



UNIVERSITAS INDONESIA

PERLINDUNGAN HUKUM DAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN PDAM DI JAKARTA UTARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PERMASALAHAN
AIR PDAM DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA UTARA)

SKRIPSI

IRFIAN

0706277844

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM SARJANA REGULER
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK
JULI 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

PERLINDUNGAN HUKUM DAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN PDAM DI JAKARTA UTARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PERMASALAHAN
AIR PDAM DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA UTARA)

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum

IRFIAN

0706277844

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM SARJANA REGULER

UNIVERSITAS INDONESIA

DEPOK

JULI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS ,

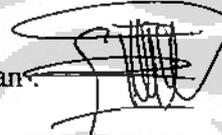
Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk

Telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Irfian

NPM : 0706277844

Tanda Tangan:



Tanggal : 03 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Irfian

NPM : 0706277844

Program Studi : Kekhususan IV

Judul Skripsi : PERLINDUNGAN HUKUM DAN
PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN
PDAM DI JAKARTA UTARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN
(STUDI KASUS: PERMASALAHAN AIR
PDAM DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA
UTARA)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Kekhususan IV Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

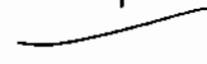
Dewan Penguji

Pembimbing : Wiwiek Awiati, S.H ()

Pembimbing : Wahyu Andrianto, S.H., M.H ()

Penguji : Rosewitha Irawati, S.H., MLI ()

Penguji : Myra R. Budi Setyawan, S.H., M.H ()

Penguji : Ditha Wiradiputra, S.H., M.E ()

Ditetapkan di : .D.epak...

Tanggal : .13. Juli. 2012

KATA PENGANTAR

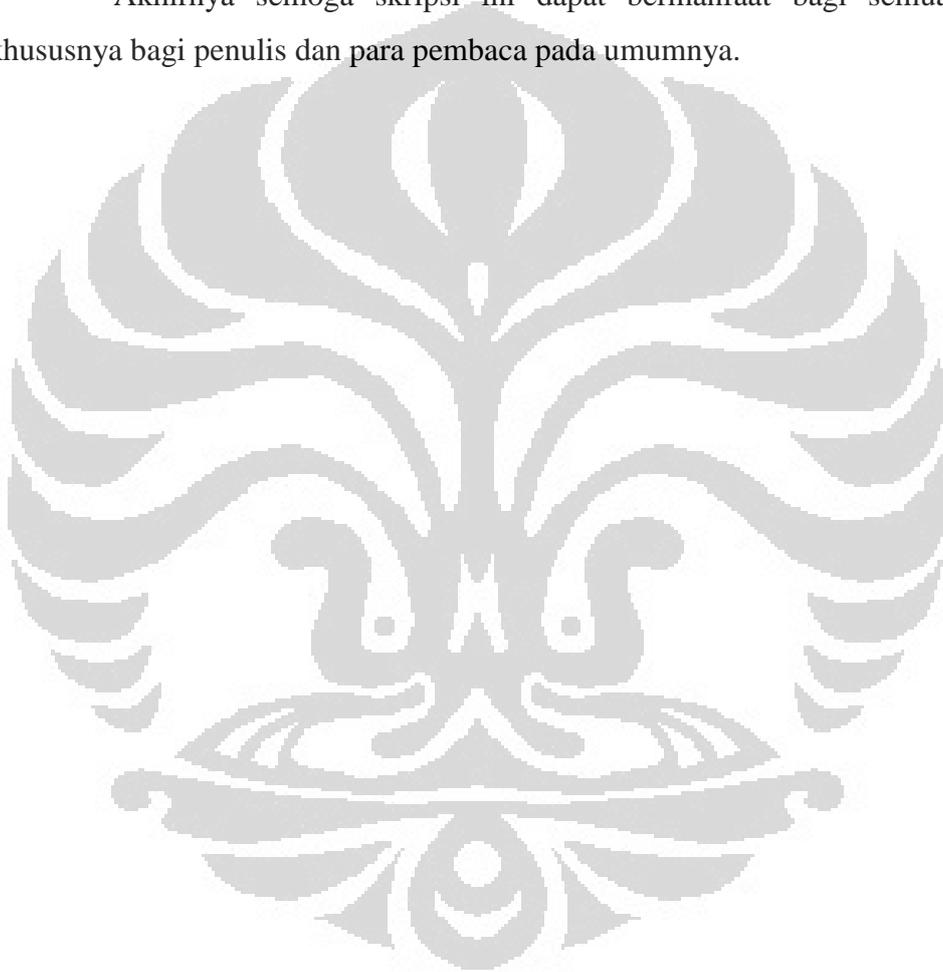
Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Wiwiek Awiati, S.H dan Wahyu Andrianto, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
2. Ayah dan Ibu yang tidak henti-hentinya memberi bantuan baik moril maupun materiil sehingga memberikan semangat tambahan untuk menyelesaikan skripsi ini;
3. Kakak-kakak saya, Mas Iqbal, Mas Idham dan Mas Irfan yang selalu memberi dukungan materiil dan dorongan agar sukses. Tidak lupa kepada adikku Indah Khairunnisa yang sudah sering saya repoti. Semangat ya Indah kuliahnya. Kita satu keluarga untuk selamanya;
4. Kekasihku tercinta Ekasari Maulidia Rahma, yang telah bersama selama hampir 9 tahun. Terima kasih atas dorongan dan doanya sehingga saya terpacu untuk menyelesaikan skripsi ini. Kamu benar-benar berharga di hidupku dan aku harap kamu bisa tetap denganku sampai nanti ajal memisahkan kita;
5. Sahabat-sahabatku di Pondok Esa, Lukman Fadly, Lukman Hakim, Wildan, Hilmi, Edwin, Arif, Mas Agung, Wawan, Kevin, dan Niko. Kapan-kapan kita main PES dan CS lagi. Semoga kita bisa sukses dunia akhirat. Hari-hariku lebih berwarna dengan kalian.
6. Sahabat-sahabatku di Pondok Todi, Mas Teguh, Bang Ali, Nanda, Bang Ludin, Bang Dinal, Akbar, dan Wahyu. Kalo main futsal ajak-ajak lagi ya;

7. Terima kasih pada teman yang silih berganti hadir dan memberi dukungan pada penulis, pada keluarga besar, dan pada pegawai universitas yang sudah membantu penulis dalam perkuliahannya

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, maka saran dan kritik yang konstruktif dari semua pihak sangat diharapkan demi penyempurnaan selanjutnya.

Akhirnya semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi penulis dan para pembaca pada umumnya.



Depok, Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah

ini:

Nama : Irfian

NPM : 0706277844

Program Studi : Kekhususan IV

Departemen : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

PERLINDUNGAN HUKUM DAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN PDAM DI JAKARTA UTARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PERMASALAHAN
AIR PDAM DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA UTARA)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap meneantumkan nama saya sebagai penulis/peneipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 13 Juli 2012

Yang menyatakan



(Irfian)

ABSTRAK

Nama : Irfian

Program Studi : Kekhususan IV

Judul Skripsi : PERLINDUNGAN HUKUM DAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN PDAM DI JAKARTA UTARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PERMASALAHAN AIR PDAM DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA UTARA)

Karya tulis kali ini membahas tentang kedudukan pelaku usaha dan konsumen yang tidak seimbang sehingga konsumen berada pada posisi yang lemah. Pelaku usaha sebagai produsen maupun distributor kurang bertanggungjawab terhadap konsumen. Hal ini dibuktikan dengan adanya berbagai kasus yang terjadi, salah satunya adalah dugaan pelanggaran terhadap hak-hak konsumen air bersih PDAM di Jakarta Utara. Penulis ingin membahas pelanggaran ini dapat terjadi apakah disebabkan karena kelemahan peraturan perundang-undangan, edukasi yang kurang diberikan pemerintah kepada masyarakat atau peranan Lembaga Perlindungan Konsemen Swadaya Masyarakat kurang optimal.

Kata kunci : Konsumen, air bersih

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	
HALAMAN PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	
ABSTRAK	
ABSTRACT	
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Definisi Operasional	12
1.5. Metode Penelitian	13
1.6. Manfaat Penelitian	14
1.7. Sistematika Penulisan	15
2. TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.....	17
2.1. Sejarah Pembentukan Undang-undang Perlindungan Konsumen.....	17
2.2. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen.....	19
2.3. Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen.....	22
2.4. Prinsip-Prinsip Hukum Perlindungan Konsumen.....	
2.4.1. Hak dan Kewajiban Konsumen.....	24
2.4.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.....	27
2.4.3. Berbagai Larangan Bagi Pelaku Usaha.....	28
2.4.4. Tanggung Jawab Pelaku Usaha dan Ganti Rugi Kepada Konsumen.....	32
2.5. Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen yang Haknya Dilanggar.....	37
2.5.1. Penyelesaian Sengketa Konsumen Sebelum Berlakunya UUPK.....	37
2.5.2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan UUPK.....	39
2.5.2.1. Melalui Pengadilan.....	42
2.5.2.2. Di luar Pengadilan.....	43
2.5.2.3. Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK.....	47
3. PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PENYEDIAAN AIR BERSIH DAN PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN.....	60

ABSTRACT

Name : Irfian

Study Program : Kekhususan IV

Title :LEGAL PROTECTION AND SETTLEMENT OF CONSUMER DISPUTES IN PURE WATER OF PDAM IN NORTH JAKARTA BASED ON LAW NUMBER 8 OF 1999 CONCERNING CONSUMER PROTECTION (CASE STUDY: PDAM WATER PROBLEMS IN KELURAHAN ANCOL NORTH JAKARTA)

This paper discusses about the position between businessman and consumers that are not balance, which is consumer is in the weak position. Businessman as manufacturers and distributors are less responsible for the consumers. This is evidenced by the variety of cases, one suspected concerning violation of consumer rights in pure water in North Jakarta by PDAM Jakarta. The author would like to discuss this suction pulse occur whether due to weakness of the legislation, less education given by the role government to the public, or the role of NGOs Consumer Protection less than optimal.

Keyword: Consumen, pure water.

3.1. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah.....	60
3.1.1. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah dalam Penyediaan Air Bersih.....	60
3.1.2. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah atas PDAM yang Tidak Menjalankan Kewajibannya.....	64
3.2. Pelayanan dan Tanggung Jawab PDAM Jakarta dan Mitra Usahanya dalam Memenuhi Kebutuhan Air Bersih.....	66
3.2.1. Sekilas tentang PDAM Jakarta.....	66
3.2.1.1. Pendirian PDAM Jakarta.....	66
3.2.1.2. Visi dan Misi.....	67
3.2.1.3. Kegiatan Perusahaan.....	67
3.2.1.4. Pelayanan PDAM Jakarta dan Mitra Swastanya dalam Memenuhi Kebutuhan Air Bersih di Jakarta Utara.....	70
3.2.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha.....	73
3.2.2.1. Pertanggungjawaban dalam Hukum Perdata.....	73
3.2.2.2. Pertanggungjawaban dalam Hukum Perlindungan Konsumen.....	78
3.2.3. Tanggung Jawab PDAM Jakarta Untuk Mengimplementasikan Perlindungan Hukum Hak-Hak Konsumen dalam Pelayanan Air Bersih Ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen.....	86
4. UPAYA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN TERHADAP KELALAIAN YANG DILAKUKAN OLEH PDAM JAKARTA DAN MITRA SWASTANYA: STUDI KASUS DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA UTARA.....	91
4.1. Latar Belakang Sengketa.....	91
4.2. Upaya dan Penyelesaian Sengketa Konsumen Terhadap Kelalaian yang Dilakukan Oleh PDAM Jakarta dan Mitra Swastanya.....	94
4.2.1. Penyelesaian secara negosiasi antara konsumen dengan PDAM	94
4.2.2. Melalui Peranan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.....	96
4.3. Analisa terhadap Perlindungan Hak-Hak Konsumen PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara.....	98
5. PENUTUP	99
5.1. Kesimpulan	101
5.2. Saran	102
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Air merupakan salah satu kebutuhan vital bagi makhluk hidup untuk tetap bertahan hidup disamping udara, tanah dan cahaya. Tidak semua air bisa langsung dikonsumsi dan/atau digunakan oleh manusia dalam memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Air yang dibutuhkan manusia adalah air yang memenuhi persyaratan sebagai air bersih. Seringkali terdapat persepsi di masyarakat yang menyamakan antara air bersih dengan air minum. Namun hal ini tidak sepenuhnya benar. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907/MENKES/SKIVII/2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum disebutkan bahwa: air bersih adalah air yang dapat digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum apabila telah dimasak, sedangkan air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa melalui proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.

Kebutuhan air bersih pada saat ini menjadi perhatian di seluruh dunia. Lebih dari satu milyar manusia di seluruh dunia kehilangan akses terhadap sumber air bersih. Sekitar 1,6 juta anak di seluruh dunia meninggal akibat tidak terpenuhinya kebutuhan dasar air bersih dan sanitasi yang sehat. Air bersih dan sanitasi yang baik merupakan elemen penting yang menunjang kesehatan manusia. Namun sayangnya kebutuhan tersebut belum sepenuhnya berjalan dengan baik di berbagai belahan dunia. Menurut temuan dari Badan Kesehatan Dunia (WHO), lebih dari 1,1 milyar penduduk di wilayah pedesaan dan perkotaan kekurangan akses terhadap air minum dari sumber yang ada. Di luar itu, 2,6 milyar warga tidak memiliki akses terhadap kesehatan dan kebersihan (sanitasi) dasar.¹

¹ “Kekurangan Akses Terhadap Air Minum dan Sanitasi Dasar”, <http://www.depkes.go.id/index.php/berita/press-release/875-kekurangan-akses-terhadap-air-inum-dan-sanitasi-dasar.html>, diunduh pada tanggal 12-05-2012, pukul 02.11.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal di atas hanya menyebutkan kata “air” tanpa secara jelas menyebutkan mengenai air bersih, namun air bersih tidak bisa disangkal lagi merupakan salah satu kebutuhan dasar dan Negara wajib untuk memenuhinya sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang pada konsideran huruf a disebutkan bahwa Negara berkewajiban melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemenuhan kebutuhan konsumen akan air bersih di Indonesia diwujudkan sebagai pelayanan publik yang dilaksanakan atau dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Mengenai penyelenggara pelayanan publik disebutkan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen, yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan public dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

PDAM merupakan salah satu badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang pelayanan publik, yaitu penyedia air bersih yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan air bersih bagi seluruh penduduk di masing-masing daerah. PDAM sebagai BUMD penyelenggara penyedia air bersih diatur dalam Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) yang menyebutkan bahwa penyelenggara

pengembangan SPAM bisa dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang dibentuk secara khusus untuk pengembangan SPAM. Keseluruhan pasal 37 sebenarnya menyebutkan beberapa penyelenggara penyedia air bersih, yaitu:

1. Badan Usaha Milik Negara;
2. Badan Usaha Milik Daerah;
3. Koperasi;
4. Badan usaha swasta;
5. Masyarakat.

Peran serta koperasi, badan usaha swasta, dan/atau masyarakat bisa dilakukan dengan syarat BUMN atau BUMD tidak dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayananan penyediaan air bersih di wilayah pelayanannya. Pemerintah atau pemerintah daerah dapat membangun prasarana dan sarana penyedia air bersih jika BUMN atau BUMD tidak mampu untuk mewujudkannya dengan catatan setelah dibangun, pengoperasiannya tetap melalui BUMN atau BUMD. Hal ini sesuai dengan Pasal 37 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

Pemerintah sesuai dengan kewajibannya memang sudah menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat, semua ini dilakukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memastikan masyarakat dapat menggunakan fasilitas dari pelayanan publik tersebut dengan biaya yang murah, hanya saja, kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum memperoleh kepuasan dalam menggunakan pelayanan publik tersebut.²

Dalam pelayanan publik, terdapat perbedaan yaitu sektor profit dan non profit yang didasarkan pada misi yang diemban instansi/institusi pelayanan publik

² Indah Sukmaningsih, *Dimensi Pelayanan Publik dalam Masalah Perlindungan Konsumen*, Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen bagi Dosen dan Praktisi Hukum, Jakarta, 1997, hal. 1.

tersebut.³ PDAM merupakan salah satu institusi pelayanan publik yang tergolong sektor profit. Perusahaan Negara yang seperti ini amat menguntungkan rakyat banyak karena berorientasi profit namun tetap yang menjadi tujuan utamanya adalah diarahkan dalam usaha memakmurkan rakyat.⁴ Hal ini sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pada saat ini, pemenuhan kebutuhan masyarakat akan air dilakukan melalui produksi secara massal dalam jumlah yang relatif besar dengan cakupan wilayah yang semakin besar (globalisasi produksi). Hal ini dikarenakan tingkat kebutuhan air setiap tahun semakin melonjak seiring dengan laju pertumbuhan penduduk. Logikanya adalah semakin banyak penduduk maka semakin besar konsumsi air bersih dan semakin besar konsumsi air bersih membuat penyedia air bersih meningkatkan kapasitas produksinya. Adanya fakta bahwa di Indonesia penyedia air minum atau air bersih masih cenderung bersifat monopoli menciptakan suatu kondisi dimana masyarakat tergantung akan pasokan air dari PDAM dalam kegiatan sehari-hari. Ketergantungan ini seringkali menjadikan masyarakat selaku konsumen berada dalam posisi risiko kerugian lebih besar yang berbanding terbalik dengan posisi tawar mereka yang rendah dibandingkan dengan perusahaan penyedia jasa air minum, dalam hal ini PDAM. Hal ini dikarenakan tidak adanya produsen substitusi yang juga menyediakan air bersih selain PDAM sehingga mau tidak mau konsumen harus tetap menggunakan PDAM sebagai penyedia air bersih.

Pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan angin segar khususnya bagi konsumen di Indonesia. Hal ini dikarenakan penanganan perlindungan konsumen selama ini belum dilakukan secara terpadu, sehingga kepentingan konsumen terhadap hak dan kewajibannya masih belum seperti yang diharapkan, jadi upaya memberdayakan masyarakat konsumen dipandang perlu dengan cara yang terpadu dan komprehensif. Walaupun kelahirannya dirasakan sangat terlambat, tetapi

³ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan instrument-instrumen hukumnya*, (PT. Citra ditya Bhakti: Bandung, 2000), hal. 160.

⁴ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (PT. Gramedia Widiasarana Indonesia: Jakarta, 2004), hal. 208.

diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sudah merupakan suatu langkah kearah kemajuan dari *political will* pemerintah untuk lebih memberdayakan konsumen dan dapat merespon akan pentingnya keberadaan aturan hukum. AZ. Nasution berpendapat bahwa perlindungan konsumen merupakan masalah perlindungan manusia bagi semua bangsa di dunia untuk mewujudkannya. Mewujudkan perlindungan konsumen adalah mewujudkan hubungan berbagai dimensi yang satu sama lain mempunyai keterkaitan dan saling ketergantungan antara konsumen, pengusaha, dan pemerintah.⁵

Pada prinsipnya, berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sudah selayaknya membawa perubahan kepada semua pihak bahwa hak dan kepentingan konsumen harus terpenuhi dan diperhatikan, apalagi dalam hal air bersih yang memang teramat vital bagi kehidupan manusia. Undang-Undang ini juga diharapkan dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak dan kewajiban yang mereka miliki terhadap pelaku usaha seperti yang dapat kita baca dari konsideran undang-undang ini yang menyebutkan bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab.⁶ Pelaku usaha yang bertanggung jawab berarti pelaku usaha yang memenuhi segala kewajibannya. Dibalik kewajiban pelaku usaha adalah hak konsumen, dalam arti apabila pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya, maka akan berakibat pada tuntutan dari pihak konsumen.⁷ Kewajiban-kewajiban pelaku usaha adalah sebagai berikut:

⁵ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, cet 2, (Jakarta :Diadit Media, 2002), hal.22

⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (PT.Gramedia Pusaka Utama: Jakarta, 2000), hal. 2.

⁷ Shidarta, *op.cit*, hal. 207.

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.
2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang/jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.
5. Memberikan kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau jasa yang diperdagangkan.
6. Memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
7. Memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.⁸

Pasal 4 UUPK mengatur mengenai hak-hak konsumen, untuk hak-hak konsumen antara lain:

1. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No.8 tahun 1999, LN No.42 tahun 1999, TLN No.3821, Pasal 7.

3. Hak atas informasi yang benar, jujur, dan jelas mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa yang digunakan;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapat kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁹

Hal-hal yang telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sangat sering diacuhkan oleh produsen dan ironisnya konsumen sendiripun seakan tidak mengerti dan tidak mau belajar mengenai hal ini. Demikian juga dengan permasalahan air bersih, bahkan untuk daerah Ibu Kota DKI Jakarta hal ini masih terjadi. Tidak semua orang dapat mengakses air minum dengan layak di Jakarta. Badan regulasi air Jakarta mencatat, hanya 36% dari total rumah tangga di Jakarta yang sudah tercakup oleh layanan air PDAM.¹⁰ Di Jakarta pengelolaan air minum diserahkan pada PDAM Jakarta sebagai BUMD yang bekerjasama dengan dua mitra swasta yaitu PT. Aetra yang memiliki daerah operasional di Jakarta Timur, sebagian Jakarta Pusat, dan sebagian Jakarta Utara serta sisanya merupakan daerah operasional dari PT. Palyja.

⁹ *ibid*, Pasal 4.

¹⁰ Agus Sujatno, "Catatan Hitam Layanan Air Pam", <http://www.ylki.or.id/catatan-hitam-layanan-air-pam.html>, diunduh pada tanggal 12-03-2012, pukul 03.31.

