



Mekanisme Pengawasan Sanksi Administratif Pelanggaran Hukum Internasional Fenomena Karhutla PT. Bumi Mekar

Rianingsi Adiratna Pansariang^{1*}, Jamie Jorgan Sembiring²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia

*Corresponding Author: Rianingsi Adiratna Pansariang

✉ 01051240146@student.uph.edu

Info Artikel

Direvisi, 19-12-2025

Diterima, 24-03-2026

Dipublikasi, 07-04-2026

Kata Kunci:

Karhutla; Sanksi Administratif; Hukum Internasional; Kabut Lintas Batas; PT Bumi Mekar Hijau.

Keywords:

Forest and Land Fires; Administrative Sanctions; International Law; Transboundary Haze; PT Bumi Mekar Hijau.

Abstrak

Fenomena Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) yang berulang di Indonesia dan menimbulkan polusi asap lintas batas (*transboundary haze*) merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip-prinsip fundamental Hukum Internasional, termasuk prinsip *Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas* dan kewajiban *due diligence* berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) 2002*. Penelitian hukum normatif ini bertujuan menganalisis kategori pelanggaran hukum internasional dan mengkaji sinkronisasi regulasi hukum nasional (UU PPLH) dengan kewajiban internasional melalui mekanisme sanksi administratif, dengan menggunakan kasus PT Bumi Mekar Hijau (BMH) sebagai studi kasus. Hasilnya menunjukkan bahwa Indonesia telah menginternalisasi kewajiban internasional, terbukti dari penerapan sanksi administratif berlapis (seperti Paksaan Pemerintah) terhadap PT BMH sebagai dasar yuridis untuk penindakan ganti rugi perdata. Namun, efektivitas pengawasan sanksi administratif menghadapi tantangan signifikan, meliputi keterbatasan sumber daya pengawasan, lemahnya efek jera sanksi awal, dan hambatan birokrasi serta minimnya sinkronisasi bukti administratif ke ranah perdata. Untuk mengatasi hal ini, direkomendasikan penguatan pengawasan berbasis teknologi *real-time*, penerapan sistem sanksi yang progresif-eskalatif hingga pencabutan izin, serta penguatan kapasitas dan independensi Ditjen Gakkum KLHK, termasuk penerapan mekanisme pembuktian terbalik administratif untuk menjamin akuntabilitas korporasi dan pemenuhan tanggung jawab lingkungan secara global.

Abstract

The recurring phenomenon of forest and land fires (Karhutla) in Indonesia, which causes transboundary haze pollution, is a serious violation of the fundamental principles of international law, including the principle of Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas and the duty of due diligence under the 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). This normative legal study aims to analyze the categories of international law violations and examine the synchronization of national legal regulations (Environmental Protection and Management Law) with international obligations through administrative sanctions mechanisms, using the case of PT Bumi Mekar Hijau (BMH) as a case study. The results show that Indonesia has internalized its international obligations, as evidenced by the application of multiple administrative sanctions (such as Government Coercion) against PT BMH as a legal basis for civil damages. However, the effectiveness of administrative sanction oversight faces significant challenges, including limited oversight resources, the weak deterrent effect of initial sanctions, bureaucratic obstacles, and the lack of synchronization of administrative evidence with the civil sphere. To overcome this, it is recommended to strengthen real-time technology-based supervision, implement a progressive-escalatory sanction system up to license revocation, and strengthen the capacity and independence of the Directorate

General of Law Enforcement of the Ministry of Environment and Forestry, including the application of an administrative reverse burden of proof mechanism to ensure corporate accountability and the fulfillment of global environmental responsibilities.

PENDAHULUAN

Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) merupakan isu global yang menimbulkan kerugian serius di berbagai sektor, termasuk ekologi, sosial, ekonomi, dan kesehatan. Di Indonesia, masalah ini bersifat kronis dan terjadi berulang, terutama saat musim kemarau. Data sepuluh tahun terakhir (2014-2024) menunjukkan skala kerusakan ekologis yang masif, mencapai titik terburuk pada 2015 dengan 2,6 juta hektare terbakar dan kembali tinggi pada 2019 dengan 1,6 juta hektare lahan yang terdampak. Penyebab utama Karhutla seringkali berasal dari aktivitas korporasi di sektor perkebunan dan kehutanan yang masih menggunakan praktik pembukaan lahan dengan cara pembakaran, meskipun secara hukum dilarang. Salah satu kasus yang menarik perhatian nasional dan internasional adalah insiden Karhutla yang melibatkan PT Bumi Mekar Hijau (BMH) di Sumatera Selatan pada tahun 2014.¹ Secara spesifik, kasus yang monumental ini menyoroti kompleksitas penegakan hukum terhadap perusahaan yang terlibat Karhutla, terutama karena kasus tersebut menguji penerapan Pertanggungjawaban Mutlak (*Strict/Absolute Liability*) yang diamanatkan dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)². Penerapan teori ini bertujuan mengatasi kesulitan pembuktian unsur kesalahan dalam perkara perdata lingkungan, namun efektivitas implementasi serta penegakan hukumnya seringkali dihadapkan pada kendala yang signifikan. Selain itu, kasus ini juga menguji sejauh mana konsep Pertanggungjawaban Pidana Korporasi (*Corporate Criminal Liability*) dapat diterapkan secara efektif untuk memberikan efek jera yang maksimal.

