

**PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP SEBAGAI
PERWUJUDAN PELAYANAN PUBLIK OLEH
PEMERINTAH DAERAH KOTA MANADO¹
Oleh : Donna O. Setiabudhi²**

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Manusia dan makhluk hidup lainnya tidak berdiri sendiri dalam proses kehidupan. Manusia dan makhluk lainnya saling berinteraksi karena memiliki keterkaitan dan saling membutuhkan antara satu dengan yang lainnya. Interaksi dan ketergantungan ini merupakan tatanan ekosistem yang di dalamnya mengandung esensi penting lingkungan hidup sebagai satu kesatuan sehingga tidak dapat dibicarakan secara parsial atau dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup merupakan kesatuan yang holistik dan mempunyai sistem yang teratur dengan mendudukan semua unsur di dalamnya secara setara. Lingkungan hidup memiliki dimensi berupa kehidupan yang terdiri dari kehidupan masa lampau, kehidupan masa kini, dan kehidupan masa yang akan datang.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-2, Pasal 28 H ayat (1) menyebutkan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Pasal 28 H ayat (1) mengisyaratkan bahwa hak hidup layak dan bersih tidak hanya merujuk pada fisik lingkungan hidup, lebih dari itu, hak hidup layak dan bersih merupakan esensi dan eksistensi manusia untuk dijamin agar terpenuhinya hak hidup manusia. Hak atas Lingkungan (HAL) dalam hukum nasional, secara tegas antara lain telah dicantumkan dalam Pasal 65 ayat (1) sampai ayat (5) Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menegaskan bahwa :

- (1) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.
- (2) Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses

informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

- (3) Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.
- (4) Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Secara umum, ketentuan tersebut memperlihatkan betapa penting komponen lingkungan hidup dalam menunjang dan memenuhi hak hidup manusia. Hak atas lingkungan merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun, di samping itu, tidak diperbolehkan adanya jenis-jenis diskriminasi apapun dalam penghormatan HAM. Kerusakan lingkungan hidup harus dicegah melalui pengelolaan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup secara baik, karena tanpa hal tersebut maka akan mengancam eksistensi kehidupan umat manusia dan masa depan bumi secara keseluruhan. Ketimpangan ekologi tersebut telah nyata secara faktual terjadi di depan mata. Dengan demikian tanggung jawab manusia dalam konteks global (internasional), regional, nasional termasuk di daerah, menjadi signifikan untuk dikaji dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup tersebut.

Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif namun lingkungan hidup yang berkaitan dengan pengelolaan harus jelas batas wilayah wewenang pengelolaannya. Secara hukum, lingkungan hidup Indonesia meliputi ruang dan tempat di negara Republik Indonesia guna melaksanakan kedaulatan dan hak-hak di atas yurisdiksinya. Pengelolaan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup saat ini terkait pula dengan pelaksanaan otonomi daerah yang telah digulirkan sejak tahun 1999. Otonomi daerah merupakan pelaksanaan amanah dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dan telah

¹ Artikel.

² Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi.

menjadi isu pemerintahan sejak awal kemerdekaan. Salah satu tingkatan pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah pemerintah provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyebutkan beberapa kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan lingkungan hidup yaitu :

- a) menetapkan kebijakan tingkat provinsi;
- b) menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi;
- c) menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi;
- d) menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai AMDAL dan UKL-UPL;
- e) menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi;
- f) mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- g) mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota;
- h) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan
- i) kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;
- j) melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- k) mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- l) mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian
- m) perselisihan antarkabupaten/antarkota serta penyelesaian sengketa;
- n) melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan melaksanakan standar pelayanan minimal;
- o) menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan;
- p) masyarakat hukum adat, kearifan lokal,

- dan hak masyarakat hukum ;
- q) adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;
- r) mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;
- s) mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
- t) memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
- u) menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi; dan melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

