

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM RANGKA PENGELOLAAN LIMBAH DOMESTIK¹ Oleh : Toar Neman Palilingan²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan Peraturan Daerah dalam Pengelolaan Limbah Domestik dan urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Limbah Domestik. Dengan menggunakan metode penelitian sosio-yuridis disimpulkan: 1. Kedudukan peraturan daerah dalam .pengelolaan limbah adalah sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. 2. Urgensi pengaturan mengenai pengelolaan limbah adalah untuk dapat memberikan kepastian hukum maka sebuah Perda harus memiliki kejelasan dalam pembentukan, pelaksanaan dan pengawasannya sehingga tidak akan menimbulkan multiinterpretasi yang bisa menyebabkan kebingungan dan keraguan semua pihak. Untuk dapat memberikan keadilan maka Perda seharusnya memuat substansi yang memperhatikan kondisi khusus dan khas masyarakat tempat di mana Perda akan diberlakukan. Untuk dapat memberikan kemanfaatan maka Perda harus memuat substansi yang sejalan dengan kepentingan masyarakat daerah tempat di mana Perda diberlakukan.

Kata kunci: Pembentukan Peraturan Daerah, Pengelolaan Limbah Domesitik

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

¹ Artikel.

² Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado. S1 Tahun 1986, S2 Tahun 2008

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 28H ayat (1) ditegaskan bahwa setiap orang berhak atas hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Hal ini menunjukkan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia.

Negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan memiliki kewajiban untuk melaksanakan amanat dalam konstitusi sehingga perlu untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.³

Salah satu permasalahan yang sangat penting dalam kehidupan umat manusia dan makhluk lainnya adalah masalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sampai saat ini masalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup masih banyak belum terpecahkan, hal ini karena masalah tersebut sangat kompleks dan saling berkaitan satu sama lain, antar pemangku kepentingan (pemerintah dan masyarakat) termasuk juga *rule of law* dan pelaksanaannya.⁴

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup memuat berbagai kegiatan antara lain penyusunan rencana pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Ketentuan Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan menegaskan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk

³Ugun Guntari, 2015, Pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Dan Pengelolaan Limbah Domestik (Studi Pencemaran Sungai Cimanuk Di Kabupaten Garut) <http://www.sthgarut.ac.id/index.php/organisasi/lembaga-penelitian-pengabdian-masyarakat/63-penelitian/58-pelaksanaan-kebijaksanaan-perlindungan-dan-pengelolaan-limbah-domestik-studi-pencemaran-sungai-cimanuk-di-kabupaten-garut>

⁴ ibid.

hidup lain. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan Indonesia pada hakikatnya merupakan pembangunan manusia seutuhnya dan hal ini dapat diwujudkan melalui penegakan kehidupan yang berimbang sebagai perwujudan dari keragaman lingkungan hidup dan keseimbangan ekosistem.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh Konstitusi Negara Republik Indonesia, daerah-daerah tersebut diberikan kewenangan menyelenggarakan pemerintahannya sesuai kepentingan rakyat masing-masing mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan namun kewenangan tersebut tidak mencakup kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-undang No. 23 Tahun 2014. Beberapa kewenangan wajib pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 adalah kesehatan, penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman dan kewenangan wajib dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 adalah kewenangan bidang lingkungan hidup.

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah Dalam rangka memberikan pelayanan yang efisien⁵ dan efektif⁶ kepada masyarakat,

⁵ Peter Drucker dalam Kisdarto. 2002. Menuju Sumber Daya Manusia Berdaya. Prestasi Pustaka Publisher : Jakarta, halaman 139 mengemukakan bahwa *efficiency is to do the things right* (efisiensi adalah melakukan hal secara benar). Sedangkan Chester Barnard dalam ibid mengemukakan bahwa *the efficiency of a cooperative system is the resultant of the efficiency of the individuals furnishing the constituent effort, that is, as viewed by them* (efisiensi dari suatu kerjasama dalam suatu sistem (antar individu) adalah hasil gabungan efisiensi dari upaya yang dipilih masing-masing individu)

