

PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN BAGI PELANGGAN AIR MINUM DI KOTA BEKASI

Noor Hidayati

Akademi Sekretari dan Manajemen Bina Sarana Informatika

Jln. Salemba Raya No. 5, Jakarta Pusat

Email: h_iday@yahoo.com

ABSTRACT

This research aims to discuss the implementation of Consumer's Right Protection (UUPK) of drinking water customers in the city of Bekasi period 2010. Form of research is done is by using a normative juridical secondary data. Secondary data obtained through interviews, while through the research literature that comes from certain documents and materials. The research data when analyzed using qualitative methods obtained results that the rights of consumers that are set in the UUPK has not fully met by Bekasi City PDAM (PDMA) as business actor. On the other side involvement of district attorney in collection of accounts receivable, Attorney taps through a special power of attorney from the taps to the Attorney helps increase income taps, and increase business profitability of PDAM. Therefore, the PDAM should improve the quality of drinking water services to customers continuously in accordance with the standards set so that the rights of consumers can be met according to UUPK. And the municipal government should make regulations governing the area of responsibility as entrepreneurs PDAM water provider for the needs of the community, so if there are omissions or errors in service, customers know their rights. Because it needs a commitment from the PDAM to improve the quality of public services in a professional manner.

Keywords: *Legal protection, Consumer*

I. PENDAHULUAN

Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih dan produktif. Penyediaan air oleh negara khususnya untuk air minum merupakan bentuk pelayanan umum (*public services*) pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan umum memang sarat dengan berbagai masalah, karena jangkauannya sendiri luas meliputi sektor profit maupun non profit. Perbedaan pelayanan umum menjadi sektor profit dan non profit semata-mata didasarkan pada misi yang diemban instansi/institusi tersebut.

Pengelolaan kebutuhan air untuk air minum oleh Pemerintah melalui Pemerintah Kota/Kabupaten, dilakukan dengan mendirikan Perusahaan Daerah untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat di daerahnya. Kedudukan PDAM selaku pelaku usaha terhadap konsumen sangat kuat karena PDAM merupakan pemegang monopoli dalam pelayanan air minum di kota/Kabupaten, karena itu PDAM diharapkan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan air minum atau konsumen. Hal ini karena PDAM

disamping merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah, juga sebagai perusahaan yang bersifat untuk pelayanan umum guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih.

Hubungan hukum antara PDAM Kota Bekasi dengan pelanggan air minum diawali dengan penandatanganan formulir oleh calon pelanggan yang telah disediakan oleh PDAM berupa Surat Pernyataan. Dengan adanya penandatanganan ini maka orang tersebut telah mengikatkan diri untuk menjadi pelanggan PDAM yang mempunyai hak dan kewajiban. Perjanjian antara pelanggan dan PDAM dikategorikan sebagai perjanjian baku yang bersifat sepihak. Dalam dunia usaha klausul baku atau perjanjian dengan syarat-syarat baku merupakan hal yang diperbolehkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pelaksanaannya hubungan antara produsen dan konsumen ini, tidak terlepas dari perselisihan terkait dengan hak dan kewajiban para pihak. Selain itu keterlibatan lembaga Kejaksaan dalam penyelesaian perselisihan antara PDAM dengan konsumen patut dikaji, untuk mengetahui peran Kejaksaan dalam membantu PDAM dalam menyelesaikan perselisihan yang terjadi.

II. Tinjauan Pustaka

2.1 Pengertian Konsumen

Kata konsumen berasal dari kata dalam bahasa Inggris, *consumer*, atau dalam bahasa Belanda "*consument*", "*konsument*". Konsumen secara harfiah adalah orang yang memerlukan, membelanjakan atau menggunakan, pemakai atau pembutuh. Dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia memberi kata *consumer* sebagai "pemakai atau konsumen." (John M. Echlos & Hasan Sadly, 1986: 124). Rumusan konsumen dalam Pasal 1 angka 2, UU No. 8 Tahun 1999, sedikit lebih terperinci, yaitu "Konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau dan / atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Pengertian konsumen dalam UUPK Pasal 1 angka 2 tidak menggunakan istilah pembeli, hal ini menunjukkan bahwa barang dan atau jasa dalam rumusan pengertian konsumen tidak harus sebagai hasil dari transaksi jual beli, setiap orang (perorangan atau badan hukum/usaha) yang mengkonsumsi atau memakai suatu produk, apakah produk itu didapat dari transaksi jual beli atau karena suatu peralihan lain, hal tersebut dinamakan konsumen. Konsumen umumnya diartikan sebagai pemakai terakhir dari produk yang diserahkan kepada mereka oleh pengusaha, (UU No.8 Tahun 1999) yaitu setiap orang yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan atau diperjualbelikan lagi. Secara hukum konsumen memiliki hak dan kewajiban seperti yang tertuang dalam UU No 8 Tahun 1999, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 7.

2.2 Pengertian Pelaku Usaha

Pelaku usaha merupakan satu komponen yang turut bertanggung jawab dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat. Pasal 1 UUPK menyebutkan pelaku usaha adalah setiap orang perorangan 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. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 1 UUPK menyebutkan bahwa yang termasuk pelaku usaha adalah perusahaan,

korporasi, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor dan lain-lain. Jadi siapapun pihak yang menjadi penjual produk/jasa baik perseorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, asalkan melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia.

