

PRINSIP ASAS TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TERHADAP KONSUMEN TERKAIT PEMENUHAN KEBUTUHAN AIR BERSIH

Adinda Yustika Maulida¹ Suratman² Diyan Isnaeni³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono No. 193, Dinoyo, Kota Malang, 65144
Email: adindayustika4@gmail.com

ABSTRACT

Clean water is a necessary thing for life, so the government provides the Clean Water Company called PDAM. However, people as consumers are still complaining about the services of PDAM for fulfilling the clean water to people. Therefore, the problem that will be discussed is why should PDAM be responsible for the fulfillment of clean water for consumers? and How is the PDAM's principal liability for giving compensation in perspective of Consumer Protection Law? This research uses a juridical-normative method with conceptual and statutory approach. From that, we know that PDAM as business actor have responsibilities to do as regulated in Constitution Number 8 of 1999 about Consumer Protection. Furthermore, the principal liability of PDAM for giving compensation is using the presumption of liability principal which is the modification from liability based on fault principal.

Keywords: *Liability, Consumer Protection, Clean Water*

ABSTRAK

Air bersih merupakan kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, sehingga pemerintah memberikan pelayanan berupa Perusahaan air bersih (PAM/PDAM). Namun, masih banyak yang mengeluhkan pelayanan PDAM dalam hal pemenuhan air bersih. Oleh karena itu, permasalahan yang akan penulis bahas yaitu mengapa PDAM harus bertanggung jawab terkait pemenuhan air bersih bagi konsumen? dan bagaimana prinsip tanggung jawab PDAM mengenai ganti rugi dalam perspektif hukum perlindungan konsumen? Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis-normatif dengan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat diketahui bahwa PDAM sebagai pelaku usaha, maka harus bertanggungjawab dan melaksanakan kewajiban selaku pelaku usaha yang telah diatur dalam UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selanjutnya, prinsip tanggung jawab PDAM mengenai ganti rugi yakni menggunakan prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab yang merupakan modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik.

Kata Kunci: Tanggung Jawab, Perlindungan Konsumen, Air Bersih

PENDAHULUAN

Tidak dapat dipungkiri, bahwa air merupakan kebutuhan yang begitu vital bagi seluruh makhluk hidup sebagaimana cahaya dan udara. Tidak ada satu pun makhluk hidup yang tidak

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

² Dosen Pembimbing 1 Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

³ Dosen Pembimbing 2 Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

membutuhkannya, dengan begitu dapat dikatakan peran air ini setara dengan peran cahaya dan udara, yakni sebagai inti dari berlangsungnya kehidupan di bumi.

Banyak dari kita tidak menyadari bahwa sebenarnya sekitar tujuh puluh persen (70%) planet bumi yang kita tinggali terdiri atas air. Akan tetapi jika kita lihat lebih lanjut, hampir sembilan puluh tujuh persen (97%) air di bumi ini merupakan air laut yang tidak bisa dikonsumsi atau digunakan secara langsung, terlebih untuk kepentingan rumah tangga maupun pertanian. Bahkan untuk saat ini diperkirakan hanya sekitar 2.5% - 3% air tawar yang siap dikonsumsi.⁴

Indonesia sendiri merupakan negara dengan penduduk yang begitu padat dengan angka pertumbuhan tinggi disetiap tahunnya. Berdasarkan data kependudukan, kecepatan penambahan jumlah penduduk Indonesia adalah 2,3 % per tahun, artinya apabila percepatan pertumbuhan penduduk tersebut tidak dikurangi, dalam 30 tahun kedepan bisa dipastikan jumlah penduduk menjadi dua kali lipat.⁵ Sehingga perbandingan antara pertumbuhan penduduk setiap tahunnya yang semakin melonjak, dengan ketersediaan air yang terbatas berakibat pada penurunan kualitas dan kuantitas air atau lebih mudahnya kita sebut dengan kelangkaan air. Terlebih air juga merupakan media yang efektif dalam penularan penyakit infeksi diantaranya adalah penyakit kolera, *typhus*, disentri, dan penyakit-penyakit lainnya. Melihat fenomena-fenomena tersebut diatas, maka memang seharusnya diadakan pengelolaan yang baik di setiap daerah dalam pemenuhan air bersih sebagai upaya pencegahan atas potensi-potensi negatif yang akan terjadi.

Negara berkewajiban mengelola air yang merupakan kebutuhan masyarakat dengan sebaik-baiknya demi kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan air itu tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat secara langsung melainkan diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 18 A UUD 1945 yaitu otonomi daerah. Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu badan usaha yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki daerah. Bentuk BUMD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Usaha Milik Daerah yang salah satunya ialah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

⁴ Muhjidin Mawardi, (2014), *Air dan Masa Depan Kehidupan*. Jurnal Tajrih. Vol. 12, h. 135.

⁵ Marhaeni Ria Siombo, (2012), *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, h. 9.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan salah satu bentuk usaha milik daerah yang bergerak di bidang pengelolaan air dan juga pendistribusian air bagi masyarakat umum. PDAM sebagai perusahaan daerah ini bertanggung jawab dalam pengembangan dan pengelolaan sistem penyediaan air bersih serta melayani para konsumen dengan harga yang terjangkau⁶, serta untuk menjamin hak-hak rakyat atas terpenuhinya kebutuhan air bersih terutama air minum Hal ini sesuai dengan Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Mengingat cukup pentingnya tanggung jawab dari PDAM, maka ia harus bekerja secara profesional dan efisien dalam melaksanakan usahanya. Namun realitanya pada hari ini tidak demikian, sebagian besar perusahaan daerah khususnya dalam hal ini yakni PDAM kualitas kinerjanya masih rendah, bahkan hal itu terjadi di kota-kota besar. Seperti hal nya di Kota Malang, tentunya sudah dibentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Malang yang fungsinya menyediakan jasa layanan air bersih untuk warga Malang dan agar dapat mengatur pengelolaan air yang semakin hari semakin langka menjadi air bermutu serta memenuhi kaidah-kaidah kesehatan. Namun, pada kenyataannya kasus-kasus terkait air bersih di Kota Malang masih sering bermunculan. Baru-baru ini, terdengar ada kasus pencemaran air sehingga air tersebut berbau solar dan berdampak kepada seluruh pengguna jasa PDAM Kota Malang.⁷ Kasus ini hanyalah salah satu contoh dari sekian banyak kasus yang terjadi berkaitan dengan tanggung jawab PDAM, sehingga tentunya mengganggu kegiatan rumah tangga dan juga membahayakan kondisi kesehatan masyarakat.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dengan ini, dalam pelayanan jasa diperlukan suatu ukuran untuk mengetahui kualitas jasa dari pelayanan jasa tersebut. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan melampaui apa yang diharapkan pelanggan, maka kualitas jasa itu bisa dikatakan kualitasnya baik atau memuaskan. Sebaliknya, jika pelayanan jasa yang diterima atau dirasakan lebih rendah daripada yang diharapkan seperti halnya fenomena diatas, berarti

⁶ Andri Akbar W, *Gambaran umum PDAM di Indonesia*, www.andriakbar.blogspot.co.id, 2010, diakses pada tanggal 20 Desember 2020.

⁷ <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5253797/ribuan-pelanggan-keluhkan-air-pdam-kota-malang-berbau-solar>, diakses pada 10 Desember 2020.

kualitas pelayanannya dapat dikatakan buruk. Dengan demikian, berarti kualitas jasa bergantung terhadap kepuasan pelanggan.

Dalam pelayanan jasa itu sendiri, pelanggan sebagai konsumen jasa itu cenderung berada di posisi yang lemah.⁸ Konsumen memiliki keterbatasan pengetahuan terhadap standar pelayanan jasa yang seharusnya diberikan oleh pelaku usaha dan pelaku usaha sendiri seringkali acuh terhadap keluhan dari konsumen. Sebenarnya, persepsi konsumen terhadap pelayanan umum mengindikasikan kepedulian dan kesadaran masyarakat terhadap sektor yang berhubungan dengan kepentingan orang banyak, sehingga komplain dari masyarakat selaku konsumen bukanlah mencari-cari kesalahan tetapi merupakan suatu masukan bagi pelaku usaha pemberi jasa layanan.⁹ Oleh karenanya, pihak konsumen berhak mendapat perlindungan agar tidak diberi perlakuan yang sewenang-wenang dari pihak pelaku usaha. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diharapkan bisa menjadi payung hukum bagi konsumen untuk memperjuangkan hak-haknya apabila hak-hak tersebut dilanggar oleh PDAM. Dengan demikian, diharapkan PDAM tidak hanya menuntut haknya dari pelanggan jasanya, melainkan juga melaksanakan tanggung jawab serta kewajibannya dengan baik dalam pemenuhan kebutuhan air bersih.

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana yang telah disebutkan diatas, penyusun merasa perlu untuk mengetahui dan menganalisis dengan permasalahan sebagai berikut; Mengapa PDAM harus bertanggung jawab terkait pemenuhan air bersih bagi konsumen?; Bagaimana prinsip tanggung jawab PDAM mengenai ganti rugi dalam perspektif hukum perlindungan konsumen?

Tujuan Penelitian yang diharapkan penulis yaitu mengetahui mengapa PDAM harus bertanggung jawab terkait pemenuhan air bersih bagi konsumen; mengetahui bagaimana prinsip tanggung jawab PDAM mengenai ganti rugi dalam perspektif hukum perlindungan konsumen. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analitis, atau penelitian hukum doktriner juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen¹⁰. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik analisa yang digunakan yaitu teknik analisa isi (*content analysis*).

⁸ Wibowo Tunardy, *Hukum Perlindungan Konsumen*, <https://www.jurnal.hukum.com/hukum-perlindungan-konsumen-di-indonesia/>, 2016, diakses pada 20 Desember 2020.

⁹ Yusuf Sofie, (2003), *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Cetakan Kedua, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, h. 188.

¹⁰ Suratman dan H Philips Dilla, (2014), *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit Alfabeta, h. 51.

PEMBAHASAN

Pertanggungjawaban PDAM terkait Pemenuhan Air Bersih bagi Konsumen

Sesungguhnya setiap perusahaan harus memiliki tanggungjawab sosial (*corporate social responsibility*), yaitu kepedulian dan komitmen moral perusahaan terhadap kepentingan masyarakat, terlepas dari perhitungan untung dan rugi bagi perusahaan. Tanggungjawab tersebut yakni tanggungjawab perusahaan terhadap kesejahteraan bagi lingkungan dan masyarakat. Sebagaimana halnya perlindungan lingkungan hidup, perlindungan tenaga kerja, perusahaan juga bertanggung jawab terhadap perlindungan konsumen.¹¹

Pada dasarnya, tanggungjawab sosial perusahaan terhadap konsumen merupakan kepentingan perusahaan itu sendiri untuk merebut kepercayaan publik, yang kemudian bergerak pada kepentingan *profit oriented*. Istilah *Corporate Social Responsibility* diartikan sebagai nilai, standar, dan komitmen usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersama dengan meningkatkan kualitas hidup *stakeholder*.

Dengan demikian, dapat kita ketahui bahwa *corporate social responsibility* merupakan kewajiban bagi perusahaan setempat untuk memberikan fungsi sosial di masyarakat demi mewujudkan lingkungan yang bermanfaat.

Selain didasari oleh teori pertanggungjawaban sosial, dasar dari pertanggungjawaban PDAM terkait pemenuhan kebutuhan air bersih bagi konsumen karena PDAM merupakan salah satu bentuk dari Badan Usaha Milik Daerah. Sehingga PDAM sejatinya merupakan pelaku usaha yang termaksud dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berbunyi “Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”. Sehingga dengan mengetahui bahwa PDAM merupakan pelaku usaha, secara otomatis juga mengenai hak dan kewajiban maupun tanggung jawab pelaku usaha itu tunduk pada aturan yakni Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Setiap subyek hukum baik itu orang (*naturlijk person*) maupun badan hukum (*recht person*) dapat bertindak untuk melakukan perbuatan hukum. Subyek hukum dalam melaksanakan hak dan kewajibannya itu diberikan perlindungan baik secara preventif maupun

¹¹ Zulham, (2016), *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Kencana, h. 10.

represif. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian, maksud dari negara hukum tersebut berarti negara menjamin hak-hak warga negara melalui perlindungan hukum. Ketika subyek hukum diciderai hak-hak konstitusionalnya yang diakibatkan oleh perbuatan yang melanggar norma hukum, maka subyek hukum tersebut memiliki payung hukum untuk melindunginya dan menjamin hak-hak konstitusionalnya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa: “Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Oleh karena itu, negara sebagai otoritas yang mengatur pengelolaan sumber daya alam harus berpedoman terhadap pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Kita ketahui sendiri bahwa air yang merupakan kebutuhan dasar hidup manusia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa Indonesia dan merupakan kebutuhan primer bagi hidup orang banyak, sehingga negara sebagai penguasa harus mempergunakan air yang termaksud dalam pasal 33 ayat (1) UUD 1945 itu dengan benar untuk kemakmuran rakyat.

Perusahaan Daerah Air Minum atau yang lazim disebut PDAM berfungsi untuk mengatur dan mengelola air untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat. Sehingga segala hal yang berkaitan dengan air maka PDAM berwenang untuk mengurusinya. Berbicara mengenai kewenangan maka perlu dipahami bahwa wewenang atau kewenangan (*beveegdheid*) pada prinsipnya merupakan kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Pada dasarnya wewenang merupakan pengertian yang berasal dari organ pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹²

Dalam konteks pemenuhan air bersih sebagai manifestasi dari prinsip hukum *social responsibility*, PDAM sebagai organ yang mengelola air harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam hukum lingkungan. Pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup. Konsep tanggungjawab mutlak terhadap pencemaran lingkungan hidup adalah langkah preventif untuk melindungi lingkungan hidup dari pencemaran.

¹² Abdul Rokhim, (2013), *Kewenangan Pemerintah Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfares Sate)*, Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum, FH Unisma Malang ISSN: 0854-7254, Vol. XIX No. 36, h. 136-148.

Secara yuridis peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai air diatur pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air. Sumber Daya Air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya. Sementara air adalah semua air yang terdapat pada, diatas ataupun dibawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Bahwa dalam pengelolaan sumber daya air ini harus berasaskan:

- a. Kemanfaatan umum;
- b. Keterjangkauan
- c. Keadilan;
- d. Kemandirian
- e. Kearifan lokal
- f. Wawasan lingkungan;
- g. Kelestarian;
- h. Keberlanjutan;
- i. Keterpaduan dan keserasian; dan
- j. Transparansi dan berkeadilan.

Hakikat dari makna ketersediaan air tercukupi yakni ketika pemenuhan air untuk kebutuhan pokok, pertanian rakyat, kebutuhan penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui sistem penyediaan air minum, keperluan air untuk pemeliharaan sumber air, dan lingkungan hidup telah terpenuhi namun juga masih terdapat sisa air yang dapat dialokasikan untuk pemenuhan penggunaan Sumber Daya Air lainnya.¹³

Hubungan antara PDAM sebagai pengelola air atau pelaku usaha dan masyarakat sebagai konsumen merupakan hubungan hukum yang mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban. 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.¹⁴ Sementara 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

¹³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Pasal 8 ayat (4).

¹⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 1 ayat (2).

Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁵

Selanjutnya mengenai hubungan hukum antara PDAM dengan masyarakat dapat ditinjau menjadi 2 (dua) yakni hubungan kontraktual dan hubungan berdasarkan undang-undang.

Hubungan kontraktual dalam pemenuhan air merupakan hubungan hukum yang memerlukan perjanjian antara PDAM sebagai pengelola air dan masyarakat sebagai konsumen. Perikatan hukum yang didasarkan pada perjanjian menimbulkan hak dan kewajiban dan hal ini sesuai dengan pasal 1338 KUHPerdata “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Sementara hubungan berdasarkan undang-undang yakni perikatan hukum yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan.¹⁶

Pada saat melaksanakan kewajiban untuk memenuhi prestasi pada masing-masing pihak yang terikat di dalam sebuah perjanjian, di pihak pelanggan sering kali terjadi penyimpangan hal tersebut tidak boleh dilakukan karena bertentangan perjanjian yang telah disepakati, sehingga terjadi wanprestasi.

Dari aspek sosiologis untuk mengetahui pertanggungjawaban PDAM kepada pelanggan maka bisa dilihat misalnya pada kasus antara PDAM Kabupaten Dampu dengan pelanggan yang mengeluhkan turunnya kualitas produksi PDAM yang sejak beberapa bulan, warga menagih janji bupati yang akan menyediakan pasokan air bersih bagi pelanggan PDAM di daerah ini. Hal tersebut dapat diartikan bahwa harapan serta keinginan dari pelanggan atau konsumen tersebut belum tercapai. Hal ini ditandai oleh kasus-kasus ketidakpuasan yang sebagian keluhan secara langsung disampaikan para pelanggan dalam bentuk telepon langsung melalui SMS, datang ketempat atau ketempat kantor, dengan menyampaikan adanya air tidak mengalir, rendahnya kualitas air seperti keruh, maupun pipa besar.

Kurangnya peralatan akan mempengaruhi kualitas air yang didistribusikan kepada masyarakat, khususnya pada saat musim penghujan. Karena saat musim penghujan biasanya sumber air yang dikelola oleh PDAM terkena luapan air sehingga menjadi banjir dan keruh. Ini akan mengakibatkan terganggunya *supply* terhadap air bersih, seperti berubahnya warna air yang didistribusikan ke pelanggan, hal semacam ini membuat masyarakat kurang puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh PDAM, karena kualitas air kurang baik, apalagi

¹⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 1 ayat (3).

¹⁶ Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek Voor Indonesie*), Pasal 1338.

konsumen tetap membayar sesuai tarif normal walau pada saat itu pihak PDAM tidak mendistribusikan air seperti yang seharusnya yakni bersih dan memadai.

Konsumen dalam hal ini selaku pengguna jasa PDAM dalam menyelesaikan permasalahan/sengketa memang masih banyak yang tidak tau bagaimana menyelesaikan dan menuntut hak-nya. Selama ini, para konsumen hanya menyampaikan keluhan saja pada pihak PDAM tanpa menempuh jalur-jalur yang lain yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.¹⁷

Padahal, jika saja konsumen memahami isi dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Maka dia bisa dengan mudahnya memperjuangkan hak-haknya. Sayangnya, pemahaman dan pengetahuan konsumen akan aturan yang membentengi dirinya juga belum begitu difahami sehingga konsumen hanya bisa pasrah atas layanan jasa yang diberikan oleh suatu perusahaan. Perusahaan pun juga seharusnya memahami kewajibannya sebagai pelaku usaha yang disebutkan dalam pasal 7 yakni:

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

Prinsip Tanggung Jawab PDAM Mengenai Ganti Rugi dalam Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen

¹⁷ M. Hijratul Akbar, (2015), Tanggungjawab PDAM Tirta Dharma Kabupaten Dompu Terhadap Konsumen Air Bersih, Jurnal IUS Volume 3 No. 9, h. 470-480.

Prinsip tanggung jawab mutlak ini bermakna bahwasannya unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi.¹⁸ Prinsip tanggung jawab mutlak dinilai lebih responsif terhadap kepentingan konsumen dibanding dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan (*negligence*) dan wanprestasi (*breach of warranty*).

Dalam prinsip tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang diatur khusus dalam satu bab, yaitu Bab VI, mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 yang kemudian dapat dipilah sebagai berikut:

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

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen terdapat 2 (dua) pasal yang menggambarkan sistem tanggung jawab dalam hukum perlindungan konsumen di Indonesia, yaitu ketentuan pasal 19 dan pasal 23 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen merumuskan tanggung jawab produsen sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.

¹⁸ Abdul Rokhim, (2016), *Tanggung Jawab Rumah Sakit Sebagai Produsen Jasa Pelayanan Kesehatan*, Jurnal “Negara dan Keadilan”, Program Pascasarjana FH Unisma Malang ISSN: 2302-7010, Vol. 5 No. 8, h. 68-67.

- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini menjelaskan bahwasannya jika konsumen merasa dirugikan akibat terjadinya kerusakan, pencemaran, ataupun kerugian finansial dan kesehatan karena menggunakan barang dan atau jasa yang diperdagangkan oleh pelaku usaha maka pelaku usaha tersebut yang notabennya selaku produsen wajib mengganti kerugian, baik dalam bentuk pengembalian uang, penggantian barang, perawatan, maupun pemberian santunan.

Ketentuan Pasal 19 UUPK kemudian dikembangkan pada Pasal 23 UUPK yang menyatakan: “Pelaku usaha yang menolak dan/atau memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau Mengajukan gugatan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen”.

Rumusan Pasal 23 UUPK nampaknya muncul berdasarkan dan kerangka pemikiran, yaitu pertama, bahwa Pasal 19 UUPK menganut prinsip praduga bersalah (*presumption of negligence*). Prinsip ini berasumsi bahwa apabila produsen tidak melakukan kesalahan, maka konsumen tidak mengalami kerugian, sebaliknya jika konsumen merasa dirugikan, berarti produsen telah melakukan kesalahan. Sehingga konsekuensinya, dalam UUPK dicantumkan mengenai batas waktu pembayaran ganti kerugian 7 (tujuh) hari setelah transaksi. Dilihat dari Pasal 23, maka batas waktu 7 (tujuh) hari tidak dimaksudkan untuk menjalani proses pembuktian. Tetapi hanya memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk membayar atau mencari solusi lain, termasuk dalam hal penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Prinsip tanggung jawab di Indonesia masih menggunakan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik dan belum menerapkan sistem tanggung jawab mutlak (*strict liability*).

Pemikiran bahwa UUPK Pasal 19 ayat (1) menganut prinsip praduga bersalah yang setidaknya didasarkan pada perbedaan rumusannya dengan Pasal 1365 KUHPdata, yaitu: *Pertama*, Pasal 1365 KUHPdata secara tegas memuat dasar dari pertanggungjawaban itu adalah karena kesalahan atau kelalaian seseorang, sedangkan pada Pasal 19 ayat (1) tidak mencantumkan kata kesalahan. Dalam hal tersebut, Pasal 19 UUPK menegaskan bahwa

tanggung jawab produsen (pelaku usaha) muncul apabila konsumen menderita kerugian akibat menggunakan jasa yang diperdagangkan. *Kedua*, Pasal 1365 KUHPerdara tidak mengatur mengenai jangka waktu pembayaran, sedangkan Pasal 19 UUPK diatur mengenai jangka waktu pembayaran, yakni 7 hari.

Pemikiran kedua yang terkandung dalam Pasal 23 UUPK, ketika produsen tidak membayar ganti kerugian dalam batas waktu yang telah ditentukan, maka sikap produsen yang seperti ini membuka peluang bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan atau penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Ketentuan lanjutan yang sejalan dengan Pasal 23 UUPK adalah rumusan Pasal 28 UUPK sebagai berikut: “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”.

Rumusan dari pasal inilah yang kemudian dikenal dengan sistem pembuktian terbalik. Penulis berpendapat bahwasannya rumusan yang terdapat dalam Pasal 23 menunjukkan bahwa prinsip tanggung jawab mengenai ganti rugi yang dianut dalam UUPK adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*).

Prinsip ini merupakan salah satu modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik. Jelas, bahwa konstruksi hukum yang demikian menggambarkan adanya kemajuan dari sistem tanggung jawab sebelumnya, namun belum sepenuhnya menganut prinsip tanggung jawab mutlak sebagaimana yang secara tegas-tegas dirumuskan dalam beberapa hukum positif di negara lain. Hal ini tergambar pula dalam pendapat akhir ketika memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen (RUUPK) yang menyatakan: “Dalam undang-undang ini, dimasukkan pasal yang memungkinkan adanya pembuktian terbalik baik dalam hal pidana maupun perdata Hal ini merupakan suatu terobosan baru di dunia hukum di Indonesia”.

Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia masih dalam tingkat modifikasi terhadap prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, suatu langkah di belakang prinsip tanggung jawab mutlak.

Beban pembuktian terbalik, dalam praktiknya belum dilaksanakan secara konsisten. Artinya, walaupun sudah ada aturan tentang pembuktian dalam UUPK, namun beberapa yang sampai ke pengadilan masih menggunakan prinsip lama dengan beban pembuktian pada konsumen. Sementara pada sisi lain, memang muncul pendapat yang mengatakan bahwa beban pembuktian terbalik dalam praktiknya perlu diterapkan secara limitatif, terutama khusus untuk risiko-risiko konsumen yang sudah nyata. Pembalikan beban pembuktian dalam

UUPK dapat menjadi “bumerang” bagi konsumen, karena pelaku usaha memiliki kemampuan untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah dan konsumen kewalahan menghadapi kemampuan pelaku usaha dalam melakukan pembuktian.

Kemudian ketika berbicara tentang keterkaitan antara produsen dengan konsumen dapat dibagi menjadi 2 (dua) yakni, konsumen yang mempunyai hubungan kontraktual dengan produsen dan konsumen yang tidak mempunyai hubungan kontraktual dengan produsen.¹⁹ Dalam ilmu hukum, setiap subyek hukum yang dikenai tanggung jawab itu tidak serta merta melainkan ada dasarnya, dasar yang dimaksud yakni hal yang menyebabkan seseorang harus (wajib) bertanggung jawab. Dasar pertanggungjawaban itu menurut hukum perdata adalah kesalahan dan resiko yang ada dalam setiap peristiwa hukum. Artinya hubungan peristiwa hukum tersebut menimbulkan sebab dan akibat (kausalitas).

Timbulnya seketika pertanggungjawaban hukum pada hubungan konsumen dan produsen ketika kerugian karena memakai barang dan jasa yang telah digunakan oleh konsumen. Maka langkah yang dilakukan pertama adalah mencari dasar hubungan kontraktual antara produsen dengan konsumen. Apabila ditemukan ada hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen, maka selanjutnya mencari bagian-bagian dari kontrak/perjanjian yang mungkin tidak dipenuhi oleh salah satu pihak.

Jika memang setelah dicari tidak ada hubungan kontraktual antara produsen dengan konsumen, maka langkah berikutnya mengkonstruksi peristiwa-peristiwa hukum ke dalam suatu perbuatan melawan hukum. Dengan demikian, maka satu langkah awal penyelesaian sengketa konsumen sudah terlampaui.

Perbuatan yang merugikan konsumen itu dianggap sebagai perbuatan melawan hukum dan bisa dimintai pertanggungjawaban sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1365KUHPer bahwa tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Ketika konsumen merasa dirugikan karena perbuatan dari produsen maka konsumen harus membuktikan adanya suatu perbuatan yang sedemikian rupa bentuknya sehingga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Artinya, harus dapat ditunjukkan bahwa perbuatan produsen adalah perbuatan melanggar hukum, baik itu berupa pelanggaran terhadap hak-hak konsumen, atau produsen telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, melanggar kesusilaan, ataupun telah melakukan sesuatu yang

¹⁹ Janus Sidabalok, (2006), *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, h. 47.

bertentangan dengan kepatutan dalam pergaulan hidup masyarakat dalam menjalankan khususnya kepatutan dalam hal memproduksi atau mengedarkan produknya.

Mengenai ketentuan ganti rugi, selain disebutkan dalam Pasal 1365 KUHPerdara dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen juga didukung dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air bab X, Hak dan Kewajiban Pasal 61 dengan tegas dicantumkan sebagai berikut:

- 1) Dalam melaksanakan Pengelolaan Sumber Daya Air, masyarakat berhak untuk:
 - a) Memperoleh akses untuk memanfaatkan Sumber Daya Air;
 - b) Menggunakan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari, pertanian rakyat, dan kegiatan bukan usaha;
 - c) Memperoleh manfaat atas Pengelolaan Sumber Daya Air;
 - d) Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air;
 - e) Memperoleh informasi yang berkaitan dengan Pengelolaan Sumber Daya Air;
 - f) Menyatakan pendapat terhadap Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kondisi setempat;
 - g) Mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pengelolaan Sumber Daya Air; dan/atau
 - h) Mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Sumber Daya Air yang merugikan kehidupannya.
- 2) Laporan dan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g diajukan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau wadah koordinasi tingkat Wilayah Sungai.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan dan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

KESIMPULAN

1. PDAM harus bertanggung jawab terkait pemenuhan kebutuhan air bersih bagi konsumen karena PDAM selaku pelaku usaha yang termaksud dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Sehingga sebagai pelaku usaha, PDAM memiliki kewajiban-kewajiban dan tanggung jawab sebagai pelaku usaha yang juga diatur dalam UUPK tersebut bahwasannya pelaku

usaha wajib menjamin mutu jasa yang diberikan olehnya. Berkaitan dengan itu, maka PDAM sebagai pelaku usaha yang bergerak dalam bidang pengelolaan air juga harus menjamin terpenuhinya kebutuhan akan air bersih bagi konsumen.

2. Mengenai prinsip tanggung jawab PDAM mengenai ganti rugi itu telah diatur dalam pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwasannya terkait dengan kerugian yang dialami oleh konsumen, jika memang pelaku usaha terbukti melakukan kesalahan maka pelaku usaha dalam hal ini PDAM harus memberi ganti rugi sebagaimana termaksud dalam undang-undang. Mengenai prinsip tanggung jawab pelaku usaha yang digunakan di Indonesia adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik. Mengenai ganti rugi juga tidak hanya disebutkan dalam UUPK melainkan didukung dan dikuatkan juga dalam pasal 1365 KUHPdata dan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air Bab X.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek Voor Indonesie*)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

Buku

Sidabalok, Janus. (2006). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung; PT. Citra Aditya Bakti.

Siombo, Marhaeni Ria. (2012). *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*. Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama.

Sofie, Yusuf. (2003). *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*. Cetakan Kedua. Bandung; PT Citra Aditya Bakti.

Suratman dan H. Philips Dilla. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Bandung; Alfabeta.

Zulham. (2016). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta; Kencana.

Jurnal

M. Hijratul Akbar. 2015, *Tanggungjawab PDAM Tirta Dharma Kabupaten Dompu Terhadap Konsumen Air Bersih*. Jurnal IUS Volume 3 No. 9.

Abdul Rokhim. 2016, *Tanggung Jawab Rumah Sakit Sebagai Produsen Jasa Pelayanan Kesehatan*. Jurnal “Negara dan Keadilan” Program Pascasarjana FH Unisma Malang ISSN: 2302-7010. Vol. 5 No. 8.

Abdul Rokhim. 2013, *Kewenangan Pemerintah Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfares Sate)*. Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum FH Unisma Malang ISSN: 0854-7254. Vol. XIX No. 36.

Muhjidin Mawardi. 2014, *Air dan Masa Depan Kehidupan*. Jurnal Tajrih. Vol. 12.

Internet

Andri Akbar W, (2010), *Gambaran Umum PDAM di Indonesia*, Diakses 20 Desember 2020. Website : www.andriakbar.blogspot.co.id

Muhammad Aminudin, (2020), *Ribuan Pelanggan Keluhkan Air PDAM Kota Malang Berbau Solar*, Diakses pada 10 Desember 2020. Website : <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5253797/ribuan-pelanggan-keluhkan-air-pdam-kota-malang-berbau-solar>.

Wibowo Tunardy, (2016), *Hukum Perlindungan Konsumen*, Diakses pada 20 Desember 2020. Website: <https://www.jurnal.hukum.com/hukum-perlindungan-konsumen-di-indonesia/>.