

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Air adalah hal yang paling penting yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Air merupakan kebutuhan pokok manusia. Namun dalam pemanfaatannya tidak semua air dapat digunakan dengan baik. Air bersih merupakan suatu hal sangat penting bagi kehidupan manusia, termasuk untuk air minum. Dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, ketersediaan air dari segi kualitas dan kuantitas sangat diperlukan.

Dalam pemenuhan kebutuhan pokok tersebut tentunya banyak melibatkan para pihak seperti pemerintah, perusahaan, produsen dan juga konsumen serta pelaku usaha yang turut memperdagangkan dan/atau memproduksi barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh konsumen. Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, 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. Dalam hal ini konsumen menduduki posisi cukup penting, namun ironisnya kedudukan konsumen sangat lemah dalam perlindungan hukum.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Wiwik Sri Widiarty, *Hukum Perlindungan Konsumen terhadap Produk Pangan Kadaluarsa*, Cet. 1, PT Komodo Books, Depok, 2016, hlm. 5.

Perlindungan terhadap konsumen baik secara material maupun formal semakin terasa sangat penting, mengingat semakin pesatnya pertumbuhan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menjadi pendorong efisiensi dan produktivitas produsen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan untuk memenuhi sasaran usaha.<sup>2</sup>

Berbicara tentang perlindungan konsumen berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen.<sup>3</sup> Dalam pengertian hukum, hak adalah kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan yang diharapkan untuk dipenuhi.<sup>4</sup> Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Hak konsumen adalah:

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak atas 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 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;

---

<sup>2</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 5.

<sup>3</sup>Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Cet. 3, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 7.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 29.



9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Disamping adanya hak-hak dari konsumen, konsumen juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban ini merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan oleh konsumen. Sehingga konsumen tidak hanya memahami haknya saja, akan tetapi juga memahami dan mengerti kewajibannya. Seperti yang diaturkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa kewajiban konsumen adalah:

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

Mengenai kewajiban konsumen juga diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Muaro Jambi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi yang menyatakan tarif air minum yang selanjutnya disebut tarif adalah kebijakan biaya jasa layanan air minum yang ditetapkan kepala daerah untuk pemakaian setiap meter kubik ( $m^3$ ) atau satuan volume lainnya yang diberikan oleh Badan Usaha Milik Daerah Air Minum yang wajib dibayar oleh pelanggan.

Sama halnya dengan konsumen, pelaku usaha juga memiliki hak dan kewajiban. Dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan:

Pelaku usaha adalah setiap orang atau perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

Konsumen menyebutkan bahwa hak yang dimiliki oleh pelaku usaha adalah:

1. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang usaha 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.

Setiap pelaku usaha harus bertanggung jawab atas barang/jasa yang diperdagangkan. Untuk itu, pelaku usaha memiliki kewajiban seperti yang tercantum di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah:

1. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau 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/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/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau 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.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tersebut, penegakan aturan hukum dan upaya



perlindungan terhadap konsumen dapat diberlakukan sama bagi setiap konsumen maupun pelaku usaha. Pembentukan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen juga harus lebih mengutamakan kepentingan konsumen, bukan hanya sebagai alat pelaku usaha mencari celah untuk menjadikan konsumen sebagai mangsa bagi pelaku usaha.<sup>5</sup> Sehingga undang-undang ini menjadi payung hukum bagi masyarakat untuk melindungi haknya atau sebagai senjata konsumen dalam mempertahankan haknya. Karena pada dasarnya kajian atas perlindungan terhadap konsumen tidak dapat dipisahkan dari hak dan kewajiban pelaku usaha.<sup>6</sup> Namun, pada prinsipnya, konsumen masih berada pada posisi yang kurang diuntungkan. Keadaan ini menjadi salah satu dasar diberlakukannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam hal menjamin kedudukan konsumen agar tidak dirugikan.<sup>7</sup>

Konsumen semata-mata tergantung pada informasi yang disediakan oleh pelaku usaha. Konsumen sebagai masyarakat yang memiliki keterbatasan pengetahuan mengenai kewajaran mutu dan harga barang atau jasa telah ditempatkan diposisi terendah oleh pelaku usaha. Hal seperti ini juga kerap dirasakan oleh konsumen air atau pengguna air.