Kerusakan lingkungan hidup harus dicegah melalui pengelolaan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup secara baik, karena tanpa hal tersebut maka akan mengancam eksistensi kehidupan umat manusia dan masa depan bumi secara keseluruhan. Ketimpangan ekologi tersebut telah nyata secara faktual terjadi di depan mata dan berakibat pada terjadinya bencana alam yang menimbulkan dampak yang sangat buruk bagi masyarakat. Salah satu contohnya adalah banjir yang telah beberapa kali terjadi di Kota Manado . Pada tahun 1996 banjir terjadi pada saat tinggi muka air mencapai $\pm 2,04$ meter di atas permukaan air laut, pada tahun 2000, banjir yang tergolong ekstrim terjadi di Kota Manado dengan luas genangan mencapai ± 761 ha dengan tinggi genangan mencapai 2,5 meter, pada tahun 2005 banjir kembali melanda kota Manado, kemudian tahun 2006 banjir di kota Manado menyebabkan kerugian sekiraat 100 milyar 1.526 rumah tergenang air, 139 rumah rusak berat, 31 rumah hanyut dan 40 rumah rusak ringan, tahun 2007 banjir di kota Manado terjadi meskipun tidak menimbulkan kerugian dan korban yang besar dan baru-baru ini, banjir yang sangat besar kembali melanda kota Manado dengan kerugian yang jauh lebih besar yakni 1,8 triliun rupiah dan korban yang lebih banyak. Banjir ini terjadi setelah hujan terus menerus yang menyebabkan empat sungai besar yang melintasi Manado meluap sedangkan airnya menerjang kota/kabupaten di sekitar daerah itu.³

Pada dasarnya banjir itu disebabkan oleh

³ http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_Manado_2014

luapan aliran air yang terjadi pada saluran atau sungai. Bisa terjadi dimana saja, ditempat yang tinggi maupun tempat yg rendah. Pada saat air jatuh kepermukaan bumi dalam bentuk hujan, maka air itu akan mengalir ketempat yang lebih rendah melalui saluran-saluran atau sugai-sungai dalam bentuk aliran permukaan sebagian akan masuk / meresap kedalam tanah dan sebagiannya lagi akan menguap ke udara. Dataran banjir merupakan daerah yang terbentuk akibat dari sedimentasi banjir. Saat banjir terjadi, tidak hanya air yang di bawa tapi juga tanah-tanah yang berasal dari hilir aliran sungai. Dataran banjir biasanya terbentuk di daerah pertemuan-pertemuan sungai. Ada dua faktor perubahan kenapa banjir terjadi. Pertama itu perubahan lingkungan di mana didalamnya ada perubahan iklim, perubahan geomorfologi, perubahan geologi dan perubahan tata ruang dan kedua adalah faktor dari masyarakat sendiri antara lain Illegal Logging (Penebangan hutan liar), bertumpuknya sampah pada saluran air, sehingga terjadi penyumbatan pada saluran air, kurangnya kesadaran masyarakat untuk melakukan penanaman kembali pada daerah / hutan hutan yang baru di tebangi, tidak adanya lagi tanah resapan untuk digunakan air sebagai tempat baginya beristirahat dikala hujan turun. tidak ada lagi lahan hijau sebagai tempat resapan air tanah. akibatnya, ketika hujan tiba, tanah menjadi tergerus oleh air dan kemudian air terus meluncur tanpa adanya penghalang alami yang kemudian menyebabkan banjir. dan masih banyak lagi penyebab-penyebab banjir yang lainnya⁴

Masalah-masalah di atas hanya sebahagian kecil dari masalah tanah yang terjadi di provinsi Sulawesi Utara terkait dengan lingkungan hidup. Hal ini kemudian menimbulkan wacana tiap kabupaten/kota untuk menyusun Peraturan Daerah mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Keberadaan Perda-perda lingkungan hidup tersebut merupakan wacana positif namun membutuhkan pengkajian yang sangat mendalam terkait dengan kemungkinan terjadinya masalah antara kabupaten/kota khususnya daerah-daerah berbatasan mengingat secara administrasi setiap wilayah

⁴ http://keripiklame.blogspot.com/2013/04/banjir-dan-tanah-longsor-akibat_8703.html

memiliki batas namun secara ekosistem, batas tersebut tidak pernah ada sehingga peran pemerintah provinsi dalam hal sangat urgen dikaji khususnya dalam upaya menciptakan suatu pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu di provinsi Sulawesi Utara.

2. Permasalahan Penelitian

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah upaya-upaya ideal yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam menentukan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu?

3. Tujuan Khusus Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui upaya-upaya ideal yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam menentukan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu.

