

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara yang sedang giat-giatnya meningkatkan pembangunan di segala sektor dengan tujuan untuk meningkatkan kemajuan bangsa Indonesia sebagai bagian dari pembangunan nasional yang berlandaskan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pengusaha di sektor industri memegang peranan yang cukup penting untuk meningkatkan kemajuan bangsa. Sehubungan dengan itu, Pembukaan UUD 1945 telah menegaskan adanya kewajiban Negara dan tugas Pemerintahan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan umat manusia.

Merujuk pada ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945), salah satu bentuk perlindungan yang diberikan oleh pemerintah berkenaan dengan hak setiap orang yang berada di Indonesia untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pelayanan kesehatan yang baik.¹ Perlindungan HAM perorangan yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie, jelas menunjukkan bahwa konstitusi kita sangat pro lingkungan hidup, sehingga dapat disebut sebagai konstitusi hijau (*Green Constitution*).

¹ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD NRI Tahun 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 90.

Perubahan (amandemen) keempat UUD 1945 pada tahun 2002, selain penegasan mengenai konstitusional kebijakan ekonomi, juga meningkatkan status lingkungan hidup dikaitkan dengan hak-hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar.² Ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur tentang lingkungan hidup dirumuskan dalam 2 Pasal, yaitu 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Beranjak pada beberapa ketentuan di atas, maka pemerintah berkewajiban untuk memastikan bahwa setiap pelaku usaha/kegiatan dalam menjalankan kegiatan usahanya harus memperhatikan keselamatan dan kesehatan masyarakat dan lingkungan sekitarnya sebagai bagian dari usaha melindungi kelestarian lingkungan hidup. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut dengan UUPPLH) menyatakan bahwa “Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri,

² *Ibid.*, hlm.79.

kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”.

Secara garis besar lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah lingkungan hidup yang tidak tercemar dan tidak rusak akibat kegiatan manusia. Pengertian pencemaran lingkungan hidup secara yuridis diatur di dalam Pasal 1 angka 14 UUPPLH yaitu “masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu”. Sedangkan perusakan lingkungan hidup dalam Pasal 1 angka 16 UUPPLH dinyatakan sebagai “tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup”.

Penetapan baku mutu lingkungan hidup dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup akan menjadi ukuran telah terjadi atau tidaknya suatu pencemaran lingkungan hidup. Baku mutu lingkungan ini menjadi upaya preventif untuk pengendalian lingkungan hidup. Di dalam Pasal 1 angka 13 UUPPLH dinyatakan bahwa “Baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan”. Sedangkan di dalam Pasal 1 angka 15 menyatakan bahwa “Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup adalah ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya”.

Bahwa idealnya setiap pelaku usaha/kegiatan wajib mencegah terjadinya masalah lingkungan hidup dengan cara menaati ketentuan tentang Baku Mutu Lingkungan Hidup dan Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup. Persoalannya, dalam praktik ditemukan ada pelaku usaha/kegiatan yang tidak menaati ketentuan yang telah ditetapkan sehingga menyebabkan pencemaran lingkungan hidup. Aktivitas industri yang menyebabkan pencemaran lingkungan hidup salah satunya yaitu kegiatan Rumah Potong Hewan (RPH).

Untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup demi mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang mana sebagai wujud Hak Asasi Manusia yang dijamin oleh konstitusi, maka pemerintah Republik Indonesia mengatur beberapa baku mutu yang diantaranya diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah. Pengertian Baku Mutu Air Limbah di dalam Pasal 1 angka 31 UUPPLH menyatakan bahwa “ukuran batas atau kadar unsur pencemar dan/atau jumlah unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam air limbah yang akan dibuang atau dilepas ke dalam media air dari suatu usaha dan/atau kegiatan”.

Berdasarkan Pasal 1 angka 27 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah (selanjutnya disebut dengan Permen LH BMAL) menyatakan bahwa:

“Rumah Potong Hewan (yang selanjutnya disebut RPH) adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan desain dan konstruksi khusus yang memenuhi persyaratan teknis dan higienis tertentu serta digunakan sebagai tempat pemotongan hewan yang meliputi pemotongan, pembersihan lantai tempat pemotongan, pembersihan kandang penampungan, pembersihan kandang isolasi, dan/atau pembersihan isi perut dan air sisa perendaman”.

Kegiatan atau usaha RPH tersebut menimbulkan limbah yang bersifat cair. Adapun pengertian dari air limbah di dalam Pasal 1 angka 29 Permen LH BMAL dinyatakan bahwa “sisa dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang berwujud cair”. Berdasarkan defnisi itu, maka yang dimaksud dengan air limbah Rumah Potong Hewan adalah sisa atau buangan yang terjadi karena adanya suatu usaha dari kegiatan RPH yang berwujud cair.