Di YLKI, pengaduan terkait air bersih, tak pernah keluar dari 10 besar pengaduan yang paling banyak dikeluhkan konsumen. Tahun 2010, pengaduan air menempati urutan keenam atau 6% dari total pengaduan keseluruhan sebanyak 590. Sedangkan tahun 2011 (sampai November), dari 496 kasus yang diajukan konsumen pada YLKI, pengaduan air bersih menempati urutan kelima dengan 35 pengaduan (7,5%) setelah masalah perbankan, perumahan, telekomunikasi dan listrik.¹¹

Data ini menarik bila dibandingkan dengan data kota-kota lain di negara Malaysia, Singapura atau Thailand. Secara kuantitas, pengaduan di Jakarta merupakan terendah diantara kota-kota negara lain, tetapi dari cakupan keberagaman aduan, Jakarta paling kompleks dibanding yang lain. Satu hal yang penting, bahwa rendahnya pengaduan konsumen air bersih di Jakarta dan Indonesia pada umumnya adalah masih rendahnya tingkat *compliant habit*. Dari sekian banyak konsumen yang dirugikan, hanya sebagian kecil yang berani mengadukan secara langsung. Khusus di Jakarta Utara, banyak sekali keluhan dari pelanggan mengenai kualitas maupun kuantitas dari air bersih yang disediakan oleh PDAM.¹²

Ada beberapa hal yang menarik dari pelayanan PDAM di Jakarta Utara dibandingkan dengan wilayah Jakarta yang lain, yaitu:¹³

1. Satu-satunya kelurahan yang belum dijangkau oleh air bersih PDAM di Jakarta adalah di Kelurahan Kamal Muara Jakarta Utara.
2. Terdapat diskriminasi pelayanan air PDAM di Jakarta Utara antara daerah menengah ke atas seperti daerah Kelapa Gading dan Pluit dengan masyarakat menengah ke bawah di pesisir pantai. Di daerah Kelapa Gading dan Pluit, nyaris 24 jam distribusi air lancar dengan kualitas air yang bersih. Sedangkan

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Hasil wawancara dengan Bapak M. Najib Rasyid, Ketua Komite Pelanggan Air Minum (KPAM) Jakarta Utara.

untuk masyarakat pesisir pantai yang didominasi masyarakat kelas menengah ke bawah, air PDAM sering kali macet dan kualitas airnya juga buruk.

3. Jakarta Utara merupakan wilayah yang memiliki air berlimpah dari laut. Namun karena tidak mendukungnya teknologi dari PDAM, ketersediaan air laut tersebut tidak bisa dijadikan air bersih sehingga justru masyarakat di sekitar Jakarta Utara sering mengalami krisis air bersih.

Sama seperti di tempat lain, masyarakat di Jakarta Utara yang ingin menggunakan jasa PDAM harus mengajukan permohonan penyambungan air minum (berlangganan) terlebih dahulu pada PDAM Jakarta melalui para operatornya. Setelah disetujui, selanjutnya calon konsumen harus menandatangani Surat Perjanjian Jual Beli Air Minum. Isi dari perjanjian yang dituangkan dalam Surat Perjanjian Jual Beli Air Minum telah ditetapkan secara sepihak oleh PDAM sehingga perjanjian tersebut merupakan perjanjian standar atau perjanjian baku.

Seperti yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, perjanjian standar/baku bisa diartikan sebagai perjanjian yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak telah ditentukan dalam surat perjanjian itu sehingga calon konsumen (pelanggan) hanya tinggal menandatangani formulir tersebut yang sebenarnya lebih banyak mengatur mengenai kewajiban-kewajiban pelanggan. Sejak dari awal saja sebenarnya konsumen telah dirugikan oleh PDAM. Tapi mengingat ketergantungan warga akan air dari PDAM, maka ketidakseimbangan posisi pelaku usaha (PDAM) dan konsumen pelanggan air minum akan sering terjadi. Ketidakseimbangan itu terjadi karena konsumen tidak dapat secara bebas ikut menentukan isi perjanjian itu. Hal ini dapat menimbulkan terjadinya ketidakadilan bagi konsumen, mengingat yang menentukan syarat perjanjian hanya salah satu pihak. Pembuatan suatu perjanjian ini sebagai formalitas untuk mengantisipasi apabila kelak di kemudian hari timbul permasalahan dalam jual-beli. Peraturan yang terkait mengenai hal ini tidak ada satupun yang mengatur bila terjadi pelanggaran kewajiban oleh PDAM, sebaliknya yang ada adalah peraturan jika konsumen melanggar kewajibannya.¹⁴

¹⁴http://www.jakartawater.org/index.php?option=com_content&view=article&id=451&Itemid=434&lang=en, diunduh pada tanggal 12-03-2012, pukul 06.56.

Perjanjian Jual beli Air Minum menimbulkan hak dan kewajiban yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh kedua belah pihak baik PDAM sebagai penyedia dan penyalur air minum maupun konsumen sebagai pelanggan, yang mempunyai hak untuk mendapat penyaluran air minum yang baik sesuai dengan perjanjian yang disepakati. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya seringkali hak-hak konsumen air PDAM tidak dipenuhi oleh pelaku usaha dalam hal ini PDAM Jakarta. Sering terjadi berbagai masalah mengenai penyediaan dan penyaluran air minum di Jakarta Utara yang mengakibatkan beberapa kerugian bagi konsumennya, antara lain meliputi masalah kemacetan air yang sampai berbulan-bulan dan tidak ada informasi sama sekali kepada pelanggan tentang kapan hal ini berakhir. Ironisnya sering pula terjadi kran air dialirkan yang keluar bukan air tetapi angin yang membuat perputaran meteran (*water meter*) jalan kencang sehingga tagihannya bertambah, beda halnya jika mati sama sekali maka meteran tersebut secara otomatis mati. Belum lagi dengan distribusi air yang tidak lancar, jika pagi hari debit air kecil tetapi waktu malam kencang atau justru tidak mengalir sama sekali, sehingga mengakibatkan naik turunnya *water meter* karena pergerakan *water meter* diukur dari besar kecilnya sesuai debit air yang dikeluarkan. Hal itu membuat ketidaknyaman bagi pelanggan. Pelanggan juga mengeluhkan pelayanan yang kurang memuaskan, mengenai kualitas air. Karena air masih sering berasa dan berbau kaporit atau obat penetral kadar, dan air tersebut berwarna putih atau tidak jernih. Hal ini ironis mengingat tarif air PDAM di Jakarta yang merupakan yang termahal di ASEAN. Di Jakarta, tarif air PDAM yaitu 70 cent dolar permeter kubik. Bandingkan dengan Singapura yakni 55 cent dolar, Filipina 35 cent dolar, Thailand 29 cent dolar, atau bahkan Malaysia yang hanya 22 cent dolar permeter kubik. Tarif tinggi ini berdampak pada permasalahan aksesibilitas air bersih bagi penduduk miskin.¹⁵

Pelanggan PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara mengharapkan air bukan sekedar mencukupi kebutuhan mandi dan cuci, tetapi juga kebutuhan air minum. PDAM yang seharusnya memberikan air untuk bisa dikonsumsi tetapi

¹⁵ M. Rizal Maslan, "Tarif Termahal Se-ASEAN, Kualitas Air Murah", <http://news.detik.com/read/2010/02/03/164941/1292196/159/tarif-termahal-se-asean-kualitas-air-murahan>, diakses pada tanggal 11-03-2012, pukul 01.21.

dalam kenyataannya air tersebut tidak layak untuk langsung dikonsumsi meski telah melalui proses dimasak. Pada akhirnya untuk mengkonsumsi air minum warga di Jakarta Utara membeli di penjual air bersih keliling atau galon.

Berdasarkan kondisi di atas, sudah seharusnya konsumen pengguna jasa PDAM Jakarta khususnya di Kelurahan Ancol Jakarta Utara dilindungi dan dipertahankan haknya untuk tidak hanya didengarkan pendapat dan keluhannya atas air bersih yang mereka gunakan tetapi juga ada perbaikan yang signifikan terhadap layanan air PDAM baik secara kualitas maupun kuantitas. Banyaknya keluhan para pelanggan tersebut, harus menjadi perhatian pihak PDAM dan operatornya. Pelayanan yang benar dan jujur secara tidak diskriminatif merupakan hak-hak yang harus diperhatikan. Konsumen berhak mendapatkan perlindungan atas haknya serta perlindungan atas kepentingannya, dengan tidak melupakan segala kewajiban yang melekat padanya. Perlindungan hukum kepada konsumen merupakan suatu upaya yang menjamin adanya kepastian hukum kepada konsumen, sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi konsumen untuk lebih diberdayakan dan difungsikan peranannya secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif melalui pengawasan yudisial di satu pihak, dan di lain pihak menciptakan kondisi yang memacu terwujudnya administrasi pelayanan dan teknis pelayanan secara lebih baik.¹⁶ Dikarenakan banyaknya keluhan dan kontinuitas pelanggaran yang dilakukan PDAM Jakarta melalui mitra usahanya yaitu PT. Palyja dan PT, Aetra khususnya di Kelurahan Ancol Jakarta Utara, maka hal itu menjadi latar belakang penulis memilih lokasi penelitian di Kelurahan Ancol Jakarta Utara.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan penjelasan latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum ini. Identifikasi masalah yang akan dianalisis dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

¹⁶Shidarta, *op.cit*, hal. 237.

1. Bagaimana Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, khususnya konsumen air PDAM Di Jakarta Utara?
2. Bagaimanakah peran dan tanggung jawab pemerintah dalam penyediaan air bersih serta perlindungan hak-hak konsumen?
3. Apakah upaya penyelesaian sengketa konsumen terhadap kelalaian yang dilakukan oleh PDAM Jakarta dan mitra swastanya di Kelurahan Ancol Jakarta Utara telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai penulis dalam hal ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, khususnya konsumen air PDAM Di Jakarta Utara.
2. Untuk mengetahui apakah peran dan tanggung jawab pemerintah dalam penyediaan air bersih serta perlindungan hak-hak konsumen.
3. Untuk mengetahui Apakah upaya penyelesaian sengketa konsumen terhadap kelalaian yang dilakukan oleh PDAM Jakarta dan mitra swastanya di Kelurahan Ancol Jakarta Utara telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen.

1.4 Definisi Operasional

Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (dubius) dari suatu istilah yang dipakai. Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, sebagai berikut:

- a. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹⁷
- b. 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 menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁸
- c. 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.¹⁹
- d. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.²⁰
- e. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non-pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.²¹

1.5 Metode Penelitian

Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yang bersifat yuridis normatif dengan metode analisis data bersifat kualitatif. Data yang digunakan dalam penulisan ini berupa data sekunder. Berkaitan dengan data sekunder, bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan adalah

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No.8 tahun 1999, LN No.42 tahun 1999, TLN No.3821, ps.1 butir 2.

¹⁸ *Ibid*, Pasal 1 butir 3.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 1 butir 4.

²⁰ *Ibid*, Pasal 1 butir 1.

²¹ *Ibid*, Pasal 1 butir 9.

peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan antara lain Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Daerah (PERDA) DKI Jakarta Nomor 11 tahun 1993 tentang Pelayanan Air Minum di wilayah DKI Jakarta, Peraturan Daerah DKI Jakarta No.13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta, Keputusan Direksi PDAM DKI Jakarta No. 16 tahun 2003 tentang Besaran Denda dan Biaya Pengganti Kerugian Akibat Terjadinya Tindakan Pengguna/Pemakai Air Minum yang tidak memenuhi Kewajiban dan Melanggar Ketentuan.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam penulisan ini. Bahan hukum ini meliputi buku, artikel ilmiah dan artikel di internet. Ditinjau dari sudut sifatnya, tipologi penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian eksplanatoris, karena penulisan ini bertujuan untuk menjelaskan secara mendalam pelaksanaan perlindungan hukum dan penyelesaian hak-hak konsumen PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara.

Dalam penelitiannya, penulis juga akan melakukan wawancara terhadap beberapa narasumber diantaranya Bapak Najib selaku Ketua Komisi Pelanggan Air Minum (KPAM) Jakarta Utara dan beberapa masyarakat pelanggan air PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara. Hal ini untuk menguatkan data-data primer dan sekunder untuk kemudian dianalisis.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan melalui kegiatan penelitian.
 - b. Untuk membandingkan kebenaran pengetahuan yang diperoleh di lapangan sehingga mengetahui perbedaan dan persamaan yang jelas antara teori yang ada dengan praktek pelaksanaannya yang selanjutnya dapat dikembangkan guna memperoleh pengetahuan yang diharapkan dapat memberikan bahan masukan bagi usaha perlindungan konsumen pemakai jasa PDAM Jakarta.

2. Manfaat praktis

- a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi berbagai pihak yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam usaha pelaksanaan perlindungan hukum dan penyelesaian hak-hak konsumen PDAM khususnya di Kelurahan Ancol Jakarta Utara.
- b. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak PDAM Jakarta sebagai pelaku usaha dalam pelaksanaan upaya perlindungan konsumen dalam rangka memberikan pelayanan jasa air bersih di Jakarta, khususnya di Kelurahan Ancol Jakarta Utara

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian hukum ini dibagi dalam 4 (empat) bab yang terdiri dari tiap-tiap bab dan dapat dirinci lagi 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, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Pada bab ini penulis mengemukakan sejarah pembentukan undang-undang perlindungan konsumen, pengertian hukum perlindungan konsumen, asas dan tujuan hukum perlindungan konsumen, hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban pelaku usaha, berbagai larangan bagi pelaku usaha, tanggung jawab pelaku usaha dan ganti rugi kepada konsumen, Upaya perlindungan hukum

terhadap konsumen yang haknya dilanggar yang bisa melalui pengadilan atau diluar pengadilan, dan penyelesaian sengketa melalui BPSK.

BAB III : PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PENYEDIAAN AIR BERSIH DAN PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN

Dalam bab ini akan diuraikan peran dan tanggung jawab pemerintah, sekilas tentang PDAM Jakarta, tanggung jawab pelaku usaha, dan tanggung jawab PDAM Jakarta untuk mengimplementasikan perlindungan hukum hak-hak konsumen dalam pelayanan air bersih ditinjau dari undang-undang perlindungan konsumen

BAB IV : UPAYA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN TERHADAP KELALAIAN YANG DILAKUKAN OLEH PDAM JAKARTA DAN MITRA SWASTANYA: STUDI KASUS DI KELURAHAN ANCOL JAKARTA UTARA

Bab ini membahas mengenai latar belakang sengketa, upaya dan penyelesaian tuntutan konsumen terhadap kelalaian yang dilakukan oleh PDAM Jakarta dan mitra swastanya, dan analisa terhadap perlindungan hak-hak konsumen PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara.

BAB V : PENUTUP

Bab ini menerangkan dari keseluruhan uraian yang telah dipaparkan ke dalam bentuk kesimpulan dan juga memuat saran-saran apa yang sesuai dengan apa yang telah diteliti.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1. Sejarah Pembentukan Undang-undang Perlindungan Konsumen

Sejarah perkembangan perlindungan konsumen sejalan dengan perkembangan perekonomian dunia. Perkembangan perekonomian yang pesat telah menghasilkan berbagai jenis dan variasi dari masing-masing jenis barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Barang dan/atau jasa tersebut umumnya merupakan barang dan/atau jasa yang sejenis maupun yang bersifat komplementer satu terhadap yang lainnya. Dengan diversifikasi produk yang sedemikian luasnya dan dengan dukungan kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika, di mana terjadi perluasan ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, konsumen pada akhirnya dihadapkan pada berbagai jenis barang dan/atau jasa yang ditawarkan secara variatif, baik yang berasal dari produksi domestik di mana konsumen berdomisili maupun yang berasal dari luar negeri.

Perkembangan sejarah perlindungan konsumen di Indonesia tidak dapat lepas dari perkembangan perlindungan konsumen internasional. Historis dari perlindungan konsumen ditandai dengan munculnya gerakan-gerakan konsumen (*Consumer Movement*) di akhir abad-19. Liga konsumen pertama kali dibentuk di New York pada tahun 1891, dan pada tahun 1898 terbentuklah perkumpulan konsumen untuk tingkat nasional di Amerika Serikat, yaitu Liga Konsumen Nasional (*The National Consumer's League*). Organisasi ini kemudian tumbuh dan berkembang dengan pesat sehingga pada tahun 1903 Liga Konsumen Nasional di Amerika Serikat telah berkembang menjadi 64 cabang yang meliputi 20 negara bagian. Pesatnya pertumbuhan organisasi-organisasi konsumen pada era pertama dari gerakan konsumen ini adalah sebagai pertanda, bagaimana kuatnya

motivasi dari para konsumen untuk memperbaiki nasibnya. Perkembangan ini terus berkembang dan menyebar ke seluruh dunia.²²

Secara umum, gerakan sejarah perlindungan konsumen dapat dibagi dalam empat tahap yaitu:²³

1. Tahapan I (1881-1914)

Kurun waktu ini merupakan titik awal munculnya kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan konsumen. Pemicunya, hysteria masal, akibat novel karya Upton Sinclair yang berjudul *The Jungle*, yang menggambarkan cara kerja pabrik pengolahan daging yang sangat tidak memenuhi syarat-syarat kesehatan.

2. Tahapan II (1920-1940)

Pada kurun waktu ini muncul buku yang berjudul *Your Money's Worth* karya Chase dan Stinch. Karya ini dapat menggugah konsumen atas hak-hak mereka dalam jual beli.

3. Tahapan III (1950-1960)

Pada dekade tahun 1950-an ini muncul keinginan untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam lingkup internasional. Dengan diprakarsai oleh wakil-wakil gerakan konsumen dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia, dan Belgia pada tanggal 1 April 1960. Berdirilah *International Organization of Consumers* yang berpusat di Den Haag, Belanda.

4. Tahapan IV (pasca-1965)

Pasca-1965 sebagai pematangan gerakan perlindungan konsumen, baik tingkat regional maupun internasional yang berpusat di London, Inggris.

Hukum perlindungan konsumen di Indonesia baru mulai terjadi pada dekade 1970-an. Hal ini ditandai dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada bulan Mei 1973 yang diketuai oleh Lasmidjah Hardi.²⁴ Ketika itu, gagasan perlindungan konsumen disampaikan secara luas melalui

²² Ifdal Kasim, *Hak Ekonomi, Sosial, Budaya*, (Elsam: Jakarta, 2001), hal. 15.

²³ H.C Tantri dan Sularsi, *Gerakan Organisasi Konsumen*, Jakarta, YLKI, 1995, hal.3-4 dalam *Sidharta Hukum Perlindungan Konsumen*, (Grasindo: Jakarta, 2000), hal. 30.

²⁴ Shidarta, *op.cit*, hal. 49.

berbagai kegiatan advokasi konsumen, seperti pendidikan, penelitian, pengujian, pengaduan dan publikasi media konsumen. Ketika YLKI berdiri, kondisi politik bangsa Indonesia saat itu masih dibayang-bayangi dengan kampanye penggunaan produk dalam negeri. Namun, seiring perkembangan waktu, gerakan perlindungan konsumen (seperti YLKI) dilakukan melalui koridor hukum yang resmi, yaitu bagaimana memberikan bantuan kepada masyarakat atau konsumen.²⁵

YLKI merupakan salah satu lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM) yang bisa dikatakan sebagai pelopor gerakan perlindungan konsumen pertama di tanah air. Tujuan pendirian lembaga ini adalah untuk membantu konsumen agar hak-haknya bisa terlindungi. Disamping itu, tujuan YLKI adalah untuk meningkatkan kesadaran kritis konsumen tentang hak dan tanggung jawabnya sehingga bisa melindungi dirinya sendiri dan lingkungannya.²⁶

Sebagai salah satu LPKSM, YLKI masih terus berkembang hingga kini dan tetap menjadi pelopor gerakan perlindungan konsumen. Upaya untuk mewujudkan sebuah undang-undang tentang perlindungan konsumen dilakukan selama bertahun-tahun. Pada masa Orde Baru, pemerintah dan DPR tidak memiliki keinginan yang besar untuk mewujudkannya karena terbukti pengesahan rancangan undang-undang tentang Perlindungan Konsumen selalu ditunda. Baru kemudian pada era reformasi, keinginan terwujudnya undang-undang perlindungan konsumen bisa terpenuhi. Pada masa pemerintahan BJ Habibie, tepatnya pada tanggal 20 April 1999, RUU Perlindungan Konsumen secara resmi disahkan sebagai UU Perlindungan Konsumen nomor 8 tahun 1999.

2.2. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Pada dasarnya, hukum perlindungan konsumen lahir dari kesadaran masyarakat yang bertindak sebagai konsumen untuk melindungi dirinya dalam sebuah transaksi dengan pelaku usaha. Perkembangan peradaban membawa manusia ke dalam kemajuan teknologi yang kian cepat. Terkadang, perkembangan

²⁵ N.H.T. Siahaan, *HUKUM KONSUMEN: perlindungan konsumen dan tanggung jawab pruduk*, (Panta Rei: Jakarta, 2005), hal. 9.

²⁶ http://id.wikipedia.org/wiki/Yayasan_Lembaga_Konsumen_Indonesia, diunduh pada tanggal 12-03-2012, pukul 08.01

ini bukan saja membawa dampak yang positif, namun juga membawa dampak yang negatif kepada konsumen. Perlindungan hukum terhadap konsumen menyangkut dalam banyak aspek kehidupan terutama dalam aspek kegiatan bisnis. Dalam *Black's Law Dictionary*, pengertian konsumen diberi batasan yaitu : “... *A person who buys goods or services for personal family or household use, with no intention of resale; a natural person who uses products for personal rather than business purposes.*”²⁷ Dengan demikian, berdasarkan pengertian tersebut, konsumen adalah orang yang membeli suatu produk hanya untuk digunakan olehnya (pemakai akhir), bukan untuk dijual kembali. Namun masalah perlindungan konsumen pada kenyataannya perlu diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan agar kualitas dari barang yang bersangkutan tetap terjamin dan tidak merugikan konsumen.