B. Pembahasan

1. Konsepsi tentang Lingkungan Hidup

Istilah lingkungan dan lingkungan hidup atau lingkungan hidup manusia sebagai terjemahan dari bahasa Inggris *environment* and *human environment*, seringkali digunakan secara silih berganti dalam pengertian yang sama.⁵ Secara teoritis ruang yang membatasi lingkungan tidak terbatas luasnya sebab per definisi lingkungan hidup dalam arti luas ini dapat diartikan juga meliputi sistem solar ruang angkasa.⁶ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 merumuskan bahwa “ekosistem adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup”. Leden Marpaung⁷ menyatakan bahwa makna kata “Sistem” dalam istilah ekosistem memperlihatkan “kesatuan” atau “keterpaduan” yang utuh, yang dapat terdiri

⁵. R.M. Gatot P Soemartono. 1996. Hukum Lingkungan Indonesia. Penerbit Sinar Grafika : Jakarta.. Halaman 33

⁶.Rahmat Bowo Suhartio.2001. Perlindungan Hak Dunia Ketiga atas Sumberdaya Alam. PT. Tiara Wacana : Yogyakarta. Halaman 32

⁷.Leden Marpaung. 1997. Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Masalah Prevalensinya. Sinar Grafika : Jakarta. Halaman 32.

dari subsistem yang saling terkait, saling mempengaruhi dan saling ketergantungan. Otto Sumarwoto yang mengemukakan bahwa lingkungan hidup manusia adalah jumlah semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita.⁸ Siti Sundari Rangkuti mengemukakan bahwa batasan lingkungan berdasarkan isinya untuk kepentingan praktis atau kebutuhan analisis dibatasi hingga lingkungan dalam arti biosphere saja, yaitu permukaan bumi, air, dan atmosfer tempat terdapat jasad hidup. Batasan lingkungan hidup dalam arti ini adalah semua benda, daya, kehidupan, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah lakunya yang terdapat dalam suatu ruang, yang mempengaruhi kelangsungan dan kesejahteraan manusia serta jasad-jasad hidup lainnya. Dari pengertian ini maka tingkah laku manusia pun merupakan bagian dari lingkungan. Dalam pengertian ini, istilah lingkungan hidup diartikan luas, yaitu meliputi tidak saja lingkungan fisik dan biologi, melainkan juga lingkungan ekonomi, sosial, dan budaya.⁹

2. Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup membutuhkan pengelolaan dan perlindungan sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 yang menjelaskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup 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.

Konsep fundamental pengelolaan lingkungan hidup menurut Suparto Wijoyo adalah pertanggungjawaban, penghargaan, kemitraan dan solidaritas. Dikemukakan pula bahwa pengelolaan lingkungan hidup

mensyaratkan pengetahuan kasuistik maupun universal, penegakan hukum yang efektif dan kultur kelembagaan yang kondusif bagi tatanan eco-society¹⁰.

Dalam Pasal 2 Undang-undang No. 32 Tahun 2009 asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menjadi lebih luas dibandingkan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 yaitu asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas keserasian dan keseimbangan, asas keterpaduan, asas manfaat, asas kehati-hatian, asas keadilan, asas ekoregion, asas keanekaragaman hayati, asas pencemar membayar, asas partisipatif, asas kearifan lokal, asas tata kelola pemerintahan yang baik, asas otonomi daerah.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pengelolaan, pelestarian dan perlindungan lingkungan hidup mencakup pula penegakan hukum tindakan-tindakan yang menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan.

3. Analisis Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kota Manado

Kota Manado merupakan pengembangan dari sebuah negeri yang bernama Pogidon. Kota Manado diperkirakan telah dikenal sejak abad ke-16. Menurut sejarah, pada abad itu jugalah Kota Manado telah didatangi oleh orang-orang dari luar negeri. Nama "Manado" daratan mulai digunakan pada tahun 1623 menggantikan nama "Pogidon" atau "Wenang". Kata Manado sendiri merupakan nama pulau disebelah pulau Bunaken, kata ini berasal dari bahasa daerah Minahasa yaitu *Mana rou* atau *Mana dou* yang dalam bahasa Indonesia berarti "di jauh". Pada tahun itu juga, tanah Minahasa-Manado mulai dikenal dan populer di antara orang-orang Eropa dengan hasil buminya. Hal tersebut tercatat dalam dokumen-dokumen sejarah. Keberadaan kota Manado dimulai dari adanya *besluit* Gubernur Jenderal Hindia Belanda tanggal 1 Juli 1919. Dengan *besluit* itu, *Gewest Manado* ditetapkan sebagai *Staatsgemeente* yang kemudian dilengkapi dengan alat-alatnya antara lain Dewan *gemeente* atau *Gemeente Raad* yang dikepalai oleh seorang Walikota (*Burgemeester*). Pada tahun 1951, *Gemeente*

⁸. Otto Soemarwoto. 2001. Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup Pembangunan. Gadjah Mada University Press : Yogyakarta. Halaman 1

⁹. Siti Sundari Rangkuti. 1996. Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional. Airlangga University Press : Surabaya. Halaman 111

¹⁰. Suparto Wijoyo. 2005. Sketsa Lingkungan dan Wajah Hukumnya, Airlangga University Press : Surabaya. Halaman 48 dan Halaman 60.

