

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA
MANADO DALAM PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP¹
Oleh : Chrishinda Mariska Damopolii²**

ABSTRAK

Sebagai sebuah sistem kehidupan maka lingkungan hidup merupakan sebuah kehidupan yang terdiri dari kehidupan masa lampau, kehidupan masa kini, dan kehidupan masa yang akan datang. Lingkungan hidup merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib sebagaimana ketentuan Pasal 9 Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini berarti bahwa baik Undang-undang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup maupun Undang-undang Pemerintahan Daerah keduanya menempatkan hak atas lingkungan hidup sebagai salah satu kewenangan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan. Penelitian ini bersifat yuridis normatif, oleh karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan tujuan mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dan menganalisisnya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Kewenangan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangannya dilimpahkan ke daerah dan menjadi kewenangan pemerintahan daerah, baik pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota adalah bidang lingkungan hidup. Selanjutnya dalam melaksanakan wewenangnya, pemerintah dapat diminta untuk memberikan pertanggungjawaban jika dalam melaksanakan fungsi berdasarkan wewenang yang diperolehnya baik dengan cara atribusi, delegasi atau pun mandat. Dari hasil

penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perencanaan melalui inventarisasi lingkungan hidup, Penetapan Wilayah Ekoregion, Penyusunan RPPLH, Pemanfaatan, pengendalian melalui upaya preventif, preemtif dan represif, penanggulangan, pemulihan, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Dalam melaksanakan wewenangnya, pemerintah dapat diminta untuk memberikan pertanggungjawaban jika dalam melaksanakan fungsi berdasarkan wewenang yang diperolehnya baik dengan cara atribusi, delegasi atau pun mandat, pemerintah melakukan salah satu atau seluruh tindakan 1) Pertanggungjawaban secara administratif jika melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan 2) Pertanggungjawaban secara keperdataan jika didasarkan pada suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechsmatige overheidsdaad atau unlawful acts of the government*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Kata kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, pengelolaan lingkungan hidup

A. PENDAHULUAN

Kehidupan manusia tidak akan pernah lepas dari lingkungan. Eksistensi kehidupan manusia sangat bergantung pada lingkungan. Lingkungan telah menyediakan beragam kebutuhan bagi manusia yang merupakan syarat mutlak agar manusia dapat mempertahankan kehidupannya³ Sebagai sebuah sistem kehidupan maka lingkungan hidup merupakan sebuah kehidupan yang terdiri dari kehidupan masa lampau, kehidupan masa kini, dan kehidupan masa yang akan datang.

Hak atas lingkungan merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun namun dalam realitasnya, kerusakan lingkungan hidup pada dua dasawarsa terakhir telah menimbulkan pencemaran, kerusakan

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Toar N. Palilingan, SH, MH; Dr. Donna O. Setibudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 110711554

³A'an Efendi, *Hukum Lingkungan Instrumen Ekonomik Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia dan Perbandingan dengan Beberapa Negara*, hal.1

ekosistem, kelangkaan sumberdaya alam dan bencana alam. Efek sosial lain dari kerusakan lingkungan hidup adalah konflik horizontal, pengungsi, epidemi sosial, konflik sosial, hancurnya sistem lokal, perubahan biologis, penurunan kualitas hidup, munculnya penyakit- penyakit sosial⁴

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.⁵

Lingkungan hidup merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana ketentuan Pasal 9 Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini berarti bahwa baik Undang-undang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup maupun Undang-undang Pemerintahan Daerah keduanya menempatkan hak atas lingkungan hidup sebagai salah satu kewenangan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan.

Pembangunan yang terus berkembang sangatlah berpengaruh terhadap kestabilan kondisi lingkungan. Dalam arti disini pembangunan sangat berpengaruh penting dalam menyumbang kerusakan lingkungan, karena dengan penambahan penduduk dan pembangunan yang tinggi/cepat maka akan terjadi perluasan lahan perumahan yang menyebabkan perubahan kondisi lingkungan

Semakin meningkatnya upaya pembangunan akan menyebabkan semakin meningkat pula dampaknya terhadap lingkungan. Keadaan ini mengindikasikan diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup, sehingga resiko kerusakan terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin. Keseimbangan lingkungan hidup (sosial, buatan dan alam) menjadi syarat

utama bagi suatu wadah atau ruang (suatu kota misalkan) agar menjadi berkelanjutan dan manusiawi.