⁶ Peter Drucker mengemukakan bahwa *effectiveness is to do the right things* (efektivitas adalah melakukan hal yang benar). Sedangkan Chester Barnard dalam ibid mengemukakan bahwa *effectiveness of cooperative effort relates to accomplishment of an objective of the system and it is determined with a view to the system's requirement*. (Efektivitas dari usaha kerjasama (antar individu) berhubungan dengan pelaksanaan yang dapat mencapai suatu tujuan dalam

maka pemerintah daerah diberikan kewenangan secara penuh untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan dituntut pula menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah secara optimal berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah harus kreatif untuk mengembangkan dan meningkatkan kemampuannya baik dari segi sumber daya manusia maupun sistem dan prosedur yang digunakan dalam menunjang kesejahteraan rakyat di daerah. Hal ini kemudian memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk dapat menerapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu demi kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing. Keadaan ini kemudian mendorong pemerintah daerah untuk mengambil dan memberlakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat mengatur keadaan di daerah dengan mengeluarkan berbagai macam peraturan-undangan antara lain Peraturan Daerah (Perda). Ridwan H.R.⁷ mengemukakan bahwa dalam kajian teoritis instrumen-instrumen penyelenggaraan pemerintahan dikenal dua aspek yaitu pertama, instrumen dalam bentuk sarana dan prasarana yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan yang digolongkan ke dalam *public domain*. Kedua, instrumen hukum (yuridis) yaitu sejumlah peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan dan sebagainya. Pendapat ini menunjukkan bahwa Perda merupakan instrumen hukum (yuridis) penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga diperlukan suatu pengaturan Perda yang baik sehingga mampu merefleksikan suatu tatanan hukum responsif maupun yang mampu memberikan ruang bagi terwujudnya suatu tata pemerintahan yang baik.

Keadaan lingkungan dapat mempengaruhi kondisi kesehatan masyarakat dan keberadaan peraturan daerah sebagai instrumen hukum di daerah menjadi penting untuk dibahas dan

suatu sistem, dan hal itu ditentukan dengan suatu pandangan dapat memenuhi kebutuhan sistem itu sendiri).

⁷ Ridwan, HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. UII Press: Yogyakarta. Halaman 100.

dikaji sehingga penulis tertarik untuk membahas hal tersebut.

B. PERMASALAHAN

1. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Pengelolaan Limbah Domestik
2. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Limbah Domestik.

C. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yaitu metode yang meneliti status kelompok manusia, suatu objek dan sebuah kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa di masa sekarang. Adapun tujuan penelitian deskriptif adalah memberikan sebuah gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang diteliti. Jadi tipe penelitian ini bersifat sosio-yuridis .

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Bitung sebagai lokasi penelitian didasarkan atas beberapa pertimbangan letak geografis Kota Bitung yang strategis, berdekatan dengan wilayah kerjasama regional BIMP-EAGA. Perikanan merupakan bidang yang berkembang pesat dan mencapai nilai tertinggi dibandingkan daerah lain di Provinsi Sulawesi Utara . Industri di Kota Bitung di dominasi oleh industri perikanan, industri galangan kapal, dan industri minyak kelapa, mie instan, arang dan sabut kelapa, semen serta potensi industri kecil yang berkembang di kota Bitung yang menyebabkan kota Bitung semakin berkembang dan seiring perkembangannya maka jumlah limbah pun semakin tinggi.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data secara jelas yang disesuaikan dengan tujuan penelitian, maka sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dengan memberikan

kuesioner kepada para responden serta wawancara dengan para narasumber dan data sekunder melalui literatur berupa buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, hasil seminar.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara antara lain:

- a) Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan teknik mewawancarai secara langsung dalam bentuk tanya jawab tidak terstruktur dengan responden yang diposisikan sebagai informan kunci yang dipandang memiliki pengetahuan, pemahaman dan atau pengalaman sebagai aparat dalam pelaksanaan pengadaan tanah.
- b) Angket atau kuesioner yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan memberikan angket atau pertanyaan terstruktur kepada para responden terkait dengan pengadaan tanah skala kecil.
- c) Studi dokumentasi atau studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari jurnal, laporan, dan berbagai dokumentasi atau naskah tertulis yang mempunyai kaitan dengan sistem hukum dan berbagai informasi yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

5. Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya diolah dan dianalisis melalui analisis kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan menggunakan landasan teori sebagai pisau analisis dalam menjelaskan fenomena yang menjadi fokus penelitian ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Pengelolaan Limbah Domestik

Salah satu kewenangan pemerintah daerah Kota Bitung dalam penyelenggaraan pembangunan daerah adalah dalam pengelolaan lingkungan hidup dalam kaitannya

dengan penegakan hak-hak warga negara atas lingkungan yang sehat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Dalam pembangunan di kota Bitung terkait dengan masalah lingkungan hidup, terdapat beberapa hal yang menjadi fokus bagi pemerintah Kota Bitung yaitu air bersih, sampah, sanitasi, drainase dan jalan. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Bitung pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas masyarakat di daerah tersebut. Dalam pelaksanaan pembangunan, terdapat sejumlah masalah antara lain jumlah penduduk yang besar dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi memicu aktivitas yang tinggi pula. Aktivitas tersebut dapat mempengaruhi lingkungan hidup.