Konsekuensi dari Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) tidak terbatas pada lingkup lokal atau nasional, melainkan menyebar hingga ke negara-negara tetangga dalam wujud polusi kabut asap lintas batas (*transboundary haze*)³. Fenomena ini secara langsung memunculkan dimensi hukum internasional, sebab kabut asap berpotensi melanggar hak atas lingkungan dan kesehatan warga negara lain, serta mencederai prinsip Kerugian Lintas Batas (*Transboundary Harm*) dan prinsip-prinsip mendasar dalam hukum lingkungan global. Dalam konteks ini, penegakan hukum juga harus didasarkan pada Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter Pays Principle*), di mana korporasi wajib menanggung seluruh biaya pemulihan ekosistem dan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan.

Peran pengawasan dan sanksi administratif menjadi sangat penting sebagai mekanisme untuk mencegah dan menindak pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi. Pemerintah, melalui lembaga-lembaga pengawas terkait, dituntut untuk melakukan pengawasan yang efektif. Kendati demikian, muncul tantangan khusus ketika korporasi yang terlibat adalah multinasional atau memiliki kepemilikan asing, karena hal ini dapat menimbulkan isu rumit terkait yurisdiksi dan penerapan ketentuan hukum internasional, khususnya dalam konteks pertanggungjawaban berdasarkan prinsip Kerugian Lintas Batas.

Sanksi administratif, mencakup pencabutan izin, pembekuan operasional, denda, dan perintah paksaan, dimaksudkan untuk menimbulkan efek jera dan menegakkan Prinsip

¹ Suprpto, A. (2017). Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*

² Cahyaningrum, Dian. (2017). TANGGUNG JAWAB HUKUM PERUSAHAAN DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN. *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, X(17), 1-5.

³ Magdariza. (2020). Pengaturan Hukum Lingkungan Internasional Terkait Pencemaran Udara Akibat Kebakaran Hutan dalam Perspektif Hukum Islam. *Jurnal PSHA*, 8(2), 239-254

Pencemar Membayar. Akan tetapi, efektivitas instrumen administratif ini sering kali dipertanyakan, terutama bila pengawasannya tidak dilakukan secara ketat dan berkelanjutan⁴. Terdapat kasus di mana korporasi berupaya menghindari tanggung jawab meskipun telah disanksi. Oleh karena itu, studi mendalam terhadap kasus Karhutla PT Bumi Mekar Hijau (BMH) menjadi sangat penting untuk mengevaluasi bagaimana sanksi dan pengawasan administratif telah diimplementasikan dalam kerangka Pertanggungjawaban Mutlak, sekaligus menguji sejauh mana konsep hukum internasional seperti Kerugian Lintas Batas dapat digunakan sebagai kerangka acuan untuk mengatasi Karhutla korporasi. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi secara mendalam tantangan serta peluang dalam penegakan hukum lingkungan terhadap Karhutla korporasi di Indonesia. Kajian ini secara spesifik berfokus pada implikasi pelanggaran hukum internasional yang timbul dari kasus tersebut, dan diakhiri dengan perumusan rekomendasi yang ditujukan untuk penyempurnaan sistem pengawasan dan penerapan sanksi administratif di masa mendatang.

Rumusan masalah

1. Bagaimana fenomena Karhutla, khususnya yang menimbulkan kabut asap lintas batas (transboundary haze), dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dan/atau instrumen Hukum Internasional mengenai lingkungan hidup? Selain itu, bagaimana regulasi hukum internasional secara spesifik mengatur permasalahan Karhutla dan kabut asap lintas batas tersebut?
2. Bagaimana mekanisme penerapan sanksi administratif oleh negara digunakan untuk menindak pelanggaran yang berdimensi hukum internasional? Serta sinkronisasi (penyesuaian atau harmonisasi) dilakukan antara hukum nasional suatu negara (seperti Indonesia) dengan hukum internasional dalam upaya menanggulangi Karhutla korporasi.

Tujuan penelitian

1. Pelanggaran Hukum Internasional oleh Karhutla: Untuk mengkaji bagaimana fenomena Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) dapat dikategorikan sebagai tindakan yang melanggar prinsip-prinsip dan/atau instrumen relevan Hukum Internasional, terutama yang berfokus pada perlindungan lingkungan serta isu kabut asap lintas batas (transboundary haze).
2. Sinkronisasi Hukum dalam Penegakan Karhutla: Untuk menganalisis sejauh mana terjadi sinkronisasi (penyelarasan) antara regulasi hukum nasional (khususnya yang mengatur pengawasan dan sanksi administratif) dengan hukum internasional (terkait kewajiban lingkungan) dalam konteks penegakan hukum terhadap Karhutla yang melibatkan korporasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif (*doctrinal legal research*) dengan karakteristik deskriptif-analitis. Pemilihan metodologi ini didorong oleh kebutuhan studi untuk memusatkan analisis pada pengujian dan pengkajian terhadap norma, kaidah, serta asas hukum yang bersumber dari peraturan domestik maupun kerangka hukum internasional. Hal ini dilakukan untuk mengevaluasi konsistensi dan efektivitas penerapannya, terutama dalam konteks kasus Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) yang melibatkan PT Bumi Mekar Hijau. Analisis mendalam dilakukan melalui penerapan Pendekatan Perundang-undangan, yang menekankan pada telaah Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