Manado menjadi Daerah Bagian Kota Manado dari Minahasa sesuai Surat Keputusan Gubernur Sulawesi tanggal 3 Mei 1951 Nomor 223. Tanggal 17 April 1951, terbentuklah Dewan Perwakilan Periode 1951-1953 berdasarkan Keputusan Gubernur Sulawesi Nomor 14. Pada 1953 Daerah Bagian Kota Manado berubah statusnya menjadi Daerah Kota Manado sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1953 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 15/1954. Tahun 1957, Manado menjadi Kotapraja sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Tahun 1959, Kotapraja Manado ditetapkan sebagai Daerah Tingkat II sesuai Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959. Tahun 1965, Kotapraja Manado berubah status menjadi Kotamadya Manado yang dipimpin oleh Walikotamadya Manado KDH Tingkat II Manado sesuai Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

¹¹

Kota Manado terletak di ujung jazirah utara pulau Sulawesi, pada posisi geografis 124°40' - 124°50' BT dan 1°30' - 1°40' LU. Iklim di kota ini adalah iklim tropis dengan suhu rata-rata 24° - 27° C. Curah hujan rata-rata 3.187 mm/tahun dengan iklim terkering di sekitar bulan Agustus dan terbasah pada bulan Januari. Intensitas penyinaran matahari rata-rata 53% dan kelembaban nisbi ±84 %. Luas wilayah daratan adalah 15.726 hektar. Manado juga merupakan kota pantai yang memiliki garis pantai sepanjang 18,7 kilometer. Kota ini juga dikelilingi oleh perbukitan dan barisan pegunungan. Wilayah daratannya didominasi oleh kawasan berbukit dengan sebagian dataran rendah di daerah pantai. Interval ketinggian dataran antara 0-40% dengan puncak tertinggi di gunung Tumpa.¹²

Wilayah perairan Kota Manado meliputi pulau Bunaken, pulau Siladen dan pulau Manado Tua. Pulau Bunaken dan Siladen memiliki topografi yang bergelombang dengan puncak setinggi 200 meter. Sedangkan pulau Manado Tua adalah pulau gunung dengan ketinggian ± 750 meter. Sementara itu perairan teluk Manado memiliki kedalaman 2-5 meter di pesisir pantai sampai 2.000 meter pada garis

batas pertemuan pesisir dasar lereng benua. Kedalaman ini menjadi semacam penghalang sehingga sampai saat ini intensitas kerusakan Taman Nasional Bunaken relatif rendah. Jarak dari Manado ke Tondano adalah 28 km, ke Bitung 45 km dan ke Amurang 58 km. Batas wilayah Kota Manado adalah sebagai berikut:¹³

Sebelah Utara berbatasan dengan Minahasa Utara dan Selat Mentarge

Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Minahasa

Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Minahasa

Sebelah Barat berbatasan dengan Teluk Manado

Bahasa digunakan sebagai bahasa sehari-hari di Manado dan wilayah sekitarnya disebut bahasa Melayu Manado (Bahasa Manado). Bahasa Manado menyerupai bahasa Indonesia tetapi dengan logat yang khas. Beberapa kata dalam dialek Manado berasal dari bahasa Belanda, bahasa Portugis dan bahasa asing lainnya.

Secara umum kehidupan di Kota Manado sama dengan kota-kota besar lainnya di Indonesia. Pusat kota terdapat di Jalan Sam Ratulangi yang banyak dibangun pusat-pusat pembelanjaan yang terletak di sepanjang jalur utara-selatan yang juga dikenal dengan tempat yang memiliki restoran-restoran terkenal di Manado. Akhir-akhir ini Manado terkenal dengan makin menjamurnya mall-mall dan restoran-restoran yang dibangun di sepanjang pantai yang memanfaatkan pemandangannya yang indah di saat menjelang matahari terbenam. Sebagai kota terbesar di wilayah ini, Manado merupakan tempat pariwisata yang penting bagi pengunjung. Ekowisata merupakan atraksi terbesar Manado. Selam Scuba dan snorkelling di pulau Bunaken juga merupakan atraksi populer. Dalam kurun waktu dua dekade terakhir, kegiatan pariwisata dengan pesat tumbuh menjadi salah satu andalan perekonomian kota.

Pembangunan kota Manado saat ini ditandai dengan adanya pusat-pusat bisnis dengan dampak positif dan negatif antara lain :

- prestise wilayah tersebut makin meningkat
- dengan adanya pusat-pusat bisnis ini dapat

¹¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_Manado_2014

¹² http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_Manado_2014

¹³ http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_Manado_2014

menyebarkan penduduk kota Manado. Penduduk kota ini tidak lagi menumpuk di satu titik seperti di pasar 45, tetapi tersebar di beberapa wilayah kecamatan di kota Manado.