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum disebutkan bahwa air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses

---

<sup>5</sup>Denico Doly, "Upaya Penguatan Perlindungan Konsumen di Indonesia Terkait dengan Klausula Baku", *Negara Hukum*, Vol. 3 No. 1, 2012, hlm. 54.

<sup>6</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit.*, hlm. 41.

<sup>7</sup>Rotua Nainggolan dan Faizah Bafadhal, "Kewajiban Pelaku Usaha dalam Menjamin Mutu Barang dan Jasa Konstruksi dalam Perspektif Perundang-Undangan", *Zaaken*, Vol. 2 No. 1, 2021, hlm. 145.

pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum, dengan parameter fisik yang bening jernih, tidak berbau dan tidak berasa. Sedangkan air bersih adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum apabila telah dimasak. Hal ini menjadi penentu bagaimana pengelolaan sumber daya alam, termasuk sumber daya air, dalam kehidupan bernegara.<sup>8</sup> Namun sumber air minum yang memenuhi syarat sebagai air baku, jumlahnya semakin lama semakin sedikit. Banyak upaya yang dilakukan guna memenuhi kebutuhan akan air tersebut, salah satunya dengan berlangganan Perumda Air Minum.

Perumda (Perusahaan Umum Daerah) Air Minum adalah perusahaan yang bergerak dalam bidang pelayanan pemenuhan akan air bersih yang didirikan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal untuk sehari-hari guna memenuhi kebutuhannya yang sehat, bersih, dan produktif.

Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi juga turut berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih yakni dengan mendirikan perusahaan yang bergerak dalam bidang pelayanan pemenuhan akan air bersih yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang dibentuk pada tanggal 13 Maret 2003 berdasarkan Peraturan Daerah Muaro Jambi Nomor 07 Tahun 2003 tentang

---

<sup>8</sup>Nyoman Renaldi Mahardika, dkk, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Ditinjau Dari UU No 8 Tahun 1999 (Studi Kasus Kelalaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Buleleng", *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2019, hlm. 193.

Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi. Namun sejak 3 Maret 2021 dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Muaro Jambi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Muaro Jambi diubah bentuk badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Tirta Muaro Jambi.

Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi merupakan pelayanan publik yang berbentuk pelayanan jasa. Perumda Air Minum sebagai pihak penyedia jasa berupa kebutuhan air mempunyai kewajiban dalam memberikan pelayanan terbaik kepada konsumen sesuai dengan standar produksi yang dibutuhkan konsumen. Pelaku usaha mempunyai hak untuk mendapatkan dan menerima penggantian jasa yang sewajarnya dari pihak konsumen.<sup>9</sup>

Menurut Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi Kegiatan usaha Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi adalah mengelola dan mendistribusikan Air Bersih dan Air Minum yang memenuhi standar kesehatan dan memenuhi syarat bagi masyarakat, secara kualitas, kuantitas dan kontinuitas. Namun dalam kenyataannya Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi belum dapat memenuhi kebutuhan konsumen secara maksimal. Hal ini terlihat dari banyaknya keluhan konsumen terhadap pelayanan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi. Seperti yang dikatakan Budi Cahyadi selaku Kepala Seksi Hubungan Langgan bahwa laporan

---

<sup>9</sup>Meta Fitria, "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Air Minum atas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Indra Kabupaten Indragiri Hulu", *JOM Fakultas Hukum*, Vol. 5 No. 1, 2018, hlm. 4.



keluhan disampaikan oleh pelanggan melalui WhatsApp, Email, Website, Facebook atau langsung ke kantor unit.<sup>10</sup> Sebagai contoh, berikut terdapat keluhan pelanggan yang diterima Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Unit Metro Mendalo selama periode 2021.

