

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Dalam Negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa Pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada Pemerintah. Dalam Negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan Kenegaraan, Pemerintah, dan Masyarakat, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*” (diletakan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna).

Artinya sasaran dari Negara hukum adalah terciptanya kegiatan Kenegaraan, Pemerintah, dan Masyarakat yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam Negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrument dalam menata kehidupan Kenegaraan, Pemerintah, dan Masyarakat<sup>1</sup>.

Menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt menyebutkan ciri-ciri *rechshstaat* adalah<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2016).hlm, 22.

<sup>2</sup>*Ibid.*

1. Pemerintah berdasarkan undang-undang: pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya.
2. Hak-hak asasi terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental yang harus di hormati oleh pemerintah.
3. Pembagian kekuasaan kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
4. Pengawasan lembaga kehakiman pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang berbeda.

Sebagai Negara hukum, Indonesia sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM). Hak asasi manusia adalah hak yang diberikan oleh Tuhan yang Maha Esa kepada manusia semenjak dari kandungan sampai terlahir di dunia. Secara konstitusional, pengaturan HAM di Indonesia diatur dalam ketentuan Pasal 28A sampai Pasal 28J UUD 1945. Salah satu hak asasi warga Negara Indonesia adalah mendapatkan lingkungan hidup yang sehat dan bersih. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan : “Setiap orang berhak untuk mendapatkan hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Menciptakan lingkungan hidup yang baik dan bersih merupakan salah satu kewajiban Pemerintah guna untuk mencapai tujuan Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang

Dasar 1945 Alinea ke-4, yakni memajukan kesejahteraan umum. Banyak pakar atau ahli lingkungan hidup tidak membedakan secara tegas antara pengertian “lingkungan” dan “lingkungan hidup”, baik dalam pengertian sehari-hari maupun dalam forum ilmiah.

Namun yang secara umum digunakan adalah bahwa istilah ‘lingkungan’ (*environment*) dianggap lebih luas daripada istilah “lingkungan hidup” (*life environment*). Pembagian lingkungan menjadi 3 kelompok dasar tersebut dimaksudkan untuk memudahkan di dalam menjelaskan tentang lingkungan itu sendiri. Pertama adalah lingkungan fisik (*physical environment*) yaitu, segala sesuatu di sekitar manusia yang berbentuk benda mati seperti rumah, kendaraan, gunung, udara, air dan lain-lain<sup>3</sup>.

Kedua lingkungan biologis (*biological environment*), yaitu segala sesuatu yang berada di sekitar yang berupa organisme hidup selain dari manusianya itu sendiri, seperti: binatang-binatang dari yang besar sampai yang paling kecil dan tumbuh-tumbuhan dari yang terbesar sampai terkecil. Ketiga adalah lingkungan sosial (*social environment*), yaitu manusia-manusia lain yang ada disekitarnya, seperti tetangga-tetangga, teman-teman,, bahkan orang lain yang belum dikenal<sup>4</sup>.

Pengaturan tentang lingkungan hidup di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Menurut Pasal 1 butir 1 UUPPLH, yang dimaksud dengan Lingkungan Hidup adalah :

---

<sup>3</sup> Gatot P. Soemartono, *Hukum lingkungan Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm., 12.

<sup>4</sup> *Ibid.* Hlm., 13.

“Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan prilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia saat ini sedang melaksanakan pembangunan disegala bidang. Pembangunan merupakan upaya bangsa Indonesia untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimilikinya. Hakikat pembangunan di Indonesia adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa pembangunan mencakup:

1. Kemajuan lahiriah seperti pangan, sandang, perumahan, dan lain lain;
2. Kemajuan batinhiah seperti pendidikan, rasa aman, rasa keadilan, rasa sehat, dan lain-lain;
3. Kemajuan yang meliputi seluruh rakyat sebagaimana tercermin dalam perbaikan hidup berkeadilan sosial<sup>5</sup>.

Semakin meningkat jumlah penduduk perkotaan, semakin besar pula masalah lingkungan hidup perkotaan yang akan dihadapi. Kenaikan jumlah penduduk di perkotaan ini erat kaitannya dengan pesatnya industrialisasi yang berlangsung dalam proses pembangunan, pada hakekatnya merupakan upaya untuk meningkatkan pemanfaatan berbagai faktor, misalnya sumber daya alam, keahlian manusia, modal, dan teknologi secara berkesinambungan. Semakin banyak kebutuhan

---

<sup>5</sup>*Ibid.* hlm., 189.

masyarakat, semakin banyak kegiatan industri yang berlangsung, sehingga, semakin besar pula tekanan untuk meningkatkan pemanfaatan faktor-faktor tersebut<sup>6</sup>.

