

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang tentu tidak lepas dari kegiatan pembangunan. Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan di Indonesia meliputi pembangunan di segala bidang dengan memperhatikan pemerataan hasil-hasilnya ke seluruh wilayah tanah air Indonesia.

Dengan luasnya ruang lingkup pembangunan, maka pencapaian dilakukan secara bertahap. Pada tiap tahap diharapkan dapat dicapai keselarasan dalam kemajuan lahiriah dan batiniah yang merata mencakup seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian pembangunan berarti merupakan suatu proses yang berjalan terus menerus dan untuk mencapai hasil maksimal maka sumber pembangunan yang tersedia perlu digunakan secara berencana dengan memperhatikan skala prioritas pada kurun waktu tertentu yang akan membawa bangsa Indonesia menjadi masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pembangunan Nasional yang dilakukan selama ini selain bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, dalam kenyataannya juga menimbulkan dampak yang positif dan negatif. Hal ini berarti selain membawa manfaat bagi umat manusia, pembangunan juga menimbulkan risiko bagi alam sekitar

Begitu juga halnya terhadap pembangunan yang bertujuan untuk memakmurkan masyarakat Indonesia yang lepas dari kemiskinan, pembangunan di segala bidang menuntut manusia Indonesia untuk bekerja lebih keras lagi. Salah satu contoh pembangunan di Indonesia, didirikan sebuah perusahaan air

bahwa bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang mempunyai potensi untuk mengembangkan sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Pengembangan perusahaan air minum isi ulang akan dapat berhasil menunjang pembangunan apabila ada suatu keterpaduan administratif negara yang dapat berfungsi secara efektif. Salah satu cara untuk mencegah dan menanggulangi perusahaan air minum isi ulang agar tidak terjadi pelanggaran administratif negara adalah dengan ditegakkannya aturan-aturan yang telah ditetapkan dalam melaksanakan suatu kegiatan, dan dapat pula diterapkan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUPH ( Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup) hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dimiliki oleh setiap orang yaitu orang perorang, kelompok orang atau Badan Hukum, disamping hak tersebut, menurut pasal 6 ayat (1) UUPH. "Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup".

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat harus dimengerti secara yuridis dan diwujudkan melalui sarana hukum, sebagai upaya perlindungan hukum bagi warga masyarakat di bidang lingkungan hidup.<sup>1</sup>

Salah satu lembaga yang berperan penting dalam menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi adalah Balai Departemen Kesehatan yang ada di kota Yogyakarta. Sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik

Indonesia Nomor 82/Menkes/sk/1/1996 tentang Pencantuman Tulisan Halal Pada Suatu Label Air Minum.

Perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang, yaitu menjaga kualitas produk air minum isi ulang agar dipercaya oleh masyarakat Indonesia, terlebih bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam. Untuk keperluan itu perlu adanya pedoman dan aturan dalam melaksanakan kegiatan tersebut yaitu perlu adanya izin terlebih dahulu terhadap suatu produk air minum isi ulang dari Menteri Kesehatan Republik Indonesia melalui Dinas Kesehatan. Apabila izin tersebut telah keluar maka produk tersebut dapat beredar di pasaran.

Pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan. Adapun tujuan dari perizinan adalah sebagai berikut :

1. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu
2. Mencegah bagi bahaya lingkungan
3. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit
5. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.<sup>2</sup>

Perizinan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan. Untuk menuju tujuan yang konkrit, yang dihubungkan dengan produk air minum isi ulang beredar secara liar tanpa mencantumkan label halal maupun label perizinan.

---

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 4.

Prosedur dan tata cara pemberian perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang merupakan jalur pendidikan non formal berupa penyuluhan langsung kepada yang bersangkutan. Adapun tujuannya yaitu :

1. Membina dan meningkatkan mutu dan keamanan serta melindungi keselamatan konsumen dalam produk air minum isi ulang.
2. Menumbuhkan kesadaran dan motivasi para produsen dan karyawan tentang pentingnya pengolahan air minum isi ulang dan tanggung jawab terhadap keselamatan konsumen.
3. Mengembangkan perilaku positif para produsen dan karyawan dalam memproduksi dan mendistribusikan air minum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dimana suatu pendaftaran air minum isi ulang ini ditangani langsung oleh Balai POM (Pengawasan Obat dan Makanan). Pendaftaran minuman sebelum produk tersebut beredar di pasaran, karena dengan adanya pendaftaran minuman berarti produk tersebut mempunyai kekuatan hukum yang kuat jika suatu saat nanti bermasalah, oleh sebab itu pendaftaran minuman diselenggarakan dalam rangka melindungi masyarakat terhadap air minum isi ulang yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan untuk menjamin keamanan dan mutu air minum yang beredar.

Penolakan pendaftaran air minum dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dari produksi minuman yang tidak aman, aman dalam arti untuk

Perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang sesuai dengan yang diharapkan terutama tentang izin produksi dan halalnya maka diperlukan suatu alat pengendali atau kontrol dari suatu lembaga yang menanganinya. Salah satu alat kontrol tersebut adalah adanya suatu lembaga pengawasan air minum isi ulang atau yang sering dikenal dengan Balai POM yang ada di seluruh Indonesia termasuk di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sehubungan dengan hal tersebut maka penulis mengajukan tema sebagai penyusunan skripsi dengan judul; "Pelaksanaan Pemberian Perizinan dan Pengawasan Produk Air Minum Isi Ulang di Kota Yogyakarta".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang di Kota Yogyakarta ?
2. Bagaimana pelaksanaan penerapan sanksi terhadap perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang yang melanggar tertib administrasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberian perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang di Kota Yogyakarta

2. Untuk mengetahui pelaksanaan penerapan sanksi terhadap produk air minum isi ulang yang melanggar tertib administrasi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum HAN, khususnya yang berkaitan dengan perizinan dan pengawasan pada suatu produk.

##### **2. Manfaat Praktis**

Untuk memberikan masukan pada instansi terkait.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Hampir setiap produk air minum isi ulang yang beredar di pasaran diperlukan suatu izin terlebih dahulu, khususnya terhadap produk yang dinyatakan halal dan melalui proses yang benar dalam pembuatannya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari pelanggaran serta menjadi pedoman bagi masyarakat dalam melakukan suatu kegiatan, guna menjaga tertib administratif.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administratif. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warganya. Izin dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam pengertian luas, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

dalam arti sempit, izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat perundang-undangan tidak seluruhnya dianggap tercela, namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.<sup>3</sup>

Perizinan dan pengawasan produk air minum isi ulang diberikan pemerintah melalui Dinas Kesehatan Republik Indonesia dan dalam hal ini ditangani langsung oleh Dinas Balai POM. Produk air minum isi ulang sebelum beredar di pasaran terlebih dahulu diuji melalui suatu penelitian yang dalam hal ini Balai POM melakukan penelitian dan pengawasan apakah produk tersebut sudah memenuhi tertib administratif tersebut. Suatu produk harus memenuhi syarat- syarat yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Menurut A.Z. Nasution, suatu produk disebut produk cacat bila produk itu tidak aman dalam penggunaan, tidak memenuhi syarat-syarat keamanan tertentu sebagaimana diharapkan orang dengan mempertimbangkan berbagai keadaan terutama tentang :

1. Penampilan produk
2. Kegunaan yang sepatutnya diharapkan dari suatu produk
3. Saat produk tersebut diedarkan.<sup>4</sup>

Menurut Muhammad Djumhana, masyarakat mempunyai lima hak yang harus diperhatikan :

1. Hak atas keamanan
2. Hak untuk didengar
3. Hak untuk memilih

<sup>3</sup> Purwo Sutjipto, *Dasar-Dasar Hukum Dagang*, Buku Pertama, Cetakan Kelima, Djembatan, hlm. 88.

<sup>4</sup> A. Z. Nasution, *Konsep Dasar Hukum Dagang*, Djembatan, hlm. 111.

4. Hak atas informasi yang jelas
5. Hak untuk memperoleh lingkungan yang sehat.<sup>5</sup>

Mengenai pengendalian dan pengawasan air minum isi ulang hendaknya pemerintah harus sparatiss dalam menanganinya juga bertanggung jawab atas peredarannya. Oleh sebab itu pemerintah perlu membina upaya- upaya di bidang minuman. Adapun langkah-langkah yang diambil dari segi kemanfaatan dan kerugiannya:

1. Membuat penggolongan air minum yang benar.
2. Meningkatkan kemampuan produsen untuk melakukan pengawasan secara intern terhadap penyimpan, penyalur dan penjual serta menjaga mutu dari yang diproduksi.
3. Melakukan pengawasan serta pengendalian air minum.

Adapun pendaftaran berarti berhubungan dengan tertib administratif negara, seperti yang tercantum dalam PerMenKes No.242. MenKes/sk/v/1990 tentang wajib daftar jadi, dimana disebutkan bahwa daftar jadi yang beredar atau diperjualbelikan di Indonesia, sebelum beredar harus didaftarkan terlebih dahulu memperoleh persetujuan Menteri Kesehatan Republik Indonesia.

Adanya perizinan dan pengawasan yang jelas bagi produk air minum isi ulang akan dapat dijadikan pengontrol dan dapat mengatur berjalannya tertib administratif di bidang kesehatan dan lingkungan hidup manusia bebas dari pencemaran, kebisingan atau gangguan lain di mana manusia berada di dalamnya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Studi pustaka**

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, mengolah dan menelaah bahan-bahan hukum atau membaca buku-buku literatur, undang-undang serta peraturan lainnya yang berhubungan langsung dengan obyek penelitian.

#### **b. Studi lapangan**

Yaitu penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi atau obyek penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data primer yang berhubungan langsung dengan obyek yang akan diteliti.

### **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta.

### **3. Nara Sumber**

Adapun nara sumber yang ditentukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Balai POM di Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- c. Kepala Instansi Depot Ashique di Kota Yogyakarta

### **4. Metode analisis data**

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan kuantitatif.

- a. *Deduktif*, yaitu cara berpikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. *Induktif*, yaitu cara berpikir mulai dari hal yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang bersifat umum.