BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya manusia membutuhkan barang dan jasa dalam kehidupan sehari-hari. Hal itu dikarenakan manusia banyak membutuhkan untuk kelangsungan hidupnya. Kebutuhan manusia sangat beraneka ragam dan dapat dibedakan atas berbagai macam kebutuhan. Jika dilihat dari tingkatannya, maka kebutuhan konsumen dapat terbagi menjadi tiga yaitu kebutuhan primer, sekunder, dan tertier. Selain itu kebutuhan manusia juga dapat dibagi menjadi kebutuhan jasmani dan rohani. Adanya bermacam-macam dan berbagai jenis kebutuhan tersebut maka setiap manusia akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.[1]

Berbagai kebutuhan manusia maka kebutuhan utama manusia salah staunya adalah air yang merupakan salah satu dari sekian banyak zat yang ada di alam yang penting bagi kehidupan manusia. Air adalah kebutuhan dasar (primer) yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia yang menduduki urutan kedua setelah udara.[2] Kebutuhan masyarakat akan air minum layak dan aman untuk dikonsumsi semakin meningkat setiap hari sedangkan ketersediaan air layak minum yang berkualitas dan terjamin dari segi kesehatan semakin sulit diperoleh. Hal ini juga dipengaruhi oleh peningkatan jumlah penduduk yang meningkat sangat cepat serta kuantitas dan kualitas air tanah yang mengalami penurunan

---

[1] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Citra Aditya Bakti Bandung, 1989, hlm.43.

[2] https://www.sridianti.com/manfaat-air-bagi-kehidupan-manusia.html. Tanggal akses 2 September 2018

yang cukup tajam yang dapat disebabkan adanya kerusakan alam dan resiko pencemaran yang semakin tinggi.

Semakin lama kesadaran masyarakat semakin tinggi tentang pentingnya air minum yang sehat sebagai salah satu kebutuhan yang esensial untuk beraktivitas dalam kehidupan sehari-hari. Kebutuhan masyarakat akan air yang layak dan aman untuk dikonsumsi itupun setiap hari semakin meningkat dari tahun ke tahun. Adanya peningkatan konsumsi air terutama air minum oleh masyarakat ini tidak diimbangi dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai perusahaan air minum yang belum dapat menyediakan air bersih bagi masyarakat.

> Air yang berasal dari PDAM tidak setiap hari mengalir dan terkadang tidak bisa dipakai untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari seperti mandi, mencuci dan memasak bahkan untuk minum. Ditambah lagi dengan banyaknya keluhan masyarakat mengenai air yang berasal dari PDAM mulai dari soal kualitas dan kuantitas seperti halnya air yang mengandung timbal atau *kasinogenik,* air berwarna kecoklat-coklatan atau keruh, air berbau larutan zat kimia atau berasa aneh hingga debit air yang kerap kali tidak mengalir sama sekali atau sangat kecil keluarnya.[3]

Oleh karena itu, PDAM dinilai tidak memiliki kapasitas untuk bisa menyediakan air bersih yang cukup bagi masyarakat. Padahal air bersih merupakan salah satu kebutuhan yang sangat vital bagi manusia sehingga air bersih menjadi syarat utama untuk bisa hidup sehat. Berkaitan dengan ketidakmampuan PDAM menyediakan air bersih yang berkualitas, menurut data yang berasal dari Koalisi Rakyat Untuk Hak Atas Air menyebutkan dari 353 (tiga ratus lima puluh tiga) jumlah PDAM di seluruh Indonesia, hanya 275 (dua ratus tujuh puluh lima) PDAM yang beroperasi dan hanya bisa melayani sekitar

---

[3] Amstrong Sembiring, *Menyoal Masyarakat Konsumen Air,* dikutip dari <http://sosbud.kompasiana.com/2010/01/24/menyoal-masyarakat-konsumen-air/>, pada tanggal 2 Juni 2018

38% (tiga puluh delapa persen) penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan.[4]

Rendahnya kualitas dan kuantitas air yang berasal dari PDAM khususnya di kota Medan diakibatkan karena air yang selama ini dipenuhi dengan sumber air sumur atau sumber air dalam tanah semakin menipis, kerusakan alam dan percemaran serta kepercayaan masyarakat terhadap jumlah dan kualitas air yang baik yang berasal dari PDAM. Kendala-kendala inilah yang kemudian menjadi cikal bakal meningkatnya prospek usaha air minum dalam kemasan (AMDK) yang memasukkan produk air minum sehingga menjadi alternatif bagi masyarakat terutama dalam memenuhi kebutuhan akan air bersih yang layak dan aman untuk dikonsumsi setiap hari.