Dalam kegiatan menjalankan usaha, UUPK memberikan sejumlah hak dan membebaskan sejumlah kewajiban dan larangan kepada pelaku usaha. Pengaturan tentang hak, kewajiban dan larangan itu dimaksudkan untuk menciptakan hubungan yang sehat antara produsen dan konsumennya, sekaligus menciptakan iklim berusaha yang kondusif bagi perkembangan usaha dan perekonomian pada umumnya. Hak dan kewajiban pelaku usaha dapat tertuang dalam pasal 6 dan 7 UUPK.

2.3 Hukum Perlindungan Konsumen

Pasal 1 angka 1 UUPK menyebutkan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Hukum perlindungan konsumen dapat dikatakan sebagai hukum yang mengatur tentang perlindungan kepada konsumen dalam pemenuhan kebutuhannya sebagai konsumen. Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen, serta cara-cara mempertahankan hak dan menjalankan kewajiban itu. Dilihat dari cakupan materinya, hukum perlindungan konsumen masuk dalam kelompok hukum privat maupun hukum publik. Disatu sisi hukum perlindungan konsumen mempersoalkan hak-hak privat seperti standar kontrak, tanggung jawab produk, dan lain-lain, akan tetapi dilihat dalam hidup bernegara, yang menuju kesejahteraan bersama, norma-norma hukum publikpun dipertahankan sebab bagaimanapun seorang konsumen adalah warga negara yang perlu dijaga kualitas hidupnya untuk kesinambungan pembangunan suatu negara.

Berlakunya Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, akan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. Undang-undang ini dapat dijadikan payung (*umbrella act*) bagi perundang-undangan lain yang bertujuan untuk melindungi konsumen, baik yang sudah ada maupun yang masih akan dibuat nanti. Prinsip tanggung jawab merupakan perihal yang penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam

kasus-kasus pelanggaran konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggungjawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait. (Sidharta, 2004:60)

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dibedakan sebagai berikut:

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan
Prinsip ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Prinsip ini cukup umum berlaku dalam hukum pidana maupun perdata;
2. Prinsip untuk selalu bertanggung jawab
Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan, ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada tergugat
3. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab
Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, dan pembatasan demikian biasanya dapat dibenarkan.
4. Prinsip tanggung jawab mutlak
Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolute (*absolute liability*). Ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, dalam *strict liability* misal *force majeure*. Sebaliknya, *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.
5. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan
Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Klausula eksonerasi yang dibuat pelaku usaha tidak boleh beresntangan dengan Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

III. METODE PENELITIAN

Bentuk penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah Yuridis-Normatif yaitu dengan menelaah UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan penerapannya terhadap pelanggan air minum di PDAM Kota

Bekasi. Sedangkan tipe penelitian yang akan digunakan peneliti adalah evaluatif yaitu dengan memberikan penilaian terhadap penerapan UU No. 8 Tahun 1999 dihubungkan dengan perlindungan hukum terhadap pelanggan air minum PDAM Kota Bekasi..

Jenis data yang digunakan peneliti berupa data sekunder yang diperoleh melalui wawancara langsung dengan informan yaitu karyawan PDAM Kota Bekasi dengan menggunakan daftar pertanyaan, selain itu juga menggunakan pendapat para ahli mengenai perlindungan konsumen dari buku-buku kepustakaan. Bahan Hukum yang digunakan peneliti meliputi bahan hukum primer berupa UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan KUH Perdata Buku III tentang Perikatan. Bahan hukum sekunder seperti buku-buku yang berisi tentang Hukum Perlindungan Konsumen,

Alat Pengumpulan data melalui studi pustaka yaitu menggunakan buku-buku dan dokumen terkait dengan studi kasus yang diperlukan untuk penelitian. Peneliti juga melakukan wawancara dengan informan yaitu karyawan PDAM Kota Bekasi untuk memperoleh data. Metode analisis data yang digunakan peneliti yaitu metode kualitatif, dengan menganalisis data yang diperoleh melalui wawancara maupun bahan-bahan tertulis lain menjadi data yang ringkas dan sistematis sehingga diperoleh suatu simpulan sebagai konsep baru yang menjawab permasalahan. Bentuk Hasil Penelitian adalah evaluatif analitis yaitu dengan menganalisis dan melakukan penilaian tentang perlindungan hukum bagi pelanggan air minum PDAM Kota Bekasi berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen.

IV. HASIL PEMBAHASAN

A. PENYELENGGARAAN PELAYANAN AIR MINUM PDAM KOTA BEKASI

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Bekasi adalah badan usaha milik Negara yang dimiliki oleh dua pemerintahan daerah yaitu Kota dan Kabupaten Bekasi yang mempunyai tugas memberikan pelayanan air bersih untuk masyarakat kota dan kabupaten bekasi. Berdasarkan keputusan bersama Nomor 503/Kep.389.B-PDAM/2002, dan Nomor 690/Kep.457-HOR/XII/2002.

PDAM Bekasi berada disebuah kabupaten berpenduduk dua juta jiwa lebih dengan potensi pelanggan yang sangat menjanjikan. Sampai sekarang terdapat lebih dari 80.000 calon pelanggan yang ada dalam daftar tunggu.

