

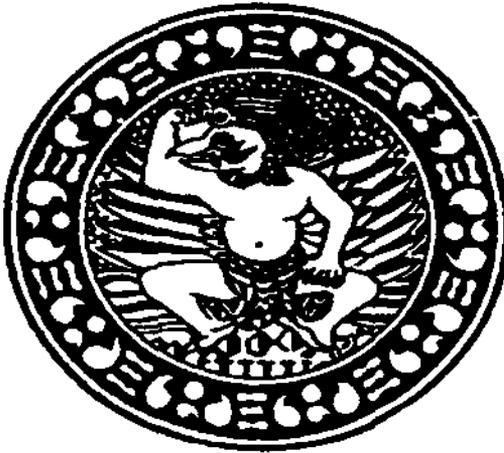
7 TESIS

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG

TH 15/08

Sul

P



Oleh:

Eny Sulistyowati

NIM 090114316

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2004**

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

TESIS

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
AIR MINUM ISI ULANG

Oleh:

ENY SULISTYOWATI

NIM: 090114316

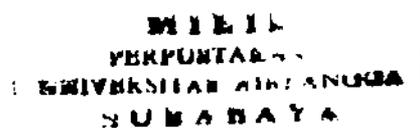
PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2004

ii



**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
AIR MINUM ISI ULANG**

Tesis

**Untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

Oleh :

ENY SULISTYOWATI

NIM 090114316M

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2004**

iii

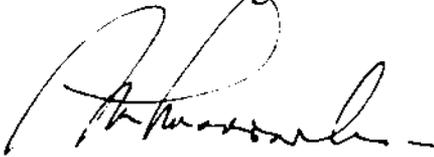
LEMBAR PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISETUIJUI

TANGGAL: Maret 2004

Oleh:

Pembimbing Ketua



Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M.

NIP. 130517142

Pembimbing



Sri Handajani, S.H., M.Hum

NIP. 130809609

Mengetahui:

Ketua Program Studi Ilmu Hukum



Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M.

NIP. 130517142

h diuji pada tanggal 1 Maret 2004

ANITIA PENGUJI TESIS

- ua : Agus Yudha Hernoko, S.H., M.S.
- gota : 1. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LLM
2. Sri Handayani, S.H., M.Hum.
3. Rahmi Jened, S.H., M.H.
4. Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.H.

UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah, atas perkenan Allah SWT, akhirnya tesis berjudul "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Air Minum Isi Ulang" dapat diselesaikan. Tuntasnya tesis ini berarti menyempurnakan kewajiban akademik yang dipersyaratkan untuk mendapatkan gelar Magister dalam bidang Ilmu Hukum di Universitas Airlangga.

Oleh karena itu, atas selesainya tesis ini, penulis ucapkan terimakasih kepada:

Bapak Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M. Sebagai pembimbing ketua dan sekaligus Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca sarjana Universitas Airlangga yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Tiada kata yang dapat penulis rangkai untuk mengungkapkan rasa terimakasih dan penghargaan yang tulus kepada beliau atas segala budi baiknya, selain berdoa untuk keselamatan, kesehatan, dan kesejahteraan beliau.

Ibu Sri Handajani, S.H., M.Hum., selaku pembimbing atas segala bantuan bahan dan ilmu pengetahuan serta kesediaan membimbing dan memotivasi penulis untuk menyempurnakan penulisan tesis ini. Untuk itu tiada kata yang bias penulis ungkapkan selain terimakasih dan penghargaan yang tulus kepada beliau dan semoga beliau diberikan keselamatan dan kesejahteraan oleh Allah SWT.

Kepada Pemerintah Republik Indonesia cq Menteri Pendidikan Nasional melalui BPPS yang telah memberikan bantuan finansial, sehingga meringankan beban penulis dalam menyelesaikan Pendidikan Program Magister.

Rektor Universitas Airlangga, Prof. Dr. Med. Dr. H. Puruhito, atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Program Magister pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

Prof. Dr. H. Haris Supratno selaku Rektor Universitas Negeri Surabaya dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial H. Achmad Drajat, atas kepercayaan, kesempatan dan bantuan yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Program Magister pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

Prof. Dr. H. Muhammad Amin selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Airlangga beserta seluruh staf Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan bantuannya selama penulis mengikuti pendidikan

Para Guru Besar dan Dosen Program Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga yang memberi bekal tambahan ilmu dan wawasan.

Rekan-rekan dosen dan karyawan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Surabaya yang membantu kelancaran perkuliahan dan tugas akademik penulis sebagai dosen.

Teman-teman angkatan 2001 Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga atas segala dukungannya.

Tidak dapat dilupakan juga terimakasih kepada suamiku Sigit Utomo, ayah dan ibu Sambani, ayah dan ibu mertuaku Daulat Hadimartoyo, serta adik-adikku Dewi dan Dito, atas segala bantuan doa, perhatian dan pengertian hingga selesainya tugas belajar guna menyelesaikan studi ilmu hukum di Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

RINGKASAN

Berdasarkan hasil penelitian dari IPB tahun 2003 ternyata sebagian air minum dari depot air minum tercemar bakteri *coliform*. Cemaran yang ada akan membawa dampak yang serius pada kesehatan manusia bahkan dapat menyebabkan kematian. Adanya cemaran tersebut berarti air minum tersebut tidak memenuhi standar air minum

Standar air minum yang diproduksi oleh pelaku usaha depot air minum harus memenuhi standar air minum. Standar air minum berkaitan dengan keamanan dan kualitas air minum sebagaimana diatur dalam UU No. 7/1996 tentang Pangan (UU Pangan) dan Kepmenkes No. 907/Menkes/SK/VII/2002 tentang Syarat-syarat dan Kualitas Air Minum. UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) tidak mengatur hal tersebut. UU sendiri memiliki kelemahan yaitu belum ada Peraturan Pemerintah yang mengatur masalah keamanan dan kualitas air minum yang berkaitan dengan depot air minum. Ketentuan dalam Kepmenkes tersebut diatas tidak mengatur secara tegas tentang jenis-jenis air minum yang akan diatur.

Berdasarkan UUPK, bagi pelaku usaha depot air minum yang melanggar persyaratan standar air minum dapat digugat oleh konsumen berdasarkan tanggung gugat dengan beban pembuktian terbalik. Hal ini sesuai dengan asas dan tujuan perlindungan konsumen karena konsumen umumnya awam terhadap proses produksi yang dilakukan oleh pelaku usaha depot air minum. Konsumen juga dapat menyelesaikan sengketanya dengan pelaku usaha depot air minum melalui *class action* yang juga telah diakui dalam UUPK dan mekanismenya juga telah diatur dalam PERMARI No. 1/2002. Melalui mekanisme *class action*, konsumen depot air minum akan memudahkan konsumen dalam mengajukan gugatan dan bagi hakim tidak direpotkan untuk memeriksa gugatan satu persatu terhadap stasiun stasiun gugatan yang sama.

ABSTRACT

This research is conducted to identify whether standard drinking water depot really gives legal protection to the consumers and whether liability system burdened to depot drinking water's vendor complies to the basic and goal of consumer protection.

In term of normative perspective within Indonesia legal system, the regulation on drinking water from drinking water depot should provide a major concern on its safety and quality. Unfortunately, Law No. 8/1999 doesn't specifically address question, therefore Law No. 7/1996 as well as Decree of Health Ministry No. 907/Menkes/SK/VII/2002 are used for this purpose. Meanwhile, Law No. 7/1996 has weakness since it does not have implementation regulation yet. What is heeded an implementation rule which is directly and specifically address safety and quality issue. Moreover, Decree of Healthy Ministry No. 907/Menkes/SK/VII/2002 doesn't clearly state and regulate the standard of drinking water depot.

Liability system applied to the depot drinking water's vendor stated in Law No. 8/1999 is a liability based on proof guilty and what so called "reversed burden of proof". Exercise of this system is indeed in line with the basic and goal of consumer protection. Meanwhile, one of the efforts that possibly used to settle this dispute faced by drinking water consumer is a class action. Law No. 8/199 provides regulation for such purpose and Peraturan Mahkamah Agung No. 1/2002 specifically states the mechanism and technique of conducting a class action.

A class action mechanism is expected to ease the consumers to pursue a case to the court as well as release the judges from the difficulty and complication in examining every case that has similarity in its substance.

Keyword: drinking water depot, drinking water quality, drinking water safety, liability, a class action.

DAFTAR ISI

Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iv
Pentapan Panitia Penguji	v
Ucapan terimakasih	vi
Ringkasan	viii
Abstract	ix
Daftar Isi	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Perumusan Masalah	8
3. Tujuan Penelitian	8
4. Manfaat Penelitian	9
5. Kajian Pustaka	9
6. Metode Penelitian	19
7. Pertanggungjawaban Sistematika	21
BAB II PENGATURAN STANDAR AIR MINUM KAITANNYA	
DENGAN DEPOT AIR MINUM	23
1. Hak Konsumen	23
2. Standar Air Minum Kaitannya dengan Depot Air Minum	29
A. Kemanan Air Minum	34
B. Mutu (Kualitas) Air Minum	49
3. Cara Produksi Dan Distribusi AirMminum Yang Baik	54
BAB III TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA DEPOT AIR MINUM.	58
1. Landasan Hukum Tanggung Gugat	
Kaitannya Dengan Jenis Kerugian	58
A. Tanggung Gugat Berdasarkan Hubungan Kontraktual	59
B. Tanggung Gugat Berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum ..	63
C. Tanggung Gugat Berdasarkan UUPK	64

2. Dasar Tuntutan Ganti Kerugian	70
3. Mekanisme Bertanggung Gugat Melalui Class Action	72
BAB V PENUTUP	76
1. Kesimpulan	76
2. Saran	77

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Setiap makhluk hidup di dunia ini baik itu manusia, hewan maupun tumbuhan membutuhkan air dalam kehidupannya. Bagi manusia, air dapat digunakan berbagai macam keperluan, antara lain mandi, mencuci, maupun sebagai air minum. Kebutuhan manusia akan air minum merupakan kebutuhan yang fundamental. Hal ini disebabkan air minum bagi tubuh manusia bermanfaat untuk menjaga keseimbangan dan fisiologis tubuh. Setiap saat air minum harus dikonsumsi oleh manusia karena setiap saat tubuh bekerja dan berproses.

Untuk memenuhi kebutuhan air minum yang layak di kota-kota besar seperti Jakarta ataupun Surabaya, bukanlah persoalan yang mudah. Pada umumnya masyarakat di kota untuk memenuhi kebutuhan akan air minum menggantungkan pada air produksi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Namun kualitas air produksi PDAM ketika sampai di tangan konsumen kualitas airnya belum memenuhi syarat sebagai air minum. Meskipun toh konsumen harus merebus air tersebut untuk dikonsumsi sebagai air minum, seringkali masih ditemui endapan-endapan maupun partikel cairan yang mengkilap seperti minyak. Barangkali saja sumber air yang ada semakin terlanjur tercemar berbagai limbah baik sampah rumah tangga maupun buangan limbah dari industri.

Kelangkaan air minum yang memiliki kualitas yang layak minum dan kesadaran masyarakat dalam jaman modern yang memiliki kecenderungan untuk memenuhi kebutuhan akan air minum secara praktis, membuka peluang bagi para pengusaha untuk memproduksi Air Minum Dalam Kemasan (untuk selanjutnya

ngkat AMDK). Berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan 167/MPP/Kep/5/1997 tentang Persyaratan Teknis Industri dan Perdagangan Air Minum Dalam Kemasan (untuk selanjutnya disebut dengan Kepmenperindag No. 167/MPP/Kep/5/1997) pasal 1 angka 1, Air Minum Dalam Kemasan adalah air yang telah diolah dan diproses, dan dikemas serta aman untuk diminum, AMDK tersebut dikemas dalam kemasan yang terbuat dari plastik dan gelas. Sedang bentuk kemasan AMDK bermacam-macam yaitu gelas, botol dan galon dengan berbagai macam ukuran mulai dari 250 ml, 500 ml, 600 ml, 1500 ml dan 19 liter.

Khusus AMDK galon yang berukuran 19 liter, perusahaan AMDK menyediakan pelayanan isi ulang dengan cara menukarkan galon kosong yang satu dengan galon baru yang terisi penuh. Perusahaan-perusahaan yang memproduksi AMDK tersebut menggunakan berbagai macam merek seperti Aqua, Total, Club, Aquase, Cheers, Sam dan lain-lain.

Pada awalnya kehadiran AMDK memberikan solusi bagi konsumen akan kebutuhan air minum yang layak. Namun seiring tingginya permintaan pasar, harga AMDK saat ini semakin melambung yaitu berkisar Rp 7.000,- sampai dengan Rp 10.000,- untuk kemasan galon berukuran 19 liter, Permasalahan tersebut tampaknya dapat dijawab ketika muncul alternatif lain berupa air minum¹ yang diproduksi oleh depot air minum. Air minum yang diproduksi oleh depot air minum harganya jauh lebih murah apabila dibandingkan dengan AMDK galon yaitu berkisar Rp 2.000,00 sampai dengan Rp 3.000,00, sehingga sehingga tidaklah mengherankan apabila banyak konsumen yang beralih pada layanan ini.

¹Dalam Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum tahun 2003 digunakan istilah air minum sedangkan dalam Kepmenkes RI No. 907/Menkes/SK/VII/2002 tentang Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum menggunakan istilah yang tidak konsisten, diantaranya adalah air minum isi ulang. Menyimak penggunaan kata "isi ulang" menimbulkan polemik. Kata "isi ulang" menimbulkan persepsi yang keliru di mata konsumen. Yang dimaksud "isi ulang" bisa disamakan dengan "pengisian kembali" atau "refill", hal ini berarti produk tersebut merupakan produk air minum yang diproduksi oleh perusahaan AMDK dan dijual dengan merek yang sama.

Usaha Depot Air Minum telah menjamur di berbagai pelosok kota baik di besar seperti Surabaya maupun kota kecil seperti Probolinggo Untuk wilayah Surabaya Timur misalnya di sepanjang Jalan Barata Jaya, Jalan Bratang Gede sampai Jalan Ngagel Rejo yang membentang dari Timur ke Barat sepanjang kurang dari 1,5 km terdapat lima buah depot air minum yaitu COOL Water Refill Center, Depot Air KAPUAS, Depot Isi Ulang AQUANDA, Depot Isi Ulang AGURA dan Depot Air Minum TIRTA EMAS. Keadaan ini tentu saja menimbulkan persaingan di antara depot air minum dalam upaya menarik konsumen untuk menjadi pelanggan tetap.