- Perairan Pantai Teluk Manado pun ikut berubah dari ekosistem perairan menjadi ekosistem daratan.
- reklamasi pinggir pantai semakin indah dan layak serta tidak lagi menjadi tempat pembuangan sampah-sampah. Pembangunan Kota Manado yang semakin megah menjadi suatu pemandangan yang sangat menarik namun satu hal yang perlu diingat bahwa tidak semua strata masyarakat yang hidup di kota Manado ini dapat menikmati semua itu dengan baik, karena sebagian fasilitas hanya akan menjangkau strata masyarakat menengah ke atas.
- pembangunan fisik kota Manado pun masih menyisakan keraguan mengenai akibatnya bagi lingkungan hidup. Slogan membawa kota Manado dan masyarakatnya sehat jasmani dan rohani dan meningkatkan derajat kualitas hidup semakin jauh saja jaraknya. Buktinya, pembangunan demi pembangunan fisik yang terjadi di kota ini tidak selaras dengan rencana tata ruang kota Manado yang sudah ditetapkan dan dirancang guna untuk kesejahteraan manusia. Bukti nyatanya, pembangunan-pembangunan fisik bangunan yang sengaja dibangun di atas kawasan yang rawan yang semestinya dilindungi, seperti kawasan sempadan sungai. Pembangunan fisik bangunan yang sengaja dibangun dan memusnahkan sumber daya alam seperti sungai-sungai di kota Manado. Pembangunan yang sengaja merubah garis-garis pantai, seolah tidak ada model lain lagi bagi pemrakarsa pembangunan untuk bersahabat dengan alam tempat mereka berusaha.
- Pemaksaan lahan tanah untuk menjorok ke laut, yang hanya semata-mata menambah lantai-lantai bangunan yang bisa disewakan untuk dijadikan uang tanpa mempedulikan bahwa hal ini akan merusak alamnya.
- Banyak lahan yang tertutup atap dan atau beton untuk wisata sekaligus membuat

pusat bisnis baru yang masuk dalam peruntukkan kawasan komersil. Arti semua itu adalah merubah peruntukkan ruang dari kawasan wisata menjadi kawasan komersil. Kawasan yang rentan ini telah dihuni oleh bangunan-bangunan yang mempunyai kegiatan-kegiatan yang akan mempengaruhi bahkan merusak sumberdaya alam di wilayah tersebut

Dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 28 Piagam Hak Asasi Manusia (termuat dalam TAP MPR-RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia) disebutkan bahwa "hak atas lingkungan (hidup) yang baik dan sehat merupakan hak fundamental konstitusional"¹⁴ Tindak lanjut dari hak fundamental konstitusional tersebut pada pokok-pokoknya telah dituangkan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2009 yang merupakan *umbrella provision* terhadap semua bentuk peraturan-peraturan mengenai masalah dibidang lingkungan hidup. Pengelolaan lingkungan hidup memiliki beberapa instrumen yang sangat penting dalam upaya pencapaian tujuan pengelolaan lingkungan hidup antara lain akan dibahas di bawah ini :

a) Kelembagaan

Beberapa pasal dalam UU PPLH yang terkait dengan kelembagaan adalah :

- a. Pasal 12 UU PPLH merumuskan *general guideline*:
 - (3) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh:
 - a. Menteri untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup nasional dan pulau/kepulauan;
 - b. gubernur untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup provinsi dan ekoregion lintas kabupaten/kota; atau bupati/walikota untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup kabupaten/kota dan ekoregion di wilayah kabupaten/kota.
 - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.

¹⁴ Suparto Wijoyo. 2009. Konstitusionalitas Hak atas Lingkungan. Airlangga Press : Surabaya. Halaman 2

b. Pasal 13 UU PPLH menggariskan:

- (3) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing.

c. Pasal 71 UU PPLH menggariskan

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (3) Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

d. Pasal 72 UU PPLH menggariskan

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

e. Pasal 73 UU PPLH menggariskan :

Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika Pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

f. Pasal 76 UU PPLH menggariskan :

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.
- (2) Sanksi administratif terdiri atas:
 - a. teguran tertulis;
 - b. paksaan pemerintah;
 - c. pembekuan izin lingkungan; atau
 - d. pencabutan izin lingkungan.

g. Pasal 82 UU PPLH menggariskan :

