

**Pengawasan Pada Usaha Depot Air Minum (DAM) Dalam  
Memenuhi Persyaratan Higiene Sanitasi  
Di Kota Semarang**

**TESIS**  
**Untuk memenuhi sebagian persyaratan**  
**Mencapai derajat sarjana S-2**

**Program Studi Magister Ilmu Hukum**  
**Konsentrasi Hukum Kesehatan**



**Diajukan Oleh**  
**Yulita Eka Sari**  
**NIM 13.93.0031**

**Kepada**  
**FAKULTAS PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA**  
**SEMARANG**

**TAHUN 2016**

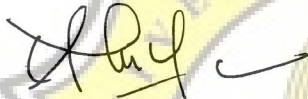
# TESIS

## Pengawasan Pada Usaha Depot Air Minum (DAM) Dalam Memenuhi Persyaratan Higiene Sanitasi Di Kota Semarang

diajukan Oleh  
Yulita Eka Sari  
NIM 13.93.0031

telah disetujui oleh

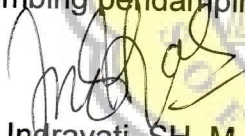
Pembimbing utama



Dr. Ir. Christiana Retnaningsih, MP.

tanggal *29 Maret 2016*

Pembimbing pendamping



Yovita Indrayati, SH, M.Hum.

tanggal *29 Maret 2016*

**FAKULTAS PASCASARJANA  
MAGISTER HUKUM KESEHATAN**

Jl. Pawiyatan Luhur IV/1 Bendan Duwur Semarang 50234  
Telp. (024) 8441555, 8505003(hunting) Fax. (024) 8415429 - 8445265  
e-mail: unika@unika.ac.id http://www.unika.ac.id



**PENGESAHAN**

Tesis di susun oleh :

Nama : YULITA EKA SARI

Nim : 13.93.0031

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada hari / tanggal : Senin, 07 Maret 2016

Susunan Dewan Penguji

Dosen Penguji :

1. Dr. Ir. Christiana Retnaningsih, MP

2. Yovita Indrayati, SH., M.Hum

3. dr. Edward Kurnia, MM., MH.Kes

**Tesis ini telah diterima sebagai satu persyaratan untuk memperoleh gelar dalam pendidikan akademik Strata 2 Magister Hukum Kesehatan.**

Pada hari / tanggal : Senin, 07 Maret 2016

(Prof. Dr. A. Widanti S, SH., CN)

**Ketua Program Studi  
Magister Hukum**

## Kata Pengantar

Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, atas berkah, rahmat dan karunia-Nya, yang telah memberikan ilmu, kesempatan serta kesehatan kepada penulis.

Penulis dapat menyelesaikan tesis ini dalam rangka memenuhi syarat memperoleh derajat Sarjana Strata Dua, Program Studi Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan, Pasca Sarjana Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, yang berjudul **“PENGAWASAN PADA USAHA DEPOT AIR MINUM (DAM) DALAM MEMENUHI PERSYARATAN HIGIENE SANITASI DI KOTA SEMARANG”**.

Dalam penulisan tesis ini, penulis ingin menggambarkan pengawasan pada usaha DAM, yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dan pengusaha DAM. Menurut hasil penelitian yang telah dilakukan dapat diuraikan bahwa Pemerintah Kota Semarang tidak Membentuk produk hukum dasar yang mengatur usaha DAM. Oleh karena itu perijinan dan pengawasan DAM mendasarkan pada Peraturan Menteri Kesehatan antara lain Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum, Nomor 736/Menkes/Per/VII/2010 tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum, dan Nomor 43 tahun 2014 tentang Higiene dan Sanitasi Depot Air Minum (DAM).

Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang yaitu dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Kota berdasarkan tugas dan tanggungjawabnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang. Selain itu, pengawasan yang dilakukan oleh pemilik usaha DAM dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010, Nomor 736/Menkes/Per/VI/2010 dan Nomor 43 tahun 2014.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan dan penyelesaian tesis ini telah mendapatkan bimbingan, pengarahan, kritik dan saran serta masukan yang sangat berharga dan bermanfaat demi kesempurnaan tesis ini dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak/Ibu :

1. Prof. Dr. Ir. Y Budi Widianarko, MSc., selaku Rektor Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh Program Studi Magister Ilmu Hukum.
2. Dr. Ir. Lindayani, MP., selaku Dekan Fakultas Pasca Sarjana Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang.
3. Prof. Dr. Agnes Widanti S, SH, CN., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Katolik Soegijapranata,

Semarang, yang telah membimbing selama penulis studi pada program ini.