Dilihat dari peta pelayannya PDAM Bekasi melayani Wilayah Kota Bekasi terdiri dari 12 Kecamatan dan 56 Kelurahan dengan luas wilayah +- 21.049 Ha. Tahun 2010 mempunyai jumlah penduduk sebanyak 2.181.807 jiwa. Yang sudah dilayani air bersih oleh PDAM Bekasi sebanyak 87.745 sambungan langganan. Jumlah cakupan layanan sekitar 26,32%. Sedangkan di Wilayah Kabupaten Bekasi terdiri dari 23 Kecamatan dan 187 Desa dengan luas wilayah +- 127.408 Ha. Dan mempunyai jumlah penduduk sebanyak 2.157.535 jiwa. Yang sudah dilayani air bersih oleh PDAM Bekasi sebanyak 45.123 sambungan langganan. Jumlah cakupan layanan sekitar 13.61%. Dengan demikian cakupan

pelayanan PDAM masih jauh dari yang diharapkan.

Untuk dapat memperluas cakupan pelayanan PDAM Bekasi membangun banyak IPA atau Instalansi Pengolahan Air (*Water Treatment Plant*), dengan kapasitas 2.045 lt/dt atau 99,25% , selain itu memiliki sumur bor (*Deep Weel*) dengan kapasitas 15 lt/dt, yaitu terdapat di Pondok Gede dengan kapasitas 10l/dt, dan Setu dengan kapasitas 5l/dt. Meskipun demikian pelayanan sampai sekarang masih terkendala dengan tidak sebandingnya perkembangan jumlah pelanggan dengan jumlah jaringan distribusi yang ada.

Air bersih dari cabang di suplai langsung ke konsumen, terutama di daerah sekitar cabang/unit produksi, tetapi ada juga melalui stasiun pompa, baru ke konsumen. Adapun jumlah *water treatment plant* dan jumlah pelanggan di Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel III. Debit Unit Pengelolaan Air dan (S/L) Jumlah Pelanggan PDAM

No.	Cabang/Unit	WTP (L/dtk)	S/L
A Kota Bekasi			
1.	Rawa Tembaga	190	14.255
2.	Bekasi Kota	480	14.738
3.	Pondok Ungu	300	15.780
4.	Rawa Lumbu	260	9.285
5.	Pondok Gede	10	816
6.	Wisma Asri	-	13.779
7.	Setia Mekar	-	5.759
8.	Harapan Baru	-	3.853
Total		1.240	78.265

Sumber data: PDAM Bekasi 2010

No.	Cabang/Unit	WTP (L/dtk)	S/L
B. Kabupaten Bekasi			
1.	Tambun	110	7.453
2.	Cikarang Utara		10.113
3.	Sukatani	60	307
4.	Cabangbungin	40	1.133
5.	Babelan	120	15.968
6.	Bojongmangu	25	1.542
7.	Setu	5	144
8.	Cikarang Selatan	420	13.585
9.	Tarumajaya	-	5.594
10.	Lemah Abang	-	7.559
11.	Kedung Waringin	40	211
12.	Total	820	63.608

Sumber data: PDAM Bekasi 2010

Jumlah keseluruhan WTP (L/dtk) 2.060 dan sambungan 141.873 unit.

Pelanggan terbesar PDAM Bekasi adalah rumah tangga yaitu 96,9%, pelanggan industri masih tergolong kecil, mengingat Kabupaten Bekasi menampung industri terbesar di Indonesia. Kawasan Bekasi merupakan kawasan bisnis yang berkembang pesat. Bahkan banyak pelanggan yang tadinya digolongkan pelanggan domestik, sudah harus dimasukkan ke golongan bisnis karena banyak rumah tinggal yang juga berfungsi sebagai usaha. Selain meningkatkan pelayanan terhadap pelanggan rumah tangga, menurut Direktur PDAM Bekasi, PDAM sudah melirik kompleks-kompleks industri di kawasan Bekasi yang sampai sekarang memiliki IPA sendiri-sendiri. Diharapkan instalasi-instalasi tersebut dapat diambil alih oleh PDAM, sehingga nantinya PDAM Bekasi menjadi PDAM yang sangat besar.

B. PERMASALAHAN PELAYANAN PELANGGAN AIR MINUM PDAM KOTA BEKASI

1. Kebocoran Air

PDAM Bekasi sering kehilangan air hingga pada titik angka kebocoran 20% dari rata-rata kebocoran yang ada berkisar 36%, sehingga sering sampainya air ke pelanggan menjadi tersendat. Hal ini terjadi karena pipa yang sudah terlalu tua sehingga bocor atau kebocoran administrasi yang meliputi kesalahan dalam hal pencatatan meteran air oleh pegawai PDAM, disinyalir oknum pegawai ada yang terlibat dalam rekayasa pencatatan meteran air dengan oknum pelanggan, serta adanya pencurian air, karena sering ditemukannya titik penyambungan ilegal. Seperti yang ditemukan di RT 01 RW 06 Desa Pusaka Rakyat, Kecamatan Tarumajaya, Kabupaten Bekasi. Ada 200 titik penyambungan air ilegal. Pencurian di duga berlangsung dua tahun, Akibatnya PDAM Bekasi rugi Rp 600 juta. Aliran air untuk 6000 konsumen di Tarumajaya berkurang dari 80 liter perdetik berkurang menjadi 60 liter perdetik. (Kompas 23 Februari 2011). Dalam pelaksanaannya para pelanggan ilegal yang selama ini menikmati air PDAM tapi tidak terdata sebagai pelanggan akan dihadapkan pada dua opsi, pertama "Mereka bisa menjadi pelanggan baru dengan menyelesaikan administrasi sesuai ketentuan, dan yang kedua jika tidak mau, berarti kita putus salurannya," menurut Direktur PDAM Bekasi.