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.
- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Berdasarkan ketentuan UU PPLH dapat dikatakan bahwa UU PPLH mengamanatkan akan terjadinya "*pelimpahan*" wewenang, "*pengikutsertaan*" peran pemerintah daerah dan "*penyerahan urusan*" pengelolaan lingkungan kepada pemerintah daerah dari pemerintah pusat. Pelimpahan, pengikutsertaan dan penyerahan urusan mengenai pengelolaan lingkungan itu masih harus diatur dengan peraturan perundang-undangan, terutama yang berderajat Peraturan Pemerintah. UU PPLH juga memberikan suatu pengaturan tentang upaya penyerahan urusan pengelolaan lingkungan menjadi urusan rumah tangga (otonomi) Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP).

b) Perizinan Lingkungan.

G.H. Addink¹⁵ mengemukakan bahwa perizinan merupakan suatu instrument hukum dari kebijakan pengelolaan lingkungan hidup. Perizinan lingkungan merupakan bagian "*legal instruments of environmental policy*" di samping: "*environmental planning*" dan "*environmental quality standards*". Pemerintah mempergunakan perizinan (lingkungan) sebagai instrumen yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga negara.

Perizinan lingkungan merupakan "*legal means*" yang digunakan oleh "*bestuursorganen*" dalam mengendalikan tingkah laku para warga dalam pengelolaan lingkungan. Perizinan menegaskan terdapatnya persetujuan dari penguasa yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam keadaan tertentu membolehkan terjadinya penyimpangan terhadap ketentuan larangan. Melalui perizinan penguasa memperkenankan pemegang izin melakukan tindakan spesifik yang sebenarnya dilarang. Memberikan izin berarti memperkenankan dilakukannya kegiatan yang semestinya dilarang. Esensialitas perizinan terletak pada diperkenankannya kegiatan yang pada hakikatnya dilarang sesuai dengan makna substantif perizinan: "perkenan dari suatu larangan".¹⁶ Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin Usaha dan/atau Kegiatan.(PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan).

Penerbitan perizinan lingkungan dituangkan dalam bentuk keputusan administratif organ pemerintahan yang tertulis dan bersifat sepihak serta diberikan atas dasar wewenang hukum publik (hukum tata negara maupun hukum administrasi) yang di Indonesia dikenal dengan nama Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun

1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara¹⁷ Keputusan tentang perizinan lingkungan menciptakan keadaan faktual (konkret), individual, final serta hubungan hukum. Perizinan (lingkungan) bermuatan status hukum (bersifat konstitutif: menetapkan hak dan kewajiban melalui ketentuan hukum) bagi pemegang izin. Penerbitan perizinan yang keliru atau tidak cermat serta tidak memperhitungkan dan mempertimbangkan kepentingan lingkungan (udara) akan mengakibatkan terganggunya keseimbangan ekologis yang sulit dipulihkan

Perizinan lingkungan merupakan contoh yang representatif tentang kebersamaan fungsi instrumental dan fungsi normatif hukum lingkungan. Segi instrumental dari perizinan lingkungan mencakup kebijaksanaan lingkungan yang dilaksanakan dengan peran serta masyarakat. Perizinan lingkungan diterima sebagai alat untuk menstimulasi perilaku yang kondusif bagi perlindungan lingkungan atau untuk mencegah perilaku yang tidak dikehendaki. Sisi normatif perizinan lingkungan tampak terlihat pada formulasi hukum yang menentukan perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan untuk dirangkum dalam totalitas perizinan lingkungan. Kaidah hukum lingkungan menjadi *kohesif* dan memperoleh isi yang tepat dalam pemberian izin lingkungan yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan di bidang perizinan lingkungan¹⁸

Jadi, perizinan lingkungan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi rakyat agar mau dan mampu mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan. Hal ini berarti bahwa perizinan lingkungan diorientasikan untuk memberikan perlindungan lingkungan akibat dari berbagai kegiatan.

¹⁵ G.H. Addink. 1999. Ministry of Housing, Spatial Planning and The environmental, National Policy of The Netherlands : an Intruduction. The Hague. Halaman 14

¹⁶ Suparto Wijoyo. 2001. Perizinan Lingkungan di Indonesia. (Izin HO, Izin Usaha Industri, dan Izin Pembuangan Limbah Cair). Ishlah No. 1 tahun III, Maret 2001. Halaman 11

¹⁷ Sjahran Basjah dalam Suparto Wijoyo. 2005. Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara). Airlangga University Press : Surabaya.. Halaman 231