Laporan terbaru organisasi jurnalistik Orb Media menyebut beberapa merek air minum kemasan terkenal bisa mengandung partikel plastik halus (mikroplastik). Hasil tes oleh *State University of New York* spesifiknya menemukan rata-rata 10 partikel plastik per satu liter air. Profesor Sherri Mason selaku salah satu peneliti yang terlibat dalam temuan mikroplastik mengatakan beberapa partikel ada yang cukup besar lebih dari rambut manusia. Partikel plastik besar mungkin akan terbuang namun partikel yang halus dikhawatirkan bisa menembus dinding saluran cerna.[5]

Sebuah penelitian terbaru mengungkapkan adanya kandungan mikroplastik yang terdapat dalam air minum kemasan dari berbagai merek, termasuk Aqua,

---

[4] Amatrong Sembiring, *Tak Mampu Sediakan Air Bersih*, dikutip dari <http://bataviase.co.id/detailberita-10537162.html>, pada tanggal 2 Juni 2018

[5] Firdaus Anwar, *WHO Analisa Temuan Mikroplastik Dalam Air Minum Kemasan*, https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-3919631/who-analisa-temuan-mikroplastik-dalam-air-minum-kemasan pada tanggal 2 Juni 2018

yang diproduksi Danone di Indonesia. Mereka melakukan investigasi terhadap 11 merek air mineral kemasan. Selain sebuah merek yang berasal dari Indonesia tersebut, para ahli juga menemukan partikel plastik dalam berbagai merek air kemasan lainnya, termasuk Evian dari Perancis dan San Pellegrino dari Italia Penelitian yang hasilnya dipublikasikan dalam situs State University of New York at Fredonia ini melibatkan 259 buah botol air minuman kemasan dari 11 merek, yang dibeli dari 19 lokasi di 9 negara. Kesebelas merek tersebut terdiri dari merek bertaraf internasional seperti Aquafina, Dasani, Evian, Nestle Pure Life, dan San Pellegrino, serta merek-merek lokal seperti Aqua (Indonesia), Biseri (India), Epura (Meksiko), Gerolsteiner (Jerman), Minalba (Brasil), dan Wahaha (China). Hasil penelitian menemukan bahwa hanya 17 dari 259 botol air kemasan yang tidak mengandung partikel plastik. Sementara jumlah partikel plastik di botol-botol tersebut cukup beragam. Seperti Aqua Danone dari Indonesia memiliki 4.713 partikel plastik per liter, Nestle Pure Life mengandung 10.390 partikel per liter, Evian memuat 256 partikel plastik per liter, serta San Pellegrino mempunyai 74 partikel plastik per liter.Dalam setiap botol Aqua yang menjadi sampel, rata-rata terdapat 382 mikroplastik partikel per liter. Partikel-partikel tersebut berukuran beragam, mulai 6,5 mikrometer atau setara sel darah merah sampai berukuran lebih dari 100 mikrometer atau setara diameter rambut manusia.[6]

Untuk saat ini, sebagian besar masyarakat Indonesia sudah tidak asing lagi dengan AMDK dan mengkonsumsinya untuk kebutuhan sehari-hari sebagai air

---

[6] Ika Ardin, *Kontaminasi Mikroplastik Dalam Air Mineral Kemasan* https://beritagar.id/artikel/sains-tekno/kontaminasi-mikroplastik-dalam-air-mineral-kemasan. tanggal 2 Juni 2018

minum. Pada saat itu, seakan-akan kehidupan manusia tidak lepas dari AMDK. AMDK ini dikenal berbagai macam jenis kemasan. Mulai dari kemasan 240 (dua ratus empat puluh) ml, 600 (enam ratus) ml, 1 (satu) liter hingga galonan. Hal ini dianggap sangat wajar karena selain praktis dan efisien, produk AMDK terjaga kebersihan dan keamanannya yang ditunjukkan dengan label Standar Nasional Indonesia (SNI) yang terdapat dalam kemasan. Pemerintah mewajibkan label SNI produk AMDK tersebut dan telah tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 69 tahun 2009 tertanggal 3 Juli 2009 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) AMDK secara wajib yang berlaku sejak 6 bulan ditetapkan. Adapun untuk produk AMDK yakni SNI No. 01.3553.2006. Tujuannya adalah melindungi masyarakat dan juga untuk mendorong peningkatan persaingan usaha yang sehat, keselamatan konsumen dan melestarikan fungsi lingkungan hidup. Oleh karena itu AMDK merupakan produk yang aman untuk dikonsumsi dan telah sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Konsumen dalam berbagai kondisi seringkali ditempatkan pada posisi lemah, bila dibandingkan dengan pelaku usaha. Kedudukan konsumen dan pelaku usaha tidak seimbang dimana konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.[7] Hal tersebut menyebabkan hukum perlindungan konsumen dianggap