⁴ Marpaung, M. T. A. (2021). Peran Sanksi Administratif Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Pelaku Kebakaran Hutan. *Jurnal Hukum Adigama*, 4(1),

Hidup (UUPPLH) beserta regulasi pelaksanaannya terkait sanksi administratif⁵; Pendekatan Kasus, yang digunakan untuk menelaah putusan-putusan pengadilan terkait sanksi perdata dan administratif yang dijatuhkan kepada PT BMH⁶; Putusan PN Palembang No. 24/Pdt.G/2015/PN.Plg); dan Pendekatan Konseptual, untuk menguraikan prinsip-prinsip dasar Hukum Lingkungan Internasional (seperti prinsip *no harm* dan *due diligence*) serta konsep sinkronisasi sistem hukum⁷. Sumber data dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi tiga jenis: bahan hukum primer (mencakup Undang-Undang, perjanjian internasional yang telah diratifikasi, dan putusan pengadilan), bahan hukum sekunder (berupa literatur hukum, jurnal ilmiah, dan buku), dan bahan hukum tersier (seperti kamus hukum). Pengumpulan data dilakukan secara eksklusif melalui studi kepustakaan atau studi dokumen. Pada tahap akhir, bahan-bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif-normatif, memanfaatkan teknik interpretasi hukum dan penalaran logis-hukum. Analisis ini bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian, mengevaluasi efektivitas sanksi administratif, dan mengukur tingkat keselarasan antara regulasi domestik Indonesia dengan kewajiban internasional dalam penindakan pelanggaran lingkungan korporasi.

HASIL PENELITIAN

Terkait dengan dampak polusi asap lintas batas (*transboundary haze*) dari Karhutla, hasil penelitian memperlihatkan bahwa peristiwa ini melanggar secara faktual prinsip-prinsip dasar Hukum Internasional, yakni Prinsip Bertetangga yang Baik dan *Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas*. Pelanggaran ini juga diperkuat oleh ketidakpatuhan terhadap kewajiban perjanjian regional di bawah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. Kelalaian berulang pemerintah dalam mengendalikan Karhutla korporasi disebabkan oleh kegagalan memenuhi standar uji tuntas (*due diligence*) pencegahan yang seharusnya dipenuhi. Meskipun terdapat potensi bagi Indonesia untuk dikenai Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*) atas kerugian, penyelesaian konflik melalui AATHP lebih menitikberatkan pada diplomasi dan konsultasi regional, sehingga mekanisme tersebut terbukti tidak memiliki daya paksa yudisial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi sanksi administratif, meskipun diatur secara berlapis (*multi-door approach*) dalam UUPPLH, memiliki inkonsistensi dan lemahnya efek jera awal pada kasus Karhutla korporasi, sebagaimana teramati pada kasus PT Bumi Mekar Hijau (BMH). Sanksi administratif yang diawali dengan tindakan ringan (teguran atau paksaan pemerintah) cenderung dipersepsikan oleh korporasi besar sebagai biaya operasional yang dapat diterima. Observasi mencatat bahwa dalam konteks kasus BMH, nilai sanksi administratif berfungsi utama sebagai alat pencatatan kelalaian dan ketidakpatuhan korporasi yang kemudian digunakan sebagai landasan yuridis kuat untuk memperkuat gugatan perdata ganti rugi, bukan sebagai instrumen eksekusi pemulihan yang cepat dan efektif di awal kejadian.

Implementasi sanksi administratif di lapangan dihadapkan pada tantangan struktural berupa Keterbatasan Sumber Daya Pengawasan (personel, anggaran, dan teknologi) yang dimiliki oleh Ditjen Penegakan Hukum (Gakkum) KLHK, menyebabkan pengawasan pasca-sanksi tidak dapat dilakukan secara berkelanjutan di area konsesi yang luas. Selain itu, ditemukan adanya Hambatan Birokrasi dan Koordinasi Lintas Sektoral yang memperlambat proses eksekusi sanksi berat (seperti pencabutan izin) yang melibatkan berbagai eselon

⁵ Purba, N. J. (2024). Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Kebakaran Hutan. *Jurnal USM Law Review*, 7(2), 651-663.

⁶ Suprpto, A. (2017). Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 3(2), 241-260

⁷ Kastr, Rendi, & Husna, Lenny. (2022). Analisis Yuridis Terhadap Pertanggungjawaban Negara Akibat Pencemaran Udara Lintas Batas Negara. *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 2(2), 353-364.

pemerintahan. Bukti observasi pada kasus PT BMH juga mencatat adanya Minimnya Sinkronisasi Bukti Administratif ke ranah hukum lain, di mana temuan kelalaian administratif yang dicatat oleh KLHK sempat diragukan oleh pengadilan dalam proses gugatan perdata (Putusan PN Palembang No. 24/Pdt.G/2015/PN.Plg), menunjukkan adanya diskoneksi antara temuan pengawasan administratif dan kekuatan pembuktian di ranah yudisial.