Namun keberadaan bisnis ini mulai menimbulkan keresahan di kalangan pelaku usaha depot air minum maupun konsumen ketika Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) melakukan pengujian laboratorium terhadap mutu air minum di depot air minum di lima kota. Sebanyak 29 depot air minum di Jakarta dan sekitarnya, 9 depot air minum di Medan, 20 depot air minum di Bandung, 14 depot air minum di Semarang, dan 23 depot air minum di Surabaya. Fokus pemeriksaan itu meliputi sumber air baku, proses sterilisasi, dan pengambilan contoh produk untuk diuji di laboratorium. Deputi Bidang Pengawasan Keamanan Pangan, Prof. Dr. Ir. Dedi Supriyaz, M.Sc. menambahkan bahwa sebagian besar air baku berasal dari sumber air yang diangkut dengan tangki (78 depot air minum), air PDAM (10 depot air minum), dan air tanah (7 depot air minum). Proses sterilisasi untuk mengolahnya menggunakan sinar ultraviolet (53 depot air minum); ozon (2 depot air minum); ultra violet dan ozon (28 depot air minum); ultra violet, ozon, dan osmosis balik (1 depot air minum); serta cara lain (11 depot air minum). Hasilnya, 76 depot memenuhi syarat air minum sedangkan 19 depot air minum lainnya tidak memenuhi syarat

tas air minum karena mengandung mikroba. Bahkan 9 diantaranya tercemar berat (kadmium) melebihi batas yang diperbolehkan.²

Keresahan tersebut berlanjut ketika bulan April tahun 2003 peneliti dari Laboratorium Teknologi dan Manajemen Lingkungan Institut Pertanian Bogor mengungkapkan hasil penelitiannya bahwa sebagian air minum isi ulang tercemar oleh *coliform*. Menurut hasil analisis penelitian ini, dari 120 sampel air minum diambil dari depot air minum di 10 kota, 16 persennya terkontaminasi bakteri *coliform*. Sepuluh kota yang memiliki populasi depot air minum terbesar itu adalah Jakarta, Tangerang, Bekasi, Bogor, Cikampek, Medan, Denpasar, Yogyakarta, Semarang dan Surabaya. Bakteri *Coliform* merupakan parameter mikrobiologis yang penting bagi kualitas air minum. Keberadaan bakteri tersebut bisa disebabkan oleh berbagai hal. Kemungkinan karena sumber air bakunya tercemar, pemaparan radiasi sinar ultra violet kurang memadai sehingga bakteri tidak terbunuh selama pemanasan dan mutu peralatan yang digunakan para pengusaha juga bervariasi dan belum semua memenuhi standar produk.³

Adanya cemaran berupa bakteri *Coliform* berarti kualitas air minum tersebut belum memenuhi standar kualitas air minum sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 907/Menkes/SK/VII/2002 (untuk selanjutnya disebut Peraturan Menteri Kesehatan 907/2002) tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum. Peraturan Menteri Kesehatan tersebut menyatakan air minum harus memenuhi persyaratan tingkat kontaminasi nol untuk keberadaan bakteri *Coliform*.

Cemaran yang terdapat dalam air minum akan sangat mempengaruhi kualitas air minum. Secara fisik cemaran dapat menyebabkan timbulnya warna, bau, dan perubahan suhu, Cemaran kimia misalnya dapat menyebabkan

Senior No. 206 tanggal 20-26 Juni 2003, Sumber Baku Tercemar.

Senior No. 206 tanggal 20-26 Juni 2003, Teliti Memilih Air Isi Ulang.

lahan keasaman yang mengakibatkan timbulnya rasa pada air minum yang biasanya tidak mempunyai rasa. Cemaran-cemaran kimia juga dapat menyebabkan kerusakan. Berbagai macam cemaran tersebut akan membawa dampak yang serius terhadap kesehatan manusia bahkan dapat menyebabkan kematian.⁴

Masalah kualitas air minum memiliki cakupan yang sangat luas, meliputi berbagai aspek sejak dari pengolahan sumber air bersih sampai menjadi air minum. Untuk itu diperlukan pengujian pada semua tahapan proses produksi sehingga standar air minum dapat tercapai dengan sempurna sesuai dengan peraturan yang berlaku. Apabila aspek tersebut tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan dapat mempengaruhi air minum yang pada akhirnya dapat merugikan dan membahayakan kesehatan konsumen. Berkaitan dengan hal tersebut jika air minum yang dijual oleh pelaku usaha depot air minum dan dikonsumsi oleh konsumen ternyata menimbulkan kerugian bahkan mungkin kematian bagi konsumen, sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia, konsumen dapat menggugat pihak-pihak yang menimbulkan kerugian. Konsumen yang menderita kerugian dapat mengajukan gugatan ganti rugi yang didasarkan pada:

1. Tidak ditepatinya suatu perjanjian atau kesepakatan yang sudah dibuat, atau yang lebih dikenal dengan istilah wanprestasi;

2. Dalam hal kualifikasi gugatannya adalah wanprestasi maka dipersyaratkan adanya hubungan kontraktual antara konsumen dengan pelaku usaha depot air minum.

3. Kerugian yang dialami konsumen tidak lain karena tidak dilaksanakannya prestasi oleh pelaku usaha;

4. Perbuatan melanggar hukum.

Surabaya News, 8 Juni 2003, Bahaya Cemaran Air Minum.

ika gugatan konsumen menggunakan kualifikasi perbuatan melawan hukum ,
ubungan kontraktual tidak dipersyaratkan. Konsumen dalam hal ini harus
membuktikan unsur-unsur yang terdapat dalam pasal 1365 BW. Dalam hal ini
angat sulit bagi konsumen untuk membuktikan unsur adanya kesalahan atau
elalaian pelaku usaha depot air minum dalam proses produksi yaitu pengolahan
ir bersih menjadi air minum. Kesulitan ini timbul karena konsumen awam
erhadap proses produksi tersebut.

Pemberian ganti rugi merupakan salah satu wujud perlindungan hukum
diberikan kepada konsumen. Untuk itu perlu diusahakan pembebanan tanggung
t yang wajar dalam hal terjadi kerugian di pihak konsumen.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka
rumusan masalah dalam penelitian yang berjudul “PERLINDUNGAN HUKUM
I KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG” adalah sebagai berikut:

apakah pengaturan standar air minum hasil produksi depot air minum telah
memberikan perlindungan hukum bagi konsumen?

apakah bentuk tanggung gugat pelaku usaha depot air minum telah memberikan
perlindungan hukum bagi konsumen?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

mengetahui apakah pengaturan standar air minum hasil produksi depot air minum
telah memberikan perlindungan hukum bagi konsumen;

mengetahui apakah bentuk tanggung gugat pelaku usaha sudah memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.

Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan sumbangan pikiran baik yang bersifat teoritis dan praktis. Manfaat teoritis diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan kajian yang lebih mendalam untuk mendukung pengembangan ilmu hukum, khususnya pengaturan depot air minum terutama yang berkaitan dengan standar air minum yang diproduksi oleh depot air minum dan tanggung gugat pelaku usaha depot air minum.

Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah dalam membentuk peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen yang lebih baik, khususnya yang berkaitan dengan depot air minum yang memberikan perlindungan hukum yang seimbang antara para pelaku usaha depot air minum dan konsumen sebagai pemakai air minum.

Kajian Pustaka

Berbicara tentang perlindungan konsumen⁵ berkaitan dengan perlindungan konsumen. Perlindungan yang diberikan kepada konsumen tidak hanya sekedar fisik terutama hak-hak konsumen yang bersifat abstrak. Dengan demikian perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan konsumen terhadap hak-hak konsumen.

Pasal 1 angka 1 PP No. 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen, yang dimaksud Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

Hak-hak dasar konsumen untuk pertama kali dikemukakan oleh Presiden

John F. Kennedy di depan Konggres pada tanggal 15 Maret 1962 yang terdiri atas:

1. hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
2. hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
3. hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. hak untuk didengar (*the right to be heard*).⁶

hak-hak dasar ini diakui secara internasional dan merupakan bagian dari deklarasi

Asasi Manusia yang dicanangkan pada tanggal 10 Desember 1948.

Dalam perkembangan selanjutnya organisasi-organisasi konsumen yang

terbentuk dalam *The International Organization of Consumers Union (IOCU)*

menambahkan lagi beberapa hak sebagai berikut:

1. hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen;
2. hak untuk mendapatkan ganti kerugian;
3. hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁷

Disamping itu Masyarakat Ekonomi Eropa juga telah menetapkan 5 hak

konsumen, yaitu

1. hak perlindungan kesehatan dan keamanan;
2. hak perlindungan kepentingan ekonomi;
3. hak mendapatkan ganti rugi;
4. hak atas penerangan;
5. hak untuk didengar.⁸

Sedangkan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menetapkan 5

hak konsumen yang dikenal sebagai Panca Hak Konsumen yang meliputi :

1. hak untuk mendapatkan keamanan dan keselamatan;
2. hak untuk mendapatkan informasi yang jujur;
3. hak untuk memilih;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya;
5. hak atas lingkungan hidup.⁹

⁶Sidharta. Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia. Gramedia. Jakarta. h.16

⁷Ibid.h.16

⁸Mariam Daluz Eadrulzaman. Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian dimuat dalam dalam Hasil Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen. Bina Cipta. Jakarta. 1980. h. 61

⁹Sidharta. Hukum Perlindungan Konsumen. Gramedia. Jakarta. h.16

Bahkan kedudukan konsumen di dunia dewasa ini makin mendapatkan kedudukan ketika pada tanggal 16 April 1985 Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi PBB No. 39/248 (untuk selanjutnya disebut dengan Resolusi PBB No. 39/248) tentang Pedoman Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*). Tindakan ini merupakan satu langkah maju dalam memberikan perlindungan kepada konsumen dimana ketentuan ini merupakan pedoman bagi negara-negara PBB untuk menerapkan kebijakan perlindungan konsumen di negaranya masing-masing. Adapun kepentingan konsumen menurut Resolusi tersebut adalah:

- a. perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. promosi dan perlindungan kepentingan sosial ekonomi konsumen;
- c. tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. pendidikan konsumen;
- e. kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberi kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan-kepentingan mereka.

Indonesia sebagai anggota PBB juga telah mengakomodasikan hak-hak konsumen tersebut dalam UU No. 8 Tahun 1999 (selanjutnya disebut dengan UUPK) tentang Perlindungan Konsumen. Adapun hak konsumen menurut pasal 4 UUPK, meliputi:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi 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 keluhannya 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;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

demikian perlindungan konsumen pada hakekatnya menyiratkan perhatian kepada kepentingan-kepentingan konsumen.

Apabila hak-hak konsumen maupun kepentingan-kepentingan konsumen tidak diperhatikan lebih lanjut maka tampak bahwa posisi konsumen masih sangat lemah, terutama dalam masalah kesehatan dan keamanan dalam mengkonsumsi pangan. Hal ini dapat dilihat jumlah kasus keracunan pangan di 10 propinsi di Indonesia pada periode tahun 1995-1996 ada 31 kasus dengan jumlah korban 1.381 jiwa dan 104 meninggal dunia.¹⁰ Dengan demikian makanan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan pangan tidak saja menimbulkan gangguan kesehatan bahkan ujung-ujungnya dapat menyebabkan kematian konsumen. Oleh karena itu masalah yang berkaitan dengan keamanan pangan terutama disebabkan oleh berbagai faktor berikut:

- a. fasilitas pengolahan yang belum memenuhi syarat;
- b. keadaan sanitasi tempat pengoalahan makanan di Indonesia masih cukup rawan, terutama jasa boga dan rumah makan;
- c. pengetahuan pengolah atau penjamah pangan masih rendah;
- d. terbatasnya persediaan air bersih yang memenuhi syarat;
- e. lingkungan berusaha atau berdagang yang tidak memenuhi syarat;
- f. limbah atau sampah hasil pengolahan pangan yang belum ditangani dengan baik.
- g. pengawasan pangan yang belum memadai;
- h. keterbatasan modal untuk berusaha atau berdagang.¹¹

Dalam upaya peningkatan keamanan air minum diperlukan perhatian yang serius. Perhatian ini harus diberikan sejak air minum itu diproduksi sampai dengan didistribusikan kepada konsumen. Upaya peningkatan keamanan air minum ditujukan untuk melindungi

¹⁰Ujang Sumarwan. Masalah Keamanan Pangan Dalam Pola Konsumsi Masyarakat Di Indonesia. dalam Percakapan Tentang Pendidikan Konsumen Dan Kurikulum Fakultas Hukum. YLKI-1. Jakarta, 1998 hal 90.

¹¹Ujang Sumarwan. Ibid. hal. 83.

produk dari air minum yang tidak memenuhi standar dan atau persyaratan kesehatan, yang ditempuh melalui:

peningkatan pengetahuan dan ketaatan produsen mengenai cara produksi makanan yang baik:

pengawasan ketat terhadap mutu dan peredaran produk makanan.¹²

Untuk mengatasi masalah keamanan air minum sehingga air minum yang dikonsumsi oleh konsumen benar-benar aman maka dalam produksi dan distribusi air minum harus dipenuhi beberapa persyaratan sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 dan pasal 3 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 329/1976 (untuk selanjutnya disebut Permenkes 329/1976) tentang Produksi dan Peredaran Makanan.

Pasal 2:

Makanan yang diproduksi dan diedarkan di wilayah Indonesia harus memenuhi syarat-syarat keselamatan, kesehatan, standar mutu atau persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri untuk tiap jenis makanan.

Pasal 3:

- (1) Untuk memproduksi makanan harus memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri.
- (2) Untuk memproduksi jenis makanan tertentu yang ditetapkan oleh Menteri harus mendapatkan izin dari Menteri.

Berkaitan dengan ketentuan pasal 2 dan 3 di atas dan pengaturan air minum

produksi depot air minum, maka pemerintah telah mengeluarkan:

Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 907/Menkes/SK/VII/2002 tentang Syarat-

Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum; dan

Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum Tahun 2003.

Dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan tentang pangan khususnya

depot air minum berarti hal ini telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan

dalam Resolusi PBB No. 39/248 angka 40.

¹²Sunarto. *Peran Departemen Kesehatan Dalam Membina Sarana Produksi dan Distribusi Makanan Menuju Dihilangkannya Makanan Yang Aman Dan Bermutu*. Makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Tentang Produksi Dan Distribusi Makanan Yang Baik. Surabaya 22 februari 1997.

Resolusi PBB No 39/248 angka 40:

Dalam rangka mengatur sanitasi dan pengadaan air minum, pemerintah harus merumuskan dan menjamin kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional untuk memperbaiki pengadaan, peredaran dan kualitas air minum. Untuk itu harus ditentukan tingkat pelayanan, kualitas dan teknologi, kebutuhan program-program pendidikan dan partisipasi masyarakat.

