

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Usaha Depot Air Minum (DAM) isi ulang hadir di tengah masyarakat, untuk memudahkan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan air minum sehari - hari. Usaha depot air minum isi ulang terbilang meluas, dengan kualitas air serta lokasi dan pelayanannya bervariasi. Untuk memenuhi kualitas air yang layak minum, maka pemilik depot air minum isi ulang harus memenuhi syarat perizinan usaha, dan diperlukan pengawasan terhadap persyaratan teknis dari pengelolaan industri depot air minum tersebut. Maraknya depot air minum di tengah - tengah lingkungan masyarakat harus memenuhi sumber air yang terjaga kemurniannya atau sehat tanpa tercemar oleh zat atau bakteri apapun, sehingga haruslah diperhatikan baik dari segi kualitas maupun dari hal lainnya yang berkaitan dengan produk air minum isi ulang yang dihasilkan. Jumlah DAM di Kabupaten Jember sendiri terus mengalami peningkatan, berdasarkan data dari Laboratorium Kesehatan Daerah (LABKESDA) Kabupaten Jember jumlah DAM pada tahun 2016 berjumlah 401 DAM. Jumlah DAM tersebut mengalami kenaikan pada tahun 2017, jumlah depot menjadi 433 DAM, sedangkan pada tahun 2018 jumlah DAM kembali mengalami penambahan menjadi 469 DAM. Jadi jumlah DAM yang tercatat oleh Laboratorium Kesehatan Daerah Kabupaten Jember sampai tahun 2018 sebanyak 469 unit DAM yang tersebar di seluruh Kabupaten Jember, selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini :

Tabel 1 Perkembangan Jumlah DAM isi ulang Kabupaten Jember Periode 2016 – 2018

No	Tahun	Jumlah DAM
1	2016	401
2	2017	433
3	2018	469

Sumber: Laboratorium Kesehatan Daerah Kabupaten Jember, tahun 2019

Dari data yang diperoleh tersebut menunjukkan bahwa semakin banyak jumlah pendirian usaha DAM khususnya pada air minum isi ulang yang di dirikan yang seharusnya peningkatan tersebut di iringi dengan adanya peraturan perundang –undangan yang mengatur yang telah tertuang dalam bentuk Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 651/Mpp/ Kep/10/2004 Tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum Dan Perdaganganannya Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia. Yang memuat rumusan sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Depot Air Minum wajib memiliki Tanda Daftar Industri (TDI) dan Tanda Daftar Usaha Perdagangan (TDUP) dengan nilai investasi perusahaan seluruhnya sampai dengan Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan agunan tempat usaha.
- (2) Depot Air Minum wajib memiliki Surat Jaminan Pasok Air Baku dari PDAM atau perusahaan yang memiliki Izin Pengambilan Air dari Instansi yang berwenang.

(3) Depot Air minum wajib memiliki laporan hasil uji air minum yang dihasilkan dari laboratorium pemeriksaan kualitas air yang ditunjuk Pemerintah kabupaten/kota atau yang terakreditasi.

Seiring dengan semakin meningkatnya pendirian DAM tersebut timbul beberapa permasalahan mengenai kualitas depot air minum isi ulang, terkait dengan higienitas serta sanitasinya. Dalam rangka peningkatan derajat kesehatan masyarakat pemerintah membentuk Permenkes No. 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Air Minum. Pada tahun 2017 - 2018 Kabupaten Jember masih terdapat DAM yang tidak memenuhi syarat baku mutu air minum. Berdasarkan data pengawasan Laboratorium Kesehatan Daerah Kabupaten Jember jumlah DAM yang tidak memenuhi syarat semakin meningkat sesuai dengan tabel di bawah ini :

Tabel 2 Perbandingan Jumlah DAM isi ulang Yang Tidak Memenuhi Syarat Kabupaten Jember Periode 2017 – 2018

Tahun	2017	2018
Jumlah DAM	433	469
Tidak Memenuhi Syarat	85	104
Prosentase Tidak Memenuhi Syarat	7%	9%

Sumber: Laboratorium Kesehatan Daerah Kabupaten Jember, tahun 2019

Pengawasan baku mutu air minum tertuang dalam dalam Permenkes No. 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Air Minum yang memuat rumusan sebagai berikut :

Pasal 4

- (1) Untuk menjaga kualitas air minum yang dikonsumsi masyarakat dilakukan pengawasan kualitas air minum secara eksternal dan secara internal.
- (2) Pengawasan kualitas air minum secara eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau oleh KKP khusus untuk wilayah kerja KKP.
- (3) Pengawasan kualitas air minum secara internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh penyelenggara air minum untuk menjamin kualitas air minum yang di produksi memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam peraturan ini.
- (4) Kegiatan pengawasan kualitas air minum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi inspeksi sanitasi, pengambilan sampel air, pengujian kualitas air, analisis hasil pemeriksaan laboratorium, rekomendasi dan tindak lanjut.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata laksana pengawasan kualitas air minum ditetapkan oleh Menteri.

Dengan uraian diatas menjelaskan bahwa peningkatan pendirian Depot Air Minum semakin meningkat dan masih banyak juga terdapat pelanggaran atau kesalahan yang tentunya dapat membahayakan kesehatan konsumen. Dalam hal ini menurut penjelasan umum Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, faktor utama yang menjadi penyebab eksploitasi terhadap konsumen sering terjadi adalah masih rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya.

Dalam beberapa kasus banyak ditemukan pelanggaran - pelanggaran yang merugikan para konsumen dalam tingkatan yang dianggap membahayakan kesehatan bahkan jiwa dari para konsumen, dapat diambil contoh sebagai berikut:

1. Standar Pada Produk Air Minum Isi Ulang. Dalam penelitian YLKI ditemukan banyak depot bermasalah, tidak memenuhi standar pengisian air ulang. Banyak depot yang mencuci galon hanya dengan membilas, tidak disikat. Termasuk tidak menyalakan lampu ultraviolet untuk sterilisasi. Lampu UV diragukan keasliannya, alat penyikat galon sudah tidak layak.¹

Sebagai pelaku usaha seharusnya produsen air minum isi ulang memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur kepada konsumen mengenai produknya seperti diamanatkan oleh Undang – Undang Perlindungan Konsumen, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman yang dapat merugikan masyarakat sebagai konsumen. Dalam ketentuan Pasal 7 huruf b UUPK menyebutkan bahwa pelaku usaha wajib untuk memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi barang dan /atau jasa yang diproduksinya dengan adanya ketentuan Pasal ini maka akan mendorong pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan usahanya. sedangkan Pasal 7 huruf d Undang - Undang Perlindungan Konsumen mewajibkan pelaku usaha untuk menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan. Kewajiban pelaku usaha bertikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) BW, bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.² Perlunya representasi yang benar terhadap suatu produk, karena salah satu penyebab terjadinya kerugian terhadap konsumen adalah terjadinya misrepresentasi terhadap produk tertentu. Kerugian yang dialami oleh konsumen di Indonesia

¹ Edi Kiswanto, dkk. 2013. *Perlindungan Konsumen Terhadap Dampak Negatif Penggunaan Air Minum Isi Ulang Yang Tidak Memenuhi Standar Kualitas*. Jurnal Hukum Universitas Brawijaya. Hlm 5

² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. 2008. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm 52

dalam kaitannya dengan misrepresentasi banyak disebabkan karena tergiur oleh iklan –iklan atau brosur – brosur produk tertentu, sedangkan iklan atau brosur tersebut tidak selamanya memuat informasi yang benar, karena pada umumnya hanya menonjolkan kelebihan produk yang di promosikan, sebaliknya kelemahan – kelemahan produk tersebut ditutup – tutupi.³ Pengetahuan konsumen tentang air minum isi ulang yang masih terbatas, seringkali menjadikan masyarakat diperlakukan kurang adil atau dirugikan. Hal tersebut merupakan pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha akibat adanya produk air minum isi ulang yang tidak memenuhi standar dan syarat kesehatan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul : *Perindungan Hukum Bagi Konsumen Air Minum Isi Ulang Dengan Berlakunya Permenkes No. 492/Menkes/Per/Iv/2010 Tentang Persyaratan Kualitas Air Minum.*

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah duraikan, dapat diambil permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah pelaku usaha telah memperhatikan dan melaksanakan standar kualitas air minum sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010?
2. Apa akibat hukum jika tidak diterapkannya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum oleh pelaku usaha air minum isi ulang?

³ Ibid. Hlm 55

1.3. Definisi Operasional

Definisi operasional dimaksudkan dalam penelitian ini bahwa terkait berlakunya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010, maka yang akan dilihat bukan pada tingkat kualitas air minumnya tetapi apakah kegiatan usaha depot air minum isi ulang telah melaksanakan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tersebut. Dan dalam penelitian ini juga tidak menguji secara biologis dan kimiawi, karena hal tersebut diluar bidang yang diteliti.

1.4. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 dalam hal Persyaratan Kualitas Air Minum Isi Ulang.
2. Untuk mengetahui akibat hukum jika tidak diterapkannya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum Isi Ulang oleh pelaku usaha

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Ilmiah :

- a. Dapat digunakan sebagai bahan referensi dan perbendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih jauh tentang masalah ini.
- b. Penelitian ini dapat dipergunakan sebagai sumber informasi, atau bahan masukan bagi masyarakat umum mengenai pelaksanaan Peraturan Menteri

Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 Tentang
Persyaratan Kualitas Air Minum Isi Ulang

2. Manfaat Praktis :

- a. Diharapkan konsumen dapat mengerti dan memahami hak dan kewajibannya serta meningkatkan kesadaran, pengetahuan dan kepedulian kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta untuk mengetahui perlindungan konsumen dalam mengkonsumsi air minum depot isi ulang.
- b. Diharapkan pelaku usaha menerapkan ketentuan terkait persyaratan teknis dan standar kualitas air minum depot isi ulang sehingga hak - hak konsumen dapat dilindungi dan tidak diabaikan oleh pelaku usaha.

1.6. Metode Penelitian

Dalam rangka menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Dengan Metodologi penulisan yang tepat, diharapkan hasil penulisan yang tepat dan sesuai dengan yang diharapkan oleh penulis. Berikut ini beberapa metode penulisan yang dipergunakan :

1.6.1 Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian berupa studi – studi empiris untuk menemukan teori – teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di masyarakat. Dalam penelitian ini digunakan metodologi penelitian Hukum Sosiologis untuk menyelidiki sejauh

mana kaidah – kaidah hukum tersebut berjalan di masyarakat serta untuk mengetahui dan menemukan fakta – fakta dan apa yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah. Dalam hal ini pendekatan sosiologi yang digunakan untuk mengkaji faktor-faktor sosial yang mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 dalam hal Persyaratan Kualitas Air Minum.

1.6.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris berorientasi pada data primer (hasil penelitian lapangan). Penelitian hukum empiris yaitu pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat serta mengamati apa yang terjadi di lapangan, penerapan peraturan-peraturan tersebut dalam prakteknya di masyarakat. Untuk mendukung penelitian empiris ini juga digunakan penelitian normatif dengan pendekatan undang-undang dengan melakukan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait.⁴

1.6.3 Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan yang berupa yaitu:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, yaitu :
 - a. Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1989. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. Hlm 12

- b. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 Tentang Persyaratan Kualitas Air Minum.
- c. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 651/Mpp/ Kep/10/2004 Tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum Dan Perdagangannya

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Data bagi suatu penelitian merupakan bahan yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Oleh karena itu, data harus selalu ada agar permasalahan penelitian itu dapat dipecahkan.⁵ Dalam penelitian ini jenis data yang dikumpulkan terdiri dari data yang bersifat primer dan data yang bersifat sekunder.

1. Data Primer

Data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari sumber data lapangan. Data primer ini diperoleh dengan observasi dan wawancara. Wawancara hanya dilakukan terhadap narasumber yang dipilih yang selanjutnya disebut informan, yang mewakili Pemerintah dalam hal ini Dinas Kesehatan Kabupaten Jember, Dinas Perindustrian Kabupaten Jember, dan pelaku usaha DAM khususnya air minum isi ulang di Kabupaten Jember, serta Asosiasi Pengusaha DAM (ASPADA).

2. Data Sekunder / Studi Kepustakaan

Mengenai data sekunder diperoleh dengan cara mempelajari dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan (*literature research*) yang berupa bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan

⁵ Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm 35

hukum tersier yang berkaitan dengan Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 dalam hal Persyaratan Kualitas Air Minum, sertra Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 651/Mpp/ Kep/10/2004 Tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum Dan Perdaganganannya Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia

1.6.5 Teknik Analisis Data

1) Populasi

Pada penelitian ini yang menjadi populasi adalah seluruh pelaku usaha DAM isi ulang di Kabupaten Jember. Karena populasi jumlahnya banyak, maka tidak mungkin dilakukan penelitian terhadap semua populasi tetapi cukup diambil sebagian saja secara *purposive sampling* untuk di teliti sebagai sampel yang memberikan gambaran tentang objek penelitian secara tepat dan benar.

2) Sampel

Metode penarikan sampel yang digunakan bersifat *purposive sampling* yaitu dengan memilih informan yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data. Yang kemudian dilakukan penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁶ Pertimbangan sampel yang digunakan dalam penelitian ini responden penelitian meliputi pengusaha DAM isi ulang yang tidak menerapkan peraturan dengan baik, Dinas Kesehatan Kabupaten sebagai pengawas secara eksternal, Dinas Perindustrian dan Perdagangan sebagai

⁶ Sugiyono. 2004. *Metode Penelitian Adminitrasi*. Bandung: Alfabeta.

pengawas persyaratan teknis DAM dan perdagangannya, serta masyarakat sebagai konsumen air minum isi ulang.

Setelah semua data terkumpul dengan benar, kemudian dilakukan pengolahan sumber data dan selanjutnya dapat disimpulkan agar diperoleh gambaran secara jelas. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini nantinya adalah analisa kualitatif, yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka – angka melainkan berdasarkan UU yang berlaku dan dihubungkan dengan data - data yang ada serta kenyataan yang terjadi di masyarakat.

