

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH SEBAGAI AKIBAT PENGARUH  
ASAP KEBAKARAN LAHAN DAN HUTAN DI PROVINSI RIAU  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009  
TENTANG KESEHATAN**

**M. Zaqi Reyhan<sup>1</sup>  
Ardiansyah<sup>2</sup>  
Aliar syam<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Program Studi Magister Ilmu Hukum , Universitas Lancang Kuning  
Email : <mailto:zaqireyhan12@yahoo.com>

<sup>2</sup>Program Studi Magister Ilmu Hukum , Universitas Lancang Kuning  
Email : [ardiansah@unilak.ac.id](mailto:ardiansah@unilak.ac.id)

<sup>3</sup>Program Studi Magister Ilmu Hukum , Universitas Lancang Kuning  
Email : [aliarsyam@unilak.ac.id](mailto:aliarsyam@unilak.ac.id)

**ABSTRACT**

The form of responsibility that has not been realized by the government is that there are still forest and land fires that cause poor health, so it is necessary to take firm action from the government to immediately realize the compensation for the impact of the smoke. In the end everyone, women, young people, children have the right to other fundamental health related and highly dependent on a healthy environment. The formulation of the problem in this study is the responsibility of the government as a result of the effects of the smoke from land and forest fires in Riau Province based on Law Number 36 of 2009 concerning Health, due to the legal responsibility of the government as a result the effect of smoke from land and forest fires in Riau Province based on Law Number 36 of 2009 concerning Health. The method used is normative legal research. Sources of data consist of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. In this study the data were analyzed qualitatively and in drawing conclusions, the authors applied the deductive thinking method. The conclusion in this study has answered the problems that arise, namely the responsibility of the government as a result of the influence of the smoke from land and forest fires in Riau Province based on Law Number 36 of 2009 concerning Health, that the state's responsibility to fulfill the right to health has at least 3 forms, namely respecting the right to health, protecting the right to health and fulfilling the right to health. The government should uphold the right to health for all people in order to improve a healthy standard of living in order to realize the highest public health standard, and this is also the responsibility of the state for the realization of fundamental rights in the health sector. The conception of state responsibility in fulfilling the right to health is a positive legal right, therefore the government is obliged as the personification of the state to fulfill the rights of citizens' health. The neglect of the right to public health in the form of denial of the protection and provision of

proper public health services is a violation of the constitution. The legal consequence is the government's responsibility as a result of the influence of the smoke from land and forest fires in Riau Province based on Law Number 36 of 2009 concerning Health that health is fundamental rights of every human being, therefore every individual, family and society has the right to receive protection for their health. The government is responsible for regulating and protecting the right to optimal public health. The government's responsibility in fulfilling the right to health is manifested in the provision of proper health facilities and facilities that are easily accessible to the public.

**Keywords:** *Government Responsibility, Land And Forest Fire, Health*

## 1. PENDAHULUAN

Bentuk tanggungjawab yang belum terealisasikan oleh pemerintah adalah masih adanya kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan tingkat kesehatan tidak baik sehingga diperlukan tindak tegas dari pemerintah untuk segera merealisasikan kompensasi atas dampak asap tersebut pada akhirnya setiap orang, perempuan, generasi muda, anak-anak mempunyai hak atas kesehatan mendasar lainnya terkait dan sangat bergantung pada lingkungan yang sehat.

Menurut data yang dirilis oleh Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru, mulai dari tahun 2019 per Juli sampai Agustus merangkap penderita infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) mencapai 7.745 orang. Peningkatan jumlah penderita ISPA diakibatkan oleh kabut asap dampak kebakaran hutan dan lahan, sedangkan peningkatan pasien yang terpapar ISPA tidak seperti tahun sebelumnya. Penambahannya hanya 900 orang per bulan. Pada 2018 lalu, kasus ISPA pada Agustus 2018 mencapai 3.000 lebih, tetapi itu tidak ada kabut asap. Hal ini memperlihatkan bahwa dari data tersebut diatas terjadi angka yang cukup tinggi akibat kebakaran hutan dan lahan.<sup>1</sup>

Untuk penanganan bagi warga yang terdampak kabut asap, Diskes Pekanbaru telah memerintahkan seluruh puskesmas menyiapkan ruangan evakuasi. Bagi penderita ISPA yang terdampak kabut asap bisa langsung diobati dan persediaan obat-obatan masih mencukupi. Akibat banyaknya terkena ISPA membuat jumlah tersebut ada yang ditangani dan tidak dapat ditangani karena jumlah fasilitas dan persediaan tidak memadai. Untuk itu pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat bekerja sama untuk menyediakan fasilitas yang terkena ISPA.