PEMBAHASAN

Analisis fenomena Karhutla sebagai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dan instrumen Hukum Internasional

Sebagai penyumbang utama polusi asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) di Asia Tenggara, Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) di Indonesia merupakan pelanggaran serius terhadap instrumen dan prinsip fundamental Hukum Internasional. Pelanggaran ini timbul dari kegagalan negara dalam melaksanakan prinsip tanggung jawab negara (*state responsibility*) dan ketentuan-ketentuan penting lainnya dalam hukum lingkungan internasional.

a. Prinsip-Prinsip Hukum Internasional yang Dilanggar

Dampak Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) yang melintasi batas negara melanggar prinsip dasar Hukum Lingkungan Internasional, yaitu *Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas* (Menggunakan milik sendiri tanpa menimbulkan kerugian pada milik orang lain). Prinsip ini secara tegas mewajibkan negara untuk menjamin bahwa kegiatan dalam yurisdiksinya seperti aktivitas perkebunan atau pembukaan lahan yang menjadi pemicu Karhutla tidak boleh menyebabkan kerusakan lingkungan di teritori negara lain. Jelas, polusi asap lintas batas yang terbukti merugikan lingkungan, kesehatan, dan perekonomian negara-negara tetangga (seperti Singapura dan Malaysia) merupakan pelanggaran eksplisit terhadap kewajiban hukum ini⁸.

Karhutla yang menghasilkan dampak lintas batas juga melanggar konsep Bertetangga yang Baik (*Good Neighborliness*), yang termaktub dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm (1972) dan Prinsip 2 Deklarasi Rio (1992). Prinsip-prinsip Hukum Internasional ini menetapkan bahwa meskipun suatu negara memiliki hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya alamnya, hak tersebut disertai dengan kewajiban untuk mencegah pemanfaatan sumber daya yang menyebabkan kerusakan lingkungan di teritori luar yurisdiksi nasional atau di negara lain⁹. Kegagalan pemerintah untuk secara efektif mencegah atau mengendalikan Karhutla, yang berakibat pada polusi asap lintas batas, secara jelas menunjukkan kelalaian dalam memenuhi tanggung jawab internasional tersebut.

Konsep Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*) juga relevan dalam kasus Karhutla ini. Meskipun belum ada gugatan formal yang diajukan ke Mahkamah Internasional (ICJ) atau forum peradilan serupa, polusi lintas batas yang diakibatkan oleh Karhutla menempatkan Indonesia pada posisi bertanggung jawab di bawah Hukum Internasional atas tindakan yang salah secara internasional (*internationally wrongful acts*). Landasan hukum bagi tanggung jawab ini adalah draf *Draft Articles on The Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* yang disusun oleh Komisi Hukum

⁸ Romzi, F., Wuisang, A., & Sinaga, W. A. (2020). *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Pemerintah Indonesia Terkait Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kepulauan Riau Pada Tahun 2019 Yang Berdampak Terhadap Terganggunya Kesehatan Masyarakat Di Negara Tetangga*. Skripsi thesis, Universitas Pakuan.

⁹ Kastru, Rendi, & Husna, Lenny. (2022). *Analisis Yuridis Terhadap Pertanggungjawaban Negara Akibat Pencemaran Udara Lintas Batas Negara*. *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 2(2), 353-364.

Internasional (ILC)¹⁰. Tanggung jawab tersebut timbul karena kegagalan negara dalam melaksanakan uji tuntas (*due diligence*) yang memadai dan wajar untuk mencegah serta menangani Karhutla yang menyebabkan kerugian substansial bagi negara lain.

b. Instrumen Hukum Internasional yang Dilanggar

Konteks pelanggaran ini juga terkait erat dengan instrumen hukum regional yang mengikat, yaitu *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* tahun 2002. Sebagai negara anggota yang telah meratifikasi perjanjian regional ini melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014, Indonesia secara hukum terikat untuk menjalankan pencegahan dan pengawasan terhadap segala aktivitas yang berpotensi memicu polusi asap lintas batas (sesuai Pasal 7 dan 9 AATHP). Ketika terjadi kegagalan berulang dalam mengendalikan Karhutla skala besar, hal tersebut dapat diartikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban perjanjian (*breach of treaty obligations*). Meskipun demikian, penyelesaian perselisihan terkait AATHP ini cenderung diupayakan melalui jalur diplomasi dan kerja sama antar negara anggota, bukan melalui proses yudisial atau pengadilan formal¹¹.