Meningkatnya eksistensi lingkungan sangat penting bagi kehidupan manusia, maka kelestariannya harus di jaga dan dilindungi. Manusia harus hidup serasi dengan lingkungannya agar manusia dapat menikmati kehidupannya dengan baik dan layak.⁶

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.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah kota Manado dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup?
2. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kota Manado?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat Yuridis Normatif, oleh karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan tujuan mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dan menganalisisnya. Adapun yang menjadi metode-metode dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu menggunakan bahan-bahan pustaka. Metode yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu data-data yang terkumpul diolah dengan cara mensistematika bahan-bahan hukum yaitu dengan membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut. Data yang diolah kemudian diinterpretasi dengan menggunakan cara penafsiran hukum dan selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif, dimana menguraikan data-data yang menghasilkan data deskriptif dalam mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas dan untuk mengungkapkan kebenaran yang ada.

⁴ WALHI. 2005. Kerusakan Lingkungan Hidup. Www. Hukumonline.com

⁵Undang-undang No.32 tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁶A'an Efendi, *Op.Cit*, hal.2

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kota Manado

Proses pembangunan di daerah yang dipacu membawa dampak dan beban terhadap alam sekitarnya. Pembangunan yang berlangsung pada berbagai sektor dewasa ini sangat multikompleks dan berimplikasi pada semakin meningkatnya dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup. Seiring dengan pesatnya pembangunan, lingkungan hidup menjadi isu global karena melibatkan berbagai aspek kehidupan manusia serta masa depannya karena bergesernya prinsip keseimbangan dalam pembangunan yang cenderung kurang mempertimbangkan aspek tanggung jawab terhadap lingkungan hidup dan kelestariannya.⁷

Multikultural adalah realitas objektif di Indonesia yang tidak dapat diabaikan begitu saja ketika hendak menyelesaikan berbagai permasalahan hukum, sosial politik serta ekonomi dan lainnya. Selama ini untuk masalah-masalah yang secara riil ada di daerah masih belum memperoleh pengaturan secara spesifik dalam arti sesuai dengan kondisi riil daerah. Berbagai ketimpangan muncul ketika solusi yang diterapkan untuk menyelesaikan masalah tersebut ternyata terasa asing bagi kawasan tertentu yang tidak memiliki akar masalah yang sama sebagai dasar dari solusi yang diterapkan itu. Pengelolaan hutan, eksplorasi dan eksploitasi pertambangan, dan berbagai masalah pengelolaan sumberdaya alam adalah contohnya.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk memberi tindakan kepada perusahaan yang melanggar kelestarian lingkungan hidup. Namun saja dalam kenyataannya, hal tersebut masih sulit untuk dilaksanakan karena ketika terjadi suatu permasalahan maka antara pemerintah pusat dan daerah yang timbul kemudian adalah

paradigma sentralistik bahwa daerah adalah bagian dari pusat. Oleh karena daerah adalah bagian dari pusat maka selama ini secara tidak langsung ada paradigma demarjinalisasi yang menjadi kenyataan yang tidak terelakkan dari praktek penyelenggaraan administrasi pemerintahan negara selama ini. Hal ini disebabkan relasi yang bersifat sentralistik antara daerah pada satu sisi dan pusat pada sisi lain diberbagai dimensi struktural. Akibatnya, dalam kondisi terjadi kerusakan lingkungan di daerah maka akan sulit bagi pemerintah daerah untuk melakukan tindakan terhadap pihak perusahaan yang melakukan pelanggaran.

Timbulnya ketidakjelasan kewenangan atau konflik kewenangan dalam pengelolaan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup merupakan suatu kondisi yang berdampak pada pertanggungjawaban pemerintah daerah. Dalam setiap kewenangan melekat tanggungjawab sehingga tidak jelasnya kewenangan akan berujung pada ketidakjelasan dalam pertanggungjawaban sehingga perlu untuk mengetahui secara jelas kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. 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"⁸ 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. Banyak prinsip ataupun asas yang terkandung dalam UU PPLH tersebut yang penerapannya masih perlu ditindak lanjuti dengan berbagai peraturan-peraturan pelaksanaan, agar dapat beroperasi sebagaimana yang diharapkan.