4. Dr. Endang Wahyati Yustina, SH, MH., selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, yang telah membimbing selama penulis studi pada program ini.
5. Dr. Ir. Christiana Retnaningsih, MP., selaku pembimbing utama yang telah banyak memberikan kesempatan kepada penulis untuk mendapatkan bimbingan, pengarahan, dorongan semangat, masukan dalam penyelesaian tesis ini.
6. Yovita Indrayati, SH, M.Hum., selaku dosen pembimbing pendamping yang telah banyak memberikan masukan, arahan, bimbingan dan dorongan semangat dalam menyelesaikan tesis ini.
7. dr. I. Edward Kurnia SL, MM. MH.Kes., SpPk., MSi, Med., selaku dosen penguji yang telah memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.
8. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, yang dengan tulus dan sabar memberikan pengajaran dan pemahaman tentang ilmu pengetahuan dalam segala aspek dan terutama dalam aspek hukum kesehatan.

9. Para staf sekretariat Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, yang telah sabar memberikan segala bantuan administrasi dalam kegiatan belajar mengajar tanpa mengenal lelah dan kerjasamanya yang sangat baik.
10. Kepala BPPT (Badan Pelayanan Perizinan Terpadu) Kota Semarang yang diwakili oleh Bapak Sugiharto, SE., dan Ibu Ir. Siti Arini, MM., yang telah banyak membantu selama penelitian.
11. Kepala Dinas Kesehatan Kota Semarang yang diwakili oleh Ibu Warsito Rini, B.Sc., yang banyak membantu selama penelitian.
12. Para pemilik dan pekerja DAM di Kota Semarang yang ditunjuk sebagai responden dalam penelitian ini yang telah banyak membantu dalam proses penelitian.
13. Rekan-rekan angkatan Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, khususnya angkatan XIX tahun 2013, atas segala bantuannya untuk selalu bersedia saling berbagi suka duka, pengalaman, ilmu pengetahuan, dan memberi dorongan semangat serta kerjasamanya yang baik selama studi.
14. Bapak saya Sugito, S.Pd., Ibu saya Saliyati, dan Adik saya Retno Vinsi Damayanti, terimakasih atas segala do'a, nasehat,

semangat, serta kasih sayang yang diberikan, sehingga penulis semangat dalam menyelesaikan tesis ini.

15. Imam Syafi'i, AMK., terimakasih atas do'a dan semangat yang diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
16. Novi Purwati, S.S.T., yang turut serta memberikan masukan, kritik, dan saran serta semangat, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata penulis menyadari bahwa, keterbatasan dan kekurangan dari penulis sehingga tesis ini masih jauh dari kata sempurna, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran serta masukan yang bersifat membangun menuju kesempurnaan.

Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat memberikan informasi, bahan perbandingan dan masukan bagi peneliti lain yang meneliti masalah sejenis serta menambah literatur/referensi ilmu pengetahuan dan khususnya di bidang hukum kesehatan.

Semarang, 28 Maret 2016

Penulis



Yulita Eka Sari

## DAFTAR ISI

|                            |      |
|----------------------------|------|
| Halaman Judul Sampul Depan |      |
| Halaman Judul .....        | i    |
| Halaman Persetujuan .....  | ii   |
| Halaman Pengesahan .....   | iii  |
| Kata Pengantar .....       | iv   |
| Daftar Isi.....            | ix   |
| Daftar Lampiran .....      | xi   |
| Halaman Pernyataan .....   | xii  |
| Abstrak.....               | xiii |

### **BAB I. PENDAHULUAN**

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| A. Latar Belakang .....                   | 1  |
| B. Pembatasan Masalah.....                | 9  |
| C. Perumusan Masalah.....                 | 10 |
| D. Tujuan Penelitian.....                 | 10 |
| 1. Tujuan Umum.....                       | 10 |
| 2. Tujuan Khusus .....                    | 10 |
| E. Manfaat Penelitian.....                | 11 |
| 1. Manfaat Teoritis .....                 | 11 |
| 2. Manfaat Praktis .....                  | 11 |
| F. Metode Penelitian .....                | 13 |
| 1. Metode Pendekatan .....                | 13 |
| 2. Spesifikasi Penelitian .....           | 13 |
| 3. Variabel dan Definisi Oprasional ..... | 14 |
| 4. Jenis Data .....                       | 15 |
| 5. Metode pengumpulan data .....          | 17 |
| 6. Metode Analisa Data.....               | 22 |
| G. Penyajian Tesis .....                  | 25 |

### **BAB II. TINJAUAN PUSTAKA**

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| A. Kewenangan Pemerintah Daerah.....                  | 27 |
| 1. Pengertian Kewenangan Pemerintah.....              | 27 |
| 2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang .....          | 39 |
| 3. Otonomi Daerah .....                               | 30 |
| 4. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..... | 31 |
| 5. Urusan Pemerintahan .....                          | 33 |
| 6. Tujuan Kewenangan .....                            | 35 |
| B. Perijinan .....                                    | 35 |
| 1. Pengertian Perijinan .....                         | 35 |
| 2. Fungsi dan Tujuan Ijin .....                       | 36 |
| C. Pengawasan .....                                   | 36 |
| 1. Pengawasan Pemerintah Daerah .....                 | 36 |

|                                                 |                                                                                                                                                            |     |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.                                              | Maksud dan Tujuan Pengawasan .....                                                                                                                         | 38  |
| 3.                                              | Macam-macam Pengawasan .....                                                                                                                               | 41  |
| 4.                                              | Fungsi Pengawasan .....                                                                                                                                    | 42  |
| D.                                              | Pengawasan Kualitas Air Minum .....                                                                                                                        | 43  |
| 1.                                              | Pengawasan eksternal dan pengawasan internal terhadap Depot Air Minum (DAM) .....                                                                          | 43  |
| 2.                                              | Pelaksanaan Pengawasan Kualitas Air Minum .....                                                                                                            | 44  |
| 3.                                              | Penetapan Jumlah dan Frekuensi Pengambilan Sampel Air Minum Pada Pengawasan Eksternal .....                                                                | 47  |
| 4.                                              | Penetapan Jumlah dan Frekuensi Pengambilan Sampel Air Minum pada Pengawasan Internal .....                                                                 | 47  |
| 5.                                              | Tanggung Jawab Pengawasan Terhadap Depot Air Minum (DAM) .....                                                                                             | 48  |
| 6.                                              | Pembiayaan Pengawasan pada Depot Air Minum (DAM) .....                                                                                                     | 49  |
| 7.                                              | Pencatatan dan Pelaporan Hasil Pengawasan pada Depot Air Minum (DAM) .....                                                                                 | 49  |
| 8.                                              | Publikasi Terhadap Depot air Minum (DAM) .....                                                                                                             | 50  |
| 9.                                              | Sanksi Terhadap Depot air Minum DAM .....                                                                                                                  | 50  |
| E.                                              | Kegiatan Usaha Depot Air Minum (DAM) .....                                                                                                                 | 51  |
| 1.                                              | Persyaratan dan Standar Mutu Air Minum .....                                                                                                               | 51  |
| 2.                                              | Persyaratan Perijinan Usaha Depot Air Minum (DAM) .....                                                                                                    | 57  |
| 3.                                              | Minum (DAM) .....                                                                                                                                          | 57  |
| 4.                                              | Kewajiban pemilik/ Pengelola Usaha Depot Air Minum (DAM) .....                                                                                             | 62  |
| <b>BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> |                                                                                                                                                            |     |
| A.                                              | Hasil Penelitian .....                                                                                                                                     | 72  |
| 1.                                              | Hasil Wawancara dengan Responden/Narasumber .....                                                                                                          | 72  |
| 2.                                              | Hasil Data Kuantitatif Kualitas Penjamah/Pekerja (DAM) .....                                                                                               | 89  |
| B.                                              | Pembahasan .....                                                                                                                                           | 91  |
| 1.                                              | Pengaturan yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam Pengawasan terhadap Usaha Depot Air Minum (DAM) untuk Memenuhi Persyaratan Higiene Sanitasi ..... | 91  |
| 2.                                              | Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Kota Semarang dan Pemilik Usaha Depot Air Minum (DAM) dalam Memenuhi Persyaratan Higiene Sanitasi di Kota Semarang ..... | 152 |
| 3.                                              | Hambatan Dinas Kesehatan Kota Semarang dan Pemilik Depot Air Minum (DAM) dalam Melakukan Pengawasan .....                                                  | 169 |

#### **BAB IV. PENUTUP**

|    |                 |     |
|----|-----------------|-----|
| A. | Kesimpulan..... | 182 |
| B. | Saran .....     | 186 |

#### **BAGIAN AKHIR**

##### Daftar Pustaka

##### Daftar Lampiran

|    |            |                                                                               |
|----|------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| A. | Lampiran 1 | Surat kerahasiaan                                                             |
| B. | Lampiran 2 | Pedoman wawancara pada pengelola depot air minum                              |
| C. | Lampiran 3 | Kuesioner penelitian untuk DAM                                                |
| D. | Lampiran 4 | Pedoman wawancara kepada Dinas Kesehatan Kota Semarang                        |
| E. | Lampiran 5 | Pedoman wawancara pada BPPT (badan pelayanan perizinan terpadu) Kota Semarang |
| F. | Lampiran 6 | Kerangka konsep                                                               |
| G. | Lampiran 7 | Jadwal penelitian                                                             |
| H. | Lampiran 8 | contoh sertifikat laik higiene                                                |



## Pernyataan

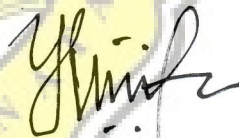
Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Yulita Eka Sari, Peserta Program Studi Magister Hukum Kesehatan, NIM 13.93.0031,

Menyatakan :

1. Bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi.
2. Bahwa sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat dan dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 28 Maret 2016



Yulita Eka Sari

## ABSTRAK

Kota Semarang sebagai kota metropolitan memiliki potensi masalah dalam pemenuhan kebutuhan air minum bagi warganya karena keterbatasan pelayanan PDAM. Oleh karena itu, usaha DAM terus bertambah setiap tahun, sehingga menimbulkan persoalan pengawasan atas persyaratan higiene sanitasi DAM baik dari aspek pengaturan maupun pelaksanaan pengawasan terhadap usaha DAM. Pengawasan pada usaha DAM dalam memenuhi persyaratan higiene sanitasi dilakukan secara eksternal maupun internal. Pengawasan eksternal maupun internal merupakan aspek penting yang harus dilakukan guna memberikan jaminan perlindungan kepada konsumen dalam mengkonsumsi air minum isi ulang.

Metode pendekatan yang digunakan adalah kualitatif, Jenis pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis (*socio-legal approach*). Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitik. Menggunakan data primer dan sekunder. Teknik pengambilan sampel menggunakan *purposive sampling*. Aspek yuridis yang diteliti adalah ketentuan hukum tentang perlindungan konsumen dan kesehatan atau Peraturan Menteri Kesehatan tentang pengawasan terhadap DAM. Aspek sosiologis yang diteliti adalah pelaksanaan pengawasan pada usaha DAM di kota Semarang.

Hasil penelitian diperoleh bahwa hingga saat ini Pemerintah Kota Semarang tidak menerbitkan produk hukum daerah yang mengatur tentang usaha DAM baik perijinan maupun pengawasannya. Namun demikian, Pemerintah Kota Semarang memiliki kewenangan sebagai pelaksanaan asas otonomi sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Jumlah tenaga pengawas yang ditunjuk oleh Dinas Kesehatan Kota Semarang adalah 43 dari Dinas Kesehatan Kota Semarang dan Puskesmas diseluruh kota Semarang. Periode dalam melakukan pengawasan kepada DAM dilakukan 1 tahun sekali, sesuai dengan alokasi dana dari Pemerintah Kota Semarang.

Teknis pengawasan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat, antara lain Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum, Nomor 736/Menkes/Per/VII/2010 tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum, dan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Hygiene dan Sanitasi Depot Air Minum (DAM). Namun demikian, baik Pemerintah Kota Semarang maupun pemilik usaha DAM belum menjalankan pengawasan secara utuh sebagaimana diatur dalam ketiga peraturan menteri tersebut karena adanya beberapa hambatan baik yuridis maupun teknis.

**Kata kunci : pengawasan, Depot Air Minum (DAM), higiene sanitasi.**

## ABSTRACT

Semarang is a metropolitan city which has a limitation service of drinking water for their citizen because of PDAM limitation service. Besides that, DAM business increase every year. It is proven by some problems that occurred in rule aspect or even the application of DAM sanitation hygiene itself.

The monitoring on DAM business to conform of sanitary hygiene that conducted as external or internal. Those aspects are important to gives customers guarantee protection in refill drinking water. The external control conducted by the city health department, while internal control is performing by the owner of DAM business.

The method of the study is Qualitative analysis supported by quantitive was applied in socio legal approach. Specification used descriptive analytic with purposive sampling technique to taken the samples. It consist of primer and skunder data. The Legal aspect is about customer protection law of health or ministry of health about monitoring of DAM. Sociological aspect is implemention on monitoring business DAM in Semarang city.

The result of the study showed the government of Semarang does not publish the laws of region about the license and monitoring business DAM. However, Semarang governments' have authority as the implementing autonomy basis that according to Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 The inspector who appointed by the department of health in Semarang was 43 people; consist of health department Semarang and Puskesmas in Semarang. Their jobs are developing and monitoring of water quality. In this case, conducted 1 year based on the allocation funds from the government Semarang. Based on the test showed that 22 DAM (73,33%) water drinking quality is not routinely done by the owner of DAM. Only 1 DAM (3,33%) who checked each month in laboratory that appointed by the government or has been accredited. And 7 DAM (23,33%) the owner of DAM said that never checked their water drinking quality.

The monitoring implementation have not absolutely done according to the rule of Minister of health Nomor 492 /Menkes/Per/IV/2010 states the requirement of water drinking quality, Nomor 736/Menkes/per/IV/2010 states procedure monitoring of water drinking quality, Nomor 43 tahun 2014 about hygiene and sanitation DAM. In the monitoring implementation above, Department of health and the owner of DAM found obstacles as juridical and technical.

**Key words : Monitoring, Depot Air Minum (DAM), Hygiene sanitation**