

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perlindungan konsumen adalah suatu keadaan dimana dibutuhkannya suatu payung keamanan yang mana digunakan untuk suatu permasalahan kepastian hukum. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pasal 1 angka 1 yang mana berbunyi bahwa “Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada Konsumen.” Dalam hal ini dapat diartikan bahwa “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum” oleh hal itu terdapatnya suatu upaya atau kegiatan yang berpengaruh terhadap kepastian hukum. Yang mana dalam hal ini kepastian hukum terhadap perlindungan kepada konsumen. Konsumen dijamin akan hak dan kewajibannya dari pelaku usaha, yang mana hal ini agar konsumen tidak merasa dirugikan. Maka dari itu dibutuhkan payung hukum yang kuat untuk menjamin kepastian hukum terhadap hal-hal berikut.

Dikemukakan juga oleh beberapa sarjana hukum yang salah satunya Az. Nasution, yang mendefinisikan Perlindungan Konsumen adalah bagian dari hukum yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum Konsumen diartikan dengan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah

antara berbagai pihak satu sama lain yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa Konsumen dalam pergaulan hidup.¹

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa tujuan dari perlindungan konsumen adalah sebagai berikut :

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

Ketentuan dalam Burgerlijk Wetboek (BW) hanya memberikan perlindungan kepada “pembeli” (Pasal 1473-1512), atau pihak-pihak yang

¹ Az. Nasution., *Hukum Perlindungan Konsumen*, Diadit Media, Jakarta, hlm 22

terikat dalam suatu perjanjian (Pasal 1320-1328), padahal BW tidak berlaku bagi warga negara Indonesia asli/pribumi (kecuali bila pribumi yang bersangkutan menundukkan secara sukarela, atau pernah mengalami proses hukum (persamaan hak/*gelijkstelling*).

Undang-Undang perlindungan konsumen diharapkan untuk dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak-haknya dan kewajiban-kewajibannya yang dimiliki terhadap pelaku usaha seperti yang dapat kita baca dari konsideran undang-undang ini di mana dikatakan bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen guna melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.² Dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, adapun materinya berisikan tentang perbuatan dilarang bagi pelaku usaha serta tanggung jawab bagi pelaku usaha atas pelanggaran terhadap larangan/perbuatan. Dibalik kewajiban pelaku usaha adalah hak konsumen, dalam arti apabila pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya akan berakibat pada tuntutan dari pihak konsumen.³

Sedangkan kewajiban pelaku usaha menurut Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut :

² Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, hlm. 2

³ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Gramedia Widia Sarana Indonesia , Jakarta, 2006, hlm.27

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.
2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang atau 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.

Dalam pasal 4 ayat (3) UU tersebut mengatur hak dan kewajiban konsumen, yang mana hak-hak konsumen adalah 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, 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 mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk pendapat 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.

Hak-hak yang telah disebutkan diatas merupakan hak-hak yang harus didapatkan konsumen. Dalam hal ini merupakan tugas dari pelaku usaha. Dalam penelitian ini pelaku usaha yang dimaksud adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM merupakan bentukan dari Pemerintah Pusat yang telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan menyediakan air bersih untuk masyarakat yang ada pada daerahnya.

Pada dasarnya dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka seharusnya didapatkannya angin segar untuk konsumen, yang mana hak-hak terpenuhi dengan sebagaimana mestinya, serta didapatkannya perlindungan konsumen yang memadai. Air merupakan kebutuhan primer bagi kehidupan masyarakat, sehingga pemerintah membentuk perusahaan daerah yang bertugas dalam menyediakan pelayanan terhadap air bersih untuk masyarakat yaitu Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAM), yang mana badan usaha milik daerah yang orientasinya tidak hanya sekedar bisnis, sehingga PDAM harus menjalankan fungsi *Public Service Obligation*(PSO), melayani kebutuhan dasar masyarakat dalam hal ini ketersediaan air bersih.

Awal mulanya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Moedal bernama Gemeente Water Leiding Semarang didirikan oleh Belanda tahun 1911 hingga 1923 dengan membangun 4 (empat) sumber alam, yaitu Mudal Besar, Mudal Kecil, Lawang dan Ancar. Kemudian pada tahun 1923 hingga 1932 dibangun lagi 2 (dua) sumber alam yaitu Kalidoh Kecil diserahkan kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ungaran. Ketika Jepang Masuk pada tanggal 8 Desember 1942 hingga 14 Agustus 1945, nama Gemeente Water Leiding Semarang diubah dalam bahasa Jepang menjadi Semarang Siya Kusya yang artinya Perusahaan Daerah Air Minum Semarang.⁴

Dengan mempunyai Visi dan Misi sebagai berikut :

⁴ Didapatkan secara online berdasarkan http://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://eprints.undip.ac.id/61203/2/BAB_II.pdf&ved=2ahUKEwjYluDPzOHcAhVJVH0KHcWNCuMQFjAEegQIBhAB&usg=AOvVaw07Bvt_-ZF2VsuC-ZcbcFrg

VISI :

Menjadi Perusahaan Daerah Penyedia Air Minum Terbaik Di Indonesia

MISI :

1. Mandiri dalam pengelolaan perusahaan;
2. Memberikan pelayanan prima secara efektif dan efisien;
3. Menyediakan air minum yang terjangkau masyarakat dengan memenuhi standar kapasitas, kuantitas dan kualitas kesehatan;
4. Mengembangkan kapasitas karyawan yang profesional dengan menerapkan teknologi tepat guna memberikan kontribusi pendapatan asli daerah yang berkesinambungan.

Dengan 5 Program Prioritas Utama :

1. Meningkatkan cakupan pelayanan;
2. Membangun citra PDAM;
3. Menurunkan TKA;
4. Meningkatkan kapasitas SDM;
5. Optimalisasi teknologi informasi.⁵

Tetapi pada kenyataannya dimasyarakat, Konsumen atau pelanggan PDAM sering mengeluhkan bila mendapatkan pelayanan yang kurang memuaskan, mengenai kualitas dan efektifitas waktu pengaliran air. Karena air masih sering berasa dan berbau kaporit atau obat pentral kadar, serta air tersebut berwarna putih atau tidak jernih. Dalam pengaliran air pun dalam

⁵ Didapatkan secara online <http://www.pdamkotasmg.co.id/profil-perusahaan//11-profil-perusahaan/12-visi1.html>

beberapa daerah di Kota Semarang sering tidak mengalir dalam rentan waktu yang cukup lama. Tak terkecuali apabila air sering tidak mengalir maka akan berdampak pada pemborosan dimana harus membeli air kemasan lebih banyak.

Berdasarkan kondisi diatas, seharusnya konsumen sebagai pengguna jasa PDAM harus melindungi dan mempertahankan haknya untuk didengarkan pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan. Banyaknya keluhan dari para pelanggan tersebut, maka harus menjadi perhatian pihak PDAM. 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 menjamin adanya kepastian hukum kepada konsumen, sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi konsumen untuk lebih diberdayakan dan difungsikan perannya secara *intregatife* dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif melalui pengawasan yudisial disuatu pihak, dan dilain pihak menciptakan kondisi yang memacu terwujudnya administrasi pelayanan dan teknis pelayanan secara lebih baik.⁶

Dengan kurang sesuainya antara peraturan dengan keadaan yang terjadi sekarang ini, oleh karena itu dilakukan pengkajian lebih mendalam

⁶ Shidarta, *Op. Cit.*, hlm 237

sebuah penelitian tentang “Perlindungan Hukum Konsumen PDAM terhadap Pendistribusian Air di Kota Semarang”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum konsumen PDAM Tirta Moedal terhadap pendistribusian air di Kota Semarang?
2. Apa hambatan-hambatan dalam pendistribusian air yang tidak merata, dan bagaimana solusi yang disarankan oleh PDAM?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui perlindungan hukum konsumen PDAM Tirta Moedal terhadap pendistribusian air di Kota Semarang.
2. Mengetahui hambatan-hambatan dalam pendistribusian air yang tidak merata, serta bagaimana solusi yang diberikan oleh PDAM.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian adalah :

1. Kegunaan Teoritis

- a. Digunakan sebagai sumbangan pemikiran untuk pemikiran ilmu hukum baik yang bersifat umum maupun bersifat khusus.
- b. Digunakan sebagai sumbangan pemikiran untuk masyarakat dalam mengetahui apa saja faktor dan hambatan dalam kurang meratanya pendistribusian air oleh PDAM Kota Semarang.
- c. Digunakan sebagai syarat menyelesaikan studi Strata Satu (S-1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi kepentingan nasional

Diharapkan dengan adanya penelitian ini akan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang dapat dipergunakan oleh pemerintah agar dapat memperbaiki sistem kerja dalam pendistribusian air karena air merupakan kebutuhan primer kehidupan sehari-hari.

b. Bagi masyarakat

Sebagai bahan referensi oleh pembaca, baik mahasiswa, dosen, maupun masyarakat umum.

c. Bagi kepentingan mahasiswa sendiri

Guna menambah pengalaman dan pengetahuan terhadap permasalahan tersebut, dan lebih baik jika dapat berpartisipasi dalam menyelesaikannya.

E. Terminologi

1. Perlindungan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Perlindungan memiliki 2 arti. Perlindungan berasal dari kata dasar *lindung*. Perlindungan adalah sebuah *homonim* karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Perlindungan memiliki arti dalam kelas *nomina* atau kata benda sehingga perlindungan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan.

Sedangkan perlindungan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 yaitu segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan.

2. Hukum

Arti kata hukum berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah; undang-undang, peraturan dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu; keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan); vonis.

3. Pelanggan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pelanggan yaitu orang yang membeli (menggunakan dan sebagainya) barang (surat kabar dan sebagainya) secara tetap.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa pelanggan adalah seseorang atau sekelompok orang yang menggunakan produk barang atau jasa tertentu pada periode tertentu secara tetap dan berkala.

4. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Moedal Kota Semarang

Saat ini Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Moedal Kota Semarang merupakan perusahaan milik daerah (BUMD) yang bergerak dibidang pelayanan masyarakat yang menyediakan air bersih untuk masyarakat Kota Semarang. Yang mana air merupakan kebutuhan primer dan sumber kehidupan bagi makhluk hidup. Oleh karena itu, pasokan air yang bersih dan cukup sangat dibutuhkan keberadaannya. Dan untuk memenuhi kebutuhan air bersih di Kota Semarang, pemerintah Kota Semarang membangun Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Moedal sebagai perusahaan di bidang jasa masyarakat umum yang melayani dan memenuhi pasokan air bersih bagi masyarakat khususnya masyarakat Kota Semarang.

F. Metode Penelitian

Untuk mencapai sasaran yang tepat didalam penelitian diperlukan suatu metode tertentu. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Metode Pendekatan

Penelitian hukum empiris dengan model penelitian yuridis sosiologis mempunyai objek kajian mengenai perilaku masyarakat.

Perilaku masyarakat yang dikaji adalah perilaku yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Interaksi itu muncul sebagai bentuk reaksi masyarakat atas diterapkannya sebuah ketentuan

perundangan positif dan bisa pula dilihat dari perilaku masyarakat sebagai bentuk aksi dalam mempengaruhi pembentukan sebuah ketentuan hukum positif.

Pendekatan yuridis dipergunakan dalam usaha menganalisis data dengan mengacu pada ketentuan hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan, sedangkan aspek sosiologis dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan hukum terhadap pelanggan PDAM Kota Semarang.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penulisan deskriptif yaitu memaparkan dan menjelaskan data yang ditemukan dalam penelitian.

3. Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian di PDAM Tirta Moedal Kota Semarang

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data yang dikumpulkan meliputi :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya

variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara.⁷

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui buku kepustakaan, yaitu bahan-bahan yang dapat diperoleh dari buku-buku *literature*, dokumen-dokumen hasil penelitian, undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada hubungannya dengan judul penulisan hukum ini. Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan disebut data sekunder.

5. Metode Pengolahan Data

Data yang diperoleh melalui kegiatan pengumpulan data selanjutnya diolah secara kualitatif dengan cara memeriksa dan meneliti untuk menjamin apakah data dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan serta disajikan dalam bentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis dan mudah dipahami untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan hukum terhadap pelanggan PDAM Kota Semarang.

6. Metode Analisa Data

Semua cara yang diperoleh selama melakukan penelitian, baik data yang diperoleh dengan cara membaca buku-buku kepustakaan dan dengan wawancara maupun data yang diperoleh dengan jalan memberikan pertanyaan-pertanyaan tertulis tersebut kemudian dianalisa.

⁷ Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 116

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan bagian dari penulisan ini yang didalamnya terdiri atas sub Bab yang mengandung permasalahan yang digunakan agar mencapai tujuan dari penulisan ini. Untuk mempermudah dalam menyelesaikan masalah maka penulis membuat dan membaginya kedalam beberapa Bab yaitu :

BAB I : Pendahuluan,

Didalam Bab ini menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka,

Didalam Bab ini menguraikan mengenai pengertian umum perlindungan konsumen, sejarah perlindungan konsumen, landasan perlindungan konsumen, tujuan perlindungan konsumen, asas-asas perlindungan konsumen, prinsip-prinsip perlindungan konsumen, pengertian umum mengenai konsumen atau pelanggan, jenis-jenis konsumen, hak dan kewajiban konsumen, sejarah PDAM Kota Semarang, Visi Misi PDAM Kota Semarang, dan tugas pokok PDAM Kota Semarang.

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan,

Didalam Bab ini penulis menguraikan mengenai bagaimana perlindungan hukum konsumen PDAM terhadap pendistribusian air dan apa hambatan dari kurang meratanya pendistribusian air

oleh PDAM Tirta Moedal Kota Semarang, dan bagaimana solusi dalam menyelesaikan masalah tersebut sehingga air bersih dapat terdistribusikan secara merata kepada masyarakat.

BAB IV : Penutup,

Didalam Bab ini penulis menguraikan mengenai kesimpulan dan saran.