Undang-undang lingkungan hidup memuat asas dan prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga dapat berfungsi sebagai "payung", baik bagi penyusun peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup, maupun

⁷ Khalid Fazlun dari *Islamic Foundation for Ecology and Enviromental Science*, mengungkapkan bahwa progres (kemajuan) telah menghasilkan pencemaran (*pollution*) dan pembangunan (*development*) identik dengan kerusakan (*destruction*) dalam Suparto Wijoyo. 2005. Kotak-Katik Kota Metropolitan, Airlangga University Press : Surabaya. Hal vii

⁸ Suparto Wijoyo. 2009. Konstitusionalitas Hak atas Lingkungan. Airlangga Press : Surabaya. Hal 2

bagi penyesuaian peraturan perundang-undangan yang telah ada dan mungkin perlu disempurnakan untuk sesuai dengan perkembangan. Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan berbagai asas.⁹

Pada dasarnya pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah pemerintah, masyarakat dan pelaku usaha lainnya. Sesuai Pasal 63 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, menunjuk adanya tugas pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah yakni diantaranya menetapkan kebijakan nasional tentang lingkungan hidup, dan bahwa kebijakan ini harus dilakukan secara terpadu oleh semua instansi. Pasal ini menjelaskan bahwa pengelolaan lingkungan tidak hanya terbatas pada tanggung jawab bersama secara terpadu. Dengan demikian persoalan pokoknya justru terletak pada koordinasi dan pembagian tanggung jawab. Namun demikian dalam kenyataan kelemahan mekanisme koordinasi justru lebih banyak menjadi faktor kendala bagi pelaksanaan pengelolaan lingkungan seperti yang menjadi target yang diharapkan.

Selain pemerintah, pihak yang memiliki kewajiban dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah masyarakat. Kewajiban masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup sesuai Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menentukan: "Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup".

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).

Beberapa wewenang pemerintahan daerah yang terkait dengan lingkungan hidup termaktub dalam Bab XI Pasal 63 Undang-undang No. 32 Tahun 2009 dinyatakan bahwa:

2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang:

- 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;
- k) lingkungan hidup;
- l) mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- m) mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian;
- n) perselisihan antar kabupaten / antar kota serta penyelesaian sengketa;
- o) melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program

⁹ Koesnadi Hardjosoemantri . 2000. Hukum Tata Lingkungan, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hal 61

- dan melaksanakan standar pelayanan minimal;
- p) menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan;
 - q) masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum;
 - r) adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;
 - s) mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;
 - t) mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
 - u) memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
 - v) menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi; dan s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
 - w) kegiatan;
- (3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang:
- a) menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
 - b) menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota;
 - c) menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
 - d) kabupaten/kota;
 - e) menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai AMDAL dan UKL-UPL;
 - f) menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
 - g) mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan; instrumen lingkungan hidup;
 - h) memfasilitasi penyelesaian sengketa;
 - i) melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
 - k) melaksanakan standar pelayanan minimal;
 - l) melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan;
 - m) masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum;
 - n) adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;
 - o) mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
 - p) mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
 - q) memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
 - r) menerbitkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota; dan
 - s) melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.
- Oleh karena itu, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Kewenangan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangannya dilimpahkan ke daerah dan menjadi kewenangan pemerintahan daerah, baik pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota adalah bidang lingkungan hidup. Salah satu kewenangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:
- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan, dan urusan pemerintahan umum.
 - (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Ada pun pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan tanggung jawab yang telah digariskan dalam UU No. 32 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan;
- b. Pemanfaatan;
- c. Pengendalian
- d. Penanggulangan.
- e. Pemulihan.
- f. Pemeliharaan;
- g. Pengawasan;
- h. Penegakan Hukum.

2. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam melaksanakan wewenangnya, pemerintah dapat diminta untuk memberikan pertanggungjawaban jika dalam melaksanakan fungsi berdasarkan wewenang yang diperolehnya baik dengan cara atribusi, delegasi atau pun mandat, pemerintah melakukan salah satu atau seluruh tindakan di bawah ini:

- a. Pertanggungjawaban secara administratif jika melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- b. Pertanggungjawaban secara keperdataan jika didasarkan pada suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad* atau *unlawful acts of the government*)

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerdara. Penyelesaian tindakan keperdataan ini dapat dilakukan melalui jalur pengadilan atau di luar pengadilan yakni melalui mekanisme ADR (antara lain : mediasi dan arbitrase). Jalur prosedur gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara dimaksudkan agar pemerintah bertanggung jawab. Secara perdata berupa pembayaran ganti rugi maka harus dapat dibuktikan: (a) tindakan pemerintah tersebut bersifat melawan hukum; (b) benar-benar bersalah; (c) penggugat (masyarakat/badan hukum swasta) memang menderita kerugian; (d) kerugian tersebut sebagai akibat perbuatan pemerintah.

Jadi pertanggungjawaban pemerintah (*governmental liability*) lebih ditekankan kepada pertanggungjawaban keperdataan dan administrasi, sedangkan pertanggungjawaban pidana dilekatkan kepada perbuatan pribadi pejabat yang bersangkutan, misalnya korupsi, pembunuhan, perzinahan, dan sebagainya, yang sesuai dengan ketentuan pidana. Demikian pula penegakan pertanggungjawaban pemerintahan dalam hukum lingkungan hidup antara lain dapat dilihat dari UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup. Peneliti mencermati bahwa secara garis ada beberapa tanggung jawab pemerintah yang disebutkan dalam UU PPLH ini yaitu:

1. Hak Atas Lingkungan Hidup :

Dalam konsiderans UU NO. 32 Tahun 2009 ditegaskan bahwa pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup merupakan suatu bentuk tanggung jawab untuk :

- 1) Mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Melaksanakan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- 3) Mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan;

2. Pemenuhan tujuan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup yaitu :

- 1) melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- 2) menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- 3) menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- 4) menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- 5) mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- 6) menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- 7) menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- 8) mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- 9) mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- 10) mengantisipasi isu lingkungan global.

3. Pemberdayaan masyarakat dengan memberikan kesempatan untuk :

- 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.

Untuk melaksanakan ketiga hal di atas, maka pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang diatur secara detail dalam Pasal 63

ayat (2) dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2009. Selain itu terdapat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 yang intinya menyatakan bahwa hak menguasai negara terhadap pengelolaan kekayaan sumber daya alam itu harus benar-benar ditujukan bagi kemakmuran rakyat, keseluruhan ketentuan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2009 pada hakikatnya merupakan suatu tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sehingga tidak satupun alasan dari pemerintah untuk tidak melaksanakan pasal-pasal tersebut secara konsekuen. Tanggung jawab ini sesungguhnya merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Di lain pihak masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintahan yang demokratis. Dengan dilaksanakannya prinsip tanggung jawab pemerintahan ini secara konsisten dan konsekuen, maka sesungguhnya akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya, sebab apabila pemerintah rela untuk menegakkan asas tanggung jawab pemerintahan ini maka setidaknya akan tercapai beberapa hal yang penting yakni: (a) ditegakkannya prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena pemerintah pun ternyata menghormati dan taat pada hukum; (b) dengan adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela (*voluntary compliance*); (c) memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan *good governance* yang selaras dengan penguatan masyarakat (*civil society*); (d) mendukung upaya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam kerangka Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).

Untuk melaksanakan tanggung jawab terhadap lingkungan hidup maka terdapat beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh

pemerintah daerah yaitu terkait dengan substansi hukum, kelembagaan dan partisipasi masyarakat serta penerapan sanksi.

a. Substansi Hukum

Salah satu upaya yang dapat ditempuh dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah Penyusunan Peraturan Daerah (Perda) merupakan bagian dari aksi "teknologi-hukum" dalam rangka memberikan "rambu perilaku subyek hukum". Sebagai bagian dari "gerbong" pembentukan hukum ("*rechtsvorming*"), Perda perlindungan lingkungan mesti bermuatan "norma hukum" yang berorientasi pada kepentingan ekologi dan ekosistemik. Perda perlindungan lingkungan secara praktis adalah produk dari kebijakan lingkungan (*environmental policy*) yang dibuat oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana juga telah diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pmda).

