

BAB IV
TANGGUNG JAWAB PDAM TIRTA PAKUAN KOTA BOGOR
MENGIMPLEMENTASIKAN PERLINDUNGAN TERHADAP HAK-HAK
KONSUMEN DALAM PELAYANAN MINUM DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN

4.1 Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Pemenuhan kebutuhan pada masyarakat modern diproduksi secara massal dalam jumlah yang relatif besar sehingga menciptakan masyarakat yang mengkonsumsi produk secara massal pula. Disamping itu, perdagangan bebas yang didukung dengan kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika yang memperluas arus transaksi barang dan jasa melintasi batas wilayah negara sehingga barang dan jasa yang ditawarkan menjadi semakin bervariasi, baik dari dalam negeri maupun produk luar negeri.

Perdagangan bebas membawa konsekuensi, antara lain barang dan jasa semakin beraneka ragam (diversifikasi produk), baik produk ekspor maupun impor. Segala hal ihwal isu perdagangan bebas dengan segala konsekuensi hukumnya seyogyanya menjadi perhatian instrumen hukum ekonomi di Indonesia, sekalipun cabang/instrumen hukum ini masih tergolong muda dan belum dikenal luas dalam tata hukum di Indonesia.¹

Kenyataan-kenyataan yang sering dihadapi konsumen dalam masyarakat modern adalah:

- a. kapasitas kegiatan bisnis modern disadari atau tidak secara terus menerus akan memproduksi kebutuhan masyarakat yang baru;
- b. banyak produk barang dan jasa yang ada di pasar tidak standar, berbahaya dan tidak bermutu;

¹ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, cetakan III (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 292.

- c. tidak seimbangnya posisi kekuatan penawaran (*bargaining power*) antara konsumen dan produsen, dimana banyak dan lazim pembuatan perjanjian-perjanjian standar yang hanya menguntungkan produsen;
- d. konsep *consumer sovereign* adalah konsep yang ideal yang dapat menciptakan persaingan usaha yang sehat, akan tetapi apabila konsep tersebut dimanfaatkan pelaku usaha dengan pembuatan kontrak sepihak, kekuatan konsumen tidak akan berarti apa-apa dan konsumen akan dihadapkan pada pilihan yang berat yaitu *take it or leave it*.²

Dalam mengantisipasi produk-produk barang atau jasa yang merugikan atau mencelakakan konsumen, sebagian negara peserta perdagangan bebas telah memperkenalkan doktrin *product liability* dalam tata hukumnya seperti Jepang, Inggris, Belanda, Amerika Serikat dan Masyarakat Ekonomi Eropa serta negara-negara lain yang sudah menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial menuju kepastian hukum yang berkeadilan. Realitas penegakan hukum menunjukkan bahwa secara sadar atau tidak, hukum melegitimasi ketidakadilan sosial ekonomi, misalnya substansi hukum sangat memungkinkan pengusaha/produsen menindas konsumen sebagai pelaku ekonomi.³

Sejalan dengan konsep pembangunan nasional, dimana terdapat berbagai kemajuan di bidang teknologi, industri dan perdagangan, namun pada kenyataannya, posisi konsumen masih berada pada posisi yang lemah. Khususnya dalam memperoleh suatu barang atau pelayanan jasa yang diproduksi dalam jumlah besar tersebut, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa konsumen akan memperoleh kerugian akibat kerusakan terhadap suatu produk karena kurangnya tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen.

Salah satu aspek dari perlindungan konsumena adalah persoalan tentang tanggung jawab produsen atas kerugian sebagai akibat yang ditimbulkan oleh produk yang dihasilkannya. Prinsip tentang tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam

² Taufik H. Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, cet. I, (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2004), hal. 65 - 66.

³ Shofie, *op. cit.*, hal. 293.

kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.

Di beberapa negara, terdapat kualifikasi gugatan konsumen terhadap tanggung jawab pelaku usaha yang lazim digunakan yaitu:

- a. Wanprestasi (*default*), yaitu gugatan yang didasari adanya hubungan kontraktual antara konsumen dan pengusaha/perusahaan, dimana gugatan ini muncul karena tidak dilaksanakannya prestasi oleh pengusaha/perusahaan. Jadi apabila tidak ada hubungan kontraktual antara konsumen dan pengusaha, maka tidak ada tanggung jawab (hukum) pengusaha kepada konsumen (*privity of contract*). Dalam doktrin tersebut, terkandung prinsip “tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggung jawab” (*no privity – no liability principle*);
- b. Perbuatan melanggar hukum (*tort*). Apabila gugatan didasarkan pada perbuatan melawan hukum, maka hubungan kontraktual tidak dipersyaratkan, namun konsumen harus membuktikan unsur-unsur sebagai berikut:
 1. perbuatan melanggar hukum;
 2. kesalahan/kelalaian pengusaha/perusahaan;
 3. kerugian yang dialami konsumen;
 4. hubungan kausal antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian yang dialami konsumen.⁴

Adanya hubungan kontrak antara produsen dan konsumen pun akan sulit dibuktikan oleh konsumen karena untuk kondisi saat ini banyak konsumen yang menjadi korban adalah konsumen yang tidak memiliki hubungan kontrak dengan produsen atau konsumen yang tidak memiliki hubungan langsung dengan produsen.

Yang menjadi dasar tuntutan ganti kerugian konsumen dalam tanggung jawab produk adalah sebagai berikut:

- a. tuntutan karena kelalaian (*negligence*);
- b. tuntutan karena wanprestasi/ingkar janji (*branch of warranty*);

⁴ *Ibid.*, hal. 297.

c. tuntutan berdasarkan teori tanggung jawab mutlak (*strict product liability*).⁵

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*) adalah suatu prinsip tanggung jawab yang bersifat subyektif yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen. Sifat subyektif ini muncul pada kategori bahwa seseorang yang bersikap hati-hati mencegah timbulnya kerugian pada konsumen.⁶

Dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian ini, selain tuntutan ganti kerugian berdasarkan kelalaian produsen, diajukan pula dengan bukti-bukti sebagai berikut:

- a. pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen;
- b. produsen tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman dikonsumsi atau digunakan;
- c. konsumen menderita kerugian;
- d. kelalaian produsen merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian konsumen (hubungan sebab akibat antara kelalaian dan kerugian konsumen).⁷

Dalam sejarah pembentukan dan perkembangan hukum tanggung jawab produk, terdapat empat karakteristik gugatan konsumen dengan tingkat tanggung jawab yang berbeda terhadap kepentingan konsumen yaitu:

- a. gugatan atas dasar kelalaian produsen dengan persyaratan hubungan kontrak;
- b. gugatan atas dasar kelalaian produsen dengan beberapa pengecualian terhadap persyaratan hubungan kontrak;
- c. gugatan konsumen tanpa persyaratan hubungan kontrak;
- d. gugatan dengan pengecualian atau modifikasi terhadap persyaratan kelalaian.⁸

⁵ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, cet. 1, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 45.

⁶ *Ibid.*, hal. 46 – 47.

⁷ *Ibid.*, hal. 47.

Dari unsur-unsur yang harus dibuktikan oleh konsumen dalam melakukan gugatan kepada produsen tersebut yaitu unsur pembuktian kesalahan/kelalaian produsen, dapat dilihat bahwa akan sangat sulit bagi konsumen untuk membuktikannya karena konsumen tidak mengetahui proses produksi suatu barang.

Adapun teori murni dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan yaitu suatu tanggung jawab yang didasarkan pada adanya unsur kesalahan dan hubungan kontrak (*privity of contract*). Teori tanggung jawab berdasarkan kelalaian merupakan teori yang paling merugikan konsumen karena gugatan konsumen dapat diajukan kalau telah memenuhi unsur tersebut, yaitu unsur kesalahan atau kelalaian dan hubungan kontrak antara produsen dan konsumen.⁹

Teori tanggung jawab produk berdasarkan kelalaian tidak memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen karena konsumen dihadapkan pada dua kesulitan kepada produsen yaitu tuntutan adanya hubungan kontrak antara konsumen dengan produsen serta harus adanya argumentasi produsen bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui.¹⁰

Dalam bidang hukum perdata, perlindungan diberikan karena adanya suatu tindakan dari perseorangan yang merugikan pihak lain. Pihak yang merasa dirugikan ini dapat menggugat pihak yang menimbulkan kerugian untuk bertanggung jawab secara hukum atas perbuatannya. Dalam hal ini mungkin saja antara mereka terdapat hubungan hukum berupa perjanjian, tetapi dapat pula tidak terdapat hubungan hukum tersebut. Akan tetapi perikatan itu dapat muncul dari perjanjian atau karena undang-undang.

Seseorang dalam hal ini sebagai konsumen mempunyai hubungan hukum berupa perjanjian dengan pihak lain, dan apabila pihak lain itu melanggar perjanjian tersebut, maka konsumen berhak menggugat lawannya berdasarkan alasan bahwa si tergugat “wanprestasi” (cidera janji). Namun

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hal. 48.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 55.

demikian walau tidak ada perjanjian sebelumnya, konsumen tetap dapat melakukan penuntutan secara perdata, yaitu melalui ketentuan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige dead*). Perbuatan melawan hukum tersebut ditegaskan dalam Pasal 1365 KUHPerdata.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) merupakan prinsip yang sebelumnya telah ada dalam hukum perdata, khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 KUHPerdata menyebutkan bahwa “tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian itu.” Jadi apabila dilihat dari Pasal 1365 KUHPerdata tersebut, dalam ketentuan tuntutan ganti kerugian akibat perbuatan melawan hukum, seseorang diberi kesempatan untuk menggugat sepanjang terpenuhi empat unsur, yaitu:

1. adanya perbuatan;
2. adanya unsur kesalahan;
3. adanya kerugian yang diderita;
4. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Jadi dalam hal konsumen mengalami kerugian akibat dari barang dan/atau jasa yang diterima, apabila menggunakan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata tersebut, maka konsumen baru dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian kepada pelaku usaha dengan terlebih dahulu harus memenuhi unsur-unsur yang memenuhi kriteria perbuatan melawan hukum.