2. Kualitas Air

Air baku untuk air minum rumah tangga, yang selanjutnya disebut air baku menurut Peraturan MENKES Tahun 2010 adalah air yang dapat berasal dari sumber air permukaan, cekungan air tanah dan/atau air hujan yang memenuhi baku mutu tertentu sebagai air baku untuk air minum. Sedangkan air minum adalah air minum rumah tangga yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.

Berdasarkan Peraturan MENKES Tahun 2010, tentang Persyaratan, Kualitas Air Minum. Para penyelenggara air minum harus memenuhi parameter wajib, parameter ini mencakup hal-hal yang berhubungan langsung dengan kesehatan seperti tidak terdapatnya mikroorganisme tertentu (seperti E coli), dan kadar maksimum kimia an organik yang diperbolehkan seperti arsen, Fluorida, Nitrit, Nitrat, Total Kromium, Sianida, Kadmium. Sedangkan parameter yang tidak langsung berhubungan kesehatan adalah mencakup parameter fisik seperti bau, warna, kekeruhan, rasa, suhu, dan parameter kimiawi yang mencakup kadar maksimum zat-zat kimia yang diperbolehkan dalam air seperti aluminium, besi, sulfat, seng, tembaga dll. Sedangkan parameter tambahan mencakup persyaratan kimiawi seperti kadar maksimum bahan organik dan an organik yang diperbolehkan serta persyaratan radioaktif.

Pelanggan PDAM sering mengeluh karena kekeruhan produksi air PDAM Bekasi kadang kala juga masih terjadi. Tidak selamanya air PDAM Bekasi yang disuplai ke rumah-rumah pelanggan kondisinya jernih terus, karena sewaktu-waktu dapat pula air PDAM sedikit keruh. Hal ini terjadi karena sejumlah faktor yang tidak dapat dihindari. Seperti, adanya pengurusan atau saat banjir. Dalam kondisi banjir, air baku sebagai bahan baku utama produksi air bersih PDAM, akan ikut menjadi keruh. Disamping itu, saat terjadi pemadaman listrik, ketika listrik hidup lagi air produksi PDAM akan menjadi keruh karena kotoran yang biasanya mengendap di dasar penampungan akan terangkat naik dan masuk ke pipa sambungan milik pelanggan, sehingga ketika air sampai di rumah-rumah pelanggan air menjadi keruh. Namun demikian, kualitas air PDAM Bekasi seharusnya menjadi salah satu prioritas utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Air Tidak Mengalir

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2005, tentang Pengembangan sistem Penyediaan air minum dimana dalam peraturan pemerintah tersebut diatur apa-apa saja yang menjadi tanggung jawab Pemerintah, Penda Kabupaten/Kota sebagai penanggung jawab pengembangan sistem penyediaan air minum dan tanggung jawab PDAM sebagai penyelenggara sistem penyediaan air minum. Pemerintah maupun pemerintah daerah sebagai penanggung jawab pengembangan sistem penyediaan air minum adalah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan menjamin kebutuhan pokok air minum yang memenuhi syarat kualitas, kuantitas, dan kontinuitas.

Dalam prakteknya, PDAM Bekasi sebagai penyelenggara sistem penyediaan air minum di wilayah Bekasi, masih mengalami kendala dalam penyediaan air minum. Misalnya pada jam-jam sibuk kucuran air menjadi kecil atau bahkan air sering tidak mengalir. Seperti yang dialami oleh warga Perumahan Graha Asri di Desa Simpangan dan Desa Jati Raja, Kecamatan Cikarang Utara dan Cikarang Timur, Kabupaten Bekasi. Hampir dua tahun aliran air dari PDAM Bekasi tidak mengalir ke rumah mereka. Walaupun sudah dilakukan perbaikan, namun air hanya mengocor selama 2 bulan. Setelah itu, air kembali mati total. Padahal, warga mengeluarkan uang yang tidak sedikit untuk pembuatan sambungan air bersih itu dari PDAM Bekasi ke rumah mereka. Untuk diketahui, saat ini ada 7.800 sambungan air PDAM Kabupaten Bekasi di perumahan tersebut. Tidak mengalirnya air terjadi karena masih menunggu penyelesaian pembangunan pipa yang baru.

4. Konsumen yang menunggak pembayaran air PDAM

Konsumen PDAM Bekasi sampai saat ini sudah mencapai 169.000 pelanggan, namun, dari jumlah ini hanya sekitar 148.000 yang masih aktif. Sisanya menunggak pembayaran sedikitnya tiga bulan sehingga sambungannya harus diputus. Meski sudah dilakukan pemutusan, masih menghadapi masalah lain, yakni penagihan tunggakan rekening yang sangat sulit dilakukan. Sebagian besar pelanggan yang diputus sambungannya itu adalah dari kalangan rumah tangga.

