

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Negara Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak digaris katulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekwensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi. Salah satu bencana alam yang perlu mendapat perhatian adalah bencana alam banjir.

¹ Payaman Simanjuntak, *Pengantar Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, 1996, hlm.22

Dilakukannya penelitian ini dilatar belakangi oleh bencana alam yang terjadi di wilayah Kecamatan Sempol Kabupaten Bondowoso yakni Banjir bandang yang berasal dari pegunungan di sekitar kawasan tersebut, air yang meluap tidak bisa diserap secara penuh oleh tanah dan tumbuhan penyerap air yang lain dikarenakan daerah resapan air dan daya resap tanah terhadap air berkurang, hal ini disebabkan karena hutan heterogen yang ada dikawasan kecamatan Sempol Kabupaten Bondowoso dialih fungsikan menjadi lahan pertanian yang mana tanamannya tidak bersifat menyerap air secara optimal, dan ditambah pula dengan curah hujan yang sangat tinggi pada saat itu, intensitas hujan tinggi berlangsung selama hampir 2 hari 2 malam lamanya, dan hal tersebut diperparah oleh hutan yang berfungsi meresap air mulai dialih fungsikan, untuk perkebunan warga sekitar. Dari informasi yang dikumpulkan warga Kecamatan Sempol, Kabupaten Bondowoso tidak serta merta mengalihfungsikan hutan resapan air tersebut atau bisadisebut illegal logging atau perbuatan illegal.²

Karena warga sekitar telah mendapatkan izin dari Perhutani untuk membuka hutan dan menjadikannya lahan pertanian dengan sistem sewa bagi yang ingin membuka lahan dari hutan tersebut, dari pembahasan di atas kita dapat mengetahui bahwa pengetahuan masyarakat tentang dampak besar yang akan terjadi di kemudian hari masih lemah. Warga hanya melihat peluang usaha dan peluang pertanian yang sangat menjanjikan. Mereka pun dengan gembira menanam tanaman bernilai ekonomis tinggi seperti kentang dan kubis.

² Siti Romlah, *Peran Anggota LMDH AL-Barokah dalam Pelestarian Hutan di Desa Sempol Kabupaten Bondowoso*, Jurnal Lentera Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember 2019, hlm.2

Perlu diketahui bahwa mata pencaharian utama masyarakat Kecamatan Sempol dan Kabupaten Bondowoso adalah petani/pekebun yang menggantungkan hidupnya dari hasil berkebun. Melihat peluang yang dibuka oleh Perhutani, masyarakat tanpa berpikir panjang berbondong-bondong mendaftar untuk mendapatkan lahan yang diinginkan. Hal ini karena peluang mendapatkan keuntungan dari berkebun seperti di atas cukup untuk membiayai kehidupan masyarakat setempat, yang dapat dilihat secara langsung. Dari hasil wawancara dengan warga, diketahui bahwa dalam luasan lahan 1 hektar bisa menghasilkan omzet atau keuntungan bersih hampir 30 juta rupiah dalam waktu 4-6 bulan saja. Data ini diambil dan diwawancarai ketika harga komoditi yang ditanam oleh warga setempat masih dalam harga yang menguntungkan masyarakat, namun apabila kita melihat lebih dalam lagi peluang pebebasan lahan tersebut tidak akan disiasiakan oleh mayoritas masyarakat karena memang pada dasarnya hampir 80 persen warganya merupakan petani/pekebun.

Namun demikian, pemerintah terkait terkesan menutupi penyebab sebenarnya banjir tersebut dan mengatakan di media mana pun bahwa banjir terjadi akibat murni longsor yang menutupi aliran sungai dan membuat sungai meluap. Akan tetapi, apabila kita mundur ke 5-10 tahun ke belakang, tidak pernah terjadi bencana alam banjir yang mengakibatkan 3 desa utama menjadi korban. Banyak saksi yang melihat secara langsung bagaimana kerusakan hutan berlangsung, informasi ini dapat dihimpun dari beberapa warga yang aktivitasnya sering kali di hutan tersebut. Memang, 5 tahun belakangan terjadi pembukaan lahan secara besar-besaran untuk kepentingan perkebunan, terutama sayur kol dan

kentang, yang mana tanah tidak dapat menyerap air hujan dengan curah tinggi secara sempurna. Beberapa warga berpendapat bahwa seharusnya dijadikan perkebunan yang tanamannya memiliki batang dan akar yang kuat seperti tanaman kopi untuk membantu resapan air yang tetap optimal. Kita dapat mengetahui juga dari material banjir yang terbawa, yakni kebanyakan berisi material kayu besar, ranting pohon, dan lumpur.