Semakin pesatnya pembangunan dan industrialisasi, maka semakin menurun pula kualitas lingkungan hidup. Salah satu faktor penyebab turunnya kualitas lingkungan hidup disebabkan oleh masalah lingkungan hidup seperti pencemaran lingkungan hidup. Menurut Pasal 1 butir 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UUPPLH), yang dimaksud dengan Pencemaran Lingkungan Hidup adalah :

“Masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.”

Untuk mencegah rusaknya lingkungan hidup oleh pesatnya pertumbuhan industri, maka setiap kegiatan usaha yang membawa dampak bagi lingkungan wajib memiliki dokumen izin lingkungan. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UUPPLH), ada dua jenis dokumen izin lingkungan yang mesti dimiliki oleh setiap kegiatan usaha, yakni UKL-UPL dan Amdal. UKL-UPL merupakan izin untuk kegiatan usaha yang tidak berdampak penting bagi lingkungan. Sedangkan Amdal merupakan dokumen izin untuk kegiatan usaha yang berdampak penting bagi kelangsungan lingkungan hidup.

Kota Padang merupakan salah satu kota yang terkenal dengan kulinernya. Semakin berkembangnya bisnis kuliner di Kota Padang telah

---

<sup>6</sup>*Ibid.* hlm, 196.

mendorong tumbuhnya industri rumah makan di Kota Padang. Namun, ternyata semakin tumbuh dan menjamurnya bisnis rumah makan di Kota Padang juga telah menimbulkan masalah lingkungan hidup tersendiri bagi pembangunan Kota Padang, yaitu Pencemaran Lingkungan Hidup yang disebabkan oleh limbah rumah makan di Kota Padang.

Salah satu contoh Rumah Makan Lamun Ombak yang kegiatan masak-memasak bahan makanannya dilakukan di dapur yang ada dalam rumah makan yang limbah padatnya dibuang kedalam karung dan limbah cairnya dibuang melalui pipa saluran yang langsung terhubung dengan selokan. Sedangkan limbah sisa makanan pasca dihidangkan setelah selesai dimakan seperti sisa nasi, tulang atau sayur dimasukan kedalam karung. Contoh lain kasus limbah rumah makan yang berdampak bagi kesehatan dan fungsi lingkungan hidup adalah pembuangan air limbah Rumah Makan Udang Kelong di Tepi Laut Kota Padang.

Sekitar 10 Kepala Keluarga (KK) dan lima rumah dikawasan Purus, Kecamatan Padang Barat bertempat tinggal dibawah genangan air limbah Rumah Makan Udang Kelong yang berada tidak jauh dari lokasi tinggalnya masyarakat. Salah seorang masyarakat terdampak limbah tersebut, Devi (46) saat ditemui Selasa (29/8) siang kepada Haluan menyebutkan bahwaair limbah yang masuk ke pemukiman warga yang berada dibelakangan rumah makan tersebut sangat berbahaya bagi kulit dan juga saluran pernapasan<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Koran Harian Haluan Edisi Kamis 31 Agustus 2017.

Genangan air limbah Rumah Makan Udang Kelong tersebut termasuk kedalam klasifikasi air limbah domestik. Menurut Pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor P.68/Menlhk-Setjen/2016 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik, yang dimaksud dengan Air Limbah Domestik adalah air limbah yang berasal dari aktivitas hidup sehari-hari manusia yang berhubungan dengan pemakaian air. Secara khusus, Pasal 1 butir 30 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah menyebutkan jenis kegiatan usaha yang menghasilkan limbah domestik meliputi kegiatan pemukiman, rumah makan, perkantoran, perniagaan, apartemen, dan asrama.

Selanjutnya, Menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor P.68/Menlhk-Setjen/2016 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik menyatakan bahwa : Setiap kegiatan yang menghasilkan air limbah domestik wajib melakukan pengolahan air limbah yang dihasilkannya. Namun nyatanya, Rumah Makan Udang Kelong sama sekali tidak melakukan pengolahan terhadap limbah cair yang dihasilkan oleh kegiatan usahanya dengan baik. Limbah cair Rumah Makan Udang Kelong justru masuk ke lingkungan tempat tinggal masyarakat dan memberikan masalah baru berupa gangguan terhadap kesehatan masyarakat sekitar, dan dalam hal ini sudah sangat jelas bahwa Rumah Makan Udang Kelong tidak menjalankan dan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan mengangkat judul, yaitu **“PELAKSANAAN HUKUM PENGOLAHAN LIMBAH RUMAH MAKAN DI KOTA PADANG”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka rumusan masalah yang penulis uraikan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Hukum Pengolahan Limbah Rumah Makan Di Kota Padang ?.
2. Bagaimana Solusi Terhadap Kelemahan Dan Kendala Yang Ditemukan Dalam Pengolahan Limbah Rumah Makan Di kota Padang ?.

