

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan kesehatan di Indonesia dilaksanakan dalam rangka untuk mewujudkan tujuan nasional yaitu demi tercapainya kesehatan masyarakat serta guna memajukan kesejahteraan umum. Unsur utama dalam pembangunan pada bidang kesehatan ialah pada kegiatan usaha rumah sakit dalam sumber daya manusia beserta alam yang erat kaitannya dengan lingkungan. Kemampuan dalam pengelolaan lingkungan rumah sakit beserta sumber daya alam harus disesuaikan dengan ketersediaan sumber daya alam yang terbatas. Rumah sakit merupakan fasilitas sosial yang tidak mungkin dapat dipisahkan dengan masyarakat, dan keberadaannya sangat diharapkan oleh masyarakat, karena sebagai manusia atau masyarakat menginginkan agar kesehatan tetap terjaga dengan baik. Pelaksanaan pelayanan kesehatan harus dilakukan secara bijaksana.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor.340/MENKES/PER/III/2010, “Rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan dan gawat darurat”.

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor.1204/MENKES/SK/X/2004 tentang persyaratan Kesehatan

Lingkungan Rumah Sakit, dinyatakan bahwa “Rumah sakit merupakan sarana pelayanan kesehatan, tempat berkumpulnya orang sakit maupun orang sehat, atau dapat menjadi tempat penularan penyakit serta memungkinkan terjadinya pencemaran lingkungan dan gangguan kesehatan”.

Penanganan dan pelayanan di bidang kesehatan semakin dimudahkan dengan adanya kemajuan *teknologi* yang semakin meningkat. Apabila dihadapkan dengan permasalahan lingkungan yang pada hakekatnya merupakan akibat dari usaha dan kemajuan dalam bidang lingkungan kesehatan masyarakat. Keseimbangan antara peningkatan usaha rumah sakit guna pelayanan kesehatan dan lingkungan harus diperhatikan, hal ini untuk menghindari timbulnya permasalahan lingkungan seperti pencemaran terhadap kelestarian lingkungan hidup.

Pelestarian lingkungan mempunyai konotasi bahwa lingkungan harus dipertahankan sebagaimana keadaannya. Hal ini berarti bahwa lingkungan mengalami proses perubahan. Dalam proses perubahan ini perlu dijaga agar lingkungan tetap mampu menunjang kehidupan dalam penyelenggaraan kesehatan.<sup>1</sup>

Pembangunan di Indonesia yang didominasi oleh sektor industri tetapi pembangunan di bidang kesehatan tetap mempunyai peran penting dalam keberlangsungan kesehatan lingkungan dan juga manusia. Lingkungan yang

---

<sup>1</sup> Mahyudin, dkk. “Analisis Kualitas Air dan Strategi Pengendalian Pencemaran Air Sungai Metro di Kota Kepanjen Kabupaten Malang”, *Jurnal Pembangunan dan Alam Lestari*, Vol. 6, No.2, (2015)

tidak terjaga kebersihannya dapat menjadi banyak sekali sumber penyakit. Sumber penyakit adalah titik yang secara constant mengeluarkan atau meng"emisikan" *agents* penyakit. *Agents* penyakit adalah komponen lingkungan yang dapat menimbulkan gangguan penyakit melalui kontak secara langsung atau melalui media perantara (yang juga komponen lingkungan).<sup>2</sup>

Permasalahan lingkungan juga timbul dari pengelolaan lingkungan rumah sakit yang tidak berintegrasi lingkungan. Rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan dan gawat darurat, atau dapat menjadi tempat penularan penyakit serta memungkinkan terjadinya pencemaran lingkungan dan gangguan kesehatan.

Rumah sakit merupakan tempat pelayanan kesehatan yang dirancang, dioperasikan dan dipelihara dengan sangat memperhatikan aspek kebersihan bangunan dan halaman baik fisik, sampah, limbah cair, air bersih dan serangga atau binatang pengganggu. Namun menciptakan kebersihan rumah sakit merupakan upaya yang cukup sulit dan bersifat kompleks berhubungan dengan berbagai aspek antara lain budaya, kebiasaan, prilaku masyarakat, kondisi lingkungan, social dan teknologi.

Pencemaran limbah jika dibandingkan dengan institusi lain jenis sampah dan limbah rumah sakit adalah yang terkomplit, tempat yang paling banyak di kunjungi oleh masyarakat ketika sakit ini mengeluarkan berbagai jenis

---

<sup>2</sup> Ikhtiar Muhammad, *Pengantar Kesehatan Lingkungan*, (Cv. Sosial Politic Genius, Makassar: 2017). Hal. 22

sampah dan limbah. Masyarakat yang ada di lingkungan rumah sakit ini terdiri dari pasien, pengunjung dan karyawan memberikan kontribusi kuat terhadap pengotoran lingkungan rumah sakit. Aktivitas pelayanan dan perkantoran, pedagang asongan, perilaku membuang sampah dan meludah sembarangan, perilaku merokok dan sejumlah barang atau bungkusan yang dibawa oleh pengunjung/tamu menambah jumlah sampah dan mengotori lingkungan rumah sakit.