Analisis Mekanisme penerapan sanksi administratif oleh negara, dan sinkronisasi

a. Mekanisme Penerapan Sanksi Administratif

Dasar-dasar hukum penjatuhan sanksi administratif bagi pelaku Karhutla di Indonesia secara tegas tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Hierarki aturan ini dilengkapi dengan peraturan pelaksana yang memberikan detail lebih lanjut, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 mengenai Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan juga berbagai peraturan teknis yang dikeluarkan oleh Menteri terkait¹². Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2021, entitas usaha atau pihak yang bertanggung jawab atas suatu kegiatan, termasuk korporasi, dapat dikenakan berbagai jenis sanksi administratif atas Karhutla. Rentang hukuman ini bervariasi, mulai dari teguran tertulis dan paksaan pemerintah, hingga denda administratif, bahkan dapat mencapai pembekuan atau pencabutan izin berusaha. Dasar penerapan sanksi-sanksi tersebut adalah bukti yang diperoleh dari kegiatan pengawasan yang menegaskan adanya pelanggaran terhadap persetujuan lingkungan atau peraturan hukum yang relevan¹³.

Tujuan utama dari sanksi administratif adalah bersifat reparatoir atau pemulihan, yaitu untuk mewajibkan pelaku usaha melakukan perbaikan atas kerusakan lingkungan yang telah ditimbulkan. Denda administratif yang dikenakan kepada korporasi diatur sedemikian rupa agar dana tersebut dapat dialokasikan untuk memulihkan kerusakan lingkungan. Namun, perlu dicatat bahwa pelaksanaan praktis dari keputusan pemulihan ini masih menuntut adanya regulasi yang lebih memadai¹⁴. Adapun proses penerapan sanksi ini dimulai dengan tahapan pengawasan (yang dapat bersifat rutin maupun insidental).

¹⁰ Kastrar, Rendi, & Husna, Lenny. (2022). Analisis Yuridis Terhadap Pertanggungjawaban Negara Akibat Pencemaran Udara Lintas Batas Negara. *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 2(2), 353-364.

¹¹ Samsul, Inosentius. (2015). INSTRUMEN HUKUM PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN, LAHAN, DAN POLUSI ASAP. *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 7(17), 1-4

¹² Purba, N. J. (2024). Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Kebakaran Hutan. *Jurnal USM Law Review*, 7(2), 651-663.

¹³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK). (2024). *Satu Dekade Mentransformasi Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan*.

¹⁴ Cahyaningrum, Dian. (2017). TANGGUNG JAWAB HUKUM PERUSAHAAN DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN. *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, X(17), 1-5.

Setelah pelanggaran terbukti, proses dilanjutkan dengan penerbitan sanksi oleh pejabat yang memiliki kewenangan (yakni Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota).

Analisis Sanksi Administratif dan Mekanisme Penerapannya pada PT. Bumi Mekar Hijau

Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) yang melibatkan PT Bumi Mekar Hijau (BMH) merupakan contoh nyata implementasi strategi penegakan hukum multi-jalur (*multi-door approach*). Meskipun PT BMH paling dikenal oleh publik karena menjadi pihak yang kalah dalam gugatan perdata ganti rugi yang dimenangkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) hingga Mahkamah Agung, faktanya KLHK sudah terlebih dahulu memberlakukan sanksi administratif terhadap perusahaan tersebut¹⁵. Penerapan sanksi administratif ini berfungsi sebagai landasan yuridis awal dan penting untuk penindakan selanjutnya. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH, sanksi yang dikenakan pada PT BMH dikategorikan sebagai Paksaan Pemerintah dan/atau bentuk sanksi terkait lainnya atas kelalaian mencegah kebakaran dan ketidakpatuhan terhadap izin lingkungan. Sanksi ini dijatuhkan karena KLHK menilai PT BMH lalai dalam memenuhi kewajiban administratifnya, yaitu gagal menyediakan sarana dan prasarana pencegahan serta penanggulangan kebakaran yang layak di area konsesinya, yang jelas merupakan pelanggaran terhadap ketentuan operasional dan izin lingkungan¹⁶.

Proses penerapan sanksi administratif dimulai dengan tahapan pengawasan yang dilakukan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) di bawah KLHK. Setelah PPLH mengidentifikasi adanya pelanggaran dan ketidakpatuhan, dan setelah kelalaian administratif (khususnya kegagalan *due diligence* pencegahan kebakaran yang memicu meluasnya api) terbukti, KLHK mengeluarkan Keputusan Menteri LHK yang memuat sanksi administratif. Sanksi tersebut umumnya berbentuk Paksaan Pemerintah, yang menuntut PT BMH untuk segera melakukan tindakan pemulihan dan korektif. Tindakan ini mencakup: (1) upaya pemadaman aktif; (2) melengkapi infrastruktur pencegahan kebakaran; serta (3) menyusun dan melaksanakan rencana pemulihan untuk area yang terdampak. Sanksi ini memiliki sifat preventif dan reparatoir (pemulihan), yang bertujuan memaksa perusahaan kembali patuh dan memperbaiki kerusakan tanpa menunggu hasil putusan dari proses perdata atau pidana. Meskipun demikian, aspek yang paling menarik perhatian publik dan penentu kerugian akhir bagi PT BMH adalah gugatan ganti rugi perdata yang mewajibkan perusahaan membayar Rp 78,5 miliar kepada negara¹⁷. Tuntutan perdata ini sendiri diperkuat oleh temuan-temuan kelalaian administratif yang dicatat oleh KLHK sebelumnya.

b. Sinkronisasi Hukum Nasional dan Internasional

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia, yang mencakup sanksi administratif, perdata (ganti rugi dan tindakan korektif), dan pidana, menunjukkan adanya upaya maksimal dalam menangani Karhutla. Pendekatan multiaspek ini sejalan dengan tuntutan uji tuntas (*due diligence*) dan perlunya penegakan hukum yang efektif dari sudut pandang internasional¹⁸. Secara khusus, sanksi administratif, seperti pembekuan atau pencabutan

¹⁵ Suprpto, A. (2017). Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 3(2), 241-260.

