

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN  
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) :  
STUDI MENGENAI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI  
KONSUMEN DI KOTA PEKALONGAN**

**TESIS**

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan memperoleh  
gelar Magister Ilmu Hukum**



**Disusun oleh :**

**Nama : YULIA NURHAYATI ASROR**

**NIM : R.100030033**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2005**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam setiap masyarakat atau sekelompok orang, hukum buatan orang itu akan berkembang untuk mengontrol hubungan-hubungan yang terjadi antara anggota-anggotanya. Peraturan-peraturan itu adalah essential, kalau masyarakat itu bekerja, dan peraturan-peraturan itu akan dijumpai dalam semua bentuk kegiatan yang tergantung pada suatu bentuk kerja sama – dalam permainan, dalam sekolah, dalam kelompok. Peraturan-peraturan itu muncul dalam bermacam-macam cara, walaupun dalam kebanyakan hal harus sudah terjadi persetujuan antara paling sedikit beberapa dari anggota-anggota masyarakat bahwa peraturan-peraturan itu diinginkan. Apabila seseorang atau beberapa orang yang mempunyai kekuasaan dalam masyarakat melaksanakan peraturan-peraturan itu, maka peraturan-peraturan itu akan memperoleh status sebagai “hukum” dalam arti kata itu diterima secara umum.

Oleh karena itu masyarakat akan ada bingkai di dalam melakukan aktivitas kehidupan sosialnya, dimana akan terurai mengenai hak dan kewajibannya yang dalam koridor hukum yang berlaku.

Hukum akan kelihatan dan terasa sekali keberadaannya manakala dibuat standar acuan untuk menyelesaikan setiap terjadinya sengketa di masyarakat. Seperti misal penyelesaian sengketa konsumen, penyelesaian sengketa lingkungan hidup, penyelesaian sengketa waris, dan lain sebagainya.

Dalam setiap sengketa yang terjadi antara masyarakat pengguna dan pihak pensuplay tentunya diperlukan perlindungan hukum sebagai paemersatu yang berpihak pada keadilan dan kebenaran.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1993 melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1993 pada Bab IV, huruf f butir 4a, yaitu : “... Pembangunan perdagangan ditujukan untuk memperlancar arus barang dan jasa dalam rangka menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, *melindungi kepentingan konsumen ....*”.

Komitmen melindungi kepentingan konsumen (konsumen akhir, bukan konsumen yang pedagang) rupanya masih menjadi huruf-huruf mati dalam naskah Garis-garis Besar Haluan Negara 1993, karena tidak jelas peraturan perundang-undangan pelaksanaannya yang memang ditujukan untuk itu. Ketidakjelasan itu bukannya karena belum adanya pengkajian dan penelitian norma-norma perlindungan konsumen macam apa yang sesuai dengan situasi konsumen Indonaesia. Yayasan Lembaga Konsumen (YLKI), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan telah cukup sering melakukannya.

Ditinjau secara yuridis, pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, yang menggarisbawahi adanya keterkaitan yang saling menguntungkan antara produsen dan konsumen, dengan

demikian perlu dikeluarkan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan dengan berbagai pertimbangan pokok.

Sebuah pepatah lama dalam dunia bisnis yang terkenal “Pembeli adalah Raja” atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan “*the Customer is King*” telah cukup menggambarkan betapa pentingnya posisi konsumen dalam percaturan bisnis.

Bagaimanapun produsen membuat barang atau jasa yang beraneka ragam dengan berbagai kualitas, akan menjadi sia-sia tanpa konsumen yang membelinya atau memakainya. Atas dasar logika itulah, setiap produsen seharusnya dituntut untuk memberikan yang terbaik dalam produksinya, agar diminati oleh para konsumen. Semakin baik kualitas barang atau jasa, maka semakin cinta konsumen akan produk tersebut, dan hal ini berarti keuntungan bagi produsen.

Dalam perkembangannya, konsumen yang seharusnya adalah raja tidak jarang justru menjadi “bulan-bulanan” produsen. Konsumen diharapkan pada perang iklan yang menyesatkan, perjanjian baku (standart contract) yang mau tidak mau atau suka tidak suka harus diikuti oleh konsumen, bahkan tidak jarang konsumen dihadapkan pada produk-produk baik barang maupun jasa tanpa ada kesempatan untuk memilih, karena adanya monopoli atas barang atau jasa tersebut. Konsumen harus mengkonsumsi barang atau jasa tersebut, karena dia membutuhkan, mengingat barang tersebut merupakan kebutuhan pokok dan hanya satu produsen yang menyediakan barang tersebut.