Untuk mengatasi masalah tunggakan pelanggan, pihak PDAM bekerja sama dengan Kejaksaan Negeri Bekasi dalam penagihan tunggakan rekening air lebih dari satu tahun dan tagihannya berkisar Rp 1 juta hingga Rp 40 juta. Konsumen yang menunggak pembayaran ini adalah golongan rumah tangga. Dalam penyelesaian pembayaran tunggakan, para konsumen harus membayar tunggakan yang belum dibayar, baik secara cicil atau langsung dilunasi. Cicilan pembayaran sampai satu tahun, yang penting urusan tunggakan pembayaran air dapat dilunasi.

Keberadaan para pelanggan PDAM yang membandel ini, sebenarnya merugikan masyarakat yang masih termasuk dalam daftar tunggu pemasangan sambungan baru. Sebab, sampai saat ini masih ada sekitar 70.000 orang yang masuk dalam daftar tunggu. Pemasangan sambungan baru ini masih sulit dilakukan karena proses pemutusan sambungan pun tidak langsung dilakukan.

5. Penyelesaian Permasalahan Pelanggan PDAM Bekasi

Permasalahan dalam pelayanan air minum di PDAM Bekasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi pelanggan atau konsumen dan sisi pelaku usaha yaitu PDAM Bekasi. Dari sisi pelanggan, permasalahan yang sering muncul dalam pelayanan air minum oleh PDAM adalah air yang keruh, tidak mengalir atau macet. Hal ini sering membuat konsumen/pelanggan menjadi kecewa, padahal pelanggan merasa telah melaksanakan kewajibannya dengan baik yaitu dengan membayar rekening tagihan tiap bulan, karena apabila pelanggan tidak membayar sesuai dengan waktu yang ditentukan, akan merugikan pelanggan sendiri, karena terbebani sanksi keterlambatan membayar rekening. Pengaduan pelanggan dapat disampaikan melalui telepon maupun email langsung ditujukan ke PDAM Bekasi.

Terhadap pengaduan pelanggan PDAM Bekasi akan menyelesaikan pengaduan pelanggan dengan dasar hukum yang dipakai adalah

- a. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Tarif Air Minum pada PDAM dan Permendagri No.8 Tahun

1998 tentang Petunjuk Penetapan Tarif Air Minum PDAM

- c. Peraturan Daerah Kota Bekasi No.2 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Patriot Bekasi

PDAM Bekasi sendiri telah menyediakan sarana untuk menampung pengaduan pelanggan yaitu melalui: Telp.+6221884.1901(Hunting) Fax+6221889.54815 atau www.pdambekasi.com, email : pengaduan@pdambekasi.com.

Setiap pengaduan pelanggan baik yang melalui telepon maupun email akan langsung ditanggapi oleh PDAM Bekasi, melalui telepon terutama melayani pelanggan yang menanyakan atau mengeluh masalah air keruh, air tersendat dan lain-lain, atau hari berikutnya petugas datang ke lokasi apabila ada kebocoran pipa yang berada diluar rumah pelanggan, yang memang menjadi tanggung jawab PDAM Bekasi. Adanya kran meteran yang rusak, dalam hal ini pelanggan harus membeli baru yang disediakan oleh koperasi PDAM dan langsung akan dipasang oleh petugas.

Banyaknya pengaduan, baik melalui telepon atau media cetak, namun PDAM Bekasi belum pernah mengalami masalah, digugat ke Pengadilan oleh pelanggan, meskipun hal itu dimungkinkan setelah adanya Undang Undang No.8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Keengganan masyarakat dapat dimaklumi karena praktek peradilan tidak lagi sederhana atau cepat dan biaya juga tidak ringan, selain itu sikap masyarakat menghindari konflik meskipun hak-haknya dilanggar.

Selain dari sisi pelanggan, permasalahan di PDAM Bekasi dapat dilihat dari sisi pelaku usaha yaitu adanya pencurian air dan menunggak pembayaran PAM oleh pelanggan PDAM. Penyelesaian masalah pencurian air yang dilakukan oleh pelanggan PDAM, dengan cara memberi kesempatan kepada mereka yang melakukan pencurian air, untuk dapat menjadi pelanggan baru dengan menyelesaikan administrasi sesuai ketentuan, dan yang kedua jika tidak mau, maka akan diputus sambungan saluran tersebut. Dalam hal ini PDAM Bekasi memilih penyelesaian secara non litigasi, agar tidak terjadi gejala di masyarakat.

Sedangkan untuk permasalahan penunggak pembayaran air PAM, PDAM Bekasi bekerja sama dengan Kejaksaan Negeri Cikarang untuk menagih pembayaran air PAM. Setiap bulannya, PDAM memberikan data 1.000

pelanggan yang menunggak kepada Kejari Bekasi. Pemrosesan konsumen yang nunggak tersebut berdasarkan surat kuasa khusus dari PDAM Bekasi No.08/SKK/PDAM/Bks/I/2010 tertanggal 7 Januari 2010. Bagi pelanggan PDAM yang tidak membayar tagihan rekening airnya hingga satu tahun lebih, mereka akan dipanggil, oleh pihak kejaksaan setelah hadir mereka diminta menyelesaikan tunggakan rekening air yang belum dibayar. Apabila setelah dipanggil konsumen tidak hadir, maka pemanggilan akan dilakukan hingga tiga kali. Bila panggilan ketiga tidak dihiraukan, pihak PDAM akan melakukan somasi dan masalah tersebut akan sampai ke Pengadilan Negeri Bekasi. Semua pembayaran cicilan ataupun pelunasan tunggakan air tersebut dilakukan di kantor PDAM Bekasi, Kantor Kejaksaan Negeri tidak menerima pembayaran tunggakan air dari konsumen PDAM.

