

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Seiring berkembangnya perekonomian, bisnis dalam bidang air minum berkembang sangat pesat. Hal ini dibuktikan dengan adanya penawaran-penawaran akan kebutuhan sehari-hari. Perlu diketahui terlebih dahulu apa yang di maksud dengan perlindungan konsumen. Hal ini diatur dalam pasal 2 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, yang berbunyi “perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum”. Dan diatur dalam Undang- Undang Nomor 7 tahun 2014 tentang perdagangan yang berisi “ pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha perdagangan wajib memiliki perizinan di bidang perdagangan yang diberikan oleh Menteri”.Dalam penerapannya produsen sering kali tidak memperhatikan kesehatan maupun kualitas prodak yang akan di berikan kepada konsumen.

Seperti yang terjadi belakangan ini dimasyarakat, bahwa depot air isi ulang “zam-zam” milik Budi Wijadno mengambil air dari milik rumah tangga milik PDAM tanpa diketahui oleh PDAM, sehingga tidak terdapat menyuplai secara resmi sebagai bagi industri depot isi ulang, bahwa terdakwa melakukan produksi air isi ulang dengan cara mengambil pasokan air dari pipa PDAM dengan menggunakan alat isap/sanyo. Selanjutnya dialiri ketabung sebanyak 3 (tiga) unit filter kecil plastik plastik dan ditamping ditempat penampungan air berupa tandon (blong) sebanyak 3 (tiga) unit.

Di samping itu hal lain yang kurang mendapat perhatian dari konsumen pemakai air isi ulang adalah mengenai kesehatan dan kualitas mutu air minum isi ulang. Terutama mengenai kandungan air minum isi ulang dari agen resmi dengan air isi ulang dari depot air isi ulang, dan keamanan air isi ulang untuk dikonsumsi, serta dampaknya terhadap kesehatan. Selama ini konsumen tidak pernah tahu jenis air yang digunakan sebagai air minum isi ulang, apakah air berasal dari air sumur, ataukah air

PDAM. Apa bila ternyata air tersebut diambil dari air sumur ataupun PDAM, apakah mutu air isi ulang tersebut sama dengan air mineral yang merupakan produksi perusahaan resmi air minum dalam kemasan yang diambil dari mata air pegunungan. Padahal perlu diingat untuk menghasilkan air minum yang higienis dan steril diperlukan peralatan yang lengkap dan tenaga kebersihannya, karena nantinya air minum ini akan dikonsumsi oleh banyak orang, Selain itu permasalahan-permasalahan tersebut dapat juga disebabkan kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai hak-haknya sebagai konsumen.¹

Air bukan hanya digunakan untuk kegiatan sehari hari melainkan juga menjadi kebutuhan yang dibutuhkan oleh tubuh. Air bersih yang dibutuhkan oleh tubuh adalah air yang dapat diminum akan tetapi pada dasarnya air semuanya dapat diminum namun tidak semua air dapat diminum karena pertimbangan kebersihannya. Air minum dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 492/Menkes/PER/IV/2010 dijelaskan bahwa air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.

Air minum dari sumber air harus melalui proses pengolahan terlebih dahulu sampai air tersebut memenuhi syarat kesehatan, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Pentingnya air dalam kebutuhan hidup manusia harus diimbangi dengan kualitas air yang digunakan untuk kegiatan dan yang dikonsumsi masyarakat karena minuman yang dikonsumsi harus memenuhi standar kesehatan.

Dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 disebutkan pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersamasama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.²

¹ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 17.

² Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen* Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal. 41.

pengertian konsumen dalam arti umum adalah pemakai, pengguna dan atau pemanfaat barang dan jasa untuk tujuan tertentu. Sedangkan pengertian untuk undang-undang perlindungan konsumen di atas adalah setiap orang pemakai dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga orang lain maupun makhluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan.³

Pasal 8 ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menentukan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau jasa yang tidak memenuhi standar yang dipersyaratkan dan ketentuan perundang-undangan. Berdasarkan pasal tersebut di atas maka para pelaku usaha yang ingin memproduksi dan/atau memperdagangkan barang atau jasa yang dihasilkan harus memenuhi standar yang telah ditentukan oleh Undang-undang.

Seiring berkembangnya zaman, untuk memenuhi kebutuhan akan air minum kebanyakan masyarakat beralih pada air minum isi ulang. Harganya yang murah dan sifatnya yang praktis karena tanpa harus dimasak lagi, membuat air minum isi ulang telah banyak diminati masyarakat. Industri air minum isi ulang merupakan suatu kegiatan proses pengolahan air menjadi air siap minum dengan menggunakan peralatan tertentu (penyinaran dengan ultraviolet) yang dilakukan oleh suatu produsen, dimana konsumen dapat melihat langsung proses tersebut, dan langsung membeli di tempat dimana air tersebut diolah.⁴

Sehubungan dengan air minum sebagai kebutuhan wajib bagi masyarakat, banyak pemanfaatan air salah satunya air minum isi ulang. Jenis air minum pun yang dimaksud meliputi adalah air yang didistribusikan melalui pipa untuk keperluan rumah tangga air yang didistribusikan melalui tangki air, air kemasan yang digunakan untuk produksi bahan makanan dan minuman yang disajikan kepada masyarakat. Sedangkan persyaratan kesehatan air minum itu meliputi adalah persyaratan bakteriologis, kimiawi, radioaktif dan fisik (PERMENKES 492/MENKES/PER/IV2010 Pasal 1-3).

³Abdul Halim Barkatullah, *Hak-hak Konsumen*, Bandung: Nusa Media, 2010, hal 30.

⁴Suprihatin Darpito Hening, *Air Minum Isi Ulang Layakkah Dikonsumsi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hal 33

Air minum isi ulang merupakan air baku yang telah diolah tanpa melalui proses pemanasan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum, sesuai dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010. Dalam pengaturannya pendistribusian air minum isi ulang ke masyarakat oleh pelaku usaha depot air minum isi ulang harus memperhatikan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 Tentang Persyaratan Kualitas Air Minum pada pasal 2 setiap penyelenggara air minum wajib menjamin air minum yang diproduksinya aman bagi kesehatan serta wajib menerapkan dan mematuhi peraturan hukum untuk mencegah dampak negatif. Pengaturan hukum menurut Alvi Syahrin “mencerminkan bagaimana suatu bangsa berupaya menggunakan hukum sebagai instrumen mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pembangunan⁵

Peraturan yang ada untuk diterapkan dan mengatur tata tertib tidak akan berjalan tanpa adanya pengawasan dari pemerintah yang bertanggung jawab dalam mengawasi air minum isi ulang yang dimana depot air minum sebagai penyelenggara depot air minum isi ulang. Manajemen pengawasan adalah upaya penerapan standar pelaksanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang ada, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa usaha atau kegiatan telah dilaksanakan secara baik dalam mencapai tujuan⁶

Dinas Kesehatan sebagai pemerintah mempunyai tugas untuk mengawasi perkembangan depot air minum isi ulang serta melakukan pengecekan kualitas air di depot air minum isi ulang salah satunya pengawasan kualitas air minum secara eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota khusus untuk wilayah kerja (PERMENKES 492/MENKES/PER/IV2010 Pasal 4)

⁵ Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, 2003.

⁶ Hani T. Handoko. *Dasar-Dasar Manajemen Produksi Dan Operasi Edisi 1*. Yogyakarta: Penerbit BPFE-Y, 1984. Hal 20

Pengawasan harus dilakukan dengan intensif agar tidak berdampak dan berisiko pada kesehatan masyarakat yang akan dirasakan dalam jangka panjang apabila ada pelaku usaha yang hanya bertujuan mencari keuntungan tanpa memperhatikan standar yang telah ditetapkan, pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam memasyarakatkan produk, baik barang maupun jasa⁷

Pengawasan juga wajib dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam pendistribusian air minum pada pasal 4 pengawasan yang dilakukan adalah

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 dilaksanakan oleh penyelenggara air minum untuk menjamin kualitas air minum yang diproduksi 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 tatalaksana pengawasan kualitas air minum ditetapkan oleh Menteri.

Adanya peraturan yang berlaku dan pengawasan dari Dinas Kesehatan tidak akan berjalan tanpa adanya kesadaran dari pemilik depot air minum isi ulang untuk menerapkan peraturan persyaratan kualitas baku air minum yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia, sesuai Permenkes 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang persyaratan kualitas air minum yang mencantumkan parameter sebagai standar penetapan kualitas air minum, meliputi parameter fisik, bakteriologis, kimia, dan radioaktif.

⁷ Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo. 2004, hal 62

Banyaknya depot air minum isi ulang menyebabkan pengawasan tidak maksimal karena ditemukan adanya depot yang tidak memenuhi standart kualitas air minum dan tidak memiliki ijin usaha. Adanya pelanggaran yang dilakukan depot air minum isi ulang membuat pemerintah mengeluarkan peraturan mengenai persyaratan kualitas air minum yaitu Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang kualitas air minum

Dengan latar belakang sebagaimana yang telah di jelaskan di atas maka penulis tertarik untuk mengambil judul **Tanggung jawab pelaku usaha memproduksi dan memperdagangkan air minum isi ulang tanpa memiliki izin resmi menurut Undang-Undang No 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan Undang-undang No 7 tahun 2014 tentang Perdagangan.**

1.2. Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pemaparan yang ada pada latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi masalahnya, yaitu air minum isi ulang banyak sekali menimbulkan masalah pada kenyataannya. Banyak masyarakat yang terkena penyakit bahkan sampai merengang nyawa. Hal ini dikarenakan banyaknya bakteri yang di temukanya itu seperti bakteri E-coli. Dan banyak pihak pelaku usaha yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memang tidak diterapkan secara sempurna

1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyelesaian sengketa konsumen dan pelaku usaha air minum isi ulang yang tidak memenuhi aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan keputusan Menteri perindustrian dan perdagangan Nomor 651/MPP/Kep/10/20014?

2. Bagaimana perlindungan hukum dan ganti rugi dalam hal konsumen yang mengkonsumsi air minum isi ulang yang tidak memenuhi standar kesehatan ?

1.3. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas dapat disebutkan bahwa penelitian ini mempunyai 2 (dua) tujuan pokok. Adapun 2 (dua) tujuan pokok penelitian, yaitu :

1. Untuk mengetahui Bagaimana proses penyelesaian sengketa konsumen dan pelaku usaha dalam hal pelaku usaha air minum isi ulang tidak memenuhi standar kesehatan
2. Bagaimanakah perlindungan hukum dan ganti rugi dalam hal konsumen yang mengkonsumsi air minum isi ulang yang tidak memenuhi standar kesehatan

1.3.2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ada 2 (dua), yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

a. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya Hukum Perdata, serta tentang efektifitas undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen

b. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai masukan ilmiah kepada penegak hukum dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara efektifitas undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat untuk menambah literatur atau bacaan serta bahan rujukan bagi penelitian lainnya yang sejenis dengan penelitian ini.

1.4. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1.4.1. Kerangka Teoritis

1. Teori Perlindungan Hukum

Dalam buku Satjipto Raharjo yang berjudul Ilmu Hukum, menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat *preventif* dan *respresif*. Perlindungan Hukum yang *preventif* bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan *diskresi* dan perlindungan yang *respresif* bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁸

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman, sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.⁹

Philipus M. Hardjon berpendapat bahwa, “Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Karena menurut sejarahnya di barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan-pembatasan dan peletaan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah”.¹⁰

⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 53

⁹ Setiono, *Rule Of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Univeristas Sebelas Maret. 2004, hlm 3.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm. 38

2. Teori Perlindungan Konsumen

Sengketa atau konflik umumnya bersumber dari perbedaan pendapat atau ketidaksesuaian di antara para pihak. Perbedaan pendapat ini dapat berakibat buruk bagi kelangsungan hubungan antara para pihak yang bersengketa, oleh karena itu, setiap menghadapi perbedaan pendapat (sengketa), para pihak selalu berupaya menemukan cara – cara penyelesaian yang tepat.

Permasalahan yang terjadi biasanya diselesaikan oleh para pihak yang bersengketa dengan memperhatikan hukum yang ada, hukum bukanlah sekedar pedoman untuk di baca, dilihat atau diketahui saja, melainkan untuk dilaksanakan dan ditaati. Hubungan hukum yang di laksanakan sebelum terjadi sengketa berpedoman kepada hukum perdata materiil, namun jika dalam hubungan hukum tersebut terjadi masalah maka untuk menyelesaikannya berpedoman kepada hukum perdata formil atau hukum acara perdata.

Sengketa Konsumen sesungguhnya bukanlah suatu sengketa yang sederhana, karena sengketa konsumen ini sebenarnya sangat luas cakupannya. Penyebab sengketa salah satunya adalah dari adanya wanprestasi dari salah satu pihak yang tidak memenuhi kewajibannya sesuai dengan yang disepakati bersama atau ada faktor eksternal diluar para pihak yang mengakibatkan tidak terpenuhinya prestasi dari suatu perjanjian.¹¹

Berdasarkan pengertian, sengketa konsumen diartikan sebagai sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/ atau yang mendapat kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/ atau manfaat jasa. Az Nasution mendefinisikan sengketa konsumen adalah setiap perselisihan antara konsumen dengan

¹¹Ade Maman Suherman, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa,AspekHukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta,2004, hlm.46

penyedia produk konsumen (barang atau jasa konsumen) dalam hubungan hukum satu sama lain, mengenai produk konsumen tertentu.¹²

Perlindungan konsumen adalah upaya yang terorganisir yang didalamnya terdapat unsur-unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab untuk meningkatkan hak-hak konsumen. Undang-undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Konsumen dalam terminologi konsumen akhir inilah yang dilindungi dalam undang-undang perlindungan konsumen, sedangkan konsumen antara adalah dipersamakan dengan pelaku usaha.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tidak secara langsung dapat menjamin terwujudnya penyelenggaraan perlindungan konsumen, karena dalam pelaksanaan di lapangan penerapan beberapa pasal dari Undang-undang ini diperlukan adanya dukungan pembentukan kelembagaan antara lain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berkedudukan di Ibu Kota Kabupaten atau Daerah Kota yang berfungsi menangani dan menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha di luar pengadilan melalui cara Konsiliasi, Mediasi dan Arbitrase. Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ini dimaksudkan untuk membantu penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha diluar pengadilan.

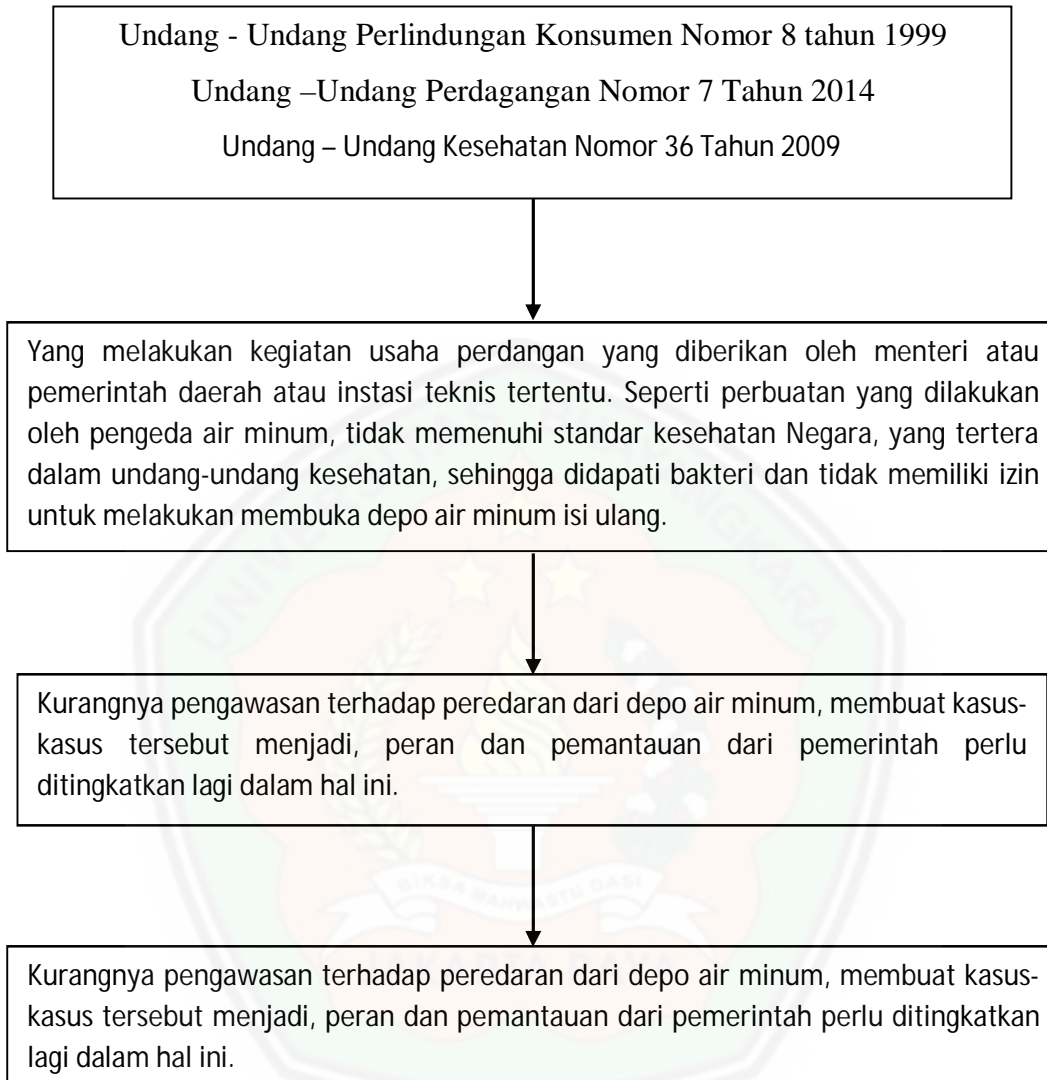
¹²*BPSK Sebagai Upaya Penegakan Hak Konsumen Di Indonesia*, <http://www.scribd.com>, Diakses Pada Hari Minggu, Tanggal 22 Mei 2011, pukul 18.00 WIB

1.4.2. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual ini penulis berusaha memberi batasan mengenai hal-hal yang dianggap penting yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini, adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen
2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.
4. Jasa adalah setiap pelayanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.
5. BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) adalah badan yang bertugas mengenai dan menyelesaikan sengketa konsumen.

1.4.3. Kerangka Pemikiran



1.5. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab I membahas mengenai pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konsep, dan kerangka pemikiran, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab II tentang tinjauan pustaka membahas mengenai teori-teori, doktrin-doktrin serta dasar hukum yang dipergunakan sebagai landasan penelitian yaitu, Teori Perlindungan Hukum, Teori Perlindungan Konsumen.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab III membahas mengenai metode penelitian secara garis besar meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, metode analisis bahan hukum

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab IV membahas mengenai uraian mengenai hasil penelitian berkaitan dengan informasi atau data yang ditemukan kemudian dilakukan analisis secara sistematis.

BAB V PENUTUP

Bab V menguraikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian penulis.

DAFTAR PUSTAKA