Lebih ironis lagi, beberapa kondisi melemahnya perlindungan konsumen justru apabila berhadapan dengan produk-produk barang atau jasa yang diselenggarakan oleh Perusahaan Negara dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah

(BUMN/D). Pemerintah sebagai pengelola Badan Usaha banyak “memonopoli” kebutuhan-kebutuhan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Banyak dalih untuk membenarkan monopoli tersebut, yaitu untuk menjaga stabilitas harga, dan melindungi kepentingan rakyat. Namun dalam kenyataannya seringkali rakyat sebagai konsumen justru tidak terlindungi kepentingannya. Perusahaan pemerintah menerapkan harga/tarif semaunya, menerapkan perjanjian baku yang ketat, prosedur akses barang/jasa yang disediakan kurang baik. Di sisi lainnya, rakyat sebagai konsumen tidak bisa memilih dan harus memakai barang/jasa tersebut karena merupakan kebutuhan pokok. Hal ini sangat ironis apabila dikaitkan dengan salah satu fungsi pemerintahan yang justru harus memberikan perlindungan bagi rakyat.

Penelitian ini mencoba untuk mengangkat satu sisi perlindungan hukum bagi konsumen atas barang atau jasa yang disediakan oleh perusahaan negara. Sedangkan secara spesifik perusahaan negara yang akan dibahas adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai perusahaan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten, yaitu perusahaan yang menyalurkan air bersih atau air minum ke masyarakat dengan memungut sejumlah uang/rekening air dari konsumennya. Air yang bersih merupakan kebutuhan yang paling vital. Hal ini ditangkap secara baik oleh Pemerintah Daerah, yang kemudian mendirikan perusahaan daerah yang mengolah air dari sumbernya kemudian mendistribusikan kepada konsumennya.

Kebutuhan akan air bersih, khususnya bagi warga di kota-kota besar seperti halnya Kota Pekalongan sudah tidak dapat ditawar lagi, mengingat

rendahnya mutu air tanah/sumur atau sempitnya tanah yang dimiliki oleh warga. Hal ini memang merupakan problematik tersendiri pada masyarakat perkotaan. Atas dasar itulah, maka untuk memenuhi kebutuhannya akan air bersih baik untuk keperluan air minum, memasak, bahkan mandi, masyarakat mengandalkan air yang disediakan PDAM. Oleh karena itu dapat dibayangkan apabila kualitas PDAM “keruh” seperti halnya dikeluhkan oleh beberapa warga Kota Pekalongan akhir-akhir ini, maka konsumen berada pada pihak yang dirugikan, yang tidak hanya menyangkut kerugian materiil, tetapi juga dapat menyangkut kesehatan dan kelangsungan hidup para konsumen.<sup>1</sup>

Kenyataan tersebut merupakan ujian terhadap keberadaan perangkat hukum, termasuk di dalamnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pertanyaan besarnya adalah sudahkah Undang-Undang tersebut menjangkau perlindungan konsumen bagi konsumen barang/jasa yang disediakan oleh perusahaan Negara, dalam hal ini adalah konsumen dari Perusahaan Daerah Air Minum.

Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjamin hak konsumen atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Di sisi lain bagi Pelaku Usaha diwajibkan menurut Pasal 7 huruf (d) untuk : “menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau yang diperdagangkan berdasarkan ketentuan standart mutu barang dan/atau jasa yang berlaku”.

---

<sup>1</sup> Suara Merdeka, “*Keruhnya Air PDAM di Setono*” (3 November 2004), h. xviii.

Kewajiban untuk menjaga kualitas barang yang diperdagangkan seharusnya diperhatikan oleh PDAM dengan menjaga kualitas air yang disalurkan kepada para pelanggan. Hal ini dipertegas dalam Pasal 8 tentang larangan bagi pelaku usaha, yang antara lain adalah :

- Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standart yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, tiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.

Kualitas air PDAM harus senantiasa dijaga sesuai dengan standart air sebagai bahan air minum. Begitu juga apabila dikaitkan dengan label PDAM yang merupakan kepanjangan dari “Perusahaan Daerah Air Minum”. Dari label tersebut menunjukkan bahwa yang dijual oleh PDAM adalah air minum dan bukan air “keruh/kotor”.

Adanya kenyataan sebagaimana dialami oleh beberapa pelanggan di Pekalongan menunjukkan bahwa hak-hak konsumen PDAM belum dijamin sepenuhnya. Sedangkan di sisi lainnya, PDAM belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban dan menghindari larangan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Oleh karena itu bagi PDAM diperlukan solusi atau jalan keluar dalam meningkatkan perlindungan hukum bagi pelanggannya dengan menyesuaikannya dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Meskipun dalam kenyataannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen belum dilaksanakan secara sepenuhnya, namun telah menimbulkan inspirasi bagi penulis untuk melihat hubungan PDAM dengan konsumen dari perspektif perlindungan hukum bagi konsumen. Oleh karena itu tidak dapat disangkal apa

yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa : “Kehadiran Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberi secercah harapan bagi konsumen sehingga dapat terselenggara kehidupan bisnis secara jujur.<sup>2</sup> Oleh karena itu diperlukan kajian tentang sifat hubungan antara PDAM dengan para pelanggannya.

Sebagai institusi yang memberikan layanan publik dan juga sekaligus bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, maka Perusahaan Daerah Air Minum dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi pelanggannya, dengan memberikan hak-hak pelanggan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. PDAM tidak dapat bersembunyi di balik label sebagai institusi Pemerintah dengan berbagai birokrasi yang mengelilinginya. PDAM harus senantiasa meningkatkan pelayanannya, dengan mengambil langkah-langkah baik intern maupun ekstern guna memberikan perlindungan hukum bagi para pelanggannya.

## **B. Rumusan Masalah**

Tugas-tugas pemerintahan dalam kerangka implementasi negara kemakmuran mewajibkan Pemerintah untuk aktif menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu Pemerintah dapat memasuki lapangan privat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>3</sup> Di sisi lain, masuknya Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat membuka peluang terjadinya sengketa atau perselisihan antara Pemerintah dengan rakyat.

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, “*Implikasi Undang-Undang Perlindungan Konsumen Bagi Masyarakat Bisnis dan Konsumen di Indonesia*”, Makalah dalam Seminar Undang-Undang Perlindungan Konsumen, UBAYA, 17 Juni 2000), h.1.

<sup>3</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1990), h.54.



Demikian juga dalam kaitannya dengan pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum terhadap kebutuhan air minum bagi masyarakat, tidak menutup kemungkinan terbuka peluang terjadinya sengketa atau perselisihan antara PDAM dengan masyarakat yang dilayaninya (Pelanggan/Konsumen). Disinilah kemudian perlunya perangkat hukum yang menjamin perlindungan bagi konsumen.

Bagi konsumen PDAM, persoalan perlindungan hukum menjadi lebih penting, mengingat kedudukan PDAM sebagai bagian dari Pemerintah dipandang mempunyai kedudukan lebih kuat dibanding konsumen yang notabene adalah rakyat.

Guna mengetahui perlindungan hukum bagi konsumen PDAM di Kota Pekalongan , permasalahan yang timbul dan menjadi bahan kajian dalam penelitian ini ialah :

1. Bagaimana sifat hubungan hukum antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan konsumennya ? ;
2. Bagaimana penyelesaian hukumnya apabila terjadi perselisihan antara PDAM dengan konsumennya ? ;
3. Bagaimana solusi atau upaya yang dapat ditempuh oleh PDAM dalam meningkatkan perlindungan hukum bagi konsumennya ? .

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan :

Penulisan tesis bertujuan untuk mendeskripsikan secara analitis tentang perlindungan hukum bagi konsumen PDAM, yang lebih lanjut diharapkan :

- a. Mengetahui secara komprehensif hubungan hukum antara PDAM dengan konsumennya sehingga dapat dijelaskan aspek-aspek hukum apa sajakah yang terkait dalam hubungan tersebut dan bentuk atau sifat dari hubungan tersebut.
- b. Untuk mengetahui tentang cara penyelesaian hukumnya apabila terjadi perselisihan antara PDAM dengan konsumennya.
- c. Untuk mengetahui tentang solusi atau upaya yang dapat ditempuh oleh PDAM dalam meningkatkan perlindungan hukum bagi konsumennya.

## 2. Manfaat :

- i. Untuk menambah khasanah ilmu hukum khususnya dalam sifat hubungan hukum antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan konsumennya.
- ii. Untuk menambah wawasan tentang cara penyelesaian hukum apabila terjadi perselisihan antara PDAM dengan konsumennya.
- iii. Untuk menambah solusi atau upaya yang dapat ditempuh oleh PDAM dalam meningkatkan perlindungan hukum bagi konsumennya.

## **Kerangka Pemikiran dan Kerangka Konseptual**

### 1. Kerangka Pemikiran

Petaka yang menimpa konsumen Indonesia tidaklah jarang terjadi. Selama beberapa dasawarsa sejumlah peristiwa penting yang menyangkut keamanan dan keselamatan konsumen dalam mengkonsumsi barang dan jasa, mencuat kepermukaan sebagai keparahatiran nasional yang tidak kunjung mendapat perhatian dari sisi perlindungan hukum bagi para konsumen. Padahal, saat ini lebih dari 200 juta penduduk Indonesia tidak akan mungkin dapat menanggalkan poredikat “konsumen”. Malah, Abdul Hakim GN mengemukakan keheranannya mengapa masalah perlindungan konsumen yang jelas menyangkut hajat hidup orang banyak kurang mendapatkan perhatian <sup>4</sup>. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada 20 April 1999 <sup>5</sup>, oleh Pemerintah transisi (Kabinet Reformasi Pembangunan) Presiden HJ Habibie tampaknya diiringi dengan harapan terwujudnya wacana baru hubungan konsumen dengan pelaku usaha (produsen, distributor, pengecer, pengusaha/perusahaan dan sebagainya) dalam menyongsong milenium baru yang sudah diambang pintu.

Kritik dan berbagai keluhan dari berbagai pihak terhadap penegakan hukum dan perlindungan hukum bagi yang lemah menjadi referensi utama dalam perumusan norma-norma perlindungan konsumen dalam undang-undang baru itu. Seperangkat norma-norma hukum, termasuk perumusan tindak pidana/delik baru (kriminalisasi) mengemuka untuk berusaha menjawab kekaburan norma-norma perlindungan konsumen dan institusi-institusi perlindungan konsumen.

---

<sup>4</sup> Abdul Hakim GN, “*Politik Hukum Indonesia*,” Jakarta, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988, hal 41

<sup>5</sup> “*Perlindungan Konsumen Lemah dari Segala Aspek*,” *Kompas*, 15 Mei 1997

Munculnya sejumlah undang-undang baru, termasuk Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang dibuat tidak dalam paradigma kodifikasi hukum, menimbulkan pertanyaan yang sifatnya filosofis dalam kerangka sistem hukum nasional, yaitu : seperti yang dicita-citakan Artidjo Alkotsar dalam catatannya sebagai editor menulis <sup>65</sup> :

“..... secara filosofis, *hukum nasional* yang dicipta-citakan, tujuannya adalah hukum yang dapat mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran masyarakat. Secara fungsional, *hukum nasional* adalah hukum yang mampu mengayomi, sebagai sarana ketertiban dan sarana pembangunan”

Dalam pada itu, kerangka hukum/tat hukum nasional kita terdiri dari<sup>7</sup>

a. Hukum-hukum pokok :

- Hukum Perdata ;
- Hukum Pidana ;
- Hukum Dagang ;
- Hukum Acara perdata ;
- Hukum Acara Pidana ;
- Hukum Internasional ;

b. Hukum-hukum sektoral :

- Hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang ekuin ;
- Hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang kesra ;
- Hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang polkam ;

Sebelum berlakunya Undang Undang Perlindungan Konsumen, konsumen dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingan hukumnya

---

<sup>6</sup> Artidjo Alkotsar (ed),” *Identitas Hukum Nasional* “, Yogyakarta : Fakultas Hukum UII, 1997, hal. 9

<sup>7</sup> Ibid hal. 210-211.

dengan memanfaatkan instrumen-instrumen hukum pokok tersebut, meskipun secara empirik itu tidak begitu meningkatkan martabat konsumen, apalagi mengayomi konsumen. Konsumen masih tetap berada pada posisi tawar yang lemah. Akan tetapi itu tidak berarti tidak dilindungi sama sekali, betapapun lemahnya instrumen-instrumen hukum pokok<sup>86</sup>

Sebelum Undang Undang Perlindungan Konsumen berlaku efektif nanti, berbagai kalangan dapat saja mengemukakan berbagai prediksi yang mungkin nanti muncul, terutama menyangkut masalah penegakan hukum. Sebagai antisipasi dini sebelum sampai pada tahap pelaksanaannya nanti, disini dikemukakan pula pandangan yang sifatnya konseptual.

Menurut Sunarjati Hartono, sistem hukum kita terdiri dari sejumlah unsur atau komponen, yang sebagian pada saat ini sudah ada dan berfungsi tetapi sebagian besar masih harus diciptakan<sup>9</sup>.

Mariam Darus Badruzaman mengemukakan bahwa pembaharuan hukum melalui sistem kodifikasi telah ditinggalkan dan kita telah memasuki kompilasi, khususnya dalam bidang hukum perdata/dagang. Cara seperti ini lebih efektif dan ekonomis, hanya saja pembaharuan dengan cara parsial ini harus tetap mengacu kepada sistem<sup>10</sup>. Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pemberlakuannya setelah 1 April 2000

---

<sup>8</sup> Setiawan, "*Produsen atau Konsumen, Siapa yang dilindungi Hukum*", makalah pada Seminar Damai Pemasaran antara Pengusaha dan Konsumen diselenggarakan Assosiasi Manajer Indonesia bekerja sama dengan Ikatan Sarjana Kepolisian, Jakarta 27 Juni 1992.

<sup>9</sup> Sunarjati Hartono, "*Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional* ", Bandung, Alumni, 1991, hal 37.

<sup>10</sup> Sutan Remy Sjahdeini, "*Hak Tanggungan : Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang dihadapi oleh Perbankan*", Surabaya, Airlangga University Press, 1996, hal 17-18.

nanti akan menimbulkan pertentangan diametral dengan undang-undang lainnya, tidak sepenuhnya benar.

Perlindungan konsumen sebagai suatu sub sistem hukum nasional bercermin dari rumusan-rumusan yang terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, antara lain sebagai berikut :

“..... Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Semua norma perlindungan konsumen dalam UUPK memiliki sanksi pidana pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 63 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dalam pada itu, hukum pidana sebagai sarana social defence bertujuan melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat<sup>117</sup>. Sedangkan M. Cherif Bassiouni mengemukakan berbagai macam faktor yang harus diperhatikan dalam melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi perilaku yaitu :<sup>12</sup>

- a. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil yang ingin dicapai;
- b. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai (*cost and benefit principle*) ;

---

<sup>11</sup> . B. Mardjono Reksodiputro, "Naskah Akademik Peraturan Peerundang-Undangan tentang Perlindungan Konsumen", Jakarta < BPHN, Departemen Kehakiman, 1981.

<sup>12</sup> . Muladi dan barda Nawawi, "Teori-teori dan Kebijakan Pidana ", Bandung, Alumni 1992, hal 158.

- c. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
- d. Pengaruh sosial dan kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Dalam pada itu Romli Atmasasmita mengemukakan bahwa bentuk tindak pidana dalam era perdagangan bebas tidaklah dapat di antisipasi dengan ketentuan mengenai tindak pidana perbuatan curang yang diatur dalam Bab XXV, pasal 378 samapai 395 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tetapi seharusnya diatur dalam ketentuan-ketentuan baru yang komprehensif<sup>13</sup>.

Dalam konteks perlindungan konsumen, beliau memiliki pandangan tentang sanksi pidana sebagai berikut :<sup>14</sup>

“Sanksi pidana dalam konteks dunia perdagangan dan bisnis hanya merupakan salah satu upaya untuk memperkuat harmonisasi hubungan antara para pihak yang terlibat, bukan sarana hukum yang dapat memperbaiki hubungan para pihak yang sudah terganggu. Penggunaan dan harapan yang terlalu berlebihan pada kekuatan sanksi pidana dalam konteks dunia perdagangan dan bisnis hanya akan mempertaruhkan masa depan dunia usaha ke dalam jurang kehancuran, dan tidak memperkuat segenap segmen kehidupan dunia bisnis dan perdagangan”

Filsafat *enlightment* mengingatkan kita bahwa formalisme (teori formal tentang hukum) dapat menjerumuskan seseorang ke dalam kelemahan

---

<sup>13</sup> Romli Atmasasmita, “*Bentuk-bentuk Tindak Pidana yang dilakukan oleh Produsen pada Era Perdagangan Bebas*” : Suatu Upaya Antisipatif Preventif dan Represif” makalah dalam Seminar Nasional Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas, diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung di Hotel Sheraton Bandung, 9 Mei 1998, hal 5 dan 7

<sup>14</sup> Ibid hal 15.

yang menganggap semua orang cukup berpendidikan untuk memahami hukum dan cukup rasional untuk menundukkan diri pada hukum<sup>15</sup>

Oleh karena itu perlindungan konsumen di Indonesia perlu ditegakkan dan dimasyarakatkan dengan perangkat hukumnya. Hal ini menjadi kewajiban Pemerintah. Dalam era otonomi daerah, maka pemerintah daerahlah yang memiliki kewajiban dan tanggungjawab terhadap Perlindungan Hukum bagi Konsumen sebagai pelanggan perusahaan daerahnya

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen.

Perlindungan Hukum bagi konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, perlindungan hukum bagi konsumen dimaksud adalah perlindungan hukum bagi konsumen pelanggan Perusahaan Air Minum ( PDAM ) guna mendapatkan pelayanan maupun perlakuan-perlakuan sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku .

### b. Konsumen

Adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup dan tidak untuk diperdagangkan. Dalam tesis ini yang dimaksud konsumen adalah para pelanggan Perusahaan Daerah Air

---

<sup>15</sup> Nasikun, "*Hukum dan Paradigma sosial*," Artidjo Alkotsar hal. 160-161



Minum (PDAM), yaitu orang/pihak yang mendapat layanan air minum dengan membayar sejumlah uang rekening kepada PDAM.

c. Perusahaan Daerah Air Minum

Perusahaan Daerah Air Minum ( PDAM ) adalah Perusahaan Milik Daerah yang menyediakan pelayanan air minum bagi kemanfaatan umum disamping mendapat keuntungan dan pengelolaannya dilakukan oleh suatu Direksi yang diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Wali Kotamadya .

d. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah seperti yang tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedang menurut Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah adalah Kepada Daerah beserta Perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah Selanjutnya UU No. 22 tahun 1999 direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 dan membawa nuansa penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbeda, disini diartikan dua pengertian yang berbeda yaitu antara Pemerintahan daerah dan Pemerintah daerah, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan Pemerintah daerah adalah

Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah .

Permasalahan di atas penting untuk diketahui mengingat keberadaan Perusahaan Milik Daerah sangat menentukan dalam pencapaian tujuan pemerintahan daerah dalam hal pemberian pelayanan umum dan peningkatan kesejahteraan yang sekaligus dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan hal tersebut maka kami akan membahas masalah sifat hubungan hukum antara perusahaan daerah dengan masyarakat yang menjadi konsumen, perlindungan hukum konsumen serta upaya penyelesaian perselisihan dan peningkatan pelayanannya .

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Pada penelitian ini sesuai dengan permasalahan yang diangkat, penulis menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* dan *socio-legal*, karena dalam *study* perlindungan hukum bagi konsumen PDAM ini disamping dipelajari peraturan-peraturan perundangan yang berlaku juga diteliti bagaimana fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan perlindungan hukum bagi konsumen dalam norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional, meneliti dan mengamati peraturan perundangan yang berlaku secara positifistis dalam penyelenggaraan perlindungan hukum bagi konsumen, serta pendekatan secara sosiologis yaitu bahwa apakah

perlindungan hukum bagi konsumen berimplikasi terhadap pelayanan masyarakat sebagai variabel sosial yang *empirik* .

Perlindungan hukum bagi konsumen dalam Penyelenggaraan kegiatan perusahaan daerah air minum berdasarkan Undang-Undang nomor 8 tahun 1999, baik ditinjau dari sisi perlindungan hukum bagi konsumen maupun aspek *yuridis* lainnya, dalam penulisan ini secara lebih spesifik menggunakan pendekatan interaksional makro yaitu tentang perlindungan hukum bagi konsumen dalam penyelenggaraan perusahaan air minum berkaitan dengan sistem pelayanan masyarakat .