Tabel 1. Rekapitulasi Total Keluhan Pelanggan Tahun 2021

| No     | Keluhan                  | Jumlah |
|--------|--------------------------|--------|
| 1      | Pipa Bocor               | 120    |
| 2      | Air Mati                 | 57     |
| 3      | Air keruh/kotor          | 20     |
| 4      | Pembayaran bengkak       | 19     |
| 5      | <i>Water Meter</i> Rusak | 16     |
| 6      | Air Kecil                | 14     |
| Jumlah |                          | 246    |

Sumber: Laporan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Unit Metro Mendalo Tahun 2021

Dari data diatas menunjukkan bahwa masih banyak pelanggan yang mengeluh atas pelayanan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi. Pipa bocor merupakan keluhan yang paling banyak disampaikan oleh pelanggan. Apabila pipa bocor, maka air terbuang sia-sia dan akan berdampak pada bayaran air yang meningkat. Sama juga halnya dengan *water meter* rusak, dalam hal ini dapat berupa *water meter* berputar terus atau *water meter* bekerja secara tidak normal akibatnya jumlah pemakaian dan kisaran biaya yang harus dibayar pelanggan kerap tidak sesuai dengan jumlah pemakaian air. Ada juga beberapa dari pelanggan yang mengeluh dengan keluhan pembayaran mahal padahal jarang digunakan. Dari kasus tersebut pelanggan sudah mengalami kerugian secara materil.

<sup>10</sup>Wawancara dengan Budi Cahyadi, Kepala Seksi Hubungan Langgan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi, tanggal 9 Februari 2022.



Air mati juga merupakan keluhan yang sering dikeluhkan oleh pelanggan. Sering kali air tidak mengalir hingga beberapa hari, hal ini membuat pelanggan tidak nyaman.

Konsumen juga mempunyai hak untuk mendapatkan dan memperoleh ganti rugi atas jasa pelayanan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi yang kurang maksimal. Hal demikian tercantum dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) bahwa: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Dan juga dalam Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa: "Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan".

Dengan ini harus ada pertanggungjawaban dari pihak Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi dalam menangani hal-hal yang merugikan pelanggan, dengan memperhatikan kondisi pelanggan yang menggunakan jasanya.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji dan menelitinya lebih dalam lagi dengan bentuk skripsi yang berjudul **Tanggung Jawab Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap Kerugian Konsumen dalam Pelayanan Air Minum di Kabupaten Muaro Jambi.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, agar tidak terjadi kerancuan dalam penulisan skripsi ini nantinya, maka penulis membatasi permasalahannya dengan rumusan:

1. Bagaimana pelaksanaan tanggung jawab Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap pemenuhan hak-hak konsumen dalam pelayanan air minum?
2. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap kerugian yang dialami konsumen?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan tanggung jawab Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap pemenuhan hak-hak konsumen dalam pelayanan air minum.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap kerugian yang dialami konsumen.

## **D. Manfaat penelitian**

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum khususnya perlindungan hukum terhadap konsumen dalam pelayanan air



minum sebagai sumbangan pemikiran untuk menambah wawasan penulis dalam ilmu hukum.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat sebagai bahan pegangan dan rujukan dalam mempelajari ilmu hukum khususnya perlindungan hukum terhadap konsumen dalam pelayanan air minum khususnya bagi para akademisi, mahasiswa dan masyarakat umum serta menjadi evaluasi bagi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi.

## E. Kerangka Konseptual

### 1. Tanggung Jawab

Tanggung jawab adalah suatu keadaan yang mewajibkan seseorang menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan). Sedangkan menurut para ahli, menggunakan istilah *verantwoordelijk* yang berarti tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul pertanggung jawaban dan hingga memikul kerugian (bila dituntut atau jika dituntut) baik dalam kaitan dengan hukum maupun dalam administrasi.<sup>11</sup>

Tanggung jawab yang dimaksud adalah tanggung jawab mutlak (*strict product liability*). Tanggung jawab mutlak (*strict product liability*) dapat diartikan bahwa pelaku usaha harus bertanggung jawab atas kerugian konsumen baik karena kesalahannya maupun tidak. Dalam hal ini mengenai tanggung jawab Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap kerugian yang dialami oleh pelanggan Perumda. Kerugian yang dialami pelanggan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi, harus ditanggunggawabi oleh Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi baik itu karena kesalahan pihak Perumda maupun tidak.

---

<sup>11</sup>Ni Nyoman Ayu Ratih Pradnyani, *Tanggung Jawab Hukum dalam Penolakan Pasien Jaminan Kesehatan Nasional*, Surabaya, Scopindo Media Pustaka, 2020, hlm. 6.

## 2. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun represif.<sup>12</sup> Dalam hal ini perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum adalah perlindungan hukum yang bersifat represif. Perlindungan hukum yang bersifat represif adalah perlindungan hukum berupa penanggulangan setelah terjadinya pelanggaran, penanggulangan yang dimaksud berupa ganti rugi, sanksi, penjara, dan denda. Dalam hal ini yang dimaksud penanggulangan atas kelalaian Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap kerugian yang dialami pelanggan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi.

## 3. Konsumen

Konsumen yang dimaksud dalam hal ini adalah pelanggan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi. Menurut Pasal 1 Angka 20 Peraturan Daerah Kabupaten Muaro Jambi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi Pelanggan adalah pelanggan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Kabupaten Muaro Jambi.

## 4. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi

Menurut Pasal 1 Angka 4 Peraturan Daerah Kabupaten Muaro Jambi Nomor 02 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi yang selanjutnya disebut Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Kabupaten Muaro Jambi adalah badan usaha milik daerah yang bergerak dibidang pelayanan air

---

<sup>12</sup>Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Cet. 5, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 53.



minum, dimana seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah berupa kekayaan daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.

## **F. Landasan Teori**

### **1. Teori Efektivitas Hukum**

Menurut Soerjono Soekanto efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya.<sup>13</sup> Menurut Soerjono Soekanto salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah atau norma maupun sebagai sikap atau perilaku adalah menimbang perilaku manusia, masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan kepada hukum, tetapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif. Sehubungan dengan efektivitas hukum, pengidentikan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan ini pun erat kaitannya dengan efektivitas hukum. Berbicara tentang efektivitas hukum berarti berbicara mengenai daya kerja hukum itu dalam mengatur atau memaksa masyarakat agar taat terhadap hukum.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut:

- a. faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
- b. faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

---

<sup>13</sup>Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 79.

- d. faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>14</sup>

Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya, oleh karena merugikan esensi penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Sehingga kepatuhan dan pelaksanaan norma oleh setiap orang memiliki pengertian bahwa hukum tersebut dapat dilakukan atau tidak.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

- a. sampai sejauh mana petugas terkait oleh peraturan-peraturan yang ada;
- b. sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan;
- c. teladan macam apa yang sebaiknya diberikan petugas kepada masyarakat;
- d. sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas kepada masyarakat.<sup>15</sup>

Terdapat 5 (lima) syarat efektif atau tidaknya suatu system hukum meliputi:

- a. mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap;
- b. luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan;
- c. efisiensi dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum;
- d. adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukkan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa;

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm 110.

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm 80.



- e. adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan hukum itu memang sesungguhnya mampu efektif.<sup>16</sup>

Menurut Anthony Allot hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan.<sup>17</sup>

## 2. Teori Tanggung Jawab

Menurut Hans Kelsen yang dapat dikatakan secara hukum bertanggung jawab atas suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, seseorang tersebut dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang melawan hukum.<sup>18</sup> Menurut hukum, setiap tuntutan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum seseorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain itu untuk memberi pertanggungjawabannya.<sup>19</sup>

Mengacu pada teori sistem hukum yang dikembangkan Friedman tentang tanggung jawab ada tiga, yakni:

- a. Tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*) adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subjektif, yaitu tanggung jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen.<sup>20</sup> Hal ini dapat ditemukan dalam teori *neggligance*, yaitu

---

<sup>16</sup>Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Rajawali Press, 2014, hlm. 308.