¹⁶ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK). (2024). *Satu Dekade Mentransformasi Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan*.

¹⁷ Suprpto, A. (2017). Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 3(2), 241-260.

¹⁸ Anwar, Muhammad Syaiful, & Rafiq. (2021). Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, XVI(1), 116-127.

izin, berfungsi sebagai alat pencegahan yang paling langsung dan krusial. Alat ini merupakan bagian integral dari pemenuhan kewajiban internasional untuk segera menghentikan sumber Karhutla yang menyebabkan kerugian dan polusi melintasi batas negara.

Tantangan utama dalam menyelaraskan hukum nasional dengan internasional terletak pada konsistensi implementasi yang harus bersifat non diskriminatif, serta perlunya kecepatan mekanisme sanksi agar sebanding dengan besarnya skala dan dampak Karhutla lintas batas. Walaupun kerangka hukum nasional telah mengadopsi prinsip internasional penting seperti *Polluter Pays Principle (PPP)* melalui ketentuan denda dan ganti rugi, efektivitas penegakan hukum, terutama ketika berhadapan dengan korporasi besar, masih menjadi titik lemah yang terus dikritik dalam konteks pertanggungjawaban regional¹⁹.

Tantangan terkait mekanisme penerapan sanksi administratif dan solusinya

Implementasi dan pengawasan sanksi administratif dalam penanganan kasus Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), sebagaimana terlihat pada kasus PT. Bumi Mekar Hijau (BMH), dihadapkan pada hambatan yang cukup besar. Kesulitan ini terutama muncul karena penegakan hukum lingkungan memiliki keterkaitan dengan dimensi hukum internasional (termasuk prinsip *due diligence* dan perjanjian AATHP). Tantangan-tantangan ini seringkali berdampak negatif pada kemampuan sanksi administratif untuk mencapai tujuan utamanya, yaitu memastikan kepatuhan (*compliance*) korporasi dan melaksanakan pemulihan (*remediation*) lingkungan secara efektif.

Tantangan Utama Pengawasan Sanksi Administratif

Terdapat dua hambatan utama yang melemahkan efektivitas sanksi administratif pasca-Karhutla. Pertama, adanya Keterbatasan Sumber Daya Pengawasan. Instansi berwenang, seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) melalui Ditjen Gakkum, menghadapi kekurangan signifikan dalam hal personel, anggaran, dan kemampuan teknologi untuk memantau area konsesi yang sangat luas secara berkelanjutan (24/7) setelah sanksi administratif dijatuhkan²⁰. Pengawasan yang tidak memadai ini menciptakan celah bagi korporasi, termasuk PT BMH, untuk mengabaikan kewajiban pemulihan administratif secara tidak penuh. Kedua, muncul masalah Lemahnya Efek Jera Sanksi Administratif Awal. Sanksi administratif seringkali diawali dengan tindakan yang relatif ringan, seperti teguran tertulis atau paksaan pemerintah. Jika pelaku usaha menghitung bahwa biaya yang timbul dari pemulihan kerusakan lingkungan jauh lebih besar daripada denda administratif, atau jika mereka merasa proses pembekuan/pencabutan izin sulit untuk dieksekusi, maka daya gentar (*deterrence effect*) dari sanksi tersebut menjadi berkurang. Contohnya, kasus PT BMH menunjukkan bahwa meskipun telah dikenakan sanksi administrasi, perusahaan tetap beroperasi dan baru menghadapi sanksi perdata yang berlarut-larut di kemudian hari²¹.

Dua kendala tambahan yang dihadapi dalam penerapan sanksi administratif adalah Hambatan Birokrasi dan Koordinasi Lintas Sektoral. Proses penetapan sanksi, terutama sanksi berat seperti pembekuan atau pencabutan izin, melibatkan berbagai eselon

¹⁹ Anwar, Muhammad Syaiful, & Rafiq. (2021). Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, XVI(1), 116-127.

²⁰ Suprpto, A. (2017). Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 3(2), 241-260

²¹ Suprpto, A. (2017). Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 3(2), 241-260

pemerintahan Pusat, Provinsi, hingga Kabupaten/Kota. Birokrasi yang kompleks dan koordinasi yang lambat ini dapat memperlambat eksekusi sanksi, sehingga mengurangi urgensi bagi perusahaan untuk segera patuh. Selain itu, terdapat kendala Minimnya Sinkronisasi Bukti Administratif ke Ranah Hukum Lain. Meskipun bukti pelanggaran administratif (misalnya, kelalaian dalam penyediaan infrastruktur pemadam kebakaran) dapat menjadi landasan kuat, tantangan muncul saat bukti tersebut harus ditransformasikan dan diterima secara efektif dalam proses gugatan perdata atau pidana. Kasus PT BMH menjadi contoh nyata, di mana pengadilan awalnya sempat meragukan bukti kerugian yang diajukan oleh KLHK, menunjukkan kesulitan dalam mengubah temuan administratif menjadi bukti yang memadai dan meyakinkan di mata pengadilan (Putusan PN Palembang No. 24/Pdt.G/2015/PN.Plg).

Solusi untuk Peningkatan Mekanisme Pengawasan

Fenomena Karhutla, yang secara dominan terjadi di Indonesia dan menyebabkan kabut asap lintas batas (*transboundary haze*) di Asia Tenggara, secara eksplisit melanggar instrumen dan prinsip fundamental Hukum Internasional. Di antara prinsip-prinsip yang dilanggar adalah prinsip *no-harm* (*Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas*) dan *Good Neighborliness*, yang akarnya berasal dari Deklarasi Rio dan Stockholm²². Pelanggaran ini, yang diperkuat oleh ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* 2002²³, menempatkan negara pada posisi bertanggung jawab (*State Responsibility*) akibat kegagalan menjalankan uji tuntas (*due diligence*). Untuk menanggulangi hal ini, Indonesia telah melakukan sinkronisasi hukum mewujudkan kewajiban internasional ke dalam hukum nasional seperti UUPPLH melalui penerapan sanksi administratif, yang secara khusus bertujuan reparatoir (pemulihan) dan bersifat berlapis (*multi-door*)²⁴. Namun, studi kasus PT. Bumi Mekar Hijau (BMH) menyoroti tantangan signifikan dalam implementasi sanksi administratif tersebut, termasuk keterbatasan sumber daya pengawasan yang luas, lemahnya efek jera sanksi awal, dan hambatan birokrasi serta minimnya sinkronisasi bukti administratif ke ranah perdata/pidana. Untuk meningkatkan efektivitasnya, diperlukan adopsi teknologi pengawasan jarak jauh dan penerapan sistem sanksi yang progresif-eskalatif, dimana pelanggaran berulang langsung berujung pada pencabutan izin²⁵.

Untuk mengoptimalkan efektivitas penegakan sanksi administratif dalam kasus Karhutla, dua jenis solusi strategis harus diterapkan. Pertama, diperlukan penguatan kapasitas dan independensi Direktorat Jenderal Penegakan Hukum (Gakkum) KLHK melalui peningkatan alokasi anggaran dan pelatihan spesialis, sekaligus menjamin otonomi penuh dari tekanan ekonomi atau politik, yang esensial untuk memastikan bahwa pengawasan dan pelaksanaan sanksi dilakukan secara objektif dan tuntas. Kedua, perlu diterapkan Mekanisme Pembuktian Terbalik Administratif, yaitu mengharuskan perusahaan, pasca-kebakaran atau pasca-sanksi, untuk secara proaktif membuktikan kepatuhan administratifnya misalnya, dengan mendemonstrasikan sarana pemadam yang memadai dan fungsional kepada otoritas pengawas secara berkala, sehingga beban pembuktian beralih dari pengawas kepada pelaku usaha²⁶.

²² Kastra, Rendi, & Husna, Lenny. (2022). Analisis Yuridis Terhadap Pertanggungjawaban Negara Akibat Pencemaran Udara Lintas Batas Negara. *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 2(2), 353-364.

²³ Samsul, Inosentius. (2015). INSTRUMEN HUKUM PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN, LAHAN, DAN POLUSI ASAP. *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 7(17), 1-4

²⁴ Purba, N. J. (2024). Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Kebakaran Hutan. *Jurnal USM Law Review*, 7(2), 651-663.

²⁵ Marpaung, M. T. A. (2021). Peran Sanksi Administratif Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Pelaku Kebakaran Hutan. *Jurnal Hukum Adigama*, 4(1), 74-95.

²⁶ Marpaung, M. T. A. (2021). Peran Sanksi Administratif Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Pelaku Kebakaran Hutan. *Jurnal Hukum Adigama*, 4(1), 74-95.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa persoalan penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) korporasi di Indonesia adalah masalah yang sangat rumit, yang sekaligus melibatkan dimensi hukum domestik dan berujung pada pelanggaran serius terhadap Hukum Internasional. Tantangan utama dalam penegakan hukum lingkungan ini terletak pada pelaksanaan sanksi administratif yang tidak konsisten di tingkat nasional, yang pada dasarnya melemahkan kapasitas negara untuk memenuhi standar kewajiban uji tuntas (*due diligence*) yang dipersyaratkan oleh komunitas internasional.

