanksi pidana, pelaku dapat diberikan sanksi pidana atas pembakaran hutan yang dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Untuk memperoleh pemulihan fungsi lingkungan sebetulnya ada alternatif lain yang dapat dilakukan, namun dalam peristiwa yang terjadi di Kalimantan Tengah juga tidak dilakukan. Upaya itu adalah melalui gugatan organisasi lingkungan hidup. Organisasi lingkungan hidup memiliki hak gugat yang dimaksudkan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 92 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

- 1) dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.
- 2) hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.
- 3) organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan:
  - a. berbentuk badan hukum;
  - b. menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan
  - c. telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat dua tahun.

Sayangnya hingga saat ini belum ada satupun organisasi lingkungan yang mengajukan gugatan pemulihan lingkungan hidup dalam peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan pada tahun 2015 yang ditujukan terhadap pelaku perusakan. Padahal jalan satu-satunya yang masih dapat dilakukan untuk meminta pertanggungjawaban pelaku perusakan hutan untuk memulihkan fungsi lahan adalah melalui gugatan organisasi lingkungan hidup. Jika negara yang memulihkan fungsi lingkungan, maka ini akan menjadi pengganti poin pertama kerugian yang dialami negara. Ini menjadi beban keuangan negara, namun berbeda jika dilakukan oleh organisasi lingkungan hidup, negara hanya akan kehilangan ganti rugi kerusakan lahan dan ekosistemnya, namun keuangan negara tidak akan dibebankan.

Berdasarkan putusan juga ditemukan alasan kenapa gugatan *citizen lawsuit* ini merugikan negara. Gugatan yang seharusnya menjadi solusi pemenuhan hak ternyata dapat merugikan ketika diajukan dan dikabulkan. Berdasarkan putusan ini dapat diuraikan konsep gugatan *citizen lawsuit*

yang diterapkan di Indonesia. Ternyata konsep *citizen lawsuit* dalam perkara lingkungan hidup yang diterapkan di Indonesia, khususnya dalam putusan ini berbeda dengan konsep *citizen lawsuit* yang ada di Amerika Serikat. Jika kita lihat sejarahnya, konsep gugatan ini lahir di negara-negara yang bersistem hukum *common law*. Berdasarkan putusan ini, dapat diketahui bahwa gugatan yang menggunakan *citizen lawsuit* di Indonesia berbeda dalam hal-hal sebagai berikut:

pihak tergugat adalah unsur pemerintahan. Pihak tergugat dalam putusan ini adalah pemerintah pusat (Presiden, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri) dan Gubernur Kalimantan Tengah dan DPRD Provinsi Kalimantan Tengah. Gugatan tidak diajukan terhadap organisasi, pihak swasta maupun orang perorangan. Mirip dengan gugatan yang diajukan masyarakat terhadap badan dan/atau pejabat tata usaha negara dalam gugatan di pengadilan tata usaha negara.

petitum dalam gugatan yang diajukan hanya berupa tindakan dan kebijakan yang harus dilakukan pemerintah sesuai dengan kewenangannya. Petitum tidak menuntut ganti kerugian kerusakan dan pemulihan lingkungan. Artinya dalam gugatan ini tidak ada biaya pemulihan dan biaya ganti kerugian lingkungan hidup yang dimintakan.

Berdasarkan paparan di atas, dapat diketahui gugatan warga negara yang dipraktikkan di Indonesia yang berbeda dengan konsep *citizen lawsuit* di Amerika Serikat yang memberikan implikasi hukum hilangnya hak gugat pemerintah. Hak gugat pemerintah dalam kasus lingkungan hidup adalah salah satu gugatan yang sangat efektif digunakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam peristiwa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Misalnya, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK, 2024) dalam gugatan yang diajukan terhadap PT National Sago Prima berdasarkan Putusan Nomor 808 PK/Pdt/2020 jo. Putusan Nomor 3067 K/Pdt/2018 dijatuhi hukuman mengganti kerugian sebesar Rp319.168.422.500 atas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di lokasi izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (IUPHH-BK) dengan jenis tanaman sagu. Ini merupakan contoh gugatan pemerintah dapat menjadi alternatif mendapatkan ganti kerugian dan pertanggungjawaban atas kerugian lingkungan hidup yang ditimbulkan dari peristiwa kebakaran.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan Putusan Nomor 118/PDT.G/LH/2016/PN.PLK, terdapat tiga unsur perbuatan melawan hukum pemerintah dalam gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yaitu: *pertama*, unsur kesalahan (tindakan lalai dan pembiayan). *Kedua*, unsur bertentangan dengan hukum (bertentangan dengan kewajiban, tugas, dan tanggung jawab sesuai peraturan perundang-undangan). *Ketiga*, unsur merugikan hak konstitusional dan hak asasi manusia. Perbuatan melawan hukum pemerintah itu merupakan perbuatan yang dilakukan sebelum (*ex ante*) dan sesudah (*ex post*) terjadi peristiwa kebakaran hutan dan lahan.