¹⁸ Th G. Drupsteen and L. Woltgens dalam ibid. Halaman 232

Uraian di atas menunjukkan bahwa perizinan lingkungan dimaksudkan untuk mengkualifikasi "semua jenis izin mengenai kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan" yang memiliki fungsi utama: "sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan. Perizinan lingkungan pun dapat dideskripsikan sebagai kerangka hukum yang *memperkenankan suatu larangan* dan menjadi sarana yuridis administratif untuk mencegah dan menanggulangi (pengendalian).

c). Aparat Penegak Hukum

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparat dan kepatuhan warga masyarakat terhadap keberlakuan peraturan perundang-undangan (lingkungan hidup) yang meliputi tiga bidang hukum: administrasi, pidana, dan perdata.¹⁹ Penegakan hukum lingkungan hidup secara sederhana dapat dikaji dari segi: peraturan perundang-undangan, aparatur penegak hukum, dan kesadaran masyarakat yang terkena pengaturan (hukum). Lemahnya perangkat hukum (peraturan perundang-undangan) lingkungan terprediksi mempengaruhi efektivitas penegakan hukum (lingkungan). Terhadap perkataan "*penegak hukum*", Soerjono Soekanto²⁰ berpendapat dalam catatan berikut:

Ruang lingkup dari istilah "penegak hukum" adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Di dalam tulisan ini, maka yang dimaksudkan dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup "law enforcement", akan tetapi juga "*peace maintenance*", kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan.

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa aparatur penegak hukum pada umumnya dikualifikasi terdiri atas pejabat penyelenggara dari institusi: kehakiman (hakim maupun pegawai lembaga pemasyarakatan), kejaksaan

(jaksa atau penuntut umum), kepolisian (polisi), dan kepengacaraan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan antara lain diatur dengan peraturan daerah dan penegakan peraturan daerah dilaksanakan oleh aparat penegak antara lain Satuan Polisi Pamong Praja serta Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

d). Partisipasi Masyarakat

Peran dan partisipasi masyarakat dalam berbagai sektor publik telah banyak diakomodir dalam berbagai kebijakan publik di negeri ini. Sejak pengakuan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik diakomodir dalam Pasal 53 UU No. 10 tahun 2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, maka banyak UU yang lahir setelah itu yang memuat klausul khusus yang mengatur ihwal partisipasi masyarakat, termasuk UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Berdasarkan sifatnya, peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berkaitan dengan lingkungan dibedakan menjadi dua yaitu konsultatif dan kemitraan. Pola partisipatif yang bersifat konsultatif ini biasanya dimanfaatkan oleh pengambilan kebijakan sebagai suatu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat (*public support*). Dalam pendekatan yang bersifat konsultatif ini meskipun anggota masyarakat yang berkepentingan mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan hak untuk diberitahu, tetapi keputusan akhir tetap ada ditangan kelompok pembuat keputusan tersebut (pemrakarsa). Pendapat masyarakat di sini bukanlah merupakan faktor penentu dalam pengambilan keputusan, selain sebagai strategi memperoleh dukungan dan legitimasi publik.

Dalam perlindungan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Bentuk-bentuk peran berupa pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan serta keikutsertaan dalam melakukan tindakan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup.

¹⁹ Siti Sundari Rangkuti. 2000. Op cit. Halaman 208

²⁰ ibid

Keseimbangan lingkungan hidup (sosial, buatan dan alam) menjadi syarat utama bagi suatu wadah atau ruang agar menjadi berkelanjutan dan manusiawi. Secara konkrit kelayakan inilah yang menjadi parameter yang menentukan kelangsungan hidup suatu wilayah. Aspek ekonomi, di mana kajian ekonomi yang memperhatikan kelangsungan siklus-siklus ekonomi. Kajian ekonomi dilakukan agar pembiayaan terhadap pembangunan terus terjadi (kontinu). Aspek teknis, aspek yang mengkaji tentang kekuatan dan keberlangsungan bangunan itu tegak berdiri.

Pembangunan di Kota Manado yang semakin cepat semakin melalui pembangunan fisik setiap detik, setiap jam dan setiap hari dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat namun realitas menunjukkan bahwa pembangunan tersebut blum sepenuhnya mendukung pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup. Sebagai contoh Pembangunan-pembangunan fisik seperti pembangunan rumah toko, fasilitas umum lainnya seperti rumah sakit yang dibangun di sempadan sungai-sungai dan sengaja menutupi sungai-sungai jadi pembangunan fisik ini bukanlah mempertimbangkan dengan kondisi alam di lokasinya melainkan cenderung merusak. Hunian di pinggir sungai makin banyak terlihat meskipun sudah diketahui dampak negatifnya, yaitu banjir dan menurun kualitas air sungai sebagai sumber air bersih.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pembangunan di Kota Manado belum optimal dalam memberikan perhatian pada penggelolaa lingkungan hidup sehingga masih dibutuhkan upaya-upaya yang mendukung penyelenggaraan pembangunan yang berwawasan lingkungan melalui pola pemanfaatan yang berwawasan lingkungan. Beberapa upaya yang dapat dilakukan adalah :