<sup>17</sup>Anthony Allot dalam Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hlm. 303.

<sup>18</sup>Hans Kelsen dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Aki Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. 1, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 61.

<sup>19</sup>Janus Sidabalok, *Op.Cit.*, hlm. 111.

<sup>20</sup>Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet. 1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 83.

*the failure to exercise the standard of care that reasonably prudent person would have exercised in a similar situation.*<sup>21</sup> Berdasarkan teori diatas kelalaian pihak produsen mengakibatkan kerugian terhadap konsumen, hal ini menjadi faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada produsen.

- b. Tanggung jawab berdasarkan wanprestasi (*breach of warranty*), dalam teori ini penerapan kewajiban sifatnya mutlak (*strict obligation*), yaitu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan produsen untuk memenuhi janjinya.<sup>22</sup> Yang berarti apabila produsen telah memenuhi kewajiban dan janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka produsen tetap dibebani untuk mengganti kerugian.
- c. Tanggung jawab mutlak (*strict product liability*) merupakan instrument hukum yang relatif masih baru untuk memperjuangkan hak konsumen memperoleh ganti kerugian.<sup>23</sup> Tanggung jawab mutlak merupakan bagian dan hasil dari perubahan hukum di bidang ekonomi, melahirkan masalah baru bagi produsen, yaitu bagaimana produsen menangani gugatan konsumen. Tanggung jawab ini juga merupakan standar norma dalam hukum positif dan kebutuhan perlindungan kepentingan dan hak-hak konsumen. Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen secara umum digunakan untuk menjerat pelaku usaha, khususnya produsen, yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm. 92.

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm. 96.

<sup>24</sup>*Ibid.*



- d. Tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) merupakan prinsip yang sering kali dilakukan oleh pelaku usaha untuk membatasi beban tanggung jawab yang seharusnya ditanggung oleh mereka. Umumnya dikenal dengan pencantuman klausula baku dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen bila ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha.

### 3. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>25</sup>

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subjek-subjek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.<sup>26</sup> Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

#### a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta

---

<sup>25</sup>Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta, Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret, 2004, hlm. 3

<sup>26</sup>Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Surakarta, Universitas Sebelas Maret, 2003, hlm. 14.

memberikan rambu-rambu atau Batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

#### b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>27</sup>

### G. Metode Penelitian

#### 1. Tipe Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menganalisis bagaimana pelaksanaan dan bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Metode ini dilakukan untuk mempelajari kesenjangan hukum yang terjadi antara *das sollen* (harapan) dan *das sein* (kenyataan) yaitu meneliti bagaimana upaya yang dilakukan oleh pihak Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap keluhan konsumen.

#### 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah hukum Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Tirta Muaro Jambi.

#### 3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan dan menganalisis hukum baik dalam

---

<sup>27</sup>*Ibid.*



bentuk teori maupun praktek pelaksanaan dari hasil penelitian di lapangan.<sup>28</sup>

Dalam hal ini pelaksanaan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam pelayanan air minum.

#### 4. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi adalah seluruh objek, seluruh individu, seluruh gejala atau seluruh kejadian termasuk waktu, tempat, gejala-gejala, pola sikap, tingkah laku, dan sebagainya yang mempunyai ciri atau karakter sama dan merupakan unit satuan yang diteliti.<sup>29</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah 246 (dua ratus empat puluh enam) pelanggan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Unit Metro Mendalo yang melakkan laporan keluhan. Pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, yaitu pemilihan sekelompok subjek atas ciri-ciri dan sifat-sifat tertentu yang dipandang memiliki kaitan erat dengan karakteristik permasalahan dalam penelitian.<sup>30</sup>

Pemilihan terhadap unsur-unsur atau unit-unit yang dijadikan sampel harus berdasarkan pada alasan yang logis, seperti tingkat homogenitas yang tinggi atau karakteristik populasi. Artinya dalam pengambilan sampel diambil unit-unit sampel sedemikian rupa, sehingga sampel mencerminkan ciri-ciri dari populasi yang sudah ditentukan sebelumnya.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 3, Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 172.