---

[7] Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm.12

penting keberadaannya. [8]Sudah menjadi hal yang umum pada saat sekarang hak-hak konsumen sering kali terabaikan. Banyak orang yang tidak menyadari bagaimana pelanggaran hak-hak konsumen yang dilakukan oleh pelaku usaha dan konsumen cenderung mengambil sikap "diam". Hukum perjanjian yang seharusnya dapat diasumsikan berlaku seimbang dalam kenyataannya terkadang sulit untuk disamakan karena posisi tawar konsumen biasanya selalu lebih rendah daripada pelaku usaha.

Masalah perlindungan konsumen semakin gencar dibicarakan. Permasalahan ini tidak akan pernah habis dan akan selalu menjadi bahan perbincangan di masyarakat. Selama masih banyak konsumen yang dirugikan, masalah tidak akan pernah tuntas. Oleh karena itu, masalah perlindungan konsumen perlu diperhatikan. Permasalahan mengenai perlindungan konsumen mengenai hak-hak konsumen, kewajiban pelaku usaha serta jalinan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha akan dikaji lebih mendalam terutama kaitannya dengan perlindungan konsumen terhadap usaha AMDK. Dengan demikian dapat diketahui bagaimana Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dan peraturan lain yang terkait berpengaruh dalam rangka melindungi masyarakat yang mengkonsumsi AMDK.

Selain itu, permasalahan-permasalahan tersebut dapat juga disebabkan kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai hak-haknya sebagai konsumen. Minimnya pengetahuan konsumen sering dimanfaatkan oleh pelaku usaha sebagai celah untuk mengelabui konsumen. Oleh karena itu dibutuhkan suatu landasan

---

[8] Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia,* PT.Grasindo, Jakarta, 2004, hlm.13.

hukum untuk melindungi konsumen sehingga hak-haknya dapat dilindungi dan tidak diabaikan oleh pelaku usaha. UUPK merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan juga sejumlah hak-hak konsumen, yaitu:

a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
d. hak untuk didengar pendapat dan keluahannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
f. hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

Pemerintah sesuai kewenangannya memberikan sanksi administratif kepada penyelenggara air minum yang tidak memenuhi persyaratan kualitas air minum (Permenkes Nomor 492 Tahun 2010), tindakan administratif dimaksud berupa peringatan lisan, peringatan tertulis dan pelarangan distribusi air minun di wilayahnya (Permenkes Nomor 736 Tahun 2010). Oleh karena itu perlu diatur dalam peraturan daerah mengenai pengendalian DAM yang didalamnya mengatur secara rinci salah satunya mengenai sanksi yang diberikan kepada penyelenggara air minum.

Sebagai konsumen, masyarakat juga harus mengerti benar bagaimana AMDK yang dikonsumsinya, apakah depot air minum isi ulang tersebut telah

menggunakan sanitasi yang baik, apakah air tersebut telah memenuhi syarat dan kualitas air sesuai dengan peraturan yang berkaitan yaitu Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum serta peranan pemerintah dalam rangka pengawasan untuk melindungi konsumen dan pembinaan terhadap depot-depot air minum isi ulang yang dinyatakan melakukan pelanggaran- pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut. Hal ini yang melatar belakangi adanya penulisan skripsi yang berjudul **"Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pada Produk Air Minum Dalam Kemasan dari Kandungan Mikroplastik".**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang maka dapat dirumsukan permasalahan sebagai berikut.

1. Apa bentuk perlindungan hukum bagi konsumen berkaitan dengan kandungan mikroplastik dalam AMDK di Indonesia?
2. Apakah akibat hukum bagi perusahaan jika AMDK mengandung mikroplastik dan tidak memenuhi syarat kesehatan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai antara lain:

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi konsumen berkaitan dengan kandungan mikroplastik dalam AMDK di Indonesia.
2. Untuk mengetahui akibat hukum bagi perusahaan jika AMDK mengandung mikroplastik dan tidak memenuhi syarat dinas kesehatan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran pada bidang hukum tentang perlindungan hukum bagi konsumen berkaitan dengan kandungan mikroplastik dalam AMDK di Indonesia.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor penting yang menunjang suatu proses penelitian yang berupa penyelesaian suatu permasalahan yang akan diteliti terhadap aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum, dimana metode penelitian merupakan cara yang bertujuan untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang akan dihadapi. Metode penelitian hukum merupakan prosedur atau langkah-langkah yang dianggap efektif dan efisien.[9]

Berdasarkan hal tersebut, metode yang harus digunakan dalam penelitian harus tepat agar dapat menjadi acuan yang sistematis dan terarah dalam menghasilkan suatu argumentasi, teori atau konsep baru sebagai dalam penyelesaian suatu masalah. Metode penelitian hukum normatif memiliki beberapa muatan yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan pengolahan serta analisis bahan hukum[10].

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan masalah dalam suatu penelitian hukum berfungsi sebagai cara untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek terhadap suatu isu hukum yang sedang dicari penyelesaian permasalahannya. Penulis dalam skripsi ini

---

[9] Soerjono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm 45

[10] Herowati Poesoko, *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan dan Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2012, hlm 34-35

menggunakan pendekatan perundang-undangan *(statute approach*), pendekatan konsep *(conceptual approach)* dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan *(statute approch)* dan pendekatan konsep *(conceptual approach)* sebagai berikut:

1. Pendekatan undang-undang *(statute approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang tersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Dasar dari penelitian ini adalah untuk kegiatan akademis, maka peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar ontologis suatu undang-undang. Memahami suatu kandungan filosofis dibelakang undang-undang itu akan disimpulkan makna yang ada di dalam suatu undang-undang dengan isu yang dihadapi tanpa mengesampingkan doktrin-doktrin hukum yang selama ini sudah berkembang di masyarakat. [11]
2. Pendekatan konseptual *(conceptual approach)* adalah suatu pendekatan yang beranjak pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dari ilmu hukum, sehingga dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, penulis dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.[12] Terkait dengan skripsi ini merujuk pada hubungan hukum dalam hukum perdata dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam hukum perdata.
3. Pendekatan kasus (*case approach*) adalah suatu pendekatan yang mengkaji beberapa kasus dikaji untuk referensi bagi suatu isu hukum. Berbeda dengan

---

[11] Peter Mahmud Marzuki,*Op Cit*, hlm 134
[12] *Ibid*, hlm 135-136

penelitian sosial, pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukumyang dilakukan dalam praktek hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputuskan sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurispendensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian[13].

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter ilmu hukum. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.[14]

Jenis penelitian ini bersifat yuridis normatif *(legal research)*, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.[15] Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

---

[13] Herowati Poesoko, *Op Cit* Hlm 38-39

[14] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2014) ,hlm 133

[15] Herowati Poesoko, *Loc Cit*, hlm 35

1.5.3 Bahan Hukum

Adapun bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber bahan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim[16]. Bahan hukum primer dalam penyusunan skripsi ini antara lain:

a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
b. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata;
c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
d. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum.

2. Bahan Hukum Sekunder

Mengenai bahan hukum sekunder, Peter Mahmud Marzuki, berpendapat bahwa bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku, teks, kamus-kamus hukum, jurnal–jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.[17]

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah buku-buku teks tentang hukum yang relevan dengan isu hukum yang diangkat dan

---

[16] Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm 181
[17] *Ibid* , hlm 181

ditulis dalam skripsi ini, seperti literatur-literatur dan buku-buku yang terkait dengan air minum dalam kemasan.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan yaitu "mendapatkan bahan hukum melalui bahan-bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori, atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku-buku literatur, catatan kuliah, surat kabar dan bahan-bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diangkat".[18]

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan adalah metode analisis deskriptif kualitatif artinya menguraikan data yang diolah secara rinci dalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif). Metode penarikan kesimpulan yang gunakan dalam skripsi ini adalah metode deduktif, yaitu berpedoman dari prinsip-prinsip dasar kemudian menghadirkan objek yang hendak diteliti, jadi bergerak dari prinsip-prinsip umum menjadi prinsip-prinsip khusus.[19]

---

[18] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm.21

[19] Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm.1