

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Air merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia, baik pada masa lampau, masa sekarang dan masa yang akan datang. Di dalam tata kehidupan masyarakatpun air memegang peranan penting, misalnya untuk memenuhi kebutuhan keluarga, pertanian, industri dan sebagainya. Demikian besarnya peranan air untuk hidup dan meningkatkan kehidupan, maka sudah selayaknya apabila negara atau pemerintah turut campur dalam pengelolaannya. Hal ini ditegaskan dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menentukan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Bentuk upaya pemerintah yang diambil untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah usaha pelayanan jasa, salah satunya yaitu penyelenggaraan pengelolaan air minum. Penyelenggaraan pengelolaan air minum pada masa sekarang dan masa yang akan datang sangat penting karena menyangkut kebutuhan utama masyarakat yaitu, kebutuhan akan air bersih secara layak, selain itu masyarakat yang membutuhkan air minum yang layak dikonsumsi secara medis semakin meningkat.

Untuk melaksanakan penyelenggaraan pengelolaan air minum diperlukan suatu badan pengelola, dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah. Badan-badan pemerintah yang dibentuk di seluruh wilayah Indonesia untuk menyelenggarakan

pengelolaan air minum ini secara umum mempunyai dua bentuk yaitu, Badan Pengelolaan Air Minum (BPAM) dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk dan bertambahnya kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta, maka akan menimbulkan beberapa masalah, salah satunya adalah masalah akan kebutuhan air bersih. Meskipun masyarakat di Kota Yogyakarta relatif tidak sulit untuk mendapatkan air, namun untuk memenuhi kebutuhan air yang layak dikonsumsi untuk masa sekarang dan masa yang akan datang, ada beberapa kendala yang mesti dihadapi, salah satunya yaitu masalah tempat. Masalah tempat berkaitan dengan tempat pembuatan sumur yang membutuhkan lahan serta kawasan tanahnya harus bebas polusi.

Kesulitan tersebut sangat dirasakan oleh masyarakat yang tinggal di kawasan padat penduduk, namun dengan adanya penyelenggaraan pengelolaan air minum oleh pemerintah, kesulitan yang dirasakan masyarakat tersebut dapat segera dicarikan jalan keluarnya dengan cara berlangganan air minum yang dikelola oleh PDAM Kota Yogyakarta. Masyarakat yang ingin menjadi pelanggan air minum pada PDAM harus mengadakan perjanjian dengan PDAM dalam bentuk perjanjian berlangganan air minum. Adanya perjanjian yang dibuat antara PDAM dengan pelanggan, menyebabkan kedua belah pihak terikat oleh kesepakatan yang telah dibuatnya. Sebagai konsekuensinya para pihak wajib mentaati dan melaksanakan kewajibannya masing-masing selain hak yang diperolehnya.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penyediaan air minum adalah harus memenuhi syarat kesehatan dalam rangka untuk pemeliharaan, perlindungan dan mempertinggi derajat kesehatan konsumen. Bukan tidak mungkin dengan tumbuhnya kawasan industri baru, limbah-limbah yang dihasilkan telah mencemari lingkungan, termasuk tempat-tempat di mana sumber mata air yang diambil sebagai bahan baku dari air minum

Kewajiban untuk memberikan perlindungan konsumen merupakan kewajiban yang telah dibebankan oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 1 alinea 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dijelaskan bahwa yang dimaksud perlindungan konsumen adalah; “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.

Undang-undang telah memberi kerangka hukum bahwa adanya jaminan hukum bagi konsumen akan hak-haknya apabila ada hal-hal yang diabaikan oleh pelaku usaha yang berakibat pada kerugian konsumen. Adapun tujuan perlindungan kepada konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 adalah:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.

2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemalsuan barang dan jasa.
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memiliki, 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/jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Keberadaan konsumen sebagai pemakai produk harus terjamin keselamatannya, di samping itu konsumen harus diberdayakan dalam hal memiliki suatu produk yang akan digunakan. Konsumen dapat memiliki barang dengan kualitas yang baik dengan harga yang wajar.

Kedudukan konsumen terkadang dalam keadaan yang lemah, dalam arti bahwa ketika mengambil suatu barang sulit untuk dapat mengetahui apakah barang dimaksud benar-benar aman untuk dikonsumsi. Sebagai contohnya pemakai isi ulang air minum, secara kasat mata sulit untuk membedakan antara

yang aman untuk dikonsumsi dengan yang tidak. Persaingan antara produsen isi ulang air minum, kadang-kadang menghadapi pada posisi di mana biaya produksi bisa ditekan serendah mungkin dengan harga relatif murah, tetapi di sisi lain harus cukup meraup keuntungan. Hal tersebut bisa mendorong produsen menjual barang yang tidak semestinya, misalnya diganti air sumur atau air dari PDAM.

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, wewenang bagi pelaku usaha adalah kewajiban untuk melindungi konsumen dari risiko penggunaan barang yang diproduksinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. Memberi informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
4. Menjamin mutu barang dan/jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/jasa yang berlaku;

5. 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;
6. Memberi kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan jasa yang diperdagangkan;
7. Memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Pada garis besarnya kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, kepada pelaku usaha adalah untuk melindungi konsumen yang kedudukannya memang lemah. “Terhadap serangkaian kasus konsumen yang memakan korban massal, pemerintah selalu memihak kepada produsen”.¹ Adanya aturan hukum yang mengatur masalah perlindungan konsumen tersebut, diharapkan akan ada kerangka hukum yang jelas dalam mengatur hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen.

Kiprah PDAM selama ini memang sudah banyak mengundang keluhan atau kecaman dari masyarakat. Saat WALHI Yogyakarta melakukan wawancara tentang pendapat masyarakat soal air minum di Yogyakarta awal Juni 2008 silam, beberapa pelanggan gusar terhadap kualitas air dari leding PDAM. Air yang

¹ Indaryatno, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 91.

keluar kerap mengeluarkan aroma tertentu dan bila diminum mengandung rasa. Sebagian warga masyarakat tidak menggunakan air dari PDAM untuk kebutuhan air minum. Alhasil, air tersebut hanya digunakan untuk keperluan mencuci pakaian dan peralatan rumah tangga. Untuk keperluan minum dan memasak, mereka terpaksa membeli air isi ulang/kemasan dan ada juga yang menggunakan air tanah yang bersumber dari mata air (sumur). Padahal setiap bulannya, mereka taat untuk membayar biaya berlangganan.

Buruknya kualitas air tersebut oleh Lembaga Konsumen Yogyakarta dikarenakan jaringan sanitasi sarana dan pra sarana yang kadaluwarsa. Tingkat kandungan zat besi dari pipa-pipa tua terus meningkat. Berikutnya, menurut pengakuan pihak PDAM sendiri bahwa sumber air tanah dari hulu (Kawasan Merapi, sumber air PDAM) yang mengandung zat besi relatif tinggi. Dampak lain yang mesti ditanggung PDAM yakni keterbatasan dan potensi kehilangan calon pelanggan. Indikasi-indikasi tersebut telah terlihat begitu gamblang. Contohnya, di Kota Yogyakarta. Jumlah pengguna sumber air PDAM masih kalah jauh dari pengguna air kemasan atau isi ulang. Kekalahan PDAM akan semakin telak di kemudian hari bila melihat kiprah perusahaan air minum kemasan/isi ulang yang telah menjangkau pasar hingga kawasan pedesaan. Sungguh memalukan sebuah

sebuah perusahaan pemerintah yang punya kekuasaan yang lebih kuat dan luas tidak ada apa-apanya dibandingkan industri swasta.²

Berdasarkan kondisi di atas, seharusnya konsumen pengguna jasa PDAM harus melindungi haknya untuk didengarkan pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan. Banyaknya keluhan para pelanggan tersebut, harus menjadi perhatian pihak PDAM. Pelayanan yang benar dan jujur serta tidak diskriminatif merupakan hak-hak yang harus diperhatikan. Konsumen berhak mendapatkan perlindungan hukum.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tanggung jawab PDAM terhadap konsumen akibat adanya kerugian yang dialami konsumen?
2. Bagaimanakah upaya hukum yang ditempuh konsumen atas kerugian tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

² Wulang, U., PDAM Air (Bukan) Untuk Rakyat, <http://walhi-iogja.or.id>, 23 September 2008

1. Tujuan Obyektif

- a. Untuk mengetahui tanggung jawab PDAM terhadap konsumen akibat adanya kerugian yang dialami konsumen.
- b. Untuk mengetahui upaya hukum yang dapat ditempuh konsumen atas kerugian tersebut.

2. Tujuan Subyektif

Untuk memperoleh data guna penyusunan penulisan hukum.

D. Kerangka Pemikiran

Fenomena kelahiran bidang hukum baru seperti hukum ekonomi dan hukum bisnis sangat mempengaruhi cara penempatan hukum perlindungan konsumen. Tidak mengherankan jika ada yang memasukkan hukum konsumen dalam dua bidang hukum ekonomi sekaligus, yaitu hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial.³

Mengingat ruang lingkup hukum perlindungan konsumen yang demikian luasnya, tidak tertutup kemungkinan bidang-bidang hukum baru, mempunyai titik taut yang erat dengan hukum perlindungan konsumen ini.

Di sisi lain, pembedaan hukum ke dalam area hukum publik dan privat (perdata) sebagaimana dikenal dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*

³ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 205.

system) akan mengalami kesulitan pula memasukkan bidang-bidang hukum yang baru muncul. Sebagai contoh, jasa transportasi berhubungan dengan pelayanan penumpang. Hal ini berkaitan dengan hak-hak penumpang (sebagai konsumen) untuk dihormati oleh penyedia jasa transportasi. Dalam tahun-tahun mendatang, tidak tertutup kemungkinan lahir bidang hukum transportasi yang materinya mencakup pula masalah perlindungan hukum terhadap penumpangnya. Bidang hukum ini berbeda ruang kajiannya dengan hukum pengangkutan yang dikenal selama ini sebagai bagian dari hukum dagang. Demikian juga dengan industri pangan, yang dewasa ini menjadi sangat menonjol di kota-kota negara berkembang. Keberadaan restoran cepat saji (*fast food*) tersebut berhadapan langsung dengan konsumen. Timbullah pergesekan dengan hak-hak konsumen pula, seperti hak konsumen untuk tidak terganggu kesehatannya akibat mengkonsumsi makanan dan kehalalannya.

Lingkup hukum perlindungan konsumen sulit dibatasi hanya dengan menampungnya dalam satu jenis undang-undang, seperti Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Hukum perlindungan konsumen selalu berhubungan dan berinteraksi dengan berbagai bidang dan cabang hukum lain, karena pada tiap bidang dan cabang hukum itu senantiasa terdapat pihak yang berpredikat konsumen.⁴

⁴ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 2004, hlm. 1.

Oleh karena itu hukum perlindungan konsumen juga selalu berkaitan dengan bidang hukum yang lain, salah satunya adalah hukum bisnis. Dalam hukum bisnis, untuk mengetahui baik buruknya dari apa yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang, berkembang 3 (tiga) teori dasar, yaitu:

1. Teori *Ethical Egoism*

Teori ini hanya melihat terhadap si pelaku sendiri: Dalam hal ini teori tersebut mengajarkan bahwa benar atau salah dari sesuatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang diukur dari apakah hal tersebut mempunyai dampak yang baik atau buruk terhadap orang tersebut itu sendiri. Bagaimana dampak dari perbuatan tersebut bagi orang lain tidak relevan, kecuali jika akibat terhadap orang lain tersebut akan mengubah dampak terhadap si pelaku tersebut.

2. Teori *Ethical Altruism*

Teori ini lebih menitikberatkan kepada kepentingan dari pihak lain dari pihak yang melakukan sesuatu perbuatan. Menurut teori ini, apakah seseorang telah melakukan sesuatu perbuatan yang secara moral terbilang benar atau salah bergantung bagaimana dampak dari perbuatan tersebut terhadap pihak lainnya. Perbuatan tersebut dianggap benar jika berdampak baik bagi pihak lain, demikian juga sebaliknya. Bagaimana dampak dari perbuatan tersebut bagi si pelakunya tidak relevan untuk dipertimbangkan, kecuali jika bagaimana dampak terhadap pihak lain tersebut mempunyai dampak yang dapat membalikkan dampak terhadap si pelaku tersebut.