Hal tersebut dapat diketahui bahwa betapa rusaknya ekosistem hutan di gunung sekitar Kecamatan Sempol, Kabupaten Bondowoso. Hal ini diperparah oleh kebakaran hutan yang terjadi di daerah tersebut. Dari latar belakang di atas, saya sebagai penulis skripsi ini akan membedah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yang mana pemerintah setempat lalai dalam pengelolaan dan penanggulangan lingkungan hidup yang menyebabkan bencana alam dan mengakibatkan kerugian materiil.

Di sini penulis akan mengkaji, meneliti dan membahas tentang bagaimana masyarakat mendapatkan rehabilitasi akibat bencana alam tersebut dan apakah hak gugat keperdataan masyarakat dapat diperjuangkan dalam kasus ini apabila tidak terjadi kesesuaian dengan hukum yang berlaku. Saya juga akan membandingkan UUPPLH tersebut dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, yang akan membahas tanaman apa saja dengan spesifikasi tertentu yang akan ditanam apabila memang ada pemanfaatan alih fungsi lahan untuk menunjang ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, saya akan mencari sebab pasti mengapa hal-hal di

atas dapat terjadi dan akan menentukan cara yang proporsional untuk memberikan saran agar hal tersebut tidak dapat terjadi kembali tanpa mengesampingkan kesejahteraan masyarakat yang sangat bergantung pada sektor perkebunan. Semaksimal mungkin kami akan memberikan cara penanggulangan masalah di atas dan cara untuk meningkatkan ekonomi masyarakat sekitar, yang dimulai dari mencari beberapa faktor yang dapat menghambat pelaksanaan dan pengimplementasian UUPPLH tersebut.

Hal tersebut sangat penting dilakukan karena pengelolaan lingkungan hidup di Kecamatan Sempol, Kabupaten Bondowoso, sangat vital mengingat warganya sangat bergantung dengan alam sesuai Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 32 Tahun 2009, yang mana pemerintah setempat lalai dalam pengelolaan dan penanggulangan lingkungan hidup yang menyebabkan bencana alam dan mengakibatkan kerugian materiil. Di sini saya akan membahas tentang bagaimana masyarakat mendapatkan rehabilitasi akibat bencana alam tersebut dan apakah hak gugat keperdataan masyarakat dapat diperjuangkan dalam kasus ini apabila tidak terjadi kesesuaian dengan hukum yang berlaku.

Partisipasi aktif masyarakat di bidang lingkungan hidup yang semakin berkembang ini, apabila ditangkap secara positif akan dapat membantu meringankan beban pemerintah, seperti memperbaiki perumusan kebijakan, memperluas alternatif perencanaan, pilihan investasi, keputusan manajemen dan penyelesaian sengketa. Peran masyarakat dapat pula membantu tugas pemerintah dalam perencanaan dan pengawasan di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Untuk mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup yang berwawasan lingkungan

dan berkelanjutan maka diperlukan suatu kebijakan dan penetapan program-program pengelolaan lingkungan hidup yang melibatkan dan demi kesejahteraan masyarakat.³

Prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup dalam retorika hukum nasional Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (2) adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Pemerintah perlu lebih konsisten dalam menerapkan regulasi yang efektif, dan keterbatasan pengawasan pemerintah untuk diperankan sebagai instrumen utama pengelolaan lingkungan hidup sejauh ini tidak pernah diwacanakan di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Nomor 32 Tahun 2009, masyarakat dapat menggugat ke pengadilan yang disebut juga sebagai *class action* (gugatan kelompok), yang mana masyarakat berhak mengajukan gugatan sebagaimana Pasal 91 UUPPLH yang berbunyi: "Hak Gugat Masyarakat Pasal 91 (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. (2) Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan

³ Otto Soemarwoto, *Analisis Dampak Lingkungan* (Gadjah Mada University Press, 1989), https://www.google.co.id/books/edition/Analisis_dampak_lingkungan/tmcsAAAAMAAJ?hl=id&gbpv=0&bsq=perli ndungan dan pengelolaan alam

anggota kelompoknya. (3) Ketentuan mengenai hak gugat masyarakat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan yang sudah diuraikan tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang dimungkinkannya suatu gugatan perwakilan kelompok dengan adanya bencana alam banjir tersebut khususnya di wilayah Kecamatan Ijen, Kabupaten Bondowoso dengan judul penelitian : "Analisis Yuridis Gugatan Perwakilan Kelompok Oleh Masyarakat Terhadap Kerugian Yang Disebabkan Adanya Banjir di Wilayah Kecamatan Ijen Kabupaten Bondowoso"

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yaitu : Bagaimana implementasi hak gugatan perwakilan kelompok oleh masyarakat Kecamatan Sempol Kabupaten Bondowoso atas terjadinya bencana banjir bandang berdasarkan ketentuan Pasal 91 Undang Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian, dalam hal ini adalah untuk mengetahui dan memahami tentang implementasi implementasi hak gugatan perwakilan kelompok oleh masyarakat Kecamatan Sempol Kabupaten Bondowoso atas terjadinya bencana banjir bandang berdasarkan ketentuan Pasal 91 Undang Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian dalam penulisan hukum ini, nantinya diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, antara lain adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum perdata dan hukum lingkungan yang menganalisis mengenai implementasi hak gugatan perwakilan kelompok oleh masyarakat Kecamatan Sempol Kabupaten Bondowoso atas terjadinya bencana banjir bandang berdasarkan ketentuan Pasal 91 Undang Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Secara Praktis dapat bermanfaat bagi masyarakat luar sebagai sumber bacaan dan dapat memberikan pemahaman lebih tentang hukum perdata dan hukum lingkungan hidup serta hukum pemerintahan daerah.
3. Bagi penulis, dengan penelitian ini dapat melatih diri dalam rangka melakukan penelitian dan dapat memperoleh pengalaman dalam memperluas wacana pengetahuan, khususnya di bidang hukum pemerintahan daerah terkait tanggung gugat pemerintah daerah atas terjadinya banjir.
4. Bagi almamater, merupakan salah satu bentuk pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma Penelitian, selanjutnya penulisan ini berguna menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk perkembangan ilmu hukum di lingkungan Universitas Muhammadiyah Jember.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam mengadakan penelitian harus dipergunakan metode yang tepat karena hal tersebut merupakan

pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian.⁴ Adapun metode yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1.5.1 Pendekatan Masalah

Pada penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu :

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ⁵
- 2) Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁶

⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.194

⁵ *Ibid*, hlm.93

⁶ *Ibid*, hlm.138

1.5.2 Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu :

- 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
 - c) Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
 - d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

- e) Undang Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - f) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Perencanaan Kehutanan
 - h) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Gugatan Perwakilan Kelompok
- 2) Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di Indonesia. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁷ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.
- 3) Bahan Non Hukum, Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁸

⁷ Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.164

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini menggunakan pengumpulan data normatif yang bersumber dari bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu penulis melakukan bahan-bahan hukum dari berbagai Peraturan Perundang-undangan, buku, artikel, jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian pakar hukum, serta melakukan penelusuran internet yang berkaitan dengan permasalahan diatas, kemudian menganalisis dan dituangkan dengan cara menggunakan kalimat sehingga pembaca lebih mudah untuk memahami penelitian ini.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Metode analisis yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.⁹ Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;

⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988, hlm.16

- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam argumentasi menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁰

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Ilmu hukum sebagai ilmu terapan, menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Lok.Cit.*, hlm.171