b. Keterpaduan dalam Kewenangan Kelembagaan

Keterpaduan memerlukan penyatuan wewenang (institusional), sedangkan koordinasi menunjuk pada hubungan kerja sama mengenai pelaksanaan wewenang yang sektoral. Koordinasi antara aparat merupakan nilai mutlak dalam penegakan hukum lingkungan. Koordinasi tersebut akan melahirkan keselarasan dalam menyikapi masalah lingkungan hidup. Pemerintah daerah dalam hal ini Bapedalda dalam melakukan tugasnya seharusnya senantiasa berkoordinasi dengan pihak aparat penegak hukum sehingga dalam hal terjadinya indikasi tindak pidana lingkungan, sesegera mungkin dapat ditindaklanjuti, tidak harus menunggu waktu yang lama yang menyebabkan semakin rusaknya lingkungan hidup. Tujuan dari koordinasi sejak tahap perencanaan adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan lingkungan¹⁰. Dengan

adanya koordinasi maka kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut dan menuangkannya ke dalam konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang positif dari berbagai faktor.

Koordinasi akan membantu perlindungan hukum. Bila suatu keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan, maka akan memperkecil kemungkinan pengajuan perkara ke pengadilan karena masih ada alternatif pemecahan yang dapat diambil sebelum sampai pada keputusan akhir.¹¹

c. 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 (pemerakarsa). Pendapat masyarakat di sini bukanlah merupakan faktor penentu dalam

¹⁰ Erman Rajagukguk. 2001. Perlindungan Lingkungan Hidup Dari Sudut Kepentingan Bisnis. Makalah : Jakarta. Hal 143

¹¹ Koesnadi Hardjosoemantri. 1999. Hukum Tata Lingkungan. Edisi Ketujuh. Gajah Mada University Press : Yogyakarta. . Hal 67

pengambilan keputusan, selain sebagai strategi memperoleh dukungan dan legitimasi publik.

d. Penerapan Sanksi

Kewenangan pemerintah untuk mengatur merupakan suatu hal yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Dari sisi Hukum Administrasi Negara, kewenangan ini disebut dengan kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang melekat pada badan-badan pemerintah yang diperoleh dari Undang-Undang sehingga badan-badan pemerintah tersebut dengan demikian memiliki kewenangan untuk melaksanakan ketentuan dalam UU PPLH. Dengan demikian, badan-badan pemerintah memiliki legitimasi untuk menjalankan kewenangan hukumnya karena masalah legitimasi adalah persoalan kewenangan dan salah satu kewenangan yang diberikan adalah dalam menerapkan sanksi yang merupakan suatu tugas pemerintah seperti yang diamanatkan oleh undang-undang.

Upaya penegakan sanksi administrasi oleh pemerintah secara ketat dan konsisten sesuai dengan kewenangan yang ada akan berdampak bagi penegakan hukum, dalam rangka menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Sehubungan dengan hal ini, maka penegakan sanksi administrasi merupakan hal terdepan dalam penegakan hukum lingkungan. Jika sanksi administrasi dinilai tidak efektif, barulah dipergunakan sarana sanksi pidana. Ini berarti bahwa kegiatan penegakan hukum pidana terhadap suatu tindak pidana lingkungan hidup baru dapat dimulai apabila :

- Aparat yang berwenang telah menjatuhkan sanksi administrasi dan telah menindak pelanggar dengan menjatuhkan suatu sanksi administrasi tersebut, namun ternyata tidak mampu menghentikan pelanggaran yang terjadi, atau
- Antara perusahaan yang melakukan pelanggaran dengan pihak masyarakat yang menjadi korban akibat terjadi pelanggaran, sudah diupayakan penyelesaian sengketa melalui mekanisme alternatif di luar pengadilan dalam bentuk musyawarah / perdamaian / negosiasi / mediasi, namun upaya yang dilakukan menemui jalan buntu, dan atau litigasi melalui pengadilan pedata, namun upaya tersebut juga tidak

efektif, baru dapat digunakan instrumen penegakan hukum pidana lingkungan hidup.

