

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang di dunia. Pembangunan nasional dilaksanakan untuk mencapai tujuan Negara yaitu menciptakan masyarakat Indonesia yang makmur dan sejahtera. Pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah melaksanakan pembangunan di segala bidang secara berkesinambungan. Seperti halnya dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat berupa sumber daya air.

Dalam Kehidupan Manusia Air sangat di perlukan oleh tubuh, seperti halnya udara dan makanan. Tubuh manusia sebagian terdiri dari air, kira-kira 60-70% dari berat badannya. Untuk orang dewasa kira-kira memerlukan 2.200 gram setiap harinya (WOLF).<sup>1</sup> Air merupakan sumber daya alam untuk memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga perlu dipelihara kualitasnya agar tetap bermanfaat bagi hidup dan kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya dengan tetap dilakukan pengendalian pencemaran air.<sup>2</sup> Air bukan hanya berguna bagi tumbuhan maupun hewan tapi sangat berguna bagi kelangsungan hidup manusia, oleh sebab itu air minum yang akan di konsumsi oleh manusia haruslah memiliki kualitas yang baik.

---

<sup>1</sup> Totok Sutrisno. *Teknologi Penyediaan Air Bersih*. Jakarta : PT Rineka cipta. 2004. Hal 11

<sup>2</sup> Joko Subagyo, 2005. *Hukum Lingkungan masalah dan penanggulangannya*, jakarta : Rineka cipta. Hal 47

Air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.<sup>3</sup> Kebutuhan air minum di banyak negara tidak sama satu dengan yang lainnya. Warga negara maju lebih banyak memerlukan air minum dari pada di negara berkembang. Di negara maju semua keperluan air di penuhi dengan air minum, sedangkan di Negara berkembang air minum khusus hanya dipergunakan untuk makan dan minum saja, karena untuk keperluan mencuci dan keperluan lainnya cukup di penuhi oleh air bersih biasa. Di Indonesia contohnya dalam Hal mencuci hanya memerlukan air bersih biasa, Namun untuk makan maupun minum Air minum di perlukan untuk menjaga kesehatan Tubuh. Maka, Air minum yang akan di gunakan haruslah bersih dan sehat.

Kebutuhan masyarakat terhadap air minum dapat dipenuhi melalui air yang dilayani oleh sistem perpipaan (PAM), air minum dalam kemasan (AMDK) maupun Depot Air Minum (DAM). Jumlah penyediaan air selalu meningkat sejalan dengan kemajuan dan peningkatan taraf kehidupan. Tumbuhnya depot air minum isi ulang tidak diimbangi dengan perijinan pembinaan pengawasan dan peredarannya. Dampaknya adalah rendahnya jaminan kualitas air minum yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi kesehatan masyarakat. Padahal Air minum merupakan salah satu kebutuhan manusia yang bila di salah gunaka maka akan berdampak pada kesehatan tubuh manusia dan itu merupakan bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia.

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Per menkes Nomor 736/MENKES/PER/VI/2010 Tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum.

Di Indonesia kini sudah banyak Air minum yang di jadikan usaha misalnya Air minum dalam Kemasan (AMDK) dan Depot – depot Air Minum yang menyediakan Air Bersih dan sehat untuk dapat di konsumsi oleh tubuh manusia. Air yang akan dijual untuk di konsumsi oleh masyarakat haruslah Air minum yang bersih bukan hanya itu saja Penyedia jasa air minum harus memperhatikan kebersihannya, air serta tempat yang akan di jadikan sebagai usaha air minum. Untuk menjadikan Usaha Air minumnya berjalan maka, Penyedia atau pengusaha jasa Air minum baik itu Air Minum dalam Kemasan (AMDK) maupun Air minum yang di jual di Depot-depot Air minum isi ulang haruslah memiliki Izin Usaha dari Dinas Kesehatan setempat atau Instansi yang terkait.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 1 angka 1 berdasarkan SOP yang dipakai oleh Dinas Kesehatan Kota Gorontalo pengertian dari Depot Air Minum yang selanjutnya disingkat DAM adalah usaha yang melakukan proses pengolahan air baku menjadi air minum dalam bentuk curah dan menjual langsung kepada konsumen.<sup>4</sup> Depot Air minum kini dapat di temukan di hampir setiap kota maupun yang ada di desa. Namun, tidak jarang juga kita dapat melihat ada beberapa Tempat dari depot – depot air minum yang tidak *hygiene*. Berdasarkan SOP yang di pakai oleh Dinas Kesehatan Kota Gorontalo Setiap DAM wajib menjamin Air Minum yang dihasilkan memenuhi standar baku mutu atau persyaratan kualitas Air Minum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, memenuhi persyaratan *Hygiene* Sanitasi dalam pengelolaan Air Minum serta memiliki izin usaha sesuai ketentuan peraturan

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 Angka 1 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 651/MPP/Kep/2004 Tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdagangannya.

perundang-undangan. Untuk menerbitkan izin usaha DAM, pemerintah daerah kabupaten/kota harus mempersyaratkan adanya Sertifikat Laik *Hygiene* Sanitasi dengan mengajukan permohonan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau Kepala KKP sesuai dengan prosedur yang berlaku. Dari SOP yang dipakai oleh Dinas Kesehatan Kota Gorontalo pasal 20 tentang pengawasan, pengawasan terhadap pelaksanaan dilakukan oleh Menteri, Kepala Dinas Kesehatan Provinsi, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau Kepala KKP. Pembinaan dan pengawasan dimaksud untuk mencegah dan mengurangi timbulnya risiko kesehatan dari Air Minum yang dihasilkan DAM memelihara dan/atau mempertahankan kualitas Air Minum yang dihasilkan DAM sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan data awal yang peneliti dapatkan di Dinas Kesehatan Kota Gorontalo jumlah depot air minum yang terdaftar di Dinas Kesehatan Kota Gorontalo pada 3 tahun terakhir berjumlah 120 depot air minum isi ulang, kemudian terjadi peningkatan lagi sampai tahun 2015 sekarang yang jumlahnya menjadi 160 depot air minum isi ulang. Dinas Kesehatan Kota Gorontalo dalam hal pengawasan melakukan setiap 6 bulan sekali, namun pada kenyataan masih ada juga yang terlepas dari pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Gorontalo melalui puskesmas setempat, jadi dalam hal ini yang melakukan pengawasan langsung dan turun ke lapangan adalah puskesmas setempat. Setelah puskesmas setempat terjun ke lapangan dan mendapat data berupa Order Slip. Isi dari Order Slip adalah data-data yang didapatkan yang memuat prosedur apa saja yang harus di perbaiki oleh depot-depot air minum yang sudah di datangi maka

slip orderan itulah yang diberikan kepada Dinas Kesehatan Kota Gorontalo.<sup>5</sup> Sehingga pemilik depot-depot air minum juga tidak ada keinginan atau inisiatif untuk melakukan pemeriksaan ke sampel air ke Laboratorium yang ada di Dinas Kesehatan karena yang sering melakukan pengawasan hanyalah puskesmas setempat yang seharusnya Pengujian pemeriksaan wajib dilakukan oleh Dinas Kesehatan di Laboratorium Pemeriksaan Kualitas Air yang ditunjuk oleh Pemerintah Kabupaten/Kota atau yang terakreditasi sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali. Pengujian tersebut bertujuan menjamin mutu dari air minum yang dihasilkan, mendukung terciptanya persaingan usaha yang sehat, dan sebagai upaya perlindungan kepada konsumen.<sup>6</sup>

Di Kota Gorontalo memang 160 Depot-depot air minum isi ulang yang ada, sudah memiliki Izin Usaha dari Dinas Kesehatan Kota Gorontalo. Izin Usaha yang di dapatkan merupakan syarat awal bagi penyedia jasa di depot air minum agar dapat menjual dagangannya, Namun sebelum mendapatkan Izin Usaha maka Penyedia jasa Depot Air Minum haruslah memiliki Surat Keterangan Laik *Hygiene* Sanitasi depot air minum yang akan dikeluarkan oleh Assosiasi Depot Air Minum. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 1 angka 4 menjelaskan bahwa Sertifikat Laik *Hygiene* Sanitasi adalah bukti tertulis yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) yang menerangkan bahwa DAM isi ulang telah memenuhi standar baku mutu atau persyaratan kualitas air minum

---

<sup>5</sup> Data awal dari Petugas Dinas Kesehatan Kota Gorontalo di dapat pada tanggal 19 Januari 2015

<sup>6</sup> Kusnaedi, 2006. *Pengolahan Air Gambut dan Air Kotor untuk Air Minum*, Jakarta: Penebar Swadaya. Hal 8

dan persyaratan *hygiene* sanitasi. Untuk mendapatkan Surat Keterangan Laik *Hygiene* Sanitasi depot air minum maka pengusaha Depot Air Minum (DAM) isi ulang harus memiliki Rekomendasi dari Asosiasi Depot air minum yang menyatakan bahwa Depot Air Minum tersebut adalah anggotanya, yang sudah memenuhi persyaratan *Hygiene* Sanitasi Depot Air Minum isi ulang berdasarkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Asosiasi.<sup>7</sup>

Pemberian Surat Keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum di berikan oleh Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/kota atau KKP yang dapat melakukan pemeriksaan lapangan atau pengujian lapangan. Pengujian Lapangan adalah pengujian kualitas air minum yang di lakukan di lokasi pengambilan sampel.<sup>8</sup> Surat keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum sesuai dengan Pedoman Pelaksanaan Penyelenggara *Hygiene* Sanitasi Depot Air Minum isi ulang yang dikeluarkan oleh Direktorat Penyehatan Lingkungan tahun 2010 terdiri dari dua surat keterangan yaitu Surat keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum sementara, yang masa berlakunya selama 6 Bulan dan dapat di perpanjang. Dan, yang satunya lagi yaitu Surat keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum Tetap memiliki masa berlaku 3 tahun dan dapat di perbaharui sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan menjadi batal jika terjadi pergantian pemilik, pindah lokasi atau alamat, tutup dan dari hasil pemeriksaan dinas kesehatan menyatakan positif menyebabkan terjadinya keracunan serat Depot Air Minum tidak lagi laik *Hygiene* sanitasi. Namun, pada kenyataannya sesuai dengan data yang saya dapatkan dari Dinas Kesehatan Kota Gorontalo di Bidang

---

<sup>7</sup> Lihat Pedoman Pelaksanaan Penyelenggaraan *Hygiene* Sanitasi Depot Air Minum Tahun 2006

<sup>8</sup> *Ibid*, hal 10

P2PL bagian pemeriksaan, banyak Depot Air Minum yang ada di Kota Gorontalo tidak atau belum memperpanjang masa berlaku dari Surat Keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum yang sudah mereka miliki, yang berjumlah kurang lebih 60 Depot Air Minum isi ulang yang ada di Kota Gorontalo.

Bagi pengusaha atau penyedia jasa Depot Air Minum yang sudah memiliki Surat keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum isi ulang harus dipasang di dinding yang mudah dilihat petugas Dinas Kesehatan atau Instansi terkait dan masyarakat sebagai Konsumen. Sedangkan data yang saya dapatkan dilapangan kenyataannya banyak Depot- depot air minum di Kota Gorontalo yang tidak memasang Surat keterangan Laik *hygiene* Sanitasi Depot Air Minum di dinding yang mudah dilihat. Padahal sesuai dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada Pasal 4 huruf C menjelaskan bahwa masyarakat sebagai konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.<sup>9</sup>

Hak atas informasi sangat penting, karena informasi yang tidak memadai jika disampaikan kepada konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai.<sup>10</sup> Pengawasan harus dilakukan dengan intensif agar tidak berdampak dan berisiko pada kesehatan masyarakat yang akan

---

<sup>9</sup> Lihat Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada Pasal 4 huruf C

<sup>10</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. Hukum Perlindungan Konsumen. Jakarta : Rajawali Pers, 2010. hal 41.

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 memasarkan produk, baik barang maupun jasa.<sup>11</sup>

Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu.<sup>12</sup> Dalam hal ini Dinas terkait tidak boleh hanya tinggal diam misalnya dalam melakukan pengawasan dan masyarakat sebagai konsumen juga harus lebih teliti dan waspada dalam mengisi air isi ulang pada DAM. Pemilik Depot Air Minum juga harus memperdulikan konsumennya karena jika pemilik tidak memperdulikan kesehatan air yang akan dibeli oleh konsumen maka itu melanggar Hak Asasi Manusia karena Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia berdasarkan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pasal 1 ayat 1, juga pada pasalnya yang ke 3 ayat 2. Sehingga presiden telah mengeluarkan INPRES No. 10 Tahun 2015 Tentang Aksi Hak Asasi Manusia dalam melindungi hak hak dari manusia. Secara Internasional HAM termasuk kedalam sistem Hukum internasional (dibentuk oleh masyarakat

---

<sup>11</sup> Shidarta, 2004. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta : Grasindo. Hal 62.

<sup>12</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Sinar Grafika. 2009. Hal 44



internasional yang terdiri dari negara-negara). Dalam HAM, yang dilindungi dapat berupa individu, kelompok, atau harta benda. sehingganya kepedulian akan konsumen dalam hal kualitas air minum pada depot-depot air minum isi ulang sangat diperlukan. Melihat ada beberapa cela yang dapat merugikan konsumen maka Dinas Kesehatan harus berperan penting dalam mengawasi Depot – depot Air Minum yang ada demi kenyamanan keamanan dan Keselamatan Konsumen.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk menulis judul skripsi yang berjudul *“Efektifitas Dinas Kesehatan Kota Gorontalo Terhadap Pengawasan Kualitas Air Minum Di Kota Gorontalo (Penelitian Pada Depot-Depot Air Minum Di Kota Gorontalo)”*

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana efektivitas pengawasan Dinas Kesehatan Kota Gorontalo terhadap Kualitas Air Minum yang diproduksi depot air minum isi ulang berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum ?
2. Apa yang menjadi hambatan Dinas Kesehatan Kota Gorontalo Terhadap Pengawasan di Depot-Depot Air Minum Isi Ulang Di Kota Gorontalo ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran secara lengkap dan jelas mengenai:

1. Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum Terkait Jaminan Kualitas Air Minum Di Kota Gorontalo.
2. Hambatan Dinas Kesehatan Kota Gorontalo Terhadap Pengawasan di Depot-Depot Air Minum Isi Ulang Di Kota Gorontalo.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi akademis maupun praktis yaitu:

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan dan informasi bagi dunia akademis dibidang Hukum Tata Negara, Khususnya dalam hal tata laksana pengawasan kualitas air minum di Kota Gorontalo.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam masalah penelitian ini, yaitu Dinas kesehatan Kota Gorontalo yang akan mengawasi kualitas air minum di Kota Gorontalo.