Perkembangan industri di Kota Bitung memberikan dampak pada masalah limbah hal ini antara lain dapat dilihat dari banyaknya limbah yang seharusnya diolah terlebih dahulu sebelum di buang oleh perusahaan, tetapi justru beberapa perusahaan tersebut tidak memperhatikan dampak yang akan ditimbulkan, baik terhadap manusia, ekosistem maupun kerusakan lingkungan. Ada beberapa lahan kosong yang rencananya akan menjadi salah satu kawasan ekonomi khusus (KEK), tampak sisa pemakaian batubara oleh beberapa perusahaan di Kota Bitung ditemukan berserakan di tepi pantai Kelurahan Manembo nembo, Kota Bitung. Hal ini merupakan salah satu realitas yang menuntut adanya sikap yang cepat dan sigap untuk melakukan upaya pencegahan ataupun penanggulangan.

Pemerintah kota Bitung memiliki peran yang besar dalam pengelolaan lingkungan hidup khususnya dalam masalah pengelolaan air limbah. Peranan merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan seseorang yang memberikan kepada kewenangan melakukan suatu tindakan untuk mewujudkan suatu keadaan atau hasil yang diinginkan. Jadi peran pemerintah Kota Bitung dalam hal ini tidak dapat dilepaskan dari kewenangan, kekuasaan, serta fasilitas yang dimiliki karena kedudukannya. Konsekuensi dari sebuah peran dalam kewenangan dan kekuasaan tersebut adalah adanya suatu kewajiban yang harus dilaksanakan seseorang sesuai dengan peranan

atau status kedudukannya. Peran pemerintah daerah dihubungkan dengan upaya mengatasi pencemaran limbah adalah posisi terkait dengan tugas maupun kewajiban yang seharusnya pemerintah lakukan dalam mengatasi pencemaran limbah agar mampu mengurangi tingkat pencemaran yang ada. Pemerintah Daerah dalam hal ini Walikota dan perangkat daerah Kota Bitung sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam proses pembangunan nasional, pemerintah beserta seluruh aparaturnya tidak hanya bertanggungjawab dalam penyusunan kebijaksanaan, strategi, rencana, program, dan proyek akan tetapi juga dalam seluruh segi proses penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pembangunan nasional, sehingga peranan pemerintah sangat penting dalam pembangunan.

Jimly Asshiddiqie⁸ mengemukakan bahwa dalam konsepsional pembentukan Perda yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa pembentukan Perda merupakan wewenang DPRD. Ketegasan ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 95 PP No.24 Tahun 2004 yang menyatakan DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah sehingga Perda adalah produk legislasi.

Mendukung pandangan di atas Jimly Asshiddiqie⁹ mengutip pendapat Wolhoff yang mengemukakan bahwa didaerah dilingkungan negara kesatuan pada dasarnya memiliki konstitusi tersendiri. Secara teoritis yang berfungsi sebagai konstitusi untuk daerah dalam negara kesatuan adalah Undang-undang Pemerintahan Daerah sehingga sudah semestinya jika Undang-undang Pemerintahan Daerah di negara kesatuan disusun sedemikian rupa sehingga berfungsi sebagai pedoman yang bersifat konstitutif bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam kamus *Black's Law Dictionary*, perundang-undangan dibedakan antara "*legislation* dan *regulation*". *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum

⁸Jimly Asshiddiqie, 2009, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI 1945*, www.Mappi.com, akses tanggal 2 Oktober 2011.

⁹Jimly Asshiddiqie, 2004, *op.cit*, halaman 321.

melalui lembaga legislasi (*the making of laws via legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*). Jadi jika dikaitkan dengan pengertian legislasi dan regulasi dalam Kamus *Black's Law Dictionary* maka produk hukum Peraturan Daerah masuk dalam kategori *legislation* karena ditetapkan melalui lembaga Legislasi.

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan di tingkat lokal di mana kondisi tiap daerah di Indonesia berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Setiap daerah di Indonesia memiliki kekhasan masing-masing yang tidak dimiliki oleh daerah lain yang sangat mustahil bagi pemerintah untuk melakukan pengaturan secara menyeluruh sehingga setiap daerah seharusnya mengakomodir kondisi-kondisi khas dan spesifik di daerah masing-masing. Dalam kondisi inilah Perda merupakan suatu *specific legislation*.

Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang paling tinggi untuk tingkatan produk legislasi daerah, sehingga peraturan yang lebih rendah misalnya Peraturan Gubernur mempunyai dasar pembentukan dan karenanya tidak boleh bertentangan dengan Perda. Namun demikian, sebagai bagian sistem peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam skala nasional Perda lebih rendah apabila dibandingkan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda karena mempunyai yurisdiksi nasional.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

2. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Limbah

Peran masyarakat dalam proses pembangunan sangat dibutuhkan, karena masyarakat yang secara langsung maupun tidak langsung akan merasakan dampak negatif dari kemajuan pembangunan tersebut. Dampak negatif yang dapat ditimbulkan dari suatu proses kemajuan pembangunan yaitu berupa limbah yang dihasilkan dapat mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup, dan secara tidak langsung dapat mengakibatkan kesehatan masyarakat terganggu. Keadaan lingkungan dapat mempengaruhi kondisi kesehatan masyarakat. Banyak aspek kesehatan manusia dipengaruhi oleh lingkungan, dan banyak penyakit dapat dimulai, didukung, ditopang atau dirangsang oleh faktor-faktor lingkungan. Bagi pihak yang belum sadar terhadap akibat buangan yang mencemarkan lingkungan, tidak punya program pengendalian dan pencegahan pencemaran. Oleh sebab itu bahan buangan dalam bentuk cair yang keluar sebagai hasil produksi baik dari permukiman maupun kegiatan lainnya langsung dibuang ke alam bebas.

Limbah membutuhkan pengolahan bila ternyata mengandung senyawa pencemaran yang berakibat menciptakan kerusakan terhadap lingkungan atau paling tidak potensial menciptakan pencemaran. Suatu perkiraan harus dibuat lebih dahulu dengan jalan mengidentifikasi: sumber pencemaran, kegunaan jenis bahan, sistem pengolahan, banyaknya buangan dan jenisnya. Dengan adanya perkiraan tersebut maka program pengendalian dan penanggulangan pencemaran perlu dibuat. Sebab limbah tersebut baik dalam jumlah besar atau sedikit dalam jangka panjang atau jangka pendek akan membuat perubahan terhadap lingkungan, maka diperlukan pengolahan agar limbah yang

dihasilkan tidak sampai mengganggu struktur lingkungan.

Penanganan Air Limbah membutuhkan suatu penanganan yang terpadu dan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Pentingnya pengelolaan air limbah untuk mendukung konservasi sumber daya air, seperti yang tertuang dalam UU Tentang Pengairan. Kebijakan dan strategi yang ada dalam tataran peraturan-peraturan pusat masih bersifat umum sehingga dalam pelaksanaannya memerlukan penjabaran lebih lanjut agar lebih operasional untuk pihak yang berkepentingan. Di tingkat daerah adopsi terhadap kebijakan dan strategi ini memerlukan penyesuaian sesuai dengan karakteristik, kondisi serta permasalahan dari masing-masing daerah yang bersangkutan dan perlu dijabarkan lebih lanjut oleh masing-masing instansi teknis terkait sebagai panduan dalam operasionalisasi kebijakan dan strategi pengelolaan air limbah yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah.

Di Kota Bitung, selama ini telah ada peraturan daerah yang berkaitan dengan air limbah yakni Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2008 tentang Izin Pembuangan Air Limbah ke air dan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembuangan Air Limbah ke air. Kedua Peraturan Daerah tersebut mengatur semua jenis limbah dan tidak spesifik pada limbah domestik dan pasalnya pun belum mengatur mekanisme pengelolaan limbah domestik. Selain itu, terdapat pula Perda No. 16 Tahun 2014 tentang Sampah namun selama ini upaya pengaturan belum maksimal menyelesaikan masalah lingkungan yang dihadapi masyarakat kota Bitung. Beberapa kelemahan dalam perda ketiga perda yang disebutkan di atas adalah :

- 1) Lumpur tinja aselama ini diakomodir dalam Perda tentang sampah namun belum secara spesifik.
- 2) Perda persampahan yang dimiliki belum nampak dalam pelaksanaan adanya pengelolaan lumpur tinja secara tersistem.