Sebenarnya disebutkan dalam pasal 15 UU No 36 Tahun 2009 Tentang pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan lingkungan tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya jelas ada tanggung jawab pemerintah dalam melindungi hak kesehatan<sup>2</sup>. Pemerintah diharapkan tidak sekedar sementara dalam menyediakan masker atau menyediakan sarana kesehatan pada saat

---

<sup>1</sup> Data Dinas Kesehatan Provinsi Riau Tahun 2019

<sup>2</sup> Pasal 15 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

terjadinya bencana asap saja, tetapi memikirkan dampak kesehatan bagi masyarakat Kota Pekanbaru dikemudian hari, serta menyediakan mekanisme kompensasi atas dampak asap tersebut pada akhirnya setiap orang, perempuan, generasi muda, anak-anak mempunyai hak atas kesehatan (*rights to safety healthy environment*) dan hak asasi manusia mendasar lainnya terkait dan sangat bergantung pada lingkungan yang sehat. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana tanggung jawab pemerintah sbg akibat pengaruh asap kebakaran lahan dan hutan di provinsi Riau berdasarkan UU no 36 th 2009 ttg kesehatan dan Bagaimana akibat hukum dari tanggung jawab pemerintah sbg akibat pengaruh asap kebakaran lahan dan hutan di provinsi Riau berdasarkan UU no 36 th 2009 ttg kesehatan

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis yang membahas tentang Tanggung Jawab Pemerintah Sebagai Akibat Pengaruh Asap Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Metode penelitian hukum sosiologis ini berupa penelitian yang hendak melihat koreksi antara hukum dengan masyarakat serta menjelaskan pengaruh berlakunya hukum positif terhadap kehidupan masyarakat. Penelitian Hukum Sosiologis yang lazim disebut juga *Socio Legal Research* berpangkal tolak pada fenomena hukum yang terdapat dalam masyarakat. Penelitian hukum sosiologis bertujuan untuk mengetahui bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Dengan demikian diharapkan mampu mengungkap efektifitas berlakunya hukum dalam masyarakat dan dapat mengidentifikasi hukum yang tidak tertulis yang berlaku pada masyarakat<sup>3</sup>. Selain itu, pendekatan penelitian untuk menjawab permasalahan dalam penelitian hukum sosiologis lazimnya sebagai berikut:

- a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) yaitu pendekatan yang digunakan untuk menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan atau isu hukum yang dihadapi.
- b. Pendekatan Kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan, tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan. Untuk itu biasanya jenis pendekatan ini tujuannya adalah untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

---

<sup>3</sup> Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru 2019, hlm 19.

Lokasi penelitian dilaksanakan di Kota Pekanbaru. Dengan alasan dipilih lokasi ini adalah berdasarkan observasi penulis, di Kota Pekanbaru belum ada Tanggung Jawab Pemerintah Sebagai Akibat Pengaruh Asap Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

Jumlah Populasi dalam penelitian ini adalah 131 orang dengan jumlah sampel sebanyak 20 orang yaitu: Ketua Komisi II DPRD Kota Pekanbaru, Kepala dinas kesehatan Kota Pekanbaru, Ketua Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Riau, Pegawai kesehatan dinas kesehatan Kota Pekanbaru, Petugas puskesmas dinas kesehatan Kota Pekanbaru, Masyarakat yang terkena dampak pengaruh asap kebakaran hutan dan lahan di Kota Pekanbaru

Sumber Data dalam penelitian ini adalah (1) Data primer yang diperoleh dari masyarakat yang ditetapkan sebagai responden penelitian, (2) Data Sekunder merupakan data dari kepustakaan yang berkaitan dengan penelitian dan bersifat mendukung data primer, serta Data tertier merupakan data yang diperoleh melalui kamus dan sejenisnya yang berfungsi untuk mendukung data primer dan sekunder. Teknik Pengumpulan data dalam penelitian ini observasi dan wawancara serta kajian kepustakaan. Analisis Data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan dengan metode induktif. Data yang telah dianalisis dan dideskripsikan kemudian disimpulkan dengan cara menarik kesimpulan dari pernyataan yang bersifat khusus ke dalam pernyataan yang bersifat umum.