Suatu usaha untuk menghasilkan suatu produk harus melalui mata rantai cukup panjang. Begitu juga dengan pelaku usaha depot air minum dalam proses produksinya juga melalui proses yang cukup kompleks. Apabila dalam proses produksi dan distribusi yang begitu panjang ternyata konsumen dirugikan dalam mengkonsumsi air minum tersebut maka sesuai dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia, konsumen dapat menggugat pihak yang menimbulkan kerugian itu. Jenis gugatan yang lazim digunakan adalah wanprestasi atau perbuatan melawan hukum.

Wanprestasi

Apabila salah satu pihak yang mengadakan suatu perjanjian tidak melakukan apa yang diperjanjikannya, maka ia dikatakan melakukan wanprestasi atau ingkar.

Wanprestasi diatur dalam pasal 1239 BW.

Pasal 1239 BW:

Tiap-tiap perikatan untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu, apabila si berutang tidak memenuhi kewajibannya, mendapatkan penyelesaiannya dalam kewajiban memberikan penggantian biaya, rugi dan bunga.

Dengan demikian, jika tidak ada hubungan kontraktual antara konsumen dan pengusaha, maka tidak ada tanggungjawab pengusaha kepada konsumen. Pelaku usaha tidak dapat disalahkan atas hal-hal di luar yang telah diperjanjikan. Hal ini dapat ditinjau sebagai doktrin *privity of contract*. Doktrin tersebut mengandung prinsip

tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggungjawab" (*no privity-no liability principle*).¹³

Perbuatan melanggar hukum.

Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Apabila produk yang dijual tidak sesuai dengan standar pangan khususnya standar air minum sehingga menimbulkan kerugian di pihak konsumen maka dikategorikan perbuatan melawan hukum (*tort*). Dalam hal ini si pelaku dapat digugat untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan perbuatannya (tort) berdasarkan pasal BW

Pasal 1365 BW

Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Gugatan konsumen menggunakan kualifikasi perbuatan melawan hukum, hubungan kontraktual tidak dipersyaratkan. Dalam pasal 19 ayat (1) UUPK ditentukan sebagai berikut:

Pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Memberikan ganti rugi tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Tanggungjawab memberikan ganti rugi hapus, jika pelaku usaha dapat membuktikan kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Dalam hal kualitas (mutu) produk dalam hal ini air minum tidak sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan, yang bertanggungjawab adalah pelaku

¹³Yusuf Shofie.: Suatu Kajian Ius Constituendum. Hukum dan Pembangunan. Tahun: XXIX (1999). *Liability Dalam Institusi Hukum Ekonomi* Nomor 3, September 1999. Universitas Indonesia. Hal.249

¹⁴Pasal 8 ayat (1) UU No. 8/1999

depot air minum. Dalam instrumen hukum perdata, konsumen dapat gugat pelaku usaha depot air minum dengan kualifikasi wanprestasi, apabila terdapat ketidaksesuaian standar kualitas dengan kenyataannya yang dibuktikan dengan adanya hubungan kontraktual. Kualifikasi perbuatan melawan hukum juga dapat digunakan, meskipun tidak terdapat hubungan kontraktual, sepanjang unsur-perbuatan melawan hukumnya yang menonjol.

Dalam UUPK beban pembuktian pidana dan perdata atas kesalahan pelaku usaha diatur dalam pasal 22 dan pasal 28. Dalam kedua pasal tersebut ada kewajiban pembuktian terbalik bahwa pembuktian menjadi beban dan tanggung jawab dari pelaku usaha sepenuhnya. Hal ini berarti selama pelaku usaha tidak dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut bukan merupakan kesalahan yang terletak pada pihak-pihak lainnya, maka demi hukum pelaku usaha bertanggung jawab dan berkewajiban mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen.

Pasal 22 UUPK memberikan beban dan tanggung jawab pembuktian pidana mengenai kesalahan dalam setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha kepada pelaku usaha sepenuhnya dan ada kemungkinan bagi Jaksa Penuntut Umum untuk melakukan pembuktian. Selanjutnya pasal 28 menetapkan bahwa pembuktian terbalik ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi merupakan beban tanggung jawab pelaku usaha.

UUPK juga memberikan kemudahan bagi konsumen untuk meminta tanggung jawaban pelaku usaha atas kerugian yang dideritanya melalui mekanisme *class action* sebagaimana tertuang dalam pasal 46 ayat (1) b beserta penjelasannya.

Pasal 46 ayat (1) b UUPK:

Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.

Penjelasan pasal 46 ayat (1) b UUPK:

Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau *class action*. Gugatan kelompok atau *class action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satunya adalah adanya bukti transaksi.

s action merupakan salah satu prosedur pengajuan perkara perdata ke pengadilan an jumlah pihak yang sangat banyak dimana dirasa lebih efektif serta efisien jika ndingka dengan prosedur lainnya. Dengan satu kali gugatan yang diajukan oleh orang atau beberapa orang yang mewakili kepentingan sejumlah besar orang nya, seandainya gugatan dikabulkan, hasil dari putusan tersebut langsung dapat mati oleh sejumlah besar pihak-pihak yang diwakili tersebut.

Metode Penelitian

Satu hal penting dalam melakukan penelitian ilmiah adalah metode litian. Metode penelitian adalah cara atau jalan dengan menggunakan penalaran berfikir logis-analitis (logika). Menurut Peter Mahmud Marzuki substansi litian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian yang bersifat normatif dan rinal. Penelitian normatif berupa penelitian peraturan perundang-undangan, prudensi (*case law*), kontrak, dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam arakat (atau disebut juga dengan penelitian hukum empirik), sedangkan litian hukum doktrinal adalah penelitian terhadap asas-asas hukum, literatur m, pandangan-pandangan para sarjana hukum yang mempunyai kualifikasi i, dan kegiatan perbandingan hukum.¹⁵ Dalam penelitian ini digunakan metode litian normatif.

¹⁵Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Yuridika. Volume 16. No. 2. Maret 2001. Fakultas n Universitas Airlangga Surabaya. hal 104.

Pendekatan Masalah

Masalah dalam penelitian ini akan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan yang mengkaji peraturan perundang-undangan (normative) yang berkaitan dengan depot air minum. Digunakannya pendekatan ini diharapkan dapat memperoleh informasi tentang pengaturan standar air minum yang diproduksi oleh pelaku usaha depot air minum dan sistem tanggung gugat pelaku usaha depot air minum.

Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian hukum ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa inventarisasi dan sistemasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah depot air minum. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa buku, makalah, hasil penelitian terdahulu yang relevan dan publikasi ilmiah.

Prosedur Pengumpulan Dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah diperoleh diinventarisasi dan diidentifikasi untuk kemudian dipergunakan sebagai bahan analisis permasalahan dalam penelitian ini. Tahap-tahap tersebut akan mempermudah penyelesaian masalah. Tahap selanjutnya adalah melakukan pemilahan dan analisis secara sistematis terhadap peraturan perundang-undangan, teori-teori, dan pendapat para ahli. Tahap berikutnya adalah melakukan analisis dengan menggunakan penalaran deduktif disertai uraian deskriptif yang bersifat kritis analitis untuk memperoleh kebenaran.

Pertanggungjawaban Sistematika

Supaya lebih mudah memahami secara keseluruhan atas permasalahan dan an yang dipaparkan dalam penulisan tesis ini, maka sistematika pembahasan tesis iri dari 4 (empat) Bab yang masing-masing bab diuraikan lebih lanjut dalam sub-bab. Secara garis besar pertanggungjawaban sistematika tesis ini dapat diuraikan gai berikut.

Dalam Bab I mengenai Pendahuluan yang menguraikan tentang latar kang masalah dan perumusan masalah yang berkaitan dengan depo air minum. njutnya memuat tentang tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, ode penelitian dan diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II mengenai Pengaturan Standar Air Minum Hasil Produksi Depot Air um yang menguraikan tentang hak-hak konsumen, standar air minum kaitannya an depot air minum yang meliputi keamanan air minum dan mutu (kualitas) air um, cara produksi dan distribusi air minum hasil produksi depot air minum.

Bab III mengenai Tanggung Gugat Pelaku Usaha Depot Air Minum yang puti landasan hukum tanggung gugat pelaku usaha yang meliputi tanggung gugat asar hubungan kontraktual, tanggung gugat berdasarkan perbuatan melawan um dan tanggung jawab berdasar UUNo. 8/1999, dasar tuntutan ganti kerugian, diakhiri dengan mekanisme bertanggung gugat melalui class action.

Bab IV yang merupakan bab Penutup dalam tesis ini terdiri dari kesimpulan gai rangkuman jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini dan jutkan dengan beberapa saran yang ditujukan kepada pihak yang berkompeten an depot air minum.

B A B II

PENGATURAN STANDAR AIR MINUM KAITANNYA

DENGAN DEPOT AIR MINUM

HAK KONSUMEN

Hak-hak konsumen di Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam pasal 4
K ada delapan hak. Dari ke delapan hak tersebut, hak konsumen yang memiliki
ngan erat dengan permasalahan kualitas air minum yang diproduksi oleh depot
inum adalah :

ak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang
an jasa;

Konsumen berhak memperoleh keamanan barang dan jasa yang ditawarkan
epadanya. Produk barang dan jasa tersebut tidak boleh membahayakan jika
ikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani dan rohani

Dengan adanya hak konsumen tersebut maka barang dan jasa harus diproduksi
edemikian rupa sehingga apabila digunakan pada kondisi normal tidak
nerugikan kesehatan dan keamanan pada konsumen. Di dalam Resolusi PBB No.

9/248 telah dituangkan prinsip-prinsip umum perlindungan konsumen
iantaranya adalah perlindungan konsumen terhadap sesuatu yang
membahayakan kesehatan dan keamanan konsumen (romawi II angka 3 huruf a).

onsekuensi dari hak tersebut mewajibkan bahwa setiap barang dan jasa yang
eredar dan dimaksudkan untuk dikonsumsi, haruslah memenuhi syarat-syarat
rtentu yang diakui oleh peraturan perundang-undangan. Untuk itu setiap produk
r minum secara berkala dilakukan pengujian kualitas apakah telah memenuhi

ersyaratan kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 907/2002 tentang Syarat-Syarat Dan Pengawasan Kualitas Air Minum.

hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

Menurut Troelstrup, konsumen pada saat ini membutuhkan banyak informasi lebih relevan dengan alasan:

- (1) terdapat lebih banyak produk, merek, dan tentu saja penjualnya;
- (2) daya beli konsumen makin meningkat;
- (3) lebih banyak variasi merek yang beredar di pasaran, sehingga belum banyak diketahui semua orang;
- (4) model-model produk lebih cepat berubah;
- (5) kemudahan transportasi dan komunikasi sehingga membuat akses yang lebih besar kepada bermacam-macam produsen atau penjualnya.¹⁸

aitan dengan hal tersebut maka konsumen berhak atas informasi yang benar enaan dengan produk yang ditawarkan kepadanya. Informasi ini dibutuhkan ya konsumen tidak sampai mempunyai gambaran yang keliru atas produk barang jasa. Informasi ini dapat disampaikan dengan berbagai cara, antara lain dengan antumkan pada label yang melekat pada kemasan produk, lisan kepada umen atau melalui iklan yang disampaikan oleh produsen di berbagai media baik a cetak maupun media elektronik. Informasi produk yang bewujud label pakan kewajiban bagi produsen sebagaimana diatur UU N0. 7/1996 tentang an (untuk selanjutnya disebut dengan UU Pangan) pasal 30 ayat (1).

Pasal 30 ayat (1):

¹⁸Sidharta, op cit hal 20. dikutip dari A W. Troelstrup. *The Consumer in American Society: al dan Family Finance*. McGraw Hill. New York. 1974. h.515.

Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam dan atau di kemasan pangan.

Apun tujuan pemberian label pada pangan yang dikemas berdasarkan Penjelasan pasal 30 ayat (1) adalah:

Tujuan pemberian label pada pangan yang dikemas adalah agar masyarakat yang membeli dan atau mengkonsumsi pangan memperoleh informasi yang benar dan jelas tentang setiap produk pangan yang dikemas, baik menyangkut asal, keamanan, mutu, kandungan gizi, maupun keterangan lain yang diperlukan sebelum memutuskan akan membeli dan atau mengkonsumsi pangan tersebut. Ketentuan ini berlaku bagi pangan yang telah melalui proses pengemasan akhir dan siap untuk diperdagangkan (*pre-packaged*), tetapi tidak berlaku bagi perdagangan pangan yang dibungkus di hadapan pembeli.

Hubungan dengan bunyi ketentuan tersebut maka pelaku usaha depot air minum tidak berkewajiban mencantumkan label pada kemasan produk air minum karena air minum tersebut dikemas langsung di hadapan pembeli. Label hanya dicantumkan pada botol contoh air minum sebagaimana diatur dalam Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum Tahun 2003 romawi IV C angka 6 (selanjutnya disebut dengan Pedoman DAM Tahun 2003) bahwa :

setiap botol contoh air minum dilengkapi dengan label yang memberikan keterangan tentang:

- tanggal produksi
- waktu pengambilan
- nama penjamah yang mengambil sampel (tenaga telah terlatih)
- tempat pengambilan (sebutkan pada titik pengisian yang manan)

Skipun label hanya ada pada botol contoh air minum, hal ini akan memudahkan bagi pelaku usaha depot air minum maupun bagi konsumen, apabila ternyata di

nudian hari air minum tersebut ternyata menimbulkan kerugian pada kesehatan konsumen.

Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

Munculnya hak ini disebabkan informasi yang diberikan pihak yang kepentingannya seringkali tidak cukup memuaskan konsumen. Untuk itu konsumen berhak mengajukan permintaan informasi lebih lanjut. Di dalam Pedoman DAM Permenawari V huruf A angka 4) disebutkan bahwa:

- (a) Masyarakat dan atau konsumen pelanggan depot dapat menyampaikan laporan atau keluhan atas pelayanan Depot Air Minum tentang kualitas air minum maupun pelayanan lainnya.
- (b) Meminta konfirmasi tentang Depot Air Minum Isi Ulang yang laik hygiene sanitasi kepada Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dan Kantor Kesehatan Pelabuhan atau Lembaga yang telah terdaftar, organisasi profesi/asosiasi Depot Air Minum setempat.