Pengaturan menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor.1204/MENKES/SK/X/2004 tentang Persyaratan Kesehatan Lingkungan Rumah Sakit, limbah rumah sakit adalah semua limbah yang dihasilkan dari kegiatan rumah sakit dalam bentuk padat, cair, dan gas.

Limbah rumah sakit pada dasarnya dapat mengandung bermacam-macam mikroorganisme bergantung pada jenis rumah sakit, tingkat pengolahan yang dilakukan sebelum dibuang. Limbah cair rumah sakit dapat mengandung bahan organik dan anorganik yang umumnya diukur dari parameter *Biological Oxygen Demand* (BOD), *Chemical Oxygen Demand* (COD), *Total Suspended Solid* (TSS), dan lain-lain.

Rumah sakit yang ada di Indonesia khususnya di Kota Yogyakarta banyak sekali yang berpotensi menimbulkan terjadinya pencemaran lingkungan, salah satunya pencemaran lingkungan melalui hasil pembuangan limbah cair dari kegiatan rumah sakit.

Kota Yogyakarta merupakan kota dengan penduduk padat yang tergolong banyak dari masyarakatnya mempunyai pengetahuan ilmu lebih

banyak dari kota kecil lain karena kota Yogyakarta sendiri merupakan tempat para pelajar dari seluruh Indonesia menimba ilmu. Hal ini ikut mendorong kegiatan yang berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan.

Pencemaran ini terjadi apabila para pelaku yang terlibat dalam lingkungan rumah sakit yang limbah cairnya dikeluarkan tanpa memperhatikan lingkungan lainnya. Gangguan yang terjadi dapat menyebabkan ketergantungan kesehatan manusia, seperti sulitnya mendapatkan udara dan air yang bersih karena sudah tercemar. Hal ini dapat menyebabkan terganggunya kesehatan masyarakat.

Pembuangan limbah cair pada prosesnya setiap limbah yang berbentuk cair dari suatu kegiatan usaha yang kemudian akan dibuang ke badan sungai atau saluran air biasanya harus memenuhi baku mutu air yang ada. Pengertian baku mutu lingkungan adalah batas atau kadar maksimum suatu zat atau komponen dari yang dihasilkan kegiatan manusia atau proses alam yang diperbolehkan berada pada suatu lingkungan agar tidak menimbulkan dampak negatif.

Baku mutu lingkungan dijelaskan pada Pasal 1 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup : “Baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada dan/atau unsur pencemaran lingkungan yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup”.

Rumah sakit yang akan melakukan pembuangan limbah disamping harus memenuhi baku mutu lingkungan juga harus memiliki perizinan terkait penyaluran pembuangan limbah yang akan dilakukan.

Sistem baku mutu lingkungan (SBML) dipergunakan sebagai suatu instrument untuk mengetahui apakah dari suatu kegiatan rumah sakit telah terjadi pencemaran. Sehingga dapat menyimpulkan tercemarnya suatu lingkungan. Secara umum sistem baku mutu lingkungan terbagi menjadi dua, yaitu :

1. *Stream Standart*, merupakan batas kadar untuk sumberdaya tertentu, seperti sungai, danau, atau bendungan. Sedangkan kadar yang ditetapkan disesuaikan dengan peruntukannya.
2. *Effluent standart*, merupakan kadar maksimum limbah yang diperoleh untuk dibuang ke suatu lingkungan.

Pencemaran pada umumnya yang paling utama dalam proses pembangunan adalah pencemaran oleh limbah, oleh karena itu harus di prioritaskan terkait penanggulangannya. Pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan memerlukan kerjasama para ahli lingkungan seiring membahas permasalahan dan memberi akibat pengelolaan lingkungan secara terpadu.

Kegiatan yang dapat menyebabkan tercemarnya suatu lingkungan pada dasarnya harus melalui sebuah perizinan guna memastikan apakah kegiatan tersebut sudah memenuhi sebuah ketentuan yang telah diterapkan.

Fungsi perizinan adalah untuk membina, mengarahkan, mengawasi dan menertibkan kegiatan-kegiatan dalam bidang tertentu dan diberi kewajiban memelihara kelestarian kemampuan lingkungan dapat dimasukan kedalam prosedur perizinan usaha perdagangan, baik dalam taraf pengajuan permohonan dan pernyataan pelaksanaan setelah memperoleh izin memperoleh izin usaha penanggulangan pencemaran.<sup>3</sup>

Permohonan dokumen yang diajukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dengan melampirkan surat permohonan dan formulir yang ditaandatangani oleh pihak pemohon diatas materai yang cukup serta dokumen-dokumen yang menjadi syarat-syarat. Dokumen yang diterbitkan sesuai dengan tempat kedudukan suatu perusahaan. Dokumen yang diterbitkan diberikan kepada pemilik atau penanggungjawab. Dokumen izin diberikan selambat-lambatnya 45 (empat puluh lima) hari kerja terhitung sejak dipenuhinya persyaratan.

Dokumen izin persyaratan berlaku untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperbaharui selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum masa berlakunya habis. Bupati atau Walikota melimpahkan kewenangan penerbitan dokumen kelengkapan kepada Kepala Dinas yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup dimana pada hal ini ialah Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta.

---

<sup>3</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Gadjah Mada University Press, Edisi ke II, Yogyakarta: 1986). Hal.34

Peran Pemerintah daerah dalam melaksanakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sangatlah penting, disamping dalam penerapan tugasnya sebagai instansi yang berwenang, juga dapat memberikan teguran ketika ada kegiatan yang berpotensi melakukan pencemaran terhadap lingkungan.

Regulasi yang tepat akan memudahkan bagi pelaku usaha kesehatan maupun pemerintah dalam menjalankan pelaksanaan terhadap perizinan pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta yang ada di Kota Yogyakarta. Maka dari itu mengacu pada Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Izin Pembuangan Limbah Cair dan Izin Pemanfaatan Limbah Cair diharapkan mampu menyelenggarakan perizinan yang tidak membebankan kepada hanya pelaku usaha kesehatan, tetapi juga pada semua bagian yang terkait dengan tersebut, karena dilihat pada kenyataannya masih ada beberapa faktor yang menjadi hambatan terhadap pelaksanaan izin pembuangan limbah cair, seperti kurangnya pengetahuan terhadap kepengurusan izin, penyuluhan dan pembinaan teknis lingkungan hidup. Pada sisi lain pemenuhan persyaratan yang yang harus dilengkapi oleh pihak yang mengajukan izin masih banyak menemukan kendala yang tidak sesuai dengan ketentuan setelah dilakukan pemeriksaan pada instalasi pengolahan limbah.

Rumah sakit yang pada masa lalu dibangun di suatu wilayah yang jaraknya cukup jauh dari pemukiman, dan biasanya dekat dengan sungai dengan mempertimbangkan akan pengolahan limbah baik padat maupun

cair tidak berdampak negatif terhadap masyarakat, atau bila ada dampak negatif maka dampak tersebut dapat diperkecil. Sejalan dengan perkembangan penduduk yang begitu pesat, lokasi rumah sakit yang dulunya jauh dari pemukiman penduduk kemudian yang sekarang pada umumnya telah berubah dan berada di tengah pemukiman penduduk yang cukup padat, sehingga permasalahan pencemaran lingkungan akibat limbah rumah sakit baik limbah yang padat atau limbah cair sering menimbulkan konflik antara pihak rumah sakit dan masyarakat yang berada disekitar lokasi.

Menganalisis terkait pencemaran lingkungan dan dengan adanya beberapa pertimbangan maka rumah sakit yang dibangun sekarang telah diwajibkan menyediakan sarana pengelolaan limbah padat maupun cair, sebagai peningkatan sarana penunjang pelayanan kesehatan yang baik, dan dapat menjalankan ketetapan pemerintah tentang kelestarian lingkungan hidup. Oleh sebab itu agar setiap permasalahan yang dihadapi sekiranya dapat diperkecil dan dapat diatasi dengan baik ketika menemui permasalahan yang sama dikemudian hari, maka penting untuk memahami pelaksanaan perizinan pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta yang ada di Kota Yogyakarta dan juga hambatan yang dialami dalam perizinan pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta di Kota Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan yang diuraikan pada latar belakang, maka beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan izin pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta di Kota Yogyakarta ?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat pelaksanaan izin pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta di Kota Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan izin pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan izin pembuangan limbah cair pada rumah sakit swasta di Kota Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat membuka wawasan dan paradigma berfikir dalam memahami dan mendalami permasalahan hukum atau bahan pustaka dalam ilmu pengetahuan khususnya pemahaman tentang hukum perizinan.

## 2. Secara praktis

Penelitian ini bermanfaat dan dapat dijadikan sebagai alat penyebarluasan informasi kepada masyarakat, serta sebagai pertimbangan dan sumbang saran bagi pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal izin pembuangan limbah cair.