### **3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1 Tanggung Jawab Pemerintah Sebagai Akibat Pengaruh Asap Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan**

Penduduk kota Pekanbaru yang berjumlah sekitar 1 juta orang kondisinya terpapar asap imbas kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Sejumlah 1.136 warga kota diduga sudah terserang infeksi saluran pernapasan akut (ISPA). Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru pun meminta seluruh pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) setempat untuk bersiaga melayani warga yang terserang penyakit akibat dampak asap tersebut. Warga juga diminta untuk menggunakan masker.

Menilik Undang-Undang (UU) No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, definisi bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Kaitan asap dengan dampak terhadap kesehatan banyak luput dari perhatian kita. Padahal salah satu ancaman kesehatan lingkungan global terbesar saat ini adalah polusi udara, termasuk asap yang disebabkan bencana. Menurut observasi penulis bahwa, di Provinsi Riau terdapat beberapa kabupaten yang sering terjadi

kebakaran lahan dan hutan yang mengakibatkan pengaruh asap yang menjadi ancaman pada setiap kesehatan manusia, kabupaten tersebut adalah kabupaten Pelalawan, Kabupaten Siak desa Dosan, Kaupaten Siak, Kabupaten Kampar, dan Kabupaten Meranti.

Beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa paparan polusi udara termasuk asap menimbulkan dampak kesehatan yang buruk, yaitu menimbulkan penyakit pernapasan. Dampak kesehatan ini lebih besar pada usia bayi, anak-anak kecil, orang-orang dengan status kondisi pernapasan tertentu atau yang sedang sakit pernapasan, perempuan yang sedang hamil dan orang tua --mereka paling rentan serta berisiko memburuk kesehatan mereka secara signifikan. Bayi, anak-anak kecil, orang tua, serta orang-orang dengan status kesehatan paru-paru dan jantung bronkitis kronis, emfisema, asma, gagal jantung lebih sensitif terhadap efek buruk dari paparan asap

Anak-anak yang bersekolah, petani, buruh bangunan, atau orang-orang yang bekerja di lapangan atau luar ruangan juga akan terpapar serta rentan karena menghirup asap lebih banyak. Paparan asap ini juga pastinya akan menyebabkan iritasi mata, mata merah, atau bahkan dengan gejala lebih berat.

Selanjutnya ditemukan hubungan jumlah dosis terkena paparan asap dan konsentrasi asap, yaitu nilai Indeks Standar Polutan (PSI) yang lebih tinggi dikaitkan dengan gejala pernapasan yang lebih sering muncul (Odihi, 2001). Misalnya terpapar polusi udara jangka panjang akan meningkatkan risiko penyakit cerebrovaskular, kondisi neurologis seperti sakit kepala dan migrain (Xiang, et al, 2013), serta penyakit-penyakit lainnya seperti peradangan yang sistemik, stres oksidatif, dan percepatan aterosklerosis .

Tentunya semua jenis asap dapat menimbulkan dampak buruk bagi kesehatan, terutama bila terhirup. Namun, bahan yang paling tidak sehat dalam asap kebakaran hutan adalah partikel debu, zat kimia, campuran gas yang menimbulkan efek kesehatan jangka pendek dan jangka panjang.

Dampak jangka pendek terpapar asap kebakaran hutan dan lahan menimbulkan penyakit dan risiko sakit kepala, sesak napas, iritasi mata, kesulitan untuk bernapas dengan normal, hidung menjadi meler, tenggorokan gatal, iritasi pada tenggorokan dan paru-paru, batuk-batuk, dan inus mengalami iritasi. Pada kasus yang lebih darurat, maka dampak asap kebakaran hutan dan lahan dapat menghambat pasokan oksigen menuju jantung. Dalam situasi seperti ini dapat berakibat fatal bila tidak segera ditangani.

Sedangkan dampak jangka panjang asap kebakaran hutan dan lahan adalah menurunkan kualitas udara di wilayah sekitar bencana asap. Karenanya, penduduk yang mendiami wilayah terpapar asap lebih berisiko mengalami dampak jangka panjang karena menghirup asap kebakaran. Menurut sumber penelitian, dampak tersebut misalnya pada peningkatan tekanan darah, kesuburan, berpengaruh pada janin, peningkatan risiko penyakit pada saraf, diabetes, dan penyakit ginjal.

Menurut bapak H. Fathullah selaku ketua komisi II DPRD Kota Pekanbaru mengatakan bahwa memang pada tahun sebelumnya terjadi kabut asap yang

mengakibatkan indeksi indicator kesehatan menjadi berbahaya, namun tanggung jawab pemerintah kembali lagi kepada anggaran dan kebijakan yang dilakukan. Tanggung jawab dari pemerintah apabila terjadi kabut asap adalah dengan cara membagikan masker serta memberikan pelayanan kesehatan yang memadai.