Selain prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, terdapat pula prinsip tanggung jawab produsen berdasarkan wanprestasi yaitu tanggung jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*), dimana ketika suatu produk rusak dan mengakibatkan kerugian, konsumen biasanya melihat isi kontrak

atau perjanjian atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak baik tertulis maupun lisan.¹¹

Sebenarnya dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi ini menguntungkan konsumen apabila konsumen mengalami kerugian akibat suatu produk atau jasa yang diterima karena penerapan kewajiban ganti kerugian oleh pelaku usaha bersifat mutlak (*strict obligation*).

Strict obligation adalah suatu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan penjual untuk memenuhi janjinya. Itu berarti apabila pelaku usaha telah berupaya memenuhi janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka pelaku usaha tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian.¹²

Walaupun dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi ini menguntungkan konsumen, namun masih terdapat beberapa kelemahan yang dapat mengurangi perlindungan terhadap konsumen yaitu pembatasan waktu gugatan, persyaratan pemberitahuan, kemungkinan adanya bantahan dan adanya syarat hubungan kontrak.

Syarat adanya hubungan kontrak antara konsumen dengan produsen baik vertika maupun horisontal tersebut, pada dasarnya dapat memberikan perlindungan terhadap konsumen apabila konsumen dan produsen memiliki posisi tawar yang seimbang dalam kontrak tersebut, jadi masing-masing pihak memiliki kesempatan untuk merundingkan isi perjanjian apabila salah satu pihak mengalami kerugian.

Setelah beberapa prinsip tanggung jawab yang telah dijelaskan sebelumnya yaitu prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan atau kelalaian dan prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi, dimana prinsip-prinsip tanggung jawab tersebut kurang memberikan perlindungan hukum bagi konsumen, maka terdapat prinsip yang memberikan perlindungan secara maksimal bagi konsumen yang mengalami kerugian, yaitu prinsip tanggung jawab mutlak.

¹¹ *Ibid.*, hal. 71

¹² *Ibid.* hal 72.

Prinsip tanggung jawab mutlak menerapkan tanggung jawab kepada penjual produk yang cacat tanpa adanya beban bagi konsumen atau pihak yang dirugikan membuktikan kesalahan.¹³

Prinsip tanggung jawab mutlak ini lebih menguntungkan bagi konsumen karena saat konsumen mengajukan gugatan ganti kerugian kepada produsen, konsumen tidak perlu memenuhi unsur-unsur pembuktian sebagaimana dalam tanggung jawab berdasarkan kelalaian atau hubungan kontrak.

Beberapa rumusan tujuan penerapan tanggung jawab mutlak adalah:

- a. memberikan jaminan secara hukum bahwa biaya kecelakaan yang diakibatkan oleh produk yang cacat ditanggung oleh orang yang menghasilkan dan mengedarkan produk tersebut;
- b. tujuan dari penerapan prinsip ini bahwa penjual dengan memasarkan produk untuk digunakan atau untuk keperluan konsumen telah menyadari dan siap dengan tanggung jawab terhadap masyarakat umum yang akan mengalami cedera akibat mengkonsumsi barang yang ditawarkan atau dijualnya dan sebaliknya, masyarakat juga memiliki hak dan harapan untuk terpenuhinya hak tersebut;
- c. untuk menjamin konsumen yang mengalami kecelakaan akibat produk yang cacat tanpa harus membuktikan kelalaian produsen;
- d. agar resiko dari kerugian akibat produk yang cacat harus ditanggung oleh *supplier* karena mereka berada pada posisi yang dapat memasukkan kerugian sebagai biaya dalam kegiatan bisnis;
- e. sebagai instrumen kebijakan sosial dan jaminan bagi keselamatan publik;
- f. tanggung jawab khusus untuk keselamatan masyarakat oleh orang yang menyediakan produk yang dapat membahayakan keselamatan orang dan harta benda.¹⁴

Pelaku usaha sebagai penghasil produk harus menjamin bahwa produk yang dihasilkannya adalah cukup aman untuk dikonsumsi dan berkualitas. Apabila dikemudian hari timbul kerugian yang dialami konsumen akibat tidak

¹³ *Ibid.*, hal. 96.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 102.

berkualitasnya suatu produk yang dihasilkan produsen sebagai pelaku usaha, maka produsen harus bertanggung jawab.

Prinsip tanggung jawab mutlak merupakan tanggung jawab yang lebih responsif terhadap kepentingan konsumen apabila dibandingkan dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan atau berdasarkan wanprestasi.

Hal yang utama dalam prinsip tanggung jawab mutlak ini adalah:

- a. karakteristik produk, yaitu cacatnya produk, oleh karena itu, aspek yang dibuktikan oleh konsumen adalah adanya cacat produk;
- b. perilaku (kesalahan) dan hubungan kontrak yang selama ini menjadi beban dan pembatasan tanggung jawab produsen tidak perlu dibuktikan, bahkan hubungan kontrak diperluas pada isi kontrak yang tidak secara tegas dinyatakan secara tertulis.¹⁵

Dengan demikian, maka prinsip tanggung jawab mutlak ini merupakan prinsip yang meniadakan beberapa prinsip yang dianggap tidak responsif terhadap kepentingan konsumen sebagaimana yang dianut dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dan wanprestasi.

Perlindungan konsumen merupakan suatu hal baru di Indonesia, dimana Indonesia berupaya untuk melaksanakan perlindungan konsumen tersebut melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Perlindungan terhadap hak-hak konsumen adalah masalah yang sangat serius. Menurut paradigma *laizes faire*, konsumen dan pelaku usaha dianggap mempunyai posisi yang setara dalam prinsip kebebasan berkontrak.¹⁶

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri

¹⁵ *Ibid.*, hal. 107.

¹⁶ Adrian Sutedi, SH., MH, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, cetakan I, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, Maret 2008), hal. 34 – 35.

maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, terdapat tiga pasal yang menggambarkan prinsip tanggung jawab produk yaitu pada pasal 19 sampai dengan Pasal 28.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan tanggung jawab pelaku usaha yaitu:

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

Dari prinsip-prinsip tanggung jawab produk tersebut, dapat dilihat bahwa yang diimplementasikan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah prinsip tanggung jawab produk berdasarkan kelalaian/kesalahan, dimana prinsip ini bermula dari asumsi bahwa apabila produsen tidak melakukan kesalahan, maka konsumen tidak akan mengalami kerugian atau dengan kata lain, apabila konsumen mengalami kerugian, berarti produsen telah melakukan kesalahan.

Namun rumusan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan yang terkandung dalam Pasal 19 tersebut berbeda dengan rumusan perbuatan

Universitas Indonesia

melawan hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara yaitu:

- a. dalam Pasal 1365 KUHPerdara memuat dasar tanggung jawab karena kelalaian atau kesalahan seseorang, namun dalam Pasal 19 ayat (1) tidak mencantumkan kata “kesalahan,” dimana Pasal 19 ayat (1) mengatur bahwa tanggung jawab pelaku usaha muncul apabila konsumen mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk yang diperdagangkan pelaku usaha;
- b. dalam Pasal 1365 KUHPerdara tidak mengatur jangka waktu pembayaran, sedangkan dalam Pasal 19 ayat (3) mengatur tentang jangka waktu pembayaran, dimana batas waktu 7 hari ini untuk memberikan kesempatan kepada produsen untuk membayar atau mencari solusi lain termasuk penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Dan dalam ayat (5) Pasal 19 tersebut, memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk tidak memberikan ganti rugi kepada konsumen apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan yang dituduhkan oleh konsumen kepadanya merupakan kesalahan konsumen.

Selanjutnya dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa “Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.” Hal ini menggambarkan bahwa adanya sikap produsen yang menolak untuk membayar ganti rugi kepada konsumen, maka membuka peluang bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ke pengadilan atau menyelesaikan sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Dan Pasal 23 tersebut menganut prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*) yang merupakan modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik.

Selanjutnya dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur tentang tanggung jawab produsen terhadap kerugian yang dialami konsumen akibat pelaku usaha menjual barang/jasa yang diproduksinya kepada pelaku usaha lain. Dalam Pasal 25 dan 26 undang-undang tersebut mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha untuk menyediakan suku cadang atau fasilitas purna jual untuk barang yang diproduksi yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu paling sedikit 1 tahun. Dan dalam Pasal 27 mengatur tentang pengecualian-pengecualian yang dapat membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawab ganti kerugian.

Dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22 dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.” Rumusan pasal inilah yang dikenal dengan sistem pembuktian terbalik.

Jadi dari prinsip-prinsip tanggung jawab yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa undang-undang tersebut menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan dengan dua modifikasi yaitu:

- a. prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah/lalai atau produsen sudah dianggap bersalah sehingga tidak perlu dibuktikan kesalahannya;
- b. prinsip untuk selalu bertanggung jawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*), dimana hal ini menggambarkan bahwa konstruksi hukum telah menunjukkan adanya kemajuan namun belum sepenuhnya menganut prinsip tanggung jawab mutlak.¹⁷

Apabila dilihat dari tanggung jawab berdasarkan kesalahan, berdasarkan wanprestasi dan tanggung jawab mutlak, maka yang paling memberikan perlindungan maksimal untuk kepentingan konsumen adalah prinsip tanggung jawab mutlak karena untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian, konsumen cukup berdasarkan dari adanya cacat produk.

¹⁷ Samsul, *op. cit.*, hal 145 – 146.

Pentingnya penerapan prinsip tanggung jawab mutlak untuk memberikan perlindungan konsumen yaitu:

- a. semakin rumitnya teknologi dalam pembuatan produk, maka akan standar tanggung jawab berdasarkan kelalaian atau kesalahan produsen akan sulit diketahui oleh konsumen untuk memperoleh ganti kerugian;
- b. prinsip tanggung jawab mutlak mengurangi atau menghilangkan tuntutan pembuktian atas kesalahan/kelalaian atau unsur wanprestasi oleh produsen;
- c. prinsip tanggung jawab mutlak mencegah produsen membuat produk-produk yang tidak aman;
- d. prinsip tanggung jawab mutlak lebih adil bagi pihak yang mengalami kerugian akibat produk yang cacat karena pada dasarnya produsen berada pada posisi yang lebih baik daripada konsumen.

4.2 Tanggung Jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Untuk Mengimplementasikan Perlindungan Hukum Hak-Hak Konsumen Dalam Pelayanan Air Minum Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa walaupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah dikeluarkan sebagai bentuk intervensi pemerintah dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen sebagai pihak yang memiliki posisi tawar rendah dibandingkan dengan produsen.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa salah satu perlindungan yang diberikan kepada konsumen adalah mengenai ketentuan tanggung jawab pelaku usaha apabila konsumen mengalami kerugian akibat pemakaian produk dari pelaku usaha. Jadi dalam undang-undang perlindungan konsumen pelanggan diberikan hak untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian kepada konsumen.

Namun, lemahnya posisi konsumen menyebabkan konsumen berpikir dua kali apabila bermaksud mengajukan tuntutan ganti kerugian pada pelaku usaha. Mengajukan tuntutan ganti kerugian akan lebih menyulitkan posisinya

Universitas Indonesia

karena pelaku usaha adalah pihak yang mengetahui persis proses produksi suatu barang atau prosedur pelayanan jasa sehingga pelaku usaha bisa memberikan alasan atau penjelasan yang pada akhirnya dapat membebaskan pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen. Akhirnya konsumen lebih memilih untuk berpindah pada produsen lain atau pelaku usaha lain yang menyediakan barang atau jasa yang sama.

Banyaknya bermunculan produsen atau pelaku usaha-pelaku usaha yang menawarkan barang atau jasa yang serupa, dimana hal ini membuka peluang persaingan usaha secara terbuka, walaupun di satu sisi akan menyulitkan konsumen untuk menilai kualitas barang atau jasa yang layak untuknya, namun di sisi lain, konsumen memperoleh keuntungan untuk memilih produsen yang ia kehendaki dan yang paling sesuai menurut pertimbangan konsumen. Jadi, apabila konsumen mengalami kerugian akibat suatu barang atau jasa yang diterimanya dari suatu produsen, maka bagi konsumen cenderung keberatan untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian, ia akan lebih memilih untuk mencari produsen atau pelaku usaha lain untuk memenuhi kebutuhannya. Kesempatan bagi konsumen untuk memilih produsen di antara banyaknya produsen yang ada saat ini sangat terbuka luas karena persaingan usaha yang terbuka pula menjadi salah satu faktor yang menguntungkan bagi konsumen sehingga konsumen tidak perlu terpaksa memilih satu produsen saja.

Namun bagaimana dengan kebutuhan konsumen terhadap pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah? Dimana pelayanan publik oleh instansi pemerintah ini merupakan kewajiban yang harus dipenuhi masyarakat sebagai warga negara, namun masyarakat tidak memiliki pilihan untuk menentukan sendiri produsennya. Juga untuk cabang-cabang produksi yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara, sehingga untuk kebutuhan hidup masyarakat yang tertentu, masih merupakan wewenang pemerintah untuk mengelolanya.

Kewenangan pengelolaan atas cabang produksi oleh pemerintah tersebut merupakan suatu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan dengan membentuk perusahaan-perusahaan pemerintah, masih terdapat perusahaan pemerintah yang berbentuk monopoli dalam penyelenggaraan usahanya, dimana untuk saat ini belum ada perusahaan pemerintah lain yang juga menyelenggarakan kegiatan usaha yang sama. Perusahaan pemerintah yang bersifat monopoli tersebut antara lain PT. PLN dan PDAM/PAM.

Pada dasarnya, pengusahaan secara monopoli ini sesuai dengan tujuan pencapaian program umum Pemerintah di bidang ekonomi dan menuju masyarakat yang adil dan makmur dalam bidang ekonomi yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh perusahaan daerah.¹⁸

Atas dasar kewenangan pengelolaan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak tersebutlah, maka menjadikan perusahaan pemerintah yang bergerak di bidang pelayanan publik dan perusahaan daerah seperti PDAM sebagai perusahaan pelayanan publik yang bersifat monopoli karena untuk saat ini pemerintah masih memberikan kewenangan pengelolaan air minum kepada PDAM.

Untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh perusahaan daerah dan perusahaan pelayanan publik lainnya, maka dibentuklah peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman dan acuan bagi perusahaan pelayanan publik agar menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Bogor, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Perusahaan Daerah*, UU No. 5 Tahun 1962, LN No. 10 Tahun 1962, Ps. 5 ayat (4).

Tahun 1962 bahwa perusahaan daerah didirikan dengan memiliki dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi sosial (pelayanan umum) dan fungsi ekonomi (upaya memperoleh keuntungan/*profit motive*). Dengan visi “menjadi perusahaan terdepan dalam bidang pelayanan air minum”, dan misi “memberikan kepuasan pelayanan air minum secara berkesinambungan kepada masyarakat sesuai standar kesehatan yang ada dengan mempertimbangkan keterjangkauan masyarakat dan berperan sebagai penunjang otonomi daerah serta meningkatkan sumber daya manusia secara maksimal”, diharapkan tidak semata-mata menjadi slogan belaka, namun melalui visi dan misi tersebut, kinerja pelayanan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dirasakan oleh pelanggan.

Sebagai perusahaan yang memberikan pelayanan air bersih kepada pelanggan, tentunya mempunyai fungsi-fungsi manajemen yang tidak terlalu berbeda dengan perusahaan swasta yang kegiatan operasionalnya adalah berorientasi kepada pelayanan pelanggan dalam rangka untuk mencapai kepuasan, namun jika memperhatikan karakteristik PDAM, dapat dikatakan PDAM merupakan perusahaan yang tidak memiliki pesaing nyata. Kondisi ini membuat para pelanggan tidak memiliki pilihan dalam memenuhi kebutuhan akan air bersih.

Adanya dominasi perusahaan-perusahaan pemerintah yang bersifat monopolis ini masih menyimpan persoalan tersendiri yang menempatkan konsumen pada posisi lemah. Terlebih karena PDAM sebagai perusahaan pemerintah yang tidak memiliki pesaing nyata, cenderung telah terbentuk budaya bahwa pelayanan prima bukanlah suatu hal yang penting bagi konsumen karena masyarakat pasti akan tetap memilih PDAM sebagai produsen yang memenuhi kebutuhan air bersih.

Kondisi nyaman akibat tidak adanya pesaing yang dirasakan oleh PDAM-PDAM inilah yang pada akhirnya dapat menimbulkan kelalaian dari PDAM untuk memberikan pelayanan prima dengan standar minimum kepada konsumennya. Kelalaian PDAM ini yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen sebagai penerima barang dan jasa yang dihasilkan oleh PDAM. Dalam hal terjadi kerugian yang dialami konsumen akibat kualitas buruk atas

Universitas Indonesia

suatu barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha atau produsen, seringkali konsumen sulit untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian atas barang atau jasa yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan oleh produsen, inilah yang disebut sebagai konsumen berada pada posisi yang lemah.

Konsumen sering dihadapkan oleh alasan dari produsen bahwa cacat suatu barang merupakan cacat akibat produksi barang yang tidak diketahui, dimana hal ini akan sulit untuk dibuktikan oleh konsumen bahwa cacat barang ini merupakan kelalaian dari produsen atau tidak.

Dalam memberikan pelayanan air minum, sebagai badan usaha milik daerah Kota Bogor, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor diberi wewenang untuk menyelenggarakan pelayanan air minum yang dimanfaatkan untuk masyarakat umum. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memiliki tugas sebagai berikut:

- a. menyediakan pelayanan air minum bagi masyarakat Kota Bogor;
- b. melakukan pemeliharaan terhadap aset PDAM;
- c. memberikan laporan kinerja secara berkala sebagai bentuk transparansi kepada publik;
- d. melaksanakan perluasan cakupan pelayanan pada wilayah dimana sumber air tanah tidak memenuhi persyaratan kesehatan untuk digunakan sebagai air minum;
- e. mengatur sistem pendistribusian air minum sesuai dengan kapasitas produksi yang tersedia;
- f. berpartisipasi dalam upaya perlindungan dan pelestarian sumber daya air dalam rangka konservasi lingkungan;
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁹

Dari wewenang dan tugas yang ditetapkan untuk PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut, diimplementasikan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dengan memberikan pelayanan penyediaan air minum dan pelayanan-pelayanan teknis dan pelayanan non teknis yang berkaitan dengan pelayanan air minum.

¹⁹ Kota Bogor, *Peraturan Daerah Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor*, Perda No. 5 Tahun 2006, LD No. 1 Seri E, TLD No. 5, Ps. 3.

Pelayanan teknis yang berkaitan dengan pelayanan air minum yang diberikan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yaitu:

- a. pengaliran 24 jam dengan tekanan cukup dan merata;
- b. kualitas air sesuai standar Departemen Kesehatan Republik Indonesia;
- c. pelayanan secara rutin dari rumah ke rumah;
- d. penggantian meter air secara periodik;
- e. pelayanan mobil tangki;
- f. pemindahan letak meter air;
- g. kran air siap minum;
- h. zona air minum prima.

Selain pelayanan teknis, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor juga memberikan pelayanan non teknis, terdiri dari:

- a. administrasi pemasangan baru, balik nama dan bukaan kembali;
- b. informasi pembayaran melalui *website* PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
- c. pembayaran rekening melalui payment point;
- d. pembayaran rekening melalui ATM Bank Mandiri dan OCBC NISP;
- e. pembayaran melalui auto payment BTN;
- f. penyampaian informasi melalui *leaflet*, brosur, spanduk dan pengumuman lainnya;
- g. ruang khusus pelayanan keluhan pelanggan;
- h. pembayaran rekening secara kolektif;
- i. rekening gratis untuk masjid selama bulan Ramadhan.

Apabila dilihat dari pengertian barang dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa “barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen”, maka air minum yang dihasilkan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor merupakan “barang” yang dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen sebagai kebutuhan pokok sehari-hari konsumen.

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa “jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen”, maka pelayanan-pelayanan teknis dan non teknis yang diberikan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut merupakan pelayanan jasa untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

Dalam memproduksi barang dan jasa tersebut, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memiliki prosedur-prosedur dan menggunakan teknologi sehingga air minum yang layak dapat terdistribusi ke konsumen dan selain itu, konsumen dapat memperoleh pelayanan jasa dari PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Pemakaian teknologi yang semakin baik, di satu sisi memungkinkan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor mampu menghasilkan air minum dengan kuantitas yang cukup sehingga pemenuhan kebutuhan konsumen dapat terpenuhi lebih luas, lengkap, cepat, dan menjangkau bagian terbesar lapisan masyarakat. Akan tetapi, di sisi lain penggunaan teknologi memungkinkan dihasilkannya produk barang atau layanan jasa yang tidak sesuai dengan persyaratan keamanan dan keselamatan pemakai sehingga menimbulkan kerugian kepada konsumen.

Riant Nugroho, anggota Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta menyebutkan permasalahan-permasalahan yang umum dan kerap terjadi yang berkaitan dengan pelayanan air minum adalah:

- a. ketidakcocokan jumlah penggunaan air yang tercantum pada *stand meter* dengan biaya yang tercantum pada rekening;
- b. besarnya biaya pemasangan/penyambungan;
- c. meter air yang tidak layak pakai (aliran air kecil tapi putaran meter cepat);
- d. air keluar kecil atau keluar pada waktu-waktu tertentu;
- e. rencana kenaikan tarif.²⁰

Selain permasalahan-permasalahan umum yang kerap terjadi dalam pelayanan oleh PDAM tersebut, khusus di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor pun tidak terlepas dari adanya permasalahan yang menimbulkan keluhan dari

²⁰ Shofie, *op. cit.*, hal. 214.

pelanggan atau ketidakpuasan pelanggan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Salah satu permasalahan yang mungkin timbul yang menimbulkan kerugian pelanggan adalah mengenai produksi air minum dan pelayanan jasa tersebut dimungkinkan terjadinya hal-hal yang merugikan konsumen akibat kesalahan atau kelalaian PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Saat memproduksi air minum, ada kemungkinan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memproduksi air minum yang kualitasnya tidak sesuai dengan standar kesehatan yang ditetapkan Departemen Kesehatan sehingga mengakibatkan kerugian pada konsumen, misalnya terganggunya kesehatan konsumen setelah mengkonsumsi air yang diproduksi oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Dalam memproduksi air minum, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor selama ini berpedoman pada standar yang ditetapkan pada Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, dimana apabila terjadi kesalahan dalam melakukan prosedur produksi air minum, akan berakibat pada kegagalan produksi sehingga air yang dihasilkan tidak layak untuk dikonsumsi.

Proses pengolahan air oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor diawali dari pengambilan air baku, baik air baku yang bersumber dari mata air maupun dari air permukaan (air sungai). Sumber air dari mata air berasal dari mata air Kota Batu, mata air Tangkil dan mata air Bantar Kambing, sedangkan air baku dari air permukaan berasal dari Sungai Cisadane. Adapun proses pengolahan air minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yaitu:

- a. pengambilan air baku melalui bangunan penangkap air, yaitu proses pengambilan air baku dari sumber air baku, baik dari mata air maupun dari air permukaan (sungai);
- b. pra sedimentasi, yaitu proses pengendapan awal terhadap air baku tanpa bahan kimia untuk menurunkan tingkat kekeruhan sehingga dapat efisien dalam menggunakan bahan kimia pada proses selanjutnya;

- c. pembubuhan bahan kimia dan pengadukan cepat, yaitu proses pencampuran bahan kimia *Poly Aluminium Chloride/PAC* (koagulan) dengan air baku secara merata (*flash mixing*/pengaduk cepat);
- d. flokulasi, yaitu proses pendukan lambat untuk membentuk gumpalan/flok yang dapat diendapkan;
- e. proses pengendapan, yaitu proses untuk memisahkan antara air dengan flok yang terbentuk pada unit sebelumnya, dimana air yang jernih masuk ke unit berikutnya;
- f. penyaringan, yaitu proses penyaringan untuk menyaring flok yang lolos (karena masih ada flok yang terbawa) untuk memenuhi syarat air secara fisika;
- g. disinfeksi, yaitu proses untuk membunuh bakteri dengan menggunakan gas *chlor* sehingga air siap minum;
- h. reservoir, yaitu bak penampungan untuk mendistribusikan air untuk melayani pemakaian air di jam puncak.

Dari beberapa proses produksi tersebut, apabila PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor melakukan kesalahan pada salah satu proses produksi, tidak terlepas kemungkinan adanya kesalahan atau kelalaian dalam melaksanakan proses produksi tersebut sehingga mengakibatkan air yang diterima pelanggan tidak layak untuk dikonsumsi atau dimanfaatkan.

Hal-hal tersebutlah yang menyebabkan kerugian pada pelanggan air minum karena sebagai konsumen yang membayar tarif atas produk yang diterimanya, namun konsumen masih menerima pelayanan yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan produsen.

Apabila dikaitkan dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara, dimana pelanggan yang akan mengajukan tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dideritanya akibat pemakaian produk dari PDAM, maka pelanggan tersebut dapat menggugat dengan memiliki bukti adanya unsur-unsur kesalahan yaitu adanya perbuatan dari PDAM, adanya unsur kesalahan yang dilakukan oleh PDAM, adanya unsur kerugian yang diderita pelanggan dan adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Universitas Indonesia

Misalnya untuk kerugian yang dialami pelanggan akibat kualitas air minum yang tidak sesuai standar kesehatan sehingga membahayakan kesehatan pelanggan atau menyebabkan pelanggan harus mendapatkan pengobatan medis, maka untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian, pelanggan harus membuktikan terlebih dahulu bahwa air minum yang tidak layak konsumsi yang didistribusikan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut memang akibat kelalaian PDAM. Hal inilah yang akan menyulitkan bagi pelanggan untuk menuntut ganti kerugian yang dialaminya.

Sedangkan apabila dilihat dari prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi, dimana tuntutan ganti kerugian yang diajukan oleh pelanggan harus berdasarkan hubungan kontrak antara konsumen dengan produsen, maka pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian ketika produk PDAM rusak dan mengakibatkan kerugian dengan melihat isi kontrak atau perjanjian atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak baik tertulis maupun lisan.

Dalam hal ini, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memiliki perikatan dengan pelanggan saat masyarakat mengajukan permohonan untuk menjadi pelanggan. Permohonan menjadi pelanggan atau di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor disebut Formulir Pendaftaran Pemasangan Baru, dimana dalam formulir tersebut tercantum persyaratan untuk menjadi pelanggan PDAM yaitu:

- a. untuk mengajukan permohonan pemasangan baru, di lokasi calon pelanggan sudah ada jaringan pipa PDAM;
- b. menyerahkan foto copy KTP yang berlaku;
- c. menyerahkan gambar lokasi jalan;
- d. membawa foto copy rekening air minum tetangga terdekat, maksimal 6 meter dari tetangga terdekat;
- e. mengisi formulir pendaftaran dengan benar;
- f. dengan mengajukan permohonan pemasangan baru ini, maka calon pelanggan tunduk terhadap ketentuan yang berlaku di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;

g. pengisian data yang tidak benar akan mengakibatkan ditanggukannya permohonan ini.

Selain persyaratan untuk menjadi pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, dijelaskan pula dalam formulir tersebut mengenai ketentuan-ketentuan yang harus diketahui oleh calon pelanggan/pemohon pemasangan baru yaitu:

- a. setiap pemohon pemasangan baru/pemasangan kembali saluran air minum diproses dan diselesaikan di kantor PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Jl. Siliwangi No. 121 Bogor;
- b. persyaratan administrasi sambungan baru dan pengisian data pemohon yang tidak benar atau yang tidak lengkap, tidak akan diproses atau ditanggukannya oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
- c. bagi pelanggan baru wajib membayar rekening air minumnya pada bulan kedua sejak pemasangan meter air (dan selanjutnya rutin setiap bulannya);
- d. pembayaran rekening air minum dapat dilakukan pada tempat/loket pembayaran dimulai tanggal 2 sampai dengan tanggal 20 tiap bulan dan tidak dibenarkan menitipkan pembayaran apapun kepada petugas PDAM;
- e. denda keterlambatan pembayaran:
 1. tanggal 21 – 31 untuk tunggakan bulan pertama:
 - rekening \leq Rp. 50.000, denda Rp. 7.500;
 - rekening $>$ Rp. 50.000, denda 15% dari jumlah rekening air minum.
 2. mulai tanggal 1 dan seterusnya pada bulan berikutnya:
 - rekening \leq Rp. 50.000, denda Rp. 10.000;
 - rekening $>$ Rp. 50.000, denda 20% dari jumlah rekening air minum.
- f. apabila menunggak rekening air minum dua bulan berturut-turut, dikenakan sanksi pemutusan saluran air minum di tempat pelanggan yang bersangkutan oleh PDAM tanpa pemberitahuan terlebih dahulu;
- g. PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tidak menyampaikan tagihan air minum ke rumah pelanggan;

- h. keluhan dan informasi tentang pelayanan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dapat disampaikan melalui call center 24 jam (0251-8324111) atau email: pdam.pel@pdamkotabogor.go.id atau website: www.pdamkotabogor.go.id;
- i. bagi pelanggan yang saluran air minumnya ditutup/diputus telah melebihi 3 bulan sejak tanggal pemutusan, maka apabila hendak meyambung kembali dikenakan proses pemasangan baru dan sebelumnya harus melunasi tunggakan air/non air;
- j. bagi pelanggan yang saluran air minumnya diputus atas permintaan sendiri, agar tidak melebihi waktu 6 bulan sejak tanggal pemutusannya, apabila melebihi 6 bulan, maka dikenakan proses pemasangan baru;
- k. jika meter air tidak dapat dibaca (rumah terkunci/kosong) dihimbau kepada peanggan untuk melaporkan stand meter ke PDAM melalui call center 0251 – 8324111. Apabila hal tersebut tidak dilakukan pelanggan, maka perhitungan pemakaian airnya ditetapkan berdasarkan rata-rata pemakaian selama 6 bulan terakhir;
- l. kebocoran dan/atau kerusakan pipa setelah meter air adalah tanggung jawab pelanggan.

Dalam formulir tersebut juga disebutkan mengenai batasan tanggung jawab PDAM dan pelanggan yaitu:

- a. batas tanggung jawab PDAM adalah mulai dari pipa sesudah meter air sampai dengan pipa distribusi;
- b. batas tanggung jawab pelanggan adalah mulai dari pipa di halaman rumah pelanggan sesudah meter air sampai dengan pipa di dalam rumah pelanggan;
- c. PDAM dan pelanggan sama-sama bertanggung jawab terhadap meter air, yaitu PDAM memelihara mekanisme meter air dan pelanggan memelihara kebersihan fisik meter air serta kebersihan di sekitar tempat meter air;
- d. PDAM bertanggung jawab untuk memelihara saluran pipa dinas dan induk;
- e. PDAM bertanggung jawab melakukan pemasangan pipa;

- f. PDAM bertanggung jawab melakukan perbaikan kerusakan dan kebocoran pipa;
- g. pelanggan bertanggung jawab memelihara saluran pipa persil (pipa di dalam bangunan/rumah pelanggan);
- h. pelanggan bertanggung jawab apabila meter air hilang atau rusak baik disengaja atau tidak disengaja;
- i. pelanggan bertanggung jawab atas kebocoran dan/atau kerusakan pipa setelah meter air.

Formulir yang ditandatangani oleh calon pelanggan dan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut merupakan bentuk kontrak kepada pelanggan.

Untuk menjadi pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, selain terdapat perikatan yang dilakukan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dan calon pelanggan yang terdapat dalam formulir pendaftaran, calon pelanggan pun harus menandatangani surat pernyataan yang menegaskan apa yang menjadi hak dan kewajiban pelanggan. Surat pernyataan pelanggan tersebut berisikan yaitu:

1. dengan mengajukan permohonan pemasangan baru saluran air minum dan menandatangani surat pernyataan ini, maka Pemohon akan mematuhi ketentuan yang berlaku di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
2. Pemohon bersedia memenuhi kewajiban yang timbul dan menjadi tanggung jawab Pemohon berkaitan dengan pelaksanaan pemasangan baru saluran air minum di alamat Pemohon yaitu:
 - a. membayar biaya pemasangan baru sesuai golongan pelanggan berdasarkan kriteria yang ditetapkan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
 - b. membayar biaya tambahan/kelebihan pipa dinas yang jaraknya melebihi dari standar yang ditentukan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor (lebih dari 6 meter), dimana pipa tersebut akan menjadi aset PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dan Pemohon tidak menuntut atas penggunaan pipa tersebut apabila di kemudian hari PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor menggunakan pipa tersebut untuk penambahan/perluasan cakupan pelayanan;

- c. menyelesaikan izin/rekomendasi (apabila diperlukan) dengan pihak yang bersangkutan sehubungan dengan pekerjaan pemasangan pipa.
3. bersedia menerima kelebihan atas pembayaran biaya pemasangan baru atau membayar kekurangan biaya pemasangan baru apabila terjadi perubahan golongan pelanggan berdasarkan kriteria PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
 4. apabila di kemudian hari timbul sengketa mengenai hak milik tanah/bangunan yang mengakibatkan pipa dinas/pipa persil harus dibongkar, maka hal tersebut diluar tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dan Pemohon tidak dapat menuntut ganti kerugian dalam bentuk apapun kepada PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.
 5. apabila meter air telah terpasang dan Pemohon telah menikmati pelayanan air minum dan Pemohon mengundurkan diri sebagai pelanggan, maka segala sesuatu yang telah dibayarkan tidak dapat dikembalikan kepada Pemohon dan kewajiban yang ditimbulkan dari pemakaian air minum harus diselesaikan oleh Pemohon sesuai ketentuan yang berlaku di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
 6. Bersedia untuk diputus sambungan air minum apabila melakukan pelanggaran sesuai ketentuan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Jadi, untuk melakukan tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi, maka pelanggan harus mendasarkan pada kontrak yang telah ditandatangani oleh pelanggan tersebut, dimana hal ini tidak memberikan perlindungan hukum secara optimal kepada pelanggan karena kontrak pelanggan tersebut tidak mengatur secara rinci mengenai tugas dan tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai pelaku usaha.

Kontrak antara pelaku usaha dan konsumen merupakan hal yang lazim terjadi dalam hubungan antara pelaku usaha dan konsumennya karena kontrak merupakan perikatan yang dibuat oleh kedua belah pihak yang bertujuan agar masing-masing pihak menyadari apa yang menjadi hak, kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pihak sehingga apabila terjadi kerugian akan mudah dibuktikan pihak mana yang melakukan wanprestasi. Namun sebagaimana diketahui bahwa yang selama ini berlangsung adalah adanya

Universitas Indonesia

kontrak yang tidak seimbang substansinya yang mengatur hak dan kewajiban pelaku usaha dan konsumen. Banyak terjadi kontrak pelanggan cenderung lebih banyak mengatur tentang kewajiban konsumen daripada mengatur kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha.

Dari kontrak dan surat pernyataan yang ditandatangani oleh pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut, masih terlihat bahwa ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam formulir pendaftaran pemasangan baru belum seimbang mengatur hak, kewajiban dan tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam memberikan pelayanan air minum, misalnya apa yang menjadi kewajiban PDAM dalam menyediakan air minum dan memberikan pelayanan dan tanggung jawab PDAM kepada pelanggan apabila PDAM mendistribusikan air minum yang tidak sesuai standar atau apabila terjadinya gangguan pelayanan.

Apabila dalam kontrak pelanggan tidak mengatur secara seimbang antara hak, kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pihak, maka apabila pelanggan mengajukan tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialaminya, dimana kerugian tersebut tidak diatur dalam kontrak pelanggan, maka pelanggan akan sulit membuktikan wanprestasi yang dilakukan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Dilihat dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan dengan beban pembuktian terbalik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPK, maka apabila pelanggan mengajukan tuntutan ganti kerugian akibat kualitas pelayanan air minum yang tidak memenuhi standar, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dapat melakukan pembuktian terbalik, dimana kualitas air minum yang tidak memenuhi standar tersebut akibat kesalahan pelanggan. Misalnya pelanggan yang mengajukan tuntutan kepada PDAM akibat pembayaran rekening air minum yang melonjak atau besar. Dalam tuntutan ganti kerugian ini, apabila PDAM memiliki bukti bahwa tagihan rekening air minum pelanggan yang melonjak tersebut disebabkan karena pelanggan membangun bangunan tambahan di rumah pelanggan, dimana pada bangunan tambahan tersebut bertambah pula jumlah anggota keluarga, maka pemakaian air minum pelanggan menjadi semakin besar sehingga menyebabkan tagihan

Universitas Indonesia

rekening air minumannya menjadi besar. Apabila hal ini dapat dibuktikan oleh PDAM, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tidak dapat dikenai tuntutan ganti kerugian kepada pelanggan.

Atau misalnya adanya tuntutan ganti kerugian dari pelanggan atas tagihan rekening air minum yang sangat besar, kemudian PDAM menemukan adanya kebocoran pada pipa di dalam saluran rumah pelanggan, dimana sesuai ketentuan yang ditetapkan di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor bahwa kebocoran pipa di dalam rumah pelanggan merupakan tanggung jawab pelanggan, maka tuntutan ganti kerugian yang diajukan oleh pelanggan atas besarnya tagihan rekening air minum tidak dapat dibebankan kepada PDAM.

Dari prinsip tanggung jawab berdasarkan tanggung jawab mutlak, maka tanggung jawab PDAM kepada konsumen yang mengalami kerugian adalah mutlak sifatnya, tanpa harus pelanggan mendasari adanya kesalahan dari PDAM ataupun mendasari unsur wanprestasi oleh PDAM, dimana apabila pelanggan mengalami kerugian, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor harus memenuhi tanggung jawab ganti kerugian tersebut kepada pelanggan. Misalnya dalam hal terjadi penurunan terhadap kualitas air minum yaitu keruhnya air minum di rumah pelanggan akibat kebocoran pipa yang disebabkan karena bencana alam, maka walaupun kerusakan pipa tersebut akibat *force majeure*, namun PDAM tetap berkewajiban untuk melakukan ganti kerugian kepada pelanggan, misalnya dengan memberikan kompensasi atas tagihan rekening pelanggan atau PDAM menyediakan air minum melalui cara lain, misalnya melalui mobil tangki.

Penerapan prinsip tanggung jawab mutlak ini dapat memotivasi PDAM untuk selalu memproduksi air minum yang memenuhi standar dan memberikan pelayanan air minum yang berkualitas prima.

Kewajiban untuk mengganti kerugian atas kerugian yang dialami oleh pelanggan juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air

Minum yang menyebutkan bahwa penyelenggara berkewajiban memberikan ganti rugi yang layak kepada pelanggan atas kerugian yang diderita.²¹

Jadi ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha untuk ganti kerugian atas kerugian yang dialami pelanggan merupakan suatu kewajiban yang harus dipatuhi oleh pelaku usaha.

4.3 Tanggung Jawab Produk yang Dilaksanakan Oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Dalam Pelayanan Air Minum

Dari laporan bulanan Bagian Hubungan Masyarakat PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor periode Mei – Oktober 2009, tercatat adanya keluhan-keluhan pelanggan terhadap kualitas pelayanan air minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yang dianggap tidak memenuhi standar sehingga pelanggan merasa dirugikan sebagaimana tercantum dalam tabel berikut ini:

No	Keluhan	Mei	Jun	Jul	Agt	Sep	Okt	Jml
	Pelayanan Non Teknis							
1	Petugas tidak ramah	-	-	-	-	-	-	-
2	Penyesuaian tagihan rekening air minum akibat: - kesalahan petugas atau kesalahan pencatatan oleh pelanggan:	153	116	118	136	131	143	797
3	Perubahan golongan tarif	37	25	19	16	-	28	125
	Pelayanan Teknis							
4	Pipa dinas bocor	203	204	198	322	169	200	1.296
5	Bocor di sekitar meter air	46	48	45	60	49	55	303
6	Gate valve rusak	83	81	103	89	67	84	507

²¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, PP No. 16 Tahun 2005, LN No. 33 Tahun 2005, TLN No. 4490, Ps. 68 huruf e.

7	Pipa persil bocor	248	272	233	219	241	280	1.493
8	Bekas galian belum rapi	4	3	1	5	5	8	26
9	Aliran air kecil	16	23	15	13	14	32	113
10	Air keruh	3	1	1	1	4	6	16
11	Air tidak mengalir	73	109	94	128	88	168	660
12	Meter buram	3	-	3	3	2	6	17
13	Meter air macet	4	5	21	5	7	5	47
14	Meter air hilang	1	-	1	-	1	-	3
15	Gangguan angka meter	-	-	-	-	1	1	2
16	Tidak ada segel meter	-	-	-	-	-	-	-

Dari laporan keluhan pelanggan periode Mei – Oktober 2009 tersebut, dapat dilihat keluhan yang relatif sering dialami oleh pelanggan terhadap pelayanan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor adalah sebagai berikut:

- a. Pipa dinas bocor. Pipa dinas adalah pipa yang menghubungkan pipa pembawa air (pipa distribusi) dengan pipa di dalam rumah pelanggan (pipa persil). Kebocoran pipa dinas diakibatkan karena usia pipa yang relatif sudah lama, karena tingginya tingkat pemakaian jalan raya oleh kendaraan-kendaraan berat sehingga adanya beban berat/tekanan dari luar ke pipa yang berada di dalam tanah, akibat pemasangan pipa yang tidak tepat, terkena galian dari dinas/instansi lain. Pipa dinas yang bocor ini selain merugikan PDAM karena air yang mengalir di pipa dinas tersebut adalah air yang sudah diolah dan merupakan produk yang akan dijual, juga dapat menyebabkan kerugian bagi pelanggan berupa terganggunya pelayanan pendistribusian air minum ke rumah pelanggan. Akibat pipa dinas bocor, aliran air ke rumah pelanggan menjadi terhenti atau mengalir

- kecil. Kebocoran pipa dinas ini merupakan tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam hal pemeliharaan dan pengantiannya;
- b. Penyesuaian tagihan rekening air minum yang besar, dimana pemakaian air yang besar ini dapat terjadi karena kesalahan pembacaan meter air oleh petugas PDAM;
 - c. Air tidak mengalir, dapat terjadi karena adanya gangguan pada jaringan perpipaan, perbaikan atau penggantian pipa, kebocoran pada jalur pipa atau adanya gagal produksi;
 - d. Bocor di sekitar meter air, bisa terjadi karena teknis pemasangan meter air yang tidak tepat oleh petugas PDAM;
 - e. Perubahan golongan tarif, biasanya pelanggan tidak puas dengan golongan tarif atau golongan pelanggan yang telah ditetapkan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebelumnya sehingga pelanggan mengajukan penyesuaian golongannya;
 - f. Aliran air kecil, terjadi karena tekanan air ke rumah-rumah pelanggan tidak sesuai dengan standar yang ditetapkan;
 - g. Bekas penggalian tanah yang tidak rapi setelah pemasangan pipa sehingga menyebabkan terganggunya lalu lintas atau jalanan;
 - h. Air keruh yang dapat terjadi karena adanya kebocoran pada jaringan pipa atau adanya gagal produksi (salah satu proses pengolahan tidak terlaksana sesuai prosedur);
 - i. Meter air macet, hal ini dapat terjadi karena kualitas meter air yang kurang baik atau kualitas air yang tidak baik.

Adapun keluhan mengenai pipa persil bocor, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dan disebutkan dalam formulir pendaftaran pelanggan disebutkan bahwa pelanggan bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan kerusakan pada pipa persil (pipa yang berada di dalam halaman rumah/bangunan pelanggan) karena PDAM hanya memasang saluran pipa sampai halaman depan rumah pelanggan dan pelanggan sendiri yang memasang saluran pipa persil sampai ke ruangan-ruangan yang dibutuhkan di rumahnya, namun sampai saat ini masih banyak pelanggan

yang melaporkan ke PDAM apabila terjadi kebocoran pipa persil. Sebagai itikad baik dan bentuk pelayanan kepada pelanggannya, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tetap memberikan pelayanan untuk perbaikan atas pipa persil yang bocor tersebut.

Begitu pula dengan laporan pelanggan untuk *gate valve* rusak. *Gate valve* adalah kran yang berfungsi untuk menutup dan membuka aliran air ke rumah pelanggan, yang mana apabila sedang dilakukannya perbaikan atau pelanggan tidak berada di rumah, maka *gate valve* tersebut ditutup agar air tidak mengalir terus-menerus. Kerusakan pada *gate valve* terjadi karena pelanggan sering melakukan buka tutup *gate valve*. *Gate valve* ini adalah instrumen yang terletak sesudah meter air, sehingga menjadi tanggung jawab pelanggan dalam pemeliharannya, namun apabila terjadi kerusakan pada *gate valve* ini, pelanggan tetap melaporkan kepada PDAM dan sebagai itikad baik dalam memberikan pelayanan, PDAM membantu pelanggan untuk memperbaiki *gate valve* tersebut.

Apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, atas keluhan-keluhan pelanggan yang tercatat dalam laporan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut, pelanggan tidak menerima kualitas produk pelayanan sesuai dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu:

- a. Adanya kebocoran pipa dinas, air tidak mengalir, *gate valve* rusak, bocor di sekitar meter air, aliran air kecil, bekas galian pipa yang tidak rapi, air keruh dan meter air macet, hal-hal tersebut tidak sesuai dengan hak pelanggan untuk mendapatkan kenyamanan dan keamanan dalam mengkonsumsi barang atau jasa;
- b. Tagihan rekening air minum yang tidak sesuai dengan pemakaian, hal ini tidak sesuai dengan hak pelanggan untuk mendapatkan barang/jasa yang sesuai dengan nilai tukar dan kondisi yang dijanjikan.

Adanya kelalaian atau kesalahan dalam pelayanan yang diberikan PDAM yang menimbulkan keluhan atau tuntutan ganti kerugian pelanggan dapat dilihat dari beberapa contoh keluhan pelanggan yang disampaikan melalui media cetak antara lain:

Universitas Indonesia

1. Keluhan pelanggan di harian Jurnal Bogor, edisi Kamis, 27 Agustus 2009, kolom Saur Wargi, berjudul “Pasang PAM, Tiga Minggu Belum Ngocor” – PDAM Kota Bogor, bagaimana dengan janji pasang baru paling lama 10 hari? Sementara pasang baru belum terpasang selama 3 minggu lebih.
2. Keluhan pelanggan di harian Radar Bogor, edisi Senin, 28 September 2009, berjudul “Mana Tindak Lanjut PDAM?” – Keluhan ke PDAM seringkali disampaikan karena aliran air kecil atau lemah antara pukul 06.00 – 09.00 WIB. Sedangkan air sangat dibutuhkan untuk mandi, mencuci pakaian, dll. Dicek ke rumah dengan alat oleh petugas PDAM juga sudah dilakukan tapi tidak ada komentar ke pelanggan apa penyebabnya. Masalah sudah terjadi sejak 8 September 2009, terus apa solusinya PDAM? Apakah pelanggan dibiarkan bertanya-tanya sendiri dan tetap bayar tagihan? Jangan keluhan cuma ditampung saja tanpa ada tindak lanjut yang komprehensif.
3. Keluhan pelanggan di harian Radar Bogor, edisi Minggu, 28 Oktober 2009, berjudul “Proyek Jaringan PDAM Timbulkan Kemacetan” – Akibat tidak profesionalnya pelaksanaan proyek pemasangan jaringan PDAM yang menimbulkan kemacetan luar biasa di sepanjang Jalan Sindangbarang Dalam di waktu pagi dan sore, membuat orang menjadi terlambat masuk kerja dan pelajar terlambat masuk sekolah. Kondisi jalan sempit dan padatnya pengguna jalan, belum lagi musim penghujan terlebih pagi dan sore membuat jalan semakin semrawut. Mestinya pelaksana paham dengan kondisi jalan tersebut dan metode kerjanya perlu diubah dengan cara kerja malam dan galian yang dibuat langsung dipasang jaringannya dan ditutup kembali serta dipadatkan.

Dari keluhan-keluhan yang disampaikan pelanggan melalui media cetak tersebut yaitu keterlambatan pemasangan baru sesuai waktu yang dijanjikan, maka pelanggan tidak memperoleh hak untuk mendapatkan barang/jasa sesuai kondisi dan jaminan yang dijanjikan. Keluhan pelanggan mengenai aliran air kecil di jam-jam tertentu, maka pelanggan tidak memperoleh haknya untuk mendapatkan kenyamanan dalam mengkonsumsi barang atau jasa. Sedangkan keluhan pelanggan mengenai kemacetan akibat pekerjaan

Universitas Indonesia

pengembangan jaringan perpipaan, maka pelanggan tidak memperoleh haknya atas kenyamanan dalam mendapatkan pelayanan jasa. Keluhan mengenai kemacetan akibat pekerjaan pengembangan jaringan perpipaan tersebut dapat terjadi karena pelanggan tidak memperoleh haknya mendapatkan informasi yang jelas mengenai suatu kondisi pelayanan karena pekerjaan pengembangan jaringan perpipaan dilakukan untuk meningkatkan pelayanan air minum kepada masyarakat luas, dimana awal pekerjaannya pasti akan menimbulkan kondisi yang tidak nyaman (khususnya di jalan umum), namun apabila pelanggan memperoleh informasi yang jelas sebelum pekerjaan dilaksanakan, maka pelanggan akan memahami kondisi yang terjadi saat pelaksanaan pekerjaan pemasangan pipa tersebut.

Dalam penyelenggaraan pelayanan air minum oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, selain keluhan pelanggan yang biasa dilaporkan sebagaimana dalam laporan bulanan tersebut di atas, terdapat pula kemungkinan lain adanya kesalahan atau kelalaian dalam memberikan pelayanan jasa baik teknis maupun non teknis, antara lain:

- a. Kualitas air minum yang didistribusikan ke pelanggan tidak layak konsumsi, misalnya kondisi air baku mengandung zat kimia berbahaya akibat perilaku negatif masyarakat yang mencari ikan di sungai dengan menggunakan zat kimia, sehingga air tidak dapat disterilkan dan tidak layak dikonsumsi walaupun dengan cara dimasak. Apabila kondisi air baku sudah tercemar, maka PDAM seharusnya tidak mengolah air baku tersebut menjadi air minum;
- b. Pendistribusian air minum yang tidak 24 jam yang antara lain disebabkan karena:
 1. adanya penggiliran pendistribusian air karena terbatasnya kapasitas air yang tersedia dengan jumlah pelanggan (*supply* dan *demand* yang sudah seimbang);
 2. terjadi kebocoran pipa akibat sistem distribusi air minum yang tidak baik, yaitu kapasitas pipa yang ada tidak lagi memadai untuk mengalirkan air ke rumah-rumah pelanggan;

3. gagal produksi akibat salah satu proses pengolahan yang tidak berjalan baik atau akibat faktor eksternal misalnya ada peracunan oleh pihak lain, maka kebutuhan pelanggan tidak terpenuhi, sehingga air harus dibuang, dimana pada akhirnya PDAM tidak dapat mendistribusikan air kepada pelanggan;
 4. adanya kerusakan teknis/gangguan teknis;
- c. kesalahan dalam pemasangan pipa distribusi, dalam kegiatan pemeliharaan pipa atau kegiatan pengembangan jaringan pipa sehingga menyebabkan banjir di rumah pelanggan;
 - d. pemasangan sambungan air minum yang tidak sesuai dengan waktu yang dijanjikan;
 - e. biaya-biaya pelayanan yang berbeda antara di kantor pelayanan dan di lapangan oleh oknum petugas PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor;
 - f. gagal sistem dalam pembayaran rekening melalui ATM atau fasilitas perbankan lainnya yang menyebabkan pelanggan membayar tagihan lebih besar;
 - g. keterlambatan dalam mensosialisasikan atau memberitahukan gangguan pelayanan air minum yang mengakibatkan terganggunya pendistribusian air ke rumah-rumah pelanggan sehingga pelanggan tidak dapat mempersiapkan hal-hal untuk mengantisipasi gangguan pelayanan tersebut.

Atas dasar pengaturan hak-hak konsumen tersebut, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai pelaku usaha yang berwenang dalam memenuhi kebutuhan air minum di wilayah Kota Bogor, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor selain berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan air minum, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor berupaya mengimplementasikan perlindungan hukum kepada pelanggannya dengan menindaklanjuti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ke dalam suatu Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Perda Pelayanan tersebut sebagai bentuk kewajiban dan janji PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang prima sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyebutkan “Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.”

Peraturan Daerah tersebut dibentuk untuk menyelenggarakan pelayanan air minum oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor berdasarkan asas kepastian hukum, keterbukaan, partisipatif, akuntabilitas, kepentingan umum, profesionalisme, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, efisiensi dan efektifitas.²²

Adapun tujuan pelayanan air minum yang diatur dalam Peraturan Daerah tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat secara berkesinambungan sesuai standar kesehatan dengan mengutamakan pemerataan pelayanan, mempertimbangkan keterjangkauan masyarakat, membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian daerah serta sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).²³

Dengan adanya Peraturan Daerah tersebut, terlihat bahwa Pemerintah Kota Bogor dan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor berupaya mewujudkan pelayanan publik melalui tata kelola yang baik, dimana pelayanan publik dilaksanakan dengan memiliki standar minimum pelayanan, memberikan kepastian hukum,

Dalam Peraturan Daerah tersebut, telah dimasukkan ketentuan mengenai tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor apabila pelanggan mengalami kerugian yaitu:

²² Kota Bogor, *Peraturan Daerah Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor*, Perda No. 5 Tahun 2006, LD No. 1 Seri E Tahun 2006, TLD No. 5, Ps. 2 ayat (1).

²³ *Ibid.*, Ps. 2 ayat (2).

- apabila dalam jangka waktu 1 x 24 jam, PDAM tidak dapat memenuhi aliran air setelah mendapat laporan dari pelanggan, maka PDAM wajib menyediakan kebutuhan air melalui cara lain;²⁴
- pelanggan mendapatkan potongan sebesar 50% dari pembayaran rekening air pada bulan bersangkutan apabila PDAM tidak dapat memenuhi aliran air minum selama 3 hari berturut-turut tanpa pemberitahuan terhitung sejak pelanggan melaporkan berhentinya aliran air minum dan atau mendapatkan ganti rugi yang layak sebagai akibat kelalaian pelayanan, kecuali sebagai akibat bencana alam, keadaan mendesak (*force majeure*) dan/atau adanya kerusakan;
- apabila selama 3 hari berturut-turut PDAM terlambat menindaklanjuti laporan kebocoran pipa persil di rumah pelanggan sejak laporan kebocoran yang mengakibatkan pemakaian air minum menjadi tinggi, maka pelanggan mendapatkan keringanan pembayaran rekening air minum;
- pelanggan mendapatkan penggantian meter air apabila meter air mengalami kerusakan berdasarkan hasil tera meter.²⁵

Dari ketentuan mengenai tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor atas kerugian yang mungkin dialami pelanggan atas buruknya kualitas pelayanan PDAM tersebut, dapat dilihat bahwa PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor telah berupaya melaksanakan prinsip-prinsip tanggung jawab produk sebagai pelaku usaha. Untuk aliran air minum yang tidak 24 jam, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor wajib memenuhi kebutuhan air minum melalui cara lain yang non perpipaan, dimana saat ini PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memiliki empat unit mobil tangki yang siap mengantarkan air ke rumah atau daerah yang diminta pelanggan selama 24 jam apabila terjadi gangguan aliran air minum di rumah-rumah pelanggan.

Untuk terhentinya aliran air minum ke rumah pelanggan selama tiga hari berturut-turut tanpa ada pemberitahuan atau pengumuman kepada pelanggan, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memberikan potongan sebesar 50% atas rekening pelanggan pada bulan bersangkutan atau ganti

²⁴ *Ibid.*, Ps. 5 huruf b.

²⁵ *Ibid.*, Ps. 20 huruf d, e dan f.

kerugian lain yang layak. Namun untuk pemenuhan tanggung jawab atas terhentinya aliran air ini, selain mendasari pada prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian, terdapat modifikasi atas prinsip tanggung jawab produk tersebut yaitu dengan adanya prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab, yaitu prinsip berdasarkan kelalaian/kesalahan dengan beban pembuktian terbalik, dimana dalam hal terjadinya berhentinya aliran air minum ke rumah pelanggan sebagai akibat bencana alam, keadaan mendesak atau terjadinya kerusakan, misalnya pipa pecah dan apabila PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dapat membuktikan bahwa terhentinya aliran air akibat hal-hal tersebut, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dibebaskan dari pemenuhan prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian tersebut.

Untuk kerugian yang dialami pelanggan akibat kebocoran pipa di rumah pelanggan, dimana PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tidak memberikan respon atau tanggapan atas laporan pelanggan tersebut selama tiga hari berturut-turut sejak laporan disampaikan dan mengakibatkan tagihan rekening pelanggan melonjak, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memberikan keringanan pembayaran rekening yang diperhitungkan berdasarkan hari keterlambatan respon PDAM tersebut. Kebocoran pipa di rumah pelanggan selama sehari-hari akan menimbulkan kerugian yang cukup berarti bagi pelanggan, maka kebocoran pipa harus segera ditangani oleh PDAM untuk mencegah bertambahnya beban kerugian yang harus dibayar oleh pelanggan akibat air yang terus menerus mengalir. Apabila PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor terlambat merespon laporan kebocoran pipa tersebut, maka rekening pelanggan pada bulan bersangkutan akan dikurangi sesuai jumlah kerugian yang dialami pelanggan akibat keterlambatan petugas PDAM.

Untuk meter air pelanggan yang rusak berdasarkan hasil pengujian meter air (tera meter), maka pelanggan mendapatkan penggantian meter air yang baru tanpa dikenakan biaya penggantian.

Selain ketentuan mengenai tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, terdapat

Universitas Indonesia

kebijakan perusahaan yang belum tertuang dalam Peraturan Daerah tersebut, dimana kebijakan ini diberikan apabila pelanggan mengalami kerugian akibat pelayanan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yaitu:

- a. Penyesuaian tagihan rekening air minum atas kelebihan pembayaran rekening air minum akibat kesalahan pembacaan meter. Untuk kerugian yang dialami pelanggan akibat pembacaan meter air yang tidak tepat oleh petugas PDAM, sehingga pelanggan harus membayar tagihan rekening lebih besar dari yang seharusnya atau kelebihan pembayaran akibat kegagalan/kesalahan pada sistem perbankan untuk pembayaran yang menggunakan layanan perbankan (ATM, *auto debit* dan *electronic banking*), maka pelanggan diberikan pengembalian kelebihan pembayaran.
- b. Penetapan kebijakan diskon/potongan dan/atau cicilan pembayaran tagihan rekening air minum akibat kebocoran pada pipa persil di dalam rumah pelanggan. Walaupun dampak dari kebocoran pipa persil di dalam rumah pelanggan merupakan tanggung jawab pelanggan sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 5 Tahun 2006, namun PDAM dapat memberikan kebijakan berupa diskon/potongan dan/atau cicilan atas tagihan rekening air minum yang melonjak tersebut.

Dari upaya-upaya pemenuhan tanggung jawab produk selaku pelaku usaha oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, dapat dilihat bahwa PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor telah berupaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip tanggung jawab produk sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dimana PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor telah memberikan ganti kerugian baik berupa uang atau penggantian barang atau jasa yang setara nilainya, namun masih terdapat beberapa hal yang masih perlu disempurnakan dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yaitu:

- a. perlu adanya pasal khusus yang mengatur tentang tanggung jawab produk oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor karena dalam Peraturan Daerah tersebut, ketentuan tanggung jawab produk masih dimasukkan ke dalam

- pasal tentang kewajiban PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dan hak pelanggan;
- b. belum adanya ketentuan mengenai ganti kerugian akibat kesalahan dalam pengolahan air yang mengakibatkan produksi air minum yang tidak higienis atau tidak sesuai standar kesehatan yang membahayakan kesehatan pelanggan, dimana ganti kerugian ini dapat berupa penggantian uang atau perawatan kesehatan atau santunan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
 - c. belum adanya ketentuan mengenai standar tekanan air di rumah pelanggan, dimana ketentuan ini untuk mengatur tanggung jawab PDAM apabila pelanggan mengalami kerugian akibat tekanan air yang tidak sesuai standar;
 - d. belum adanya ketentuan mengenai ganti kerugian atas keterlambatan pemasangan sambungan air minum akibat kelalaian atau kesalahan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, dimana ganti kerugian ini dapat berupa diskon atau potongan dari harga pemasangan baru;
 - e. belum adanya ketentuan mengenai ganti kerugian apabila terjadi pelanggaran oleh oknum petugas PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yang mengenakan biaya-biaya pelayanan tambahan yang tidak resmi, dimana saat ini PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor memang sudah memiliki Peraturan Perusahaan yaitu Peraturan Direksi PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kepegawaian PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yang mengatur mengenai sanksi bagi pegawai yang melanggar prosedur dan ketentuan, namun dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor belum mengakomodir ganti kerugian kepada pelanggan yang membayar biaya pelayanan tidak resmi tersebut.
 - f. belum adanya ketentuan ganti rugi akibat kesalahan pemasangan pipa dinas akibat kegiatan pengembangan jaringan PDAM atau perbaikan, kecuali pipa persil di dalam rumah pelanggan;

g. belum adanya ketentuan mengenai kebijakan penyesuaian tagihan rekening air minum atas tagihan rekening air minum yang melonjak akibat kesalahan pembacaan meter oleh petugas PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor.

Dalam hal terjadinya kerugian pelanggan yang belum diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tersebut, untuk pelanggan yang mengajukan tuntutan ganti kerugian, maka PDAM berupaya menyelesaikan keluhan dan memberikan ganti kerugian berdasarkan kesepakatan antara PDAM dan pelanggan.

Selain dengan adanya ketentuan-ketentuan mengenai standar minimum pelayanan tersebut, di satu pihak diperlukan kejujuran, komitmen dan konsistensi PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor selaku pelaku usaha untuk sungguh-sungguh menaati peraturan standardisasi pelayanan yang sudah ditetapkan dan di pihak lain, aparat pemerintah serta lembaga swadaya masyarakat perlu aktif mengawasi pelaksanaan standardisasi itu sehingga diterapkan dengan baik dan benar sehingga diharapkan Perusahaan Daerah yang bergerak dibidang penyediaan air minum bagi masyarakat dan berorientasi pada *public service* dapat memberikan kualitas layanan publik yang profesional.

4.4 Kendala dan Hambatan Dalam Mengimplementasikan Perlindungan Hukum Hak Pelanggan Air Minum

Dalam mengimplementasikan perlindungan hukum hak-hak konsumen, terdapat kendala dan hambatan di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, dimana kendala ini terdiri dari kendala internal dan kendala eksternal.

Kendala internal merupakan kendala atau yang menjadi hambatan yang terdapat di internal PDAM sendiri yaitu:

- a. Kurangnya kemampuan sumber daya manusia sehingga prosedur standar yang ada tidak bisa dijalankan secara optimal, kurangnya kemampuan penguasaan atas penggunaan alat dan tingkat disiplin yang rendah;

- b. Komitmen manajemen yang kurang konsisten dalam melaksanakan dan menjalankan prosedur standar dalam pelayanan yaitu pengawasan, monitor dan penegakan aturan bagi pelaksana pelayanan;
- c. Masih rendahnya kesadaran pegawai mengenai pentingnya implementasi perlindungan hak-hak hukum konsumen.

Sedangkan kendala eksternal merupakan kendala dari luar PDAM atau kendala yang ditimbulkan dari pihak-pihak lain di luar PDAM, misalnya *stakeholder*, yang memungkinkan menyebabkan terhambatnya pelayanan air minum antara lain:

- a. ketersediaan air baku;
- b. ketersediaan lahan untuk instalasi pengolahan air;
- c. tingkat kebocoran atau kehilangan air yang tinggi akibat kondisi pipa yang sudah tua dan untuk melakukan penggantian pipa diperlukan biaya investasi yang besar;
- d. tingkat disiplin rendah untuk bayar rekening air oleh masyarakat;
- e. masyarakat tidak mau bayar air karena tingkat ekonomi masyarakat menurun;
- f. perilaku negatif masyarakat, misalnya meningkatnya pencurian air.

Selain kendala-kendala di atas yang dialami di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut, untuk di beberapa PDAM lain di Indonesia, terdapat kendala yang sering menjadi permasalahan utama bagi PDAM untuk mengembangkan pelayanannya yaitu tidak adanya dukungan dari pemerintah daerah, dimana dukungan ini dapat berupa pendanaan atau penyertaan modal atau persetujuan penyesuaian tarif air minum. Sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum bahwa tanggung jawab dalam pengembangan penyediaan air minum adalah pada pemerintah daerah, yang menyebutkan bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat melakukan pendanaan dan/atau melakukan penyertaan modal untuk meningkatkan kinerja pelayanan BUMN/BUMD penyelenggara air minum. Atau sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air

Universitas Indonesia

Minum Pada PDAM yang menyebutkan bahwa apabila kepala daerah menolak usul penetapan tarif diajukan oleh Direksi PDAM dan telah disetujui badan pengawas berdasarkan perhitungan yang transparan dan akuntabel yang mengakibatkan tarif rata-rata berada di bawah biaya dasar, maka pemerintah daerah mengupayakan subsidi untuk menutup kekurangan PDAM melalui APBD sesuai peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini adalah karena masih ada kesulitan di beberapa PDAM untuk melakukan penyesuaian tarif air minum karena tidak adanya persetujuan dari Pemerintah Daerah. Tarif merupakan hal yang penting dalam pengembangan pelayanan air minum, maka apabila pemerintah daerah tidak memberikan persetujuan untuk penyesuaian tarif, pemerintah daerah harus memberikan subsidi kepada PDAM.

Adanya kendala-kendala inilah yang menghambat PDAM untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai penyelenggara pelayanan air minum. PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor bukan perusahaan pelayanan publik yang hanya bergerak di bidang yang mencari keuntungan (*profit oriented*) saja, namun juga harus mempertimbangkan unsur kepentingan umum atau sosial, dimana untuk melaksanakan kepentingan sosial tersebut, tidak dapat dilakukan oleh PDAM saja tanpa adanya dukungan dari pemerintah dan pemerintah daerah apalagi ditambah apabila PDAM belum memperoleh keuntungan yang wajar atau memiliki pendanaan yang cukup untuk melaksanakan kepentingan sosial tersebut.

Untuk itu, diperlukan peranan dan dukungan dari pemerintah dan *stakeholder* lainnya agar PDAM dapat menjalankan dua fungsinya dengan baik.