Sedangkan hukum perlindungan konsumen berdasarkan pada *Black's Law Dictionary* atau *Consumer Protection Law* adalah “*A state of federal statute design to protect consumers against unfair trade and credit practices involving consumers goods, as well as to protect consumers against fault and dangerous goods.*”²⁸ Berdasarkan pengertian di atas pada intinya perlindungan konsumen bertujuan untuk melindungi konsumen dari perdagangan dan praktik-praktik kredit yang tidak adil serta untuk melindungi konsumen terhadap barang-barang yang berbahaya.

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sendiri yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pemerintah dapat memberikan segala upaya untuk menjamin perlindungan terhadap konsumen (sebagai pihak yang lebih lemah) dan hal tersebut merupakan kepastian hukum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah.

Unsur-unsur perlindungan konsumen menurut Shidarta:

1. Semua badan/organisasi secara langsung maupun tidak langsung bergerak dalam perlindungan konsumen. Badan-badan organisasi tersebut dapat

²⁷ Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, West Publishing Co, ST.Paul, 1979, hlm.315

²⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (St. Paul, Minnesota : West Group, 1999), hal.321

terdiri dari badan-badan pemerintahan maupun badan swasta yang khusus didirikan untuk tujuan tersebut. Sebagai upaya dari kalangan swasta, gerakan perlindungan konsumen ini sudah dapat dikatakan cukup lama keberadaannya, yaitu sejak didirikannya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia pada tahun 1973. Badan swasta ini bergerak secara langsung melindungi konsumen di Indonesia, untuk sementara terutama di Jakarta dengan cara-cara spesifik, yaitu dengan melindungi konsumen dengan tidak merugikan apalagi mematikan usaha produsen nasional.

2. Secara tidak langsung juga para produsen barang maupun jasa, turut pula melindungi konsumen, terutama sekali para produsen *bonafide*, artinya yang memperkirakan bahwa keuntungan yang mereka peroleh dalam memasarkan hasil produksinya akan lebih terjamin dan langgeng apabila keseluruhan produksinya memenuhi persyaratan tentang mutu, kesehatan, pengepakan, dan lain sebagainya, sebagaimana dikehendaki oleh UUPK.
3. Konsumen, di mana konsumen sendiri juga wajib melindungi diri sendiri dalam tindakan mengkonsumsi barang dan/jasa yang dilakukannya dengan cara meningkatkan kewaspadaan yang dilandasi oleh kemampuan dalam memilih dan mengenal suatu produk. Melakukan konsumsi yang seimbang dengan penghasilan, dengan demikian mencegah diri sendiri terjerat oleh pola konsumsi yang tinggi yang tidak berfaedah.²⁹

Menurut Az. Nasution pengertian hukum konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya, dalam kehidupan bermasyarakat.³⁰ Menurut beliau, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Hukum perlindungan konsumen itu sendiri memiliki definisi keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungannya dalam masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.³¹

²⁹ Shidarta, *op.cit*, hal. 15.

³⁰ Az. Nasution, *op.cit*, hal. 22.

³¹ *Ibid*, hal. 20-21

2.3. Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

Pada dasarnya asas-asas hukum merupakan fondasi suatu undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak dapat dikesampingkan. Mertokusumo mengatakan bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.³²

Satjipto Raharjo mengatakan bahwa asas hukum sebagai jantung peraturan hukum atas dasar dua alasan, yaitu:

1. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti penetapan peraturan-peraturan hukum itu dapat dikembalikan kepada asas hukum;
2. Asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.³³

Berdasarkan UUPK Pasal 2 menyebutkan bahwa asas-asas perlindungan konsumen adalah berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan.³⁴

1. Asas manfaat adalah untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberi manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

³² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal. 5-6.

³³ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 87.

³⁴ Indonesia (a) *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Lembaran Negara 42 tahun 1999 Tambahan Lembaran Negara nomor 3821, penjelasan ps. 2

2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberi kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.³⁵

Adapun tujuan dari perlindungan konsumen terdapat dalam Pasal 3 UUPK, yaitu:

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

³⁵ *Ibid.*

Bila dilihat dari butir d hal menimbang UUPK dijelaskan bahwa tujuan atau rasio dari UUPK adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Penjelasan UUPK mengatakan bahwa UUPK dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya pemberdayaan ini penting karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha, yang pada dasarnya mereka berpinsip bahwa dengan usaha yang seminimal mungkin, mereka akan mendapatkan keuntungan yang sebesar mungkin. Prinsip ini sangat potensial merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Atas dasar kondisi tersebut, perlu upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.³⁶

2.4. Prinsip-Prinsip Hukum Perlindungan Konsumen

2.4.1. Hak dan Kewajiban Konsumen

Pada dasarnya jika berbicara soal hak dan kewajiban, maka kita harus kembali kepada undang-undang. Undang-undang ini, dalam hukum perdata, selain dibentuk oleh lembaga legislatif, juga dapat dilahirkan dari perjanjian antara pihak-pihak yang berhubungan hukum satu dan yang lainnya. Baik perjanjian yang dibuat dan disepakati oleh para pihak maupun undang-undang yang dibuat oleh pembuat undang-undang, keduanya itu membentuk perikatan diantara para pihak yang membuatnya. Perikatan tersebutlah yang menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan atau yang tidak boleh dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam perikatan.³⁷

³⁶ Indonesia (a), Penjelasan Umum.

³⁷ Gunawan Widjaja, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), hal. 25.

Jika kita kembali pada alasan pokok terjadinya hubungan hukum perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha, yaitu kebutuhan antara barang dan/atau jasa tertentu, tentunya kita akan berharap bahwa konsumen dapat ‘menikmati’ penggunaan, pemanfaatan, dan pemakaian yang layak dari barang dan/jasa tersebut. Untuk dapat ‘menikmati’ penggunaan, pemanfaatan, dan pemakaian yang layak dari barang dan/atau jasa tersebut, berikut ini akan dibicarakan apa yang menjadi hak dan kewajiban konsumen tersebut.³⁸

Mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy, pernah mengemukakan empat hak dasar konsumen, yaitu:

- a. *the right to safe products;*
- b. *the right to be informed about products;*
- c. *the right to definite choices in selecting products;*
- d. *the right to be heard regarding consumer interest.*³⁹

Setelah itu, Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa nomor 39/248 tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*), juga merumuskan berbagai kepentingan konsumen yang perlu dilindungi, yang meliputi:

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan konsumen;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

³⁸ *Ibid*, hal. 27.

³⁹ *Ibid*.

Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, konsumen memiliki hak sebagai berikut:

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa, serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi, serta jaminan yang dijanjikan.
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi jaminan barang dan/atau jasa.
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen.
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar, jujur, serta tidak diskriminatif.
8. hak untuk mendapat kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁴⁰

Dari sembilan butir hak konsumen yang diberikan di atas, terlihat bahwa masalah kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Selanjutnya, untuk menjamin bahwa suatu barang dan/atau jasa tidak membahayakan konsumen penggunaannya, maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan/atau jasa yang dikehendaknya berdasarkan atas keterbukaan informasi yang benar, jelas, dan jujur. Jika terdapat

⁴⁰ Indonesia (a), Pasal 4.

penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi.⁴¹

Selain memperoleh hak tersebut, sebagai *balance*, konsumen juga diwajibkan untuk:

- a. membaca dan mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.⁴²

Itu dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.

2.4.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak untuk:

- a. Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang tidak beritikad baik;
- c. Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁴³

⁴¹ *Ibid*, hal. 30.

⁴² Indonesia (a), Pasal. 5

⁴³ Indonesia (a), Pasal. 6

Selanjutnya, sebagai konsekuensi dari hak pelaku usaha maka ada kewajiban-kewajiban dari pelaku usaha tersebut:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu, serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.⁴⁴

Jika disimak baik-baik, jelas bahwa kewajiban-kewajiban tersebut merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain yang ‘ditargetkan’ untuk menciptakan ‘budaya’ tanggung jawab pada diri para pelaku usaha. Hal ini merupakan salah satu tujuan diundangkannya UUPK, yakni agar pelaku usaha lebih bertanggung jawab kepada konsumen.

2.4.3. Berbagai Larangan bagi Pelaku Usaha

Jika melihat definisi pelaku usaha dalam undang-undang Perlindungan Konsumen, maka jelas bahwa yang dimaksudkan sebagai pelaku usaha ini bukan hanya sekadar pabrikan saja, melainkan juga bagi para distributor (dan jaringannya), serta termasuk para importir.

⁴⁴ Indonesia (a), Pasal. 7

Meskipun secara prinsip kegiatan pelaku usaha pabrikan dengan pelaku usaha distributor berbeda, namun undang-undang tidak membedakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh kedua pelaku usaha tersebut, demikian juga berbagai larangan yang dikenakan untuk keduanya. Yang sedikit berbeda, tetapi cukup signifikan adalah sifat saat terbitnya pertanggungjawaban terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh masing-masing pelaku usaha terhadap para konsumen yang mempergunakan barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diberikan.⁴⁵

Pertanggungjawaban berkaitan erat dengan macam dan jenis ganti rugi yang dapat dikenakan bagi pelaku usaha yang melanggar satu atau lebih ketentuan dalam undang-undang ini. dalam hal hukum pembuktian, saat lahirnya atau hapusnya pertanggungjawaban tersebut kepada pelaku usaha lainnya harus dibuktikan, agar tidak merugikan konsumen maupun pelaku usaha lainnya, sehingga dapat tercipta asas kepatutan dan keadilan, serta kepastian hukum bagi berbagai pihak.

Pada dasarnya undang-undang tidak memberikan perlakuan yang berbeda kepada masing-masing pelaku usaha yang menyelenggarakan kegiatan usaha tersebut, sepanjang para pelaku usaha tersebut menjalankan secara benar dan memberikan informasi yang cukup, relevan, dan dapat dipertanggungjawabkan, serta tidak menyesatkan konsumen yang akan mempergunakan atau memakai atau memanfaatkan barang dan/atau jasa yang diberikan tersebut.⁴⁶

Ketentuan Pasal 8 merupakan satu-satunya ketentuan umum, yang berlaku secara *general* bagi kegiatan usaha dari para pelaku usaha pabrikan atau distributor di negara Republik Indonesia. Larangan tersebut meliputi kegiatan pelaku usaha untuk melaksanakan kegiatan produksi dan/atau jasa perdagangan barang dan/atau jasa yang:

- a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Tidak sesuai dengan berat bersih, atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;

⁴⁵ Gunawan Widjaja, *op.cit*, hal. 36.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 37.

- c. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dengan label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. Tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
- h. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan 'halal' yang dicantumkan dalam label;
- i. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
- j. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara garis besar, larangan yang dikenakan dalam Pasal 8 undang-undang tersebut dapat kita bagi ke dalam dua larangan pokok, yaitu:⁴⁷

1. Larangan mengenai produk itu sendiri, yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan oleh konsumen;
2. Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar, dan tidak akurat, yang menyesatkan konsumen.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid*, hal. 39.

⁴⁸ *Ibid*.

Larangan mengenai kelayakan produk, baik itu berupa barang dan/atau jasa pada dasarnya berhubungan erat dengan karakteristik dan sifat dari barang dan/atau jasa yang diperdagangkan tersebut. Kelayakan produk tersebut merupakan “standar minimum” yang harus dipenuhi atau dimiliki oleh suatu barang dan/atau jasa tersebut dapat diperdagangkan untuk dikonsumsi oleh masyarakat luas. Standar minimum tersebut kadang-kadang sudah ada menjadi “pengetahuan umum”, namun sedikit banyaknya masih memerlukan penjelasan lebih lanjut. Untuk itu, informasi menjadi suatu hal yang penting bagi konsumen. Informasi yang demikian tidak hanya datang dari pelaku usaha semata-mata, melainkan juga dari berbagai sumber lain yang dapat dipercaya, serta dipertanggungjawabkan sehingga pada akhirnya konsumen tidak dirugikan, dengan membeli barang dan/atau jasa yang sebenarnya tidak layak untuk diperdagangkan.

Informasi merupakan hal yang penting bagi konsumen, karena melalui informasi tersebut konsumen dapat mempergunakan hak pilihnya secara benar. Hak untuk memilih tersebut merupakan hak dasar yang tidak dapat dihapuskan oleh siapapun juga. Dengan mempergunakan hak pilih tersebut, konsumen dapat menentukan “cocok tidaknya” barang dan/atau jasa yang ditawarkan/diperdagangkan tersebut dengan kebutuhan dari diri masing-masing konsumen. Jadi pelaku usaha seharusnya memberi informasi yang sebenarnya, tidak hanya memberikan informasi mengenai “kelebihan” dari barang dan/atau jasa tersebut, tetapi termasuk juga “kekurangan” yang masih ada pada barang dan/atau jasa tersebut.

Seperti dalam Pasal 9 UUPK melarang bagi setiap pelaku usaha untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, maupun memperdagangkan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:

- a. Barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
- b. Barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;

- c. Barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, cirri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
- d. Barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan, atau afiliasi;
- e. Barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- f. Barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. Barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- h. Barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
- i. Secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lainnya;
- j. Menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek samping tanpa keterangan yang lengkap;
- k. Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Dalam pasal 10, pelaku usaha yang menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. Harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. Kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. Tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. Bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

2.4.4. Tanggung Jawab Pelaku Usaha dan Ganti Rugi Kepada Konsumen

Seperti yang sudah disebutkan diatas mengenai larangan pelaku usaha, maka dapat dilihat bahwa sebenarnya konsumen semata-mata bergantung pada informasi yang diberikan dan disediakan oleh pelaku usaha. Namun, bila dilihat dari tingkat pendidikan konsumen sendiri, seberapa jauh si konsumen dapat memahami informasi yang diberikan oleh pelaku usaha menjadikan posisi yang merugikan secara ekonomis kepada konsumen.

Sebagai konsekuensi hukum dari pelanggaran yang diberikan oleh UUPK dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen, maka demi hukum, setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen memberikan hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha yang merugikannya, serta untuk menuntut ganti rugi yang merugikannya, serta untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut.

Dalam hukum perlindungan konsumen, prinsip pertanggungjawaban merupakan perihal yang sangat penting, karena dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan pada pihak terkait.

Prinsip-prinsip pertanggungjawaban itu sendiri terbagi lima, yakni sebagai berikut:⁴⁹

- a. Prinsip tanggung jawab karena kesalahan atau *liability based on fault principle*;
- b. Prinsip praduga bertanggung jawab atau *presumption of liability principle*;
- c. Prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab atau *presumption of non liability principle*;
- d. Prinsip tanggung jawab mutlak atau *strict liability*; dan
- e. Prinsip bertanggung jawab terbatas atau *limitation of liability*.⁵⁰

Di bawah ini akan dijelaskan mengenai prinsip pertanggungjawaban tersebut secara satu per satu. Pertama, prinsip tanggung jawab karena kesalahan. Prinsip tersebut sudah cukup lama berlaku, baik secara hukum pidana maupun hukum perdata. Dalam sistem hukum perdata Indonesia misalnya, ada prinsip perbuatan melawan hukum (tort) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUHPer. Tanggung jawab seperti ini kemudian diperluas dengan *vicarious liability*, yakni tanggung jawab majikan, pimpinan perusahaan terhadap

⁴⁹ Siahaan, N.H.T., *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hal 155-158

⁵⁰ *Ibid*

pegawainya, atau orangtua terhadap anaknya, sebagaimana diatur dalam pasal 1367 KUHPer.⁵¹

Kedua, prinsip praduga bertanggung jawab. Prinsip tersebut pada dasarnya menyatakan bahwa seseorang atau tergugat dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Dengan demikian, beban pembuktian ada padanya. Asas ini lazim pula disebut dengan pembuktian terbalik. Secara hukum perdata, prinsip ini diberlakukan dalam hukum pengangkutan udara, berdasarkan Konvensi Warsawa tahun 1929 dan Ordonansi Pengangkutan Udara nomor 100 tahun 1939, yang kemudian dihapuskan berdasarkan Protokol Guatemala tahun 1971. UUPK menganut prinsip ini berdasarkan pasal 19 ayat (5) UUPK. Ketentuan ini menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen.

Ketiga, prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab. Prinsip tersebut pada dasarnya menggariskan bahwa tergugat tidak selamanya bertanggung jawab.⁵² Prinsip ini secara sederhana terlihat pada kasus kehilangan atau kerusakan barang penumpang pesawat udara yang disimpan di dalam kabin. Dalam kasus yang demikian, tanggung jawab kehilangan atau kerusakan barang ada di tangan penumpang sendiri. Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab ini pada perkembangannya sudah mulai ditinggalkan.⁵³

Apabila dicermati prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUPK, maka dapat disimpulkan bahwa UUPK dalam hal tertentu pun juga menganut prinsip ini. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa penjual yang menjual lagi produknya kepada penjual lainnya, dibebaskan dari tanggung jawab jika penjual lainnya tersebut melakukan perubahan atas produk tersebut.

Keempat, prinsip pertanggung jawab mutlak. Prinsip tersebut merupakan kebalikan dari prinsip pertama, yakni prinsip tanggung jawab karena kesalahan.

⁵¹ *Ibid*, hal.155

⁵² *Ibid*, hal.156

⁵³ Nugroho, Susanti, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Jakarta: Kencana, 2008), hal 305-306

Dengan prinsip ini, tergugat harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen tanpa harus membuktikan ada tidaknya kesalahan pada dirinya. Dalam hukum perdata lingkungan, prinsip ini sudah lama diterapkan, seperti terlihat dalam *Civil Liability Convention 1969* yang mengharuskan pencemar, dalam hal ini pemilik tanker bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan laut.⁵⁴

Rasionalisasi penggunaan prinsip ini adalah agar produsen benar-benar bertanggung jawab kepada kepentingan konsumen. Jika melihat rumusan beberapa pasal yang relevan dengan pertanggungjawaban pelaku usaha, tidak ada rumusan yang secara eksplisit menyatakan UUPK mengandung prinsip tanggung jawab mutlak. Tetapi dari pasal-pasal yang mengatur tanggung jawab pelaku usaha, khususnya Pasal 19 undang-undang tersebut, maka dapat dikatakan bahwa UUPK mengandung prinsip tanggung jawab mutlak, walaupun tidak dinyatakan secara tegas.

Terakhir, prinsip tanggung jawab terbatas. Prinsip tersebut sebenarnya lebih menguntungkan para pelaku usaha. Hal ini biasanya dilakukan dengan mencantumkan klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuat para pelaku usaha.⁵⁵ Misalnya pengusaha ekspedisi yang mencantumkan klausula bahwa perusahaan ekspedisi hanya bertanggung jawab dengan berat per kilo dikalikan sekian rupiah yang pada umumnya sangat tidak bernilai sebanding dengan nilai barang yang dikirimkannya.

Prinsip tersebut dilarang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) huruf a dan g UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang untuk mencantumkan klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha atau agar konsumen tunduk kepada peraturan baru, tambahan, perubahan lanjutan, yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha yang bersangkutan.

Dalam UUPK, tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen, diatur secara khusus pada bab VI, mulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 28, yaitu:

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2000), hal.65.

- a. Tujuh pasal, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha;
- b. Dua pasal, yaitu Pasal 22 dan Pasal 28 yang mengatur pembuktian;
- c. Satu pasal, yaitu Pasal 23 yang mengatur penyelesaian sengketa dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen.⁵⁶

Dari tujuh pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha, secara prinsip dapat dibedakan ke dalam:

- a. Pasal-pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha atas kerugian yang diderita konsumen, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21.

Pasal 19 mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha pabrikan dan/atau distributor jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Dapat dikatakan bahwa substansi Pasal 19 ayat (1) mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha, yang meliputi tanggung jawab ganti kerugian atau kerusakan, tanggung jawab kerugian atas pencemaran, dan tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.⁵⁷

Pasal 20 mengatur secara khusus mengenai tanggung jawab pelaku usaha periklanan. Tanggung jawab pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan dan akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.⁵⁸

Pasal 21 ayat (1) membebankan importir barang untuk bertanggung jawab sebagaimana layaknya pembuat barang yang diimpor, jika importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri. Pasal 21 ayat (2) mewajibkan importir jasa yang bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing jika penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.⁵⁹

- b. Pasal 24 yang mengatur peralihan tanggung jawab dari satu pelaku usaha ke pelaku usaha lainnya. Tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau

⁵⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hal 65.

⁵⁷ *Ibid*, hal.65-66

⁵⁸ *Ibid*, hal.65

⁵⁹ *Ibid*, hal.65

gugatan konsumen, dibebankan sepenuhnya kepada pelaku usaha lain jika pelaku usaha lain yang membeli barang dan/atau jasa yang menjual kembali kepada konsumen tersebut telah melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut.⁶⁰

- c. Dua pasal lainnya, yaitu Pasal 25 dan Pasal 26 yang berhubungan dengan layanan purna jual oleh pelaku usaha atau barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Pelaku usaha diwajibkan untuk bertanggung jawab sepenuhnya atas jaminan dan/atau ganti rugi yang diberikan, serta penyediaan suku cadang atau perbaikan.⁶¹
- d. Pasal 27 yang melepaskan pelaku usaha dari tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi pada konsumen, jika barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksud untuk diedarkan; cacat barang timbul pada kemudian hari; cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang; kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen; lewatnya jangka waktu penuntutan empat tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.⁶²

2.5. Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen yang Haknya Dilanggar

2.5.1. Penyelesaian Sengketa Konsumen Sebelum Berlakunya UUPK

Sengketa konsumen adalah sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen, yang ruang lingkupnya mencakup semua hukum, baik keperdataan, pidana, maupun dalam lingkup administrasi Negara. Az. Nasution berpendapat bahwa sengketa konsumen adalah sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha baik dalam hukum publik atau hukum privat tentang produk barang tertentu yang dikonsumsi konsumen, dan atau jasa yang ditawarkan produsen atau pelaku usaha.⁶³

⁶⁰ *Ibid*, hal.66

⁶¹ *Ibid*, hal.66

⁶² *Ibid*, hal. 67-68

⁶³ AZ. Nasution, *op.cit*, Hukum Perlindungan Konsumen, hal. 48.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, gugatan pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen dapat diajukan oleh konsumen atau ahli warisnya kepada pengadilan negeri berdasarkan gugatan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Gugatan ini didasarkan pada beberapa ketentuan dalam KUH Perdata, seperti Pasal 1243 KUH Perdata tentang ganti kerugian akibat ingkar janji atau wanprestasi sebagai dasar gugatan konsumen kepada produsen karena produsen dinilai telah melakukan ingkar janji yang berkaitan dengan produk yang dijualnya atau produsen dinilai telah mengingkari janji yang secara tegas dinyatakan oleh produsen baik berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum maupun berdasarkan kelalaian Pasal 1366 KUH Perdata.

Ketentuan materiil mengenai tuntutan ganti kerugian tersebut dipadukan dengan prosedur formal hukum acara perdata, yang membebankan kepada pihak penggugat untuk membuktikan kesalahan dan kelalaian pihak tergugat, yaitu Pasal 1865 KUH Perdata dan Pasal 163 HIR. Kedua pasal tersebut mengatur hal yang sama yaitu “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”

Hal ini menyulitkan bagi konsumen karena konsumen pada umumnya memiliki keterbatasan kemampuan dalam membuktikan kesalahan produsen. Hukum acara yang dipergunakan dalam proses perkara perdata tersebut tidak membantu konsumen dalam mencari keadilan, karena Pasal 1865 KUH Perdata menentukan pembuktian hak seseorang atau kesalahan orang lain dibebankan pada pihak yang mengajukan gugatan. Beban ini lebih banyak tidak dapat dipenuhi dalam hubungan antara konsumen dan penyedia barang atau penyelenggara jasa pada masa kini. Hal ini terutama karena tidak pemahannya konsumen atas mekanisme tuntutan ganti kerugian dan rangkaian pembuktian yang rumit.⁶⁴

⁶⁴ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kehendak Implementasinya*, (Kencana: Jakarta, 2008), hal. 96.

Kondisi di atas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang. Konsumen dapat menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya dari pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian baku yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan karena kurangnya pendidikan dan kurangnya kesadaran akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban konsumen.

Konsumen yang kritis terhadap pengabaian hak-haknya, seringkali justru berhadapan dengan gugatan/tuntutan balik dengan pasal pencemaran nama baik dari pelaku usaha, baik dengan menggunakan instrumen hukum perdata maupun instrument hukum pidana. Keinginan untuk memperoleh keadilan tidak jarang harus dibayar mahal oleh konsumen.⁶⁵

Dalam situasi dan kondisi yang demikian diperlukan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan masyarakat untuk melakukan usaha perlindungan dan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya perlindungan dan pemberdayaan ini penting untuk mengimbangi kegiatan pelaku usaha yang menjalankan prinsip ekonomi untuk mendapat hasil yang semaksimal mungkin dengan biaya seminimal mungkin, yang dapat merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, diperlukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan piranti hukum atau undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

2.5.2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan UUPK

Sebenarnya sebelum UUPK diundangkan, hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha telah diatur dan tersebar di dalam berbagai peraturan yang dapat dikelompokkan ke dalam empat bagian besar, yakni perindustrian, perdagangan, kesehatan dan lingkungan hidup. Contohnya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Namun tidak mungkin bagi seorang konsumen yang buta

⁶⁵ *Ibid*, hal. 97.

hukum mencari berbagai hak dan kewajibannya di segunung tumpukan peraturan. Kelemahan dari peraturan-peraturan yang muncul sebelum UUPK adalah:⁶⁶

1. Defenisi yang digunakan tidak dikhususkan untuk perlindungan konsumen.
2. Posisi konsumen lebih lemah.
3. Prosedurnya rumit dan sulit dipahami oleh konsumen.
4. Penyelesaian sengketa memakan waktu yang lama dan biayanya tinggi.

Meskipun ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen, UUPK tidak bertujuan untuk mematikan pelaku usaha. Dengan adanya UUPK, pelaku usaha diharapkan lebih termotivasi untuk meningkatkan daya saingnya dengan memperhatikan kepentingan konsumen.

Sesuai Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Ganti rugi tersebut harus dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Hal ini sesuai yang ditetapkan dalam Pasal 19 ayat (2) bahwa pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Apabila dalam waktu 7 (tujuh) hari ini ternyata pelaku usaha memberikan ganti rugi, maka tidak akan terjadi sengketa konsumen. Namun, sebaliknya apabila dalam waktu 7 (tujuh) hari ini pelaku usaha tidak memberikan ganti rugi, maka akan terjadi sengketa konsumen. Konsumen yang dirugikan akan melakukan upaya hukum dengan cara menggugat pelaku usaha.

Sengketa konsumen terjadi apabila pelaku usaha tidak memberikan ganti rugi kepada konsumen dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah transaksi. Sengketa (konflik) konsumen adalah suatu kondisi di mana pihak konsumen menghedaki agar pihak pelaku usaha berbuat atau tidak berbuat sesuai yang diinginkan, tetapi pihak pelaku usaha menolak keinginan itu.

Romy Hanitijo memberikan pengertian sengketa sebagai situasi (keadaan) di mana dua atau lebih pihak-pihak memperjuangkan tujuan mereka masing-

⁶⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004), Hal. 1.

masing yang tidak dapat dipersatukan dan di mana tiap-tiap pihak mencoba meyakinkan pihak lain mengenai kebenaran tujuannya masing-masing.⁶⁷ Joni Emerzon memberikan pengertian konflik/perselisihan adalah adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerjasama.⁶⁸ Pasal 1 angka 8 Surat Keputusan Memperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 memberikan definisi sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian atas kerusakan, pencemaran, dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.

Sengketa konsumen tersebut dapat mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen atau diselesaikan di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa ini seperti terdapat dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menyatakan pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan atau tidak memenuhi ganti rugi atas ketentuan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen juga diatur dalam Pasal 45 menyatakan:

1. Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum;
2. Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan suka rela para pihak yang bersengketa;
3. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang;

⁶⁷Ronny Hanito, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, (Majalah Fakultas Hukum UNDIP: Semarang, 1984), hal. 22.

⁶⁸Joni Emerson, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi dan Arbitrasi)*, (Gramedia Pustaka: Jakarta, 2001), hal. 21.

4. Apabila tidak dipilih upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan kiranya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Dengan mendasarkan kepada kedua pasal tersebut di atas, yaitu, Pasal 23 dan Pasal 45, maka cara penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

2.5.2.1. Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan menggunakan hukum acara yang berlaku secara umum membawa akibat bagi konsumen sesuai dengan ketentuan hukum acara seperti pada contoh hukum acara perdata, penggugat harus membuktikan bahwa tergugat telah menimbulkan suatu kerugian utamanya kepada pengugat.

Dalam kaitan dengan perlindungan konsumen maka sebagai penggugat harus membuktikan kesalahan yang telah dilakukan pelaku usaha jika timbul suatu kerugian. Berkaitan dengan posisi konsumen sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, tentu konsep seperti ini, memberatkan konsumen yang posisinya lebih lemah daripada pelaku usaha ditambah lagi bebannya dengan kewajiban harus membuktikan kesalahan pelaku usaha. Disamping itu konsumen juga harus menanggung beban administrasi yang timbul ketika mengajukan gugatan gugatan ke pengadilan negeri.

Dalam sengketa konsumen yang berkaitan dengan kasus perdata yang kemudian diajukan ke Pengadilan negeri⁶⁹, UUPK menjelaskan bahwa yang berhak mengajukan gugatan adalah:

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan.
- b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah kepentingan perlindungan

⁶⁹ *Ibid*, Ps. 46

konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

- d. Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.⁷⁰

Tata cara yang digunakan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan adalah berdasarkan hukum acara perdata. Namun demikian dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan berlaku asas *lex specialis derogat lex generale*, yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 64 dimana ketentuan hukum yang digunakan adalah hukum acara perdata sepanjang tidak bertentangan dengan UUPK. Apabila timbul pertentangan maka yang digunakan adalah ketentuan di dalam UUPK.

2.5.2.2. Di luar Pengadilan

Disamping menyelesaikan sengketa melalui lembaga pengadilan UUPK memberikan alternatif lain yakni penyelesaian sengketa melalui pembicaraan antara para pihak, LPKSM, direktorat perlindungan konsumen, serta melalui lembaga yang khusus dibentuk oleh undang-undang. Beberapa cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah dengan arbitrase, konsiliasi, dan mediasi.

a. Arbitrase

Arbitrase merupakan cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat oleh para pihak yang bersengketa,⁷¹ sudah lama dikenal di Indonesia. Bahkan telah dibentuk BANI sejak 30 Nopember 1977, berdasarkan Surat Keputusan Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Nomor SKEP/152/DPH/1977.⁷²

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan arbitrase ini dapat dilakukan oleh pihak yang bersengketa, jika para pihak tersebut telah mencantumkan klausul arbitrase dalam perjanjian yang menjadi pokok sengketa atau mengadakan

⁷⁰ *Ibid*, Ps. 46

⁷¹ Pengertian arbitrase berdasarkan undnag-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

⁷² Ahmad Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hal. 159

perjanjian arbitrase setelah timbulnya sengketa di antara mereka.⁷³ Kelebihan penyelesaian sengketa melalui arbitrase ini karena putusannya langsung final dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak. Putusan arbitrase ini memiliki kekuatan eksekutorial, sehingga apabila pihak yang dikalahkan tidak memenuhi putusan secara sukarela, maka pihak yang menang dapat meminta eksekusi ke pengadilan.⁷⁴

Namun demikian, arbitrase pada kenyataan dilapangan juga memiliki kekurangan. Walaupun pada teorinya arbitrase terkenal akan biaya murah, pada faktanya arbitrase mahal karena biaya yang dikeluarkan hampir sama dengan biaya litigasi. Penyelesaian pun lambat, karena bila terjadi perbedaan pendapat maka penyelesaian akan bertambah rumit dan panjang. Dan juga jangka waktu yang 180 hari juga tidak dapat secara konsisten dijalankan karena kembali lagi pada kesepakatan kedua belah pihak.⁷⁵

b. Konsiliasi

Konsiliasi merupakan salah satu alternative penyelesaian sengketa yang juga dapat di tempuh di luar pengadilan, yang diartikan sebagai: *an independent person (conciliator) brings the parties together and encourages a mutually acceptable resolution of the dispute by facilitating communication between the parties.*⁷⁶ Konsiliasi ini juga dimungkinkan sebagai alternative penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Penyelesaian sengketa dengan cara ini memiliki banyak kesamaan dengan arbitrase, dan juga menyerahkan kepada pihak ketiga untuk memberikan pendapatnya tentang sengketa yang disampaikan oleh para pihak. Walaupun demikian, pendapat dari konsiliator tersebut tidak mengikat sebagaimana mengikatnya putusan arbitrase.⁷⁷ Ketidakterikatan para pihak teradap pendapat yang diajukan oleh konsiliator

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*, hal. 162

⁷⁷ *Ibid*, hal 163

mengenai sengketa yang dihadapi oleh para pihak tersebut, menyebabkan penyelesaiannya sangat tergantung pada kesukarelaan para pihak.⁷⁸

c. Mediasi

Mediasi sebagai salah satu alternative penyelesaian sengketa di luar pengadilan, di samping sudah dikenal dalam perundang-undangan di Indonesia, juga merupakan salah satu pilihan terbaik di antara sistem dan bentuk ADR yang ada.⁷⁹

Mediasi, merupakan cara penyelesaian sengketa yang fleksibel dan tidak mengikat serta melibatkan pihak netral, yaitu mediator, yang memudahkan negosiasi antara para pihak/membantu mereka dalam mencapai kesepakatan kompromi/kesepakatan.⁸⁰ Selain defenisi mediasi ini, masih banyak defenisi lain yang berbeda-beda, namun pada umumnya orang sepakat bahwa tujuan dari proses mediasi adalah membantu orang dalam mencapai penyelesaian sengketa sukarela terhadap suatu sengketa atau konflik.⁸¹ Jasa yang diberikan oleh mediator tersebut adalah menawarkan dasar-dasar penyelesaian sengketa, namun tidak memberikan putusan atau pendapat terhadap sengketa yang sedang berlangsung.⁸²

Keuntungan penyelesaian sengketa melalui mediasi adalah karena cara pendekatan penyelesaian diarahkan pada kerja sama untuk emncapai kompromi, sehingga masing-masing pihak tidak perlu saling mempertahankan fakta dan bukti yang mereka miliki, serta tidak membela dan mempertahankan kebenaran masing-masing. Dengan demikian, pembuktian tidak lagi menjadi beban yang memberatkan para pihak.⁸³

Secara umum, masyarakat Indonesia menyelesaikan sengketa dengan cara musyawarah dan menjadikan para tetua adat sebagai penengah atas sengketa yang terjadi. Namun, seiring dengan semakin majunya peradaban, ada kecenderungan menggunakan lembaga pengadilan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi.

⁷⁸ *Ibid*, hal 163

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid*, hal 165

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

Meskipun demikian, lamanya proses pengadilan dan biaya yang relatif besar menjadi hambatan dalam menyelesaikan sengketa. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan berlaku untuk sengketa-sengketa di bidang keperdataan yang menyangkut hubungan hukum antara pihak yang satu dan pihak yang lain, salah satunya termasuk juga sengketa konsumen dengan pelaku usaha. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan memiliki kelebihan, yaitu tidak terbuka untuk umum, biaya yang lebih murah, bersifat *win-win solution*, dan fleksibel dibandingkan dengan lembaga peradilan. Oleh karena itu, diperkenalkan alternatif untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan, yakni melalui negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.⁸⁴ Sebenarnya diantara alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan memiliki keuntungan dan kerugian masing-masing. Untuk yang paling sederhana dan tidak membutuhkan pihak ketiga adalah dengan negosiasi, keuntungannya jelas karena tidak perlu “ribet” mencari pihak ketiga dan kerugiannya terkadang kedudukan serta tingkat pengetahuan antara pelaku usaha dengan konsumen itu berbeda dimana konsumn haru dakui pada kenyataannya berada di posisi yang lemah sehingga jika tidak pintar berargumen dan berdiplomasi serta memiliki pengetahuan yang cukup maka kerugian bagi konsumen tetap akan terjadi. Untuk mediasi dan konsiliasi pada dasarnya sama saja kecuali dalam hal peranan pihak ketiga yang lebih aktif pada mediasi dibanding dengan konsiliasi. Aktifnya pihak ketiga baik itu dalam memberi nasihat dan/atau yang lain tentu membuat peluang tercapainya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang bersengketa menjadi lebih tinggi. Sedangkan untuk arbitrase, tingkat kompleksitasnya adalah yang paling tinggi disbanding alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang lain. Meskipun komponen yang terlibat dalam arbitrase lebih banyak disbanding yang lain tapi sebenarnya tingkat keteradilan dari arbitrase ini cukup besar bagi masing-masing pihak dalam memperoleh kesepakatan. Hal ini dikarenakan dengan adanya arbiter yang dipilih oleh masing-masing pihak yang bersengketa menyebabkan tingkat

⁸⁴ <http://forum.viva.co.id/birokrasi/91651-cara-menyelesaikan-sengketa-di-luar-pengadilan.html>. Diunduh tanggal 20 Maret 2012, pukul 11.12.

netralitas menjadi lebih besar dan selanjutnya dapat membuat suatu keputusan yang benar-benar obyektif dengan berdasar keadilan bagi kedua belah pihak.

2.5.2.3. Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK

a. Tugas dan wewenang BPSK

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan pengertian badan penyelesaian sengketa konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Secara khusus, fungsi BPSK adalah sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, dan lembaga ini dibentuk di kabupaten/kota. Adapun tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) meliputi:

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klasula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap undang-undang perlindungan konsumen;
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang sebagaimana dimaksud para huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;

- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.⁸⁵

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) anggotanya terdiri dari unsur pemerintah, unsur konsumen, dan unsur pelaku usaha. Anggota setiap unsur berjumlah sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang. Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK ditetapkan oleh Menteri. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001. Adapun mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diatur dalam Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor. 350/MPP/Kep/12/2001. Untuk pertama kali pembentukan badan penyelesaian sengketa (BPSK) diatur dalam Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 605/MPP/8/2002 tanggal 29 Agustus 2002 tentang Pengangkatan Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) pada pemerintah kota Makassar, kota Palembang, kota Surabaya, kota Bandung, kota Semarang, kota Yogyakarta dan kota Medan.

b. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK

Sesuai ketentuan Pasal 52 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 ditegaskan bahwa tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi. Tata cara penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK diatur dalam Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2002.

⁸⁵ Indonesia, *ibid*, pasal 52.

Penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK melalui cara mediasi atau konsiliasi atau arbitrase dilakukan atas pilihan dan persetujuan para pihak yang bersangkutan. Penyelesaian sengketa konsumen ini bukan merupakan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak pasif sebagai konsiliator. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak aktif sebagai mediator. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh majelis yang bertindak sebagai arbiter.

Majelis dibentuk oleh Ketua BPSK, yang jumlah anggotanya ganjil dan sedikit-dikitnya 3 (tiga) yang memenuhi semua unsur, yang unsur pemerintah, unsur pelaku usaha dan unsur konsumen, serta dibantu oleh seorang panitera. Putusan majelis bersifat final dan mengikat.

Penyelesaian sengketa konsumen wajib dilaksanakan selambat-lambatnya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, terhitung sejak permohonan diterima oleh sekretariat BPSK. Terhadap putusan majelis, para pihak yang bersengketa dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak pemberitahuan putusan majelis diterima oleh para pihak yang bersengketa.

Keberatan terhadap putusan BPSK, tata cara pengajuannya diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2006. Keberatan adalah upaya bagi pelaku usaha dan konsumen yang tidak menerima putusan BPSK. Keberatan tersebut hanya dapat diajukan terhadap putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh BPSK. Keberatan ini dapat diajukan baik oleh pelaku usaha dan/atau konsumen kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan hukum konsumen. Keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK sesuai Pasal 6 ayat (3) Perma Nomor 01 Tahun 2006 dapat diajukan apabila memenuhi persyaratan pembatalan putusan arbitrase sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu:

- a) Surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu dan dinyatakan palsu;

- b) Setelah putusan arbitrase BPSK diambil, ditemukan dokumen yang bersifat menentukan yang disembunyikan oleh pihak lawan, atau;
- c) Putusan diambil dari hasil tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa.

Dalam hal keberatan diajukan atas dasar syarat tersebut di atas, majelis hakim dapat mengeluarkan pembatalan putusan BPSK. Dalam hal keberatan diajukan atas dasar alasan lain di luar syarat tersebut, majelis hakim dapat mengadili sendiri konsumen yang bersangkutan. Dalam mengadili sendiri, majelis hakim wajib memperhatikan ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999. Majelis hakim harus memberikan putusan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak sidang pertama dilakukan.

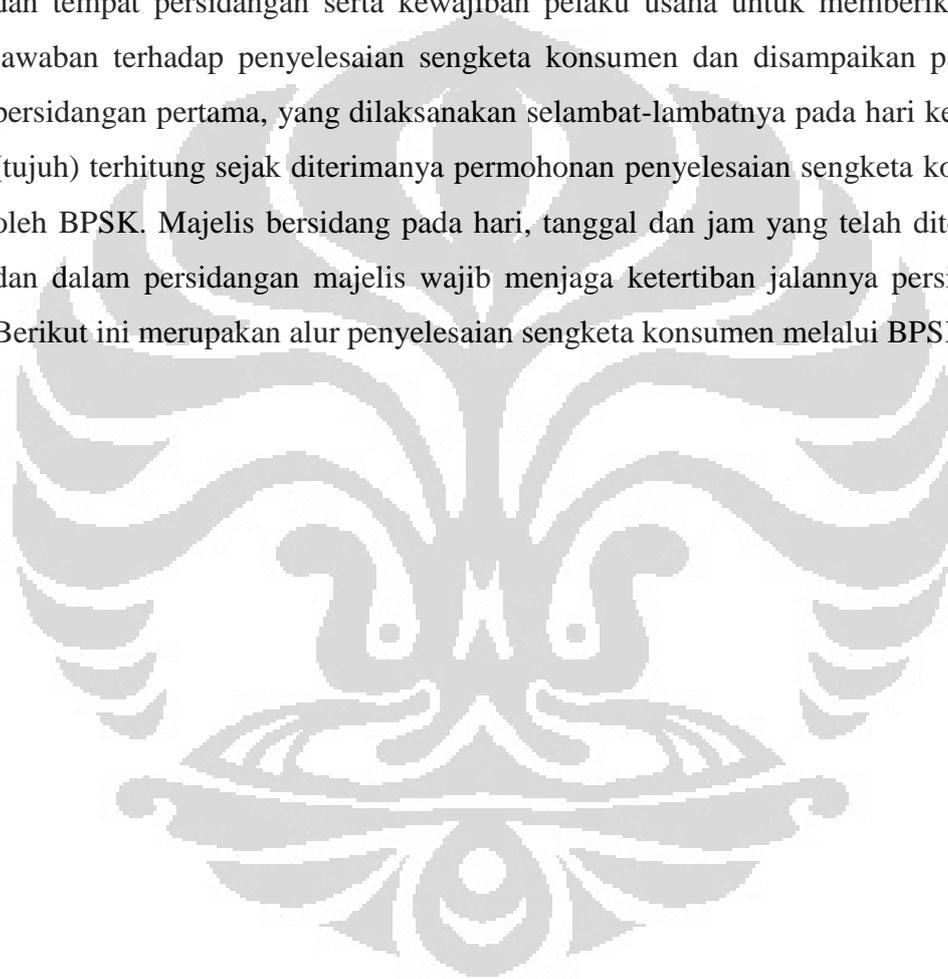
c. Prosedur Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui BPSK

Setiap konsumen yang dirugikan dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen kepada BPSK, baik secara tertulis maupun lisan melalui sekretariat BPSK. Permohonan tersebut dapat juga diajukan oleh ahli waris atau kuasanya apabila konsumen meninggal dunia, sakit atau telah berusia lanjut, belum dewasa, atau orang asing (warga negara asing). Permohonan yang diajukan secara tertulis yang diterima oleh BPSK dikeluarkan bukti tanda terima kepada pemohon. Permohonan yang diajukan secara tidak tertulis dicatat oleh sekretariat BPSK dalam suatu format yang disediakan, dan dibubuhi tanda tangan atau cap stempel oleh konsumen, atau ahli warisnya atau kuasanya dan kepada pemohon diberikan bukti tanda terima. Berkas permohonan tersebut, baik tertulis maupun tidak tertulis dicatat oleh sekretariat BPSK dan dibubuhi tanggal dan nomor registrasi. Permohonan penyelesaian sengketa konsumen secara tertulis harus memuat secara benar dan lengkap mengenai:

- a. Nama dan alamat lengkap konsumen, ahli waris atau kuasanya disertai bukti diri;
- b. Nama dan alamat lengkap pelaku usaha;
- c. Barang atau jasa yang diadukan;
- d. Bukti perolehan (bon, kwitansi dan dokumen bukti lain);
- e. Keterangan tempat, waktu dan tanggal diperoleh barang dan jasa tersebut;

- f. Saksi yang mengetahui barang dan jasa tersebut diperoleh;
- g. Foto-foto barang dan kegiatan pelaksanaan jasa, bila ada.

Dalam hal permohonan diterima, maka dilanjutkan dengan persidangan. Ketua BPSK memanggil pelaku usaha secara tertulis disertai dengan copy permohonan penyelesaian sengketa konsumen, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari kerja sejak permohonan penyelesaian sengketa diterima secara benar dan lengkap. Dalam surat panggilan dicantumkan secara jelas mengenai hari, jam dan tempat persidangan serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan surat jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen dan disampaikan pada hari persidangan pertama, yang dilaksanakan selambat-lambatnya pada hari kerja ke-7 (tujuh) terhitung sejak diterimanya permohonan penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK. Majelis bersidang pada hari, tanggal dan jam yang telah ditetapkan, dan dalam persidangan majelis wajib menjaga ketertiban jalannya persidangan. Berikut ini merupakan alur penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK:

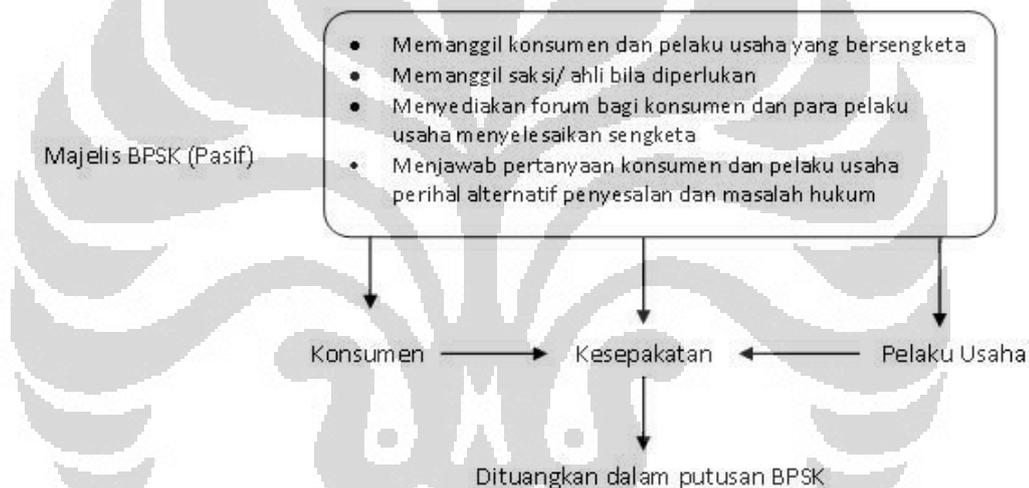


- b. Memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan;
- c. Menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha, perihal peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen;

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi adalah:

- a. Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi;
- b. Majelis bertindak sebagai konsiliator;
- c. Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan keputusan;

Berikut ini merupakan bagan proses penyelesaian sengketa melalui konsiliasi



Bagan 2. Alur penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dengan cara konsiliasi

2. Mediasi

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan BPSK sebagai penasihat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Dalam persidangan dengan cara mediasi, majelis dalam menyelesaikan sengketa dengan cara mediasi, mempunyai tugas:

- a. Memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;
- b. Memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan;
- c. Menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;
- d. Secara aktif mendamaikan konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;

- e. Secara aktif memberikan saran atau anjuran penyelesaian sengketa konsumen sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi adalah:

- a. Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi;
- b. Majelis bertindak aktif sebagai mediator dengan memberikan nasihat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa;
- c. Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan kekuatan;

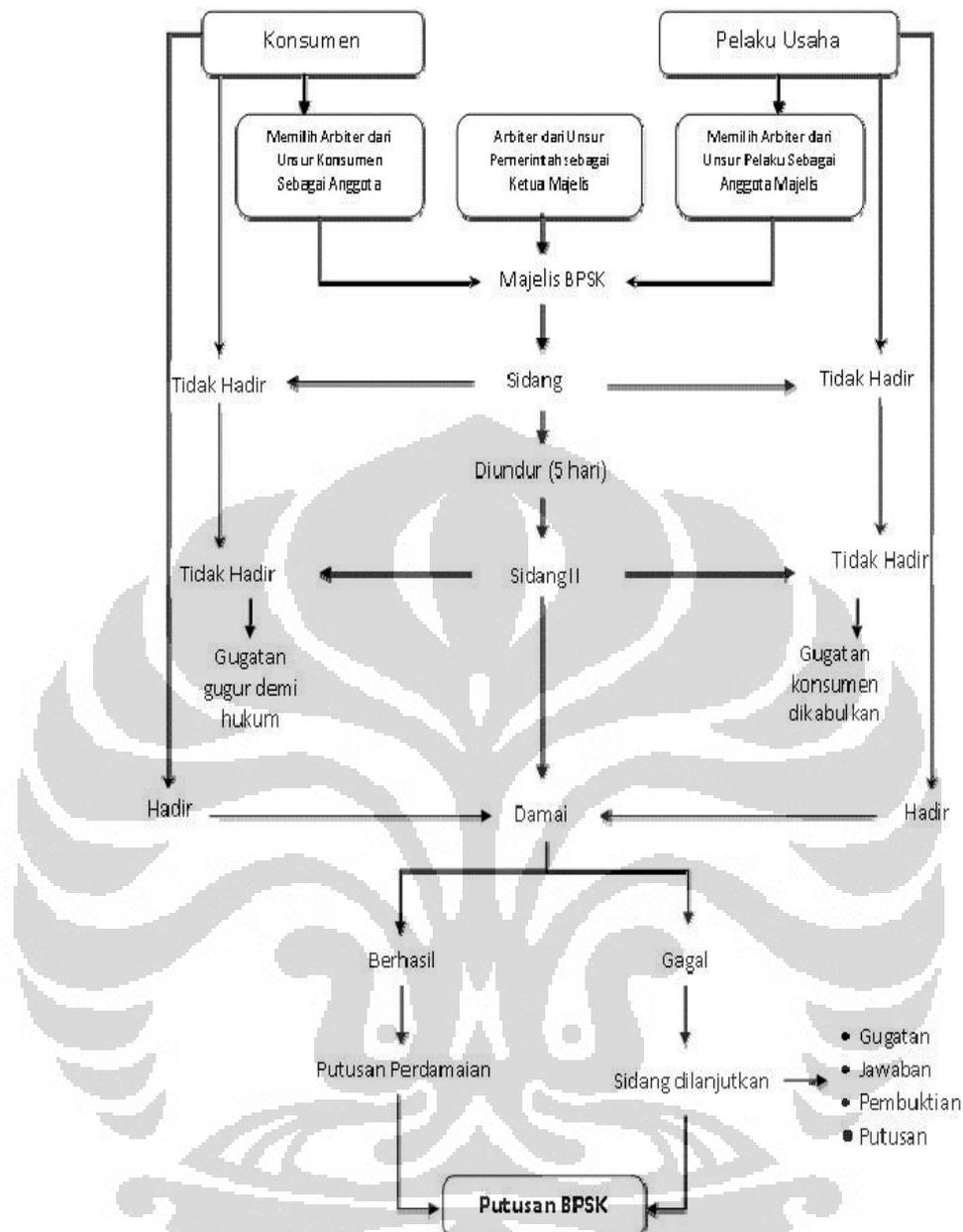
Berikut ini merupakan bagan penyelesaian sengketa melalui BPSK dengan cara mediasi:



Bagan 3. Alur penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dengan cara mediasi

3. Arbitrasi

Penyelesaian sengketa konsumen melalui arbitrasi bisa digambarkan sebagai berikut:



Bagan 4. Alur penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dengan cara arbitrase

Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK. Dalam penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase, para pihak memilih arbitrator dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha, unsur pemerintah dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbitrator yang dipilih oleh para pihak, kemudian memilih

arbitrator ke-tiga dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis. Di dalam persidangan wajib memberikan petunjuk kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan. Dengan izin ketua majelis, konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan dapat mempelajari semua berkas yang berkaitan dengan persidangan dan membuat kutipan seperlunya.

Pada hari persidangan 1 (pertama), ketua majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa, dan bilamana tidak tercapai perdamaian, maka persidangan dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen dan surat jawaban pelaku usah. Ketua majelis memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang persengketaan.

Pada hari persidangan 1 (pertama) sebelum pelaku usaha memberikan jawabannya, konsumen dapat mencabut gugatannya dengan membuat surat pernyataan. Dalam hal gugatan dicabut oleh konsumen, maka dalam persidangan, pertama majelis wajib mengumumkan bahwa gugatan dicabut. Apabila dalam proses penyelesaian sengketa konsumen terjadi perdamaian antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, majelis membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian.

Dalam hal pelaku usaha dan konsumen tidak hadir pada hari persidangan 1 (pertama) majelis memberikan kesempatan terakhir kepada konsumen dan pelaku usaha untuk hadir pada persidangan 2 (kedua) dengan membawa alat bukti yang diperlukan. Persidangan ke 2 (kedua) diselenggarakan selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak hari persidangan 1 (pertama) dan diberitahukan dengan surat panggilan kepada konsumen dan pelaku usaha oleh sekretariat BPSK. Bilamana pada persidangan ke 2 (dua), konsumen tidak hadir, maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum, sebaliknya bila pelaku usaha yang tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan oleh majelis tanpa kehadiran pelaku usaha.

Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan konsiliasi atau mediasi dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditanda tangani oleh konsumen dan pelaku usaha. Perjanjian tertulis dikuatkan dengan keputusan majelis yang ditanda-tangani oleh ketua dan anggota majelis. Begitu juga, hasil penyelesaian konsumen

dengan cara arbitrase dibuat dalam bentuk putusan majelis yang ditanda-tangani oleh ketua dan anggota majelis. Putusan majelis adalah putusan BPSK. Putusan BPSK dapat berupa:

- a. Perdamaian;
- b. Gugatan ditolak dan
- c. Gugatan dikabulkan.

Dalam hal kegiatan dikabulkan, maka amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha. Kewajiban tersebut berupa pemenuhan:

- a. Ganti rugi;
- b. Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah).

Ketua BPSK memberitahukan putusan majelis secara tertulis kepada alamat konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan dibacakan. Dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak putusan BPSK diberitahukan, konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima dan menolak putusan BPSK. Konsumen dan pelaku usaha yang menolak putusan BPSK dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak keputusan BPSK dibacakan. Tata cara pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2006. Di sisi lain, pelaku usaha yang menyatakan menerima putusan BPSK, wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak menyatakan menerima putusan BPSK. Pelaku usaha yang menolak putusan BPSK, tetapi tidak mengajukan keberatan, setelah batas waktu 7 (tujuh) hari dianggap menerima putusan dan wajib melaksanakan putusan selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah batas waktu mengajukan keberatan dilampaui. Apabila pelaku usaha tidak menjalankan kewajibannya, maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Putusan BPSK merupakan putusan yang final dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Terhadap perbuatan BPSK, dimintakan penetapan

eksekusi oleh BPSK kepada pengadilan negeri di tempat konsumen yang dirugikan. Eksekusi atau pelaksanaan sudah mengandung arti bahwa pihak yang dikalahkan tidak mau menaati putusan itu secara sukarela, sehingga putusan harus dipaksakan kepadanya dengan bantuan kekuatan hukum.⁸⁶ Penetapan eksekusi diatur juga dalam Pasal 7 Perma Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Konsumen mengajukan permohonan eksekusi atas putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan hukum konsumen yang bersangkutan atau dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan. Permohonan eksekusi atas putusan BPSK yang telah diperiksa melalui prosedur keberatan, ditetapkan oleh pengadilan negeri yang memutus perkara keberatan bersangkutan.

Pengadilan negeri wajib mengeluarkan putusan atas keberatan dalam waktu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan. Terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, para pihak dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib mengeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan kasasi.

Penyelesaian sengketa melalui BPSK sampai saat ini bisa dianggap lebih menguntungkan dibandingkan dengan gugatan melalui pengadilan. Indikatornya adalah sebagai berikut:

a. Dari segi waktu penyelesaian sengketa

Menurut Pasal 54 ayat (3) UUPK, penyelesaian sengketa harus dilaksanakan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 21 hari kerja sejak permohonan diterima di BPSK. Sedangkan penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan sangat lama karena mengikuti prosedur gugatan perdata biasa, dimana para pihak akan mengadakan banding bahkan kasasi untuk menyelesaikan sengketa.

b. Proses penyelesaian sengketa

⁸⁶R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, (Bina Cipta: Bandung, 1989), hal. 130.

Pada BPSK lebih sederhana dan mudah. Pemilihan cara penyelesaian diserahkan kepada para pihak, apakah itu konsiliasi, mediasi, arbitrase atau ketiga-tiganya. Sedangkan di pengadilan proses penyelesaian bisa dikatakan “ribet” karena banyak prosedur yang harus dilalui.

c. Biaya

Penyelesaian perkara melalui BPSK tidak ada biaya. Sedangkan jika melalui pengadilan maka harus membayar biaya panjar perkara, dan lain-lain yang tentunya tidak sedikit.

d. Proses eksekusi

Untuk putusan konsiliasi dan mediasi dalam BPSK, eksekusi dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang bersengketa. Apabila tercapai kesepakatan, maka dibuat perjanjian penyelesaian sengketa secara tertulis yang ditandatangani oleh kedua belah pihak serta kemudian dikuatkan dalam putusan BPSK. Sedangkan dalam putusan pengadilan maka putusan yang ditetapkan dalam pengadilan harus dilaksanakan secara paksa meskipun salah satu pihak tetap bersikeras menolak.

Atas dasar alasan-alasan di atas, gugatan melalui BPSK sudah selayaknya untuk dicoba pertama kali, jika tidak bisa maka baru menggugat ke pengadilan.

BAB III
PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM
PENYEDIAAN AIR BERSIH DAN PERLINDUNGAN HAK-HAK
KONSUMEN

3.1. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah

3.1.1. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah dalam Penyediaan Air Bersih

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal di atas hanya menyebutkan kata “air” tanpa secara jelas menyebutkan mengenai air bersih, namun air bersih tidak bisa disangkal lagi merupakan salah satu kebutuhan dasar dan Negara wajib untuk memenuhinya sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang pada konsideran huruf a disebutkan bahwa Negara berkewajiban melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemenuhan kebutuhan konsumen akan air bersih di Indonesia diwujudkan sebagai pelayanan publik yang dilaksanakan atau dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Mengenai penyelenggara pelayanan publik disebutkan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen, yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan public dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

PDAM merupakan salah satu badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang pelayanan publik, yaitu penyedia air bersih yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan air bersih bagi seluruh penduduk di masing-masing daerah. PDAM sebagai BUMD penyelenggara penyedia air bersih diatur dalam Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) yang menyebutkan bahwa penyelenggara pengembangan SPAM bisa dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang dibentuk secara khusus untuk pengembangan SPAM. Keseluruhan pasal 37 sebenarnya menyebutkan beberapa penyelenggara penyedia air bersih, yaitu:

1. Badan Usaha Milik Negara;
2. Badan Usaha Milik Daerah;
3. Koperasi;
4. Badan usaha swasta;
5. Masyarakat.

Peran serta koperasi, badan usaha swasta, dan/atau masyarakat bisa dilakukan dengan syarat BUMN atau BUMD tidak dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayananan penyediaan air bersih di wilayah pelayanannya. Pemerintah atau pemerintah daerah dapat membangun prasarana dan sarana penyedia air bersih jika BUMN atau BUMD tidak mampu untuk mewujudkannya dengan catatan setelah dibangun, pengoperasiannya tetap melalui BUMN atau BUMD. Hal ini sesuai dengan Pasal 37 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

PP tentang SPAM sendiri menyebutkan wewenang dan tanggung jawab baik itu pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyediaan air bersih. Pasal 38 PP tentang SPAM menyebutkan beberapa wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat, yaitu:

- a. menetapkan kebijakan dan strategi nasional;
- b. menetapkan norma, standar, pedoman dan manual;

- c. membentuk BUMN penyelenggara SPAM;
- d. memfasilitasi penyelesaian masalah dan permasalahan antar provinsi, yang bersifat khusus, strategis, baik yang bersifat nasional maupun internasional;
- e. memberikan bantuan teknis dan melakukan pembinaan, pengendalian, serta pengawasan atas penyelenggaraan;
- f. memberikan izin penyelenggaraan lintas provinsi;
- g. penentuan alokasi air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan hak guna usaha air yang ditetapkan; dan
- h. memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 39 PP tentang SPAM memuat wewenang dan tanggung jawab pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM meliputi:

- a. menyusun kebijakan dan strategi pengembangan di wilayahnya berdasarkan kebijakan dan strategi nasional;
- b. memfasilitasi pengembangan SPAM lintas kabupaten/kota;
- c. dapat membentuk BUMD provinsi sebagai penyelenggara SPAM;
- d. penyelesaian masalah dan permasalahan yang bersifat antar kabupaten/kota;
- e. melakukan pemantauan dan evaluasi yang bersifat lintas kabupaten/kota;
- f. menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kepada Pemerintah dan Badan Pendukung Pengembangan SPAM;
- g. memberikan izin penyelenggaran untuk lintas kabupaten/kota; dan
- h. memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

Sedangkan wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota menurut Pasal 40 PP tentang SPAM diantaranya:

- a. menyusun kebijakan dan strategi di daerahnya berdasarkan kebijakan dan strategi nasional serta kebijakan dan strategi provinsi.
- b. dapat membentuk BUMD penyelenggara pengembangan SPAM;
- c. memenuhi kebutuhan air minum masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;
- d. memenuhi kebutuhan pelayanan sanitasi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;
- e. menjamin terselenggaranya keberlanjutan pengembangan SPAM di wilayahnya;
- f. melaksanakan pengadaan jasa konstruksi dan/atau perusahaan penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayah yang belum terjangkau pelayanan BUMD;
- g. memberi bantuan teknis kepada kecamatan, pemerintah desa, serta kelompok masyarakat di wilayahnya dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM;
- h. melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang utuh berada di wilayahnya;
- i. menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kepada pemerintah provinsi, Pemerintah, dan Badan Pendukung Pengembangan SPAM;
- j. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang berada di wilayahnya;
- k. memberikan izin penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayahnya; dan
- l. memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

Menurut Pasal 69 ayat (3) PP tentang SPAM disebutkan bahwa pemerintah atau pemerintah daerah dapat mengambilalih tanggungjawab penyelenggaraan sementara dengan menunjuk unit pengelola dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM bila penyelenggara tidak mampu memenuhi kinerja yang ditetapkan sesuai dengan kewenangannya.

Pemerintah sesuai dengan kewajibannya memang sudah menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat, semua ini dilakukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memastikan masyarakat dapat menggunakan fasilitas dari pelayanan publik tersebut dengan biaya yang murah, hanya saja, kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum memperoleh kepuasan dalam menggunakan pelayanan publik tersebut.⁸⁷ Dalam pelayanan publik, terdapat pembedaan yaitu sektor profit dan non profit yang didasarkan pada misi yang diemban instansi/institusi pelayanan publik tersebut.⁸⁸ PDAM merupakan salah satu institusi pelayanan publik yang tergolong sektor profit. Perusahaan Negara yang seperti ini amat menguntungkan rakyat banyak karena berorientasi profit namun tetap yang menjadi tujuan utamanya adalah diarahkan dalam usaha memakmurkan rakyat.⁸⁹ Hal ini sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

3.1.2. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah atas PDAM yang Tidak Menjalankan Kewajibannya

Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya memberikan sanksi administratif kepada penyelenggara pengembangan SPAM, yang tidak memenuhi kriteria pelayanan, hal ini diatur dalam pasal 73 PP tentang SPAM. Penyelenggara pengembangan SPAM tidak hanya PDAM saja tapi pihak-pihak lain seperti yang diatur dalam Pasal 37 PP tentang SPAM. Menurut Pasal 74 ayat

⁸⁷ Indah Sukmaningsih, *Dimensi Pelayanan Publik dalam Masalah Perlindungan Konsumen*, Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen bagi Dosen dan Praktisi Hukum, Jakarta, 1997, hal. 1.

⁸⁸ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan instrument-instrumen hukumnya*, (PT. Citra ditya Bhakti: Bandung, 2000), hal. 160.

⁸⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (PT. Gramedia Widiasarana Indonesia: Jakarta, 2004), hal. 208.

(1) PP tentang SPAM, PDAM yang merupakan salah satu BUMD penyedia air bersih akan dikenakan sanksi berupa peringatan tertulis jika melanggar hal-hal berikut ini:

1. Penggunaan air baku untuk keperluan perusahaan air minum wajib berdasarkan izin hak guna usaha air sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Penggunaan air baku untuk pemenuhan kebutuhan kelompok nonperusahaan wajib berdasarkan izin hak guna pakai air sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Penggunaan air baku khususnya dari air tanah dan mata air wajib memperhatikan keperluan konservasi dan pencegahan kerusakan lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Unit distribusi wajib memberikan kepastian kuantitas, kualitas air, dan kontinuitas pengaliran.
5. Untuk menjamin keakurasiannya, meter air wajib ditera secara berkala oleh instansi yang berwenang.
6. memberi pelayanan penyediaan air minum dengan kualitas dan kuantitas sesuai dengan standar yang ditetapkan;
7. menjamin pelayanan yang memenuhi standar yang ditetapkan
8. mengoperasikan sarana dan memberikan pelayanan kepada semua pemakai/pelanggan yang telah memenuhi syarat, kecuali dalam keadaan memaksa (*force majeure*)
9. berperanserta pada upaya perlindungan dan pelestarian sumber daya air dalam rangka konservasi lingkungan.

Jika PDAM tidak mematuhi peringatan tertulis yang diberikan pemerintah atau pemerintah daerah sebanyak 3 kali berturut-turut, maka sesuai dengan Pasal 74 ayat (2) PP tentang SPAM, PDAM dapat dikenakan sanksi berupa penghentian sementara penyelenggaraan pengembangan SPAM atau dengan kata lain PDAM tidak berhak lagi untuk melakukan penyediaan air bersih untuk sementara waktu.

3.2. Pelayanan dan Tanggung Jawab PDAM Jakarta dan Mitra Usahanya dalam Memenuhi Kebutuhan Air Bersih

3.2.1. Sekilas tentang PDAM Jakarta

3.2.1.1. Pendirian PDAM Jakarta

Pada zaman kolonial Belanda, untuk memenuhi kebutuhan air di kota Jakarta (Batavia) dilakukan dengan cara pengeboran sumur/artesis. Perkembangan selanjutnya ditemukan sumber mata air Cibural di daerah Ciomas Bogor oleh pemerintah Hindia Belanda dengan kapasitas 484 liter/detik. Pada tanggal 23 Desember 1922 untuk pertama kalinya air yang berasal dari Cibural Bogor dialirkan ke kota Jakarta (Batavia) dan tepat pada tanggal itulah dijadikan sebagai hari jadi PDAM Jakarta. PAM Jaya kemudian disahkan berdasarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 1977 dan lebih dikuatkan lagi dengan dikukuhkannya PAM Jaya sebagai penyedia air bersih di Jakarta melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor PEM/10/53/13350 yang diundangkan dalam Lembaran DKI Jakarta Nomor 74 tahun 1977. Saat krisis ekonomi dan moneter melanda Indonesia PDAM Jakarta mengalami kesulitan keuangan yang pada akhirnya mencari investor swasta untuk mengatasi kesulitan tersebut. Tepat pada tanggal 6 Juni 1997 dilakukan penandatanganan Perjanjian Kerjasama dengan mitra swasta selama 25 tahun, yaitu PT. Garuda Dipta Semesta yang saat ini menjadi PT. PAM LYONNAISE JAYA (PT. Palyja) dan PT. Kekar Pola Airindo yang berganti menjadi PT. THAMES PAM JAYA (PT. TPJ) dan saat ini menjadi PT. Aetra.⁹⁰ Perkembangan selanjutnya terdapat pembagian wilayah operasional antara PT. Palyja dan PT. Aetra. Wilayah operasional PT. Aetra adalah sebelah timur sungai Ciliwung meliputi sebagian wilayah Jakarta Utara, sebagian wilayah Jakarta Pusat, dan seluruh wilayah Jakarta Timur. Sedangkan sisanya merupakan wilayah operasional PT. Palyja, berikut merupakan denah wilayah operasional antara PT. Palyja dan PT. Aetra.⁹¹

⁹⁰ <http://www.pamjaya.co.id/Sejarah-PAM-JAYA.html>, diunduh pada tanggal 12-04-2012, pukul 03.43.

⁹¹ <http://www.aetra.co.id/>, diunduh pada tanggal 12-04-2012, pukul 10.00.



Gambar 1. Peta daerah operasional PT. Palyja dan PT. Aetra

3.2.1.2. Visi dan Misi

PDAM Jakarta memiliki visi terwujudnya perusahaan yang memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat DKI Jakarta secara menyeluruh dan berkualitas yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*total quality customer service*). Sedangkan Misi PAM JAYA adalah melaksanakan pelayanan air minum yang berkesinambungan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas, guna mendukung program Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mewujudkan Kota Jakarta sebagai kota pelayanan.⁹²

3.2.1.3. Kegiatan Perusahaan

Sebelum adanya Perjanjian Kerjasama antara PDAM Jakarta dan mitra swasta, segala usaha yang berhubungan langsung dengan penyediaan dan pendistribusian air minum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan dilakukan sepenuhnya oleh PDAM Jakarta sesuai dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta. Perda

⁹² <http://www.pamjaya.co.id/Visi-Misi.html>, diunduh pada tanggal 12-04-2012, pukul 12.12.

tersebut juga mengatur beberapa fungsi yang bisa dilakukan oleh PDAM Jakarta, yaitu:

- a. Mengusahakan pengadaan/penyediaan air minum sesuai dengan program pembangunan pemerintah daerah;
- b. Membangun, mengelola dan memelihara instalasi penjernihan serta sumber air baku dan penyimpanan air;
- c. Membangun dan memelihara sistem pengadaan air minum diantaranya hidran umum, terminal air dan tangki air;
- d. Memasang dan memelihara pipa-pipa induk dan pipa distribusi berikut fasilitas lainnya
- e. Mengatur serta mengawasi distribusi dan pemakaian air minum;
- f. Melakukan penelitian laboratorium terhadap sumber-sumber dan produk air minum sesuai dengan syarat-syarat kesehatan;
- g. Melakukan survey dan pengumpulan data untuk bahan penyusunan tariff air minum;
- h. Melayani permintaan sambungan air minum dari dan untuk masyarakat, perusahaan , perumahan, hotel, dll;
- i. Melakukan pencatatan meter air terhadap para pelanggan air minum;
- j. Menagih uang langganan air minum dan penghasilan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- k. Mengambil tindakan terhadap pemakai air minum yang tidak sah;
- l. Menyediakan air mnum dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan fasilitas kota;
- m. Membantu Gubernur dalam rangka mengatur, memberikan izin dan mengawasi usaha-usaha instalasi air minum yang dilaksanakan oleh pihak ketiga di wilayah DKI Jakarta;

- n. Memberikan izin dan mengawasi instalatur di wilayah DKI Jakarta;
- o. Meningkatkan mutu, keterampilan, dan kesejahteraan karyawan dalam pembentukan tenaga kerja terampil dan pengembangan karir untuk meningkatkan pelayanan umum.

Saat ini sebagian besar tugas tersebut di atas telah diambil alih oleh mitra swasta yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra. Melalui Perjanjian Kerjasama yang mengharuskan mitra swasta untuk menyediakan dana investasi untuk perbaikan produksi, distribusi, kemampuan manajemen dan teknologi air bersih dan air minum. Selain itu, proyek dapat menerima bantuan dan investasi dari pemerintah untuk mendukung perbaikan pelayanan kepada kelompok masyarakat miskin. Mitra swasta menyediakan dana sendiri dan dana pinjaman untuk membiayai program investasi, yang akan dilaksanakan berdasarkan Rencana Lima Tahun dari periode yang bersangkutan. Rencana investasi untuk lima tahun pertama termasuk rehabilitasi dan perluasan transmisi dan jaringan pipa distribusi, dan perbaikan instalasi pipa air. Sebagai Pihak Pertama, PDAM Jakarta tetap akan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja mitra swasta. PDAM Jakarta juga memiliki peran manajemen dan fasilitasi yang terbatas, termasuk fasilitasi pelaksanaan oleh mitra swasta, melakukan fungsi akuntansi dan pemberitahuan, melakukan administrasi kewajiban hutang yang terkait dengan proyek yang sedang berjalan, memerintahkan pembayaran air baku dari Otorita Jatiluhur yang harus dibayar oleh mitra swasta, mengelola aset yang ada termasuk penghapusan dan penjualan surplus aset. Selain itu, peran PDAM Jakarta dan Badan Regulator PAM DKI, akan ditetapkan, dengan peran sebagai mediator, fasilitator, dan supervisi untuk menjamin tujuan Perjanjian Kerjasama tercapai.⁹³

⁹³http://www.jakartawater.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=204&lang=en&limitstart=3, diunduh pada tanggal 12-5-2012, pukul 07.12.

3.2.1.4. Pelayanan PDAM Jakarta dan Mitra Swastanya dalam Memenuhi Kebutuhan Air Bersih di Jakarta Utara

Sesuai dengan Perjanjian Kerjasama antara PDAM Jakarta dengan mitra swasta yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra, PDAM Jakarta tidak lagi secara langsung melakukan penyediaan dan pendistribusian air bersih di Jakarta. Meskipun secara langsung tidak lagi melakukan penyediaan dan pendistribusian air bersih di Jakarta Utara, namun PDAM Jakarta tetap akan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja kedua mitra swasta tersebut.⁹⁴

Menurut data yang dikeluarkan Badan Regulator Pelayanan Air Minum Jakarta, terdapat peningkatan antara cakupan pelayanan air bersih. Pada 1998, rasio cakupan pelayanan PDAM Jakarta di barat Sungai Ciliwung hanya 33,8 persen dari jumlah penduduk di wilayah itu. Jumlah sambungan hanya 200.023 unit dan tingkat kehilangan air 59,6 persen. Selama 12 tahun, PT. Palyja mengeluarkan dana lebih dari Rp 1,355 triliun untuk mengganti dan memasang pipa baru sepanjang 1.700 kilometer dari 5.000 km pipa yang ada. Selain itu, Palyja menekan kebocoran semaksimal mungkin, menambah pompa untuk memperkuat tekanan, memperbesar pasokan kepada pelanggan besar, dan menyediakan air bersih ke wilayah yang tidak terlayani dengan menyediakan hidran umum. Hasilnya, pada akhir 2009 jumlah pelanggan naik menjadi 412.456 unit (106 persen) dan rasio cakupan pelayanan naik menjadi 63,9 persen dari 4,5 juta penduduk. Tingkat kehilangan air turun 15,7 persen menjadi 43,9 persen dalam 12 tahun.⁹⁵

Di sisi timur Sungai Ciliwung, pada tahun 1998 rasio cakupan pelayanan PDAM Jakarta hanya 52 persen. Jumlah sambungan hanya 278.083 unit dan tingkat kehilangan air 58,74 persen. PT Aetra memasang pipa baru sepanjang 1.288 km menjadi 5.688 km dengan total investasi Rp 1,118 triliun. PT Aetra menggenjot penurunan kebocoran menjadi 48,6 persen dalam dua tahun dengan operasi anti sambungan ilegal dan pembentukan distrik meter area untuk

⁹⁴http://www.jakartawater.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=204&lang=en&limitstart=3, diunduh pada tanggal 12-5-2012, pukul 07.12.

⁹⁵http://www.jakartawater.org/index.php?option=com_content&view=article&id=200%3Amelihat-kinerja-mitra-pam-jaya-&catid=1%3Asingkatan&Itemid=18&lang=en, diunduh pada tanggal 13-05-2012, pukul 11.12.

memantau air masuk dan keluar. Sebanyak 418.516 unit meteran air pelanggan kecil dan 7.885 unit meteran air pelanggan besar diganti agar pencatatan lebih akurat. Hasilnya, jumlah pelanggan naik menjadi 382.693 sambungan dan rasio cakupan pelayanan mencapai 59,67 persen. Di kedua wilayah itu, jumlah pelanggan yang sering mengeluh turun dari 11 persen menjadi 2 persen pada kurun waktu 12 tahun.⁹⁶

Bila dilihat sekilas dari data di atas memang terjadi peningkatan antara tahun 1998 sampai dengan 2010. Tapi harus diingat bahwa dengan jangka waktu yang relatif lama yaitu 12 tahun, harusnya jumlah peningkatannya tidak sesedikit ini. Hal ini menunjukkan belum optimalnya kinerja dari kedua mitra swasta tersebut termasuk juga kinerja dari PDAM Jakarta dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kedua mitra swastanya.

Pada sebagian wilayah Jakarta Utara penyediaan dan pendistribusian air bersih dilakukan oleh PT. Palyja dengan jumlah 129.815 pelanggan.⁹⁷ dan sebagian lainnya di Jakarta Utara dilakukan oleh PT. Aetra. Menurut Ketua Komite Pelanggan Air Minum (KPAM) Jakarta Utara Bapak M. Najib Rasyid, pelayanan PT. Palyja dan PT. Aetra dinilai masih buruk. Sebagai contoh yang beliau kemukakan yaitu PT Aetra di Jakarta Utara hanya mementingkan pasokan air bersih ke kawasan-kawasan elit seperti Kelapa Gading dan Pluit. Sementara untuk pasokan ke wilayah yang masyarakatnya termasuk golongan menengah bawah diabaikan. Hal ini dianggap sebagai bentuk pilih kasih dalam memberikan pelayanan lantaran lebih mengutamakan pasokan air ke wilayah elit daripada ke wilayah yang dianggap biasa dan masyarakat golongan menengah ke bawah. Tak hanya itu, seringkali kedua perusahaan penyedia air bersih tersebut dianggap tidak serius menangani berbagai kasus pencurian air dan sejauh ini banyak pengaduan yang masuk ke KPAM umumnya menyangkut persoalan buruknya pelayanan, jalan rusak yang sebelumnya sudah bagus dan dibetonisasi tapi justru rusak oleh proyek galian air, juga soal keluhan pelanggan yang tak langsung ditanggapi baik itu oleh PT. Palyja, PT. Aetra, maupun PDAM Jakarta selaku pengawas dari mitra

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=47499>, diakses pada tanggal 12-05-2012, pukul 11.01.

swasta tersebut. Beliau menambahkan, dalam setiap proyek galian seringkali mitra swasta PDAM Jakarta tersebut tak pernah berkoordinasi dengan pejabat di tingkat wilayah. Mereka merasa sudah mengantongi izin dari Suku Dinas PU Jalan. Akibatnya setiap ada proyek galian tidak lagi menghiraukan dampak yang bakal ditimbulkan.

Masih menurut Bapak Najib, di Jakarta Utara sendiri masih ada kelurahan yang belum terjangkau air bersih seperti di Kelurahan Kamal Muara. Sedangkan di Kelurahan Sukapura meski sudah ada pipa air bersih namun air jarang sekali mengalir.

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

1. Ketidakcocokan jumlah penggunaan air yang tercantum pada stand meter dengan biaya yang tercantum pada rekening tagihan;
2. Besarnya biaya pemasangan atau penyambungan;
3. Meter air yang tidak layak pakai (aliran air kecil tapi putaran meter cepat);
4. Air keluar kecil atau keluar pada waktu-waktu tertentu;
5. Rencana kenaikan tarif.⁹⁸

Mengenai kualitas air bersih di Jakarta Utara yang dipasok baik dari PT. Palyja maupun PT. Aetra, dianggap masih buruk. Bapak Najib mengatakan di Kelurahan Sukapura, selain air jarang sekali mengalir, kualitas airnya juga sangat buruk. Air masih berasa, keruh, dan berbau kaporit. Untuk dianggap sebagai air bersih pun sebenarnya tidak layak, bahkan tetap tidak bisa dikonsumsi meski telah melalui proses pemasakan. Pada akhirnya warga di Jakarta Utara sebagian besar menggunakan air galon atau air yang dibeli dari penjaja air keliling. Banyak juga keluhan mengenai *water meter* yang macet, kesalahan petugas dalam mencatat *water meter*, macetnya air hingga berhari-hari, dan lain-lain.

⁹⁸ <http://www.jakartawater.org/images/stories/unduh/10tahunbr.html>, diunduh pada tanggal 21-04-2012, pukul 12.23.

3.2.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

3.2.2.1. Pertanggungjawaban dalam Hukum Perdata

Apabila seseorang dirugikan karena perbuatan seseorang lain, sedang diantara mereka itu tidak terdapat sesuatu perjanjian (hubungan hukum perjanjian), maka berdasarkan undang undang juga timbul atau terjadi hubungan hukum antara orang tersebut yang menimbulkan kerugian itu.⁹⁹ Hal tersebut diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata yang menyebutkan “Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Menurut pasal 1365 KUHPerdata, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Sedangkan model tanggung jawab hukum itu sendiri adalah sebagai berikut:¹⁰⁰

1. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam pasal 1365 KUHPerdata.
2. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan khususnya kelalaian sebagaimana terdapat dalam pasal 1366 KUHPerdata.
3. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana terdapat dalam pasal 1367 KUHPerdata.

Istilah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig daad*) sebelum tahun 1919 oleh Hoge Raad diartikan secara sempit, yakni tiap perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain yang timbul karena undang-undang atau tiap perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri yang timbul karena undang-undang. Menurut ajaran yang sempit sama sekali tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut ganti kerugian karena suatu perbuatan melawan hukum, suatu perbuatan yang tidak bertentangan dengan undang-undang sekalipun perbuatan tersebut adalah bertentangan dengan hal-hal yang diwajibkan oleh moral atau hal-hal yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat.

⁹⁹AZ Nasution, *op.cit*, hal. 77.

¹⁰⁰*Ibid.*, hal. 3.

Pengertian perbuatan melawan hukum menjadi lebih luas dengan adanya keputusan Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara Lindebaum lawan Cohen. Hoge Raad telah memberikan pertimbangan bahwa dengan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige daad*) diartikan suatu perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau bertentangan, baik dengan kesusilaan baik, pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda, sedang barang siapa karena salahnya sebagai akibat dari perbuatannya itu telah mendatangkan kerugian pada orang lain, berkewajiban membayar ganti kerugian.¹⁰¹

Dengan meninjau perumusan luas dari *onrechmatige daad*, maka yang termasuk perbuatan melawan hukum adalah setiap tindakan :

1. Bertentangan dengan hak orang lain, atau
2. Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, atau
3. Bertentangan dengan kesusilaan baik, atau
4. Bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda.

Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum dapat disengaja dan tidak disengaja atau karena lalai. Hal tersebut diatur dalam pasal 1366 KUHPerdara. Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum diatas merupakan tanggung jawab perbuatan melawan hukum secara langsung, dikenal juga dikenal perbuatan melawan hukum secara tidak langsung menurut pasal 1367 KUHPerdara :

- (1) Seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya;
- (2) Orang tua dan wali bertanggung jawab tentang kerugian, yang disebabkan oleh anak-anak belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orang tua atau wali;
- (3) Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, adalah bertanggung jawab tentang kerugian

¹⁰¹M.A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, cet. 2, (Pradnya Paramita: Jakarta, 1982), hal 25-26.

yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya;

- (4) Guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh murid-murid dan tukang-tukang mereka selama waktu orang-orang ini berada di bawah pengawasan mereka;
- (5) Tanggung jawab yang disebutkan di atas berakhir, jika orangtua-orangtua, wali-wali, guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka tidak dapat mencegah perbuatan untuk mana mereka seharusnya bertanggung jawab.

Pertanggungjawaban majikan dalam pasal 1367 ayat (3) KUHPerdara tidak hanya mengenai tanggung jawab dalam ikatan kerja saja, termasuk kepada seorang yang di luar ikatan kerja telah diperintahkan seorang lain untuk melakukan sesuatu pekerjaan tertentu, asal saja orang yang diperintahkan melakukan pekerjaan tersebut melakukan pekerjaannya secara berdiri sendiri-sendiri baik atas pimpinannya sendiri atau telah melakukan pekerjaan tersebut atas petunjuknya.¹⁰²

Putusan Hoge Raad tanggal 4 November 1938 mengatur pula pertanggungjawaban atas perbuatan-perbuatan yang sekalipun diluar tugas sebagaimana yang diberikan kepada bawahan, namun ada hubungannya sedemikian rupa dengan tugas bawahan tersebut, sehingga dapat dianggap dilakukan dalam pekerjaan untuk mana bawahan tersebut digunakan. Pertanggungjawaban berdasarkan pasal 1367 ayat (3) KUHPerdara dimaksudkan untuk mencakup pula kerugian yang disebabkan oleh perbuatan yang tidak termasuk tugas yang diberikan pada bawahan, namun ada hubungannya sedemikian rupa dengan tugas bawahan tersebut, sehingga perbuatan tersebut dianggap dilakukan dalam pekerjaan untuk mana bawahan tersebut digunakan.¹⁰³

Selain manusia sebagai subyek hukum, badan hukum (*rechtspersoon*) juga merupakan subyek hukum, yaitu memiliki hak hak dan kewajiban seperti

¹⁰²*Ibid*, hal 128.

¹⁰³*Ibid*, hal 132.

manusia. Badan hukum dapat menjadi subyek hukum dengan memenuhi beberapa syarat sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. Jika badan hukum tersebut memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan orang perorangan yang bertindak dalam badan hukum itu;
- b. Jika badan hukum tersebut mempunyai kepentingan yang sama dengan kepentingan orang perorangan yaitu kepentingan sekelompok orang dengan perantara pengurusnya.

Badan hukum dapat turut serta dalam pergaulan hidup di masyarakat, dapat menjual atau membeli barang, dapat sewa atau menyewakan barang, dapat tukar menukar barang, dapat menjadi majikan dalam persetujuan perburuhan dan dapat juga dipertanggungjawabkan atas tindakan melanggar hukum yang merugikan orang lain.¹⁰⁵

Teori organ mengakui dalam badan hukum terdapat orang di samping anggotanya, orang tersebut mempunyai kecakapan untuk bertindak dan juga memiliki kehendaknya sendiri. Kehendak tersebut dibentuk dalam otak para anggota, akan tetapi karena para anggota tersebut pada waktu membentuk dan mengutarakan kehendaknya bertindak selaku organ, yakni sebagai bagian dari organisme yang berwujud orang, maka kehendak tersebut juga merupakan kehendak dari badan hukum.¹⁰⁶

Hoge Raad menganut teori organ dan menjadikan teori ini sebagai yurisprudensi tetap karena menurut teori ini badan hukum dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara, yakni bilamana organnya melakukan perbuatan melawan hukum.¹⁰⁷ Bilamana suatu badan hukum dianggap sebagai benar-benar orang yang mempunyai wewenang untuk bertindak, dengan memiliki kehendaknya sendiri, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa

¹⁰⁴Subekti, *Pokok Pokok Hukum Perdata*, (Intermasa: Jakarta, 1989), hal.21.

¹⁰⁵Wirjono Projodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*, (Sumur Bandung: Bandung, 1960), hal.51.

¹⁰⁶M.A. Moegni Djodirdjo, *op.cit*, hal 175.

¹⁰⁷*Ibid*, hal. 176.

badan hukum tersebut harus pula dapat dianggap memenuhi unsur kesalahan dalam melakukan perbuatan melawan hukum.¹⁰⁸

Tidak semua perbuatan organ dapat dipertanggung jawabkan kepada badan hukum, harus ada hubungan antara perbuatan dengan lingkungan kerja dari organ. Organ tersebut telah melakukan perbuatannya dalam lingkungan formil dari wewenangnya. Jika organ badan hukum bertindak untuk memenuhi tugas yang dibebankan kepadanya dan tindakan tersebut melawan hukum maka perbuatan melawan hukum oleh organ tersebut dianggap sebagai perbuatan melawan hukum dari badan hukum.

Dalam membicarakan persoalan tentang organ perlu kiranya dikemukakan perihal wakil. Vollmar mengadakan perbedaan antara organ dan wakil. Organ menurut Vollmar adalah merupakan wakil yang bertindak untuk badan hukumnya. Di samping wakil sebagai organ tersebut menurut Vollmar ada pula wakil yang bertindak tidak sebagai organ. Adapun mengenai organ tersebut dapat dibedakan antara organ bukan sebagai bawahan dan organ sebagai bawahan.¹⁰⁹

Menurut Vollmar organ adalah wakil yang fungsinya mempunyai sifat yang berdiri sendiri, yakni dalam arti bahwa cara mereka harus menjalankan tugasnya dan cara mereka harus mewakili badan hukum sepenuhnya adalah diserahkan pada mereka sendiri, sekalipun pelaksanaannya harus dilakukannya dalam batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang, atau peraturan dan sebagainya.¹¹⁰

Dengan demikian dalam kebanyakan hal badan hukum sendiri telah melakukan perbuatan melawan hukum dan pertanggungjawabannya secara langsung adalah berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara dan bukannya berdasarkan pasal 1367 KUHPerdara. Jika perbuatan melawan hukumnya dilakukan oleh seseorang bawahan maka badan hukum harus bertanggung jawab berdasarkan pasal 1367 KUHPerdara.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal. 176.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 177.

¹¹⁰ *Ibid.*, hal. 178.

Sebagai pedoman, diberikan oleh pasal 1865 KUHPerdara bahwa setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

3.2.2.2. Pertanggungjawaban dalam Hukum Perlindungan Konsumen

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹¹¹ Konsumen dalam pengertian tersebut merupakan konsumen akhir yang umumnya lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan dan daya tawar. Karena itu sangat dibutuhkan penyeimbangan daya tawar konsumen dan kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen antara lain dengan meningkatkan harkat dan martabat konsumen dan menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Yang menjadi hak-hak konsumen adalah sebagai berikut.¹¹²

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

¹¹¹ Indonesia, *ibid*, Pasal 1 ayat 2.

¹¹² *Ibid*, pasal 4.

- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian. Apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Sedangkan kewajiban-kewajiban konsumen adalah sebagai berikut¹¹³ :

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Hak pelaku usaha adalah¹¹⁴ :

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Sedangkan kewajiban pelaku usaha adalah sebagai berikut¹¹⁵ :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;

¹¹³ *Ibid*, pasal 5.

¹¹⁴ *Ibid*, pasal 6.

¹¹⁵ *Ibid*, pasal 7.

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

Piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat yang mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan atau jasa yang berkualitas. Oleh karena itu pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang ¹¹⁶:

- a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau *netto*, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
- c. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;

¹¹⁶ *Ibid*, pasal 8 angkat 1.

- d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. Tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
- h. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label;
- i. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
- j. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaku usaha juga dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud pasal 8 ayat 1 UUPK, serta pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dalam pasal 8 ayat (1) dan (2) UUPK tersebut dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Pelaku usaha dilarang untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah¹¹⁷ :

¹¹⁷ *Ibid*, pasal 9.

- a. Barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
- b. Barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
- c. Barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu;
- d. Barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- e. Barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- f. Barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. Barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- h. Barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
- i. Secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
- j. Menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;
- k. Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Barang dan/atau jasa yang dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) tersebut dilarang untuk diperdagangkan dan pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) tersebut dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai¹¹⁸ :

- b. Harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- c. Kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- d. Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- e. Tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- f. Bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

¹¹⁸*Ibid*, pasal 10.

Pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui atau menyesatkan konsumen dengan¹¹⁹ :

1. Menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
2. Menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
3. Tidak berniat menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
4. Tidak menyediakan barang dalam jumlah yang tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain;
5. Tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
6. Menaikan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebaelum melakukan obral.

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan¹²⁰.

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk¹²¹ :

¹¹⁹ *Ibid*, pasal 11.

¹²⁰ *Ibid*, pasal 12.

¹²¹ *Ibid*, pasal 14.

- a. Tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. Mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa;
- c. Memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. Mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen¹²². Atas dasar kondisi sebagaimana dipaparkan diatas, perlu upaya pemberdayaan konsumen yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara intergratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

Oleh karena itu pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan¹²³. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada pasal 19 ayat (1) UUPK 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.

Pemberian ganti rugi tersebut dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi dan pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPK tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Pengecualian adalah apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Pembuktian mengenai ada tidaknya unsur kesalahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana. Dimana sistem beban pembuktian yang dianut oleh UUPK adalah sistem beban pembuktian terbalik. Ketentuan mengenai beban pembuktian terbalik, yaitu pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi merupakan beban dan

¹²² *Ibid.*, pasal 15.

¹²³ *Ibid.*, pasal 19 angka 1.

tanggung jawab pelaku usaha. 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.

Pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila¹²⁴.

1. Pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apa pun atas barang dan/atau jasa tersebut;
2. Pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.

Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada pasal 24 ayat (1) UUPK dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membelil barang dan/atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut.

Pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun wajib menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas purna jual dan wajib memenuhi jaminan atau garansi sesuai dengan yang diperjanjikan dan pelaku usaha bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha tersebut:¹²⁵

1. Tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan;
2. Tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.

Pelaku usaha yang memperdagangkan jasa wajib memenuhi jaminan dan/atau garansi yang disepakati dan/atau diperjanjikan.

¹²⁴*Ibid*, pasal 24.

¹²⁵*Ibid*, pasal 25 angka 2.

3.2.3 Tanggung Jawab PDAM Jakarta Untuk Mengimplementasikan Perlindungan Hukum Hak-Hak Konsumen dalam Pelayanan Air Bersih Ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya 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 UU perlindungan Konsumen pelanggan diberikan hak untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian kepada produsen/pelaku usaha.

Namun lemahnya posisi konsumen menyebabkan konsumen berfikir dua kali apabila bermaksud mengajukan tuntutan ganti kerugian pada pelaku usaha. Mengajukan tuntutan ganti kerugian akan lebih menyulitkan posisinya 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 yang menawarkan barang atau jasa yang sama, dimana hal ini membuka peluang persaingan usaha secara terbuka, walaupun di satu sisi akan menyulitkan konsumen untuk menilai barang atau jasa yang layak untuknya, namun di sisi lain konsumen memiliki keuntungan untuk memilih produsen yang ia kehendaki dan yang paling sesuai menurut pertimbangan konsumen. Jadi, apabila konsumen mengalami kerugian terhadap suatu barang atau jasa yang diterimanya dari suatu produsen, maka bagi konsumen cenderung keberatan untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian karena 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 membuat konsumen tidak perlu terpaksa memilih satu produsen saja.

Hal ini berbeda dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah dimana masyarakat tidak bisa menentukan sendiri produsennya. Ini berlaku 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 pokok, pemerintah yang berwenang mengelolanya.

Kewenangan pengelolaan atas cabang produksi oleh pemerintah merupakan suatu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan dengan membentuk perusahaan-perusahaan pemerintah, masih terdapat perusahaan milik pemerintah yang berbentuk monopoli dalam penyelenggaraan usahanya. Perusahaan pemerintah yang melakukan monopoli biasanya objek barang yang diproduksinya merupakan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Contoh perusahaan tersebut adalah PT. PLN dan PDAM.

Atas dasar kewenangan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak itulah, maka menjadikan perusahaan pemerintah yang bergerak di bidang pelayanan publik dan perusahaan daerah seperti PDAM, sebagai perusahaan pelayanan publik yang bersifat monopoli. Untuk kawasan Jakarta, terdapat sedikit perbedaan dibanding PDAM di daerah lainnya. Sebelum tahun 1998, penyediaan air bersih dilakukan sepenuhnya oleh PDAM Jakarta. Namun dikarenakan kondisi keuangan PDAM Jakarta yang memburuk pada saat itu, maka disepakati masuknya pihak swasta yang pada saat ini adalah PT. Palyja dan PT. Aetra dengan PDAM Jakarta lebih berfungsi sebagai pengawas dari kedua mitra swasta yang diberikan konsesi untuk menyediakan dan mendistribusikan air bersih di Jakarta. Meskipun terdapat dua mitra swasta yang menjadi operator menyediakan dan mendistribusikan air bersih di Jakarta, hal ini tetap saja bersifat monopoli dikarenakan kedua mitra swasta tersebut memiliki wilayah operasional sendiri yang telah disepakati bersama oleh PDAM Jakarta dengan kedua mitra swastanya. Meskipun yang terlibat langsung dalam menyediakan dan mendistribusikan air bersih di Jakarta bukan PDAM Jakarta, namun sebagai pengawas dan evaluator bagi kedua mitra swastanya, PDAM Jakarta tetap wajib

bertanggungjawab mengenai kualitas dan kuantitas air bersih yang sampai dan dikonsumsi oleh masyarakat.

Dengan adanya monopoli khususnya dalam pelayanan air bersih, menempatkan konsumen dalam posisi lemah. Dengan tidak adanya pesaing nyata, cenderung membentuk 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 inilah yang pada akhirnya dapat menimbulkan kelalaian bagi PDAM Jakarta dan operatornya sehingga pelayanan yang diberikan merupakan standar minimum pelayanan kepada konsumennya. Kelalaian ini memberikan kerugian bagi konsumen sebagai penerima barang dan jasa yang dihasilkan PDAM Jakarta beserta operatornya.

Tidak seperti PDAM-PDAM lain, tugas dan fungsi dari PDAM Jakarta sebenarnya telah diambil alih oleh mitra swastanya sesuai kesepakatan Perjanjian Kerjasama. Meskipun demikian, PDAM Jakarta bertanggung jawab kepada konsumen dengan tetap harus melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja mitra swasta. PDAM Jakarta juga memiliki peran manajemen dan fasilitasi yang terbatas, termasuk fasilitasi pelaksanaan oleh mitra swasta, melakukan fungsi akuntansi dan pemberitahuan, melakukan administrasi kewajiban hutang yang terkait dengan proyek yang sedang berjalan, memerintahkan pembayaran air baku dari Otorita Jatiluhur yang harus dibayar oleh mitra swasta, mengelola aset yang ada termasuk penghapusan dan penjualan surplus aset.¹²⁶

Meski sudah tidak berperan secara langsung dalam penyediaan dan distribusi air bersih, PDAM Jakarta sudah seharusnya meningkatkan fungsi pengawasan dan evaluasi terhadap para mitra swastanya. Hal ini perlu dilakukan agar kualitas dan kuantitas air bersih tetap terjaga dengan baik. Untuk saat ini kinerja PDAM Jakarta masih buruk. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Najib selaku ketua KPAM Jakarta Utara, PDAM Jakarta seringkali lambat bahkan mengacuhkan keluhan dari para pelanggannya.

¹²⁶ http://www.jakartawater.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=204&lang=en&limitstart=3, diunduh pada tanggal 12-5-2012, pukul 07.12.

Melihat masih adanya wilayah di Jakarta Utara yang belum menerima air bersih, sudah seharusnya PDAM Jakarta menegur para operatornya untuk benar-benar melaksanakan tugasnya dengan baik sesuai dengan poin-poin pada Perjanjian Kerjasama yang telah disepakati. Bila operator tetap tidak menaati poin-poin pada Perjanjian Kerjasama, PDAM bisa saja membatalkan perjanjian tersebut mengingat salah satu pihak telah melakukan wanprestasi. Sehingga PDAM Jakarta dapat kembali menjalankan tugasnya sebagai penyedia dan pendistribusi air bersih secara langsung sesuai dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta yang sebenarnya sampai saat ini belum dicabut.

Apabila dikaitkan dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan atas 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.

Misalnya untuk kerugian yang dialami pelanggan akibat kualitas air minum yang tidak sesuai standard 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 tersebut memang akibat kelalaian PDAM Jakarta melalui para operatornya.

Untuk melakukan tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi, maka pelanggan harus mendasarkan kepada kontrak yang telah ditandatangani oleh pelanggan tersebut, dimana hal ini tidak memberikan perlindungan secara optimal kepada pelanggan karena kontrak tersebut tidak mengatur secara rinci mengenai tugas dan tanggung jawab PDAM Jakarta serta para operatornya. Sedangkan dari prinsip tanggung jawab berdasarkan tanggung jawab mutlak, maka tanggung jawab PDAM Jakarta kepada konsumen yang mengalami kerugian adalah mutlak sifatnya, tanpa harus pelanggan mendasari adanya kesalahan ataupun mendasari

pada unsur wanprestasi dari PDAM Jakarta dan/atau mitra swastanya, dimana apabila pelanggan mengalami kerugian, maka PDAM Jakarta melalui mitra swastanya harus memenuhi tanggung jawab ganti kerugian tersebut kepada pelanggan. Misalnya di Jakarta Utara yang dekat dengan laut dan sebagian besar laut disana tercemar limbah yang menyebabkan kualitas air menurun, maka meskipun PDAM tidak melakukan kesalahan dan wanprestasi, PDAM Jakarta melalui mitra swastanya tetap berkewajiban untuk melakukan ganti kerugian kepada pelanggan, misalnya dengan memberikan kompensasi atas tagihan rekening pelanggan. Dari penelitian yang dilakukan pada PDAM Jakarta dan operator mitra swastanya, untuk wilayah Jakarta Utara, ganti rugi yang pernah dilakukan hanya sebatas adanya gugatan terhadap kerusakan instalasi atau gangguan pada jaringan instalasi air. Hal ini ironis karena seharusnya PDAM Jakarta turut bertanggung jawab dengan memberikan ganti rugi kepada konsumennya tidak hanya sebatas kerusakan instalasi air namun juga gangguan baik itu kuantitas air yang masih macet-macet maupun kualitas air yang masih buruk dan tidak layak dikonsumsi.

BAB IV
UPAYA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN TERHADAP
KELALAIAN YANG DILAKUKAN OLEH PDAM JAKARTA DAN
MITRA SWASTANYA: STUDI KASUS DI KELURAHAN ANCOL
JAKARTA UTARA

4.1. Latar Belakang Sengketa

Prosedur dimulainya hubungan hukum antara PDAM Jakarta dengan konsumen air PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara pada dasarnya sama seperti di tempat lain, masyarakat di Kelurahan Ancol yang ingin menggunakan jasa PDAM harus mengajukan permohonan penyambungan air minum (berlangganan) terlebih dahulu pada PDAM Jakarta melalui para mitra swastanya. Setelah disetujui, selanjutnya calon konsumen harus menandatangani Surat Perjanjian Jual Beli Air Minum. Isi dari perjanjian yang dituangkan dalam Surat Perjanjian Jual Beli Air Minum telah ditetapkan secara sepihak oleh PDAM sehingga perjanjian tersebut merupakan perjanjian standar atau perjanjian baku.

Seperti yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, perjanjian standar/baku bisa diartikan sebagai perjanjian yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak telah ditentukan dalam surat perjanjian itu sehingga calon konsumen (pelanggan) hanya tinggal menandatangani formulir tersebut yang sebenarnya lebih banyak mengatur mengenai kewajiban-kewajiban pelanggan.

PDAM sebagai produsen air bersih serta manusia dan/atau badan hukum sebagai konsumen air bersih dalam hal melakukan persetujuan yang menyangkut pemakaian air bersih, tunduk pada kesatuan hukum publik, karena persetujuan yang dibuat oleh PDAM dengan seseorang atau badan hukum lain mengenai aliran air bersih adalah merupakan persetujuan publik. Persetujuan publik adalah sesuatu yang sebagian atau seluruh dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintah).¹²⁷ Sejalan dengan pengertian dan persetujuan publik tersebut, maka di dalam suatu persetujuan yang dilakukan oleh

¹²⁷ Mariam Darus, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Alumni: Bandung), 1983, hal. 39.

pihak PDAM dengan seseorang atau badan hukum sebagai konsumen mengenai pemakaian air bersih itu haruslah tunduk kepada ketentuan-ketentuan publik, yaitu peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan/atau direksi PDAM.

Untuk melindungi hak-hak konsumen air PDAM di Jakarta, dibentuklah Badan Regulator yang sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Badan Regulator pelayanan air minum DKI Jakarta Nomor 2 tahun 2007 tentang Mekanisme dan Prosedur Transparansi Pelayanan Air Minum Jakarta, berwenang dalam memfasilitasi permasalahan yang menyangkut pengelolaan dan pelayanan air minum Provinsi DKI Jakarta dengan didasari transparansi dan akuntabilitas. Bentuk konkrit yang dilakukan oleh Badan regulator salah satunya adalah mengadakan pertemuan Forum Komunikasi Pelanggan Air Minum dan Masyarakat (FPKM) yang dihadiri oleh para pemangku kepentingan, yaitu PDAM Jakarta, PT. Palyja, PT. Aetra, dan Komite Pelanggan Air Minum (KPAM).

KPAM merupakan paguyuban konsumen khusus air bersih yang ada di setiap wilayah di Jakarta. Paguyuban konsumen ini dibentuk pada tingkat kota, seperti KPAM Jakarta Barat, KPAM Jakarta Utara, KPAM Jakarta Timur, KPAM Jakarta Pusat, dan KPAM Jakarta Selatan. Tugas dari anggota KPAM adalah:

1. Menghadiri pertemuan Forum dan kelompok kerja yang membahas isu-isu konsumen,
2. Menampung aspirasi dan keinginan konsumen, serta menyalurkannya dalam pertemuan Forum,
3. Menyimak sebagai suatu tim audit apakah Operator telah melakukan respons yang wajar atas keluhan-keluhan yang disampaikan oleh konsumen,
4. Membantu BR PAM DKI Jakarta dalam hal menyelesaikan keluhan-keluhan konsumen,
5. Membuat laporan kegiatan yang disampaikan kepada BR PAM DKI Jakarta,
6. Mempublikasikan informasi mengenai pelayanan air minum dan kegiatan KPAM.¹²⁸

¹²⁸ http://www.jakartawater.org/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=432&lang=en, diunduh pada tanggal 12-4-2012, pukul 01.12.

Dari penelitian yang dilakukan pada PDAM Jakarta dan operator mitra swastanya, untuk wilayah Jakarta Utara khususnya Kelurahan Ancol, ganti rugi yang pernah dilakukan hanya sebatas adanya gugatan terhadap kerusakan instalasi atau gangguan pada jaringan instalasi air dengan syarat bahwa kerusakan atau gangguan tersebut:

- a. Tidak disebabkan oleh kesalahan pelanggan
- b. Telah dilaporkan secara tertulis ke operator..
- c. Tidak digunakan melampaui waktu yang ditentukan dalam jaminan tingkat layanan terhitung sejak tanggal diterimanya laporan oleh unit pelayanan.
- d. Tidak termasuk gangguan atau kerusakan yang disebabkan oleh *force majeure*.

Mengenai besarnya ganti rugi adalah maksimal besarnya biaya berlangganan bulanan persatu-satuan sambungan air bersih dan hanya diberikan satu kali dalam satu bulan tagihan. Pembayaran ganti kerugian tersebut dilakukan dengan cara membebaskan pembayaran biaya berlangganan bulanan pada bulan berikutnya atau sesuai dengan permintaan pelanggan.