Menurut bapak Muhammad Amin selaku plt kepala dinkes Kota Pekanbaru mengatakan bahwa untuk saat ini apabila terjadi kebakaran lahan dan hutan yang mengakibatkan terjadinya tingkat polusi udara yang tidak baik, akan menjadi pekerjaan bagi pelayanan kesehatan, baik dalam fasilitas dan membagikan masker

Menurut ibu Dra. Hj. Mimi Yuliani Nazir Apt, MM selaku kepala dinas kesehatan Provinsi Riau mengatakan bahwa tanggung jawab pemerintah pada saat terjadinya kebakaran lahan dan hutan yang mengakibatkan pengaruh asap tidak baik berdasarkan indeks kesehatan adalah dengan memberikan pelayanan kesehatan, dan meminimalisir pencegahan terhadap dampak yang ditimbulkan. Untuk itu perlu anggaran untuk memberikan wadah dalam penanganan kabut asap bagi tenaga medis.

Menurut Riko Kurniawan selaku Direktur Eksekutif Walhi mengatakan bahwa tanggungjawab pemerintah tidak hanya membagikan masker dan memberikan pelayanan kesehatan saja, tentu hak dari kesehatan masyarakat telah dijamin dalam undang-undang. Yang seharusnya menjadi tanggungjawab pemerintah adalah untuk memastikan tidak terjadinya kebakakran lahan dan hutan di Provinsi Riau dan menindak tegas oknum dan pelaku baik individu maupun korporasi dari pembakaran lahan dan hutan tersebut

Kesehatan adalah suatu keadaan orang sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis (Pasal 1 angka 1 UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan). Kesehatan adalah dasar dari diakuinya derajat kemanusiaan. Tanpa kesehatan dan hidup sehat, seseorang menjadi tidak sederajat secara kondisional. Sehingga tanpa kesehatan, seseorang tidak akan dapat memenuhi hak lainnya.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 60 UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka jelas ada tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan melindungi hak-hak kesehatan yaitu dalam pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan, perlindungan masyarakat dari dampak bencana, menjamin pemenuhan hak masyarakat yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum, pemulihan kondisi dari dampak bencana, pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai, dan pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai.

Pemerintah diharapkan tidak sekedar sementara dalam menyediakan masker atau menyediakan sarana kesehatan pada saat terjadinya bencana saja, tetapi memikirkan dampak kesehatan bagi masyarakat yang besar di kemudian hari, serta menyediakan mekanisme kompensasi atas dampak asap tersebut. Pada

akhirnya, setiap orang, perempuan, generasi muda, anak-anak mempunyai hak atas keamanan lingkungan hidup yang sehat dan melekat hak atas kesehatan (*rights to safety and healthy environment*) dan hak asasi manusia mendasar lainnya yang terkait dan sangat bergantung pada lingkungan yang sehat.

Deklarasi Universal Hak Azasi Manusia oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) Tahun 1948 (Indonesia ikut menandatangani) dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 28 H, menetapkan bahwa kesehatan adalah hak dasar setiap individu dan semua warga negara. Oleh sebab itu, dalam perspektif pemenuhan hak dasar warga negara atas kesehatan, pemerintah terikat tanggung jawab untuk menjamin akses yang memadai bagi setiap warga negara atas pelayanan kesehatan yang layak dan optimal. Sebagai upaya untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*) kewajiban negara mengimplementasikan norma-norma HAM pada hak atas kesehatan, harus memenuhi prinsip-prinsip: (1). Ketersediaan pelayanan kesehatan; (2) Aksesibilitas; (3) Penerimaan ; dan (4) Kualitas.<sup>4</sup> Sementara itu, dalam bentuk kewajiban negara untuk memenuhi hak atas kesehatan diinternalisasikan dalam bentuk kebijakan pemerintah dengan prinsip: (a) Menghormati hak atas kesehatan; (b) Melindungi hak atas kesehatan; dan (c) Memenuhi hak atas kesehatan