C. PERLINDUNGAN HUKUM PELANGGAN PDAM BEKASI

1. Tanggung Jawab

Perlindungan hukum bagi konsumen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dapat dilihat pada Bab IV dengan judul Tanggung Jawab Pelaku Usaha, Pasal 19-28. Melihat isi Pasal 19 UUPK 1999 menunjukkan bahwa hukum perlindungan konsumen Indonesia menganut tanggung jawab produk (*product liability*). Inti dari *product liability* adalah pelaku usaha bertanggung jawab atas kerusakan, kecacatan, penjelasan, ketidaknyamanan, dan penderitaan yang dialami oleh konsumen karena pemakaian atau mengkonsumsi barang atau jasa yang dihasilkannya. Pemberian ganti rugi dilakukan dalam waktu paling lama tujuh hari setelah tanggal transaksi. Ini menunjukkan adanya kewajiban mutlak produsen untuk memberi penggantian kepada konsumen, jadi merupakan kewajiban yang harus dipenuhi seketika. Namun demikian dengan memperhatikan Pasal 19 ayat (5) maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud disini adalah jika kesalahan bukan ada pada konsumen. Jika kesalahan ada pada konsumen, maka produsen dibebaskan dari kewajiban tersebut.

Selanjutnya dalam isi Pasal 23 menunjukkan bahwa UUPK menganut prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*). Yaitu tergugat selalu dianggap bertanggung jawab,

sampai ia dapat membuktikan, ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada tergugat. Apabila Pasal 19 dihubungkan dengan Pasal 28 UUPK, diambil kesimpulan bahwa UUPK menganut tanggung jawab mutlak atau *Strict Liability* dengan pengalihan beban pembuktian “unsur kesalahan” pada pelaku usaha. Namun demikian, seperti pada umumnya dalam prinsip *Strict Liability*, selalu ada pengecualiannya, hal ini dapat dilihat Pasal 27 UUPK. Dengan demikian PDAM Bekasi selaku Pelaku Usaha sesuai UUPK bertanggung jawab atas produk yang dihasilkan, dan diwajibkan memberikan ganti rugi apabila konsumen/pelanggan mengalami kerugian yang bukan disebabkan karena kesalahan pelanggan seperti air keruh/tidak memenuhi unsur kesehatan, air tidak mengalir dan sebagainya.

2. Hak dan Kewajiban

PDAM Bekasi sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik mempunyai tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajiban melalui penerapan norma-norma hukum, kepatutan, dan menjunjung tinggi kebiasaan yang berlaku dikalangan dunia usaha.

Perikatan antara PDAM Bekasi dengan pelanggan air minum dimulai dari saat ditandatangani surat pernyataan yang telah disediakan oleh pelaku usaha (PDAM Bekasi) untuk menjadi pelanggan PDAM Bekasi. Perjanjian inilah yang dinamakan perjanjian baku, karena isi sudah ditentukan oleh pelaku usaha. Di dalam perjanjian baku juga terkandung klausula eksonerasi yaitu klausul yang mengandung kondisi membatasi atau bahkan menghapus sama sekali tanggung jawab yang semestinya dibebankan kepada pihak produsen/penyalur produk.

Surat pernyataan di atas menunjukkan lebih menekankan pada kewajiban konsumen atau pelanggan dan tidak satupun berisi hak konsumen. Bahkan di poin ke 4 (empat) mewajibkan pelanggan untuk memenuhi segala ketentuan dan peraturan yang berlaku termasuk kenaikan tarif air minum yang ditetapkan PDAM secara sepihak. Hal ini tidak sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) huruf g UUPK yang menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen apabila menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha

dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya.

Hal yang sering terjadi adalah adanya kenaikan tarif air minum, tanpa pemberitahuan terlebih dahulu. Kenaikan tarif air minum, memang wajar terjadi, mengingat dalam dunia usaha, pelaku usaha pasti menginginkan keuntungan, sehingga apabila bahan dasar naik maka produknya pun naik, tetapi dalam pelayanan publik, masyarakat sebagai konsumen memiliki hak untuk mengetahui berbagai persoalan yang berkenaan dengan kehidupan mereka sebagai bagian dari publik. Hak tersebut merupakan konsekuensi mereka karena telah memenuhi kewajiban mereka sebagai konsumen. Sosialisasi peraturan sangat penting, apabila terjadi perubahan aturan dalam hubungan pelaku usaha dan konsumen.

Perjanjian baku memang memberi kemudahan bagi para pihak yang bersangkutan. Akan tetapi perjanjian baku menggambarkan tidak seimbangnya posisi kekuatan penawaran (*bargaining power*) antara konsumen dan produsen, dimana banyak dan lazim pembuatan perjanjian-perjanjian standar yang hanya menguntungkan produsen. (Simatupang, 2004: 65-66) karena itu dalam perjanjian baku tidak pernah dijumpai asas kebebasan berkontrak. Ketentuan pencantuman klausul baku dalam Pasal 18 UUPK dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak. Demikian juga dalam pasal 1337 KUHPdata, menegaskan bahwa suatu perjanjian tidak boleh dibuat bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan atau ketertiban umum.