Adapun baku mutu limbah atas usaha Rumah Potong Hewan tersebut telah diatur dalam Lampiran XLV Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah sebagai berikut:

Tabel 1
Baku Mutu Air Limbah Bagi Usaha Dan/Atau Kegiatan Rumah Pemotongan Hewan

Parameter	Satuan	Kadar Paling Tinggi
BOD	mg/L	100
COD	mg/L	200
TSS	mg/L	100
Minyak dan Lemak	mg/L	15
NH3-N	mg/L	25
pH	-	6 – 9
Volume air limbah paling tinggi untuk sapi, kerbau dan kuda: 1.5 m ³ /ekor/hari Volume air limbah paling tinggi untuk kambing dan domba: 0.15 m ³ /ekor/hari Volume air limbah paling tinggi untuk babi: 0.65 m ³ /ekor/hari		

Sumber: Lampiran Permen LH BMAL

Namun faktanya, masih ada kegiatan atau usaha dari RPH yang menimbulkan limbah cair dengan kadar melebihi dari baku mutu limbah yang telah ditentukan dalam Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah. Kegiatan atau usaha yang dinilai tidak menaati aturan tentang Baku Mutu Air Limbah diantaranya adalah Rumah Potong Hewan yang berada di Silaiang Bawah, Kota Padang Panjang.

Usaha RPH di Kota Padang Panjang seharusnya menjadi perhatian tersendiri bagi pemerintah di bidang Lingkungan Hidup. Karena secara tidak langsung usaha RPH selain menghasilkan daging yang baik dan segar juga menghasilkan limbah cair dari sisa-sisa pemotongan hewannya. Limbah peternakan yang dihasilkan oleh aktivitas RPH seperti feces, urin, sisa pakan, sisa kotoran, serta air dari pembersihan ternak dan kandang berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan.

Berdasarkan pra penelitian yang dilakukan di Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup Kota Padang Panjang (selanjutnya disebut dengan Dinas Perkim-LH) pada hari Kamis tanggal 14 Maret 2019, didapatkan laporan hasil uji terhadap Baku Mutu Limbah Cair di UPTD RPH Kota Padang Panjang, dan diperoleh data sebagai berikut:

Tabel 2
Laporan Hasil Uji Air Limbah Rumah Potong Hewan Silaiang Bawah Kota Padang Panjang

Parameter	Satuan	Hasil Uji Sampel		
		2016	2017	2018
BOD	mg/L	400	257	304
COD	mg/L	1164	789	668
TSS	mg/L	195	320	204
Minyak dan Lemak	mg/L	3.8	1.2	2.6
NH3-N	mg/L	10.02	0.395	51.37
pH	-	6.71	-	-

Sumber: Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup Kota Padang Panjang.

Berdasarkan data yang dipaparkan diatas, diketahui bahwa beberapa parameter dalam Baku Mutu Air Limbah yang di tetapkan dalam Permen LH BMAL telah dilewati oleh limbah cair yang ada pada RPH Kota Padang Panjang.

Secara yuridis maka sudah terjadi pencemaran lingkungan disekitar kawasan RPH.

Dengan berlebihnya baku mutu limbah tersebut dari aturan yang telah di tentukan, tentunya telah terjadi pencemaran lingkungan hidup sehingga akan menghalangi Negara untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai Hak Asasi Manusia setiap warga Negara Republik Indonesia. Padahal, berdasarkan Pasal 68 butir c UUPPLH dinyatakan bahwa “Kewajiban bagi pelaku usaha untuk menaati ketentuan baku mutu lingkungan hidup”.

Persoalan ini menarik untuk diteliti apalagi pelanggaran terhadap Baku Mutu Air Limbah yang dilakukan oleh RPH Silaiang Bawah ini tidak hanya terjadi pada tahun 2018 saja tetapi juga pada tahun 2016 dan tahun 2017. Berdasarkan uraian yang telah diutarakan sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk mengangkat persoalan ini dengan mengambil judul **“PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRATIF TERHADAP PENCEMARAN LIMBAH CAIR PADA RUMAH POTONG HEWAN DI KELURAHAN SILAIANG BAWAH KECAMATAN PADANG PANJANG BARAT KOTA PADANG PANJANG”**.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya, antara apa yang diperlukan dengan apa saja yang tersedia, antara harapan dan capaian.³ Berdasarkan uraian yang dipaparkan pada bagian

³Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 104.

latar belakang, maka yang menjadi persoalan dalam penelitian ini, antara lain adalah:

1. Bagaimanakah bentuk penegakan hukum administratif terhadap pencemaran limbah cair pada rumah potong hewan di Kelurahan Silaiang Bawah Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang?
2. Apa yang menjadi kendala dalam penegakan hukum administratif terhadap pencemaran limbah cair pada rumah potong hewan di Kelurahan Silaiang Bawah Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dan cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian secara umum adalah kalimat pernyataan konkret dan jelas tentang apa yang diuji, dikonfirmasi, dibandingkan, dikolerasi, dalam penelitian.⁴ Adapun tujuan penelitian yang dilakukan setelah dikaitkan dengan rumusan masalah yaitu:

1. Untuk mengetahui penegakan hukum administratif terhadap pencemaran limbah cair pada rumah potong hewan di Kelurahan Silaiang Bawah Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang.
2. Untuk mengetahui yang menjadi kendala dalam penegakan hukum administratif terhadap pencemaran limbah cair pada rumah potong hewan silaiang bawah di kota padang panjang.