Menurut Komentar Umum Nomor 14 atas pasal 12 dari Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tentang Hak Untuk Pencapaian Standar Kesehatan yang Tinggi, menyebutkan bahwa jaminan akses atas layanan kesehatan yang memadai di antaranya adalah meliputi aksesibilitas finansial, yaitu bahwa layanan kesehatan harus terjangkau bagi seluruh warga negara.<sup>5</sup> Oleh karena itu, pemerintah terikat tanggung jawab untuk memastikan ketersediaan sumber daya finansial bagi penyelenggaraan layanan kesehatan yang memadai sedemikian rupa terjangkau bagi setiap kalangan masyarakat. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), menjelaskan bahwa tanggung jawab negara dalam memenuhi akses warga terhadap kesehatan adalah mengeluarkan kebijakan atau program asuransi kesehatan yang adil dan dapat dijangkau oleh semua warga negara. Pemerintah berkewajiban merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan sistem jaminan asuransi bagi warga negara yang adil, termasuk di dalamnya asuransi kesehatan bagi warga negara. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa bidang kesehatan merupakan urusan Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota.<sup>6</sup> Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah (Provinsi/ Kabupaten Kota) mempunyai kewajiban meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mewujudkan keadilan dan pemerataan, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, menyediakan

---

<sup>4</sup> Dedi Afandi, Hak Atas Kesehatan Dalam Perpektif HAM, Jurnal Ilmu Kedokteran, Jilid 2 Nomor 1 - Maret 2008.

<sup>5</sup> Adenantera Dwicaksono, et.al., Analisis Pembiayaan Jaminan Kesehatan Di Daerah : Panduan Praktis untuk Elemen Masyarakat Sipil, Pemerintah Daerah, dan DPRD, Penerbit Perkumpulan INISIATIF, Bandung, 2010., hlm. 7

<sup>6</sup> Pasal 11 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, mengembangkan sistem jaminan sosial.<sup>7</sup>

Penjelasan lengkap mengenai pembagian kewenangan dan tanggung jawab negara untuk setiap level pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Tanggung jawab yang harus dijalankan ini harus berpatokan pada substansi menghargai, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar warga atas kesehatan yang layak. Dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 diamanatkan bahwa bidang kesehatan merupakan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, yang disebut juga dengan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, yang diselenggarakan bersama oleh Pemerintah, Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>8</sup>

Dalam lampiran 2 PP Nomor 38 Tahun 2007 dijelaskan lebih lanjut, untuk jaminan kesehatan, Pemda (provinsi, kota atau kabupaten) mempunyai kewenangan menyelenggarakan jaminan kesehatan bersifat lokal dan melaksanakan jaminan kesehatan nasional (tugas pembantuan). Tugas Pemerintah ataupun Pemda bukan pada penyelenggaraan seperti yang sekarang terjadi pada Jamkesmas atau Jamkesda. Penyelenggaraan akan dikelola oleh suatu badan di luar pemerintahan. Tugas pemerintah hanya pada pembayaran iuran dan pengawasan. Sinkroni dan harmoni itulah yang nantinya akan menjadi wujud akhir sebuah Sistem Jaminan Kesehatan Nasional. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, mengatur tanggung jawab negara baik Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang harus dijalankan, meliputi:

- a. Merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat;
- b. Ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya;
- c. Ketersediaan sumber daya di bidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya;
- d. Ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan;
- e. Memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan;
- f. Ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau;

---

<sup>7</sup> Pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>8</sup> Pasal 7 PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota.

- g. Pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan.

Berdasarkan kerangka hukum Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, sumber daya di bidang kesehatan yang harus disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah adalah anggaran, tenaga kesehatan, perbekalan kesehatan, sediaan farmasi, alat kesehatan dan fasilitas pelayanan dan teknologi kesehatan.

Pemerintah daerah berpartisipasi dalam penyediaan layanan kesehatan yang dilakukan melalui penyediaan tenaga kesehatan, rumah sakit daerah, puskesmas, dll. Pemerintah membiayai penyediaan layanan tersebut melalui anggaran daerah (APBD). Untuk dapat mengakses layanan kesehatan tersebut, pada umumnya masyarakat dikenakan pungutan retribusi jasa layanan kesehatan

Pertanggungjawaban negara yang harus dipenuhi terhadap hak atas kesehatan setidaknya terdapat 3 bentuk yaitu menghormati hak atas kesehatan, melindungi hak atas kesehatan serta memenuhi hak atas kesehatan.

Pemerintah seharusnya menjunjung tinggi hak atas kesehatan bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup yang sehat agar terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, dan hal ini juga yang menjadi tanggung jawab negara demi terwujudnya hak fundamental dalam bidang kesehatan

### **3.2 Akibat Hukum Tanggung Jawab Pemerintah Sebagai Akibat Pengaruh Asap Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan**

Untuk menjamin agar hak kesehatan dapat dipenuhi, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 34 ayat (3) menandakan bahwa : “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan”. Pasal 28H ayat (3) mengamanatkan bahwa : “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Ketentuan pasal 28H ayat (3) tersebut, terkait dengan Pasal 34 ayat (2) yang berbunyi: “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”. Konstitusi telah mengamanatkan bahwa penyediaan fasilitas kesehatan merupakan tanggung jawab negara, dan negara juga bertanggung jawab untuk menjamin masyarakat dapat menjangkau fasilitas pelayanan kesehatan tersebut.