1. Menyesuaikan pembangunan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Provinsi dan kabupaten berbatasan agar tercipta sinkronisasi baik dengan tata ruang wilayah yang bersangkutan maupun dengan wilayah daerah berbatasan. Dokumen rencana tata ruang yang sudah disusun dengan biaya yang sangat mahal seharusnya menjadi dasar pertimbangan memberikan ijin. Surat

keputusan-surat keputusan menjadi alat legitimasi untuk mensahkan kegiatan yang melanggar rencana tata ruang kota Manado.

2. Tidak meletakkan pembangunan fisik hanya semata-mata sebagai konsep investasi. Pembangunan tidak boleh menyimpang dari rencana tata ruang kota (RTRK) Manado, ijin lokasi, ijin mendirikan bangunan (IMB) .
3. Pembangunan fisik seharusnya tidak berkompromi dengan pengrusakan lingkungan hidupnya. Penerapan ekowisata dapat dilakukan antara lain melalui kewaspadaan dalam mengabulkan permohonan buka lahan yang bukan peruntukannya.
4. Pembangunan harus memperhatikan bentang alam berupa bukit dan gunung. Bukit dan gunung yang dipangkas atau dihilangkan dan merupakan daerah tangkapan air merupakan kegiatan menghilangkan atau memotong bentang alam sehingga pemerintah harus pertimbangan sebelum memberikan izin memotong bentang alam. Bukit adalah untuk wilayah tangkapan air yang membuat perlambat banjir, dan kalau kemarau bisa menyimpan air. Jelas akan ada perubahan lingkungan yang drastis diwilayah tersebut ketika ada kegiatan merubah bentang alam.
5. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan agar dapat memberikan saran dan masukan terkait dengan pembangunan yang dilaksanakan. Partisipasi ini dapat pula di tambah dengan kegiatan konsultasi publik dalam suatu permohonan izin yang berkaitan dengan pembangunan yang akan memiliki dampak lingkungan hidup. Sebelum proyek ada, harus melalui pendapat masyarakat karena menyangkut berbagai unsur baik itu budaya dan sosial. Jika masyarakat menilai tidak atas kegiatan tersebut, tentunya proyek tidak bisa dijalankan.

4. Penutup

a. Kesimpulan

Uraian di atas menunjukkan bahwa penyelenggaraan pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup di Kota Manado belum optimal dalam pelaksanaan pembangunan karena

pembangunan fisik lebih mengutamakan konsep investasi semata tanpa diiringi dengan konsep pengelolaan lingkungan hidup yang memadai sehingga menimbulkan dampak berupa banjir dan longsor yang menimbulkan keresahan dan minimnya rasa aman bagi penduduk kota Manado.

b. Saran

Untuk mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan maka perlu dilakukan pembenahan baik dalam tataran regulasi, kelembagaan dan penyertaan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- G.H. Addink. 1999. Ministry of Housing, Spatial Planning and The environmental, National Policy of The Netherlands : an Intruduction. The Hague
- Leden Marpaung. 1997. Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Masalah Prevalensinya. Sinar Grafika : Jakarta.
- Otto Soemarwoto. 2001. Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungann Hidup Pembangunan. Gadjah Mada University Press : Yogyakarta.
- Rahmat Bowo Suhartio.2001. Perlindungan Hak Dunia Ketiga atas Sumberdaya Alam. PT. Tiara Wacana : Yogyakarta.
- R.M. Gatot P Soemartono. 1996. Hukum Lingkungan Indonesia. Penerbit Sinar Grafika : Jakarta
- Siti Sundari Rangkuti.1996. Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional. Airlangga University Pers : Surabaya.
- Suparto Wijoyo. 2005. Sketsa Lingkungan dan Wajah Hukumnya, Airlangga University Press : Surabaya.
-, 2009. Konstitusionalitas Hak atas Lingkungan. Airlangga Press : Surabaya.
-, 2001. Perizinan Lingkungan di Indonesia. (Izin HO, Izin Usaha Industri, dan Izin Pembuangan Limbah Cair). Ishlah No. 1 tahun III, Maret 2001
-, 2005. Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara). Airlangga University Press : Surabaya