Jadi, sejauh ini pelaksanaan ganti rugi yang dilaksanakan PDAM Jakarta melalui para mitra swastanya atas gugatan konsumen lebih karena terjadinya kerusakan instalasi air yang telah dilaporkan konsumen, namun mengenai ganti rugi karena terjadinya pencemaran air, memang belum pernah terjadi adanya gugatan ganti rugi oleh konsumen akibat mengkonsumsi air minum yang tercemar, apalagi dalam bentuk perawatan dan atau dalam bentuk santunan.

Jika melihat perbandingan antara data keluhan yang diterima YLKI dengan ganti rugi yang telah dilakukan oleh PDAM Jakarta melalui mitra swastanya, bisa disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa melalui YLKI masih kurang efektif.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, banyak sekali keluhan mengenai penyediaan air bersih oleh PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara. Beberapa keluhan konsumen air PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara di antaranya:

1. Air PDAM sedikit keluar atau bahkan tidak keluar sama sekali di RT 003/013 Teluk Gong, Jakarta Utara. Hal ini sudah terjadi dari bulan

Oktober 2010. Ribuan pelanggan air PDAM di Kampung Bandan, Lodan, kelurahan Ancol, Jakarta Utara hingga Januari masih kesulitan mendapatkan pasokan air bersih. Hal ini terjadi sejak bulan Oktober 2010. Menurut warga setempat yang mengalami gangguan pasokan air, pada bulan Desember 2010 awal air sempat kembali mengalir normal, tetapi kembali mati pada minggu ke empat bulan Desember. Sampai bulan Februari 2012, hal ini masih terjadi. Ketika air PDAM keluar, kualitasnya tidak memadai karena air masih keruh, berbau kaporit, dan sering ada butiran pasir halus. Kondisi ini membuat warga disana terpaksa membeli air bersih keliling untuk di konsumsi. Sedangkan untuk mandi, cuci dan kakus mereka mengambil air sumur dan air hujan. Ini terjadi karena minimnya fasilitas air bersih di daerah mereka.

2. Terdapat keluhan dari warga Kampung Japat Saleh, kelurahan Ancol, khususnya RW 01, RW 02, dan RW 08 mengalami kesulitan air PDAM sejak bulan Oktober 2010. Harapan mereka adalah PALYJA dapat dengan segera mengatasi permasalahan tersebut agar tidak berlarut-larut.
3. Pada bulan Januari 2011 sejumlah blok di Rusun Penjaringan, Kelurahan Ancol, Jakarta Utara tidak mendapatkan air PDAM secara merata. Maksudnya adalah sebagian blok mendapatkan pasokan air normal, tetapi sebagian masih kekurangan pasokan air bersih.

Dari ketiga keluhan di berbagai wilayah di Kelurahan Ancol Jakarta Utara dapat disimpulkan bahwa permasalahan utama penyediaan air bersih PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara adalah mengenai kuantitas air bersih yang sedikit dan sering macet, kualitas air PDAM yang tidak layak, dan diskriminasi penyediaan air PDAM.

4.2. Upaya dan Penyelesaian Sengketa Konsumen Terhadap Kelalaian yang Dilakukan Oleh PDAM Jakarta dan Mitra Swastanya

4.2.1. Penyelesaian secara negosiasi antara konsumen dengan PDAM

Buruknya pelayanan PDAM Jakarta dan kedua mitra swastanya yang bertindak selaku operator di wilayah Jakarta Utara sering dikeluhkan para pelanggan air PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara, masalah yang paling

sering dikeluhkan adalah air yang sering tidak mengalir/macet dan juga airnya keruh dan kotor. Keadaan seperti ini tentu saja membuat para konsumen merasa kecewa dengan pelayanan yang diberikan PDAM Jakarta dan para operatornya padahal konsumen telah melaksanakan kewajiban dengan baik yaitu dengan membayar rekening tagihan pada waktu yang telah ditentukan karena konsekuensi dari tidak membayar rekening tagihan pada waktu yang telah ditentukan akan ditanggung konsumen sendiri, yaitu konsumen akan terbebani dengan sanksi keterlambatan pembayaran rekening. Terhadap masalah air PDAM sendiri, reaksi yang timbul pada konsumen bermacam-macam, salah satunya dengan mengadakan langsung kepada pihak PDAM Jakarta atau kepada para operator yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra tergantung kepada siapa konsumen melakukan kontrak.

Proses dan prosedur dalam penyelesaian pengaduan baik di PT. Palyja maupun PT. Aetra dilakukan dengan cara:

1. Konsumen datang langsung ke kantor/via telepon melaporkan kerusakan atau kesalahan rekening
2. Bagian pelayanan langganan menerima laporan dan mencatat dalam buku pengaduan sekaligus memberikan nomor, memeriksa jenis pengaduan untuk diteruskan ke bagian yang berkaitan.

Langkah penyelesaian pengaduan yang diambil oleh PDAM melalui para operatornya ini terlihat bahwa proses yang diambil adalah jalur non litigasi berupa negosiasi yaitu merupakan penyelesaian sengketa yang paling sederhana dan termurah tanpa keterlibatan pihak ketiga. Walaupun demikian seringkali pihak-pihak yang bersengketa mengalami kegagalan dalam bernegosiasi yang kompetitif dan kooperatif.

Prosedur penyelesaian pengaduan konsumen yang ditempuh tersebut sesuai dengan ketentuan penyelesaian sengketa yang diatur Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, terutama Pasal 45 ayat (2) yang berbunyi: penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela dari pihak yang bersengketa.

Dari penelitian yang dilakukan, sebagian konsumen merasa prosedur penyelesaian sengketa yang tersebut di atas, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena dalam praktiknya jika konsumen melakukan pengaduan terkesan bahwa petugas yang satu melemparkan tanggung jawabnya ke petugas yang lain, sehingga menyebabkan konsumen merasa tidak terlayani dengan baik dan memakan waktu untuk segera mendapatkan kembali hak yang seharusnya mereka terima walaupun pada akhirnya terkadang ada penyelesaian juga.

4.2.2. Melalui Peranan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Usaha lain yang telah ditempuh oleh pelanggan untuk memperoleh hak-hak yang seharusnya didapat adalah dengan jalan mengadukan masalahnya tersebut ke Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). LPKSM ini keberadaannya diatur dalam Pasal 44 UUPK, dalam ketentuan umum dinyatakan yang dimaksud dengan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat yang memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) huruf c UUPK yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya. Kemudian, dalam Pasal 46 ayat (2) UUPK ditegaskan gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d diajukan kepada peradilan umum.

Selanjutnya mencermati peran lembaga konsumen dalam UUPK, lembaga ini telah diakui dan diberi kewenangan yang besar dalam upaya perlindungan konsumen, hal ini tercantum dalam pasal-pasal berikut:

- a. Pasal 30 ayat (1): kewenangan mengawasi penerapan UU dalam rangka perlindungan konsumen.

- b. Pasal 30 ayat (3): pengawasan terhadap peredaran barang dan/atau jasa.
- c. Pasal 36: menjadi anggota BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional).
- d. Pasal 44 ayat (3): menyebarkan informasi dan pemberian nasihat kepada konsumen, membantu memperjuangkan hak konsumen, menerima keluhan atau pengaduan konsumen.
- e. Pasal 45 ayat (1) dan (2): menyelesaikan sengketa konsumen melalui jalur non peradilan/non litigasi.
- f. Pasal 45 ayat (1) jo Pasal 46 ayat (1) butir c: menggugat pelaku usaha melalui peradilan umum.
- g. Pasal 49 ayat (3): menjadi anggota BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen).

Di YLKI, pengaduan terkait air bersih, tak pernah keluar dari 10 besar pengaduan yang paling banyak dikeluhkan konsumen. Tahun 2010, pengaduan air menempati urutan keenam atau 6% dari total pengaduan keseluruhan sebanyak 590. Sedangkan tahun 2011 (sampai November), dari 496 kasus yang diadukan konsumen pada YLKI, pengaduan air bersih menempati urutan kelima dengan 35 pengaduan (7,5%) setelah masalah perbankan, perumahan, telekomunikasi dan listrik.¹²⁹

Data ini menarik bila dibandingkan dengan data kota-kota lain di negara Malaysia, Singapura atau Thailand. Secara kuantitas, pengaduan di Jakarta merupakan terendah diantara kota-kota negara lain, tetapi dari cakupan keberagaman aduan, Jakarta paling kompleks dibanding yang lain. Satu hal yang penting, bahwa rendahnya pengaduan konsumen air bersih di Jakarta dan Indonesia pada umumnya adalah masih rendahnya tingkat *compliant habit*. Dari sekian banyak konsumen yang dirugikan, hanya sebagian kecil yang berani mengadukan secara langsung. Khusus di Jakarta Utara, banyak sekali keluhan dari pelanggan mengenai baik itu kualitas maupun kuantitas dari air bersih yang disediakan oleh PDAM.¹³⁰

¹²⁹ Agus Sujatno, "Catatan Hitam Layanan Air Pam", <http://www.ylki.or.id/catatan-hitam-layanan-air-pam.html>, diunduh pada tanggal 12-03-2012, pukul 03.31.

¹³⁰ *Ibid*

Ketika konsumen datang untuk mengadukan masalahnya, maka YLKI akan memberikan saran dan masukan hal-hal apa saja yang bisa dilakukan konsumen untuk mempertahankan hak-haknya. Jika konsumen merasa mampu dan berani untuk menyelesaikan sendiri masalahnya dengan pelaku usaha maka konsumen dibiarkan untuk menyelesaikan masalahnya sendiri. Hal ini dilakukan untuk menumbuhkan semangat dan kesadaran konsumen akan hak-haknya serta keberanian untuk mempertahankannya, selain itu juga untuk melakukan pemberdayaan konsumen, pernah juga ada konsumen yang memutuskan untuk melakukan pengaduan resmi melalui YLKI maka konsumen tersebut harus menandatangani surat kuasa kepada YLKI kemudian YLKI akan menangani pengaduan tersebut, langkah atau cara yang diambil pertama kali untuk menyelesaikan sengketa konsumen tersebut adalah melalui jalur non litigasi, seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa dalam hal penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi adalah secara negosiasi, mediasi dan konsiliasi. Jika tidak berhasil baru dilakukan melalui jalur litigasi dengan persetujuan dari konsumen selaku pengadu.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, apabila terdapat pengaduan konsumen PDAM Jakarta ke YLKI maka pihak YLKI terlebih dahulu menyarankan agar konsumen langsung menyelesaikan permasalahan tersebut kepada pihak PDAM Jakarta atau kepada operator mitra swasta dari PDAM Jakarta, yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra secara negosiasi yaitu komunikasi dua arah antara konsumen dengan pihak PDAM Jakarta atau operatornya untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, hal ini dilakukan agar permasalahan dapat diselesaikan sendiri oleh para pihak yang berkepentingan dengan jalan keluar yang terbaik bagi kedua belah pihak yaitu secara damai dan dengan jalan kekeluargaan (musyawarah). YLKI dalam hal ini YLKI berperan memberikan saran-saran mengenai cara-cara yang harus diambil oleh konsumen atau pelanggan untuk mendapatkan hak-hak mereka. Tahapan selanjutnya YLKI bisa juga bertindak sebagai konsiliator dimana para pihak yang bersengketa dipertemukan di kantor YLKI untuk kemudian dicari kesepakatan antara kedua belah pihak yang bersengketa. Apabila cara tersebut tidak mampu menghasilkan penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak, maka YLKI baru akan

mengambil jalan mediasi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Bila mediasi tetap gagal maka baru melalui BPSK. Tapi berdasarkan penelitian, hingga saat ini tidak ada warga di Jakarta Utara yang menggugat melalui BPSK.

4.3. Analisa terhadap Perlindungan Hak-Hak Konsumen PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa setidaknya ada beberapa pasal dalam UUPK yang telah dilanggar oleh PDAM Jakarta dan mitra sawastanya di wilayah Kelurahan Ancol Jakarta Utara, yaitu:

1. Mengabaikan hak konsumen
 - a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa di Kelurahan Ancol Jakarta Utara kualitas air PDAM sangatlah buruk. Air sering terlihat keruh, masih berbau kaporit, dan sering menyebabkan gatal-gatal. Hal ini tentu saja berpotensi membahayakan keselamatan konsumen bila mengkonsumsi air PDAM tersebut.
 - b. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. PDAM dan mitra usahanya selalu mengatakan bahwa air yang mereka distribusikan bersih dan layak untuk diminum setelah melalui proses dimasak. Namun faktanya air seringkali bau dan keruh sehingga tidak layak untuk dikonsumsi.
 - c. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. Faktanya terdapat diskriminasi pelayanan air PDAM di Jakarta Utara antara daerah menengah ke atas seperti daerah Kelapa Gading dan Pluit dengan masyarakat menengah ke bawah di pesisir pantai. Di daerah Kelapa Gading dan Pluit, nyaris 24 jam distribusi air lancar dengan kualitas air yang bersih. Sedangkan untuk masyarakat pesisir pantai yang didominasi masyarakat kelas menengah ke bawah, air PDAM sering kali macet dan kualitas airnya juga buruk.
2. Tidak menaati kewajiban sebagai pelaku usaha
 - a. Tidak memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan. Faktanya adalah air PDAM

keruh, pemberitahuan berhentinya air PDAM hanya 3 jam namun ternyata sampai lebih dari 24 jam, dan lain-lain.

- b. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. Seperti penjelasan sebelumnya, PDAM bersikap diskriminatif dimana ada perbedaan antara masyarakat menengah ke atas dengan masyarakat menengah ke bawah.
- c. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Faktanya mutu air PDAM masih buruk.

Hubungan hukum antara PDAM Jakarta dengan konsumen air PDAM sayangnya berjalan dengan tidak seimbang. Sejak awal melakukan hubungan hukum, kedudukan pelaku usaha (PDAM) seakan superior dibandingkan dengan konsumen air PDAM. Hal ini terjadi karena beberapa alasan:

1. Penyediaan air bersih di Jakarta masih cenderung bersifat monopoli. Yaitu hanya dikelola oleh PDAM Jakarta melalui mitra usahanya yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra, hal ini menyebabkan konsumen tidak bisa berbuat banyak bila haknya dirugikan mengingat ketergantungan terhadap air bersih sangat besar sedangkan tidak ada pelaku usaha lain yang melakukan kegiatan usaha seperti PDAM.
2. Lemahnya pengetahuan masyarakat, khususnya konsumen air PDAM di Jakarta Utara, akan hak-hak mereka sehingga terkesan pasrah menerima apapun pelayanan dari PDAM Jakarta, meski mereka merasa dirugikan. Hal ini berbanding terbalik dengan pengetahuan dari pelaku usaha yang tentu lebih mendalami dan tahu seluk beluk pelayanan yang mereka berikan.
3. Kurangnya dukungan dari pemerintah untuk memperjuangkan aspirasi dan hak-hak konsumen air PDAM di Jakarta Utara.¹³¹ Hal ini bisa dilihat dari kesulitan air bersih yang dialami warga di kelurahan Ancol yang hingga saat ini masih belum teratasi. Jika pemerintah memang memperjuangkan aspirasi dan hak-hak konsumen maka sudah seharusnya kejadian tersebut tidak berlarut-larut.

¹³¹ Menurut Bapak Najib Rasyid, Ketua Komite Pelanggan Air Minum (KPAM) Jakarta Utara.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Dari analisis terhadap permasalahan yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan untuk masing-masing rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang mengatur hak dan kewajiban konsumen, serta hak dan kewajiban pelaku usaha dibentuk untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen serta menumbuhkembangkan sikap perilaku usaha yang bertanggung jawab namun pada kenyataannya tujuan dari UUPK ini masih belum tercapai dikarenakan masih rendahnya pengetahuan masyarakat tentang hak-hak yang harusnya mereka perjuangkan, peran pemerintah yang tidak optimal dalam pembinaan dan pengawasan, dan masih banyak pelaku usaha yang lalai akan kewajibannya.
2. PDAM sebagai salah satu badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang pelayanan publik penyedia air bersih bertanggung jawab terhadap pemenuhan air bersih bagi seluruh penduduk di masing-masing daerah. Namun demikian pelayanan yang diberikan PDAM kepada konsumennya masih tidak memuaskan hal ini disebabkan kedudukan PDAM yang cenderung memonopoli penyediaan air bersih di tiap-tiap daerah sehingga layanan yang mereka berikan merupakan layanan minimum karena nyaris tidak ada pesaing berarti dalam hal penyediaan air bersih yang berdampak konsumen mau tidak mau harus tetap menjadi pelanggan PDAM untuk mendapatkan air bersih.
3. Upaya dan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh PDAM Jakarta dan mitra swastanya dirasa tidak efektif karena tidak adanya sistem dan mekanisme pelayanan dan pengelolaan pengaduan yang efektif, sehingga menyebabkan konsumen merasa tidak terlayani dengan baik dan memakan waktu yang relatif lama untuk mendapatkan kembali hak yang seharusnya mereka terima.

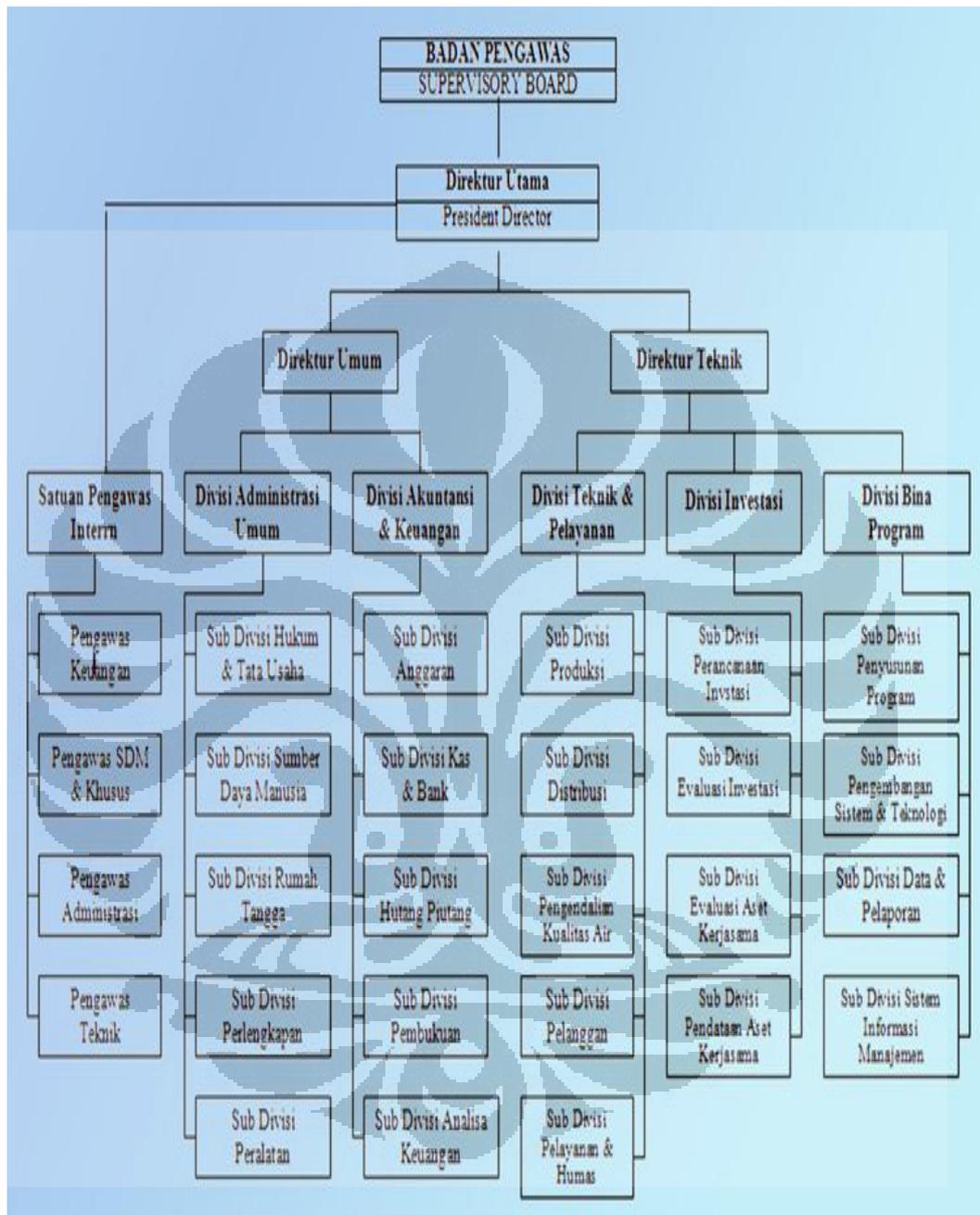
4. Demikian juga penyelesaian sengketa melalui LPKSM, jika melihat perbandingan antara data banyaknya keluhan yang diterima YLKI dengan ganti rugi yang telah dilakukan oleh PDAM Jakarta melalui mitra swastanya, bisa disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa melalui YLKI masih kurang efektif.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan pemantauan secara rutin atas kinerja dari perusahaan yang menjadi kontraktornya, agar kewajiban pemerintah memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat dapat dicapai dengan baik. Optimalisasi peran dan tanggung jawab pemerintah dengan pemberlakuan *reward* dan *punishment* yang tegas terhadap kinerja PDAM Jakarta.
2. Perlu dikembangkan mekanisme pengelolaan pengaduan dan penyelesaian sengketa yang efektif, transparan dan akuntabel.
3. Perlu dikembangkan program-program penyadaran masyarakat atas hak-hak dan kewajibannya serta kapasitas mereka untuk mampu memperjuangkan hak-hak tersebut.

LAMPIRAN



Sumber: <http://www.pamjaya.co.id/images/strukor.jpg>