⁴*Ibid.*, hlm.104.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

- a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
- b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara, khususnya pada Hukum Lingkungan yaitu yang mana dalam hal ini menyangkut tentang pelanggaran izin limbah cair pada rumah potong hewan.
- c. Untuk menambah kepustakaan dan dapat digunakan sebagai referensi dalam penelitian dan analisis yang sejenis.

2. Manfaat Praktis

Sebagai sebuah penelitian yang memanfaatkan studi lapangan dalam teknik pengumpulan data, maka hasil penelitian ini secara praktis diharapkan bermanfaat untuk:

- a. Bahan pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup terutama di lingkungan rumah potong hewan.
- b. Bahan bagi Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang dan Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman, dan Lingkungan Hidup Kota Padang Panjang serta Kesatuan Polisi Pamong Praja Kota Padang Panjang dalam upaya perlindungan dan pengelolaan guna mencegah dan menanggulangi

masalah lingkungan hidup terutama yang disebabkan oleh limbah cair rumah potong hewan.

E. Metode Penelitian

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis atau *sociolegal approach* atau pendekatan empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan.

2. Spesifikasi atau Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.⁵

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan. Data itu diperoleh melalui wawancara terhadap pihak-pihak yang dianggap berkaitan langsung dengan persoalan penelitian.

⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1986, hlm. 10.

2) Data Sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian terhadap berbagai dokumen dan literatur yang berkaitan dengan topik penelitian.

(a) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, berbentuk undang-undang dan peraturan yang ada. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup
- (4) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja
- (6) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

(b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

(c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang menunjang pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menerjemahkan berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian ini, serta *browsing* internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

b. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini dimaksudkan guna mendukung analisis terhadap data kepustakaan/sekunder dengan cara mengungkap informasi-informasi penting serta mencari tanggapan tentang pelanggaran izin limbah cair di rumah potong hewan Kota Padang Panjang.

2) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mencari dan mengkaji bahan-bahan hukum yang terkait dengan obyek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data maka tindakan teknis yang dilakukan adalah:

a. Wawancara

Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Teknik ini biasanya digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara pada penelitian ini dilakukan secara semi-terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*guidance*) atau daftar pertanyaan baik yang bersifat terbuka maupun tertutup, guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden.⁶ Wawancara dalam penelitian ini dilaksanakan di Kota Padang Panjang dengan responden Bapak Soni Irwanto, S.H selaku Kepala Seksi Pembinaan dan Penegakan Hukum Lingkungan Kota Padang Panjang, Bapak Idris, S.H selaku Kepala Seksi Penegakan Peraturan Daerah di Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kota Padang Panjang serta Bapak RPH selaku Kepala UPTD Rumah Potong Hewan Kota Padang Panjang.

b. Studi Dokumen

Penelitian ini dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan hukum kepustakaan yang ada, terutama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, serta mempelajari peraturan Perundang-undangan yang ada

⁶Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Yurisprudensi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.11.

kaitannya dengan materi atau objek penelitian. Bahan-bahan tersebut diperoleh dari:

- 1) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- 2) Perpustakaan Hukum Universitas Andalas.
- 3) Buku-buku dan bahan kuliah yang dimiliki oleh penulis.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi, dalam sebuah penelitian, populasi adalah keseluruhan pribadi atau subjek yang terkait dengan objek penelitian, dalam hal ini adalah seluruh mereka yang terkait dengan penegakan hukum terhadap pencemaran limbah cair RPH di Kelurahan Silaiang Bawah Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang.

b. Sampel dan Teknik Sampling. Sampel merupakan himpunan atau sebagian dari populasi. Dalam suatu penelitian, pengumpulan data dilakukan terhadap sampel. Adapun teknik sampling yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *non-probability sampling* dengan cara *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan atas alasan tertentu, meskipun demikian sampel yang dipilih dianggap dapat mewakili populasi yang ada.

Alasan menggunakan teknik *Purposive Sampling* adalah karena tidak semua sampel memiliki kriteria yang sesuai dengan fenomena yang diteliti. Oleh karena itu, peneliti memilih teknik *Purpusive Sampling* yang menetapkan pertimbangan-pertimbangan atau kriteria-kriteria tertentu

yang harus dipenuhi oleh sampel-sampel yang digunakan dalam penelitian.

6. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data secara sistematis melalui proses *editing*, yaitu penulisan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapatkan suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan sekunder yang telah diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis data yang didapatkan dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat. Terhadap semua data yang telah diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka.