Adanya ketentuan mengenai kesejahteraan sosial dalam UUD NRI Tahun 1945, merupakan pengejawantahan konsep negara kesejahteraan (*welvaart staat* atau *welfare state*), negara turut serta secara aktif untuk kesejahteraan rakyatnya (*welfare state*),<sup>9</sup> atau dikenal dengan nama *verzorgingsstaat*, atau disebutnya

---

<sup>9</sup> Bachsan Mustafa, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1982., hlm. 22-23

socialle rechtsstaat (negara hukum sosial), di mana negara dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.<sup>10</sup>

Negara memiliki tanggung jawab atas pemenuhan hak dasar kesehatan warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Oleh karena itu, perlu penataan sistem pelayanan dan pembiayaan jaminan kesehatan sehingga layanan kesehatan yang layak dapat diakses dengan mudah, adil dan tidak diskriminatif oleh semua level masyarakat

Asas tanggung jawab negara diartikan dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a UU PPLH yang berbunyi:

Yang dimaksud dengan “asas tanggung jawab negara” adalah:

- a. negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan
- b. negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat
- c. negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat kemudian dipertegas dalam Pasal 65 ayat (1) UU PPLH yang berbunyi setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sehingga ketika kewajiban tersebut dilanggar dan menyebabkan kerugian.

Penyebab kebakaran hutan pada umumnya diklasifikasikan menjadi dua faktor, yaitu faktor alam dan faktor manusia.

#### 1) Faktor alam

Adapun ada beberapa kejadian alam yang bisa menyebabkan kebakaran hutan terjadi. Kebakaran hutan oleh faktor alam biasanya tidak menimbulkan dampak luas. Dan tidak menimbulkan kerugian besar kebakaran hutan yang disebabkan oleh kesengajaan manusia. Berikut ini beberapa kejadian alam yang memicu kebakaran hutan.

- a. *Musim kemarau panjang*. Musim kemarau yang berkepanjangan dapat berakibat naiknya suhu diberbagai wilayah termasuk hutan. Suhu yang tinggi tersebut dapat memicu kebakaran hutan.
- b. *Sambaran petir*. Sambaran petir juga dapat berpotensi menyebabkan kebakaran hutan.
- c. *Ground fire* (tanah api) merupakan kebakaran yang terjadi di dalam lapisan tanah. Biasanya, kebakaran ini terjadi di daerah yang memiliki lahan gambut sehingga lahan gambut tersebut terbakar ketika suhu udara seiring kemarau panjang yang terjadi.

---

<sup>10</sup> Rudy Hendra Pakpahan dan Eka N.A.M.Sihombing, Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial (Responsibility State in The Implementation of Social Security), Jurnal Legislasi Indonesia (Indonesian Journal of Legislation), Vol. 9 No. 2 - Juli 2012., hlm. 168

## 2) Faktor Manusia

Kebakaran yang disebabkan kesengajaan manusia. Bencana kabut asap yang disebabkan oleh kebakaran hutan merupakan bencana tahunan yang telah terjadi di Indonesia sejak lama. Faktor kebakaran hutan yang disebabkan oleh manusia.

- a. Pembakaran lahan tidak terkendali akan memberikan dampak akibat hutan gundul. Penyebab kebakaran hutan yang terjadi akibat kesengajaan manusia. Pembukaan lahan perkebunan biasanya merupakan latar belakang dilakukan pembakaran lahan.
- b. Konflik antara perusahaan dan pemilik lahan. Perusahaan yang ingin mengambil alih lahan dari masyarakat pemilik lahan biasanya melakukan pembakaran terhadap lahan yang disengketakan.
- c. Faktor ekonomi masyarakat lokal. Masyarakat lokal yang ingin membuka lahan dan hanya memiliki sedikit biayanya melakukan cara instan untuk pembukaan lahan. Membakar hutan untuk membuka lahan baru. Metode pembakaran ini merupakan metode yang paling murah, mudah dan efisien. Namun akibat tindak terkendalinya pembakaran tersebut, api merambat kemana-mana dan menimbulkan kebakaran.
- d. Kurangnya penegakan hukum. Meskipun aturan mengenai pembakaran hutan jelas-jelas dilarang, namun aturan yang melanggar masih lemah, akibatnya banyak oknum yang melanggar aturan dan membakar hutan secara besar-besaran.<sup>11</sup>