Fenomena kabut asap lintas batas akibat Karhutla secara konsisten mencederai prinsip fundamental Hukum Internasional, seperti Prinsip Bertetangga yang Baik dan *Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas*. Diperkuat oleh adanya pelanggaran terhadap kewajiban AATHP, situasi ini membuat negara berpotensi dimintai pertanggungjawaban internasional karena gagal melaksanakan uji tuntas (*due diligence*) dalam pencegahan Karhutla yang melibatkan korporasi. Kendati demikian, mekanisme penyelesaian sengketa dalam AATHP yang cenderung mengandalkan jalur diplomatis terbukti tidak efektif dalam memberikan penegakan hukum yang bersifat memaksa.

Efektivitas dan implementasi sanksi administratif menghadapi kritik serius. Walaupun UUPPLH telah merancang sanksi yang bersifat pemulihan dan menggunakan pendekatan *multi-door* untuk mewujudkan *Polluter Pays Principle*, pengalaman dari kasus PT Bumi Mekar Hijau (BMH) menunjukkan bahwa sanksi administratif tidak memberikan efek gentar yang memadai di awal. Korporasi sering kali menganggap hukuman administratif tahap awal sebagai biaya yang dapat diakomodasi. Dengan demikian, manfaat utama sanksi ini bukan terletak pada eksekusi pemulihan yang cepat, melainkan pada perannya sebagai bukti kuat atas kelalaian korporasi yang krusial untuk memperkuat tuntutan ganti rugi perdata berikutnya.

Pelaksanaan sanksi administratif sering terhambat oleh kendala struktural yang menghambat pengawasan dan perbaikan sistem. Kendala-kendala ini mencakup keterbatasan sumber daya (seperti personel dan teknologi) di KLHK Gakkum, yang mengakibatkan pengawasan pasca-sanksi tidak berkelanjutan. Hambatan lain adalah proses birokrasi yang kaku dan koordinasi lintas sektoral yang lambat dalam mengeksekusi sanksi berat, serta sulitnya sinkronisasi bukti administratif agar dapat diterima di ranah hukum perdata atau pidana. Untuk mengatasi kelemahan ini dan memastikan hukum domestik memenuhi standar internasional, langkah-langkah yang diperlukan adalah peningkatan otonomi dan kapasitas KLHK Gakkum. Selain itu, diusulkan penerapan Mekanisme Pembuktian Terbalik Administratif sebagai strategi kunci, yang akan mengalihkan beban pembuktian kepatuhan pasca-sanksi kepada korporasi, sehingga efektivitas penegakan hukum dan pemenuhan kewajiban *due diligence* global dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Muhammad Syaiful, & Rafiq. (2021). Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, XVI(1), 116-127. <https://journal.ubb.ac.id/progresif/article/download/2336/1498>
- Cahyaningrum, Dian. (2017). TANGGUNG JAWAB HUKUM PERUSAHAAN DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN. *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, X(17), 1-5. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-17-I-P3DI-September-2018-191.pdf
- Kastra, Rendi, & Husna, Lenny. (2022). Analisis Yuridis Terhadap Pertanggungjawaban Negara Akibat Pencemaran Udara Lintas Batas Negara. *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 2(2), 353-364.

- https://ejournal.upbatam.ac.id/index.php/scientia_journal/article/download/4727/2715/19752
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK). (2024). *Satu Dekade Mentransformasi Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan*. <https://gakkum.kehutanan.go.id/file/pengumuman/20250908142902.pdf>
- Magdariza. (2020). *Pengaturan Hukum Lingkungan Internasional Terkait Pencemaran Udara Akibat Kebakaran Hutan dalam Perspektif Hukum Islam*. *Jurnal PSHA*, 8(2), 239-254. <https://journal.uui.ac.id/psha/article/download/33754/16637/111563>
- Marpaung, M. T. A. (2021). *Peran Sanksi Administratif Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Pelaku Kebakaran Hutan*. *Jurnal Hukum Adigama*, 4(1), 74-95. <https://ejournal.upbatam.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/download/4774/2653>
- Purba, N. J. (2024). *Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Kebakaran Hutan*. *Jurnal USM Law Review*, 7(2), 651-663. <https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/download/10931/6092/37543>
- Putusan Pengadilan Negeri Palembang Nomor 24/Pdt.G/2015/PN.Plg. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/24-pdt-g-2015-pn-plg.html>
- Romzi, F., Wuisang, A., & Sinaga, W. A. (2020). *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Pemerintah Indonesia Terkait Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kepulauan Riau Pada Tahun 2019 Yang Berdampak Terhadap Terganggunya Kesehatan Masyarakat Di Negara Tetangga*. *Skripsi thesis, Universitas Pakuan*. <https://eprints.unpak.ac.id/5310/>
- Samsul, Inosentius. (2015). *INSTRUMEN HUKUM PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN, LAHAN, DAN POLUSI ASAP*. *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 7(17), 1-4. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-17-I-P3DI-September-2015-6.pdf
- Suprpto, A. (2017). *Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. PT. Bumi Mekar Hijau (BMH)*. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 3(2), 241-260. <https://celcj.law.ui.ac.id/pertanggungjawaban-perdata-untuk-kebakaran-hutan-lahan-beberapa-pelajaran-dari-menteri-kementerian-lingkungan-hidup-dan-kehutanan-klhk-vs-pt-bumi-mekar-hijau-bmh/>