Kerusakan lingkungan hidup telah menjadi satu realitas yang tidak dapat dibantah lagi di Kota Manado beserta segala akibatnya yang telah ditanggung oleh masyarakat dengan terjadinya bencana alam banjir dan tanah longsor yang menimbulkan korban, kerugian materi dan nonmateri. Untuk mencegah terjadinya bencana yang sama atau yang lebih besar maka upaya-upaya preventif perlu untuk segera dilaksanakan dan untuk penanggulangan terhadap bencana yang sudah terjadi diperlukan upaya pengendalian dan rehabilitasi yang sistematis, terarah, dan terpadu. Untuk menentukan arah dan menciptakan keterpaduan dalam pengendalian dan rehabilitasi tersebut maka perlu pembentukan payung hukum dalam waktu secepat mungkin dan mengingat urgensi penanggulangan bencana yang membutuhkan tindakan yang cepat maka bentuk payung hukum yang ideal dibentuk adalah Peraturan Walikota yang memuat secara detail seluruh upaya penanggulangan bencana alam di kota Manado.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perencanaan melalui inventarisasi lingkungan hidup, Penetapan Wilayah Ekoregion, Penyusunan RPPLH, 2) Pemanfaatan, 3) pengendalian melalui upaya preventif, preemtif dan represif, 4) penanggulangan, 5) pemulihan, 6) pemeliharaan, 7) pengawasan dan 8) penegakan hukum.
2. Dalam melaksanakan wewenangnya, pemerintah dapat diminta untuk memberikan pertanggungjawaban jika dalam melaksanakan fungsi berdasarkan wewenang yang diperolehnya baik dengan cara atribusi, delegasi atau pun mandat, pemerintah melakukan salah satu atau seluruh tindakan 1) Pertanggungjawaban secara administratif jika melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang dan

bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan 2) Pertanggungjawaban secara keperdataan jika didasarkan pada suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechsmatige overheidsdaad* atau *unlawful acts of the government*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerduta.

B. Saran

1. Dalam melaksanakan kewenangannya, pemerintah daerah sebaiknya meminta pula peran serta masyarakat agar pelaksanaan tugas dan fungsi dalam kewenangannya dapat sejalan dengan kepentingan masyarakat .
2. Pemerintah daerah seyogianya dapat konsisten dalam pelaksanaan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup melalui pembentukan Peraturan Daerah tentang Lingkungan Hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- A'an Efendi, tanpa tahun *Hukum Lingkungan Instrumen Ekonomik Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia dan Perbandingan dengan Beberapa Negara*, Jakarta
- Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah*, CV Media Nusantra , Surabaya.
- Irwan Soejito, 1981, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara-Jakarta.
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*. Citra Aditya Bhkati
- Khalid Fazlun dari *Islamic Foundation for Ecology and Enviromental Science*, mengungkapkan bahwa progres (kemajuan) telah menghasilkan pencemaran (*pollution*) dan pembangunan (*development*) identik dengan kerusakan (*destruction*), Jakarta
- Koesnadi Hardjasoemantri , 2000. *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Naskah Akademik, 2014. *Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Kota Manado*
- Suparto Wijoyo, 2005, *Sketsa Lingkungan dan Wajah Hukumnya*, Airlangga University Press : Surabaya
- _____. 2005. *Kotak-Katik Kota Metropolitan*, Airlangga University Press : Surabaya
- _____. 2009. *Konstitusionalitas Hak atas Lingkungan*. Airlangga Press : Surabaya.
- Widara Lampera 01.03, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lampera Pustaka Utama, Cetakan 1, 1 Februari 2001

Internet

- <http://digilib.unila.ac.id/2209/9/BAB%20II.pdf>
1 Mei 2015
- http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/attachments/638_Sumber%20Kewenangan.pdf
1 Mei 2015
- <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>
- <http://purpleworl.blogspot.com/2012/11/bab-ii-tinjauan-pustaka-a.html>
- <http://www.semipedia.com/2013/02/kewenangan-pemerintah-daerah.html>

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1)
- Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah