

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Hukum merupakan komponen yang sangat penting dan harus ada dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dimana ada masyarakat disitu ada hukum “*Ubi societas ibi ius*” untuk mengatur dan memberikan rasa nyaman serta kepastian bahwa masyarakat terlindungi dengan adanya hukum. E. Utrech yang merupakan salah satu pakar hukum memberikan definisi hukum sebagai berikut:¹

“Hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah masyarakat itu”

Berdasarkan definisi hukum yang dikemukakan oleh E. Utrech tersebut didapati bahwa hukum merupakan sekumpulan aturan yang berisi perintah serta larangan dan apabila melakukan pelanggaran akan mendapatkan hukuman.

¹ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Penerbit Universitas, Jakarta, 1966, hlm. 13.

Pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah melaksanakan pembangunan di segala bidang secara berkesinambungan. Seperti halnya dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat berupa sumber daya air.

Setiap manusia pada dasarnya membutuhkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhannya. Kebutuhan manusia sangat beranekaragam dan dapat dibedakan atas berbagai macam. Jika dilihat dari tingkatannya, maka kebutuhan konsumen dapat terbagi menjadi tiga yaitu kebutuhan primer, sekunder, tertier. Selain itu, kebutuhan manusia yang terbagi menjadi kebutuhan jasmani dan rohani. Dengan adanya bermacam-macam dan berbagai jenis kebutuhan tersebut maka setiap manusia akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Air merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi kehidupan manusia, semua makhluk hidup memerlukan air untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Bahkan dapat dipastikan tanpa pengembangan sumber daya air secara konsisten peradaban manusia tidak akan mencapai tingkat yang dinikmati sampai saat ini, oleh karena itu pengembangan dan pengelolaan sumber daya air merupakan dasar peradaban manusia.²

² Richad Middleton, Air Bersih Sumber Daya yang Rawan, Seri Makalah Hijau, Tim Penerjemah IKIP Malang, hlm 2.

Perlindungan hukum atas kepentingan konsumen pengguna jasa air sangat diperlukan mengingat bahwa dalam kenyataannya pada umumnya konsumen selalu berada di pihak yang dirugikan dalam setiap melakukan pembayaran air tiap bulannya. Begitu banyak keluhan dari konsumen pengguna jasa air minum dimana konsumen pengguna jasa air minum selalu dirugikan dalam pembayaran air yang mereka gunakan dalam tiap bulannya selalu membayar tidak sesuai dengan yang digunakan oleh konsumen air.

Konsumen diartikan tidak hanya individu, tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik disini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.³

PDAM atau Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu unit usaha milik daerah, yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah.

³ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cetakan ketiga: September 2006, PT. Grasindo, Jakarta, 2003, hlm 4.

Perusahaan air minum yang dikelola negara secara modern sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda pada tahun 1920an dengan nama *Waterleiding* sedangkan pada pendudukan Jepang perusahaan air minum dinamai *Suido Syo*.

Kebutuhan akan air bersih terus meningkat seiring dengan pertumbuhan masyarakat yang semakin pesat. Hal ini mendorong masyarakat yang belum memiliki sumber air bersih akan menghubungi pihak Perusahaan Daerah Air Minum. Pemerintah melimpahkan kewenangan dalam hal pengelolaan sumber daya air kepada Pemerintah Daerah. Bentuk BUMD yang memiliki wewenang mengelola sumber daya air yakni Perusahaan Daerah Air Minum (yang selanjutnya disingkat PDAM). Dilihat banyaknya potensi yang dapat dikembangkan sehingga menjadi tambahan pendapatan daerah apabila sumber daya air itu sendiri dapat dikelola dengan baik oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini adalah PDAM.

Atas tanggung jawab yang diberikan kepada PDAM tersebut, maka PDAM dikategorikan sebagai pelaku usaha karena menyediakan kebutuhan manusia. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disingkat UUPK) yang merumuskan bahwa, “Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun

bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

Dalam hal ini antara PDAM selaku pemberi jasa dan konsumen selaku penerima jasa terdapat suatu hubungan hukum, yaitu adanya kewajiban dari penerima jasa untuk memberikan imbalan atau jasa yang diterima sesuai dengan jumlah air yang dikonsumsi yang tertera dalam water meter serta sesuai dengan tarif yang telah ditentukan. Disamping itu, juga terdapat hak-hak sebagai pelanggan sebagai penerima jasa yaitu hak atas keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi air bersih, hak mendapat informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi air, hak untuk didengarkan pendapat dan keluhan atas air yang diterima, hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar dan tidak diskriminatif. Demikian pula dengan pihak PDAM yang berkewajiban untuk memberi pelayanan yang baik sesuai dengan kesepakatan.

Pemenuhan kebutuhan air minum kadang kala menimbulkan permasalahan yang cenderung merugikan konsumen, persoalan perlindungan konsumen merupakan masalah yang banyak mengundang perhatian konsumen khususnya konsumen pelanggan perusahaan daerah air minum dimana permasalahan yang terjadi di masyarakat adalah dimana dalam pembayaran bulanan yang dikenakan ke konsumen ada perselisihan atau tidak sesuainya pembayaran air yang dipakai oleh konsumen sehingga selalu ada keluhan konsumen kepada Perusahaan Daerah Air Minum.

Contoh kasus pembengkakan pembayaran air diakibatkan rumah kosong, dimana konsumen dibebani pembayaran sebesar 20 kubik tiap bulanya sedangkan rumah itu kosong yang seharusnya tidak ada pemakaian air sama sekali, jadi konsumen tersebut dapat melaporkan kepada pihak PDAM untuk pengecekan kelapangan bahwa rumah tersebut tidak ada penghuninya sama sekali, jika memang benar pihak PDAM Cuma membebani biaya pembayaran beban saja kepada pihak konsumen untuk setiap bulannya.

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN AIR MINUM ATAS PENGENAAN PEMBAYARAN TANPA PEMAKAIAN OLEH PDAM KABUPATEN PURWAKARTA DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas dapat ditarik permasalahan yang akan merupakan pokok bahasan di dalam penelitian ini. Permasalahan tersebut apabila dirumuskan adalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen air minum atas pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM di Kabupaten Purwakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?

2. Bagaimana akibat hukum pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM di Kabupaten Purwakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?
3. Bagaimana penyelesaian yang dapat dilakukan akibat pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM di Kabupaten Purwakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka penelitian mengharapkan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen air minum atas pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM di Kabupaten Purwakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis akibat hukum pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM di Kabupaten Purwakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
3. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis Bagaimana penyelesaian yang dapat dilakukan akibat pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM di Kabupaten Purwakarta.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis yaitu kegunaan dari penulisan hukum ini yang bertalian dengan pengembangan ilmu hukum. Yang diharapkan dari penelitian ini, antara lain:

- a. Diharapkan bermanfaat bagi pengemban ilmu pengetahuan di bidang ilmu Hukum Perdata pada umumnya serta Hukum Perdata dalam Perkembangan pada khususnya.
- b. Diharapkan dapat memperkaya referensi dan literature dalam dunia kepustakaan.

E. Kerangka Pemikiran

Pancasila sebagai dasar filosofis Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi tonggak dan nafas bagi pembentukan aturan-aturan hukum. Selain itu, Pancasila sekaligus menjadi tujuan hidup bangsa Indonesia. Pancasila merupakan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi kejiwaan dan watak yang sudah berakar di dalam kebudayaan bangsa Indonesia. Dalam sila kelima Pancasila menyatakan “ keadilan sosial bagi

seluruh rakyat Indonesia” mempunyai makna bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang adil baik dalam bidang hukum, politik, ekonomi, kebudayaan, maupun kebutuhan spiritual dan rohani sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Di dalam sila kelima intinya bahwa adanya persamaan manusia di dalam kehidupan bermasyarakat, tidak ada perbedaan kedudukan ataupun strata di dalamnya, semua masyarakat mendapatkan hak-hak yang seharusnya diperoleh dengan adil.⁴

Ketentuan selanjutnya yang disusun untuk mengatasi dan menyalurkan persoalan-persoalan yang timbul sehubungan dengan penyelenggaraan dan perkembangan negara harus didasarkan atas dan berpedoman pada UUD 1945. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 merupakan sumber hukum tertulis. Dengan demikian setiap produk Hukum seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, ataupun bahkan setiap tindakan atau kebijakan pemerintah haruslah berlandaskan dan bersumber pada peraturan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya kesemuanya Peraturan Perundang-undangan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan UUD 1945, dan muaranya adalah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.⁵

Didalam pasal 27 ayat 1 UUD 1945 Menyatakan:

⁴ Nopirin, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*, Pancoran Tujuh, Cet. 9. Jakarta, 1980, hlm.55

⁵ Dikutip dari: <http://artong.blogspot.co.id>, diunduh pada 14 Maret 2018, Pukul 22.50 WIB

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Dari bunyi pasal 27 ayat 1 diatas mengandung maksud setiap warga negara dari semua golongan tidak peduli itu orang tua, muda, remaja, anak - anak, pria maupun wanita mempunyai hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, serta wajib mematuhi segala sesuatu yang menjadi aturan hukum dan pemerintahan. Maka negara berkewajiban melindungi hak-hak asasi warganya, sebaliknya warga negara berkewajiban mentaati peraturan perundang-undangan sebagai manifestasi keadilan legal dalam hidup bersama.

6

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang dimana dalam pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Dari dalam pasal tersebut mengandung maksud dan sasaran yaitu :

1. Penguasaan sumber daya alam (Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai sepenuhnya oleh negara. Penguasaan ini

⁶ Dikutip dari: <http://www.alfasingasari.com>, diunduh pada 14 Maret 2018, Pukul 23.00 WIB

membebankan kewajiban kepada negara yang diaktualisasikan kedalam bentuk penetapan kebijakan dan norma hukum.

2. Sumber daya alam harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Hak Guna Air merupakan salah satu jenis hak-hak atas air yang diatur dalam Pasal 4 ayat (3) jo. Pasal 16 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Lebih lanjut, Hak guna air diatur dalam Pasal 47 UUPA yang berbunyi:

- 1) Hak guna air adalah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain.
- 2) Hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Terkait Pasal ini, UUPA menjelaskan bahwa Hak Guna Air dan hak pemeliharaan dan penangkapan ikan adalah mengenai air yang tidak berada diatas tanah miliknya sendiri. Jika mengenai air yang berada diatas tanah miliknya sendiri maka hal-hal itu sudah termasuk dalam isi daripada hak milik atas tanah.

Boedi Harsono dalam buku Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, menjelaskan bahwa pengambilan air untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang dihaki diperbolehkan. Tetapi kalau air itu diambil atau

diolah untuk dijual, diperlukan hak atau izin khusus menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (Undang-Undang Pengairan).

Undang-Undang pengairan itu sendiri tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak guna air, hanya secara implisit mengatur prosedur pengusahaan air. *Dulu pernah diatur mengenai hak guna air dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, tetapi Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 membatalkan Undang-Undang Sumber Daya Air dan pengaturan tentang sumber daya air kembali pada Undang-Undang Pengairan.*

Dalam mengelola air dipertegas dalam Undang - undang Nomor 11 tahun 1974 Tentang Pengairan yaitu wewenang Pemerintah dilimpahkan kepada instansi-instansi Pemerintah, Pusat atau Daerah dan atau badan-badan hukum tertentu yang syarat dan cara diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pelimpahan kewenangan ke daerah salah satunya yaitu pengelolaan air bersih yang dilakukan PDAM Kabupaten Purwakarta.

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan disebutkan Air adalah semua air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tidak termasuk dalam pengertian ini air yang terdapat di laut.

Menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Perlindungan Konsumen yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah, “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada

konsumen”. Perlindungan Konsumen merupakan masalah kepentingan manusia, oleh karena menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia untuk dapat mewujudkan. Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan:

1. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keterbukaan akses dan informasi serta menjamin kepastian hukum;
2. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha;
3. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa;
4. Memberikan perlindungan pada konsumen dari praktek usaha yang menipu dan menyesatkan;
5. Mengadukan pelanggaran, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang lain.⁷

Dalam Pasal 1 angka 3 UUPK yang dimaksud pelaku usaha adalah, “setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

⁷ Husni Syawali dan Neni Srilmaniyati, 2000, Hukum Perlindungan Konsumen, Mandar Maju, Bandung, hal 7.

Adapun kewajiban pelaku usaha diatur dalam UUPK. Kewajiban daripada pelaku usaha dirumuskan di dalam Pasal 7 UUPK yaitu :

- a. Beritikad baik dengan melakukan kegiatan usahanya.
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan.
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
- d. Menjamin mutu barang dan/jasa yang diproduksi dan/atau jasa yang diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba.
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/ jasa yang diperdagangkan.
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Tanggung Jawab Pelaku Usaha diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen. Pasal 19 berbunyi:

- a. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- b. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- c. Pemberian gantirugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 hari setelah tanggal transaksi.
- d. 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
- e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Dalam hal ini yang menjadi pelaku usaha adalah PDAM Gapura Tirta Rahyu Kabupaten Purwakarta, sedangkan pihak konsumen adalah pelanggan khususnya masyarakat Kabupaten Badung yang menggunakan air bersih. Secara umum di kenal dengan adanya empat hak dasar konsumen, yang dikemukakan oleh Sidarta, yaitu :

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (the right of 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).

Adapun Hak-hak konsumen juga diatur di dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/jasa serta mendapatkan barang dan/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/jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/jasa yang digunakan
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut
- f. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif

- g. Hak untuk mendapatkan kompesansi, ganti rugi dan/ jasa penggantian apabila barang dan/ atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya
- h. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

Sementara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Perlindungan konsumen berasaskan Manfaat, Keadilan, Keseimbangan, Keamanan dan keselamatan konsumen, serta Kepastian hukum.

Permasalahan yang timbul antara PDAM Gapura Tirta Rahayu Kabupaten Purwakarta dengan konsumen biasanya terjadi akibat ketidakpuasan konsumen atas pelayanan yang diberikan oleh pelaku usaha. Salah satu permasalahan yang mungkin timbul yang mengakibatkan kerugian konsumen adalah mengenai produksi air bersih dan pelayanan jasa tersebut dimungkinkan terjadi hal-hal yang merugikan konsumen akibat kesalahan atau kelalaian PDAM Gapura Tirta Rahayu Kabupaten Purwakarta.

Berdasarkan kelalaian atau kesalahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, dimana pihak konsumen yang akan mengajukan tuntutan ganti rugi atas kerugian yang dideritanya akibat pemakaian produk dari pelaku usaha, maka konsumen dapat menggugat dengan memiliki bukti adanya unsurunsur kesalahan yaitu adanya unsur kesalahan yang dilakukan oleh pelaku

usaha, adanya unsur kerugian yang diderita konsumen dan adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.⁸ Pihak konsumen juga dapat menuntut ganti kerugian apabila pihak pelaku usaha tidak melaksanakan pemenuhan hak atas konsumen sebagaimana ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Persoalan mengenai macetnya pelayanan air bersih sudah sering dialami oleh konsumen. Namun, selama ini konsumen hanya dapat melaporkan keluhan tersebut ke pihak PDAM. Pihak PDAM selama ini belum sepenuhnya dapat melakukan penyelesaian terhadap kerugian yang diderita konsumen. PDAM yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak dibidang pelayanan publik, yaitu penyedia air bersih bagi seluruh penduduk di masingmasing daerah.

Dalam pelayanan publik, terdapat perbedaan yaitu sektor profit dan non profit yang didasarkan pada misi institusi pelayanan publik tersebut. PDAM merupakan salah satu institusi pelayanan publik yang tergolong sektor profit. Perusahaan Negara yang seperti ini amat menguntungkan rakyat karena berorientasi profit namun tetap yang menjadi tujuan utamanya adalah diarahkan dalam usaha memakmurkan rakyat⁹. Hal ini sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

⁸ Munir Fuady, 2007, Hukum Kontrak Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis, Citra Aditya Bakti, Bandung, (Selanjutnya Munir Fuady I), hal. 87-89.

⁹ Sidarta, 2004, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hal.208.

Merujuk pada ketentuan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang merumuskan bahwa, “Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum”. Sesuai dengan ketentuan di atas, maka konsumen PDAM yang merasa dirugikan berhak menggugat pelaku usaha yang bertujuan untuk menjaminnya perlindungan konsumen itu sendiri.

Cara penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh oleh konsumen juga dapat melalui BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang diakui pemerintah yang telah diatur dalam SK. Menperindag Nomor 350/350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), merupakan badan yang dibentuk melalui Keppres No. 90 Tahun 2001 di sepuluh kota di Indonesia. Yaitu suatu lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen diluar pengadilan dan juga melakukan pengawasan terhadap pencantuman Klausula Baku¹⁰.

Anggota BPSK terdiri dari unsur Pemerintah Konsumen, dan Pelaku Usaha. Jumlah anggota BPSK minimal 9 (Sembilan) orang, maksimal 15

¹⁰ Bernadetta T. Wulandari, *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai alternative upaya penegakan hak konsumen di Indonesia, 2006.*

(limabelas) orang dan masing-masing harus seimbang. Sementara Tugas dan wewenang BPSK diantaranya sebagai berikut:

1. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui konsiliasi, mediasi dan arbitrase
2. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen
3. Melakukan pengawasan terhadap percantuman klausula baku
4. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang RI No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen
5. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
6. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
7. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen
8. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
9. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang RI No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
10. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud yang tidak bersedia memenuhi panggilan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

11. Mendapatkan, meneliti dan menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan pemeriksaan
12. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak konsumen
13. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
14. Menjatuhkan sanksi administrative kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang RI No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.¹¹

Prinsip penyelesaian sengketa konsumen di BPSK dilakukan berdasarkan prinsip cepat, murah, dan sederhana. Waktu yang diperlukan untuk mengambil keputusan selambat-lambatnya dalam waktu 21 hari kerja terhitung sejak pengaduan konsumen diterima secara benar dan lengkap oleh Sekretariat BPSK.

Apabila konsumen merasakan dirugikan atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan oleh pelaku usaha, maka berdasarkan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, konsumen dapat menuntut ganti rugi. Atas tuntutan ganti rugi yang dilakukan oleh konsumen, pelaku usaha

¹¹ Bernadetta T. Wulandari, *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai alternative upaya penegakan hak konsumen di Indonesia, 2006.*

dapat memenuhinya dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi¹².

Sebaliknya apabila pelaku usaha menolak dan /atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak membayar ganti rugi seperti yang dituntut oleh konsumen, maka konsumen dapat mengajukan penyelesaian sengketanya terhadap pelaku usaha melalui BPSK.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisanya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹³

Guna mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis, yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian dalam skripsi ini adalah termasuk deskriptif-analisis yaitu, menggambarkan pengaturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek perlindungan hukum

¹² Ade Maman Suherman, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, aspek hukum dalam ekonomi global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1984, hlm. 43.

terhadap konsumen air minum atas pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian adalah metode pendekatan Yuridis-Normatif. Penelitian hukum normatif, mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, dan sinkronisasi hukum.¹⁴ Pendekatan yuridis yaitu cara meneliti masalah dengan mendasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia. Sedangkan pendekatan normatif yaitu cara meneliti masalah dengan melihat apakah sesuatu itu baik atau tidak, benar atau tidak menurut norma yang berlaku.¹⁵ Yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis melalui proses analisis dengan menggunakan peraturan hukum, asas hukum, teori-teori hukum, dan pengertian hukum mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen air minum atas pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air PDAM.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian dilakukan dalam dua tahap, antara lain :

¹⁴ Burhan Assofa, *Metode Penulisan Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta 1998, hlm. 23.

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13.

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Berkenaan dengan metode yuridis-normatif yang digunakan, maka dilakukan penelitian terhadap:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti berupa peraturan perundang-undangan.

Diantaranya adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV;
- b) Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata);
- c) Hak guna air yang diatur dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- d) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (Undang-Undang Pengairan).
- e) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan sumber hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan-bahan tersebut diantaranya adalah berasal dari buku-buku, karya ilmiah, jurnal serta makalah hasil seminar yang berhubungan

dengan perlindungan hukum terhadap konsumen air minum atas pengenaan pembayaran tanpa pemakaian air.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari ensiklopedia, kamus-kamus hukum, internet, majalah-majalah, artikel dan lain-lain yang dapat membantu melengkapi bahan hukum primer dan sekunder.
- 4) Melalui tahap kepustakaan ini, penulis lebih mengutamakan penggunaan data sekunder yang merupakan tahap utama dalam penelitian normatif. Studi kepustakaan yang dilakukan juga menyangkut mengenai inventarisasi data-data yang diperoleh penulis selama melakukan penelitian dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan obyek penelitian penulis serta pendapat dari para sarjana hukum yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas oleh penulis.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*), dalam penelitian penulis juga menggunakan studi atau penelitian lapangan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder. Dalam studi lapangan ini penulis menggunakan data primer.

4. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian ini dikumpulkan dan teknik yang dipergunakan dalam pengolahan data sekunder dan data primer tergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian ini, adapun untuk memperoleh data yang bagi penelitian ini adalah:¹⁶

- a. Studi Dokumen, yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan berupa literatur-literatur, catatan-catatan, peraturan perundang yang berlaku untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas.
- b. Wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor tersebut adalah pewawancara, yang diwawancarai, topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan dan situasi wawancara.¹⁷

¹⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Op.cit*, hlm. 107.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 57.

5. Alat Pengumpul Data

Sebagai sarana penelitian, maka penulis menggunakan alat pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Alat pengumpul data dalam penelitian kepustakaan berupa:
 1. Literatur, buku-buku ilmiah, catatan hasil inventarisasi bahan hukum, perundang-undangan, jurnal dan bahan lain dalam penelitian ini ;
 2. Komputer atau *Notebook*, sebagai penyimpan data utama dan alat pengetikan; dan
 3. *Flashdisk*, sebagai penyimpan data penunjang mobilitas.

- b. Alat Pengumpul data dalam penelitian lapangan berupa:
 1. Daftar pertanyaan;
 2. Alat tulis;
 3. Alat perekam;
 4. Handphone;
 5. Kamera;
 6. *Notebook* sebagai penyimpan data utama dan alat pengetikan

6. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.¹⁸ Data yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif, yaitu berdasarkan:

- a. Perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lain;
- b. Memperhatikan hierarki perundang-undangan;
- c. Mewujudkan kepastian hukum;
- d. Mencari hukum yang hidup dalam masyarakat, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.¹⁹

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini dilakukan pada tempat-tempat yang memiliki kolerasi dengan masalah yang diangkat pada penulisan hukum ini. Lokasi penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Penelitian Kepustakaan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 116.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm. 52.

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung,
Jalan Lengkong Dalam Nomor 17, Kota Bandung, Jawa Barat
40261.
2. Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Daerah (DISPUSIPDA) Jawa
Barat, Jalan Kawaluyaan Indah II Nomor 4 Kota Bandung, Jawa
Barat.

b. Penelitian Lapangan

1. Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Purwakarta
Jl. Let. Jend. Basuki Rachmat No. 120, Sindangkasih, Kecamatan
Purwakarta, Kabupaten Purwakarta, Jawa Barat 41112.
2. Disperindag Kabupaten Purwakarta

Jl. Veteran No. 98, Nagri Kaler, Kecamatan Purwakarta, Kabupaten Purwakarta, Jawa
Barat 41115