3. Teori *Ethical Utilitarianism*

Teori ini lebih menitikberatkan kepada manfaat dari setiap tindakan terhadap seluruh atau sebagian besar orang. Menurut teori ini, benar atau salah sesuatu perbuatan diukur dari apakah perbuatan tersebut berdampak baik atau buruk kepada setiap orang baik terhadap orang lain maupun terhadap dirinya sendiri.⁵

Perbedaan antara hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, antara hak-hak pokok dari konsumen dan keterkaitan hukum perlindungan konsumen dengan bidang-bidang hukum yang lain dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang hukum perlindungan konsumen dengan memahami pengertian konsumen.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah “konsumen” sebagai definisi yuridis formal ditemukan pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). UUPK menyatakan: “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”.

Salah satu ketentuan normatif mengenai pengertian konsumen, terdapat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini memuat suatu definisi tentang

⁵ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 20-21.

konsumen, yaitu setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain. Batasan itu mirip dan garis besar maknanya diambil alih oleh UUPK.

Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli” (*koper*). Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas daripada pembeli. Luasnya pengertian konsumen dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy dengan mengatakan, “konsumen meliputi kita semua”.⁶

Konsumen dan pelaku usaha adalah ibarat sekeping mata uang dengan dua sisinya yang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan. Konsumen membutuhkan produk-produk barang dan jasa yang dihasilkan oleh pengusaha, demikian pula pengusaha tanpa kehadiran konsumen maka segala usahanya akan sia-sia dan mubadzir karena tidak ada yang memanfaatkannya, oleh karena itu keseimbangan dan keharmonisan di antara keduanya adalah sesuatu yang harus tetap dipelihara dan dijaga serta merupakan suatu keharusan.

Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Hukum konsumen

⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Perlindungan Terhadap Knsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm. 57.

diperlukan untuk memberikan perlindungan dan menyeimbangkan kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha dalam melaksanakan hubungan hukum.

Sejalan dengan adanya hubungan hukum dalam rangka menjalankan kegiatan usaha, maka pengertian hukum perlindungan konsumen adalah, “Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para pengusaha penyedia barang dan atau jasa konsumen”.⁷

Dari dua hal di atas baik hukum konsumen maupun hukum perlindungan konsumen, di bidang hukum juga terdapat etika hukum tertentu seperti termuat di dalam regulasi sendiri (*self regulation*) di kalangan pengusaha dan profesi dalam bentuk kode etik, kode praktek, kode pemasaran dan sebagainya, juga mempunyai pengaruh pada konsumen dan perlindungan konsumen regulasi sendiri kalangan usaha dan profesi tumbuh dan berkembang sejalan dengan tumbuh dan berkembangnya lembaga tanggung jawab sosial baik yang disebabkan oleh kesadaran mereka sendiri maupun karena dipaksa oleh keadaan yang berkembang.⁸

Hukum konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen, yang kondisi dan pihaknya berimbang dalam kedudukan sosial ekonomi, daya saing maupun tingkat pendidikan. Rasionya sekalipun tidak

⁷ Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 458.

⁸ Nasution, *Konsultasi dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 66.

selalu tepat, bagi mereka yang berkedudukan seimbang, maka mereka masing-masing lebih mampu mempertahankan dan menegakkan hak-hak mereka yang sah.

Pada hukum perlindungan konsumen pada pokoknya lebih berperan dan lebih dibutuhkan apabila kondisi pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum atau bermasalah dalam masyarakat itu tidak seimbang. Merupakan kenyataan bahwa kedudukan konsumen yang jumlahnya besar secara kelompok apalagi individu sangatlah lemah dibandingkan dengan para pengusaha, penyedia kebutuhan konsumen, baik penyedia swasta maupun pemerintah.⁹

Pengertian konsumen oleh masyarakat umum pada saat ini adalah pembeli, penyewa, penerima jasa, nasabah, penumpang dan sebagainya. Pengertian-pengertian yang diberikan oleh masyarakat tersebut tidaklah salah, sebab secara yuridis dalam Buku III K.U.H.Perdata, terdapat subyek-subyek hukum yang bernama pembeli, penyewa, peminjam pakai, pembeli sewa dan lain-lain.

Konsumen berasal dari bahasa Inggris yaitu *consumer*, yang secara harafiah berarti seseorang yang membeli barang, menggunakan jasa atau perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu. Ada pula yang memberikan arti lain konsumen, yaitu setiap orang yang menggunakan

⁹ *Ibid.*

barang atau jasa. Dari uraian tersebut, sangat sulit membuat suatu batasan tanpa memuat berbagai kekurangan didalamnya.

Menurut Nasution batasan pengertian konsumen, adalah: “Setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang atau jasa untuk kegunaan tertentu, sedangkan konsumen yang kita ketahui secara umum adalah pemakai barang-barang hasil industri yang kepentingannyapun harus diperhatikan”.¹⁰

Menurut Mariam Darus Badruzaman pengertian konsumen adalah: “Semua individu yang mempergunakan barang atau jasa secara konkrit dan nyata”.¹¹

Pengertian tersebut timbul dari istilah yang dipergunakan kepustakaan Belanda yaitu, *konsumen*, dan pada pokoknya para ahli hukum umumnya sepakat bahwa arti konsumen adalah pemakai terakhir dari benda dan jasa (*Viteindelijke Gebruin Van Goederen En Dienstein*).

Konsumen membutuhkan produk barang atau jasa yang dihasilkan oleh penyedia barang atau jasa, demikian pula sebaliknya, karena itu keseimbangan dan keharmonisan di antara keduanya adalah sesuatu yang perlu dipelihara dan dijaga serta merupakan suatu keharusan, namun dalam kenyataannya banyak sekali keluhan-keluhan dari konsumen yang ditujukan kepada para penyedia

¹⁰ *Ibid*, hlm. 18.

¹¹ Mariam Darus Badruzaman, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Bina Cipta, Jakarta, 1980, hlm. 57.

barang atau jasa. Oleh karena itu, diperlukan hukum perlindungan konsumen untuk memberikan perlindungan dan menyeimbangkan kedudukan dari konsumen di dalam melakukan hubungan hukum dengan pihak penyedia jasa.

Pengertian dari hukum perlindungan konsumen itu sendiri adalah: “Keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para pengusaha penyedia barang atau jasa”.¹²

Dalam hukum konsumen maupun hukum perlindungan konsumen, terdapat etika hukum tertentu seperti dimuat dalam regulasi sendiri dikalangan pengusaha dan profesi dalam bentuk kode etik, kode praktek, kode pemasaran dan sebagainya. Hukum perlindungan konsumen pada pokoknya lebih berperan dan lebih dibutuhkan apabila kondisi pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum dalam masyarakat itu tidak seimbang.

Seluruh anggota masyarakat, tanpa melihat kedudukan dan status sosialnya adalah konsumen, ia mempunyai berbagai kepentingan untuk mengkonsumsi barang atau jasa yang ditawarkan oleh penyedia barang atau jasa. Kepentingan konsumen tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Kepentingan fisik, yaitu yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan jiwa pengguna barang atau jasa.

¹² Nasution, *op.cit.*, hlm. 66.

2. Kepentingan sosial ekonomi, yaitu agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal dari penggunaan barang atau jasa.
3. Kepentingan perlindungan hukum, yaitu jaminan perlindungan baik yang bersifat pencegahan atau tindakan terhadap adanya kemungkinan perbuatan penyedia barang atau jasa yang bertentangan dengan kepatutan, kesusilaan, kebiasaan atau hukum yang merugikan konsumen sebagai pemakai barang atau jasa.¹³

Kepentingan konsumen tersebut sangat berkaitan erat dengan hak-hak konsumen seperti yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

1. Hak atas kenyamanan, dan keselamatan.
2. Hak untuk memilih.
3. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur.
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya.
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
6. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
7. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian.
8. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain hak-haknya tersebut, konsumen juga mempunyai kewajiban seperti yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

¹³ Gunawan Wijaya, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 24.

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan demi keamanan dan keselamatan.
2. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian dan/atau jasa.
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati.
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Mengenai hak pelaku usaha, Pasal 6 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan sebagai berikut:

1. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
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 peraturan perundang-undangan lainnya.

Pelaku usaha selain mempunyai hak juga mempunyai kewajiban seperti yang diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, antara lain:

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;

5. 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;
6. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
7. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Supaya konsumen lebih terjamin dalam kedudukannya dan problema-problema yang dihadapi tidak semakin kompleks, maka Pasal 8 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur larangan bagi pelaku usaha, antara lain adalah:

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
 - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
 - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
 - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
 - f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
 - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
 - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;

- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
 - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
 3. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
 4. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang telah diuraikan, maka digunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam skripsi ini adalah:

- a. Tanggung jawab PDAM terhadap konsumen akibat kerugian yang dialami konsumen.
- b. Upaya hukum akibat kerugian yang dialami konsumen.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bahan-bahan yang akan digunakan dalam menjawab permasalahan, bahan hukum tersebut terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang berupa hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan ahli hukum yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa kamus umum, kamus hukum, majalah, atau surat kabar.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Dalam penulisan skripsi ini, penulis mengambil tehnik studi kepustakaan dan wawancara.

- a. Studi kepustakaan. Merupakan pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku kepustakaan, dokumen-dokumen atau arsip-arsip, makalah, majalah dan surat kabar.
- b. Wawancara. Merupakan cara memperoleh data dengan melakukan tanya jawab secara langsung dengan narasumber dengan berpedoman pada pokok permasalahan.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yaitu meninjau dan menganalisis obyek penelitian dengan menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis yang terkait dengan obyek penelitian tersebut.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum positif, kemudian dikaitkan dengan fakta-fakta hukum yang terjadi, selanjutnya disimpulkan berdasarkan permasalahan yang diteliti.

F. Pertanggungjawaban Sistematis

Skripsi ini terdiri dari empat bab yang akan diuraikan sebagai berikut:

Bab I berisi uraian tentang latar belakang masalah perlindungan hukum terhadap pengguna jasa air minum akibat kekeruhan air yang dihasilkan dari PDAM, perumusan masalahnya adalah tanggung jawab PDAM terhadap konsumen akibat adanya kerugian yang dialami konsumen dan upaya hukum yang dapat ditempuh konsumen atas kerugian tersebut, tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui bentuk tanggung jawab PDAM terhadap konsumen akibat adanya kerugian yang dialami konsumen dan untuk mengetahui upaya hukum yang ditempuh konsumen atas kerugian tersebut, tinjauan pustaka berisi

sedikit teori yang akan digunakan dalam skripsi, metode penelitian mengemukakan jenis maupun cara penelitian dan cara pengambilan data serta analisis data, serta pertanggungjawaban sistematika berisi uraian sub-sub bab yang ada dalam skripsi.

Bab II berisi uraian pengertian konsumen dalam arti umum maupun dalam arti yuridis dan pendapat para ahli, pengertian hukum perlindungan konsumen dijabarkan menurut para ahli hukum, hak dan kewajiban dalam hukum perlindungan konsumen diuraikan menurut ketentuan yuridis serta pendapat para ahli, serta aspek hukum perlindungan konsumen yang meliputi aspek perdata, aspek administrasi maupun aspek pidana.

Bab III berisi pembahasan dan analisa tentang tanggung jawab PDAM terhadap konsumen akibat adanya kerugian yang dialami konsumen dan upaya hukum yang dapat ditempuh konsumen atas kerugian tersebut, sehingga akan diuraikan ketentuan yuridisnya dikaitkan dengan praktik pelaksanaannya disertai dengan pendapat para ahli hukum dan analisis penulis.

Bab IV berisi kesimpulan hasil pembahasan dan analisa berdasarkan permasalahan yang dikaji dan saran dari penulis mengenai tanggung jawab PDAM maupun upaya hukum yang dapat ditempuh masyarakat.