Pengaturan mengenai limbah merupakan salah satu upaya yang penting untuk dilaksanakan di Kota Bitung mengingat

keberadaan peraturan daerah sebagai instrumen hukum yang sangat penting dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah dalam era otonomi daerah. Urgensi pembentukan Peraturan Daerah dalam pengaturan pengelolaan air limbah tidak dapat dilepaskan dari keberadaan otonomi daerah sebagai suatu upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan yang efisien dan efektif kepada masyarakat. pemerintah daerah diberikan kewenangan secara penuh untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan dituntut pula menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah secara optimal berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah harus kreatif untuk mengembangkan dan meningkatkan kemampuannya baik dari segi sumber daya manusia maupun sistem dan prosedur yang digunakan dalam menunjang kesejahteraan rakyat di daerah. Hal ini kemudian memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk dapat menerapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu demi kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing. Keadaan ini kemudian mendorong pemerintah daerah untuk mengambil dan memberlakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat mengatur keadaan di daerah dengan mengeluarkan berbagai macam perundang-undangan antara lain Peraturan Daerah (Perda). Ridwan H.R.¹⁰ mengemukakan bahwa Dalam kajian teoritis instrumen-instrumen penyelenggaraan pemerintahan dikenal dua aspek yaitu pertama, instrumen dalam bentuk sarana dan prasarana yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan yang digolongkan ke dalam *public domain*. Kedua, instrumen hukum (yuridis) yaitu sejumlah peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan dan sebagainya.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa Perda merupakan instrumen hukum (yuridis) penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga diperlukan suatu pengaturan Perda yang baik sehingga mampu merefleksikan suatu tatanan hukum responsif maupun yang mampu memberikan ruang bagi terwujudnya tujuan

¹⁰ Ridwan, HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press: Yogyakarta. Halaman 100.

negara yang telah digariskan dalam UUD NRI 1945. Tujuan Negara Republik Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 pada alenia keempat adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara ini kemudian ditindaklanjuti dalam batang tubuh UUD NRI 1945 antara lain dengan diberikannya hak kepada daerah untuk mengatur rumah tangga sendiri dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dan salah satu instrument untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah dengan membentuk suatu Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia mengatur bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selain itu, UUD NRI 1945 dalam batang tubuhnya yakni dalam Pasal 28 H Ayat 1, menyebutkan bahwa, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan". Penempatan Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat mempunyai arti penting dan hakiki sebagai hak warga Negara, dalam hal ini Negara sebagai penguasa harus menjamin dan melindungi hak warga atas lingkungan.

Untuk mengejawantahkan filosofi pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam konstitusi maka perlu dibentuknya landasan yuridis yang merupakan uraian tentang ketentuan-ketentuan hukum yang harus menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi :

1. Landasan yuridis formal yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menunjuk atau memberi kewenangan kepada lembaga/organ atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan.
2. Landasan yuridis material yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang

menentukan isi dari pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Pemilihan dasar hukum pembentukan Perda merupakan keharusan. Dasar hukum ini bukan hanya menjadi landasan yuridis akan tetapi sekaligus menentukan keberlakuan Perda. Penempatan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Perda harus memiliki suatu standar sehingga ada keseragaman dalam pembentukan Perda. Penempatan peraturan dasar hukum dalam pembentukan Perda seharusnya menjelaskan kepada masyarakat dasar hukum mana yang merupakan dasar hukum primer dan dasar hukum sekunder. Dasar hukum primer, seharusnya memuat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda dan dapat menyebabkan batalnya Perda jika ada pertantangan dengan dasar hukum tersebut, sedangkan dasar hukum sekunder adalah dasar hukum yang berupa petunjuk teknis atau pedoman internal yang keberadaannya tidak mengikat Perda akan tetapi tetap diperhatikan dalam pembentukan Perda.

Dalam perspektif norma hukum yang dinamik dan hirarkis maka pembentukan suatu Perda bukanlah suatu pekerjaan mudah. Pembentuk Perda dituntut memiliki pengetahuan yang cukup, sehingga produk perundang-undangan yang dihasilkan menjadi responsif dan populistik. Perda adalah produk hukum yang dibentuk bersama antara DPRD dengan kepala daerah. Dalam hal tertentu untuk melaksanakan Perda tersebut adakalanya diperlukan pengaturan lebih lanjut.