Adanya hak konsumen untuk meminta konfirmasi dan menyampaikan keluhannya tentang kualitas air minum kepada Dinas Kesehatan adalah dalam rangka memberikan perlindungan kepada konsumen karena Dinas Kesehatanlah yang melakukan pengawasan terhadap kualitas air minum tersebut (pasal 4 Kepmenkes No. 77/2002), sehingga instansi inilah yang mengetahui kualitas air minum yang diproduksi masing-masing pelaku usaha depot air minum. Selanjutnya dalam romawi huruf B ditentukan bahwa:

Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota harus menampung, menerima dan menanggapi adanya keluhan masyarakat dengan memberikan layanan *rapid response* (cepat tanggap). Bila diduga oleh Depot Air Minum yang dicurigai berisiko terhadap kesehatan masyarakat dapat segera dilakukan penghentian sementara dan dilakukan pembinaan dan penyuluhan seperlunya.

hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

Hak untuk memperoleh ganti kerugian ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang telah menjadi rusak (tidak seimbang) akibat adanya penggunaan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi harapan konsumen. Hak ini sangat terkait dengan penggunaan produk yang telah merugikan konsumen, baik yang kerugian materi, maupun kerugian yang menyangkut diri (sakit, cacat, bahkan kematian) konsumen. Hak atas ganti rugi di dalam Penjelasan Umum UU Pangan dikatakan bahwa:

Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan perlu dibebani tanggung jawab, terutama apabila pangan yang diproduksinya menyebabkan baik kerugian pada kesehatan manusia maupun kematian orang yang mengkonsumsi pangan tersebut. Dalam hal itu, Undang-undang ini secara spesifik mengatur tanggung jawab industri pangan untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Disamping tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi sebagaimana dimaksud di atas, Undang-undang ini juga menetapkan ketentuan sanksi lainnya, baik yang bersifat administratif maupun pidana terhadap para pelanggarnya.

Hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa di atas, di sisi lain menimbulkan kewajiban bagi konsumen untuk membaca atau mengikuti petunjuk informasi atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.¹⁹

STANDAR AIR MINUM KAITANNYA DENGAN DEPOT AIR

MINUM

Air minum yang berkualitas merupakan suatu tuntutan bagi konsumen. Dengan tersedianya air minum yang berkualitas maka hak konsumen atas keamanan dan kesehatan terpenuhi. Hal ini merupakan faktor penting yang harus diperhatikan sebagaimana dituangkan dalam Penjelasan Umum UU Pangan bahwa:

¹⁹ Pasal 5 huruf a UUPK.

Sumber daya manusia yang berkualitas selain merupakan unsur penting yang perlu memperoleh prioritas dalam pembangunan, juga sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan. Peningkatan kualitas sumber daya manusia sangat ditentukan, antara lain, oleh kualitas pangan yang dikonsumsinya.

mengenai pengertian mutu (kualitas) pangan dapat ditemui dalam pasal 1 angka 13

UU Pangan.

Pasal 1 angka 13:

Mutu pangan adalah nilai yang ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi, dan standar perdagangan terhadap bahan makanan, dan minuman.

Dalam rangka mencapai mutu air minum maka dalam proses produksi air minum untuk diperdagangkan harus dipenuhi standar kualitas air minum yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagaimana tertuang dalam UU Pangan pasal 24 ayat (1)

Pasal 24 ayat (1):

Pemerintah menetapkan standar mutu pangan.

Lanjutnya penjelasan pasal tersebut mengatakan bahwa:

Penjelasan pasal 24 ayat (1):

Yang dimaksud dengan standar mutu pangan dalam ketentuan ini adalah spesifikasi/pesyaratan teknis yang dibakukan tentang mutu pangan, misalnya dari segi bentuk, warna/komposisi yang disusun berdasarkan kriteria tertentu yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta aspek lain yang terkait.

Standar mutu pangan tersebut mencakup baik pangan olahan maupun pangan yang tidak diolah.

Dalam pengertian yang lebih luas, standar yang berlaku bagi pangan mencakup berbagai persyaratan keamanan pangan, gizi, mutu, dan persyaratan lain dalam rangka menciptakan perdagangan pangan yang jujur, misalnya persyaratan tentang label dan iklan. Berbagai standar tersebut tidak bertentangan satu sama lain/berdiri sendiri, tetapi justru merupakan suatu kesatuan yang bulat, yang penjabarannya lebih lanjut diatur oleh pemerintah.

Jadi dapat disimpulkan bahwa standar air minum dalam arti luas tidak hanya

mencakup keamanan air minum saja tetapi di dalamnya juga termasuk mutu

(kualitas) air minum. Keamanan air minum merupakan salah satu faktor penting yang

diperhatikan dalam konsumsi sehari-hari. Dengan demikian, sebelum air minum

ut harus memenuhi persyaratan mutu, maka terlebih dahulu air minum tersebut benar-benar aman untuk dikonsumsi.

Berkaitan dengan pasal 24 ayat (1) UU Pangan tersebut maka pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa berlaku.²⁰ Bahkan menurut ketentuan pasal 8 ayat (1) UUPK ditentukan bahwa:

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses, pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.

UUPK sendiri tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan mutu menurut standar mutu.

Pengaturan dalam UU No. 23/1992 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut dengan UU Kesehatan) yang berkaitan dengan standar air minum dapat ditemui pada Bagian Keempat: Pengaturan dan Pengamanan Makanan pasal 21.

Pasal 21:

- (1) Pengawasan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan mengenai standar dan atau persyaratan kesehatan.
- (2) Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:
 - a. bahan yang dipakai;
 - b. komposisi setiap bahan;
 - c. tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa;
 - d. ketentuan lainnya.
- (3) Makanan yang tidak memenuhi ketentuan standar dan atau persyaratan kesehatan dan atau membahayakan kesehatan sebagaimana disebut dalam ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁰Pasal 7 huruf d UUPK.

(4) Ketentuan mengenai pengamanan makanan dan minuman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Standar dan atau persyaratan kesehatan di atas harus dipahami sebagai

ketentuan yang mengatur standar air minum. Air minum merupakan salah satu kebutuhan pokok konsumen, sehingga diperlukan pengaturan tentang standar air minum sehingga konsumen tidak dirugikan kesehatannya. Hal ini dipertegas dalam penjelasan pasal 21 ayat (1) UU Kesehatan

Penjelasan pasal 21 ayat (1):

Agar masyarakat terhindar dari makanan dan minuman yang dapat membahayakan kesehatan, pemerintah menetapkan standar dan persyaratan kesehatan agar makanan dan minuman yang bersangkutan aman dan layak untuk dikonsumsi oleh masyarakat.

Oleh karena itu, semenjak UU No.23 tahun 1992 diberlakukan Peraturan Pemerintah yang mengatur pengamanan makanan dan minuman belum juga terwujud.

Berkaitan dengan kewajiban pemberian label pangan, ada perkecualiannya

ada penjelasan pasal 21 ayat (2) UU Kesehatan.

Penjelasan pasal 21 ayat (2):

Makanan dan minuman yang dikemas adalah makanan dan minuman hasil produksi industri berskala besar dan tidak termasuk hasil industri kecil, atau industri rumah tangga. Dengan demikian industri kecil, atau rumah tangga baik yang menggunakan merek dagang maupun tidak, belum dikenakan sanksi pidana sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang ini. Pemberian tanda dan label dimaksudkan agar masyarakat mendapatkan informasi yang benar tentang isi dan asal bahan yang dipakai.

Perkecualian untuk tidak menempelkan label pada kemasan pangan juga terdapat

ada Penjelasan pasal 30 ayat (1) UU Pangan.

Selain dalam UU Pangan dan UU kesehatan, ketentuan tentang standar mutu

pangan juga ditemui dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 329/1976

sebagaimana yang diatur dalam pasal 2.

Pasal 2:

Makanan yang diproduksi dan diedarkan di wilayah Indonesia harus memenuhi syarat-syarat keselamatan, kesehatan, standar mutu atau persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri untuk tiap jenis makanan.

Di dalam Resolusi PBB No. 39/248 dalam huruf G angka 38 diatur tentang standar yang berhubungan dengan bidang-bidang yang berhubungan dengan air minum.

Resolusi PBB No. 39/248 tanggal 16 April 1985 G. 38.

Dalam rangka melindungi kepentingan konsumen, terutama di negara-negara berkembang, pemerintah seharusnya memberikan prioritas pada bidang-bidang penting yang berhubungan dengan masalah kesehatan konsumen, seperti pangan, air dan farmasi. Kebijakan harus diambil untuk mengontrol kualitas produk, fasilitas distribusi yang aman dan memadai, standarisasi pelabelan secara internasional. Kebijakan dalam bidang-bidang khusus tersebut harus dikembangkan sesuai dengan ketentuan dalam dokumen ini.

Indonesia sebagai anggota PBB juga telah mengatur standar mutu (kualitas) minum hasil produksi depot air minum, yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 907/2002.

Adanya standar mutu bagi pangan khususnya standar mutu bagi air minum merupakan salah satu upaya preventif yang mempunyai makna yuridis yang harus patuhi oleh pengusaha depot air minum. Standar kualitas air minum yang ditetapkan pemerintah dan harus dipatuhi oleh setiap pelaku usaha depot air minum. Adanya penyimpangan terhadap standar kualitas air minum merupakan bahaya langsung yang mengancam keselamatan dan kesehatan masyarakat, misalnya dapat berupa racunan atau gangguan kesehatan lainnya yang dapat merugikan konsumen atau bahkan dapat berakhir dengan kematian. Adanya standar kualitas air minum pada dasarnya mempunyai manfaat baik bagi pelaku depot air minum maupun bagi konsumen. Bagi pelaku usaha depot air minum, dengan adanya standar kualitas air minum akan memberikan pedoman bagi pelaku usaha depot air minum bahwa air minum yang diproduksinya harus memenuhi standar kualitas air minum sehingga tidak merugikan kesehatan konsumen. Di sisi konsumen, manfaat standar kualitas air minum adalah memberikan perlindungan kepada konsumen dari kemungkinan

peroleh air minum yang tidak layak untuk dikonsumsi dengan segala akibat-akibat yang ditimbulkannya.

Keamanan Air Minum

Dalam UUPK tidak dijumpai pengertian keamanan air minum, pengertianya dapat dijumpai dalam pasal 1 angka 4 UU Pangan, yaitu:

Pasal 1 angka 4:

Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia.

Di pasal 1 tersebut terlihat jelas bahwa keamanan air minum terkait langsung dengan kesehatan manusia. Berkaitan dengan keamanan air minum, maka air minum yang aman dikonsumsi konsumen harus bebas dari pencemaran biologis, seperti: bakteri, virus, parasit, dan cendawan; pencemaran kimia, seperti: pestisida, toksin, logam berat, serta pencemaran fisik, seperti: radiasi. Cemaran yang terdapat dalam air minum dapat menyebabkan gangguan yang serius pada kesehatan. Pencemaran dapat terjadi pada sumber air bersih sebagai bahan baku maupun pada air bersih tersebut diolah menjadi air minum oleh pelaku usaha depot air minum.

Sedangkan yang dimaksud pangan yang tidak memenuhi keamanan pangan menurut A.A Painter²¹ meliputi:

²¹ A.A. Painter. Food Law. Butterworths. London. 1992. hal 99

pangan tersebut merusak kesehatan manusia dengan adanya penambahan beberapa zat dalam pangan, penggunaan beberapa zat sebagai bahan dalam persiapan pangan; pemakaian beberapa unsur pokok dalam pangan, atau ketergantungan pangan pada beberapa proses atau perlakuan dengan tujuan bahwa pangan tersebut dijual untuk konsumsi manusia;

pangan tidak sehat untuk konsumsi manusia dalam hal ini adalah pangan yang busuk;

pangan tersebut tercemar (baik oleh bahan-bahan asing atau bahan-bahan yang lain) sehingga pangan tersebut tidak cukup beralasan untuk digunakan bagi konsumsi manusia.

rujuk pendapat A.A. Painter bahwa pangan tidak memenuhi keamanan salah satu penyebabnya adalah pangan tersebut tercemar, maka pasal 1 angka 4 UU Pangan memberikan jaminan keamanan air minum dengan adanya upaya pencegahan cemaran baik yang bersifat biologis, kimia dan fisik.

Masalah keamanan pangan mempunyai cakupan yang lebih luas meliputi berbagai aspek sejak dari proses produksi, penyimpanan, transportasi sampai pangan tersebut sampai ke tangan konsumen. Di dalam UU Pangan masalah keamanan pangan diatur dalam Bab II tentang Keamanan Pangan yang terdiri dari enam bagian, yaitu:

- Bagian Pertama tentang Sanitasi Pangan yang terdiri dari enam pasal yaitu pasal 4 sampai dengan 9,
- Bagian Kedua tentang Bahan Tambahan Pangan yang terdiri dari tiga pasal yaitu pasal 10 sampai dengan pasal 12,
- Bagian ketiga tentang Rekayasa Genetika dan Iradiasi Pangan yang terdiri dari tiga pasal yaitu pasal 13 sampai dengan pasal 15,
- Bagian keempat tentang Kemasan Pangan yang terdiri dari empat pasal yaitu pasal 16 sampai dengan pasal 19,
- Bagian Kelima tentang Jaminan Mutu Pangan dan Pemeriksaan Laboratorium yang terdiri dari satu pasal yaitu pasal 20, dan

- Bagian Keenam tentang Pangan Tercemar yang terdiri dari tiga pasal yaitu pasal 21 sampai dengan pasal 23.

Sanitasi Pangan

Pasal 4:

- (1) Pemerintah menetapkan persyaratan sanitasi²² dan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan.
- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi dan ditetapkan serta diterapkan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan.

Pasal 5

- (1) Sarana dan atau prasarana yang digunakan secara langsung atau tidak langsung dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi.
- (2) Penyelenggaraan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan serta penggunaan sarana dan prasarana, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan persyaratan sanitasi.

Pasal 6:

Setiap orang yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan wajib:

- a. memenuhi persyaratan sanitasi, keamanan, dan atau keselamatan manusia;
- b. menyelenggarakan program pemantauan sanitasi secara berkala; dan
- c. menyelenggarakan pengawasan atas pemenuhan persyaratan sanitasi.

Pasal 7:

²²UU No. 7 Tahun 1996 Pasal 1 angka 9: Sanitasi pangan adalah upaya pencegahan terhadap kemungkinan bertumbuh dan berkembangbiaknya jasad renik pemusuk dan patogen dalam makanan, minuman, peralatan dan bangunan yang dapat merusak pangan dan membahayakan manusia. Penjelasan pasal 4 ayat (1): Yang dimaksud dengan "persyaratan sanitasi" adalah standar kesehatan dan keselamatan yang harus dipenuhi sebagai upaya mematikan atau mencegah hidupnya jasad renik patogen dan mengurangi jumlah jasad renik lainnya agar pangan yang dihasilkan dan dikonsumsi tidak membahayakan kesehatan dan jiwa manusia. Dalam Pengertian "persyaratan sanitasi" sudah tercakup pula pengertian persyaratan higienis. Di dalam Pedoman dan Pengawasan Kesehatan Sanitasi Depot Air Minum Tahun 2003 Romawi II huruf A.e dikatakan bahwa higienisasi adalah usaha yang dilakukan untuk mengendalikan faktor-faktor air minum, penjamah, tempat berlingkapannya yang dapat atau mungkin dapat menimbulkan penyakit atau gangguan kesehatan manusia. Padahal dalam Penjelasan pasal 4 ayat (1) sudah ditegaskan bahwa sanitasi sudah mencakup seluruhnya hygiene.

Orang perseorangan yang menangani secara langsung dan atau berada langsung dalam lingkungan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi.

Pasal 8:

Setiap orang dilarang menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan dalam keadaan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi.

Pasal 9:

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sudah tujuh tahun lebih sejak UU Pangan diundangkan pada tanggal 4 September 1996, hingga saat ini belum dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan sanitasi pangan

Apabila kita menengok ke belakang pada era tahun enam puluhan ada dua undang-undang yang mengatur masalah hygiene yaitu UU No. 11 Tahun 1962 tentang Hygiene Untuk Usaha-Usaha Bagi Umum dan UU No. 2 Tahun 1966 tentang Kesehatan. Kedua Undang-undang ini juga tidak mengatur lebih lanjut tentang syarat-syarat kesehatan yang harus dipenuhi bagi usaha-usaha umum. Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1962 menyebutkan bahwa usaha-usaha bagi umum yang dimaksud dalam pasal 2 sub b harus memenuhi syarat-syarat kesehatan yang ditetapkan dalam atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya ketentuan dalam pasal 6 UU No. 2 Tahun 1966 menyebutkan bahwa Pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam pasal 3 dan pasal 4 harus diatur lebih lanjut dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian UU No. 7 Tahun 1996, UU No. 2 Tahun 1966 maupun UU No. 11 Tahun 1962 masih menunggu peraturan pelaksanaannya.

Sedangkan di Masyarakat Eropa peraturan pokok tentang hygiene yang harus dipatuhi oleh pelaku bisnis pangan meliputi :²³

- syarat-syarat umum lokasi usaha pangan;
- syarat-syarat khusus yaitu bangunan tempat dimana pangan disiapkan, diperlakukan atau diproses.
- persyaratan untuk tempat pangan sementara dan/atau yang dapat dipindahkan (seperti tenda, stan pemasaran, mobil yang digunakan untuk menjual), tempat tempat yang dipergunakan untuk tujuan catering dan mesin penjual.
- pengangkutan.
- syarat-syarat peralatan.
- limbah pangan.
- persediaan air.
- hygienitas penjamah pangan.
- syarat-syarat bahan pangan.
- pelatihan

Perihal hygiene pangan tersebut di atas, apabila dikaitkan dengan peraturan Indonesia maka masalah hygiene air minum masih kurang memadai dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Hal ini dapat dilihat pada peraturan tentang :

Persyaratan umum dan khusus lokasi dan bangunan depot air minum .
 Dalam Permenkes No. 329/1976 pasal 6 dan pasal 7 dikatakan bahwa menteri akan menentukan syarat-syarat hygiene yang berkaitan dengan lokasi dan bangunan untuk depot produksi air minum. Dewasa ini persyaratan hygiene dimaksud hanya diatur dalam bentuk Pedoman yaitu Pedoman DAM tahun 2003. Dalam romawi II tentang Pedoman Hygiene Sanitasi huruf B dan C disebutkan syarat-syarat lokasi yang harus bebas dari pencemaran sedangkan persyaratan bangunan depot air minum dalam hal berkaitan dengan fisik bangunan yang terdiri dari lantai, dinding, atap dan langit-langit, pintu, jendela, pencahayaan, ventilasi, sekat pemisah bangunan.

Persyaratan hygiene peralatan produksi dan pengangkutan dalam Permenkes No. 329/1976 pasal 8, 9 dan 20 hanya disebutkan bahwa menteri

²³ Vivienne Kendall. EC Consumer Law. John Wiley and Sons. USA. 1995 hal. 197-202

etapkan persyaratan hygiene pengangkutan. Sedangkan dalam Pedoman DAM tahun 2003 romawi II tentang Pedoman Hygiene Sanitasi huruf E disebutkan bahwa:

1. Alat dan perlengkapan yang dipergunakan untuk pengolahan air minum harus menggunakan peralatan yang disahkan pemakaiannya oleh Departemen Kesehatan.
2. Alat dan perlengkapan sebagaimana dimaksud butir 1 meliputi:
 - a. kran pengisian air baku
 - b. pipa pengisian air baku
 - c. tandon air baku
 - d. pompa penghisap dan penyedot
 - e. filter
 - f. mikro filter
 - g. kran pengisian air minum curah
 - h. kran pencucian botol
 - i. tangki pembawa air
 - j. kran penghubung
 - k. peralatan sterilisasi.

urut hemat penulis, untuk memberikan jaminan keamanan bagi konsumen maka tangki pembawa air baku maupun peralatan yang dipakai untuk proses produksi harus memenuhi standar tertentu yang ditetapkan oleh menteri yang terkait bukan hanya standar pengesahan pemakaian oleh Departemen Kesehatan. Dengan adanya standar yang telah ditetapkan maka konsumen akan terjamin keamanannya apabila mengkonsumsi air minum tersebut. Sayangnya belum ada peraturan hukum yang mengatur secara tegas dan khusus berkaitan dengan standar yang berlaku bagi alat pengangkutan maupun peralatan produksi yang digunakan dalam proses produksi air minum pada depot air minum.

Persyaratan hygiene limbah air minum, di dalam Pedoman DAM tahun 2003 romawi II tentang Pedoman Higiene Sanitasi hanya disebutkan bahwa Depot air minum harus menyediakan fasilitas sanitasi tempat cuci tangan yang dilengkapi dengan sabun pembersih dan saluran limbah. Persyaratan hygiene limbah air minum tidak disebutkan.

Persyaratan higiene bagi penjamah air minum, di dalam pasal 17 Permenkes 329/1976 dikatakan bahwa karyawan yang berhubungan langsung dengan produksi makanan harus dalam keadaan sehat dan bersih. Selanjutnya dalam Pedoman DAM tahun 2003 romawi II tentang Pedoman Hygiene Sanitasi huruf H, disebutkan secara rinci syarat-syarat higiene yang berlaku bagi penjamah air minum. Bahkan penjamah air minum harus memiliki sertifikat pelatihan kursus penjamah air minum .

Persyaratan higiene bahan pangan harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana diatur dalam pasal 10 Permenkes 329/1976. Selanjutnya dalam Pedoman DAM tahun 2003 romawi II tentang Pedoman Hygiene Sanitasi huruf F disebutkan bahwa air bersih sebagai bahan baku air minum harus memenuhi syarat yang telah ditetapkan dalam Permenkes No. 5/5/1990/Menkes/Per/IX/1990 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air. Dalam pasal 2 nya ditentukan bahwa kualitas air bersih harus memenuhi syarat kesehatan yang meliputi persyaratan fisika, kimia, mikrobiologi dan radioaktif.

Meskipun sarana dan prasarana yang secara langsung atau tidak langsung digunakan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan distribusi peredaran pangan sudah memenuhi persyaratan sanitasi, apabila pada saat menggunakan tidak dilakukan secara benar sesuai dengan persyaratan kebersihan dan kesehatan, maka air minum yang diproduksi untuk diedarkan tersebut masih memiliki risiko tercemar bahan asing atau beracun yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.

Kemasan Pangan

Ruang lingkup keamanan pangan sebagaimana dipaparkan di atas khususnya

yang berkaitan dengan air minum diantaranya juga meliputi kemasan pangan yang

terdapat dalam pasal 16 sampai dengan pasal 19 UU Pangan

Pasal 16:

- (1) Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai kemasan pangan yang dinyatakan terlarang, dan atau yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.
- (2) Pengemasan pangan yang diedarkan dilakukan melalui tata cara yang dapat menghindarkan terjadinya kerusakan dan atau pencemaran.
- (3) Pemerintah menetapkan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan tata cara pengemasan pangan tertentu yang diperdagangkan.

Pasal 17:

Bahan yang akan digunakan sebagai kemasan pangan tetapi belum diketahui dampaknya bagi kesehatan manusia, wajib terlebih dahulu diperiksa keamanannya, dan penggunaannya bagi pangan yang diedarkan dilakukan setelah memperoleh persetujuan Pemerintah.

Pasal 18:

- (1) Setiap orang dilarang membuka kemasan akhir pangan untuk dikemas kembali dan diperdagangkan.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap pangan yang pengadaannya dalam jumlah besar dan lazim dikemas kembali dalam jumlah kecil untuk diperdagangkan lebih lanjut.

Pasal 19:

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 17, dan pasal 18 ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang kemasan pangan yang aman bagi

kesehatan manusia sampai saat ini belum dikeluarkan oleh pemerintah. Hal yang

ini juga dapat ditemui dalam UU No 10 Tahun 1961 tentang Barang yang dalam

pasal 2 ayat (3) bahwa Dengan Peraturan Pemerintah dapat diadakan peraturan-

peraturan tentang pembungkusan barang, serta sifat susunan bahan, bentuk dan

jenis alat pembungkus.

Mengenai kemasan air minum dalam Pedoman DAM tahun 2003 romawi IV

angka 4) hanya memberikan acuan dalam pencucian galon air minum dan cara pengisiannya karena dalam bisnis ini konsumenlah yang membawa kemasan meskipun terkadang ada juga pelaku usaha depot air minum yang menjual kemasan. Menurut hemat penulis pemerintah seharusnya segera menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang kemasan pangan (air minum) yang aman tidak mengganggu kesehatan manusia.

Jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium

Pengaturan selanjutnya yang berkaitan dengan keamanan pangan adalah mengenai jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium yang diatur dalam

pasal 20 UU Pangan bahwa:

- (1) Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diperdagangkan wajib menyelenggarakan sistem jaminan mutu, sesuai dengan jenis pangan yang diproduksi.
- (2) Terhadap pangan tertentu yang diperdagangkan, Pemerintah dapat menetapkan persyaratan agar pangan tersebut terlebih dahulu diuji secara laboratoris sebelum peredarannya.
- (3) Pengujian secara laboratoris, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan di laboratorium yang ditunjuk oleh dan atau telah memperoleh akreditasi dari Pemerintah.
- (4) Sistem jaminan mutu serta persyaratan pengujian secara laboratoris, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dan diterapkan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sistem jaminan mutu harus dimulai sejak awal proses produksi. Sistem jaminan mutu yang dilakukan hanya pada produk akhir sangat tidak ekonomis dan tidak efisien selain itu sulit diadakan koreksi terhadap kesalahan produk dan mungkin tidak ada pilihan lain kecuali membuangnya. Sebagai contoh misalnya adanya air minum yang tidak memenuhi sistem jaminan mutu akibat tercemar oleh bakteri, maka

minum tersebut tidak boleh diedarkan pada konsumen. Keadaan ini tentu saja merugikan pelaku usaha depot air minum. Apabila sistem jaminan mutu oleh pelaku usaha depot air minum dilakukan secara sistematis dari awal produksi (yang meliputi sistem jaminan mutu untuk kualitas air baku), proses produksi (mengolah air baku menjadi air minum) sampai menjadi air minum yang siap diedarkan kepada konsumen akan memberikan banyak keuntungan. Setiap bentuk kesalahan pada setiap tahap proses produksi dapat dilakukan perbaikan sehingga kerugian yang lebih besar dapat dihindari.

Penjelasan pasal 20 ayat (1) mengatakan bahwa:

Sistem jaminan mutu merupakan upaya pencegahan yang perlu diperhatikan dan atau dilaksanakan dalam rangka menghasilkan pangan yang aman bagi kesehatan manusia dan bermutu, yang lazimnya diselenggarakan sejak awal kegiatan produksi pangan sampai dengan siap untuk diperdagangkan, dan merupakan sistem pengawasan dan pengendalian mutu yang selalu berkembang menyesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pengertian tersebut ada suatu ketergantungan antara konsumen dan produsen, yaitu produsen harus selalu berusaha untuk menjamin mutu produk yang dihasilkan. Usaha ini bertujuan antara lain untuk meningkatkan daya guna dan daya saing produk di pasaran. Kemampuan kompetitif suatu produk di pasaran sangat tergantung pada tingkat permintaan konsumen pada produk tersebut. Jadi tujuan dari jaminan mutu adalah memberikan perlindungan kepada konsumen. Tentunya hak konsumen akan dilindungi apabila produsen benar-benar memperhatikan dan mengawasi mutu produknya yang beredar dipasaran.

Pangan tercemar

Bagian terakhir yang berkaitan dengan keamanan pangan diatur dalam Undang-Undang Keenam Tentang Pangan Tercemar yaitu dalam pasal 21, pasal 22 dan pasal 23 Undang-Undang Pangan.

Pasal 21:

Setiap orang dilarang mengedarkan:

- a. pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia;
- b. pangan yang mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
- c. pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan;
- d. pangan yang mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati

Pasal 22:

Untuk mengawasi dan mencegah tercemarnya pangan, Pemerintah:

- a. menetapkan bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan serta ambang batas maksimal cemaran yang diperbolehkan;
- b. mengatur dan atau menetapkan persyaratan bagi penggunaan cara, metode, dan atau bahan tertentu dalam kegiatan atau proses produksi, pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan yang dapat memiliki risiko yang merugikan dan atau membahayakan kesehatan manusia.
- c. menetapkan bahan yang dilarang digunakan dalam memproduksi peralatan pengolahan, penyiapan, pemasaran, dan atau penyajian pangan.

Di dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 329/Menkes/Per/XII/1976

yang Produksi dan Peredaran Makanan juga diatur masalah yang juga dapat dikategorikan larangan untuk mengedarkan makanan yang tercemar, sebagaimana ditentukan dalam pasal 21.

Pasal 21:

- (1) Dilarang memproduksi, mengimpor atau mengedarkan makanan yang:
 - a. bangar atau berbau busuk, menjijikkan, kotor, tercemar, busuk atau terurai;
 - b. mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit;
 - c. mengandung atau padanya terdapat bagian atau kotoran serangga atau binatang pengerat yang melampaui batas;
 - d. mengandung atau padanya terdapat sisa peptisida atau senyawa lain pemberantas hama dan penyakit yang melampaui batas;
 - e. mengandung atau padanya terdapat zat kimia beracun, logam atau metaloida, atau bahan tambahan yang melampaui batas;

- f. yang padanya terdapat jasad renik yang berbahaya atau yang melampaui batas;
 - g. tidak cocok untuk konsumsi manusia;
 - h. berbahaya atau dapat mengganggu kesehatan manusia.
- (2) Batas-batas yang dimaksud dalam ayat (1) huruf c,d,e, f ditetapkan oleh Menteri.

Selanjutnya UUPK pasal 8 ayat (2) juga memuat perbuatan yang dilarang

pelaku usaha kaitannya dengan pangan tercemar yaitu:

Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang-barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.

Sekali lagi, pemerintah sampai saat ini juga belum mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pangan yang tercemar sebagaimana diamanatkan dalam pasal 23 UUPangan.

Pasal 23:

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan Pasal 22 ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa pengertian standar mutu dalam luas meliputi persyaratan keamanan pangan dan mutu itu sendiri (Penjelasan Pasal ayat (1) UU No. 7 Tahun 1996). Tetapi pembuat UU sendiri tidak konsisten dengan memasukan jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorim pada Bab II tentang Keamanan Pangan, padahal pengaturan mutu secara jelas diatur tersendiri dalam Bab III tentang Mutu dan Gizi Pangan. Sehubungan dengan hal tersebut penulis akan membahas sistem jaminan mutu (kualitas) air minum pada angka 2 di bawah ini.

Mutu (Kualitas) Air Minum

Di dalam UU Pangan mengenai mutu (kualitas) pangan diatur dalam Bab II tentang Mutu dan Gizi Pangan yang terdiri dari dua bagian, yaitu:

- Bagian Pertama tentang Mutu Pangan yang diatur dalam pasal 24 sampai dengan 26;
- Bagian Kedua tentang Gizi Pangan yang diatur dalam pasal 27 sampai dengan 29.

Pasal 24 UU Pangan:

- (1) Pemerintah menetapkan standar mutu pangan.
- (2) Terhadap pangan tertentu yang diperdagangkan pemerintah dapat memberlakukan dan mewajibkan pemenuhan standar mutu pangan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

aitan dengan standar kualitas air minum di dalam Kepmenkes No. 907/2002

n pasal 2 ayat (1) diatur jenis air minum

Pasal 2 ayat (1):

Jenis air minum meliputi:

- a. Air yang didistribusikan melalui pipa untuk keperluan rumah tangga;
- b. Air yang didistribusikan melalui tangki air;
- c. Air kemasan;
- d. Air yang digunakan untuk produksi bahan makanan dan minuman yang disajikan kepada masyarakat;

harus memenuhi syarat kesehatan air minum.

at dari jenisnya air minum yang dihasilkan depot air minum tidak dicantumkan

an tegas dalam pasal tersebut, hal ini dikarenakan tidak terdapat istilah yang

hingga saat ini bahkan menimbulkan polemik di kalangan pelaku usaha AMDK

un pelaku usaha depot air minum. Padahal apabila diamati dalam pasal-pasal

utnya istilah yang digunakan tidak konsisten diantaranya air minum isi ulang

ir minum dalam kemasan (pasal 4 ayat 1), air minum kemasan dan air minum

san isi ulang (Lampiran I). Menurut hemat penulis, air hasil produksi depot air

n dapat dikategorikan air (minum) kemasan sebagaimana disebutkan pasal 2

1) huruf c.

Sedangkan persyaratan kesehatan air minum sebagaimana dimaksud pasal 2

(1) harus dipahami sebagai persyaratan kualitas air minum. Persyaratan yang harus dipenuhi ditentukan dalam pasal 2 ayat (2) dan ayat (3).

Pasal 2:

- (2) Persyaratan kesehatan air minum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi persyaratan bakteriologis, kimiawi, radioaktif dan fisik.
- (3) Persyaratan kesehatan air minum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran Keputusan ini.

Persyaratan kualitas air minum berdasarkan Lampiran I Keputusan tersebut meliputi persyaratan 1. bakteriologi; 2. kimia yang meliputi: A. bahan-bahan inorganik (yang memiliki pengaruh langsung pada kesehatan), B. bahan-bahan inorganik (yang kemungkinan dapat menimbulkan keluhan pada konsumen), C. bahan-bahan organik yang memiliki pengaruh langsung pada kesehatan), D. bahan-bahan organik (yang kemungkinan dapat menimbulkan keluhan pada konsumen), E. pestisida, F. mikroorganisma patogen dan hasil sampingannya; 3. radioaktif; 4. fisik.

Sebelum menjadi air minum tentunya dibutuhkan bahan baku yaitu air yang bersih. Bahan baku harus memenuhi persyaratan tertentu sehingga aman dikonsumsi oleh konsumen sesuai dengan Permenkes No. 329/1976 pasal 10 ayat (1) ditegaskan bahwa:

Bahan baku, bahan tambahan dan bahan penolong yang digunakan untuk memproduksi makanan harus memenuhi standar mutu atau persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri.

Sesuai dengan Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum Tahun 1983 pasal 3 romawi II huruf F 1 dikatakan bahwa air baku yang digunakan dalam produksi air minum adalah air bersih yang memenuhi ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan No. 416/Menkes/Per/IX/1990 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air. Ketentuan mengenai persyaratan kualitas air diatur dalam Bab II pasal 2 bahwa:

- (1) Kualitas air harus memenuhi syarat kesehatan yang meliputi persyaratan mikrobiologi, fisika, kimia dan radioaktif.
- (2) Persyaratan kualitas air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tercantum dalam Lampiran I, II, III, dan IV Peraturan ini.

dalam Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum romawi IV

A l a ditentukan bahwa:

Sumber air bersih yang bersumber dari sumber mata air pegunungan atau PDAM hendaknya telah direkomendasikan oleh Dinas kesehatan Kabupaten/Kota. Rekomendasi sumber air baku dilaksanakan atas dasar kesepakatan bersama untuk menjaga mutu air baku antara Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dengan Asosiasi Depot Air Minum. Sumber air baku harus memenuhi PerMenKes No. 416/Menkes/Per/IX/1990 tentang Syarat-Syarat Kualitas dan Pengawasan Kualitas Air.

Di pedoman tersebut menimbulkan peluang untuk tidak mematuhi kualitas mutu air baku. Ketentuan di atas menyebutkan bahwa : “.....rekomendasi sumber air baku dilaksanakan atas dasar *kesepakatan bersama* untuk menjaga mutu air baku.....”, kualitas air baku sudah jelas harus memenuhi ketentuan PerMenKes tersebut di atas.

Dalam rangka menjamin kualitas air minum yang diproduksinya maka usaha depot air minum harus memeriksa kualitas air minum maupun kualitas air yang menjadi bahan baku air minum sesuai dengan ketentuan pasal 9 ayat (1)

PerMenKes RI No. 907/Menkes/SK/VII/2002 bahwa:

- (1) Pengelola penyedia air minum harus:
 - a. menjamin air minum yang diproduksinya memenuhi syarat kesehatan, dengan melaksanakan pemeriksaan secara berkala memeriksa kualitas air yang diproduksi mulai dari:
 - pemeriksaan instalansi pengolahan air;
 - pemeriksaan pada jaringan pipa distribusi;
 - pemeriksaan pada pipa sambungan ke konsumen;
 - pemeriksaan pada proses isi ulang dan kemasan.
 - b. melakukan pengamanan terhadap sumber air baku yang dikelolanya dari segala bentuk pencemaran berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- (2) Kegiatan pengawasan oleh pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai pedoman sebagaimana terlampir dalam Lampiran III.

alam Lampiran III KepMenKes disebutkan bahwa "Untuk menjamin kualitas air minum yang diproduksi memenuhi persyaratan Pengelola air minum dengan sistem perpipaan wajib mengadakan pengawasan internal terhadap kualitas air yang produksinya, sesuai dengan ketentuan sebagai berikut:" Jadi lampiran III tersebut Kepmenkes tersebut jelas-jelas diberlakukan hanya bagi pengelola air minum dengan sistem perpipaan.²⁴ Menurut hemat penulis air minum yang diproduksi depot air minum bukan berasal dari sistem perpipaan. Bahkan dalam Lampiran II KepMenKes tersebut dapat dilihat bahwa cara pendistribusian air minum meliputi :

air minum yang diproduksi oleh suatu perusahaan, baik pemerintah maupun swasta yang didistribusikan ke masyarakat dengan sistem perpipaan;

air minum yang diproduksi oleh suatu perusahaan, baik pemerintah maupun swasta yang didistribusikan ke masyarakat dengan kemasan dan atau kemasan isi ulang;

Cara Produksi dan Distribusi Air Minum yang Baik

Standar air minum merupakan upaya untuk menjamin keamanan dan mutu air minum. Dalam rangka mencapai standar air minum yang dapat memberikan perlindungan kepada konsumen tidak terlepas dari Cara Produksi dan Distribusi Air Minum yang Baik sebagaimana diatur Dalam Permenkes No. 329/1976 bahwa untuk produksi air minum harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan meliputi lokasi produksi, bangunan, alat produksi, bahan, proses pengolahan, wadah, produk air minum, laboratorium pemeriksaan mutu, dan karyawan, sedang dalam Kepmenkes No. 23/1978 untuk peredaran (distribusi) air minum harus memperhatikan

²⁴ Bandingkan dengan jenis-jenis air minum menurut pasal 2 ayat (1) KepMenkes No. 23/1978 dan Kepmenkes/SK/VII/2002.

yaratan label dan periklanan, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran.

anjutnya dalam Pasal 39 PerMenKes No. 329/1976 ditentukan bahwa:

Hal-hal yang bersifat teknis yang belum cukup diatur dalam Peraturan Menteri ini, diatur lebih lanjut oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan.

Subsidi dengan pasal 39 tersebut Dirjen POM telah mengeluarkan Pedoman Penerapan Cara Produksi Makanan yang Baik (CPMB) dan Pedoman Penerapan Cara Distribusi Makanan Yang Baik (CDMB) tahun 1996.

CPMB mempunyai mempunyai beberapa tujuan yang meliputi tujuan khusus dan tujuan umum sebagaimana dituangkan dalam Pedoman Penerapan CPMB. Tujuan umum penerapan CPMB adalah:²⁵

menghasilkan produk akhir yang bermutu, aman dikonsumsi, dan sesuai dengan selera atau tuntutan konsumen, baik konsumen domestik maupun internasional.

CPMB merupakan kunci menuju mutu dan perlu diterapkan oleh industri, terutama industri makanan dan minuman.

Tujuan khusus CPMB adalah:²⁶

memberikan prinsip-prinsip dasar yang penting dalam produksi makanan yang dapat diterapkan sepanjang rantai makanan, mulai dari produksi primer sampai konsumen akhir, untuk menjamin bahwa makanan yang diproduksi aman dan layak untuk dikonsumsi manusia.

mengarahkan industri agar dapat memenuhi berbagai persyaratan produksi seperti persyaratan lokasi, bangunan dan fasilitas, peralatan produksi, karyawan, bahan, proses, mutu produk akhir, serta persyaratan penyimpanan dan distribusi.

menyarankan pendekatan dan penerapan HACCP sebagai cara untuk meningkatkan keamanan makanan.

²⁵ Pedoman Penerapan CPMB. op cit. hal. 2

²⁶ Pedoman Penerapan CPMB. ibid. hal.2-3

memberikan dasar untuk penyusunan pedoman-pedoman lainnya yang spesifik dan diperlukan untuk berbagai sektor dalam rantai makanan, misalnya Pedoman CPMB untuk komoditas tertentu.

Salah satu tujuan CPMB adalah menyarankan pendekatan HACCP. Dewasa ini pada masyarakat Eropa juga berkembang suatu sistem yang disebut HACCP (Hazard analysis and Critical Control Point). Dalam hal ini pelaku bisnis pangan harus mengidentifikasi setiap tahap dalam setiap proses yang dilalui yaitu mengadakan penilaian untuk menjamin keamanan pangan, dan menjamin bahwa proses yang aman telah diidentifikasi, diterapkan, dan diperiksa dengan berdasarkan prinsip-prinsip yang ada dalam sistem HACCP.²⁷ HACCP merupakan merupakan suatu sistem yang mengidentifikasi bahaya spesifik yang mungkin timbul pada setiap tahap dalam rantai produksi makanan dan menetapkan cara untuk mengendalikan atau mencegah terjadinya bahaya tersebut.²⁸ HACCP merupakan salah satu manajemen keamanan pangan yang banyak diterapkan. Ada tujuh prinsip dalam HACCP yang dapat dilakukan untuk menjamin keamanan produk makanan yang dihasilkan oleh suatu industri pangan, yaitu:

- 1. Identifikasi bahaya dan penetapan risiko
- 2. Penetapan tahap-tahap pengendalian kritis
- 3. Penetapan batas kritis
- 4. Pemantauan tahap pengendalian kritis
- 5. Tindakan koreksi terhadap penyimpangan
- 6. Penyusunan sistem pencatatan yang efektif
- 7. Penetapan prosedur verifikasi.

²⁷Vivienne Kendall, *ibid.* hal 197.

²⁸Pedoman Penerapan Cara Produksi Makanan Yang Baik, Direktorat Pengawasan Makanan dan Obat, Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan makanan Departemen Kesehatan RI, 1996, hal. 6

abila sistem HACCP diterapkan di suatu industri pangan, baik berskala kecil, menengah maupun berskala besar, maka produk makanan yang dihasilkan akan lebih aman dan menjamin keamanannya sehingga dampaknya adalah sebagai berikut:²⁹

- kepercayaan konsumen meningkat
- pemusnahan atau penarik produk pangan karena membahayakan dapat dihindari atau ditekan
- pemborosan atau kerugian karena masalah keamanan produk dapat dicegah.

apapun Tujuan CDMB adalah:³⁰

- mengarahkan pengejar makanan untuk melaksanakan cara distribusi yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar masyarakat tidak dirugikan oleh beredarnya produk yang tidak memenuhi syarat.
- Melindungi masyarakat terhadap kemungkinan beredarnya makanan yang tidak memenuhi syarat yang mungkin dapat merugikan atau membahayakan kesehatan.

²⁹Sistem Jaminan Mutu Pangan. Direktorat Surveilans dan Penyuluhan Keamanan Pangan Deputi Bidang Pengawasan Keamanan Pangan dan Bahan Berbahaya. Badan Pengawas Obat dan Makanan.

³⁰Pedoman CDMR. Direktorat Pengawasan Makanan dan Minuman Dirjen POM Depkes RI. hal 2

B A B III

TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA

DEPOT AIR MINUM

Landasan Hukum Tanggung Gugat Kaitannya Dengan Jenis Kerugian

Terminologi *liability* masih tergolong baru dalam doktrin ilmu hukum di Indonesia. Ada kelompok yang menterjemahkan *liability* sebagai tanggung gugat (bahasa Belanda: *aanspreekelijk*), dan ada kelompok lain yang menterjemahkan sebagai tanggung jawab.

Istilah tanggung gugat sudah jelas terdapat pengertian bahwa ada seseorang yang bertanggung terhadap suatu gugatan. Kalau ada gugatan berarti ada orang yang dirugikan (korban); adapun kerugian yang diderita oleh konsumen dapat berupa kerugian fisik atau kerugian finansial, atau mungkin kedua-duanya secara kumulatif.³⁵ Kerugian fisik termasuk kematian. Kerugian disini bukan kerugian dalam suatu transaksi melainkan suatu kerugian yang timbul akibat mengkonsumsi suatu produk, dan ada orang yang membuat kerugian (pelaku). Atau dengan perkataan lain, ada hubungan antara orang yang letaknya di lapangan harta kekayaan, maka hal ini termasuk dalam hukum perdata di bidang pertanggungjawaban. Sedangkan istilah tanggung jawab adalah terjemahan dari bahasa Inggris *responsibility* (bahasa Belanda : *verantwoordelijkheid*). Istilah tanggung jawab digunakan dalam hukum pidana.

Di dalam BW, ketentuan tentang tanggung gugat ini didasarkan pada tanggung jawab berdasarkan wanprestasi yang terdapat di dalam pasal 1504, pasal ini berkaitan

³⁵Yohanes Sogar Simamora. op cit. hal 45. dikutip dari Norbert Reich and Hans W. Micklitz. *Consumer Legislation. in The EC Countries (A Comparative Analysis)*. Van Nostrand Reinhold Company Inc. 1980. hal 93.

gan pasal 1235, 1236, 1243, 1244, 1474, 1491, 1493, 1506, 1508, 1509, dan 1511 dan tanggung gugat berdasarkan perbuatan melanggar hukum sebagaimana tertuang dalam pasal 1365 BW. Di dalam UU PK ketentuan yang mengisyaratkan adanya tanggung gugat³⁶ diatur dalam pasal 19 sampai dengan pasal 28.

Tanggung Gugat Berdasarkan Hubungan Kontraktual

Dalam BW, sarana hukum yang berhubungan dengan pengaturan tanggung gugat didasarkan pada hubungan kontraktual yang berlandaskan pada adanya perjanjian antara para pihak, yaitu antara konsumen dan pelaku usaha dapat dilihat dalam pasal 1235 bahwa:

Dalam tiap-tiap perikatan untuk memberikan sesuatu adalah termaktub kewajiban si berutang untuk menyerahkan kebendaan yang bersangkutan dan untuk merawatnya sebagai seorang bapak rumah yang baik, sampai pada saat penyerahan.

Kewajiban yang terakhir ini adalah kurang atau lebih luas terhadap persetujuan-persetujuan tertentu, yang akibat-akibatnya mengenai hal ini akan ditunjuk dalam bab-bab yang bersangkutan.

Di pembuat undang-undang memberikan suatu kewajiban pendahuluan (kewajiban perawatan) yaitu dalam bentuk kewajiban “. . . merawatnya sebagai seorang bapak rumah yang baik . . .” sebelum kewajiban pokoknya yaitu penyerahan.³⁷ Apabila dikaitkan dengan pelaku usaha depot air minum isi ulang, maka kewajiban pendahuluannya adalah menjaga mutu dan keamanan air minum isi ulang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum air minum isi ulang itu diserahkan kepada konsumen.

Pasal 1236 BW mengatakan bahwa :

Si berutang adalah berwajib memberikan ganti biaya, rugi dan bunga kepada si berpiutang, apabila ia telah membawa dirinya dalam keadaan tak mampu untuk

³⁶Istilah yang dipakai dalam UU No. 8 Tahun 1999 adalah tanggung jawab.

³⁷J. Satrio. Hukum Perikatan. Alumni. Bandung. 1999. hal 84-85

menyerahkan kebendaannya, atau telah tidak merawatnya sepatutnya guna menyelamatkannya

al 1236 BW sebenarnya konsekuensi lebih lanjut dari pasal 1235 BW. Pasal 1236
ebut mengatur tentang akibat dari tidak dipenuhi kewajiban seperti yang yang telah
ntukan dalam pasal 1235 BW yang berkaitan dengan ketentuan tentang biaya, rugi dan
ga.

Disamping itu ketentuan dalam pasal 1474 BW yang menentukan kewajiban
ual yaitu:

Ia mempunyai dua kewajiban utama, yaitu menyerahkan barangnya dan menanggungnya.

uk memperoleh pemahaman yang jelas tentang kewajiban menanggung maka harus
bungkan dengan pasal 1491 BW yang menentukan bahwa:

Penanggungan yang menjadi kewajiban si penjual terhadap si pembeli, adalah untuk menjamin dua hal, yaitu pertama penguasaan benda yang dijual secara aman dan tentram; kedua terhadap adanya cacat-cacat barang tersebut yang tersembunyi, atau yang sedemikian rupa hingga menerbitkan alasan untuk pembatalan pembelian.

Dengan demikian ketentuan yang mewajibkan si berutang untuk merawatnya
gai seorang bapak rumah yang baik (pasal 1235 BW) dan kewajiban si penjual untuk
anggung cacat tersembunyi (pasal 1491 BW) sangat berhubungan erat dengan konsep
product liability.

Dalam pasal 1504 BW ditetapkan lebih lanjut bahwa:

Si penjual diwajibkan menanggung terhadap cacat tersembunyi pada barang yang dijual, yang membuat barang itu tak sanggup untuk pemakaian yang dimaksudkan, atau yang demikian mengurangi pemakaian itu sehingga seandainya si pembeli mengetahui cacat itu, ia sama sekali tidak akan membeli barangnya, atau tidak akan membelinya selain dengan harga yang kurang.

ajiban seorang penjual bahwa penjual akan menjamin bahwa barang yang dijual tidak
andung cacat tersembunyi bukan merupakan kewajiban yang mutlak apabila
bungkan dengan pasal 1506 BW. Pasal tersebut menentukan bahwa:

Ia diwajibkan menanggung terhadap cacat tersembunyi, meskipun ia sendiri tidak mengetahui tentang adanya cacat itu, kecuali jika ia, dalam hal yang sedemikian,

telah meminta diperjanjikan bahwa ia tidak diwajibkan menanggung sesuatu apapun.

ah cacat tersembunyi harus diartikan sedemikian bahwa cacat tidak mudah dapat dilihat seorang pembeli yang normal, bukannya seorang pembeli yang terlampau teliti, sebab ah mungkin sekali bahwa orang yang sangat teliti akan menemukan cacat itu.³⁸

Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1508, 1509, 1510 BW maka penjual mempunyai kewajiban yang harus dipenuhinya apabila terdapat cacat-cacat tersembunyi u dalam hal:

Jika si penjual telah mengetahui cacat-cacat barangnya, maka selainnya diwajibkan mengembalikan harga pembelian yang telah diterimanya, ia juga diwajibkan mengganti segala biaya, kerugian dan bunga kepada si pembeli (pasal 1508BW);

Jika si penjual tidak telah mengetahui cacat-cacatnya barang maka ia hanya diwajibkan mengembalikan harga pembelian, dan mengganti kepada si pembeli biaya yang telah dikeluarkan untuk penyelenggaraan pembelian dan penyerahan sekedar itu telah dibayar oleh pembeli (pasal 1509BW);

Jika barang yang dijual, yang mengandung cacat-cacat tersembunyi, musnah disebabkan karena cacat-cacat itu, maka kerugiannya dipikul oleh si penjual, yang terhadap si pembeli diwajibkan mengembalikan uang harga pembelian dan mengganti segala kerugian lainnya yang disebutkan dalam kedua pasal yang lalu; tetapi kerugian yang disebabkan karena kejadian yang tak disengaja, harus dipikul oleh si pembeli (pasal 1510BW).

Ketentuan tentang cacat tersembunyi sebagaimana dipaparkan di atas seolah-olah memberikan perlindungan yang memadai atas hak-hak konsumen. Apabila menengok pada pasal 1493 BW ternyata tidak demikian. Pasal 1493 BW menentukan bahwa:

Kedua belah pihak diperbolehkan dengan persetujuan-persetujuan istimewa, memperluas atau mengurangi kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang ini;

³⁸Subekti. *Aneka Pejanjian*. Alumni. Bandung.1981. hal 32.

bahkan mereka itu diperbolehkan mengadakan persetujuan bahwa si penjual tidak akan diwajibkan menanggung sesuatu apapun.

Dengan berlakunya UUPK ketentuan tersebut menjadi tidak berlaku. Dalam pasal 18 ayat (1) huruf a UUPK dikatakan bahwa Pelaku usaha dalam menawarkan barang atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila: menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Ketentuan huruf b sampai dengan h sebenarnya memberikan contoh bentuk-bentuk pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Selanjutnya pasal 18 ayat (2) UUPK melarang pelaku usaha mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya tidak terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Jika hal-hal yang disebutkan dalam ayat (1) dan (2) tersebut tidak dipenuhi, maka klausula baku itu menjadi batal demi hukum (pasal 18 ayat 3 UUPK).

Pembebanan tanggung gugat terhadap pihak produsen yang didasarkan pada hubungan kontraktual ruang lingkupnya sangat terbatas, yaitu hanya timbul diantara produsen-pihak yang mengadakan kontrak.

Sistem Tanggung Gugat Berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum.

Sesuai dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia, seorang konsumen yang mengalami dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa dapat menggugat pihak yang menimbulkan kerugian tidak hanya berdasarkan wanprestasi tetapi dapat mengajukan gugatan dengan kualifikasi perbuatan melawan hukum. Jika gugatan konsumen menggunakan kualifikasi perbuatan melawan hukum maka gugatannya didasarkan pada ketentuan pasal 1365 BW bahwa:

Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

abila pasal 1365 BW diterapkan sebagai dasar gugatan harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut³⁹:

1. perbuatan yang menimbulkan kerugian itu bersifat melawan hukum;
2. kerugian itu timbul sebagai akibat perbuatan tersebut (terdapat hubungan kausal);
3. pelaku itu bersalah (unsur kesalahan); dan
4. norma yang dilanggar mempunyai *strekking* untuk mengelakkan timbulnya kerugian.

empat syarat tersebut di atas bersifat kumulatif.

Konsekuensi tanggung gugat produsen yang didasarkan pada pasal 1365 BW mewajibkan pihak konsumen untuk membuktikan unsur kesalahan pada pelaku serta membuktikan hubungan kausal antara perbuatan melanggar hukum tersebut dengan kerugian, sebagaimana ditentukan dalam pasal 1865 BW dan pasal 163 HIR. Bentuk tanggung gugat yang dianut dalam pasal 1365 BW adalah tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*). Adanya beban pembuktian kepada konsumen tersebut dirasakan tidak adil dan sulit bagi konsumen untuk membuktikan adanya kesalahan/kelalaian pengusaha dalam proses produksi barang dan/atau jasa. Yang mengetahui proses produksi hanyalah pengusaha yang bersangkutan. Karena itulah pengusaha yang harus membuktikan bahwa ia tidak lalai dalam proses produksinya

Namun setelah berlakunya UUPK, pembuktian tentang ada tidaknya kesalahan dibebankan kepada pelaku usaha. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 28 UUPK.

Pasal 28 UUPK:

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 19, pasal 22, dan pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

hasil tidaknya pelaku usaha membuktikan bersalah tidaknya atas kerugian yang diderita konsumen sangat menentukan bebas tidaknya produsen dari dari tanggung jawab untuk membayar ganti kerugian kepada konsumen.

³⁹Sri Handajani. Tanggung Gugat Produsen Bahan Makanan Dalam Perlindungan Konsumen Di Indonesia (Suatu Studi Perbandingan Sistem Hukum) Tesis. Unair. 1994.hal. 84. dikutip dari: Wenhuis, JH. Pokok-Pokok Hukum Perikatan. Terjemahan Djasadin saragih. Surabaya. 1985. hal 118.

Selanjutnya tentang kerugian berupa cacat yang diderita oleh konsumen akibat mengkonsumsi produk yang cacat diatur dalam pasal 1371 BW dan apabila konsumen mengalami kematian dapat didasarkan pada pasal 1370 BW.

Pasal 1370 BW:

Dalam hal suatu pembunuhan atau karena kurang hati-hatinya seseorang, maka suami atau isteri yang ditinggalkan, anak atau orang tua si korban, yang lazimnya mendapat nafkah dari pekerjaan si korban, mempunyai hak menuntut suatu ganti rugi, yang harus dinilai menurut kedudukan dan kekayaan kedua belah pihak, serta menurut keadaan.

Pasal 1371 BW:

Penyebab luka atau cacatnya sesuatu anggota badan dengan sengaja atau karena kurang hati-hati memberikan hak kepada si korban untuk selain penggantian biaya-biaya penyembuhan, menuntut penggantian kerugian yang disebabkan oleh luka atau cacat tersebut.

Di dalam UUPK sendiri tidak mengatur macam-macam kerugian yang diderita konsumen, karena itu jenis kerugian tunduk pada pasal 1370 dan 1371 BW.

TANGGUNG GUGAT BERDASARKAN UUPK

Tanggung jawab pelaku usaha dalam UUPK diatur dalam Bab VI pasal 19 sampai an pasal 28. Pasal 19 menetapkan bahwa:

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggai transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

aku usaha Depot Air Minum yang memproduksi air minum yang tidak sesuai standar standar air minum sehingga berakibat merugikan kesehatan atau bahkan kematian konsumen maka pelaku usaha harus bertanggung jawab sesuai ketentuan pasal 19 ayat (1) tersebut. Pembuktian terhadap ada tidaknya kesalahan dalam gugatan ganti rugi tersebut merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha (pasal 28 UUPK). Dengan demikian, tanggung jawab yang dianut dalam UUPK adalah tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian pada produsen (beban pembuktian terbalik). Berdasarkan pasal 27 UUPK pelaku usaha dapat dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen.

Selanjutnya dalam pasal 19 ayat (2) UUPK hanya ditentukan macam-macam ganti rugi sedangkan besarnya ganti rugi tidak disebutkan jumlah nominalnya, hanya dikatakan bahwa: "ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Untuk besarnya ganti rugi merujuk pada UU Pangan pasal 41 ayat (5) yaitu:

Besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), setinggi-tingginya sebesar Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) untuk setiap orang yang dirugikan kesehatannya atau kematian yang ditimbulkan.

Berkaitan dengan standar kualitas air minum yang diproduksi depot air minum, apabila air minum tersebut mengganggu kesehatan konsumen maka depot tersebut dapat dikenakan sanksi sebagaimana yang tertuang dalam pasal 11 KepMenkes No. 907/ 2002:

Pasal 11:

Setiap pengelola penyedia air minum yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam keputusan ini yang dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat dan merugikan kepentingan umum dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana berdasarkan peraturan yang berlaku.

Sedangkan apabila air baku tidak memenuhi standar kualitas yang telah ditetapkan maka dapat dikenakan sanksi sebagaimana tertuang dalam pasal 10 PerMenKes No. 416/2002 bahwa:

Barang siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri ini yang dapat mengakibatkan bahaya bagi kesehatan dan merugikan bagi kepentingan umum, maka dapat dikenakan tindakan administratif dan atau tindakan pidana atau tindakan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sanksi pidana maupun administratif dalam KepMenKes dan PerMenKes tersebut

diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pasal 62

UUPK diatur sanksi pidana bagi yang melanggar standar mutu air minum .

Pasal 62 ayat (1) dan ayat (3) UUPK:

(1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10, pasal 13 ayat (2), pasal 15, pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dan pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).

(3) Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

Dalam hal sanksi administrasi menurut pasal 60 UUPK, Badan penyelesaian

Sengketa Konsumen (untuk selanjutnya disebut dengan BPSK) diberi kewenangan untuk

menjatuhkan sanksi administrasi bagi pelaku usaha depot air minum yang melakukan

pelanggaran yang menimbulkan kerugian pada konsumen.

Pasal 60:

(1) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), pasal 20, pasal 25, dan pasal 26.

(2) Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

(3) Tata cara penetapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Bila melihat ketentuan pasal tersebut maka penetapan ganti rugi merupakan satu-satunya

sanksi administrasi yang dimiliki oleh BPSK. Sedangkan jenis sanksi administrasi lain

tidak tercakup dalam sanksi pidana tambahan sebagaimana tercantum dalam pasal 63

UUPK bahwa:

Terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:

- a. perampasan barang-barang tertentu;
- b. pengumuman keputusan hakim;
- c. pembayaran ganti rugi;

- d. perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
- f. pencabutan izin usaha.

Selanjutnya di dalam pasal 52 huruf (m) UUPK dikatakan bahwa tugas dan wewenang BPSK meliputi menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini, maka sanksi administratif yang dijatuhkan BPSK meliputi semua jenis sanksi administratif. Untuk itu BPSK dapat merujuk kepada ketentuan jenis-jenis sanksi administratif dalam UU Pangan pasal 54 bahwa:

- (1) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, sebagaimana dimaksud dalam pasal 53, pemerintah berwenang mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan Undang-undang ini.
- (2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berupa:
 - a. peringatan secara tertulis;
 - b. larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran apabila terdapat risiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia;
 - c. pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
 - d. penghentian produksi untuk sementara waktu;
 - e. pengenaan denda paling tinggi Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan atau
 - f. pencabutan izin produksi atau izin usaha.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah

Dengan demikian kewenangan menjatuhkan sanksi administratif oleh BPSK menimbulkan multi interpretasi. Terlepas dari interpretasi mana yang akan digunakan dalam praktik, tidak menghilangkan kewenangan BPSK dalam menjatuhkan sanksi administratif tanpa pembayaran ganti rugi.

Dasar Tuntutan Ganti Kerugian

Di Amerika Serikat, untuk pertama kalinya konsumen hanya dapat diberikan perlindungan hukum jika terdapat hubungan kontraktual dengan penjual, karena berlaku *no privity no liability*, yang berarti bahwa pihak ketiga tidak memiliki dasar untuk

gugat apabila mengalami kerugian akibat penggunaan produk cacat, karena dasar alasan hanya wanprestasi, dan tidak memungkinkan didasarkan pada alasan perbuatan melanggar hukum.

Asas *caveat emptor, no liability if no privity* atau *no privity no liability*, memang digunakan sebagai perlindungan industri yang masih baru lahir atau masih dalam perubahan. Namun pandangan yang seolah-olah mengorbankan masyarakat dengan membiarkannya memikul segala risiko, segera berubah apabila industri dan perdagangan mulai menguat. Dengan demikian, strategi bisnis *product oriented policy* yang tidak memperhatikan kepentingan dan keselamatan konsumen sehingga berlaku adagium *caveat emptor*, diubah menjadi *customer oriented policy*, yaitu kebijakan dalam pemasaran yang didasarkan pada keyakinan bahwa apa yang dihasilkan oleh produsen harus sesuai dengan kebutuhan, kriteria, dan kepentingan konsumen, sehingga produsen harus berhati-hati dalam memproduksi barang. Dengan demikian berlakulah adagium *caveat venditor*. Perubahan strategi bisnis yang demikian, mengubah posisi konsumen yang hanya sekedar obyek dalam pemasaran produk dari produsen menjadi subyek yang harus diperhitungkan kepentingannya. Dengan ditinggalkannya asas *no privity no liability*, membawa akibat bahwa siapapun yang menjadi korban produk cacat berhak penuh mengajukan gugatan, termasuk *bystander*. Demikian pula kerugian yang pada mulanya dapat diganti hanya kerugian fisik, kemudian diperluas sehingga juga meliputi kerugian harta benda, bahkan keuntungan yang tidak diperoleh.

Dengan adanya UUPK, kecenderungan *caveat emptor* dapat diarahkan ke arah sebaliknya menuju kepada *caveat venditor*, dimana pelaku usaha depot air minumlah yang harus berhati-hati.

Mekanisme Bertanggung Gugat Melalui *Class Action*

Dalam hukum acara perdata menurut HIR/Rbg dikenal asas, tiada gugatan tanpa kepentingan hukum yang artinya hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja, dan orang-orang yang haknya dilanggar oleh orang lain yang dapat mengajukan gugatan, bila tidak ada kepentingan hukum tidak dapat mengajukan ke pengadilan. Mekanisme gugatan perdata berdasarkan hukum acara perdata yang diatur dalam HIR/Rbg, setiap orang yang dirugikan harus mengajukan gugatan sendiri-sendiri ke pengadilan, apabila mereka ingin diwakili harus membuat surat kuasa khusus kepada penasehat hukum, penasehat hukum inilah yang akan mewakili dalam proses persidangan di pengadilan.

Mekanisme yang diajukan oleh sekelompok orang tidak diatur dalam HIR/Rbg. Jika seseorang mempunyai kepentingan hukum meliputi jumlah yang sangat banyak, masing-masing harus mengajukan gugatan sendiri-sendiri, dengan cara ini tentunya tidak praktis dan bertentangan dengan asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan.

UUPK mengakomodasikan gugatan *class action* sebagaimana termuat dalam pasal 1 ayat (1) huruf b UUPK yang mengatakan bahwa Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Selanjutnya penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau *class action*. Gugatan kelompok atau *class action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu syaratnya adalah bukti transaksi.

Istilah *class action* berasal dari bahasa Inggris yang dalam UUPK diterjemahkan sebagai gugatan kelompok. Sedangkan di dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1/2002 tentang Peraturan Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (selanjutnya disebut PERMARI No. 1/2002) digunakan istilah gugatan perwakilan kelompok. Menurut pasal 1 PERMARI No. 1/2002 dimaksud gugatan perwakilan kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dimana mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri

seka sendiri sekaligus mewakili kelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud. Dalam bidang hukum yang menyangkut kepentingan publik, class action memiliki kedudukan yang penting, dalam arti memberikan akses yang lebih besar bagi masyarakat, terutama yang kurang mampu baik secara ekonomis maupun struktural, untuk menuntut apa yang menjadi hak-hak mereka yang bersifat publik, misalnya hak atas kesehatan.

Apabila para pihak ingin mengajukan gugatan secara class action terlebih dahulu harus dipenuhi beberapa tata cara dan persyaratan sebagaimana diatur dalam Bab II pasal 2 sampai dengan 6 PERMARI No. 1/2002. Adapun persyaratan untuk mengajukan gugatan tersebut menurut pasal 2 adalah sebagai berikut:

Gugatan dapat diajukan dengan mempergunakan tata cara gugatan perwakilan kelompok apabila:

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan;
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Kaitan dengan huruf a yaitu dipersyaratkan adanya sejumlah besar orang adalah demi kepraktisan. Apabila gugatan diajukan secara individual akan menjadi tidak praktis.

Persyaratan dalam huruf b, pertimbangannya adalah untuk memudahkan dalam pemeriksaan. Apabila permasalahan tidak sama akan memerlukan pemeriksaan yang lebih banyak, karena masing-masing harus diperiksa semuanya. Persyaratan tersebut juga menimbulkan keadilan, karena apabila ada kepentingan diantara para anggota berbeda dan akibat pada tuntutan menjadi berbeda, maka bagi sebagian anggota yang merasa mempunyai tuntutan lain dari yang dituntut wakil kelompok, menjadi tidak terlindungi

entingannya. Persyaratan huruf C bahwa wakil kelompok harus mampu menyuarakan kepentingan kelompoknya, apa yang dituntut oleh wakil kelompok harus benar-benar merupakan kepentingan kelompok bukan kepentingan pribadi.

Dalam rangka mewujudkan peradilan yang sederhana maka prinsip pengajuan gugatan secara *class action* sebagaimana tertuang dalam pasal 4 PERMARI No. 1/2002 mengharuskan wakil yang maju ke pengadilan untuk memperoleh kuasa terlebih dahulu dari kelompok yang diwakilinya. Dalam mengajukan gugatan wakil kelompok harus memenuhi persyaratan-persyaratan formal surat gugatan sebagaimana diatur dalam hukum acara perdata yang berlaku dan surat gugatan tersebut juga harus memuat hal-hal tertentu sebagaimana diatur dalam pasal 3 Perma No. 1/2002. Gugatan perwakilan kelompok apabila dituangkan dalam suatu penetapan pengadilan (pasal 5 ayat 3 Perma No. 1/2002), apabila sudah dinyatakan sah oleh hakim maka hakim memerintahkan penggugat mengajukan usul model pemberitahuan untuk memperoleh persetujuan hakim (pasal 5 ayat 4 Perma No. 1/2002). Adapun yang dimaksud pemberitahuan menurut pasal 1 huruf e Perma No. 1/2002 adalah pemberitahuan yang dilakukan oleh Panitera atas perintah hakim kepada anggota kelompok yang didefinisikan dalam surat gugatan. Dengan adanya pemberitahuan tersebut, seluruh anggota kelompok diharapkan menjadi tahu bahwa ada gugatan yang diajukan oleh seseorang yang sekaligus mengatasnamakan kepentingan mereka.

Apabila ada sejumlah konsumen air minum yang dirugikan oleh pelaku usaha botol air minum maka dapat mengajukan gugatan melalui mekanisme *class action*. Mekanisme tersebut memberikan keuntungan bagi konsumen karena sangat efisien untuk mengajukan gugatan yang melibatkan banyak konsumen, asalkan memenuhi persyaratan mekanisme *class action* sebagaimana diatur dalam PERMARI No. 1/2002.

BAB IV

PENUTUP

Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan dalam Bab I, II dan III dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Pengaturan standar air minum hasil produksi depot air minum berkaitan erat dengan keamanan dan kualitas. UUPK tidak mengatur hal tersebut, sehingga untuk pengaturannya harus merujuk pada UU Pangan dan Kepmenkes No. 907/2002. UU Pangan sendiri memiliki kelemahan yaitu belum ada Peraturan pemerintah yang mengatur tentang keamanan dan kualitas air minum. Sedangkan Kepmenkes No. 907/2002 kurang jelas dalam mengatur kualitas air minum yang diproduksi depot air minum. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengaturan standar air minum kurang memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.

Sistem tanggung gugat pelaku usaha depot air minum yang dianut dalam UUPK adalah tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik bahwa pembuktian tentang adanya kesalahan pelaku usaha yang menyebabkan kerugian pada konsumen dibebankan kepada pelaku usaha depot air minum. Penerapan sistem tersebut merupakan suatu langkah maju sesuai dengan asas dan tujuan perlindungan konsumen. Dalam hal gugatan *class action* juga telah diakui dalam UUPK dan ketentuan yang mengatur mekanismenya telah diatur dalam PERMA No. 1/2002. Adanya pengaturan tersebut akan memudahkan bagi konsumen untuk mengajukan gugatan dan bagi hakim tidak akan direpotkan memeriksa gugatan satu persatu terhadap substansi gugatan yang sama.

2. **Saran**

- a. Bagi pemerintah segera mengeluarkan dan menetapkan peraturan untuk industri depot air minum. Adanya peraturan tersebut akan memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.
- b. Tanggung gugat pelaku usaha supaya ditegakkan sesuai dengan UUPK. Begitu pula dalam hal gugatan class action.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Badruzaman, Mariam Daruz, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku*, BPHN, Binacipta, Jakarta, 1980.

..... *Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) S. 1847-23*. Subekti (terjemahan)..

Depkes dan WHO, *Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum*, 2003.

Depkes, *Pedoman Penerapan Cara Produksi Makanan Yang Baik*, 1996.

Depkes, *Pedoman Penerapan Cara Distribusi Makanan Yang Baik*, 1996.

Direktorat *Surveilans dan Penyuluhan Keamanan Pangan Deputi Bidang pengawasan Keamanan Pangan Dan Bahan berbahaya Badan POM. Sistem Jaminan Mutu Pangan*. 2003

Kendall, Vivienne, *EC Consumer Law*. John Wiley And Sons, USA, 1990.

Painter, AA, *Food Law*, Butterworths, London. 1992.

Satrio, J, *Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, 1999.

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000.

Shofie, Yusuf, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1981.

Sudaryatmo, *Hukum Dan Advokasi Konsumen*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Sundari, E, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Jakarta 2001

Sumarwan, Ujang, *Masalah Keamanan Pangan Dalam Pola Konsumsi Masyarakat Di Indonesia dalam Percakapan Tentang Perlindungan Konsumen Dan Kurikulum Fakultas Hukum*. YLKI-USAID, Jakarta, 1998.

Jurnal:

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Yuridika Volume 16 No. 2 Maret 2001, Jurnal Fakultas Hukum Unair, Surabaya.

Shofie, Yusuf, *Product Liability Dalam Institusi Hukum Ekonomi: Suatu Kajian Ius Constituendum*, Hukum Dan Pembangunan Tahun XXIX No. 3 September 1999, Jurnal Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Simamora, Yohanes Sogar, *Iklan Dan Upaya Perlindungan Hukum Bagi Konsumen*, Yuridika No. 4 Tahun XI Juli – Agustus 1996, Jurnal Fakultas Hukum Unair, Surabaya.

Tesis:

Handajani, Sri, *Tanggung Gugat Produsen Bahan Makanan Dalam Perlindungan Konsumen Di Indonesia (Suatu Studi Perbandingan Sistem Hukum)*, Tesis, Unair, 1994.

Makalah:

Sunarto, *Peran Departemen Kesehatan Dalam Membina Sarana Produksi Dan Distribusi Makanan Menuju Dihilkannya Makanan Yang Aman Dan Bermutu*, Makalah Seminar Nasional Tentang Produksi Dan Distribusi Makanan Yang Baik, 1997.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Keputusan Menteri Kesehatan No. 23/Menkes/SK/ I/1978 Tentang Pedoman Cara Produksi Yang Baik Untuk Makanan.

Keputusan Menteri Kesehatan No. 907/Menkes/SK/VII/2002 Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum

Peraturan Menteri Kesehatan No. 329/Menkes/Per/XII/1976 Tentang Produksi dan Peredaran Makanan

Peraturan Menteri Kesehatan No. 416/Menkes/Per/IX/1990 Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air

Surat Kabar

Senior, No. 206 tanggal 20-26 Juni 2003, *Sumber Buku Tercemar, Teliti Memilih Air Isi Ulang.*

Surabaya news, 8 Juni 2003, *Bahaya Cemar Air Minum.*