

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam masyarakat yang modern, pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut diproduksi secara massal dalam jumlah yang relatif besar sehingga menciptakan masyarakat yang mengkonsumsi produk secara massal pula (*mass consumer consumption*), sedangkan dalam masyarakat yang tradisional, pemenuhan kebutuhan atau barang-barang dilakukan secara sederhana.

Pembangunan dan perkembangan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika di Indonesia telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan jasa melintasi batas – batas wilayah suatu negara sehingga pelayanan barang dan jasa yang ditawarkan bervariasi, baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri. Globalisasi produksi membawa konsekuensi pula pada globalisasi di sektor lain, dimana hal ini akan membentuk konsumen global. Aturan-aturan hukum untuk melindungi hak-hak konsumen global itu membutuhkan penyesuaian dan harmonisasi dengan sistem hukum nasional.<sup>1</sup>

Dengan adanya pemenuhan kebutuhan dan barang-barang ini tentunya akan menimbulkan tingkat resiko yang berbeda. Dalam pemenuhan kebutuhan atau barang untuk masyarakat yang tradisional, resiko yang dihadapi konsumen akan relatif lebih sedikit karena produk yang dikonsumsi lebih mudah dideteksi oleh konsumen karena sedikitnya teknologi yang digunakan dalam memproduksi barang-barang tersebut.

Dari kegiatan pemenuhan kebutuhan atau barang untuk masyarakat modern yang dilakukan secara massal dan menggunakan teknologi canggih tersebut dapat diasumsikan bahwa hubungan antara produsen dengan konsumen akan semakin rumit dan kompleks karena konsumen akan sangat sulit untuk bertatap muka langsung dengan produsen.

---

<sup>1</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004), hal. 18.

Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.

Di sisi lain kondisi dan fenomena tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui promosi, cara penjualan serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Sebagai pribadi pengguna barang atau jasa itu, adalah untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya (kepentingan non-komersial). Nilai barang atau jasa yang digunakan konsumen dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka tidak diukur atas dasar untung rugi secara ekonomis belaka, tetapi semata-mata untuk memenuhi kebutuhan konsumen. Karena itu, nyata bahwa konsumen tidak semata-mata menggunakan ukuran-ukuran komersial sebagaimana menjadi ukuran pelaku usaha, dalam penggunaan barang atau jasa yang mereka konsumsi.

Hal ini berdampak pada hubungan antara produsen atau pelaku usaha dengan konsumen sebagai pengguna akan menjadi tidak seimbang. Produsen sebagai pihak yang aktif dalam memproduksi kebutuhan untuk memenuhi permintaan pasar yang semakin meningkat dan ditambah dengan tingginya tingkat persaingan usaha antar pelaku usaha, sedangkan konsumen hanya sebagai pihak yang pasif menerima apapun yang dilemparkan produsen ke pasar.

Pemenuhan kebutuhan konsumen tersebut juga ditemukan dalam pelayanan umum. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundangan-undangan.

**Universitas Indonesia**

Dalam pelayanan umum tersebut, terdapat perbedaan yaitu sektor profit dan non profit yang didasarkan pada misi yang diemban instansi/institusi pelayanan umum tersebut. Untuk pelayanan umum yang bersifat profit antara lain PT. Kereta Api Indonesia, PT. Telkom, PT. PLN, PDAM/PAM dan bank-bank BUMN. Meskipun profit, perusahaan negara seperti ini amat menguntungkan rakyat banyak karena tujuan utamanya adalah diarahkan pada usaha memakmurkan rakyat.<sup>2</sup>

Untuk pelayanan non profit sebenarnya tidak dibenarkan sama sekali untuk menarik keuntungan apapun. Pelayanan ini antara lain berhubungan dengan:

- a. status hukum kewarganegaraan seseorang, seperti akta kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, dokumen paspor dan dokumen imigrasi lainnya;
- b. surat izin usaha perdagangan atau sejenisnya;
- c. layanan bea cukai, perpajakan dan retribusi;
- d. pendidikan, kesehatan dan sosial budaya seperti informasi ketersediaan bangku sekolah, fungsi sosial rumah sakit, rumah susun dan lain-lain.<sup>3</sup>

Pelayanan publik yang dikelola birokrasi Pemerintah secara umum dapat dibagi dua yaitu pelayanan yang bersifat monopolis dan tidak monopolis. Karena pertimbangan politik dan ekonomi tertentu, Pemerintah merasa khawatir jika masyarakat menjadi tergantung pada perusahaan swasta dalam memperoleh pelayanan dasar seperti tenaga listrik, air minum dan lain-lain. Kekhawatiran tersebut membuat Pemerintah memberikan kewenangan monopolis kepada birokrasinya untuk mengelola seperti penjualan tenaga listrik pada PLN, air minum pada PDAM, minyak dan gas pada PERTAMINA dan lain-lain. Kendati produksi tenaga listrik, air minum serta minyak dan gas dapat dilakukan oleh perusahaan swasta tetapi untuk distribusinya tetap dimonopoli oleh birokrasi atau perusahaan Pemerintah.

Dengan diberinya kewenangan yang bersifat monopolis ini, Pemerintah harus menetapkan standar kinerja kepada penyedia jasa monopolis tersebut

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 208.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 208 – 209.

yang jelas agar masyarakat sebagai pengguna jasa birokrasi tidak dirugikan karena memperoleh pelayanan yang buruk tanpa memiliki alternatif penyedia layanan.

Pelayanan publik dapat didefinisikan pula sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksudkan di sini adalah warganegara yang membutuhkan pelayanan publik seperti pembuatan kartu tanda penduduk, akta kelahiran, akta nikah, sertifikat tanah, ijin pengambilan air bawah tanah, berlangganan air minum, listrik dan lain-lain.<sup>4</sup>

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ketentuan pelayanan publik diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang mengatur bahwa pelayanan publik adalah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Saat ini, sebagai bentuk perhatian pemerintah terhadap apa yang menjadi hak warga negaranya dan sebagai bentuk reformasi dari pelayanan publik di pemerintahan, telah dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut menyebutkan bahwa organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Yang dimaksud dengan pelayanan publik dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut

---

<sup>4</sup> Agus Dwiyanto, ed., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Gadjah Mada: University Press, Yogyakarta, Desember 2005), hal. 141.

meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik. Dalam hal pelayanan air minum, PDAM termasuk dalam kategori pelayanan barang dan jasa publik yaitu pengadaan dan penyaluran barang dan jasa publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, selain diatur mengenai hak dan kewajiban penyelenggara pelayanan publik juga diatur mengenai hak dan kewajiban masyarakat. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggara harus mengikuti standar pelayanan yang diatur dalam undang-undang ini.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak dapat dihindari adanya gagalnya kualitas kebutuhan barang atau jasa sehingga menimbulkan ketidakpuasan konsumen terhadap barang atau jasa yang diproduksi oleh pelaku usaha tersebut. Pelaku usaha dunia modern memproduksi barang atau jasa secara modern dengan menggunakan teknologi canggih karena adanya permintaan masyarakat secara massal. Dengan adanya pemenuhan kebutuhan barang dan jasa secara massal tersebut, mengakibatkan konsumen dan produsen sulit untuk bertatap muka secara langsung dan pemenuhan kebutuhan barang atau jasa secara massal akan menimbulkan resiko adanya kualitas barang atau jasa yang tidak sesuai. Kualitas yang kurang baik atas barang dan jasa tersebut mengakibatkan ketidakpuasan konsumen sehingga konsumen merasa bahwa haknya terhadap kebutuhan suatu barang atau jasa tidak terpenuhi dengan baik oleh pelaku usaha/produsen.

Dalam pemenuhan kebutuhan barang dan jasa secara massal, konsumen merupakan sebagai pihak yang pasif dan bersifat menunggu. Kondisi ini membuat posisi tawar konsumen dalam posisi yang lebih rendah daripada posisi tawar produsen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum selain kepada pelaku usaha/produsen, juga yang terpenting adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen.

Hak-hak konsumen juga dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting yang dianggap sebagai generasi keempat hak asasi manusia yang merupakan kata kunci dalam konsepsi hak asasi manusia dalam perkembangan umat manusia di masa yang akan datang. Sedangkan di sisi lain konsep perlindungan konsumen melalui regulasi dirasakan merupakan hal yang masih sangat baru bagi Indonesia sebagai negara berkembang, dimana instrumen hukum untuk perlindungan konsumen belum mengakomodir hak-hak konsumen sepenuhnya. Selain itu, perubahan-perubahan hukum dalam bidang ekonomi akan menimbulkan kesenjangan di negara tersebut yaitu antara kebutuhan keadilan masyarakat dengan standar perlindungan konsumen dalam hukum positifnya. Juga penerapan perlindungan konsumen akan menimbulkan masalah baru yaitu bagaimana produsen menangani resiko gugatan konsumen.

Salah satu hak konsumen yang paling mendasar adalah kebutuhan akan air bersih. Setiap manusia berhak atas pemenuhan kebutuhan akan air bersih, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Bagi suatu bangsa yang memasuki tahap negara kesejahteraan, maka pemerintah akan membuat kebijakan-kebijakan untuk mensejahterakan rakyatnya. Indonesia sebagai negara berkembang saat ini sedang memasuki tahap negara kesejahteraan, dimana ciri-ciri Indonesia sebagai negara kesejahteraan sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”

Adanya ketentuan tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menjelaskan bahwa Indonesia dalam konsep

**Universitas Indonesia**

pembangunannya berorientasi pada kemakmuran rakyat, baik melalui proses produksi oleh pemerintah maupun swasta.

Dalam melaksanakan pembangunan menuju kemakmuran rakyat melalui proses produksi tersebut, bukan berarti tanpa adanya masalah yang berarti. Dalam proses produksi yang dilaksanakan oleh produsen atau pelaku usaha kepada konsumen pada dasarnya akan membawa akibat hukum bagi masing-masing pihak, dimana pada negara berkembang perlindungan konsumen dalam konteks industri dan perdagangan bebas menjadi persoalannya.

Khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan air minum bagi masyarakat dan atas penguasaan sumber daya air oleh negara tersebut, negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan melakukan pengaturan hak atas air.

Disebutkan dalam penjelasan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air bahwa penguasaan negara atas sumber daya air diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak-hak yang serupa dengan itu, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan hak atas air diwujudkan melalui penetapan hak guna air, yaitu hak untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan. Hak guna air dengan pengertian tersebut bukan merupakan hak pemilikan atas air, tetapi hanya terbatas pada hak untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan sejumlah (kuota) air sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah kepada pengguna air, baik untuk yang wajib memperoleh izin maupun yang tidak wajib izin.

Dalam menjamin pemenuhan hak atas kebutuhan air tersebut, negara menetapkan penyelenggaraannya kepada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah

**Universitas Indonesia**

diubah terakhir dengan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah (Pemerintah Pusat) adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sebagaimana diatur pula dalam Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota yang merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota yang meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;



- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Apabila dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan air untuk masyarakat, maka pelayanan air minum dapat dikategorikan sebagai penyelenggaraan pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah.

Dalam pemenuhan hak atas kebutuhan air tersebut, pemerintah dapat menunjuk pihak yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan air antara lain Perusahaan Daerah Air Minum, koperasi, swasta dan badan usaha lainnya. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4490).

Saat ini, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan salah satu badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang pelayanan publik yaitu penyediaan air minum bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan air minum bagi seluruh penduduk di masing-masing daerah. Dalam kegiatan penyelenggaraan penyediaan air minum, PDAM sebagai BUMD sebagai salah satu operator dalam penyediaan air minum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4490) yang merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377).

Atas tanggung jawab yang diberikan kepada PDAM tersebut, maka PDAM dikategorikan sebagai pelaku usaha karena menyediakan kebutuhan manusia, dalam hal ini adalah air minum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1

**Universitas Indonesia**

angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan 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 penyediaan pelayanan air minum kepada pelanggan PDAM tidak dapat dilepaskan dari adanya tanggung jawab dalam pemenuhan hak-hak konsumen air minum. Terlebih untuk saat ini, PDAM masih merupakan perusahaan yang bersifat monopoli dalam penyelenggaraan pelayanan air minum. Kondisi ini yang cenderung berdampak pada adanya hubungan yang tidak seimbang antara PDAM sebagai pelaku usaha dan konsumen.

PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai salah satu perusahaan Pemerintah yang memiliki kewenangan monopoli tersebut diharuskan mempunyai standar kinerja yang jelas agar dapat menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat secara optimal.

Dalam penyelenggaraan pelayanan air minum, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor melaksanakan penyediaan air minum dan pelayanan teknis yang berkaitan dengan penyediaan air minum. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang dimaksud dengan Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen dan yang dimaksud dengan jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

Sesuai ketentuan tersebut, PDAM merupakan pelaku usaha penyedia barang dan jasa karena selain menghasilkan air minum, PDAM juga menyediakan jasa antara lain pemasangan sambungan baru, perbaikan pipa bocor, penggantian meter air dan pekerjaan teknis lainnya yang berkaitan dengan pelayanan air minum.

**Universitas Indonesia**

Adapun produk-produk pelayanan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor antara lain:

1. Penyediaan air minum;
2. Pemasangan sambungan baru;
3. Pemindahan letak meter;
4. Penggantian meter air;
5. Perbaikan kebocoran pipa;
6. Penyediaan air minum melalui mobil tangki.

Sampai tahun 2008, cakupan pelayanan air minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor baru mencapai 46% dari jumlah penduduk Kota Bogor. Dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 4 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Pakuan Kota Bogor disebutkan bahwa pada tahun 2015, PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor diharapkan dapat memenuhi cakupan pelayanan 80% dari jumlah penduduk Kota Bogor. Dengan penambahan penduduk di wilayah Bogor, maka PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor mempunyai tanggung jawab yang sangat besar dalam memenuhi cakupan pelayanan 80% tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka PDAM selaku pelaku usaha penyedia barang dan jasa berlaku ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sehingga PDAM memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak konsumennya seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena dimungkinkan resiko adanya tuntutan dari konsumen yang tidak terpenuhi hak-haknya.

Usaha-usaha pelayanan umum (*public service*) yang dijalankan oleh badan usaha milik negara atau daerah, seperti listrik, air minum dan telepon sangat rawan terhadap pelanggaran hak-hak konsumen. Begitu pula dengan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai pelaku usaha pelayanan umum, maka tidak terlepas dari resiko dari pelanggaran terhadap hak-hak konsumen.

Dari pelayanan-pelayanan yang disediakan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor tersebut tentunya masih ada yang belum memenuhi hak-hak

pelanggan akan kebutuhan air minum dan pelayanan jasa lainnya yang berkaitan dengan air minum.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas yang menjadi latar belakang penulis memilih lokasi penelitian di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yang merupakan salah satu perusahaan pemerintah yang menyediakan pelayanan publik, dimana dalam penyelenggaraan publik tidak akan terlepas dari resiko bahwa adanya hak-hak konsumen yang tidak terpenuhi sehingga konsumen merasa dirugikan.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk memilih penelitian hukum dengan judul **"IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HUKUM HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR MINUM PDAM TIRTA PAKUAN KOTA BOGOR DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN"** dan dapat dirumuskan identifikasi masalah yang akan dianalisis dalam penelitian hukum ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pengelolaan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam memenuhi kebutuhan air minum bagi pelanggan?
2. Apa yang menjadi hak dan kewajiban konsumen/pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?
3. Bagaimana bentuk tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam menyelenggarakan pelayanan air minum ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai bentuk implementasi perlindungan terhadap hak-hak konsumen?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam memenuhi kebutuhan air minum bagi pelanggan.

2. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi hak dan kewajiban konsumen/pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
3. Untuk mengetahui bagaimana bentuk tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam menyelenggarakan pelayanan air minum ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai bentuk implementasi perlindungan terhadap hak-hak konsumen.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dirumuskan/diformulasikan dari tujuan penelitian di atas, sehingga diharapkan dapat berguna bagi PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor untuk menjadi bahan referensi dalam melakukan peningkatan mutu pelayanan air minum yang mengakomodir hak-hak konsumen sesuai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

#### 1.5 Kerangka Teori

Bidang kehidupan manusia sebagai konsumen sesungguhnya tidak lain dari kehidupan manusia itu sendiri. Karena itu, ruang lingkup hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen adalah juga ruang lingkup hukum yang mengatur dan/atau melindungi kehidupan manusia.

Berdasarkan teori yang dikembangkan oleh Adam Smith bahwa yang berpengaruh terhadap pembentukan teori hukum perlindungan konsumen yang melahirkan dua teori besar yaitu:

1. Perlindungan oleh mekanisme pasar tanpa intervensi pemerintah; dan
2. Perlindungan konsumen dengan intervensi pemerintah terhadap pasar.<sup>5</sup>

Perlindungan konsumen oleh mekanisme pasar tanpa ada aturan pemerintah atau negara dikenal dalam dua teori yaitu teori pasar bebas (*free market theory*) dan teori kedaulatan konsumen (*consumer sovereignty theory*). Pada teori kedaulatan konsumen, dalam hal ini kedudukan dan peran

<sup>5</sup>Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, cet. 1, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal 26.

konsumen sangat kuat dan berkuasa. Kedudukan konsumen sangat penting dan dominan karena konsumen yang mengatur pasar.

Dalam teori pasar bebas dan teori kedaulatan konsumen ini kepentingan konsumen terlindungi yang didasarkan pada beberapa asumsi yaitu:

1. Di pasar terdapat banyak pembeli dan penjual suatu produk, yaitu tidak satu pun produsen yang menawarkan dan konsumen yang meminta produk dalam jumlah tertentu dapat mempengaruhi harga;
2. Penjual dan pembeli bebas untuk masuk dan keluar dari pasar produk tertentu;
3. Suatu persaingan yang sehat terjadi apabila barang dan jasa yang tersedia sama dan dipasarkan pada harga yang sama;
4. Penjual dan pembeli sama-sama mengetahui harga produk yang dijual.<sup>6</sup>

Dalam perkembangannya, teori perlindungan konsumen dengan intervensi pemerintah terhadap pasar ini merupakan reaksi terhadap teori pasar bebas dan pada awalnya didukung oleh J.F Kennedy yang mengatakan bahwa demi terciptanya perlindungan bagi konsumen, maka harus dipenuhi empat hak dasar konsumen yang disampaikan di depan kongres pada tanggal 15 Maret 1962, yaitu terdiri atas:

1. hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
2. hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
3. hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. hak untuk di dengar (*the right to be heard*).<sup>7</sup>

Keempat hak tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada tanggal 10 Desember 1948. Keadaan ini pada satu sisi menguntungkan, karena perlindungan konsumen bersifat universal/internasional sehingga semua orang mempunyai kepentingan yang sama (keamanan fisik dan materi, keterbukaan informasi, pengikutsertaan dalam penetapan berbagai kebijakan berkaitan dengan kepentingan konsumen itu dan kemudahan untuk mendapatkan keadilan). Tujuan positif itu semua

---

<sup>6</sup>*Ibid.* hal. 27.

<sup>7</sup> Taufik H. Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, cet. I, (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2004), hal. 57 – 58.

harus mendapat respon yang baik dalam meningkatkan citra pelayanannya guna menjaga hak- hak konsumen.

Untuk melindungi konsumen dari situasi tersebut, maka pemerintah perlu melakukan intervensi melalui suatu regulasi yang mengatur tentang perlindungan terhadap konsumen sehingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Adapun beberapa alasan pentingnya intervensi pemerintah dalam memberikan perlindungan konsumen adalah sebagai berikut:

- a. Dalam kondisi masyarakat modern, produsen menawarkan berbagai jenis produk baru hasil kemajuan teknologi dan manajemen yang diproduksi secara massal;
- b. Hasil produksi secara massal dengan menggunakan teknologi canggih tersebut berpotensi menimbulkan resiko cacat pada barang yang merugikan konsumen;
- c. Hubungan antara produsen dengan konsumen pada posisi yang tidak seimbang;
- d. Adanya persaingan sempurna sebagai pendukung kedaulatan konsumen dalam prakteknya jarang terjadi.<sup>8</sup>

Beberapa pendapat yang mendukung intervensi pemerintah tersebut yaitu:

- a. Apabila berbagai bentuk regulasi digunakan secara tepat, maka akan dapat mengoreksi dan menekan sekecil mungkin terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam lalu lintas perekonomian sekaligus mendorong terciptanya persaingan sehat;
- b. Pertimbangan aspek-aspek kesejahteraan sosial yang menjadi penekanan *government regulation* di satu sisi tentunya tidak harus mengorbankan faktor-faktor ekonomis yang menjadi perhatian para pelaku usaha;
- c. Sistem pasar harus dapat memastikan dan menghitung semua pengeluaran suatu asosiasi pengusaha beserta produksi barang dan jasa tertentu;

---

<sup>8</sup> Samsul, *op, cit*, hal. 30.

d. Peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin dan memastikan jangkauan informasi yang dapat diakses konsumen, khususnya informasi mengenai produk barang dan jasa.<sup>9</sup>

Dari asumsi tersebut dapat disimpulkan bahwa hubungan antara produsen dengan konsumen akan semakin rumit dan kompleks karena konsumen akan sangat sulit untuk bertatap muka langsung dengan produsen. Bebasnya produksi dan distribusi barang dari banyaknya produsen di suatu negara, maka akan menimbulkan resiko yang semakin tinggi bagi konsumen.

Dengan adanya hubungan yang kompleks antara produsen atau pelaku usaha dengan konsumen, dimana konsumen cenderung menjadi pihak yang kedudukannya lemah dan sebagai pihak yang kedudukannya lemah, maka diperlukan adanya intervensi dari pemerintah untuk melindungi kepentingan pihak yang lemah tersebut.

Kepentingan konsumen itu bersifat universal, sehingga ia termasuk pula apa yang dinamakan dengan hak asasi manusia. Hak-hak konsumen sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen lebih luas daripada hak-hak dasar konsumen tersebut.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tersebut, maka ketentuan dalam perundang-undangan sebelumnya masih dapat berlaku sejauh belum diatur yang baru menurut undang-undang tersebut atau jika tidak bertentangan dengan undang-undang tersebut.

Dalam penelitian ini menggunakan teori hukum perlindungan konsumen sebagai bentuk intervensi pemerintah terhadap mekanisme pasar, artinya secara teori, hukum perlindungan konsumen, khususnya mengenai implementasi perlindungan terhadap hak-hak konsumen yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan bentuk intervensi pemerintah.

---

<sup>9</sup> Simatupang, *op. cit.*, hal. 64 – 65.



## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan pada obyek masalah yang akan diteliti tersebut adalah tentang hak konsumen dalam memperoleh pelayanan air minum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, maka penelitian ini akan berpijak pada analisis hukum. Dengan kata lain, obyek masalahnya akan diteliti dan dikaji menurut Ilmu Hukum.

Kajian ini selain menguraikan tentang apa saja yang menjadi hak pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor, juga menjelaskan tentang pengimplementasian perlindungan hukum terhadap hak-hak pelanggan yang telah dilakukan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dilihat dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Adapun jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>10</sup>

Dalam penelitian hukum normatif ini dilakukan penelitian terhadap sistematik hukum, artinya penelitian yang dapat dilakukan pada perundang-undangan tertentu ataupun hukum tercatat. Tujuan pokoknya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian pokok/dasar dalam hukum, yakni masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum.<sup>11</sup>

### 1.6.2 Bahan/Data Penelitian

Bahan atau data yang diperlukan adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, keputusan menteri, peraturan daerah, peraturan walikota dan keputusan walikota;

---

<sup>10</sup> Prof. Dr. Soerjono Soekanto, SH., MA dan Sri Mamudji, SH., MLL, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2007), hal. 14 - 15.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 15.

2. Bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku, makalah dan artikel yang berhubungan dengan penelitian ini.

### **1.6.3 Cara Pengumpulan Bahan/Data**

Cara pengumpulan bahan atau data dalam penelitian ini dilakukan melalui:

1. Studi kepustakaan, yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder di bidang hukum;
2. Studi lapangan, yang dimaksudkan untuk menguatkan data sekunder yang diperoleh, artinya terhadap hal-hal praktis dan teknis berkaitan dengan data sekunder yang masih belum jelas akan ditelusuri melalui penguatan pemahaman praktis. Hal ini akan dilakukan melalui observasi terhadap PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam memberikan pelayanan air minum kepada para pelanggan.

### **1.6.4 Analisis Bahan/Data**

Seluruh data dikumpulkan secara sistematis sebagai hasil studi kepustakaan dan studi lapangan yang kemudian dianalisis secara kualitatif, artinya data tidak akan disajikan dalam bentuk angka-angka, namun hasil analisis akan disajikan berbentuk deskriptif untuk menjawab rumusan permasalahan.

## **1.7 Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian hukum ini dibagi dalam 5 (lima) bab yang terdiri dari tiap-tiap bab tersebut dapat dirinci lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun penguraian lebih lanjut dari sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II : PENGELOLAAN PDAM TIRTA PAKUAN KOTA BOGOR DALAM MEMENUHI KEBUTUHAN AIR MINUM BAGI PELANGGAN**

Pada bab ini akan dibahas mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan publik, tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengembangan sistem penyediaan air minum, pendirian PDAM sebagai penyelenggara pelayanan air minum, pengelolaan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dalam penyelenggaraan pelayanan air minum.

**BAB III : HAK DAN KEWAJIBAN PELANGGAN PDAM TIRTA PAKUAN KOTA BOGOR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

Dalam bab ini berisikan tentang PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai pelaku usaha, hak dan kewajiban konsumen dalam memperoleh pelayanan air minum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan hak dan kewajiban PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor sebagai pelaku usaha.

**BAB IV : TANGGUNG JAWAB PDAM TIRTA PAKUAN KOTA BOGOR SEBAGAI BENTUK IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HUKUM HAK-HAK KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR MINUM DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai tanggung jawab pelaku usaha, tanggung jawab PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor untuk mengimplementasikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen dalam pelayanan air minum ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

**Universitas Indonesia**

Konsumen, tanggung jawab yang dilaksanakan oleh PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor dan kendala serta hambatan dalam mengimplementasikan perlindungan hak pelanggan air minum.

#### **BAB V : PENUTUP**

Dalam bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran dalam penyelenggaraan pelayanan air minum yang diharapkan dapat mengakomodir perlindungan hukum hak-hak pelanggan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