Secara normatif dan umum, pada Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Muatan Perda yang dimaksud bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Perda yang memiliki muatan berakibat

terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman, ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Hakikat Perda dalam kedudukannya sebagai norma hukum adalah kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Untuk dapat memberikan kepastian hukum maka sebuah Perda harus memiliki kejelasan dalam pembentukan, pelaksanaan dan pengawasannya sehingga tidak akan menimbulkan multiinterpretasi yang bisa menyebabkan kebingungan dan keraguan semua pihak. Untuk dapat memberikan keadilan maka Perda seharusnya memuat substansi yang memperhatikan kondisi khusus dan khas masyarakat tempat di mana Perda akan diberlakukan. Untuk dapat memberikan kemanfaatan maka Perda harus memuat substansi yang sejalan dengan kepentingan masyarakat daerah tempat di mana Perda diberlakukan.

Perubahan konsep pengaturan hukum sektoral kedalam konsep hukum pengelolaan yang bersifat ekologis dan bersifat komprehensif menekankan perhatian pada daya dukung lingkungan, yang membawa perkembangan baru dalam sistem hukum lingkungan Indonesia. Konsep hukum dalam arti ini memerlukan daya prediksi secara ilmiah, sehingga di satu pihak mampu memberikan prakiraan dan peringatan dini atas kemungkinan timbulnya risiko, atau bahaya dan dilain pihak dapat berperan sebagai sarana pembangunan untuk mencegah, mengurangi dan mengendalikan dampak lingkungan yang bersifat negatif. Suatu proses yang melibatkan masyarakat umum, dikenal sebagai peran masyarakat yaitu proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisa oleh badan yang berwenang.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Kedudukan peraturan daerah dalam pengelolaan limbah adalah sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas

pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

- b. Urgensi pengaturan mengenai pengelolaan limbah adalah untuk dapat memberikan kepastian hukum maka sebuah Perda harus memiliki kejelasan dalam pembentukan, pelaksanaan dan pengawasannya sehingga tidak akan menimbulkan multiinterpretasi yang bisa menyebabkan kebingungan dan keraguan semua pihak. Untuk dapat memberikan keadilan maka Perda seharusnya memuat substansi yang memperhatikan kondisi khusus dan khas masyarakat tempat di mana Perda akan diberlakukan. Untuk dapat memberikan kemanfaatan maka Perda harus memuat substansi yang sejalan dengan kepentingan masyarakat daerah tempat di mana Perda diberlakukan.

2. Saran

- a. Pengelolaan limbah memerlukan keterpaduan antara seluruh pemangku kepentingan yakni pemerintah, masyarakat dan pelaku usaha sehingga diperlukan suatu upaya untuk meningkatkan keterpaduan dan sinergi antara pemangku kepentingan tersebut dalam melakukan pengelolaan limbah sehingga dapat mencegah dan menanggulangi dampak limbah terhadap kelangsungan hidup di Kota Bitung.
- b. Perlu untuk membentuk peraturan-peraturan tingkat lokal baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan pelaksanaannya serta aturan-aturan teknis dengan tetap mengacu pada prinsip-prinsip pembentukan

peraturan daerah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azrul Azwar. 1986. Pengantar Pendidikan Kesehatan . Sastra Hudaya : Jakarta.
- Bruce Mitchell, dkk. 2000. *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan* Gadjah Mada University Press : Yogyakarta.
- A.K. Haghi.2011.*Pengelolaan Limbah Domestik*. BPPT. Jakarta
- Emil Salim. 1995. *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Cet ke-10. Mutiara Sumber Widya : Jakarta.
- Ginting, Perdana. 2007. *Sistem Pengelolaan Lingkungan Dan Limbah Industri*, Cetakan pertama. Bandung: Yrama Widya.
- Ign Suharto. 2011. *Limbah Kimia dalam Pencemaran Udara dan Air*. Andi : Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie. 2009. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI 1945* .www. Mappi.com.
- Kisdarto. 2002. *Menuju Sumber Daya Manusia Berdaya*. Prestasi Pustaka Publisher : Jakarta
- Ridwan, HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*.UII Press: Yogyakarta.
- Sugiharto. 1987. *Dasar-dasar Pengelolaan Limbah*. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Ugun Guntari, 2015, *Pelaksanaan Kebijakan Perindungan Dan Pengelolaan Limbah Domestik (Studi Pencemaran Sungai Cimanuk Di Kabupaten Garut)*
<http://www.sthgarut.ac.id/index.php/org anisasi/lembaga-penelitian-pengabdian-masyarakat/63-penelitian/58-pelaksanaan-kebijaksanaan-perlindungan-dan-pengelolaan-limbah-domestik-studi-pencemaran-sungai-cimanuk-di-kabupaten-garut>