

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perusahaan daerah air minum Surya Sembada Kota Surabaya (selanjutnya disebut PDAM) memiliki tanggung jawab utama dalam memastikan penyediaan dan distribusi air bersih yang memadai untuk penduduk Kota Surabaya. Sebagai salah satu perusahaan air minum publik yang terkemuka, PDAM menawarkan berbagai layanan berlangganan air kepada ribuan pelanggan (yang selanjutnya disebut konsumen) yang tersebar di seluruh wilayah yang dapat dijangkau oleh perusahaan ini di Kota Surabaya. Layanan berlangganan ini memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan pasokan air bersih setiap hari melalui jaringan pipa utama yang kemudian mengalir menuju pipa rumah konsumen.¹ Penggunaan air ini diukur dan dicatat melalui meter air yang disediakan oleh perusahaan, dan konsumen bertanggung jawab untuk menjaga serta merawatnya sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam kontrak berlangganan PDAM.

Dalam memenuhi kehidupan sehari-hari air begitu penting, PDAM hadir sebagai penyedia utama pasokan air bersih di Kota Surabaya. Dalam rangka memastikan penyediaan air bersih yang andal, konsumen yang berlangganan harus melakukan perjanjian kontrak awal dengan PDAM. Dalam perjanjian ini, mereka juga memiliki kewajiban untuk melakukan pembayaran biaya air bersih setiap bulan. Di sisi lain, PDAM berkomitmen untuk memberikan pasokan air bersih yang stabil kepada konsumen yang telah menandatangani kontrak

¹ Dwi Wibisono. 2016. *Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum. Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Pemerintah No .14 tahun 1987 tentang bagi mahluk Daerah yaitu Perusahaan Daerah Air Minum.* h. 9.

berlangganan air bersih.² Hak dan kewajiban kedua belah pihak diatur secara timbal balik, dan jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya, hal ini dapat menyebabkan wanprestasi.³

Hubungan hukum antara PDAM dan konsumen dalam konteks berlangganan air adalah bentuk hubungan hukum yang lahir dari suatu kontrak. Jenis kontrak ini disebut sebagai kontrak baku, karena isi kontrak sudah ditentukan dan dibakukan sebelumnya dalam suatu formulir atau dokumen.⁴ Kontrak antara konsumen dan PDAM merupakan kontrak kelompok, di mana syaratnya seragam untuk semua konsumen tanpa perbedaan signifikan di antara mereka.

Pengertian perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen) yang berbunyi: "segala upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen".⁵ Perlindungan konsumen mengatur tentang hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban pelaku usaha serta tata cara pemeliharaan hak dan cara pelaksanaan kewajiban tersebut, adapun lima asas yang terkandung dalam perlindungan konsumen tertuang dalam Pasal 2 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen, yaitu kemanfaatan, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

² Setiawan, R. R. B. Firdiansyah, M. R. D. & Hidayatullah, M. S. 2022. *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pdam Surya Sembada Kota Surabaya Atas Penetapan Tarif Dalam Kontrak Baku. Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*. 2(1). h. 688.

³ Handriani, A., & Mulyanto, E. 2021. *Kepastian Hukum Terkait Pentingnya Melakukan Perjanjian Tertulis Dalam Bertransaksi*. *Pamulang Law Review*, 4(1), h. 8.

⁴ Salim HS. 2006. *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUH Perdata*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. h.147.

⁵ Danty Listiawati. 2015. *Klausula Eksonerasi dalam Perjanjian Standar dan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen*. *Jurnal Privat Law*. (7). h. 127.

Menurut Satjipto Rahardjo (2006), perlindungan konsumen berkaitan dengan perlindungan hukum yang tidak hanya bersifat fisik tetapi mendapat hak abstrak. dengan kata lain perlindungan konsumen juga ikut serta dalam memainkan peran penting dalam menjaga hak-hak abstrak konsumen.⁶

Kontrak baku adalah jenis kontrak tertulis di mana satu pihak menentukan syarat-syaratnya tanpa memberikan banyak kesempatan untuk bernegosiasi kepada pihak lain.⁷ Dalam hal ini, konsumen memiliki sedikit opsi selain menerima atau menolak perjanjian tersebut. Konsep ini menghasilkan ketidakseimbangan kekuatan dalam negosiasi terlihat bahwa pihak lawan, disini konsumen memiliki posisi yang sangat lemah karena konsumen hanya memiliki dua alternatif, yaitu setuju atau menolak perjanjian. Kondisi ini dapat menciptakan kerentanan terhadap peningkatan harga atau ketentuan yang tidak menguntungkan bagi konsumen tanpa kemungkinan untuk bernegosiasi atau memengaruhi perubahan yang lebih baik.

Hal ini dikuatkan dari pandangan teori Mariam Darus, yakni "perjanjian baku adalah perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir" Dimana dalam perjanjian tersebut telah ditentukan oleh salah satu pihak, sedangkan pihak yang lain harus menyetujui perjanjian tersebut.⁸

Oleh karenanya istilah dari Perjanjian baku adalah sebuah perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir (Danty Listiawati 2015). Perjanjian yang mana isi dari perjanjian sudah ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha yang pada umumnya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi. Dalam hal ini pelaku usaha dalam mencantumkan aturan-aturan yang telah ditetapkan dan ditawarkan kepada konsumen dikenal dengan klausul baku. Dijelaskan dalam Pasal 1 angka 10 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen bahwa: "Klausul Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen".⁹

⁶ Satjipto Rahardjo. 2014. *Ilmu Hukum*. Cetakan Ke-8. Bandung: Citra Aditya Bhakti. h. 66.

⁷ Mariam Darus Badruzaman. 1981. Dkk. *"Perjanjian Baku (Standar). Perkembangannya di Indonesia*. Bandung: Alumni. h. 33.

⁸ *Ibid.*, h. 35.

⁹ *Ibid.*, h. 128.

Setiap hubungan hukum memiliki dua aspek utama, yaitu hak dan kewajiban. Hak dasar konsumen mencakup hak atas rasa aman, hak atas informasi, hak memilih, dan hak untuk didengar. Selain mengatur mengenai hak konsumen UU 8/1999 Tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur kewajiban konsumen dalam Pasal 5 salah satu kewajiban konsumen yaitu "membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan". Pengertian UU 8/1999 Tentang Perlindungan Konsumen menurut Pasal 1 Angka 2 yang berbunyi "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 Sedangkan pelaku usaha pada umumnya sering disebut sebagai produsen.

Dapat dikatakan perjanjian merupakan suatu persetujuan dengan mana satu orang atau lebih yang saling mengikatkan diri untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu untuk memberikan atau tidak memberikan sesuatu, serta menimbulkan hak dan/atau kewajiban bagi para pihak dalam perjanjian tersebut.¹⁰ Pada umumnya perjanjian tidak terikat pada suatu bentuk tertentu, melainkan dapat dibuat secara lisan atau tertulis. Suatu perjanjian dianggap sah apabila telah memenuhi keempat syarat sahnya sesuai dengan KUHPerdara yaitu pada Pasal 1320, terdapat empat syarat sahnya perjanjian yakni "Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal.

¹⁰ Subekti. 1987. *Hukum Perjanjian*. Cetakan Ke-4. Jakarta: Citra Aditya Bhakti. h. 6.

Mengingat dalam Pengelolaan air sebagai kebutuhan masyarakat ialah tanggung jawab negara, diwujudkan dalam pemberian wewenang kepada pemerintah daerah melalui badan usaha milik daerah (BUMD), PDAM melakukan pengelolaan air bersih di tingkat wilayah. Hal ini didasarkan pada prinsip otonomi daerah berdasarkan Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan Pemerintah kota dalam mengelola air dipertegas dalam Dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 29 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Dan Penyediaan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada.¹¹

Dalam konteks perjanjian berlangganan air bersih, baik PDAM maupun konsumen telah sepakat pada perjanjian yang dibuat berdasarkan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah dan perusahaan. kedua belah pihak antara PDAM dengan konsumen yang telah melakukan perjanjian tersebut seperti bagaimana prosedur pelaksanaan berlangganan, persyaratan mengenai berlangganan, maupun larangan beserta sanksi yang ada di dalamnya, sehingga pihak konsumen dapat memenuhi dan mentaati terkait adanya ketentuan yang telah diberikan oleh PDAM. Kontrak perjanjian tersebut sesuai dengan apa yang telah dikeluarkan oleh Peraturan Walikota Surabaya berdasarkan Pasal 11 Nomor 29 Tahun 2011 yang menyatakan hubungan hukum antara PDAM dan Konsumen berlangganan diatur dalam suatu perjanjian, maka kedua belah pihak telah sepakat dan setuju untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian sebagaimana diatur didalam pasal kontrak berlangganan PDAM.

¹¹ *Peraturan Walikota Surabaya Tentang Perusahaan Daerah Air Minum*, tersedia melalui <https://jdih.surabaya.go.id/peraturan/2343>, Diakses pada 9 Oktober 2023.

Dalam praktiknya, PDAM sering menghadapi masalah terkait pelanggaran oleh konsumen, terutama penggunaan meter air. Hal ini meliputi kebocoran pipa air bersih yang dapat mengganggu pengukuran yang akurat pada meter air konsumen. Para konsumen berhak mendapatkan pelayanan dan perbaikan pipa bocor. Namun, masalah sering muncul ketika konsumen mencoba mencuri air secara sengaja tanpa melalui meter air, atau ketika mereka terlambat atau bahkan menunggak pembayaran lebih dari 3 bulan. Dalam kasus-kasus seperti ini, konsumen harus mengikuti ketentuan yang telah disepakati dalam kontrak berlangganan air bersih, yang juga mencakup sanksi yang berlaku. Karena hal tersebut, maka PDAM memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat ternyata dilapangan banyak ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh para konsumen terkait adanya pencurian air lalu adanya sambungan langsung tanpa melalui meter air yang diberikan PDAM serta adanya jual-beli meter air tanpa sepengetahuan PDAM, dengan poin berikut sesuai dengan pasal kontrak berlangganan air yakni Pasal 5 Ayat 2 Huruf F yakni konsumen turut menjaga dan memelihara jaringan air dan meter air.¹²

Mengacu pada latar belakang di atas, penulis melakukan penelitian di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya, dikarenakan masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh konsumen terkait kontrak berlangganan air bersih seperti adanya pencurian air tanpa melalui meter air, melakukan tunggakan pembayaran dan menghilangkan meter air dengan sengaja. Oleh karena itu, penulis menyusun penulisan skripsi yakni dengan judul: **“UPAYA HUKUM PDAM SURYA SEMBADA TERHADAP PELANGGARAN KONTRAK**

¹² *Kontrak Berlangganan Air – PDAM Surya Sembada Kota Surabaya*, tersedia melalui <https://www.pdam-sby.go.id/kontrakberlangganan.pdf>, Diakses pada 9 Oktober 2023.

BERLANGGANAN AIR OLEH KONSUMEN” (Studi Kasus di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya)”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pelanggaran kontrak berlangganan air bersih yang sering terjadi antara konsumen dengan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya?
2. Apa upaya yang dapat dilakukan PDAM Surya Sembada terhadap konsumen yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan Undang-Undang perlindungan konsumen?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui perlindungan bentuk pelanggaran konsumen yang sering terjadi terhadap kontrak berlangganan air bersih dengan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.
2. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya terkait pelanggaran berdasarkan Undang-Undang perlindungan konsumen.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini harapannya dapat memberi kontribusi untuk perkembangan sekaligus pengkajian ilmu hukum utamanya dalam lingkup hukum perdata mengenai kontrak berlangganan air bersih oleh PDAM yang diteliti berada di wilayah Kota Surabaya. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan wawasan baru beserta dapat menjadi salah satu acuan

dalam penelitian sejenis ini di masa mendatang terkait kontrak berlangganan air bersih untuk PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

2. Aspek Praktis

- a. Sisi pemerintah, penelitian diharap dapat memberi manfaat secara konseptual berkaitan dengan upaya hukum PDAM Surya Sembada terhadap pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen.
- b. Bagi akademisi, penelitian diharapkan mampu menjadi bahan penelitian bagi para akademisi maupun profesi hukum lainnya dalam melakukan penelitian serupa.
- c. Sisi praktisi, penelitian juga harapannya dapat memberi sumbangsih pikiran terkait keilmuan hukum dalam rangka pembangunan dari bidang Hukum Perdata
- d. Bagi masyarakat, penelitian diharap dapat memberi informasi kepada masyarakat terkait upaya hukum PDAM Surya Sembada terhadap pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian ini sebelumnya tidak pernah dilakukan, namun ditemui beberapa penelitian terkait pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen, akan dijelaskan pada Tabel 1:

Persamaan sekaligus perbedaan penelitian terdahulu

No.	Identitas	Persamaan	Perbedaan
1.	Ayu Futriani Jannah, 2022 “ <i>Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian Antara</i> ”	Adanya Perjanjian kontrak baku antara Perusahaan Daerah	Materi Muatan UU 8/1999 (tentang perlindungan

	<i>Perusahaan Daerah Air Minum Dengan Pelanggan Air Minum (Studi Kota Mataram)”. (Jurnal)¹³</i>	Air Minum dengan konsumen.	konsumen) mengacu kontrak berlangganan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dengan menggunakan metode kualitatif, serta adanya penambahan mengenai penjelasan kewajiban konsumen secara spesifik
2.	<i>Hafizh Noval, dkk, 2023 “Penyelesaian Sengketa Konsumen Dengan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bekasi Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen”. (Jurnal)¹⁴</i>	Penegakan Hukum bagi pelanggar kontrak berlangganan sesuai dengan UU 8/1999.	Materi Muatan UU UU 8/1999 mengacu kepada proses sengketa konsumen antara hotman sitorang sebagai (konsumen) dengan PDAM Serta

¹³ Ayu Futriani, J. 2023. “Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian Antara Perusahaan Daerah Air Minum Dengan Pelanggan Air Minum” (Studi Kota Mataram). Jurnal Ilmiah. Universitas Mataram. Diakses pada 3 November 2023.

¹⁴ Triady. H. N & Setyowati, R. K. 2023. “Penyelesaian Sengketa Konsumen Dengan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bekasi Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen”. Krisna Law: Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana. h. 15. Diakses pada 3 November 2023.

			menggunakan metode penelitian yuridis normatif
3.	Clarisa Dwi Oktaviani, Dkk, 2023 “Implementasi Perwali Surabaya Nomor 29 Tahun 2011 Sebagai Upaya Penertiban Pelanggan Penyaluran Air di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya”. (Jurnal) ¹⁵	Adanya upaya Hukum bagi pelanggar kontrak berlangganan sesuai dengan UU 8/1999	Materi Muatan fokus implementasi perwali Surabaya Nomor 29 tahun 2011 tentang pengelolaan dan penyediaan air minum PDAM untuk membantu Perusahaan dalam menertibkan konsumen.

Tabel 1. Perbedaan Penelitian Terdahulu

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini ialah menggunakan jenis metode yuridis empiris dengan menggunakan prosedur penelitian lapangan dengan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dan apa yang telah terjadi kenyataannya dalam

¹⁵ Oktaviani, C. D. Rochim A. I. & Rahmadanik D. 2023. “Implementasi Perwali Surabaya Nomor 29 Tahun 2011 Sebagai Upaya Penertiban Pelanggan Penyaluran Air Di Pdam Surya Sembada Kota Surabaya”. PRAJA observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik. h. 148. Diakses pada 3 November 2023.

masyarakat. Penggunaan metode empiris pada penelitian Penulis ialah fungsinya guna dapat memberi pengamatan analisis lapangan yang menitikfokuskan pada suatu masalah untuk dapat mengumpulkan dan menghasilkan data deskriptif secara tertulis maupun lisan. Pendekatan digunakan oleh penulis pada penelitian ini yaitu konseptual (*conceptual approach*) peraturan perundang-undangan (*statute approach*) sekaligus pendekatan kasus (*case approach*) dapat membantu memahami aspek hukum yang ada melalui literatur dan peraturan yang berlaku, serta pendekatan studi kasus (*case study*) diharapkan dapat memberikan pendalaman suatu permasalahan kasus yang telah terjadi mengenai upaya hukum pdam surya sembeda terhadap pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen.

1.6.2 Pendekatan

Pendekatan yang digunakan oleh penulis pada penelitian skripsi adalah yuridis empiris, penulis menggunakan metode tiga pendekatan dengan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan dalam perundang-undangan (*statute approach*) dapat dikatakan sebagai penelitian menelaah terkait peraturan, perundang-undangan dan sebuah kebijakan terkait isu hukum sedang ditangani serta diteliti oleh penulis. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan terkait pandangan dan perspektif analitis guna memecahkan sebuah masalah mengenai penelitian hukum dari pandangan konsep hukum yang didasari.¹⁶

¹⁶ Marzuki, M, P. 2017. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. h. 38.

Dan pendekatan studi kasus (*case study*) dapat diartikan pendekatan dilakukan mengenai pendalaman suatu permasalahan kasus yang telah terjadi didalam masyarakat.¹⁷ Seperti mengenai upaya yang dapat dilakukan oleh Pdam Surya Sembada terhadap pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen.

1.6.3 Bahan Hukum

Sumber dalam penelitian ini terdiri dari:

A. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan-bahan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Bahan Hukum Primer meliputi:

- a. UUD NRI Tahun 1945;
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c. Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 (UU 8/1999);
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU 30/1999);
- e. Peraturan Walikota Surabaya berdasarkan pasal 11 nomor 29 Tahun 2011 yang menyatakan hubungan hukum antara PDAM dan Konsumen berlangganan diatur dalam suatu perjanjian
- f. kontrak berlangganan air perusahaan daerah air minum surya sembada kota surabaya.

¹⁷ *Ibid.*, h. 39.

B. Sumber Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang tidak mengikat yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pihak bersangkutan mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk arah kepada penulis meliputi:

- a. Buku dengan topik Perjanjian, Hukum Perlindungan Konsumen, dan Pokok-Pokok Hukum Perikatan.
- b. Pendapat ahli hukum seperti istilah perjanjian, aspek pelaku usaha dan perlindungan konsumen.
- c. Catatan data kasus pelanggaran wanprestasi dan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh konsumen berlangganan air.
- d. Jurnal yang berisi tentang tinjauan yuridis terhadap perjanjian oleh ahli yang berkompeten dan hasil penelitian-penelitian lain mengenai kualitas pelayanan PDAM serta kepastian hukum perjanjian.

C. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum memiliki arti yakni, Bahan – bahan selain aspek hukum yang dapat mendukung penjelasan dan penyelesaian masalah dalam penelitian hukum.

Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa kelompok ketiga adalah bahan non-hukum ini dapat berupa semua literatur yang berasal dari literatur non-hukum sepanjang berkaitan atau mempunyai relevansi dengan topik penelitian.¹⁸

¹⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. h. 157.

Bahan non hukum yang digunakan dalam Penelitian ini yakni: Dokumen berkas Wanprestasi yang dilakukan konsumen berlangganan air dari divisi penertiban, dokumen berkas Perbuatan Melawan Hukum konsumen berlangganan air sumber divisi penertiban PDAM, Dokumen berita acara konsumen melakukan pelanggaran keterlambatan pembayaran, pemakaian air tanpa meter air dan hasil wawancara bersama dengan Manajer Divisi Penertiban PDAM yakni Bapak Bagyo Gunawan, A.Md. Di Kantor Divisi Penertiban PDAM.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Metode mengumpulkan dan melakukan pengolahan data secara langsung dari pihak-pihak terkait agar memperoleh dan menghimpun data primer atau data yang relevan dengan objek yang akan diteliti. Cara memperoleh dan menghimpun data primer atau data yang relevan dengan objek yang diteliti, maka dilakukan sebagai berikut:

1. Pengumpulan data secara langsung dari pihak-pihak terkait dengan Judul Skripsi Penulis agar memperoleh dan menghimpun data primer atau data yang relevan dengan objek yang akan diteliti. Cara memperoleh dan menghimpun data primer atau data yang relevan dengan objek yang diteliti, maka dilakukan wawancara dengan mengajukan pertanyaan kepada responden secara lisan. dan terseruktur dengan menggunakan alat pedoman wawancara Hal ini ditujukan untuk memperoleh data primer yang berkaitan dengan Upaya PDAM Surya Sembada terhadap pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen.

2. Pengumpulan data sekunder baik berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dokumen yang berkaitan dengan objek yang diteliti serta teori-teori dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan materi penelitian. Penelitian kepustakaan ini dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan keterkaitan dengan kontrak berlangganan air.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Merujuk pada penelitian Lapangan ataupun Penelitian Kepustakaan akan dianalisis menggunakan metode kuantitatif, yaitu upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, dan memilah-milahnya menjadi satuan untuk dapat dikelola, mensistensikannya, mencari dan menemukan pola, kemudian disusun secara sistematis guna menarik kesimpulan dan menjawab permasalahan rumusan masalah satu dan rumusan masalah dua kemudian jawaban tersebut penulis olah menggunakan metode kuantitatif yang menggambarkan dan menginterpretasikan data-data yang telah terkumpul, sehingga diperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang Keadaan sebenarnya yang ada didalam pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Guna mempermudah dalam pemahaman penjelasan dalam Skripsi ini, kerangka penulisan secara garis besar oleh penulis dibagi menjadi beberapa bab.

Bab pertama, ialah pendahuluan yang mencakup gambaran secara umum terkait upaya hukum yang dilakukan pdam terhadap pelanggaran kontrak berlangganan air oleh konsumen dan juga terdapat gambaran umum tentang pokok permasalahan, disini juga terdapat pembahasan sebagai pengantar untuk masuk ke pokok penelitian yang akan dibahas berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kajian Pustaka, Metode Penelitian dengan menggunakan Metode Yuridis Empiris.

Bab kedua, merupakan pembahasan yang merupakan jawaban dari rumusan permasalahan yang pertama, terkait bagaimana bentuk pelanggaran kontrak berlangganan air bersih yang sering terjadi antara konsumen dengan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya. Dengan demikian terdiri dari tiga sub bab. Pertama yakni bentuk-bentuk pelanggaran kontrak berlangganan air, untuk yang kedua bentuk wanprestasi kontrak berlangganan air dan yang terakhir bentuk perbuatan melawan hukum kontrak berlangganan air.

Bab Ketiga adalah berupa isi pembahasan atas jawaban rumusan masalah dua, yakni Apa upaya yang dilakukan PDAM Surya Sembada terhadap konsumen yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan Undang-undang perlindungan konsumen. Terdapat tiga sub bab. Pertama yakni upaya penyelesaian sengketa berdasarkan Undang-undang perlindungan konsumen, kedua upaya penyelesaian wanprestasi yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dan terakhir yakni upaya penyelesaian perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

menyatakan bahwa "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih." Perumusan tersebut menuai berbagai kritik dari kalangan akademisi. Secara umum, para akademisi cenderung melihat perumusan tersebut memiliki kelemahan, baik karena kurangnya kelengkapan dalam pemahaman maupun ketidakjelasan dalam menjelaskan perjanjian.

Menurut J. Satrio, perumusannya tidak lengkap karena pengertian tersebut seolah-olah menimbulkan kesan adanya perjanjian sepihak, jadi hanya salah satu pihak saja yang mengikatkan diri kepada pihak lain. Sedangkan dikatakan tidak memberikan gambaran yang jelas tentang perjanjian dikarenakan dalam perumusannya hanya ditegaskan bahwa perjanjian adalah "suatu perbuatan" (*handeling*), bukan perbuatan hukum (*rechthandeling*). Dengan demikian mengandung konsekuensi bahwa setiap perbuatan apapun, baik perbuatan menurut hukum (*rechtmatigedaad*) maupun perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*), bahkan perbuatan biasa yang tidak ada kaitannya dengan hukum, dapat dikatakan sebagai perjanjian.¹⁹

Selain itu, perumusan tersebut juga dianggap belum lengkap, karena tidak mengindikasikan tujuan diadakannya perjanjian, terkait konsekuensi hukum. Mengingat bahwa perjanjian yang tidak mengakibatkan konsekuensi hukum tidak dapat memberikan perlindungan hukum kepada para pihak untuk menjaga kepentingan mereka terhadap pihak lain.

Abdulkadir Muhammad berpendapat bahwa ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata tersebut sebenarnya kurang memberikan jawaban yang memuaskan atas apa yang dimaksud dengan perjanjian itu sendiri.²⁰ Hal ini disebabkan karena:

- a) perumusan Pasal tersebut hanya menyangkut sepihak saja;
- b) kata "perbuatan" mencakup juga tanpa konsesus;
- c) pengertian perjanjian terlalu luas; dan
- d) tanpa menyebut tujuan.

¹⁹ J. Satrio. 1995. *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian Buku I*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. h. 24.

²⁰ Abdulkadir Muhammad. 1990. *Hukum Perikatan*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. h.78.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, rumusan definisi perjanjian yang terdapat didalam ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata tersebut tidak lengkap dan terlalu luas. Dinyatakan tidak lengkap karena yang dirumuskan itu hanya menyangkut jenis perjanjian sepihak saja. Sedangkan dinyatakan terlalu luas karena didalamnya dapat juga mencakup hal-hal janji kawin, yaitu perbuatan di dalam lapangan hukum keluarga (*familierecht*) yang dapat pula menimbulkan perjanjian. Padahal perikatan yang lahir dari jenis perjanjian (janji kawin) semacam ini bertolak dari perikatan sebagaimana yang lahir dari perjanjian yang diatur dalam buku III KUH Perdata, karena perikatan disini dapat dinilai secara ekonomis atau materiil, sedangkan janji kawin tidak dapat terukur secara ekonomis.²¹

Guna mengatasi ketidaksempurnaan yang ada dalam ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata, banyak ahli hukum kemudian melakukan perbaikan dengan merumuskan definisi yang jelas mengenai perjanjian.

J. Satrio menyatakan bahwa kata "perbuatan" di dalam ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata lebih tepat apabila diganti dengan kata "perbuatan hukum" atau "tindakan hukum", karena dengan menggunakan istilah "tindakan hukum" disamping menunjukkan akibat hukum yang dikehendaki di dalamnya juga tersimpul adanya unsur "sepakat", yang merupakan ciri dari perjanjian. Dengan demikian, maka tidaklah mungkin di dalamnya terdapat perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) dan pengurusan kepentingan orang lain (*zaakwarneming*).Selanjutnya beliau menambahkan bahwa, kata "dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih", yang mana hanya cocok untuk perjanjian sepihak perlu ditambahkan kata-kata "atau dimana kedua belah pihak saling mengikatkan diri", untuk menunjukkan bahwa perjanjian itu meliputi pula perjanjian timbal-balik.¹⁰ Berdasarkan alasan yang dikemukakan tersebut, kemudian J. Satrio memberikan perumusan bahwa : "perjanjian adalah suatu tindakan atau perbuatan hukum dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih lainnya, atau dimana kedua belah pihak saling mengikatkan diri".²²

Abdulkadir Muhammad juga berpendapat bahwa yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan harta kekayaan.²³ Berdasarkan beberapa pandangan tersebut, pada umumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat persyaratan minimal dua pihak yang saling membangun hubungan hukum melalui perjanjian, yang akan menghasilkan hak dan/atau kewajiban bagi setiap pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut.

²¹ Mariam Darus Badruzaman.2005. *Aneka Hukum Bisnis*. Alumni. Bandung. h. 15.

²² *Ibid.*, h. 27.

²³ Abdulkadir Muhammad., *op.cit.*, h.78.

1.7.2 Unsur-unsur Perjanjian

Dilihat dari struktur perjanjian, maka Asser membedakan bagian-bagian perjanjian, yaitu bagian inti (*wezenlijk oordeel*) dan bagian yang bukan inti (*non wezenlijk oordeel*). Bagian inti disebutkan *essensialia*, sedangkan bagian non inti dibedakan atas *naturalia dan accidentalia*.²⁴ Dari makna kontrak yang berkembang di Indonesia dan Belanda dapat ditarik simpulan bahwa ada beberapa unsure yang terdapat dalam kontrak, yaitu:²⁵

- a. Ada para pihak;
 - b. Ada kesepakatan yang membentuk kontrak;
 - c. Kesepakatan itu ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum; dan
- Ada objek tertentu.

Menurut Rahmat Setiawan Dalam suatu perjanjian terdapat unsur-unsur pokok yang dapat dibedakan sebagai berikut:²⁶

- a. Unsur *essensialia*
Unsur *essensialia* adalah unsur yang selalu harus ada didalam suatu perjanjian. Hal ini merupakan suatu unsur mutlak, dimana tanpa adanya unsur tersebut maka tidak mungkin ada perjanjian. Misalnya, dalam perjanjian jual-beli maka harga dan barang yang disepakati oleh para pihak harus ada.
- b. Unsur *Naturalia*
Unsur *naturalia* adalah unsur dalam perjanjian yang oleh undang-undang sudah diatur, namun oleh para pihak dapat disingkirkan atau diganti. Misalnya, kewajiban penjual untuk menanggung biaya penyerahan (ketentuan Pasal 1476 KUH Perdata) dan untuk menjamin atau *vrijwaren* (Pasal 1491 KUH Perdata) dapat disimpangi atas dasar kesepakatan para pihak.
- c. Unsur *accidentalialia*
Yang dimaksud dengan unsur *accidentalialia* adalah unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak, undang-undang sendiri tidak mengatur hal itu misalnya, dalam perjanjian jual-beli, benda-benda pelengkap tertentu bisa dikecualikan.

²⁴ *Ibid.*, h. 107.

²⁵ Ridwan khairandy. *Hukum Kontrak Indonesia Dalam prespektif perbandingan (bagian pertama)*. FH UII Press. h. 66.

²⁶ Rahmat Setiawan. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bumi Cipta. Bandung. h. 49.

1.7.3 Asas-asas Perjanjian

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menentukan secara jelas mengenai beberapa asas dalam perjanjian, akan tetapi dalam literatur Belanda sebagaimana dikemukakan oleh Rutten hanya ada tiga asas pokok dalam perjanjian yaitu asas konsensualisme, asas kekuatan mengikatnya perjanjian, dan asas kebebasan berkontrak.²⁷

Asas-asas dalam mendukung perjanjian sebagaimana termuat dalam KUH Perdata, sebagai berikut:

1. Asas konsensualisme, artinya ialah perjanjian telah terjadi saat tercapainya kesepakatan para pihak. Bahwasanya untuk lahirnya perjanjian maka cukup tercapainya kesepakatan para pihak saja mengenai hal-hal pokok yang diperjanjian tanpa diperlukan suatu formalitas tertentu, kecuali memang untuk jenis perjanjian formil.²⁸ Asas konsensualisme ini dapat disimpulkan dari Pasal 1320 KUH Perdata yang menetapkan kesepakatan para pihak sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian. Secara lebih luas, istilah "sepakat" dapat dipahami sebagai suatu pernyataan kehendak dari satu pihak yang diakseptasi oleh pihak lain dalam suatu perjanjian. Dalam hal menyatakan kehendak ataupun mengakseptasi pernyataan kehendak, maka para pihak harus dalam kondisi yang bebas, yaitu bebas dari adanya unsur paksaan (*dwang*), penipuan (*bedrog*) dan kelalaian (*dwaling*) kekhilafan/ kesesatan.
2. Asas kebebasan berkontrak, artinya setiap orang bebas mengadakan suatu perjanjian apa saja isinya, jenis maupun macamnya, baik perjanjian itu sudah diatur dalam undang-undang maupun belum diatur. Hal ini sesuai dengan sistem Buku III KUHPerdata yang bersifat "terbuka", dan dapat kita lihat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan bahwa : "Tiap-Tiap perjanjian yang dibuat secara sah, akan berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya".²⁹
3. Asas mengikatnya perjanjian, artinya ialah kewajiban pelaksanaan perjanjian dikenal sebagai *Pacta Sunt Servanda*, bahwa kata sepakat tidak harus dinyatakan dalam bentuk sumpah, tindakan, atau formalitas tertentu agar perjanjian tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Prinsip mengikatnya perjanjian ini mengacu

²⁷ Purwakhid Patrik. 2015. *Asas Iktikad Baik dan Kepatutan Dalam Perjanjian*. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang. h. 3.

²⁸ Subekti. 1996. *Hukum Perjanjian*. PT. Intermasa. Jakarta. h. 15.

²⁹ Sinaga, N. A. 2018. *Implementasi Asas Kebebasan Berkontrak Pada Perjanjian Baku Dalam Mewujudkan Keadilan Para Pihak*. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, (1). h. 21.

pada kenyataan bahwa setiap perjanjian yang telah sah dibuat oleh pihak-pihak yang terlibat akan mengikat mereka sebagaimana diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, para pihak terikat dengan isi perjanjian dan harus melaksanakannya, seperti halnya keharusan yang ditetapkan oleh undang-undang.³⁰ Sebagai akibat dari prinsip *pacta sunt servanda* ini, berlaku larangan bagi hakim maupun pihak ketiga untuk campur tangan atau melakukan intervensi terhadap isi dari perjanjian yang telah disepakati oleh para pihak, bertujuan untuk memastikan terciptanya kepastian hukum.

4. Asas iktikad baik, artinya sesuai dengan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara, bahwa suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan iktikad baik. Dengan demikian yang dimaksud dengan asas iktikad baik dalam perjanjian adalah setiap orang yang demikian, siapa yang telah memperjanjikan sesuatu seperti itu tidak boleh menariknya kembali, jika pihak ketiga tersebut telah menyatakan hendak mempergunakannya.³¹

1.7.4 Syarat Sahnya Perjanjian

Pasal 1320 KUH Perdata menentukan bahwa untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
- c. Suatu hal tertentu; dan
- d. Suatu sebab yang halal.

Kedua syarat pertama disebut dengan syarat subyektif karena menyangkut masalah subyek dalam perjanjian, sedangkan kedua syarat berikutnya disebut dengan syarat obyektif karena menyangkut masalah objek dari perjanjian.

Tidak dipenuhinya salah satu dari ke-empat syarat tersebut, maka dapat menimbulkan akibat hukum yang berbeda. Apabila salah satu syarat subyektif tidak terpenuhi, maka akibat hukum yang timbul adalah perjanjian menjadi tidak sah, dalam arti perjanjiannya dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

³⁰ Subekti., *Op.cit.*, h. 135.

³¹ Subekti., *Op.cit.*, h. 142.

Bahwa terkait dengan perjanjian yang telah disepakati oleh pihak-pihak, memungkinkan untuk tetap memiliki keberlakuan dan mengikat mereka (meskipun perjanjiannya tidak sah), asalkan tidak ada permintaan pembatalan terhadap perjanjian yang sedang berlangsung oleh pihak yang tidak berdaya hukum. Sementara itu, jika syarat obyektif tidak terpenuhi, konsekuensi hukumnya adalah perjanjian tersebut menjadi tidak sah, dengan artian dibatalkan demi hukum (*nietig*), sehingga perjanjian pada awalnya dianggap tidak pernah terjadi dan oleh karena itu tidak mengikat pihak-pihak terlibat, tanpa perlu tindakan hukum apa pun.

1.7.5 Tinjauan Umum Tentang Konsumen

1.7.5.1 Pengertian Konsumen

Sebagai istilah yang umumnya digunakan dalam konteks percakapan sehari-hari, merupakan sebuah istilah yang perlu untuk diberikan batasan melalui pengertian agar dapat mempermudah pembahasan mengenai tentang perlindungan konsumen. Rumusan dalam pengertian perlindungan konsumen berbunyi "perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen".³²

Berikut ini adalah pandangan dari berbagai ahli dan menurut Undang-Undang Republik Indonesia terkait dengan definisi konsumen:

- a. Menurut Nurhayati Abbas
Konsumen meliputi "korban produk cacat" yang bukan hanya meliputi pembeli, tetapi juga korban yang bukan pembeli

³² Ahmadi miru & Sutarman Yodo. 2015. *Hukum Perlindungan Konsumen.Cet.9. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.* h.1.

tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai memperoleh perlindungan yang sama dengan pemakai.³³

- b. Menurut Az. Nasution
Konsumen adalah “setiap orang yang mendapatkan barang dan jasa digunakan untuk tujuan tertentu”.³⁴
- c. Menurut Anderson dan Krump
Konsumen adalah “pemakai terakhir dari benda atau jasa yang diserahkan kepada mereka oleh Perusahaan”.³⁵
- d. Menurut Pasal 1 Angka 2 UU 8/1999
lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka 2 yang didalamnya ada pengertian dari konsumen yakni “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”. Menurut Ahmad Miru “Pengertian konsumen dalam UUPK ini lebih luas daripada pengertian konsumen pada kedua Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang telah disebutkan sebelumnya, karena dalam UUPK juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain. Hal ini berarti bahwa UUPK dapat memberikan perlindungan kepada konsumen yang bukan manusia (hewan, maupun tumbuh-tumbuhan)”.³⁶

1.7.5.2 Ciri-ciri Konsumen

Terdapat dua persepsi terkait ciri-ciri dari konsumen yang akan mendapatkan perlindungan. Menurut Hans W. Micklitz, seorang ahli hukum konsumen dari Jerman yakni:³⁷

- a. Konsumen yang terinformasi (*well-informed*).

Ciri-ciri konsumen yang telah terinformasi dapat diklasifikasikan yakni:

1. Memiliki tingkat pendidikan tertentu;
2. Mempunyai sumber daya ekonomi yang cukup;
3. Dapat berperan dalam ekonomi pasar;
4. Mampu berkomunikasi dengan memiliki tiga potensi, konsumen jenis ini mampu bertanggung jawab dan relatif tidak memerlukan perlindungan.

³³ Nurhayati Abbas.1996. *Hukum Perlindungan konsumen dan beberapa aspeknya*. Ujung Pandang. *Elips Project*. h. 13.

³⁴ Celina Tri Siwi Kristiyanti. 2011. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika. h. 25.

³⁵ Zulham, S. H. 2017. *Hukum perlindungan konsumen*. Jakarta: Prenada Media. h. 16.

³⁶ *Ibid.*, h. 35.

³⁷ *Ibid.*, h. 30.

b. Konsumen yang tidak terinformasi

Ciri-ciri konsumen yang tidak mendapatkan terinformasi dapat diklasifikasikan yakni:

1. Kurangnya dalam sektor pendidikan;
2. Termasuk kategori kelas menengah ke bawah;
3. Tidak lancar dalam hal berkomunikasi.

Konsumen jenis ini perlu dilindungi, dan khususnya menjadi tanggung jawab negara untuk memberikan perlindungan.

1.7.5.3 Hak Dan Kewajiban Konsumen

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekadar fisik, melainkan terlebih-lebih hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen.³⁸

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen yaitu:

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
Dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengonsumsi suatu produk.³⁹
2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
Dimaksudkan dalam tidak memadai informasi yang disampaikan kepada konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang

³⁸ *Ibid.*, h. 31.

³⁹ *Ibid.*, h. 41.

dinginkan/sesuai kebutuhan serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.⁴⁰

3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
Dapat dikatakan yakni untuk memberikan kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai dengan hak kebutuhannya, tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak untuk memilih ini konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak terhadap suatu produk, demikian pula keputusan untuk memilih baik kualitas maupun kualitas jenis produk yang dipilihnya. Hak memilih yang dimiliki oleh konsumen ini hanya ada jika ada alternatif pilihan dari jenis produk tertentu, karena jika suatu produk dikuasai secara monopoli oleh suatu produsen atau dengan kata lain tidak ada pilihan lain (baik barang maupun jasa), maka dengan sendirinya hak untuk memilih ini tidak akan berfungsi.⁴¹
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).
Dimaksudkan agar konsumen tidak dirugikan, atau hak untuk menghindarkan diri dari kerugian. Hak ini dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang produk tersebut kurang memadai, ataukah berupa pengaduan atas adanya kerugian yang telah dialami akibat penggunaan suatu produk, atau yang berupa pertanyaan/pendapat tentang suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini dapat disampaikan baik secara perorangan maupun secara kolektif, baik yang disampaikan secara langsung maupun diwakili oleh suatu lembaga tertentu misalnya Yayasan Lembaga konsumen Indonesia (YLKI).⁴²

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam perkembangannya organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam The International Organization of Consumer Union (*IOCU*) menambahkan lagi beberapa hak seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti kerugian, dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Langkah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen harus diawali

⁴⁰ *Ibid.*, h. 42.

⁴¹ *Ibid.*, h. 43.

⁴² *Ibid.*, h. 44.

dengan upaya untuk memahami hak-hak pokok konsumen, yang dapat dijadikan sebagai landasan perjuangan untuk mewujudkan hak-hak tersebut.⁴³

Hak konsumen yang sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen yakni:⁴⁴

1. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi 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 dan 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 dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan 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.

Selain memiliki hak-hak dalam Pasal 4, konsumen juga memiliki kewajiban sesuai Pasal 5 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen. Kewajiban dan hak merupakan antinomi dalam hukum, sehingga kewajiban Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen yang disebutkan diatas harus dipenuhi, baik oleh pemerintah maupun oleh produsen. Berikut adalah kewajiban konsumen menurut pasal 5 UU 8/1999:⁴⁵

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;

⁴³ Celina Tri Siwi Kristiyanti., *Op.Cit.*, h. 31.

⁴⁴ *Ibid.*, h. 335

⁴⁵ Ahmadi miru & Sutarman Yodo., *Op.Cit.*, h. 47.

2. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

1.7.6 Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha

1.7.6.1 Pengertian Pelaku Usaha

Dalam Pasal 3 *Directive* sebagai pedoman Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) dalam *Product Liability Directive* ditentukan bahwa produsen berarti pembuat produk akhir, produsen dari setiap bahan mentah, atau pembuat dari suatu suku cadang dan setiap orang yang memasang nama, merknya atau suatu tanda pembedaan yang lain pada produk, menjadikan dirinya sebagai produsen.⁴⁶

Pengertian yang luas juga terdapat dalam UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen, namun tidak digunakan istilah produsen sebagai lawan dari istilah konsumen, melainkan pelaku usaha. Pengertian pelaku usaha dalam UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen Pasal 1 angka 3, adalah sebagai berikut: “Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

⁴⁶ *Ibid.* h. 48.

Pengertian pelaku usaha di atas merupakan pengertian yang sangat luas karena meliputi segala bentuk usaha, sehingga akan memudahkan konsumen, dalam arti banyak pihak yang dapat digugat, namun akan lebih baik lagi seandainya UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen tersebut memberikan rincian sebagaimana dalam directive, sehingga konsumen dapat lebih mudah lagi untuk menentukan kepada siapa ia akan mengajukan tuntutan jika ia dirugikan akibat penggunaan produk.⁴⁷

1.7.6.2 Hak Dan Kewajiban Pelaku Usaha

Dalam kegiatan menjalankan usaha, undang-undang memberikan sejumlah hak dan membebaskan sejumlah kewajiban dan larangan kepada produsen. Pengaturan tentang hak, kewajiban, dan larangan itu dimaksudkan untuk menciptakan hubungan yang sehat antara produsen dan konsumennya, sekaligus menciptakan iklim berusaha yang kondusif bagi perkembangan usaha dan perekonomian pada umumnya.⁴⁸

Yang menjadi hak-hak dari produsen (pelaku usaha) itu menurut Pasal 6 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen adalah sebagai berikut:⁴⁹

1. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beriktikad tidak baik;

⁴⁷ Ahmadi miru & Sutarman Yodo., *Op.Cit.*, h. 22.

⁴⁸ Janus Sidabalok. 2010. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bhakti. h. 83.

⁴⁹ *Ibid.*, h. 84.

3. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
4. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
5. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Tampak bahwa pokok-pokok hak dari produsen/pelaku usaha adalah menerima pembayaran, mendapat perlindungan hukum, melakukan pembelaan diri, rehabilitasi nama baik dan hak-hak lainnya menurut Undang-undang. Selain itu, kewajiban produsen (pelaku usaha) menurut Pasal 7 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen yakni:⁵⁰ Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;

1. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
2. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
3. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
4. 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;
5. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
6. Memberikan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dengan demikian, pokok-pokok kewajiban produsen/pelaku usaha adalah beritikad baik dalam menjalankan usahanya, memberikan informasi, memperlakukan konsumen dengan cara

⁵⁰ *Ibid.*, h. 85.

yang sama, menjamin produk-produknya, memberi kesempatan bagi konsumen untuk menguji, dan memberi kompensasi.

Jika dibandingkan dengan hak dan kewajiban konsumen sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 dan Pasal 5 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen ini, tampak bahwa hak dan kewajiban produsen bertimbal balik dengan hak dan kewajiban konsumen. Artinya, apa yang menjadi hak dari konsumen merupakan kewajiban produsen untuk memenuhinya, dan sebaliknya apa yang menjadi hak produsen adalah kewajiban konsumen.⁵¹

1.7.7 Tinjauan Umum Tentang Asas-asas Dan Tujuan Perlindungan Konsumen

1.7.7.1 Asas-asas Dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Berkaitan dengan tujuan perlindungan konsumen, ada sejumlah asas yang terkandung di dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut Pasal 2 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen ini adalah:⁵²

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamankan “bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan”. Asas ini menghendaki bahwa “pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak diatas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masingmasing pihak,

⁵¹ *Ibid.*, h. 86.

⁵² Janus Sidabalok., *Op. Cit.*, h. 31.

produsen dan konsumen, apa yang menjadi haknya”. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

2. Asas keadilan yakni “agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil”. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang. Karena itu, undang-undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha (produsen).
3. Asas keseimbangan yaitu “dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual”. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha (produsen), dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, produsen, dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain sebagai komponen bangsa dan negara.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen yakni “untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan”. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, undang-undang ini membebaskan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.
5. Asas kepastian hukum artinya “baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum”. Artinya, undang-undang ini mengharapakan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, negara bertugas dan

menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai melalui UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 yakni:⁵³

1. Meningkatkan kesadaran, kemampun, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses 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.

Mengamati tujuan dan asas yang terkandung di dalam undang-undang ini, jelaslah bahwa undang-undang ini membawa misi yang besar dan mulia dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵⁴

1.7.7.2 Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Konsumen

Perlindungan konsumen tentu tidak cukup hanya mengandalkan ketentuan yang terdapat dalam UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen, dikarenakan pasal 64 UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen sendiri menentukan bahwa segala ketentuan peraturan

⁵³ *Ibid.*, h. 33.

⁵⁴ *Ibid.*, h. 34.

perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

Di samping itu, masih terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen, di mana UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakkan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Berdasarkan hal tersebut, maka akan dibahas lewat berbagai peraturan perundangan, terutama di luar UU 8/1999 tentang perlindungan konsumen, yang merupakan refleksi prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia. Pembahasan tersebut didasarkan pada masing-masing prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia yakni sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, yaitu:⁵⁵

1. Prinsip perlindungan kesehatan/harta konsumen;

Dimaksud adalah perlindungan terhadap manusia agar kesehatannya tidak menurun/hartanya tidak berkurang sebagai akibat penggunaan produk. Perlindungan ini sangat penting bagi konsumen, sehingga perlu bagi setiap konsumen. Begitu pentingnya hal ini maka dalam WTO dijadikan suatu bahasa

⁵⁵ *Ibid.*, h. 35.

tersendiri, yaitu persetujuan tentang pelaksanaan tindakan perlindungan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan (selanjutnya disebut perlindungan kesehatan manusia), yang mana salah satu ketentuan yang terkandung didalamnya adalah perlindungan kesehatan manusia yang didasarkan pada bukti ilmiah

2. Prinsip perlindungan atas barang dan harga;

Yakni terkait dengan perlindungan terhadap kesehatan/harta konsumen sebagaimana telah disebutkan. Perlindungan atas barang dan harga ini dimaksudkan sebagai perlindungan konsumen dari penggunaan barang dengan kualitas yang dibawah standar atau kualitas yang lebih rendah daripada nilai harga yang dibayar. Dengan perlindungan yang demikian, maka konsumen tidak akan diberikan barang dengan kualitas yang lebih rendah daripada harga yang dibayarnya.

3. Prinsip penyelesaian sengketa secara patut

Penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh pihak terkait yakni melakukan penyelesaian sengketa melalui pengadilan maupun di luar pengadilan, dalam penyelesaian wanprestasi konsumen yang dilakukan oleh pihak PDAM maka penyelesaian dilaksanakan di luar pengadilan yakni dengan melakukan negosiasi agar dapat menyelesaikan permasalahan dengan cepat dan PDAM juga dapat memberikan Solusi terbaik terkait permasalahan yang terjadi, Namun penyelesaian sengketa yang

dihadapi oleh para pihak kadang dirasa tidak patut, lebih-lebih jika para pihak yang menghadapi sengketa tersebut memiliki kedudukan yang tidak seimbang. Usaha untuk menyeimbangkan kedudukan antara pelaku usaha dengan konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dilakukan dengan menentukan hak dan kewajiban konsumen serta hak, kewajiban, dan tanggung jawab pelaku usaha.