Faktor lain yang mempengaruhi kebakaran hutan. Kejadian kebakaran hutan tidak luput dari faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perilaku api. Faktor tersebut dapat mempengaruhi kebakaran hutan secara langsung dan tidak langsung, sehingga lebih sulit dipadamkan dan bahkan dapat terjadinya kebakaran hutan kedua. Faktor lainnya:

- 1) Jenis bahan bakar  
Jenis tanaman rerumputan dan semak belukar merupakan jenis bahan bakar permukaan.
- 2) Topografi lahan  
Kondisi topografi lahan di desa yang terjadi kebakaran, berpengaruh besar terhadap efektifitas kegiatan pemadaman kebakaran hutan. Faktor topografi yang mempengaruhi kebakaran hutan dan lahan mencakup tiga hal yaitu kemiringan, arah lereng dan medan.
- 3) Faktor hidrologi  
Keberadaan mata air (sumber air) yang terbilang jauh dari tempat kebakaran hutan.
- 4) Faktor cuaca  
Cuaca sangat mempengaruhi terjadinya kebakaran hutan. Meliputi angin, suhu, curah hujan, keadaan air tanah dan kelembaban relatif.

---

<sup>11</sup> Jeni Fitria. "Sanksi Pidana Pembakaran Hutan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Persepektif Hukum Islam." (Skripsi S1 Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

5) Faktor iklim

Musim kemarau yang mempengaruhi tingkat kekeringan bahan bakar secara signifikan yang menyebabkan proses kebakaran hutan semakin mudah terjadi.<sup>12</sup>

Faktor lain yang mempengaruhi kerentanan terhadap bencana kebakaran hutan yaitu :

1) Ketersediaan pasokan air

Banyaknya gambut di dalam hutan yang mengalami pengeringan yang berlebihan di musim kemarau dan mudah terbakar. Kurangnya ketersediaan pasokan air di daerah hutan yang gambutnya mengalami pengeringan sangat dibutuhkan dalam kegiatan pemadaman api akibat terbakarnya gambut tersebut.

2) Vegetasi gambut

Penyebab semakin hebatnya kebakaran hutan dan lahan gambut yang menyimpan panas, dengan mudah terjadinya kebakaran hutan.

3) Vegetasi kayu

Pembalakan kayu memicu meningkatnya kerawanan kebakaran hutan dan lahan. Kegiatan pemanenan kayu yang tidak menerapkan asas kelestarian juga dapat menjadi bencana kebakaran hutan dan lahan .

4) Jejaring jalan

Dengan jaringan jalan yang memadai akan memudahkan mobilisasi peralatan dan juga tenaga untuk penanggulangan kebakaran yang terjadi.<sup>13</sup>

Didalam UUPPLH, mengenai tindak pidana pencemaran diatur dalam beberapa pasal yaitu : pasal 97-120 yo. Pasal 1 butir 14. Dari rumusan pasal-pasal tersebut maka perbuatan yang dianggap sebagai tindak pidana (kejahatan) dalam UUPPLH ini adalah :

- 1 Perbuatan pencemaran lingkungan hidup;
- 2 Perbuatan perusakan lingkungan hidup;

UUPPLH telah merumuskan secara tegas tentang definisi dari pencemaran lingkungan sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 butir 14 berbunyi: "Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Tindak pidana lingkungan atau delik lingkungan adalah perintah dan larangan undang-undang kepada subjek hukum yang jika dilanggar diancam dengan penjatuhan sanksi-sanksi pidana, antara lain pemenjaraan dan denda dengan tujuan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan maupun

---

<sup>12</sup> Irwandi, Jumandi, Ismail B, *Upaya Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Desa Purwajaya Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kertanegara Kalimantan Timur*, Jurnal,

<sup>13</sup> Rosmayanai Noor Latifah dan Adjie Pamungkas, *Identifikasi Faktor-Faktor Kerentanan Terhadap Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Kecamatan Liang Anggang Kota Banjar*, Jurnal Teknik Pomits, hlm. 3, diakses pada 22 Agustus 2020, Pukul 14.40 Wib.

unsur-unsur dalam lingkungan hidup seperti hutan satwa, lahan, udara, dan air serta manusia. Oleh sebab itu, dengan pengertian ini, delik lingkungan hidup tidak hanya ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam UUPPLH, tetapi juga ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan lain sepanjang rumusan ketentuan itu ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan atau bagian-bagiannya.<sup>14</sup>

