

**ASPEK YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN
TERHADAP KEAMANAN AIR MINUM ISI ULANG
DI KABUPATEN NAGEKEO, NUSA TENGGARA TIMUR, INDONESIA**

Arni Kurniawaty¹, Lukman Hakim², Nalom Kurniawan³

**arnikurniawatyakas1612@gmail.com¹, l_hakim@widyagama.ac.id²,
nalom.mkri@gmail.com³**

UNIVERSITAS WIDYA GAMA MALANG, JAWA TIMUR, INDONESIA^{1,2,3}

ABSTRAK

Air minum isi ulang menjadi pilihan yang ekonomis dan praktis bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari meskipun berisiko bagi kesehatan. Ini menjadi isu penting yang mendasari penelitian tentang bentuk perlindungan hukum bagi konsumen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen No 8 Tahun 1999. Implementasinya melalui regulasi turunan Permenkes No 2 Tahun 2023 sebagai aturan pelaksanaan teknis dari Peraturan Pemerintah No 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan tidak efektif. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan mengombinasikan studi dokumen dan data lapangan melalui wawancara dan observasi pada Dinas Kesehatan, Dinas Lingkungan Hidup, serta pelaku usaha depot air minum isi ulang (DAMIU). Hasil penelitian menunjukkan belum ada regulasi lokal yang secara teknis mengatur tata kelola air minum isi ulang sehingga sistem pengawasan terhadap pelaku usaha DAMIU tidak optimal. Banyak DAMIU belum memiliki Sertifikat Laik Higiene dan Sanitasi (SLHS), ada temuan bakteri E-coli dalam sampel air dan peredaran air minum kemasan tanpa label di pasaran. Keterbatasan sarana, lemahnya pengawasan, serta kurangnya kapasitas sumber daya manusia turut mempengaruhi inefektifitas kebijakan. Dari perspektif teori perlindungan hukum, teori keadilan, dan teori tanggung jawab, kondisi ini mencerminkan belum optimalnya mekanisme sistem pengawasan eksternal Dinas Kesehatan dan pengawasan internal pelaku usaha DAMIU untuk menjaga kualitas air minum isi ulang. Penelitian ini merekomendasikan penyusunan Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati khusus tata kelola air minum isi ulang serta penguatan mekanisme pengawasan lintas sektor. Pengaturan teknis yang lebih jelas diharapkan mampu meningkatkan kepastian hukum, memperbaiki kualitas pengelolaan air minum isi ulang, dan melindungi masyarakat dari risiko penyakit.

Kata kunci: Aspek Yuridis, Perlindungan Konsumen, Keamanan Air Minum Isi Ulang

PENDAHULUAN

Ketersediaan air bersih sangat vital bagi kehidupan manusia. Para pelaku usaha berlomba menyediakan air minum baik dalam bentuk kemasan maupun dalam bentuk isi ulang. Masyarakat di Indonesia cenderung lebih memilih air minum isi ulang karena

harganya lebih terjangkau dan praktis¹. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) 2023, sebanyak 40,64% rumah tangga di Indonesia menjadikan air isi ulang sebagai sumber utama air minum². Data laporan Kementerian Perindustrian menyebutkan hingga kuartal pertama 2024³, terdapat 78.378 depot air minum isi ulang yang tersebar di seluruh wilayah di Indonesia. Namun dari jumlah tersebut, baru 53,261 yang memenuhi standar regulasi dan baru 1.755 yang memiliki Sertifikat Layak Higienis dan Sanitasi (SLHS).

Banyak konsumen meyakini bahwa air yang diproses melalui sistem filterisasi depot (seperti UV atau reverse osmosis) sudah bersih dan aman untuk langsung dikonsumsi. Namun surveilans Kementerian Kesehatan, hampir 80% akses air minum di Indonesia belum layak untuk dikonsumsi dan lebih dari 40% air minum isi ulang positif mengandung bakteri E-coli⁴. Hasil pemeriksaan laboratorium berkala dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap sampel air dari berbagai DAMIU di Indonesia terdapat banyak yang tidak sesuai standar persyaratan 0 E-coli per 100 ml sampel air. Survei ini dilakukan di 334 kabupaten/kota melalui 4.524 puskesmas di seluruh Indonesia, melibatkan tenaga sanitarian untuk mengumpulkan data dari penyedia air minum hingga rumah tangga. Hasilnya menunjukkan masih banyak sumber air minum yang mengandung bakteri E-coli terutama dari air isi ulang⁵.

Permasalahan keamanan produk air minum isi ulang juga ditemukan di Kabupaten Nagekeo. Hasil pemeriksaan sampel air oleh Dinas Kesehatan bersama Puskesmas Kota dan BPOM di beberapa DAMIU di wilayah kecamatan Aesesa pada 2015 dan 2016 menunjukkan 40-60% mengandung bakteri E-coli⁶. Pihak Dinas Kesehatan mengakui faktor penyebabnya adalah sistem pengawasan dan pembinaan terhadap pelaku usaha DAMIU belum optimal.

Minimnya sarana dan prasarana menyebabkan kegiatan pengawasan eksternal terhadap kualitas air minum isi ulang tidak efektif, dan Dinas Kesehatan tidak bisa rutin

¹ Nursid Sumaatmadja, "Manusia Dalam Konteks Sosial Budaya Dan Lingkungan Hidup" (Bandung: Alfabet, 2018), hlm. 14.

²<https://www.bps.go.id/id/statisticstable/3/YzBaMlduSIFVbTVrUnpWeU9YRTJka0pVTTFkU1FUMDkjMw==/distribusi-persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi-dan-sumber-air-minum--2020.html?year=2023>

³https://mediaindonesia.com/ekonomi/717836/bisnis-depot-air-minum-isi-ulang-tumbuh-perhatikan-aturannya#goog_rewarded

⁴ Surveilans Kemenkes tentang Kualitas Air Minum Rumah Tangga (SKMRT), 2023

⁵ Surveilans Kemenkes tentang Kualitas Air Minum Rumah Tangga (SKMRT), 2023

⁶ Distribusi hasil pemeriksaan lab sampel air oleh BPOM di Kab. Nagekeo dari 10 depot ditemukan 4 depot terkontaminasi E-coli (40%) pada 2015 dan meningkat 6 depot (60%) pada 2016.

mengontrol pelaku usaha atau penjamah di depot air minum apakah telah melakukan pengawasan internal rutin untuk menjaga kualitas air minum dalam proses pengolahannya.

Saat ini terdapat 31 DAMIU yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten Nagekeo. Dinas Kesehatan telah melakukan pengawasan terhadap 28 DAMIU yang sudah terdaftar namun belum memiliki lisensi SLHS, sementara 3 DAMIU belum mendaftar ke Puskesmas dan satu lagi masih dalam proses perijinan. Untuk pengawasan DAMIU yang sudah bersertifikasi, Dinas Kesehatan belum bisa menjalankan fungsi pengawasan eksternal sesuai ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No 2 Tahun 2023 karena keterbatasan sarana dan prasarana. Mekanisme pengawasan hanya sebatas *screening* dan Inspeksi Kesehatan Lingkungan (IKL) yaitu pengambilan sampel air hanya pada outletnya saja karena ketiadaan anggaran untuk pengadaan sanitarian kit dan pemeriksaan laboratorium.

Kekosongan regulasi lokal seperti Peraturan Daerah (perda) atau Peraturan Bupati (perbup) khusus mengatur tentang tata kelola air minum isi ulang menyulitkan Dinas Kesehatan untuk melakukan pengawasan secara komprehensif, termasuk pemberian sanksi dan ganti rugi jika ada pelaku usaha yang merugikan konsumen. Rendahnya pengetahuan pelaku usaha tentang regulasi terkait pengelolaan air minum isi ulang dan kurangnya kesadaran pembeli tentang hak-haknya sebagai konsumen yang dilanggar pelaku usaha tidak bisa terpenuhi karena tidak tahu cara melakukan pengaduan. Ini mendasari penelitian dengan judul “Aspek Yuridis Perlindungan Konsumen terhadap Keamanan Air Minum Isi Ulang di Kabupaten Nagekeo”.

Perumusan masalah yang diajukan adalah sebagai berikut; Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap keamanan air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo berdasarkan UUPK dan regulasi kesehatan terkait? Bagaimana pelaksanaan pengawasan dan implementasi perlindungan konsumen oleh Pemerintah Daerah dan instansi teknis? Apa hambatan dan faktor penghambat dalam implementasi perlindungan konsumen air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo?

Tujuan dan kegunaan dari penelitian ini untuk menyediakan kerangka hukum perlindungan konsumen terhadap keamanan air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo. Secara lebih spesifik, tujuannya antara lain:

1. Menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi konsumen air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo berdasarkan UUPK No. 8 tahun 1999 dan regulasi kesehatan.

2. Menguraikan pelaksanaan pengawasan dan implementasi perlindungan konsumen oleh Pemerintah Daerah dan instansi teknis seperti Dinas Kesehatan.
3. Mengidentifikasi kendala dalam implementasi perlindungan hukum bagi konsumen air minum isi ulang oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Nagekeo.

Kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini yang bersifat teoritis dan praktis.

Teoritis: Penelitian ini dapat berguna untuk mengembangkan ilmu hukum yang berkaitan dengan kebijakan perlindungan konsumen dan keamanan produk air minum isi ulang oleh pemerintah daerah.

Praktis: a) Perlindungan kesehatan bagi masyarakat dengan mengkaji peraturan yang ada, penelitian ini bisa mengidentifikasi kekurangan dalam regulasi yang berpotensi membahayakan kesehatan. Hasilnya dapat digunakan untuk mendorong perbaikan kebijakan yang lebih efektif dalam mencegah dampak bagi kesehatan masyarakat yang mengonsumsi produk air minum isi ulang. b) memberikan manfaat praktis bagi pemerintah dalam peningkatan efektivitas kebijakan dengan mengidentifikasi kelemahan atau ketidakefisienan dalam regulasi yang ada, menyusun, mengembangkan regulasi atau merevisi kebijakan agar lebih efektif dalam mengatasi permasalahan keamanan air minum isi ulang dan perlindungan terhadap konsumen sebagai pengguna air minum isi ulang.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan adalah yuridis empiris dengan menggabungkan analisis hukum normatif dengan pengamatan empiris terhadap praktik dan realitas di lapangan. Melalui metode ini peneliti bisa mengeksplorasi secara lebih mendalam tentang praktik hukum yang terjadi di lapangan.⁷ Peneliti akan mengkaji bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap keamanan air minum isi ulang sesuai ketentuan UUPK dan regulasi kesehatan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo berdasarkan UUPK dan regulasi kesehatan

1.1. Pelaksanaan hak-hak konsumen dan kewajiban pelaku usaha terhadap keamanan air minum isi ulang

⁷ Sidi Ahyar Wiraguna. "Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia", Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum. Vol.3, No.3, November 2024

Pelaksanaan hak-hak konsumen berkaitan dengan konsumsi air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo belum sepenuhnya terlaksana sesuai aturan UUPK. Hasil observasi di beberapa DAMIU di kecamatan Aesesa, ditemukan petugas pengisi air tidak memberikan informasi kepada pembeli tentang higienitas air dan sanitasi peralatan, tanda daftar yang masih berlaku, dan hasil pemeriksaan lab tentang kualitas air yang seharusnya dipajang bersama dokumen SLHS. Alasannya, dokumen berkaitan dengan perizinan disimpan pemilik DAMIU. Ini melanggar ketentuan pasal 4 huruf (c) dan pasal 7 huruf (b) UUPK bahwa konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Seharusnya pelaku dengan konsumen saling membutuhkan sebagaimana diatur dalam UUPK sehingga tercipta perekonomian yang sehat⁸.

Temuan bakteri *E-coli* seperti yang dilaporkan Dinas Kesehatan menunjukkan pelanggaran Pasal 4 huruf (a) tentang hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa karena ini merupakan hak konsumen paling fundamental yang menuntut pelaku usaha depot air minum isi ulang untuk memastikan air yang dijual aman bagi kesehatan konsumen⁹.

Implikasi dan sanksi yang akan dihadapi pelaku usaha DAMIU atas pelanggaran hak konsumen seperti tertuang dalam Pasal 4 tersebut bisa ringan atau berat tergantung tingkat kerugian yang dialami konsumen. Dinas Kesehatan atau instansi terkait yang memiliki kewenangan bisa menerapkan sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis, denda, hingga penutupan usaha sementara atau permanen. Namun sejauh ini, belum ada laporan yang sangat membahayakan konsumen seperti sakit diare, muntah-muntah, atau dalam kondisi sakit yang kritis sehingga Dinas Kesehatan hanya memberikan teguran lisan. Meskipun demikian, pelanggaran semacam itu bisa merusak reputasi dan kepercayaan konsumen terhadap pelaku usaha DAMIU.

Untuk menghindari ancaman sanksi maka pihak pelaku usaha DAMIU harus memastikan keamanan air minum yang diproduksi dengan mematuhi standar kesehatan yang ditetapkan dan melakukan pengujian kualitas air secara berkala. Selama ini, uji lab untuk kualitas air biasanya dilakukan petugas sanitarian dari Puskesmas dan Dinas

⁸ Pratiwi, W. (2024). *Negara Hukum, Pemenuhan Perlindungan Konsumen Dan Ham (Telaah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)*. JPeHI (Jurnal Penelitian Hukum Indonesia), 1(02).

⁹ Imelda Barus, 2016, Vol.X, No.02, "Penerapan Etika Bisnis Terhadap Kelayakan dan Keamanan Air Minum Isi Ulang di Kabupaten Bogor", Fakultas Ekonomi Universitas Tama Jagakarsa.

Kesehatan, namun sekarang sifatnya hanya memfasilitasi pelaku usaha DAMIU untuk melakukan uji lab sendiri. Hal ini menjadi dilema bagi pelaku usaha karena di satu sisi harus rutin untuk menguji kualitas air demi menjaga kepercayaan konsumen dan terhindar dari sanksi namun disisi lain pelaku usaha, apalagi yang baru beroperasi membutuhkan biaya tambahan untuk membawa sampel air ke lab di kabupaten lain.

Dalam kasus lain, ada beberapa DAMIU yang beroperasi tanpa memiliki SLHS dari Dinas Kesehatan. Sementara 4 dari 31 DAMIU belum teregistrasi di Puskesmas Kota karena belum memiliki SLHS. Ketiadaan izin ini menunjukkan bahwa kondisi dan jaminan keamanan produk tidak terverifikasi oleh pihak berwenang sehingga melanggar hak konsumen untuk mendapatkan produk yang terjamin keamanannya seperti yang diamanatkan dalam Pasal 4 huruf (b) UUPK.

Tanpa adanya SLHS, risikonya kualitas air yang diproduksi terkontaminasi kuman atau bakteri dan penyakit bawaan air. Ini menjadi perhatian serius bagi Dinas Kesehatan untuk segera mengambil langkah tegas dengan melakukan pembinaan dan pengawasan yang lebih intensif terhadap DAMIU. Memberikan sosialisasi dan pendampingan bagi pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan SLHS. Serta menindak tegas DAMIU yang terbukti melanggar dan membahayakan kesehatan masyarakat, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Bagi pelaku usaha DAMIU segera mengurus SLHS ke Dinas Kesehatan dengan memenuhi semua persyaratan higiene dan sanitasi yang ditetapkan dan memastikan kualitas air dan kebersihan fasilitas secara berkala. Untuk konsumen, ini menjadi pelajaran untuk memilih DAMIU yang secara jelas menampilkan SLHS yang masih berlaku di lokasi usaha mereka. Bisa juga melaporkan DAMIU yang dicurigai tidak memenuhi standar kesehatan atau tidak memiliki izin yang relevan kepada Dinas Kesehatan atau Puskesmas.

Selain masalah perizinan dan sertifikat laik higienis dan sanitasi, peneliti juga menemukan kasus lain tentang penjualan air minum isi ulang tanpa label Standar Nasional Indonesia (SNI) dan standar kelayakan dari Dinas Kesehatan di beberapa kios di wilayah Desa Aeramo, kecamatan Aesesa dengan kisaran harga di atas standar penjualan di DAMIU. Berdasarkan informasi yang diberikan, penjualan air minum isi ulang tanpa label SNI, standar kelayakan Dinas Kesehatan, dan izin resmi merupakan pelanggaran serius terhadap UUPK Pasal 7 karena memperjualbelikan barang tidak sesuai standar dan tanpa izin. Itu juga melanggar ketentuan Pasal 8 tentang larangan

memproduksi atau memperdagangkan barang/jasa tidak sesuai standar. Sesuai ketentuan Pasal 19, pihak penjual bisa dipidanakan karena menjual produk tanpa izin resmi.

Bagi konsumen yang merasa dirugikan dengan produk air tanpa izin itu, bisa melaporkan ke pihak yang berwenang atau Lembaga terkait. Laporan ditujukan kepada Dinas Kesehatan berkenaan dengan ketidaklayakan higienis dan sanitasi produk air minum isi ulang. Dinas Kesehatan memiliki wewenang untuk melakukan inspeksi dan investigasi. Bisa juga dilaporkan kepada BPOM yang berwenang mengawasi peredaran produk pangan dan minuman, termasuk memastikan produk memenuhi standar mutu dan keamanan yang berlaku [1]. Laporan dapat disampaikan melalui website resmi BPOM. Terkait produknya bisa dilaporkan ke Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) atas pelanggaran terkait penjualan produk yang tidak memenuhi standar SNI, karena SNI untuk air minum dalam kemasan bersifat wajib.

Tindakan pelaporan atas pelanggaran jual-beli barang tanpa izin resmi seringkali tidak memberi efek jera bagi pelaku. Insittusi yang berwenang dalam hal ini Dinas Kesehatan harus mengambil langkah persuasif dengan cara memberikan edukasi dalam bentuk himbauan kepada konsumen. Mengingat adanya disparitas harga dan risiko kesehatan, penting untuk mengedukasi masyarakat tentang pentingnya membeli air minum dari sumber yang terjamin kebersihan dan legalitasnya. Konsumen harus didorong untuk memeriksa label SNI, izin edar Dinas Kesehatan, dan memastikan kondisi higienis air sebelum membeli.

Langkah-langkah ini penting untuk melindungi kesehatan masyarakat dan menegakkan hukum perlindungan konsumen.

1.2. Penerapan kesehatan lingkungan terhadap keamanan air minum isi ulang menurut PP No 66 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah (PP) No 66 Tahun 2014 memberikan landasan hukum yang kuat untuk menjamin keamanan produk air minum, termasuk air minum isi ulang, melalui pengaturan yang komprehensif terhadap hygiene dan sanitasi lingkungan serta pengawasan kualitas air. Berdasarkan laporan petugas Kesehatan Lingkungan (Kesling) Dinas Kesehatan Kabupaten Nagekeo tahun 2023, terdapat dua atau tiga DAMIU di Kecamatan Aesesa Selatan menjual air minum berkualitas buruk sehingga harus ditutup usahanya. Temuan ini sebagai salah satu akibat dari pengujian kualitas air minum tidak rutin yang seharusnya dilakukan 3 bulan sekali untuk pemeriksaan mikrobiologi.

Kejadian ini menyoroti pentingnya penjaminan keamanan produk air minum melalui pengaturan yang komprehensif terhadap higiene dan sanitasi lingkungan tempat pengolahan air. Pengawasan kualitas air yang ketat dan berkala sesuai standar kesehatan yang ditetapkan. Masyarakat umum khususnya pengguna air minum isi ulang harus memprioritaskan konsumsi air minum yang telah terjamin keamanannya¹⁰.

Selain masalah kualitas air, hasil inspeksi dari Dinas Kesehatan menunjukkan kondisi tempat pengolahan dan pengisian air minum tidak higienis, misalnya berada di ruang terbuka dekat sumber polusi seperti jalan raya, sehingga debu atau kuman masuk ke peralatan. Peralatan filtrasi/penyaringan air yang tidak pernah dibersihkan atau diganti secara berkala, menyebabkan aliran air tersumbat atau tidak lancar.

Kondisi ini menimbulkan risiko kesehatan serius, termasuk penyakit yang ditularkan melalui air seperti diare, kolera, dan tifus. Untuk menjamin keamanan air minum, tempat produksi air minum harus berada di lokasi tertutup dan higienis, jauh dari sumber polusi eksternal. Pelaku usaha DAMIU wajib membersihkan dan mengganti filter serta peralatan lainnya secara teratur sesuai standar operasional yang berlaku. Selain itu, Dinas Kesehatan perlu meningkatkan pengawasan dan penyuluhan kepada pelaku usaha untuk memastikan kepatuhan terhadap standar kesehatan lingkungan yang ditetapkan. Masyarakat diimbau untuk lebih selektif dalam memilih tempat pengisian air minum. Dalam praktiknya agak sulit karena pelaku usaha akan cenderung lebih memilih tempat usaha di areal terbuka seperti di pinggir jalan karena lebih mudah aksesnya.

1.3. Pelaksanaan perlindungan kesehatan bagi konsumen air minum isi ulang menurut Permenkes No 2 Tahun 2023

Permenkes No 2 Tahun 2023 sebagai peraturan teknis pelaksana dari PP No 66 Tahun 2014 dibuat dengan tujuan untuk menyederhanakan regulasi dan memperbaharui standar agar lebih praktis dan relevan dengan tantangan terkini. Permenkes ini menetapkan standar lebih rinci dan ketat untuk menjamin keamanan produk air minum isi ulang melalui peningkatan aspek kesehatan lingkungan.

¹⁰ Ayu Puspitasari, *Studi Kualitas Bakteriologis Depot Air Minum Isi Ulang di Wilayah Kerja Puskesmas Tamangapa Kota Makassar*, *Window of Public Health Journal*, Vol. 1 No. 1 (Juni, 2020) : 16-21

Regulasi ini bisa dikenakan pada pelaku usaha DAMIU yang terbukti melanggar ketentuan sanitasi lingkungan terkait kebersihan lokasi, peralatan (filter, tendon, gallon, dll) dan kebersihan diri serta kebiasaan mencuci tangan. Meskipun dari segi kualitas air memenuhi syarat fisik, temuan adanya bakteri E-coli mengindikasikan adanya pelanggaran, khususnya pada poin sanitasi peralatan dan kebersihan petugas.

Kurangnya kesadaran pelaku usaha DAMIU mengenai pentingnya sanitasi rutin dan ketiadaan sanksi tegas menjadi penghambat. Demikian juga pemeriksaan yang tidak rutin dari Dinas Kesehatan berdampak pada risiko gangguan kesehatan bagi konsumen akibat air terkontaminasi¹¹. Namun dari sisi konsumen juga mengabaikan pentingnya sanitasi kesehatan. Pengakuan pelaku usaha DAMIU di Danga, Aesesa bahwa persoalan keamanan air minum bukan hanya pada produsen atau penyedia jasa tapi juga pembeli¹².

Seperti yang diungkapkan pemilik Depot Abana Water, ibu Ani¹³, para pembeli atau pelanggan seringkali membawa galon yang tidak bersih dan berlumut sehingga petugasnya harus melakukan pembersihan ulang sebelum mengisi air.

Dalam aturan Permenkes No 2 Tahun 2023 tidak mengatur tentang sanksi bagi konsumen karena membawa galon yang tidak higienis. Namun, regulasi tersebut lebih menekankan pada kewajiban dan sanksi bagi pihak depot air minum isi ulang untuk memastikan standar hygiene dan sanitasi terpenuhi, termasuk kebersihan wadah sebelum pengisian.

Pihak depot wajib melakukan upaya penyehatan dan pengamanan untuk melindungi kesehatan masyarakat dari faktor risiko. Dalam praktiknya, hal ini berarti pihak depot berhak menolak atau mewajibkan konsumen membersihkan galon terlebih dahulu jika galon yang dibawa terlihat kotor, berbau, atau tidak memenuhi syarat kebersihan untuk mencegah kontaminasi air minum yang akan dijual.

Kegiatan ini merupakan bagian dari standar operasional untuk memperoleh dan mempertahankan Sertifikat Laik Higiene Sanitasi (SLHS), yang tanpanya depot dapat dikenai sanksi administratif hingga pencabutan izin usaha. Sementara konsekuensi bagi konsumen, meskipun tidak ada sanksi hukum langsung, pihak depot dapat menolak

¹¹ Ardilla, A., Effendi, D. I., & Sari, D. V. (2025). *Analisis mikrobiologis air minum isi ulang: Identifikasi kontaminasi Coliform dan Escherichia coli di Hagu Barat Laut Kota Lhokseumawe*. Aceh Journal of Health Innovation, 2(1).

¹² Fernanda, Bagus Hoiru, et al. "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penyesatan Identitas Produk (Passing Off) Dalam Hukum Merek." *Jpehi (Jurnal Penelitian Hukum Indonesia)* 6.02 (2025): 262-273.

¹³ Data Primer, Nagekeo, 23 Oktober 2025

mengisi galon yang tidak bersih demi menjaga kualitas produk mereka dan menghindari sanksi dari Dinas Kesehatan.

2. Pelaksanaan pengawasan terhadap keamanan air minum isi ulang

Permenkes Nomor 2 Tahun 2023 telah mengamanatkan Dinas Kesehatan untuk melakukan pengawasan eksternal. Mekanisme pengawasan terhadap depot air minum isi ulang berpusat pada pemantauan kualitas air minum sesuai SBMKL, mencakup uji laboratorium berkala dengan parameter fisik, kimia, dan mikrobiologi, pembinaan terhadap pemilik depot, edukasi hygiene sanitasi, hingga penegakan sanksi jika terjadi pelanggaran untuk mencegah penyakit.

Pengawasan ini terintegrasi dari pusat hingga daerah melibatkan Puskesmas dan Dinas Kesehatan, dengan fokus pada pencegahan, peningkatan kualitas, dan perlindungan kesehatan masyarakat dengan pendekatan lebih komprehensif dan terpadu. Pengawasan ini merupakan bagian dari sistem kesehatan yang lebih luas, yang berfokus pada pencegahan penyakit dan promosi kesehatan, peningkatan kualitas layanan dan hasil kesehatan, dan perlindungan kualitas layanan dan hasil kesehatan serta perlindungan kesehatan masyarakat secara menyeluruh. Pendekatan ini sejalan dengan kerangka kerja pembangunan kesehatan nasional di Indonesia, yang sering kali dikoordinasikan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (Kemkes) dan didukung melalui program-program di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Mekanisme pengawasan yang terpadu dijelaskan Kabid Kesmas Finsensius Susanto SKM¹⁴, bahwa pihaknya telah berkoordinasi dengan Puskesmas Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha depot air minum isi ulang yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten Nagekeo. Sementara itu Kadis Kesehatan drg Reni Wahjuningsih¹⁵ mengatakan, instansinya memiliki tugas penting untuk menjaga produk air minum isi ulang aman untuk dikonsumsi masyarakat melalui program integrasi layanan primer (ILP). Dinas Kesehatan bisa melibatkan Puskesmas, Pusutu, Poskesdes untuk memantau produk air minum yang aman dikonsumsi melalui kegiatan Promosi Kesehatan (Promkes).

Sementara itu Kepala Dinas Lingkungan Hidup¹⁶ mengatakan sistem pengawasan harus lebih ketat dengan melibatkan semua instansi terkait. Keterlibatan multi-sektor ini

¹⁴ Data Primer, Nagekeo, 8 Oktober 2025

¹⁵ Data Primer, Nagekeo, 11 Oktober 2025

¹⁶ Data Primer, Nagekeo, 9 Oktober 2025

penting karena pengawasan air minum isi ulang adalah isu lintas sektor, dimana Dinas Kesehatan mengurus aspek kesehatan, sementara instansi lain seperti Dinas Koperindag fokus pada aspek perlindungan konsumen dan perizinan, sehingga penegakan hukum tidak bisa hanya dibebankan pada satu instansi saja.

Dalam penerapannya seringkali tidak sesuai yang direncanakan. Pelaksanaan pengawasan sering dinilai tidak efektif karena adanya kesenjangan antara standar ideal yang ditetapkan pemerintah dengan kondisi faktual di lapangan. Kesenjangan ini mencakup aspek regulasi, sumber daya manusia, sarana, dan kepatuhan pelaku usaha. Berikut ini adalah matriks yang membandingkan standar pengawasan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan kondisi lapangan yang umumnya ditentukan berdasarkan studi dan laporan penelitian.

Aspek pengawasan	Standar (sesuai regulasi)	Kondisi lapangan yang diperiksa
Frekuensi Pengawasan Eksternal	Pengawasan berkala (minimal 1-2 kali per tahun) oleh Dinas Kesehatan/Puskesmas.	Pengawasan jarang dilakukan, terkadang hanya saat permohonan izin atau perpanjangan, karena keterbatasan petugas dan anggaran.
Frekuensi Pengawasan Internal	Pelaku usaha DAMIU wajib melakukan pengujian kualitas air secara mandiri dan berkala ke laboratorium terakreditasi.	Banyak pelaku usaha tidak melakukan pemeriksaan internal secara rutin, atau hanya mengandalkan perawatan alat tanpa pengujian laboratorium.
Parameter Uji Kualitas Air	Memenuhi standar baku mutu fisik, kimia, dan mikrobiologi sesuai Permenkes No. 2 Tahun 2023.	Uji laboratorium seringkali hanya mencakup parameter dasar (fisik), sementara parameter mikrobiologi yang krusial sering terabaikan atau tidak diuji.
Sarana dan Prasarana Pengawasan	Tersedia laboratorium pengujian yang memadai, sarana transportasi, dan sistem pelaporan yang terkomputerisasi	Keterbatasan fasilitas laboratorium di tingkat daerah, kurangnya kendaraan operasional, dan sistem pencatatan/pelaporan yang belum optimal.

	untuk mendukung pengawasan.	
Kompetensi Pengawas (SDM)	Petugas pengawas (Sanitarian) memahami kebijakan dan standar kualitas air minum secara mendalam.	Kuantitas petugas terbatas dan terkadang kurang pemahaman mendalam mengenai teknologi pengolahan DAMIU modern dan regulasi terbaru.
Lokasi dan Higiene Sanitasi Depot	Lokasi harus memenuhi syarat (misalnya, jauh dari sumber pencemar seperti TPA atau saluran limbah), ruang produksi tertutup, dan peralatan higienis.	Banyak depot berlokasi dekat sumber pencemar (misalnya pinggir jalan raya), ruang produksi terbuka, dan peralatan (seperti filter/UV) tidak dirawat atau diganti secara berkala.
Kepatuhan Pelaku Usaha	Pelaku usaha mengerti dan mematuhi semua persyaratan teknis dan sanitasi.	Tingkat pemahaman pelaku usaha rendah terhadap regulasi, seringkali terkendala alasan ekonomis untuk pemenuhan standar.
Sanksi dan Penegakan Hukum	Adanya sanksi tegas (peringatan lisan, tertulis, hingga penutupan) bagi yang melanggar.	Penerapan sanksi cenderung lemah atau sebatas peringatan lisan, kurangnya penegakan hukum yang konsisten.

Dari gambaran pada tabel diatas memperlihatkan terjadinya pengawasan yang tidak efektif karena berbagai kelemahan dalam implementasi kebijakan, keterbatasan sumber daya, dan kurangnya kesadaran dari pihak pelaku usaha serta konsumen. Akibatnya, masih ditemukan air minum dari depot yang tidak memenuhi standar kualitas kesehatan, yang berpotensi menimbulkan penyakit berbasis air (waterborne diseases).

3. Implementasi kebijakan perlindungan konsumen air isi ulang di Kabupaten Nagekeo

Upaya pemerintah memberi perlindungan hukum kepada masyarakat terkait keamanan air minum isi ulang dilakukan melalui mekanisme pengawasan dan perijinan oleh Dinas Kesehatan dan instansi terkait hingga pemberian sanksi dan penegakan hukum berlandaskan UUPK dan regulasi turunannya yaitu PP No 66 Tahun 2014 dan Permenkes No 2 Tahun 2023.

Mekanisme perlindungan hukum bagi konsumen air minum isi ulang ditinjau dari teori Philipus M. Hadjon terbagi dalam dua jenis yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan represif. Perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui pengawasan dan perijinan oleh Dinas Kesehatan dan perlindungan hukum represif berupa sanksi dan penegakan hukum bisa berkolaborasi dengan Satpol PP.

Ketidakpatuhan pelaku usaha DAMIU dalam menjaga sanitasi lingkungan dan kualitas produk air minum mengindikasikan adanya kelalaian dari tanggung jawab. UUPK sudah menetapkan kerangka hukum tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen. Dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, pelaku usaha bertanggung jawab atas kerugian konsumen seperti adanya temuan bakteri E-coli di DAMIU yang berpotensi membahayakan kesehatan. Prinsip ini memiliki relevansi dengan teori *product liability* (tanggung jawab produk).

Masalah perlindungan konsumen seperti diamanatkan dalam Pasal 3 PP No. 66 Tahun 2014 bahwa pemerintah bertanggung jawab dalam mengatur dan melindungi hak atas kesehatan masyarakat, yang diwujudkan melalui adanya sarana dan fasilitas kesehatan yang layak. Kepatuhan terhadap standar ini menjadi ukuran konkret dari pelaksanaan tanggung jawab pelaku usaha. Termasuk juga mekanisme pembinaan, pengawasan, dan pemberian sanksi administratif menegaskan aspek penegakan hukum dari teori tanggung jawab.

4. Hambatan dan kendala perlindungan konsumen air minum isi ulang

4.1. Hambatan Normatif

Efektivitas perlindungan bagi konsumen terhadap keamanan produk air isi ulang bergantung pada penguatan perangkat regulasi. Sejauh ini aturan tentang tata kelola air minum isi ulang masih mengacu pada peraturan tertinggi seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Kesehatan dan Lingkungan Hidup. Pemerintah Kabupaten Nagekeo belum memiliki peraturan daerah yang secara khusus mengatur tentang air minum isi ulang.

Langkah preventif dan persuasif menjadi pilihan ideal bagi pemerintah dalam menindaklanuti kebijakan pengawasan dan pembinaan terhadap pelaku usaha air minum isi ulang. Urgensi adanya perda atau perbup tentang tata kelola air minum isi ulang harus dipikirkan serius demi memperkuat pelaksanaan pengawasan dan pembinaan serta memudahkan tanggungjawab dan peran pemerintah daerah dalam menangani masalah air minum isi ulang.

Dalam praktiknya selama ini, pengawasan terhadap pelaku usaha tidak efektif karena belum ada perda yang secara khusus mengatur tentang pengolahan air minum isi ulang beserta ketentuan, larangan, hingga sanksi jika ditemukan pelanggaran dari pelaku usaha yang menyebabkan masalah kesehatan di masyarakat serta pelanggaran hukum lainnya. Penerapan sanksi seperti menutup usaha depot air minum jika ditemukan pelanggaran belum bisa dilakukan karena belum ada peraturan seperti peraturan daerah melalui peraturan bupati yang secara khusus mengatur tentang tata kelola depot air minum isi ulang. Menyikapi kendala kekosongan regulasi, Kadis DLH berpendapat bahwa dengan adanya perda atau perbup memudahkan eksekusi kebijakan terutama terkait sanksi dan pelanggaran.

Ketiadaan peraturan daerah (Perda) atau peraturan bupati (Perbup) berimplikasi pada keamanan dan ketidakpastian hukum dalam perlindungan konsumen. Kekosongan hukum di tingkat lokal berakibat pada tidak ada standar yang jelas dan mengikat mengenai operasional depot air minum isi ulang sehingga pelaku usaha tidak memiliki panduan pasti tentang kewajiban mereka, dan konsumen tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menuntut hak mereka jika terjadi masalah.

4.2. Hambatan struktural

Pelaksanaan perlindungan hukum bagi konsumen melalui pengawasan dan pembinaan belum bisa dilakukan secara efektif oleh Dinas Kesehatan dan Puskesmas Kota karena keterbatasan personil di lapangan. Pembagian tugas seharusnya sudah bisa dilakukan namun terhambat masalah pendanaan untuk pemeriksaan sampel air.

Sesuai aturan Kementerian Kesehatan, pemeriksaan sampel air minum harus dilakukan per 3 bulan namun alasan minimnya ketenagaan dan anggaran menghambat efektivitas pengawasan. Dinas Kesehatan melalui sub bidang Kesehatan Masyarakat hanya memiliki kewenangan untuk memeriksa higienis dan sanitasi. Itu pun tidak bisa optimal karena keterbatasan peralatan sanitarian. Dari segi kepastian hukum, pelaku usaha mungkin merasa tidak terawasi dan cenderung mengabaikan standar, sementara konsumen tidak mendapatkan jaminan bahwa hukum ditegakkan secara konsisten untuk melindungi mereka.

4.3. Hambatan Teknis Depot Air Minum Isi Ulang

Pelaku usaha air minum isi ulang memiliki kewajiban untuk menjaga keamanan produk air minum isi ulang dengan memperhatikan ketentuan izin pendirian usaha (IMB), sertifikat layak usaha (SLHS), dan pengolahan air minum isi ulang. Dinas

Kesehatan dan Puskesmas Kota telah melakukan pendampingan dan pelatihan. Ini memenuhi kewajiban dan tanggung jawab pemerintah seperti yang diamanatkan oleh Permenkes no 2 Tahun 2023.

Hasil penelitian di lapangan ditemukan ada beberapa pelaku usaha yang mengabaikan prosedur pendirian DAMIU seperti pemasangan stiker atau pelabelan sebagai bukti lolos verifikasi Dinas Kesehatan dan bersertifikat layak sanitasi dan higienis. Terkait perlindungan konsumen, Kadis Kesehatan mengatakan Dinas Lingkungan Hidup sudah membuat rumusan bersama instansi terkait untuk dijadikan peraturan daerah sebelum ditetapkan menjadi peraturan bupati.

4.4. Hambatan sosial

Permasalahan yang seringkali dihadapi oleh konsumen berkaitan dengan adanya air minum isi ulang yaitu mengenai standar kesehatan yang tidak sesuai dengan ketentuan regulasi sanitasi lingkungan. Pelaku usaha depot air minum isi ulang sering memakai kemasan *returnable* milik AMDK. Penggunaan botol galon berlabel AMDK oleh pihak selain pemilik merek untuk diisi ulang adalah pelanggaran hukum. Penggunaan galon bermerek oleh lain merupakan pelanggaran hak kekayaan intelektual pemilik merek.

PENUTUP

Kesimpulan

- a. Perlindungan hukum terhadap konsumen air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo belum memenuhi ketentuan dalam UUPK No 8 Tahun 1999 dan regulasi kesehatan. Banyak pelaku usaha DAMIU mengabaikan persyaratan kualitas air dengan adanya temuan bakteri E-coli sehingga hak konsumen atas keamanan produk air minum terabaikan. Ada DAMIU yang belum memiliki izin dan sertifikasi SLHS dan mempekerjakan petugas pengisi air (penjamah) yang belum bersertifikat higienitas dari Dinas Kesehatan. Ketiadaan regulasi khusus tentang tata kelola depot air minum air isi ulang menyulitkan pelaksanaan pengawasan dan pembinaan secara komprehensif. Penerbitan perda dan perbup menjadi urgensi demi memenuhi persoalan tersebut sehingga perlindungan hukum bagi konsumen atas keamanan air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo bisa terlaksana dengan baik.
- b. Pelaksanaan pengawasan tidak berjalan efektif sesuai standar regulasi kesehatan seperti Peraturan Pemerintah No 66 Tahun 2014 dan Permenkes No 2 Tahun 2023 karena ada kesenjangan antara kondisi faktual di lapangan dan regulasi yang berlaku. Mulai dari pengawasan eksternal yang tidak rutin karena kekurangan

sumber daya (personil dan anggaran), ketiadaan sarana laboratorium dan sanitarian kit, tingkat pemahaman pelaku usaha rendah terhadap regulasi hingga penerapan sanksi yang lemah. Akibatnya, efektivitas pengawasan dan pembinaan serta pemberian sanksi dan penegakan hukum tidak bisa dilakukan secara komprehensif.

- c. Hambatan dan kendala yang dihadapi dalam perlindungan konsumen air minum isi ulang di Kabupaten Nagekeo mencakupi kekosongan perda/perbup, mekanisme pengawasan yang tidak bisa terlaksana secara komprehensif karena keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, serta prasarana lain seperti laboratorium dan sanitarian kit, kesadaran pelaku usaha yang rendah terhadap regulasi dan standar higienis sanitasi peralatan DAMIU.

Saran

- a. Perlu segera membentuk tim kerja untuk merumuskan peraturan daerah (perda) dan peraturan bupati (perbup) terkait tata kelola air minum isi ulang guna menguatkan sistem pengawasan dan pembinaan sehingga bisa memenuhi penegakan hukum perlindungan bagi konsumen.
- b. Dinas Kesehatan dan instansi terkait perlu menjelaskan kepada pelaku usaha DAMIU tentang standar baku mutu air yang layak dikonsumsi dan sosialisasikan ke masyarakat untuk diketahui tentang standar air minum yang aman dan layak untuk dikonsumsi dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti PP atau Peraturan Menteri yang berkaitan dengan air minum atau sanitasi. Perda/perbup bisa mengadaptasi standar nasional ini ke dalam konteks lokal.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Ardilla, A., Effendi, D. I., & Sari, D. V. (2025). *Analisis mikrobiologis air minum isi ulang: Identifikasi kontaminasi Coliform dan Escherichia coli di Hagu Barat Laut Kota Lhokseumawe*. *Aceh Journal of Health Innovation*, 2(1).
- Ayu Puspitasari, *Studi Kualitas Bakteriologis Depot Air Minum Isi Ulang di Wilayah Kerja Puskesmas Tamangapa Kota Makassar*, *Window of Public Health Journal*, Vol. 1 No. 1 (Juni, 2020) : 16-21
- Fernanda, Bagus Hoiru, et al. "Perlindungan Hukum bagi Konsumen Terhadap Penyesatan Identitas Produk (passing off) Dalam Hukum Merek." *JPeHI (Jurnal Penelitian Hukum Indonesia)* 6.02 (2025): 262-273.
- Pratiwi, W. (2024). *Negara Hukum, Pemenuhan Perlindungan Konsumen Dan Ham (Telaah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)*. *JPeHI (Jurnal Penelitian Hukum Indonesia)*, 1(02).
- Riyanto, A., Saputra, A., Pangestu, P., & Aprilia, A. W. *Gambaran higiene sanitasi depot air minum isi ulang di wilayah kerja Puskesmas Kecamatan Matraman Kota Jakarta Timur*. *BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu*, (2023). 3(3), 370–377.
- Sidi Ahyar Wiraguna. "Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia", *Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum*. Vol.3, No.3, November 2024

Buku

- Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, *Hukum Dalam Ekonomi*, ed. (Jakarta: PT Grasindo, 2007) 160-161
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State, Teori Umum Hukum Dan. Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif*, 2013
- Ika, Atikah, *Metode Penelitian Hukum*. Sukabumi : Haura Utama, 2022, hlm.30
- Imelda Barus, 2016, Vol.X, No.02, "Penerapan Etika Bisnis Terhadap Kelayakan dan Keamanan Air Minum Isi Ulang di Kabupaten Bogor", *Fakultas Ekonomi Universitas Tama Jagakarsa*.
- Nursid Sumaatmadja, "Manusia Dalam Konteks Sosial Budaya Dan Lingkungan Hidup" (Bandung: Alfabet, 2018), hlm. 14.
- Rahdiansyah, *Aspek Hukum Perjanjian Pemberian Bantuan Pinjaman Modal Antara Badan Usaha Milik Negara Kepada Usaha Mikro Kecil*, 2018,

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-V, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta, 2006), p. 73-79

Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983

Soekanto, Soerjono, Sri, Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2014

Zainuddin Iba dan Aditya Wardhana, "Metode Penelitian", Purbalingga (Eureka Media Aksara), 2023. hlm. 241-244

Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2013), hal 83

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Perlindungan Konsumen No 8 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah No 66 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Lingkungan

Peraturan Menteri Kesehatan No 2 Tahun 2023 Tentang Kesehatan Lingkungan

Artikel & Website

<https://www.bps.go.id/id/statisticstable/3/YzBaMlduSIFVbTVrUnpWeU9YRTJka0pVTTFkU1FUMDkjMw==/distribusi-persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi-dan-sumber-air-minum--2020.html?year=2023>

https://mediaindonesia.com/ekonomi/717836/bisnis-depot-air-minum-isi-ulang-tumbuh-perhatikan-aturannya#goog_rewarded

<https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6466163/temuan-zat-berbahaya-di-air-minum-yang-dijual-23-depot-di-kota-manado>

Surveilans Kemenkes tentang Kualitas Air Minum Rumah Tangga (SKMRT), 2023