<sup>29</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. 2, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm. 145.

<sup>30</sup>Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Cet. 1, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 3.

<sup>31</sup>Bahder Johan Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 160.

Berdasarkan teknik penarikan *purposive sampling* maka sampel dalam penelitian ini yakni, 4 (empat) pelanggan dengan keluhan pipa bocor, 4 (empat) pelanggan dengan keluhan air mati, 2 (dua) pelanggan dengan keluhan pembayaran bengkak, 2 (dua) pelanggan dengan keluhan air keruh, 2 (dua) pelanggan dengan keluhan *water meter* rusak, dan 2 (dua) pelanggan dengan keluhan air kecil. Sedangkan yang menjadi informan yaitu 2 (dua) orang pegawai kantor pusat Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi yaitu Riri Prima Kartika selaku Kepala Seksi Umum dan Budi Cahyadi selaku Kepala Seksi Hubungan Langgan serta 1 (satu) orang pegawai Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Unit Metro Mendalo, Mukhlis selaku Kepala Seksi Administrasi dan Keuangan.

## 5. Sumber data

### a. Data primer

Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku masyarakat melalui penelitian.<sup>32</sup> Pada penelitian ini data primer diperoleh dari Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi, Perumda Air Minum Unit Metro Mendalo dan Konsumen Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi di Kecamatan Jambi Luar Kota.

### b. Data Sekunder

Untuk memperoleh data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini maka pengumpulan data dilakukan melalui kajian buku-buku, jurnal, data

---

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3. Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 1986, hlm.12.



dari internet, peraturan perundang-undangan, maupun sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian.

#### 6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan:

##### a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan pedoman wawancara terstruktur kepada informan yang telah ditetapkan yakni pelanggan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi yang melaporkan keluhan ke kantor Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi Unit Metro Mendalo.

##### b. Studi dokumen

Untuk mengumpulkan data sekunder yang terkait dengan permasalahan yang diajukan, dengan mempelajari buku-buku, hasil penelitian dan dokumen-dokumen perundang-undangan yang ada kaitannya dengan pelayanan air minum bagi konsumen Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi.

#### 7. Analisis data

Analisis data untuk mendapatkan hasil akhir yang diinginkan, maka data yang diperoleh baik dari wawancara, dan telaah literatur yang dianalisis secara kualitatif untuk selanjutnya data tersebut disajikan dalam bentuk deskriptif. Kemudian dari analisis ini akan ditarik kesimpulan dengan metode induktif yang menjabarkan materi hasil analisis dari umum ke khusus.

## **H. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari 4 bab. Bab-bab tersebut dirinci menjadi sub-sub bab sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab ini merupakan landasan berpikir bagi bab-bab selanjutnya.

### **BAB II TINJAUAN UMUM**

Pada bab ini penulis akan menyajikan tinjauan umum tentang konsumen, tinjauan umum tentang perlindungan konsumen, tinjauan umum tentang Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Tirta Muaro Jambi sebagai pelaku usaha.

### **BAB III TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN UMUM DAERAH (PERUMDA) AIR MINUM TIRTA MUARO JAMBI TERHADAP KERUGIAN KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR MINUM DI KABUPATEN MUARO JAMBI**

Pada bab ini penulis membahas mengenai pokok permasalahan yang terdapat dalam skripsi ini yaitu pelaksanaan tanggung jawab Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi terhadap pemenuhan hak-hak konsumen dalam pelayanan air minum dan upaya penyelesaian tuntutan konsumen terhadap kelalaian yang dilakukan Perumda Air Minum Tirta Muaro Jambi.



#### BAB IV PENUTUP

Pada bab ini memuat keseluruhan isi yang disimpulkan dari uraian yang tertuang dalam bab-bab yang sebelumnya mengulas tentang segala persoalan dan isu hukum dalam penelitian ini serta berisikan saran-saran yang membangun dan solusi yang timbul dalam penulisan skripsi ini.