Ketentuan hukum pidana dalam UUPPLH diatur dari Pasal 97 sampai dengan Pasal 120. UUPPLH secara tegas menetapkan bahwa tindak pidana lingkungan merupakan kejahatan.<sup>15</sup> Kejahatan adalah *rechtsdelicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang sebagai perbuatan pidana, telah dirasakan sebagai *onrecht*, sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum.<sup>16</sup>

#### 4. SIMPULAN

Adapun kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis antara lain:

1. Tanggung jawab pemerintah sebagai akibat pengaruh asap kebakaran lahan dan hutan di Provinsi Riau berdasarkan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bahwa ertanggungjawaban negara yang harus dipenuhi terhadap hak atas kesehatan setidaknya terdapat 3 bentuk yaitu menghormati hak atas kesehatan, melindungi hak atas kesehatan serta memenuhi hak atas kesehatan. Pemerintah seharusnya menjunjung tinggi hak atas kesehatan bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup yang sehat agar terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, dan hal ini juga yang menjadi tanggung jawab negara demi terwujudnya hak fundamental dalam bidang kesehatan. Konsepsi tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak atas kesehatan merupakan hak hukum positif karena itu pemerintah wajib sebagai personifikasi negara untuk memenuhi hak kesehatan warga negara. Pengabaian hak atas kesehatan masyarakat berupa pengingkaran terhadap perlindungan dan penyediaan pelayanan kesehatan masyarakat yang layak merupakan pelanggaran terhadap konstitusi.
2. Akibat hukum tanggung jawab pemerintah sebagai akibat pengaruh asap kebakaran lahan dan hutan di Provinsi Riau berdasarkan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bahwa kesehatan adalah hak fundamental setiap manusia, karena itu setiap individu, keluarga, dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap kesehatannya. Pemerintah bertanggung jawab mengatur dan melindungi hak atas kesehatan masyarakat secara optimal. Tanggung jawab pemerintah dalam pemenuhan hak atas kesehatan diwujudkan dalam bentuk penyediaan

---

<sup>14</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 221.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 222.

<sup>16</sup> Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara Mutiara, 2008), hlm. 78.

sarana dan fasilitas kesehatan yang layak, serta mudah diakses oleh masyarakat

Adapun saran yang diberikan oleh penulis setelah melakukan penelitian antara lain:

1. Sebaiknya Pemerintah merealisasikan apa yang menjadi tanggung jawabnya dalam memberikan hak kesehatan kepada masyarakat akibat pengaruh asap
2. Seharusnya Pemerintah memperhatikan kembali apa saja hal yang harus dilakukan untuk tidak terjadinya dan meluasnya pengaruh asap dimasa yang akan datang

## 5. REFERENSI

### **Buku:**

Adenantera Dwicaksono, et.al., 2010. Analisis Pembiayaan Jaminan Kesehatan Di Daerah : Panduan Praktis untuk Elemen Masyarakat Sipil, Pemerintah Daerah, dan DPRD, Penerbit Perkumpulan INISIATIF, Bandung.

Bachsan Mustafa, 1982. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.

Moeljatno, 2008. *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta: Bina Aksara Mutiara.

Takdir Rahmadi, 2011. *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

### **Jurnal:**

Dedi Afandi, Hak Atas Kesehatan Dalam Perpektif HAM, Jurnal Ilmu Kedokteran, Jilid 2 Nomor 1 - Maret 2008.

Irwandi, Jumandi, Ismail B, *Upaya Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Desa Purwajaya Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kertanegara Kalimantan Timur*, Jurnal.

Rudy Hendra Pakpahan dan Eka N.A.M.Sihombing, Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial (Responsibility State in The Implementation of Social Security), Jurnal Legislasi Indonesia (Indonesian Journal of Legislation), Vol. 9 No. 2 - Juli 2012.

### **Skripsi, Tesis, Disertasi:**

Jeni Fitria. *"Sanksi Pidana Pembakaran Hutan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Persefektif Hukum Islam."* (Skripsi S1 Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

### **Sumber Internet:**

Rosmayanai Noor Latifah dan Adjie Pamungkas, *Identifikasi Faktor-Faktor Kerentanan Terhadap Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Kecamatan Liang*

Vol 5, No. 1, April 2021  
P-ISSN 2614-5723, E-ISSN 2620-6617  
jic@utu.ac.id

*Anggang Kota Banjar*, Jurnal Teknik Pomits, hlm. 3, diakses pada 22 Agustus 2020,  
Pukul 14.40 Wib.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara  
Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota.