

**PERLINDUNGAN HUKUM HAK ATAS TANAH
MASYARAKAT DESA GALUGA BOGOR
AKIBAT PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**LEGAL PROTECTION FOR LAND RIGHTS COMMUNITIES OF GALUGA VILLAGE
BOGOR DUE LAND ACQUISITION FOR PUBLIC INTEREST**

**Martinus Siki dan
Martin Roestamy**

Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana
Universitas Djuanda Bogor
Jl. Tol Ciawi No. 1, Kotak Pos 35, Bogor 16720.
E-mail : magister.hukum@unida.ac.id
Korespondensi : Martinus Siki, Tel. .081222845702
e-mail : martinus_siki@yahoo.co.id

**Jurnal
Living Law,
Vol. 7, No. 2,
2015
hlm. 123-
139**

Abstract : *The study referred to the case of garbage landslide of TPAS Galuga Bogor on 2010, which gave impact to the removal of the object of communal land, in order to analyze whether the compensation also the handling of that impact were not carried out in accordance with the regulation. By the approach of empirical and normative juridical analytical methods, this study prior to the land acquisition for constructing the TPAS Galuga Bogor, which brought inappropriate waste management in accordance with the provision of the legislation. This caused garbage landslide as well as environmental pollution. In order to avoid the lawsuits, Government of Bogor, as the manager, intentionally used the pattern of land acquisition for public interest in compensating the object of communal land that was buried by garbage landslide so it would be considered as a case of force majeure. Therefore, it can be concluded that there were deviation and legal violation of land acquisition, waste management, and the handling of the impact of TPAS Galuga Bogor so that communities and NGOs can prosecute class action lawsuits to the municipal government of Bogor, who should be responsible for any loss due to the impact of insufficient management of TPAS Galuga Bogor.*

Keywords : *land acquisition, legal protection, class actions, waste management.*

Abstrak : Penelitian didasarkan pada kasus dampak bencana longsor sampah TPAS Desa Galuga Bogor di tahun 2010, yang telah menghilangkan objek tanah milik masyarakat. Bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa apakah ganti rugi tanah dan penanganannya sudah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku atau tidak. Dengan pendekatan metode analisis yuridis normatif dan empiris, penelitian ini menemukan benang merah masalahnya, yaitu tidak adanya perencanaan dan studi kelayakan yang baik sebelum pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan TPAS Galuga Bogor sehingga berakibat pada pengelolaan sampah yang tidak sesuai dengan perundang-undangan. Hal ini berakibat pada timbulnya dampak longsor sampah dan pencemaran lingkungan. Agar terhindar dari tuntutan hukum, maka Pemerintah Kota Bogor sebagai pengelola dengan sengaja menggunakan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan ganti rugi atas dampak objek tanah masyarakat yang telah hilang tertimbun longsor sampah dan dianggap sebagai *force majeure*. Oleh Karena itu disimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran hukum mulai dari pengadaan tanahnya, pengelolaan, hingga penanganan dampak TPAS Galuga Bogor sehingga masyarakat dan LSM dapat melakukan gugatan *class action* kepada Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor yang harus bertanggung jawab terhadap segala dampak kerugian yang ditimbulkan oleh pengelolaan TPAS Galuga Bogor.

Kata Kunci : *Perlindungan Hukum, Class Action, Pengelolaan Sampah.*

PENDAHULUAN

Tempat Pembuangan Akhir Sampah Galuga di Desa Galuga, Kecamatan Cibungbulang, Kabupaten Bogor (TPAS Galuga Bogor) adalah salah satu fasilitas pembangunan demi kepentingan umum milik Pemerintah Kota Bogor. Sejak awal berdiri dan beroperasi pada tahun 1991 telah banyak penolakan dari masyarakat sekitar, mulai dari tuntutan penyelesaian pembebasan lahan, masalah pencemaran lingkungan,¹ masalah hilangnya obyek tanah hak milik masyarakat sekitar berupa lahan dan sawah yang tertimbun dampak longsor sampah, yang tidak dibebaskan sebelumnya.² Bahkan dampak longsor sampah pada tahun 2010 telah memakan korban jiwa empat pemulung warga sekitar tewas tertimbun sampah dan tujuh korban mengalami luka-luka.³

Kasus ini menjadi kontroversi karena menggunakan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan ganti rugi kepada para pemilik hak atas tanah, bangunan, dan tanaman yang berpedoman pada Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Padahal seharusnya pedoman hukum mengacu pada Undang-Undang No.18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah tentang kompensasi dan ganti rugi, sesuai azas hukum *lex specialis derogat lege generalis*. Karena itu dinilai sebagai suatu penyimpangan penerapan hukum, yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah atau penguasa sebagaimana diatur di dalam

Pasal 1365 KUH Perdata dan juga merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang menegaskan bahwa pengelola sampah yang secara sengaja melawan hukum dan melakukan kegiatan pengelolaan sampah tanpa memperhatikan norma, standar, prosedur, atau kriteria yang dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, gangguan keamanan, pencemaran lingkungan, dan /atau kerusakan lingkungan diancam dengan pidana penjara dan denda serta dianggap sebagai tindak kejahatan.⁴

Pertanyaan yang kemudian menjadi masalah utama penelitian ini adalah bagaimana sesungguhnya proses perencanaan pengadaan tanah dan studi kelayakan sebelum pembangunan TPAS Galuga Bogor ini, apakah telah sesuai dengan asas-asas dan prosedur hukum dan perundang-undangan yang berlaku? Bagaimanakah perlindungan hukum hak-hak atas tanah masyarakat sekitar yang telah hilang akibat dampak longsor sampah tersebut? Bagaimanakah sesungguhnya pengelolaan sampah yang sesuai ketentuan oleh Pemerintah Kota Bogor dalam melaksanakan peran dan fungsi pelayanan umum (*public service*)?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif berupa penelitian kepustakaan terhadap beberapa produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan masalah utama serta dokumen-dokumen yang terkait dengan implementasi dan penerapan undang-undang tersebut. Namun demikian, penulis juga menggunakan pendekatan yuridis empiris dalam menganalisis bagaimana penerapan hukum di dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pengelolaan sampah serta perlindungan hukum bagi masyarakat

¹ *Warga Tuntut TPA Galuga Ditutup*, <http://news.kompas.com/> 1 Agustus 2008, diakses pada tanggal 16

Agustus 2015, 17.01

² *Tpa-galuga bogor longsor puluhan petak sawah tertimbun sampah*, <http://news.detik.com/> 20 Februari

2010 diakses pada tanggal 15 Agustus 2015, 19.30

³ *Empat Korban TPA Galuga Bogor Dimakamkan*, http://news.kompas.com, 17 Maret 2010,

diakses pada tanggal 18 Agustus 2015, 12.24

⁴ Undang-Undang No.18 Tahun 2008 *Tentang Pengelolaan Sampah* pasal 40 jo pasal 41

pemilik hak atas tanah dan yang terkena dampak dengan teknik deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

A. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum

Pengertian tentang pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum merupakan implementasi dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 33 ayat (3) tentang hak penguasaan negara atas bumi, air, dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara yuridis formil telah dikenal di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu Pasal 18 UUPA yang intinya menyatakan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, yang kemudian ditegaskan lagi dalam Undang-Undang No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di atasnya, yang diatur dalam Pasal 1 :“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya “.

Dalam konteks ini, pemahaman teoritis kekuasaan negara atas sumber daya kekayaan alam (bumi, air, dan ruang angkasa), bersumber dari perluasan tafsiran tentang hak bangsa atas tanah, di mana negara dipandang sebagai organisasi yang memiliki karakter lembaga masyarakat umum, sehingga memiliki kekuasaan dan wewenang untuk mengatur, mengurus, memelihara, dan mengawasi pemanfaatan seluruh sumber daya kekayaan alam yang ada di dalam wilayah

negara dengan tujuan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.⁵

Konsepsi hak menguasai negara atas tanah menurut Urip Santoso bersumber dari pada hak bangsa Indonesia atas tanah yang pada hakekatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola tanah bersama, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁶ Sedangkan Boedi Harsono menyatakan bahwa, pernyataan tanah yang dikuasai oleh Bangsa Indonesia sebagai tanah bersama menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Namun, bukan berarti hak Bangsa Indonesia adalah hak kepemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak Bangsa Indonesia dalam hukum tanah nasional adalah hak kepunyaan yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan hak milik oleh warga negara secara individu.⁷

Martin Roestamy mengemukakan bahwa hak menguasai negara atas tanah bukan tanpa batas, karena pelaksanaan wewenang negara itu dibatasi oleh tujuan penguasaan negara atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang mengandung perbedaan mendasar antara konsep *domein verklaring* zaman Hindia Belanda dengan subyek pemilik tanah adalah Mahkota Belanda dan tanah bukan ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan fungsi negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan penekanan pada penyelenggaraan

⁵ Widi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*,

Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 102-103

⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, hlm.78-79

⁷ Ibid

kesejahteraan umum sehingga negara hanya mempunyai kekuasaan dan kewenangan mengatur untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dikuasai negara tidak berarti negara harus menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemen*, sehingga konsep hak menguasai negara mengandung makna bukan berarti pemilikan oleh negara (*domeinleer*) melainkan wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan penggunaan tanah. Hak milik yang dimaksud mengandung keseimbangan antara kepentingan masyarakat (umum) dan kepentingan individu atau hak milik atas tanah mengandung fungsi sosial.⁸

Konsep hak menguasai negara atas tanah dapat ditelusuri dari sudut pandang kekuasaan dan wewenang yang dimiliki negara, yang menurut Franz Magnis Suseno, istilah *power* diterjemahkan sebagai kekuasaan sedangkan *authority* diterjemahkan sebagai wewenang. Kekuasaan dan wewenang berkaitan erat dengan paksaan yang antara lain terwujud dalam sanksi hukum. Dalam hukum, kekuasaan dan wewenang adalah sah jika dijalankan menurut hukum dan secara istimewa oleh konstitusi diberikan kepada negara dan karenanya menuntut kepatuhan.⁹

Definisi hukum tentang pembangunan demi kepentingan umum baru mulai jelas dan terang ketika lahirnya Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang memberikan definisi tentang pembangunan untuk kepentingan umum yang dibatasi untuk 14 bidang kegiatan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk

mencari keuntungan.¹⁰ Tempat pembuangan akhir sampah baru terakomodir sebagai salah satu unsur pembangunan demi kepentingan umum sejak lahirnya Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang juga dimuat di dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum.

B. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk TPAS Galuga Bogor

Secara umum pengertian tentang pengadaan tanah adalah seluruh kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya baik sekarang maupun di waktu yang akan datang dengan berbagai cara seperti jual beli, ganti rugi, tukar guling, dan pencabutan hak atas tanah. Menurut Maria S.W.Sumardjono, pengadaan tanah adalah penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar.¹¹

Pengertian pengadaan tanah merupakan istilah hukum yang mulai diperkenalkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. Ba.12/ 108/1275 dengan sebutan pembebasan tanah yaitu setiap perubahan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemilik hak atas tanah ¹². Kemudian di dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, dijelaskan definisi pengadaan tanah

⁸ Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Property Bagi Asing (Dihubungkan dengan Hukum Pertanahan)*, PT.Alumni Bandung, 2011, hlm.80-86

⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip- Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 53.

¹⁰ Keputusan Presiden Republik Indonesia No.55 Tahun 1993 *Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* pasal 5 ayat 1

¹¹ Maria S.W.Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya Op Cit* hlm. 228-229

¹² Mudakir Iskandarsyah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara Jakarta, 2015 hlm 1

sebagai setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Selanjutnya di dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, pengadaan tanah didefinisikan sebagai setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”, kemudian di dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 dijelaskan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan yang dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah yang kemudian ditegaskan di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 2 : “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.¹³

Sedangkan definisi kepentingan umum oleh Huybers yang dikutip Maria S.W. Sumardjono, adalah kepentingan masyarakat secara keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara dan menyangkut pengadaan dan pemeliharaan sarana publik dan pelayanan publik bagi berjalannya kehidupan yang beradab.¹⁴

Menurut Maria S.W. Sumardjono kepentingan umum dapat dijabarkan melalui dua cara yaitu pertama berupa pedoman umum sehingga mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat kepentingan umum, kedua berupa penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktik kedua cara ini sering dilakukan secara bersamaan.¹⁵

Secara garis besar proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan dan perluasan TPAS Galuga Bogor sejak awal berdirinya dari tahun 1991 hingga 2014 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

No	Tahun	Luas Tanah	Keterangan
1	1990-1991	3 ha	Ruislah dengan BNR
2	1995-1997	5,2 ha	Tidak ada data
3	1998-1999	6,2 ha	Tidak ada Data
4	2002-2003	9,6 ha	Tidak ada Data
5	2005-2006	13,6 ha	Pembebasan Lalamping I 3 ha
6	2010	17,6 ha	Pembebasan Lalamping II 3 ha ditambah 1 ha untuk saluran lindi
7	2010-2011	27,8 ha	Pembebasan/Ganti rugi dampak longsor 2010 seluas 10,2 ha.
8	2012-2014	31,8 ha	Penambahan 1700 m ² (termasuk milik Pemkab Bogor 4 ha)
9	2014	41,7 ha	Ganti rugi dampak longsor seluas 9,6 ha (milik Pemkab Bogor 4 ha)

Dari hasil analisis yuridis terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk TPAS Galuga Bogor ini, secara keseluruhan telah terjadi dua pelanggaran yaitu pertama penyimpangan penerapan hukum di mana Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor dengan sengaja menggunakan pola pengadaan tanah untuk ganti rugi atas dampak

¹³ Undang Undang No.2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009. hlm. 107

¹⁵ Ibid

pengelolaan TPAS Galuga Bogor yang karenanya dapat dikategorikan sebagai unsur perbuatan melawan hukum oleh pemerintah/penguasa (*onrechtmatige-overheidsdaad*) oleh Pemerintah Kota Bogor, sesuai Pasal 1365 KUH Perdata dan kedua adalah pelanggaran ketentuan peraturan yang berlaku di mana Pemerintah Kota Bogor tidak menyiapkan rencana dan studi kelayakan yang baik sebelum pelaksanaan pengadaan tanah untuk TPAS Galuga Bogor sebagaimana disyaratkan oleh Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 *jo* Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *jo* Peraturan Kepala Badan Pertanahan No.3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 2 : “ Bahwa untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, instansi pemerintah yang memerlukan tanah *harus menyusun proposal rencana pembangunan paling lambat satu tahun sebelumnya* yang menguraikan, maksud dan tujuan pembangunan; letak dan lokasi pembangunan; luasan tanah yang diperlukan; sumber pendanaan; analisa kelayakan lingkungan perencanaan pembangunan, termasuk dampak pembangunan berikut upaya pencegahan dan pengendaliannya.”¹⁶

Kedua pelanggaran tersebut saling terkait dan memiliki hubungan korelasi yang kuat, karena didorong oleh motif untuk menghindari tuntutan hukum, maka dengan sadar dan sengaja Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor menggunakan pola

pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam pelaksanaan ganti rugi atas dampak longsor TPAS Galuga Bogor sebagai jalan pintas menghindari tuntutan hukum masyarakat yang sudah terkena dampak maupun sanksi atas pelanggaran perundang-undangan yang berlaku karena telah mengabaikan ketentuan tentang *perencanaan dan studi kelayakan yang baik* dan memakai dasar hukum Pasal 3 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 bahwa: “Proposal rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 tidak diperlukan dalam hal pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dipergunakan untuk fasilitas keselamatan umum dan penanganan bencana yang bersifat mendesak”, demi pembenaran penyimpangan penerapan hukum tersebut seolah-olah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan karenanya mengkategorikan dampak longsor TPAS Galuga sebagai faktor *force majeure*/bencana alam.

Meskipun demikian, penyimpangan penerapan hukum ini tidak dapat dikenakan sanksi pidana karena baik di dalam peraturan-peraturan presiden yang dijadikan pedoman maupun Undang-Undang No.2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum tidak ada satu pasalpun yang secara tegas mengatur tentang sanksi bagi pelanggaran atas penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Namun warga masyarakat yang dirugikan akibat penggunaan pola ini dapat melakukan gugatan *class action* perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige-overheidsdaad*) oleh Pemerintah Kota Bogor, sesuai Pasal 1365 KUH Perdata karena telah cukup memenuhi unsur-unsur yang disyaratkan yaitu sebagai berikut :

Unsur Perbuatan (*daad*), yaitu berbuat dan tidak berbuat sesuatu yang merugikan orang lain yang dalam konteks ini Pemerintah Kota Bogor tidak membuat sebuah *rencana dan studi kelayakan yang baik* sebelum melakukan pembebasan dan

¹⁶ Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pasal 2 ayat (1)

atau pembangunan TPAS Galuga Bogor yang disyaratkan oleh Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 *jo* Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan pelaksana teknisnya adalah Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Unsur Kesalahan (*schuld*), dalam arti luas mengandung dua unsur yaitu *culpa* yaitu kurang berhati-hati atau lalai dan unsur *dolus* yaitu kesengajaan yang mana dapat dinilai bahwa karena tidak adanya rencana dan studi kelayakan yang baik maka berakibat pada pengelolaan TPAS Galuga Bogor yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga mengakibatkan dampak longsor sampah yang menimbun lahan dan sawah warga sekitar yang belum dibebaskan dan dampak lainnya.

Unsur Kerugian, baik materiil maupun imateriil bagi pihak yang dirugikan. Dalam konteks ini akibat dari tertimbunnya lahan dan sawah warga sekitar TPAS Galuga Bogor, maka mereka gagal panen dan atau tidak dapat lagi memanfaatkan lahan dan sawah mereka serta kehilangan peluang memperoleh manfaat ekonomis dari hasil tanaman mereka yang tertimbun longsor sampah.

Unsur Sebab-Akibat (*causaliteit*), yaitu unsur sebab akibat dari dan antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang diderita. Terpenuhi hubungan sebab akibat di mana karena tidak ada rencana dan studi kelayakan yang baik berakibat pada pengelolaan TPAS Galuga yang tidak sesuai dengan ketentuan yang akhirnya berakibat timbulnya dampak longsor yang menimbun lahan dan sawah warga sehingga mereka mengalami kerugian gagal panen dan tidak dapat

mengambil manfaat dari hasil tanaman dan tanah mereka yang tertimbun.

Tuntutan ini sangat berdasarkan hukum sebagai upaya perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara yang menurut Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa negara sebagai badan hukum dapat dituntut karena melakukan perbuatan melawan hukum,¹⁷ sebagaimana juga ditegaskan oleh Hans Kelsen bahwa negara sebagai badan hukum yang melembagakan organ-organ kekuasaan (pemerintah) harus taat dan tunduk pada tatanan hukum nasional yang dibentuk yang memberlakukan kewajiban dan hak.¹⁸

Sayangnya masyarakat tidak pernah menggunakan peluang hukum ini, untuk memperoleh keadilan dalam proses ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman mereka yang telah tertimbun dampak longsor sampah TPAS Galuga Bogor yang seharusnya lebih mengacu pada Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah atau paling tidak mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 *jo* Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berarti ganti ruginya tidak hanya terbatas pada tanah, bangunan, dan tanaman tetapi diperluas menyangkut juga ganti rugi terhadap relokasi permukiman baru, tanah sisa, kerugian atas kesempatan manfaat yang akan diperoleh, pemulihan lingkungan, biaya kesehatan dan pengobatan dan/atau ganti rugi dalam bentuk lain sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No.18 Tahun 2008 Pasal 25 tentang kompensasi sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengelolaan sampah di tempat pemrosesan akhir yang berdampak negatif terhadap orang, yang harus ditanggung oleh pemerintah akibat dampak negatif yang

¹⁷ Sudikno Mertokusumo. *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014 hlm.40

¹⁸ Kelsen Hans, Penerj. Raisul Muttaqiem, *Teori Hukum Murni/ Pure Theory of Law*, Nusa Media Bandung, 2015, hlm.316-320

ditimbulkan oleh kegiatan pemrosesan akhir sampah seperti pencemaran air; pencemaran udara; pencemaran tanah; longsor; kebakaran; ledakan gas metan; dan atau hal lain yang menimbulkan dampak negatif, yang harus dianggarkan dalam APBD. Bila dalam hal anggaran untuk kompensasi pada pemerintah kabupaten/kota sudah tidak tersedia lagi, maka kompensasi diberikan oleh pemerintah provinsi, dan bila anggaran untuk kompensasi pada pemerintah provinsi sudah tidak tersedia lagi, kompensasi diberikan oleh pemerintah.

C. Pelaksanaan Penanganan Dampak Pengelolaan TPAS Galuga Bogor

Berdasarkan analisis studi kasus dan kepustakaan serta data-data/dokumen tentang pengelolaan TPAS Galuga Bogor dan hasil observasi lapangan, maka penulis memperoleh suatu fakta umum bahwa telah terjadi beberapa penyimpangan dan atau pelanggaran hukum di dalam pelaksanaan pengelolaan TPAS Galuga Bogor yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku baik dari aspek penerapan hukum tentang pengelolaan sampah maupun aspek penanganan dampak yaitu sebagai berikut.

a. Penerapan Hukum Tentang Pengelolaan Sampah

Implementasi peran dan fungsi Pemerintah Kota Bogor yang bertindak sekaligus sebagai *regulator dan operator* pengelolaan sampah TPAS Galuga Bogor ini merupakan sebuah *penyimpangan penerapan hukum* dalam memahami amanat Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 5 : “ Pemerintah dan pemerintah daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah”.

Perintah Undang-Undang No.18 Tahun 2008 ini sangat jelas kepada pemerintah kota/kabupaten dalam hal pengelolaan

sampah untuk lebih bertindak sebagai *regulator dan pengawas* yang intinya adalah membuat kebijakan dan rencana operasional pengelolaan sampah di wilayahnya, kemudian memastikan penerapan dan pelaksanaan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dalam tata kelola pemerintahan daerah berdasarkan prinsip-prinsip *Good Governance*¹⁹ untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya yang terkait dengan pengurangan dan penanganan sampah.

Amanat ini berupa kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah seperti menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi; menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah; melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain; menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan atau tempat pemrosesan akhir sampah; melakukan pemantauan dan evaluasi secara.

Pemahaman “*pengelola*” oleh pemerintah daerah harus dimaknai sebagai pelaksanaan fungsi tugas dan tanggung jawab serta kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat khusus menyangkut pengurangan sampah dengan berbagai kebijakan menyangkut pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang

¹⁹ Didi S.Damanhuri-Muhammad Findi, dalam buku *Masalah dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Indonesia* (2014) menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bertanggung jawab (*Good Governance*) harus memiliki jaringan iteraksi dan sinergi yang setara dan sinergis antara negara/pemerintah, swasta dan masyarakat madani yg melahirkan *trust*, transparansi, partisipasi serta tata acuan yang jelas dan pasti.

sampah serta pemanfaatan kembali sampah melalui langkah-langkah konkrit seperti menetapkan target pengurangan sampah secara bertahap dalam jangka waktu tertentu; memfasilitasi penerapan teknologi yang ramah lingkungan; memfasilitasi penerapan label produk yang ramah lingkungan; memfasilitasi kegiatan mengguna ulang dan mendaur ulang; dan memfasilitasi pemasaran produk-produk daur ulang juga dapat mendorong para produsen/ pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatannya menggunakan bahan produksi yang menimbulkan sampah sesedikit mungkin, dapat diguna ulang, dapat didaur ulang, dan atau mudah diurai oleh proses alam dan mendorong masyarakat dalam melakukan kegiatan pengurangan sampah untuk menggunakan bahan yang dapat diguna ulang, didaur ulang, atau mudah diurai oleh proses alam

Sedangkan pemerintah daerah dalam melaksanakan peran operasional penanganan sampah bukan berarti harus sekaligus menjadi *operator teknis* pengelolaan sampah, tetapi harus lebih dipahami dalam fungsi sebagai *fasilitator* dan *koordinator* yang dapat bekerja sama dengan berbagai pihak untuk membuat dan atau melaksanakan *penanganan sampah* seperti mendirikan badan usaha layanan umum (BLU), badan usaha daerah pengelola sampah (BUMD) atau bekerja sama dengan pemerintah daerah lain atau pihak swasta untuk mendirikan badan usaha pengelola sampah, untuk mengelola sampah dan juga dapat bekerjasama dengan masyarakat umum, organisasi persampahan dalam pengelolaan sampah dalam melaksanakan penanganan sampah yang meliputi pengumpulan, pengangkutan, pembuangan dan pengolahan TPAS.

Dengan demikian, menurut penulis, keengganan Pemerintah Kota Bogor yang tidak mau membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan atau melakukan Kerja Sama Operasional (KSO) dengan pihak lain (swasta) untuk operasional teknis *penanganan sampah* mulai dari

pengumpulan, pengangkutan, pembuangan dan pengelolaan TPAS Galuga Bogor oleh Pemerintah Kota Bogor yang hanya mengandalkan Unit Pelaksana Teknis (UPTD) sudah merupakan suatu penyimpangan penerapan hukum terhadap Undang-Undang No.18 Tahun 2008 *jo* Peraturan Pemerintah No.81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sejenis Sampah Rumah Tangga *jo* Peraturan Menteri Dalam Negeri No.33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah²⁰ dan juga terhadap Peraturan Daerah yang dibuat sendiri yakni Peraturan Daerah Kota Bogor No.4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang pada giliran pelaksanaan di lapangan akan sangat menyulitkan posisi Pemerintah Daerah Kota/ Kabupaten Bogor di dalam mengawasi operator/pelaksana teknis penanganan sampah yang tidak lain adalah pemerintah daerah itu sendiri.

b. Penyimpangan Penanganan Dampak Dari Ketentuan

Penanganan dampak longsor sampah TPAS Galuga Bogor pada tahun 2010, yang menimbun sekitar 5 ha lahan dan sawah warga sekitar di luar area TPAS yang tidak dibebaskan sebelumnya, merupakan sebuah kasus unik dan kontroversial karena peristiwanya adalah akibat dampak dari pengelolaan TPAS Galuga Bogor, namun di dalam pelaksanaan penanganan dampak kompensasi dan ganti rugi kepada masyarakat yang tanahnya telah terkena dampak, justru menggunakan pola dan mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang mengacu pada Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *jo* Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 dengan petunjuk teknis

²⁰ Peraturan Menteri ini merupakan perangkat pelaksana teknis UU No.18 Tahun 2008 sebelum lahirnya PP No.81 Tahun 2012, karenanya tidak ada alasan yang kuat untuk tidak memberlakukan undang-undang tersebut.

pelaksanaan adalah Peraturan Kepala Badan Pertanahan No.3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Hal ini menurut penulis jelas mengabaikan azas hukum *lex specialis derogat lege generalis* (peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum) yang sejogyanya berpedoman pada Undang-Undang No.18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah yang akan lebih memenuhi rasa keadilan masyarakat yang terkena dampak karena telah diatur bahwa negara harus membayar kompensasi kepada setiap orang yang terkena dampak negatif dari pengelolaan sampah, yang kemudian ditegaskan lagi bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama wajib membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah berupa relokasi penduduk, pemulihan lingkungan, biaya kesehatan dan pengobatan, penyediaan fasilitas sanitasi dan kesehatan dan/atau kompensasi dalam bentuk lain.²¹

Hal ini juga melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam kategori perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dan atau perbuatan melawan hukum oleh pemerintah/penguasa (*onrechtmatige-overheidsdaad*) sebagaimana diatur di dalam pasal 1365 KUH Perdata dan telah memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum dan karenanya masyarakat dapat melakukan gugatan *class action*.

c. Pelanggaran Ketentuan Perundang-Undangan

Menurut analisis penulis, Pemerintah Kota Bogor dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai operator/pelaksana teknis pengelolaan sampah Kota Bogor, sejak awal pembangunan TPAS Galuga Bogor, telah melakukan beberapa penyimpangan dan pelanggaran hukum baik *sengaja* maupun karena *kelalaian* terhadap berbagai ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan pengelolaan sampah seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *jo* Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999 Tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup *jo* Peraturan Daerah Kota Bogor No.4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; maupun terhadap Undang-Undang No.18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah *jo* Peraturan Presiden No.81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sejenis Sampah Rumah Tangga *jo* Peraturan Menteri Dalam Negeri No.33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah yang pada giliran berikutnya telah menimbulkan berbagai persoalan mulai dari persoalan pembebasan tanah warga sekitar yang tidak kunjung selesai, masalah dampak pencemaran lingkungan, dan yang terakhir dampak bencana longsor sampah TPAS Galuga Bogor pada tahun 2010 yang mengakibatkan hilangnya obyek tanah warga sekitar yang belum dibebaskan bahkan membuat empat nyawa warga sekitar tewas tertimbun longsor sampah, secara umum bermuara pada beberapa pelanggaran yaitu sebagai berikut.

- 1) Tidak adanya perencanaan kebijakan dan strategi berupa rencana induk pengelolaan sampah yang baik yang harus didasarkan pada suatu studi kelayakan yang memadai untuk pembangunan dan pengelolaan TPAS Galuga Bogor sejak awal sebagaimana

²¹ Undang Undang No.18 Tahun 2008 *Op Cit* pasal 1 angka 9 *jo* pasal 2, pasal 24 dan pasal 25

disyaratkan berbagai perangkat peraturan yang berlaku. Akibatnya, pengelolaan TPAS Galuga Bogor cenderung dilaksanakan tidak sesuai dengan asas-asas pengelolaan sampah seperti asas tanggung jawab, asas berkelanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi serta tujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya melalui tahapan penyediaan fasilitas pengolahan dan pemrosesan akhir sampah yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota harus melalui tahapan perencanaan, pembangunan, pengoperasian dan pemeliharaan yang meliputi kegiatan konstruksi, supervisi dan uji coba.

- 2) Pembiaran pengelolaan TPAS Galuga Bogor yang masih menggunakan sistem *open dumping* jelas sudah menyalahi/melanggar ketentuan perundang-undangan karena sejak lahirnya Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah sudah diwajibkan untuk menggunakan sistem dan metode *lahan urug terkendali (controlled landfill)* yaitu metode pengurugan di areal pengurugan sampah, dengan cara dipadatkan dan ditutup dengan tanah penutup sekurang-kurangnya setiap tujuh hari sebelum mampu menerapkan metode lahan urug saniter (*sanitary landfill*) yaitu sarana pengurugan sampah ke lingkungan yang disiapkan dan dioperasikan secara sistematis, dengan penyebaran dan pemadatan sampah pada area pengurugan, serta penutupan sampah setiap hari.²²

- 3) Keberadaan TPA Galuga Bogor yang masih mempertahankan sistem *open dumping* hingga hari ini, sudah sangat jelas melanggar Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 44 ayat (1) : “Pemerintah daerah harus membuat perencanaan penutupan tempat pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya Undang-Undang ini”. Ayat (2) : “Pemerintah daerah harus menutup tempat pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak berlakunya Undang-Undang ini”.

Atas pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat diancam untuk dikenai sanksi pidana kurungan dan denda bagi operator/pelaksana teknis pengelolaan sampah yang menyimpang dari ketentuan, sebagaimana diatur dengan sangat tegas dalam beberapa ketentuan perundang-undangan dibawah ini :

- 1) Pelanggaran atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 97, Pasal 98 Dan Pasal 99 dimana dikatakan bahwa tindak pidana di dalam undang-undang ini merupakan kejahatan, dan setiap orang yang dengan sengaja atau karena kelalaian atas perbuatannya yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu kerusakan tanah, baku mutu udara ambien, baku mutu air dan/atau kriteria kerusakan baku mutu lingkungan. Bahkan termasuk juga sanksi kepada pejabat yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan atau kerusakan

²² Ibid penjelasan resmi pasal 22

lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia.

- 2) Pelanggaran atas Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 40 :” Pengelola sampah yang secara *melawan hukum dan dengan sengaja* melakukan kegiatan pengelolaan sampah yang tidak sesuai dengan norma, standar, prosedur atau kriteria dan mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, keamanan, pencemaran/ kerusakan lingkungan serta pengelola sampah yang karena *kealpaannya* melakukan kegiatan pengelolaan sampah dengan tidak memperhatikan norma, standar, prosedur, atau kriteria yang dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, gangguan keamanan, pencemaran lingkungan, dan atau merusak lingkungan.

Semua tindakan pelanggaran ketentuan undang-undang ini seharusnya dapat disidik langsung oleh aparat penegak hukum tanpa harus menunggu laporan dari warga masyarakat yang dirugikan karena hal ini bukanlah suatu kasus delik aduan meskipun ruang untuk upaya hukum bagi warga masyarakat untuk melakukan *class action* telah dijamin dalam Undang-Undang No.18 Tahun 2008 Pasal 35 dan Pasal 36 yang tegas menyatakan bahwa masyarakat yang dirugikan akibat perbuatan melawan hukum di bidang pengelolaan sampah, berhak mengajukan gugatan melalui perwakilan kelompok (*class action*). Gugatan ini mensyaratkan penggugat harus dapat membuktikan unsur-unsur kesalahan, kerugian, dan hubungan sebab akibat antara perbuatan dan kerugian yang ditimbulkan.

D. Perlindungan Hukum Atas Dampak Pengelolaan TPAS Galuga Bogor

a. Perlindungan Hukum Akibat Dampak

Bila mengacu pada pendekatan perlindungan hukum *preventif* dan

perlindungan hukum *represif* pandangan Philipus M. Hadjon²³ maka dalam kasus perlindungan hukum atas dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor lebih tepat mengacu pada perlindungan hukum *represif* untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul akibat telah dilaksanakannya suatu keputusan pemerintah yang *final* tentang pelaksanaan ganti rugi atas dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor oleh Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor yang dengan sadar telah menggunakan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan ganti rugi atas dampak.

Berdasarkan hasil kajian dan analisis yuridis atas penanganan dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor yang telah berakibat dampak langsung yang telah menimbun sawah dan lahan warga sekitar maupun dampak pencemaran lingkungan bagi warga masyarakat sekitar, maka penulis berpendapat bahwa seyogyanya masyarakat yang terkena dampak dapat melakukan gugatan *class action* untuk beberapa hal yaitu :

- 1) Gugatan *class action* atas perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige-overheidsdaad*) Kota Bogor yang lalai dan atau tidak melakukan suatu perencanaan dan studi kelayakan yang baik sebelum melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan TPAS Galuga Bogor sebagaimana diatur di dalam pasal 1365 KUH Perdata karena telah cukup memenuhi unsur-unsur yang disyaratkan.
- 2) Gugatan *class action* atas perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor karena telah melakukan penyimpangan penerapan hukum yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur di dalam pasal 1365 KUH Perdata yaitu Unsur

²³ Hadjon Philipus M, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to the Indonesian Administration Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002 hlm. 130-131.

Perbuatan (*daad*) yang mana Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor dengan sadar telah melakukan penyimpangan penerapan hukum yaitu menggunakan pola pengadaan tanah untuk pelaksanaan ganti rugi atas dampak dalam proses pembebasan lahan dan sawah warga yang telah tertimbun dampak longsor. Unsur Kesalahan (*schuld*) yaitu bahwa Pemerintah Kota Bogor dengan sengaja menggunakan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam proses ganti rugi atas dampak sehingga nilai ganti ruginya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.18 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Sampah, apalagi menyangkut nyawa orang yang tewas tertimbun dampak longsor sampah tersebut. Unsur *Kerugian* baik materiil maupun imateriil bagi pihak yang dirugikan yang dalam konteks ini akibat penggunaan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini, yang hanya memberi ganti rugi atas tanah, bangunan dan tanaman, maka pemilik lahan dan sawah yang tertimbun telah mengalami kerugian lain seperti gagal panen, peluang dan kesempatan untuk memperoleh manfaat ekonomis dari hasil tanah, bangunan dan tanaman mereka yang tertimbun longsor sampah, di samping kerugian lain seperti pencemaran tanah, air dan udara serta unsur Sebab-Akibat (*causaliteit*) karena dengan penggunaan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini telah berakibat pada kerugian lain akibat dampak yang tidak dipenuhi ganti ruginya oleh Pemerintah Kota Bogor.

- 3) Gugatan *class action* atas *Pelanggaran Ketentuan Perundang-Undangan* yang berlaku yang dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai gugatan *class action* atas dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor yang dapat dibagi menjadi dua tuntutan yaitu :

- a) Gugatan *class action* atas dampak longsor sampah.

Gugatan ini dapat dilakukan oleh warga pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan ahli waris korban jiwa atas penanganan dampak longsor sampah oleh pengelola yang telah mengakibatkan hilangnya obyek tanah masyarakat sekitar dan 4 korban nyawa pemulung tewas tertimbun sampah menurut penulis telah dilakukan dengan cara melawan hukum yakni dengan sengaja menggunakan pola pengadaan tanah untuk ganti rugi atas dampak serta dalil *bencana alam/force majeure* yang tidak dapat diprediksi sebelumnya untuk penanganan masalah korban jiwa 4 pemulung yang tewas tertimbun longsor sampah agar terbebas dari tuntutan hukum baik karena faktor kelalaian maupun karena kesengajaan.

Padahal faktanya peristiwa longsor sampah tersebut adalah dampak dari pada pengelolaan TPA Galuga Bogor yang tidak sesuai dengan standar dan ketentuan perundang-undangan, karenanya harus dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dan pelanggaran ketentuan undang-undang yang dapat diancam dengan pidana kurungan dan denda sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 97, pasal 98, pasal 99 jo Pasal 112 jo Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Disamping tidak adanya manajemen pengelolaan tenaga kerja termasuk para pemulung yang bekerja bebas di dalam areal TPA Galuga Bogor tanpa alat bantu dan alat perlindungan kerja yang memadai sesuai ketentuan yang berlaku yang berakibat fatal dengan adanya korban jiwa.

- b) Gugatan *class action* atas dampak pencemaran lingkungan.

Sebaliknya terhadap masyarakat sekitar yang bukan pemegang hak atas tanah tetapi ikut terkena dampak pencemaran pengelolaan TPAS Galuga Bogor dapat juga melakukan gugatan *class*

action atas pencemaran lingkungan dengan berpedoman pada Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah jo Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup jo Peraturan Daerah Kota Bogor No.4 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; sesuai dengan azas *lex specialis derogat lege generalis* yang mana secara umum dapat menuntut kompensasi dan ganti rugi atas dampak pencemaran yang dapat meliputi relokasi; pemulihan lingkungan; biaya kesehatan dan pengobatan; dan atau kompensasi dalam bentuk lain sesuai dengan Pasal 35 dan pasal 36 Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah bahwa untuk penyelesaian sengketa persampahan di dalam pengadilan harus dilakukan melalui gugatan perbuatan melawan hukum.

c) Gugatan *class action* atas pelanggaran undang-undang.

Masyarakat sekitar yang terkena dampak pengelolaan dapat mengajukan gugatan *class action* kepada pemerintah Kota Bogor yang masih melakukan pembiaran pengelolaan TPAS Galuga Bogor dengan sistem *open dumping* yang mana jelas-jelas telah melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 40 yang secara tegas menyatakan bahwa pengelola sampah yang secara sengaja melawan hukum dan melakukan kegiatan pengelolaan sampah dengan tidak memperhatikan norma, standar, prosedur, atau kriteria yang mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, gangguan keamanan, pencemaran lingkungan, dan/atau perusakan lingkungan dan Pasal 44 yang memerintahkan bahwa pemerintah daerah harus membuat perencanaan penutupan tempat pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya undang-undang ini dan harus segera menutup tempat

pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak berlakunya undang-undang ini.

b. Perlindungan Hukum Akibat Pengadaan Tanah

Secara umum tujuan utama dari pada perlindungan hukum harus memenuhi unsur-unsur adanya perlindungan dari pemerintah kepada warganya, adanya jaminan kepastian hukum terkait dengan hak-hak warganegara, serta adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Untuk periode pasca longsor 2010 sampai sekarang, meskipun teknis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum TPA Galuga Bogor berjalan sesuai ketentuan, namun hal ini tidak dapat ditolerir secara hukum, karena obyek tanah yang dibebaskan dan diberi ganti rugi merupakan obyek tanah warga masyarakat yang sudah tertimbun dampak longsor sampah dan karenanya sesuai dengan azas *lex specialis derogat lege generalis* (peraturan khusus mengalihkan peraturan umum) maka harusnya berpedoman Undang Undang No.18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah pasal 25 menyangkut kompensasi yang harus diberikan kepada masyarakat atas dampak negatif yang ditimbulkan oleh pengelolaan TPA Galuga Bogor.

Warga masyarakat sekitar TPAS Galuga yang dirugikan akibat penggunaan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam penanganan dampak, dapat melakukan gugatan *class action* perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige-overheidsdaad*) oleh Pemerintah Kota Bogor, sesuai Pasal 1365 KUH Perdata karena penyimpangan penerapan hukum yang dilakukan dengan sadar dan sengaja oleh Pemerintah Kota/kabupaten Bogor yaitu menggunakan pola pengadaan tanah untuk pelaksanaan kompensasi dan ganti rugi atas dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor dengan tujuan menghindari tuntutan hukum warga yang terkena dampak.

Penggunaan pola pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam periode ini, hanya untuk menghindari tuntutan hukum dari masyarakat, serta penilaian pelanggaran hukum karena pengelola menyadari telah sengaja dan/atau lalai dalam pengelolaan TPAS Galuga, sehingga mengakibatkan dampak pencemaran lingkungan dan bisa dikenai sanksi pidana kurungan dan denda sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 97, Pasal 98, Pasal 99 jo Pasal 112 jo Undang-Undang No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Pasal 40.

Dari semua fakta ini tidak cukup kuat untuk membuat argumentasi bahwa kasus longsor sampah TPAS Galuga Bogor ini adalah termasuk di dalam faktor bencana alam/ *force majeure* yang tidak dapat diprediksi sebelumnya oleh pengelola/operator karena adanya pembiaran sistem resapan air yang buruk, menggunungnya tumpukan sampah yang dapat menghimpun gas methan yang besar dan tidak disalurkan serta kondisi pagar pembatas yang rapuh, padahal pengelola sudah sejak awal sangat mafhum akan keadaan TPAS Galuga Bogor yang menggunakan sistem open dumping sesungguhnya secara hukum sudah sangat memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrecht matige overheidsdaad*) baik karena kelalaian/ kesengajaan /kesalahan sebagaimana diatur di dalam KUH Perdata Pasal 1365: “ Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut “. serta pasal 1366 : “Setiap orang bertanggung jawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaian atau kesembroannya “ dan pasal 1367 :” Seseorang tidak hanya bertanggung jawab, atas kerugian yang disebabkan

perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya”.²⁴

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian tesis ini dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Masalah utama kasus ini adalah tidak adanya *perencanaan dan studi kelayakan yang baik* oleh Pemerintah Kota Bogor sebelum diadakan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan TPAS Galuga Bogor. Hal ini berakibat pada pengelolaan TPAS Galuga yang melanggar ketentuan perundang-undangan. Karena ingin menghindari tuntutan hukum maka Pemerintah Kota Bogor sengaja melakukan penyimpangan penerapan hukum dalam penanganan dampak dengan alasan *force majeure*.
2. Meskipun secara teknis yuridis, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum TPAS Galuga Bogor pada tahun 2010 dan 2012, dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku namun secara keseluruhan pelaksanaan penanganan dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor ini telah terjadi *Penyimpangan Penerapan Hukum Tentang Pengelolaan Sampah dan Penyimpangan Penanganan Dampak* yang bukan saja merupakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige-overheidsdaad*) tetapi juga merupakan *pelanggaran serius* terhadap berbagai ketentuan peraturan yang berlaku.
3. Warga masyarakat yang dirugikan akibat dampak pengelolaan TPAS Galuga Bogor baik dampak longsor sampah maupun dampak pencemaran

²⁴ KUH Perdata pasal 1365, pasal 1366 dan pasal 1367.

lingkungan dapat mengajukan gugatan *class action* sebagai upaya perlindungan hukum atas hak-haknya dengan cara :

- a. Mengajukan gugatan *class action* atas perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah Kota Bogor karena lalai dan atau tidak membuat rencana dan studi kelayakan yang baik sebelum melakukan pembebasan tanah warga dan/atau pembangunan TPAS Galuga Bogor.
- b. Mengajukan gugatan *class action* atas perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor karena telah melakukan penyimpangan penerapan hukum menggunakan pola pengadaan tanah untuk pelaksanaan ganti rugi atas dampak dalam proses ganti rugi atas dampak.
- c. Mengajukan gugatan *class action* atas Pelanggaran Ketentuan Perundang-Undangan yang berlaku oleh pengelola TPAS Galuga Bogor yang tidak lain adalah Pemerintah Kota Bogor sendiri.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan ini maka saran-saran yang dapat dilakukan ke depan antara lain sebagai berikut.

1. Menyangkut pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus selalu didahului dengan perencanaan

dan studi kelayakan yang memadai sebelum pelaksanaan dimulai sesuai dengan aturan yang berlaku dengan melibatkan sebanyak mungkin para *stakeholders*.

2. Masyarakat yang merasa dirugikan beserta para aktivis lingkungan hidup dan organisasi persampahan dapat mengajukan gugatan *class action* kepada Pemerintah Kota/Kabupaten Bogor yang dinilai telah melakukan perbuatan melawan hukum dan atau tindakan penyimpangan dan pelanggaran atas ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagai upaya perlindungan hukum atas hak-hak warga negara yang dirugikan oleh pembangunan demi kepentingan umum.
3. Dalam hal pengelolaan sampah, seyogyanya pemerintah Kota/Kabupaten Bogor lebih mengedepankan fungsi pemerintah dan birokrasi daerah sebagai *regulator, administrator, inisiator, koordinator fasilitator dan controlling*, termasuk penyediaan fasilitas pengelola sampah yang berteknologi modern. Sedangkan urusan teknis penanganan sampah dan pengelolaan akhir sampah sebaiknya membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau bekerja sama dengan pihak lain (swasta) yang khusus menangani operasional teknis penanganan sampah termasuk pengelolaan TPAS Galuga Bogor.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya kami sampaikan kepada Rektor dan Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Djuanda Bogor, Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Bogor, Kepala Desa Galuga Kecamatan Cibungbulang Kabupaten Bogor dan semua pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

Arif Zulkifli, *Dasar-Dasar Ilmu Lingkungan* Penerbit Salemba, Tehnika, Jakarta 2014

- Didi S.Damanhuri-Muhammad Findi, *Masalah dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, PT. Penerbit IPB Press, Bogor, 2014
- E.M. Lukman Hakim, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, AR-Ruzz Media Yogyakarta, 2011
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip- Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987
- Hadjon Philipus M, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to the Indonesian Administration Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Kelsen Hans, Penerj. Raisul Muttaqiem, *Teori Hukum Murni/ Pure Theory of Law*, Nusa Media Bandung, 2015.
- Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Property Bagi Asing (Dihubungkan dengan Hukum Pertanahan)*, PT.Alumni Bandung, 2011
- Maria S.W.Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas Jakarta 2009
- _____*Kebijakan Pertanahan Antara regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas Jakarta 2009
- Mudakir Iskandarsyah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara Jakarta, 2015
- Sudikno Mertokusumo. *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta 2014
- Widi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.