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan :

1. Untuk Mengetahui Bentuk Pelaksanaan Hukum Pengolahan Limbah Rumah Makan Di kota Padang.
2. Untuk Mengetahui Solusi Terhadap Kelemahan Dan Kendala Yang ditemukan dalam Pengolahan Limbah Rumah Makan Di Kota Padang.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Dari pengertian tersebut, penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum secara umum, dan hukum

administrasi negara secara khusus, terutama yang berkaitan dengan pengawasan terhadap limbah rumah makan di Kota Padang Oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang.

- b. Melatih kemampuan menulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.
- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada didalam masyarakat.
- d. Agar penelitian ini mampu menjawab rasa keingintahuan penulis tentang pengawasan terhadap limbah rumah makan di Kota Padang Oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum.
- b. Sebagai bahan bagi pelaku usaha dibidang bisnis rumah makan, untuk mendapatkan pengetahuan aspek hukum lingkungan hidup dan pengelolaan limbah rumah makan.
- c. Sebagai bahan bagi pemerintah daerah Kota Padang dalam upaya menegakkan hukum , terutama hukum lingkungan hidup atas semua kegiatan usaha yang ada di Kota Padang

## E. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *empiris*, yaitu metode pendekatan masalah yang dilakukan

dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian dan pelaksanaannya di masyarakat. Hal tersebut kemudian dibahas dan dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat penulis sendiri dan terakhir menyimpulkan. Dalam hal ini penulis mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan hukum pengolahan limbah rumah makan di Kota Padang.

## 3. Sumber dan Jenis Data

### a. Sumber Data

#### 1) Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan diperoleh melalui informasi secara langsung di lapangan. Penelitian dilakukan di Rumah Makan Lamun Ombak dan Rumah Makan Udang Kelong di kota Padang dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang. Narasumber dalam mendapatkan informasi adalah :

#### 2) Penelitian Kepustakaan

Data Kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian pustaka yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas

Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, Pustaka Daerah, maupun sumber dan bahan bacaan lainnya yang dapat diakses melalui website resmi Perpustakaan Nasional RI.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan.<sup>8</sup>

Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan wawancara kepada Pemilik Rumah Makan di Kota Padang, Staf Dinas Pengelolaan Sumber Daya. Hasil wawancara itulah yang penulis jadikan sebagai data primer.

2) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang perlu untuk melengkapi data primer. Data Sekunder yaitu mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.<sup>9</sup> Adapun data sekunder tersebut bersumber dari:

a. Bahan hukum primer yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, yaitu

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2008), hlm 10.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 11.

- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan.
- 6) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 tahun 2014 Tentang Baku Mutu Air Limbah.
- 7) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 8) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 26 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang.
- 9) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 10) Peraturan Wali Kota Padang No. 8 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup Kota Padang.

11) Peraturan Wali Kota Padang No. 6 Tahun 2016  
tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah  
Kota Padang.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer. Bahan ini dapat berupa buku-buku ilmiah, makalah-makalah, hasil penelitian, risalah hukum ataupun pendapat para ahli, dan media hukum umum lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya.
- c. Bahan hukum tersier, pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dapat berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, direktori pengadilan dan seterusnya.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara yang penulis lakukan adalah wawancara semi terstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang disesuaikan dengan rumusan masalah, namun tidak

menutup kemungkinan berkembang ke pertanyaan lain dalam rangka mengumpulkan data yang valid.

Dalam hal ini yang menjadi responden adalah Pemilik Rumah Makan di Kota Padang, Kasi Pengendalian dan Pengelolaan Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang.

#### b. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Langkah-langkah yang ditempuh untuk melakukan studi dokumen dimaksud dimulai dari studi dokumen terhadap bahan hukum primer, kemudian baru bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

### 5. Pengolahan dan Analisis Data

#### a. Pengolahan Data

Dari hasil pengumpulan data, data yang diperoleh diolah terlebih dahulu melalui *editing*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang telah dikumpulkan oleh pencari data. Dalam hal ini penulis memeriksa kembali dan melengkapi data-data yang dibutuhkan.

Selain itu pengolahan data pada penelitian ini juga menggunakan cara coding yaitu kegiatan berupa pemberian kode atau tulisan tertentu pada jawaban-jawaban responden setelah diedit dengan tujuan memudahkan kegiatan analisis data yang akan dilakukan.

#### b. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Dimana data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian di olah dan dianalisa selanjutnya disusun untuk menggambarkan tentang pelaksanaan hukum pengolahan limbah rumah makan di kota padang yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang. Sehingga datanya bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian kalimat yang tersusun sistematis yang menggambarkan hasil penelitian dan pembahasan.