Implikasi hukum putusan a quo adalah hilangnya hak gugat pemerintah. Hak gugat pemerintah dalam perkara perusakan dan pencemaran lingkungan hidup diberikan Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup untuk menggugat pelaku membayar ganti rugi dan biaya pemulihan lingkungan hidup. Putusan menyatakan pemerintah bersalah melakukan perbuatan melawan hukum sehingga gugur lah hak gugat yang dapat diajukannya. Gugatan ini menjadi pilihan yang salah ketika akan digunakan untuk meminta ganti rugi kerusakan dan biaya pemulihan lingkungan, sebab dalam praktiknya *citizen lawsuit* di Indonesia sangat terbatas, pihak tergugat hanya pemerintah dan tidak dapat menuntut ganti kerugian dan biaya pemulihan, padahal gugatan ini adalah gugatan perdata yang seharusnya dapat meminta ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan yang dirusak. Oleh karena itu dalam perkara ini tidak ada pembayaran ganti rugi kepada negara.

## V. SARAN

Rekomendasi yang dapat diambil berdasarkan putusan ini untuk mendapatkan uang ganti rugi dan biaya pemulihan lingkungan hidup sebaiknya masyarakat tidak mengajukan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*). Sebaiknya menggunakan mekanisme lain, misalnya gugatan *class action* terhadap pelaku pembakar. Jika memang pelaku utamanya adalah pemerintah, maka gugatan ini dapat diajukan, dengan catatan organisasi masyarakat menggunakan haknya dengan mengajukan gugatan ganti rugi kepada pelaku perusak lingkungan. Dampak dari tidak adanya upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk segera mengajukan gugatan ganti rugi terhadap peristiwa terjadinya kebakaran hutan dan lahan, masyarakat dapat menggugat pemerintah melalui gugatan *citizen lawsuit*.

## DAFTAR ACUAN

### Buku

Agustina, R. (2003). *Perbuatan melawan hukum*. Cet. 1. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Agustina, R., Suharnoko., Nieuwenhuis, H., & Hijma, J. (2012). *Hukum perikatan (Law of obligations)*. Bali: Pustaka Larasan bekerja sama dengan Universitas Leiden, Universitas Groningen, Universitas Indonesia.

Hamzah, A. (2016). *Penegakan hukum lingkungan environmental law enforcement*. Cetakan 1. Bandung: Alumni.

Rahmadi, T. (2018). *Hukum lingkungan Indonesia*. Ed. 2. Cet. 7. Depok: Rajawali Pers.

### Jurnal

Anindita, S. L., & Adnan, L. (2017). Putusan pengadilan pidana sebagai dasar pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum terkait pelaksanaan uang pengganti. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 47(1), 90-123. DOI: 10.21143.jhp.vol47.no1.137. <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=jhp>.

- Fatah, A. (2013, September-Desember). Gugatan warga negara sebagai mekanisme pemenuhan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. *Yuridika*, 28(3), 293-303.
- Jonaidi, D. P., & Wibisana, A. G. (2020, September). Landasan doktriner hak gugat pemerintah terhadap kerugian lingkungan hidup di Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 5(1), 156-175. DOI: <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i1.9>.
- \_\_\_\_\_. (2021, Agustus). Konsep gugatan pemerintah atas pencemaran lingkungan: Komparasi antara Indonesia dan Amerika Serikat. *Arena Hukum*, 14(2), 268-292. DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01402.4>.
- Naviah, F. (2013). Penerapan mekanisme gugatan citizen lawsuit dalam hukum acara perdata di Indonesia. *Jurnal Verstek*, 1(3), 1-12. DOI: <https://doi.org/10.20961/jv.v1i3.38815>.
- Nasir, C. (Desember 2017). Pengawasan terhadap kebijakan pemerintah melalui mekanisme *citizen lawsuit*. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 906-926. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk14410>.
- Sawitri, H. W., & Bintoro, R. W. (2010). Sengketa lingkungan dan penyelesaiannya. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(2), 163-174. DOI: <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.2.149>.
- Sitorus, P. (2021, Juni). Buy spear from or bear it: Kajian komparatif pengaturan perbuatan melawan hukum di Indonesia dan Belanda. *Dharmasisya*, 1(2), 971-986. Diakses dari <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=dharmasisya>.

### Sumber lainnya

- Direktur Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan [Ditjen Gakkum KLHK]. (2022, Agustus 2). Gakkum KLHK: Tolak permohonan peninjauan lembali, Mahkamah Agung hukum PT AUS bayar ganti rugi dan pemulihan lingkungan rp342,9 miliar. Diakses dari <https://gakkum.menlhk.go.id/infopublik/detail/451>.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan [KLHK]. (2024, Juli 13). Digugat KLHK atas karhutla, PT NSP bayar ganti rugi lingkungan rp160 m. *Siaran Pers*. Diakses dari <https://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/7793/digugat-klhk-atas-karhutla-pt-nsp-bayar-ganti-rugi-lingkungan-rp160-m>.
- Pandu, P. (2022, Oktober 11). *Aktor utama penyebab karhutla 2015 perlu terus diungkap*. Diakses dari <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2022/10/11/aktor-utama-penyebab-karhutla-2015-perlu-terus-diungkap>.
- Wirawan, J. (2015, Oktober 1). Tiga provinsi tetapkan tanggap darurat asap. *BBC News Indonesia*. Diakses dari [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/09/150930\\_indonesia\\_asap\\_bantuan](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/09/150930_indonesia_asap_bantuan).