## 2. Instrumen Penelitian

Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif cukup rumit, Ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana pengumpul data, analisis, penafsir data dan pada akhirnya ia menjadi pelopor hasil penelitiannya.<sup>16</sup> Sebagai instrumen utama penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Peneliti adalah merupakan instrumen kunci (*key instrument*). Peneliti yang mengadakan sendiri pengamatan atau wawancara tak berstruktur dan hasil catatan. Hanya manusia sebagai instrumen dapat memahami makna interaksi antar manusia yang mempunyai perasaan dan nilai-nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan responden.<sup>17</sup>

## 3. Informan Kunci

Untuk memperoleh data yang diperlukan secara akurat, sebagaimana telah disebutkan dimuka bahwa informan kunci yang

---

<sup>16</sup> Lexy Melong, 2002, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*", Remaja Rosdakarya, Bandung, hal 121

<sup>17</sup> S. Nasution, 1996, "*Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*", Transito, Bandung, hal.9

utama adalah peneliti itu sendiri. Akan tetapi dari pengamatan ataupun wawancara yang dilakukan oleh peneliti terhadap obyek yang diteliti terkadang belum cukup. Oleh karena itu dipergunakan teknik sampling yang disebut *snow ball* sampling artinya memaparkan kepada anggota sample siapa saja yang menjadi teman terdekatnya. Kepada teman terdekat itu ditanyakan lagi siapa terdekatnya. Demikian seterusnya sehingga akan diperoleh informasi dari sejumlah sampel yang relatif besar, dalam *study* Perlindungan hukum bagi konsumen PDAM dalam penyelenggaraan Perusahaan Air Minum ini informan kunci selain dari peneliti, adalah dari pejabat Eksekutif dan legislatif serta Pelanggan, Tokoh masyarakat pemerhati Perlindungan Konsumen dalam penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Pekalongan .

#### 4. Analisis data

Analisis data adalah proses penyusunan data data agar dapat ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolongkan dalam pola, tema atau kategori<sup>18</sup>

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan analisa kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisa data harus dimulai sejak awal. Data yang diperoleh dalam lapangan segera harus dituangkan dalam bentuk tulisan dan dianalisis. Untuk analisa kualitatif ini ada bermacam-macam cara yang dapat diikuti. Tidak ada salah satu ketentuan yang dapat dijadikan pegangan bagi semua penelitian. Salah satu cara yang dianjurkan ialah

---

<sup>18</sup> Nasution.S. Op.cit., hal. 126

mengikuti langkah-langkah berikut yang masih sangat bersifat umum yakni induksi dan *display* data, mengambil kesimpulan dan verifikasi.<sup>19</sup>

Untuk menguji hipotesa tentang Perlindungan hukum bagi konsumen dalam Penyelenggaraan Perusahaan Air Minum di Kota Pekalongan digunakan analisis data kualitatif, yaitu mengolah data kualitatif sehingga dapat diambil kesimpulan atau makna yang valid serta memenuhi metode syarat ilmiah dengan melalui tahapan Reduksi data ( data yang diperoleh di lapangan ditulis dalam bentuk uraian laporan yang terinci dan seterusnya kemudian dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan, pada hal-hal yang penting, dicari tema atau polanya, dibuat laporan yang merupakan bahan mentah kemudian direduksi dengan susunan yang sistematis, sehingga lebih mudah dikendalikan ).

Tahap analisis selanjutnya adalah *Display* data dengan cara dibuat matrik, grafik, *networks* dan *chart* , sehingga peneliti dapat menguasai data dan tidak tenggelam dalam tumpukan data detail .

#### 5. Validasi Data

Agar data atau informasi yang diperoleh dapat menjadi valid, maka data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data itu dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metode yang

---

<sup>19</sup> Ritzer. George. Op.Cit. hal. 31 .

berbeda-beda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal-hal yang sama dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data. Cara ini mencegah bahaya subyektifitas, Metode ini sering disebut Triangulasi.<sup>20</sup>

#### 6. Teknik pengumpulan data

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekalongan dengan pertimbangan bahwa Perlindungan hukum bagi konsumen PDAM berdasarkan Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 berlaku secara umum di seluruh wilayah Indonesia, namun lokasi tersebut dipilih karena penulis sebagai pemerhati masalah ini sehingga diharapkan dapat dilakukan penelitian secara partisipatif oleh peneliti secara baik, cermat dan akurat.

Metode pengumpulan data primer yang dikumpulkan adalah jumlah dan jenis-jenis produk perlindungan hukum konsumen PDAM di Kota Pekalongan dalam penyelenggaraan pelayanan masyarakat serta produk-produk hukum yang dihasilkan berkaitan dengan berlakunya Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999, hingga dilakukannya penelitian ini, data sekunder dihimpun dari Kantor PDAM Kota Pekalongan, Sekretariat Daerah Kabupaten Pekalongan (Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bagian Sosial), sekretariat DPRD Kota Pekalongan serta dari lembaga lain non pemerintah pemerhati masalah Perlindungan hukum bagi konsumen dalam penyelenggaraan Perusahaan Air Minum di Kota Pekalongan.

---

<sup>20</sup> Ibid, hal. 11.

## **F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan**

Penulisan tesis ini dibagi menjadi lima bab, yang tersusun secara berurutan dari bab pertama sampai bab terakhir, yang satu sama lain terdapat keterkaitan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

Substansi tesis ini diawali dengan memaparkan latar belakang masalah yang mengungkapkan bahwa Perlindungan hukum bagi konsumen PDAM di Kota Pekalongan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam proses Penyelenggaraan perusahaan di daerah belum dapat dipahami secara utuh, pemahaman perlindungan hukum bagi konsumen dalam pelaksanaannya di daerah mempengaruhi pelaksanaan pelayanan PDAM dalam melaksanakan kegiatan, karena sementara ini perlindungan hukum konsumen masih dipandang secara sepihak bahwa posisi perusahaan yang notabene milik pemerintah daerah, selalu dalam posisi yang benar dengan peraturan perundang-undangan yang ada sudah barang tentu mempengaruhi bekerjanya hukum perlindungan konsumen dalam masyarakat, hal ini merupakan persoalan yang sangat kompleks dan bersifat komprehensif. Oleh karena itu dalam penulisan ini tidak dapat dibahas secara menyeluruh, melainkan studi ini difokuskan dalam tiga permasalahan utama yang diuraikan dalam rumusan masalah sebagai pertanyaan penelitian yaitu pertama bagaimana sifat hubungan hukum antara PDAM dengan Konsumennya ?, bagaimana penyelesaian hukumnya apabila terjadi perselisihan antara PDAM dengan Konsumennya serta bagaimana solusi atau upaya yang akan ditempuh oleh PDAM dalam meningkatkan perlindungan hukum bagi konsumennya di Kota Pekalongan.

Selanjutnya dalam bab ini diuraikan pula tujuan dan kegunaan penelitian, metodologi penelitian, sistematika dan pertanggungjawaban penelitian, untuk menjawab permasalahan tersebut diperlukan teori sebagai dasar dalam melakukan analisa dari hasil penelitian, yang didiskripsikan dalam kerangka teoretik meliputi perlindungan konsumen, norma-norma perlindungan konsumen, asas kebebasan berkontrak serta perjanjian baku serta teori-teori yang berkaitan dengan substansi penulisan disajikan pula teori-teori sifat hubungan hukum antara produsen dan konsumen, penyelesaian dan upaya perlindungan hukum konsumen yang didiskripsikan dalam bab II. Selanjutnya dalam Bab III merupakan hasil penelitian dan pembahasan/analisis yang menguraikan deskripsi obyek penelitian yaitu tinjauan umum PDAM Kota Pekalongan, pelaksanaan hubungan hukum, penyelesaian perselisihan serta upaya perlindungan hukum bagi konsumen sedangkan Bab IV merupakan analisis dari hasil penelitian yang berkaitan dengan teori perlindungan konsumen dalam Penyelenggaraan PDAM di Kota Pekalongan.

Dari hasil kajian yang telah penulis lakukan secara yuridis normatif maupun sosiologis ditemukan fakta bahwa perlindungan hukum bagi konsumen PDAM belum diterapkan secara penuh baik secara yuridis ( UU No. 8 Th. 1999 ) maupun secara prosedural. Hal ini terjadi karena dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain kemampuan pemahaman terhadap penelaahan suatu peraturan dari masing-masing individu petugas PDAM maupun budaya hukum yang berlaku pada masyarakat, serta aspek peraturan di daerah belum mampu mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan yang ada.



Pada akhir dari penulisan ini disajikan bagian penutup yang merangkum bab-bab sebelumnya yang berisi Kesimpulan dari seluruh pembahasan, disamping itu juga diajukan pula rekomendasi terhadap pihak-pihak yang terkait dalam sistem penyelenggaraan pelayanan masyarakat khususnya perlindungan hukum konsumen, sehingga diharapkan dapat terwujud perlindungan hukum bagi konsumen PDAM sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.