Dengan adanya perikatan tersebut seharusnya masing-masing pihak tahu tentang hak dan kewajiban masing-masing. Sehingga apabila ada kerugian yang diderita salah satu pihak maka pihak yang dirugikan dapat menuntut secara hukum atas dasar *wan prestasi*. Namun jika dilihat dari kontrak yang tertulis saat menjadi pelanggan baru PDAM Bekasi, hak dan kewajiban pelanggan terjadi ketimpangan, karena isi kontrak tersebut hanya berupa kewajiban pelanggan saja sehingga apabila pelanggan/konsumen hendak menuntut ganti rugi atas pelayanan pelaku usaha, seperti yang dialami warga cikarang, yaitu air tidak mengalir selama dua tahun, tentunya akan mengalami kesulitan karena tidak ada perincian tentang ganti rugi tersebut. Demikian juga mengenai standar kualitas air, selama ini pelanggan tidak

mengetahui tentang standar kualitas air minum menurut kesehatan. karena tidak ada sosialisasi mengenai hal tersebut, lalu apakah air yang keruh berwarna coklat, yang biasa diterima juga sudah memenuhi standar kesehatan dari Kementerian Kesehatan?.

Pelanggan PDAM Bekasi sendiri tidak berminat untuk melakukan gugatan ke pengadilan apabila ada kenaikan tarif secara sepihak, air keruh, air tidak mengalir, selama ini belum pernah ada gugatan berkaitan dengan pelayanan air minum ke Pengadilan meskipun banyak pelanggan yang mengeluhkan, seperti yang dikutip di media massa, pernah terjadi pelanggan melakukan demonstrasi ke DPRD Bekasi menuntut agar air mengalir di daerahnya. Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Pasal 19 memungkinkan pelanggan/ konsumen untuk menuntut ganti rugi apabila pelanggan mendapat kerugian sehubungan dengan pelayanan dan kualitas pelayanan tersebut. Selain itu dilihat dari prinsip tanggung jawab berdasar *wan prestasi* pun, pelanggan PDAM dapat menggugat ke PDAM Bekasi apabila telah dirugikan dalam pelayanannya, berdasarkan kontrak yang telah dilakukan para pihak.

D. PERAN KEJAKSAAN DALAM PENYELESAIAN PERSELISIHAN ANTARA PELANGGAN DENGAN PDAM BEKASI

Lembaga kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hierarki. Undang-undang yang mengatur Kejaksaan adalah UU No.4 Tahun 2004.

Keterlibatan lembaga kejaksaan dalam kasus perdata yaitu penagihan piutang, dimulai dari banyaknya pelanggan yang tidak mau membayar iuran PAM selama satu tahun atau lebih. Penagihan yang dilakukan PDAM Bekasi sebelumnya tidak efektif, karena banyak pelanggan yang masih tidak mau membayar tunggakan rekening PAM. Penagihan rekening PDAM Bekasi pelanggan nakal tersebut menjadi jalan tengah agar pelanggan dapat segera membayarkan tagihan yang lebih dari satu tahun tak dibayarkan kewajibannya. Proses penagihan pelanggan yang melakukan tunggakan rekening,

dilakukan Kejari, dengan mengirimkan surat panggilan terlebih dahulu kepada penunggak rekening air tersebut. Bila penunggak tersebut hadir, pihaknya kemudian meminta agar yang bersangkutan untuk menyelesaikan tunggakan rekening air yang belum dibayarkan.

Penyelesaian tunggakan rekening dapat dilakukan dengan cara cicil atau pun cash secara langsung di Kantor PDAM Bekasi. Bila dalam surat panggilan pertama penunggak rekening tak hadir, Kejari melakukan panggilan kedua dan ketiga, yang baru dilanjutkan somasi hingga akhirnya dilanjutkan ke PN Bekasi untuk melakukan tindakan tegas kepada penunggak rekening PDAM Bekasi yang masih membandel.

Kerjasama antara PDAM Bekasi dan Kejaksaan, dilakukan dengan cara PDAM Bekasi memberikan surat kuasa khusus kepada Kejaksaan untuk menagih tunggakan rekening air pelanggannya. Seperti dalam surat kuasa bernomor 08/ SKK/ PDAM/ BKS/ I/ 2010 tertanggal 7 Januari 2010. Selain pemberian kuasa, dibuat juga surat kesepakatan kerjasama dengan Kejaksaan Negeri. tentang penyelesaian masalah hukum di bidang perdata dan tata usaha Negara. Penyelesaian tunggakan PDAM lewat kejaksaan, dapat dikatakan cukup berhasil, Kebanyakan dari pelanggan yang sudah dipanggil oleh kejaksaan mereka akan segera mematuhi untuk melunasi pembayaran tersebut baik dibayar sekaligus atau secara mengangsur. Karena masyarakat cenderung takut apabila menghadapi aparat penegak hukum, seperti kejaksaan.

Dengan demikian keterlibatan lembaga kejaksaan dalam penyelesaian perselisihan antara PDAM selaku pelaku usaha dan pelanggan, terutama secara perdata dan tata usaha Negara sudah sesuai dengan kewenangan kejaksaan, mengingat dalam penjelasan undang-undang kejaksaan menyebutkan bahwa di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan mempunyai kewenangan untuk dan atas nama negara atau pemerintah sebagai penggugat atau tergugat yang dalam pelaksanaannya tidak hanya memberikan pertimbangan atau membela kepentingan negara atau pemerintah, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat.

E. PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUKUM ANTARA PELANGGAN DENGAN PDAM BEKASI

Pelayanan PDAM Bekasi yang sering dikeluhkan pelanggan, seperti air macet/tidak mengalir, air keruh/air kotor, tidak pernah sekalipun digugat pelanggan melalui jalur pengadilan. Pelanggan hanya melakukan pengaduan langsung ke kantor, lewat telepon, atau media cetak. Ini menunjukkan bahwa pelanggan PDAM Bekasi lebih memilih jalur non litigasi yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan tanpa melibatkan pihak ke tiga. (Albert Fiadjoe, dalam Susanti Adi Nugroho, 2004:127)

Demikian juga, penyelesaian perselisihan terhadap kasus pencurian air oleh kalangan rumah tangga, pihak PDAM Bekasi menggunakan jalur non litigasi, dengan memanggil pihak yang melakukan pencurian untuk menjadi pelanggan baru apabila belum menjadi pelanggan atau dengan menyelesaikan administrasi sesuai ketentuan, dan yang kedua jika tidak mau, maka akan diputus sambungan saluran tersebut. Kecuali pencurian yang dilakukan oleh kalangan industri, PDAM Bekasi bertekad langsung membawa ke pengadilan. Prosedur penyelesaian perselisihan antara konsumen dan PDAM Bekasi, sudah sesuai dengan Undang-undang No.8 Tahun 1999, Pasal 45 ayat 2 (dua)

Dari hasil penelitian menunjukkan, bahwa perlindungan hukum terhadap pelanggan PDAM Bekasi, masih dirasa kurang memadai, meskipun sudah ada Undang-undang Perlindungan Konsumen, namun adanya keluhan-keluhan pelanggan baik yang disampaikan melalui media cetak, ataupun langsung melalui telepon, menunjukkan adanya kelalaian atau kesalahan yang dilakukan oleh PDAM dalam memberikan pelayanan jasa.

Selain itu Pemerintah Kota Bekasi belum memiliki peraturan daerah yang diperlukan untuk mengimplementasi peraturan perundangan yang lebih tinggi dalam memberikan perlindungan hukum kepada pelanggannya sebagai bentuk kewajiban dalam menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik. Peraturan daerah diperlukan agar ada kejelasan penggantian kerugian dari PDAM apabila pelanggan mengalami kerugian sebagai bentuk tanggung jawab produk PDAM selaku pelaku usaha. Karena PDAM selain mencari untung juga harus mempertimbangkan kepentingan publik atau sosial. Dan itu semua tidak dapat dilakukan tanpa adanya dukungan pemerintah dan

pemerintah daerah, agar PDAM dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

V. KESIMPULAN

1. Perlindungan hukum konsumen bagi pelanggan PDAM Bekasi belum sepenuhnya dapat terlaksana dengan baik, karena belum ada ketentuan atau peraturan daerah yang mengatur, apabila PDAM Bekasi melakukan kesalahan/kelalaian (Pasal 1366 KUHPerdara) sehingga tidak jelas standar ganti kerugian (Pasal 1365 KUHPerdara), apabila konsumen mengalami kerugian. Untuk itu perlu dibuat peraturan daerah yang mengatur tentang tanggung jawab PDAM selaku pelaku usaha penyedia air bersih untuk kebutuhan masyarakat, sehingga apabila ada kelalaian atau kesalahan dalam pelayanan konsumen, pelanggan tahu hak-haknya. Karena itu perlu komitmen dari PDAM Bekasi selaku pengusaha yang menyediakan air minum untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang professional. Selain itu perlu adanya perbaikan surat pernyataan (kontrak) yang ditanda tangani pelanggan pada saat menjadi pelanggan PDAM, agar ada keseimbangan antara kedudukan antara PDAM selaku pelaku usaha dan masyarakat selaku konsumen.
2. Keterlibatan Kejaksaan Negeri Cikarang dalam penyelesaian perselisihan antara pelanggan dan PDAM berdasarkan pemberian kuasa khusus dari PDAM kepada Kejaksaan, sesuai wewenang kejaksaan (Pasal 30 UU No. 4 Tahun 2004) dalam bidang perdata. Karena itu pelanggan harus menyadari hak-haknya dan kewajibannya.
3. Bahwa penyelesaian perselisihan yang terjadi antara PDAM Bekasi dengan pelanggan, banyak dilakukan melalui jalur non litigasi baik melalui pengaduan ataupun media cetak. Hal ini disebabkan jalur non litigasi biaya lebih murah, tidak memakan waktu yang terlalu lama, meskipun terkadang mendapat penyelesaian yang kurang memuaskan dalam hal pelayanan. Agar efektif dalam penyelesaian perselisihan perlu dibentuk lembaga mediasi, yang terdiri dari pihak-pihak terkait, sehingga apabila ada perselisihan antara pelaku usaha dan konsumen segera dapat diselesaikan secara cepat dan tepat.

VI. Saran-Saran

1. Perlunya perbaikan surat pernyataan (kontrak) yang ditanda tangani pelanggan pada saat menjadi pelanggan PDAM, agar ada keseimbangan antara kedudukan antara PDAM selaku pelaku usaha dan masyarakat selaku konsumen.
2. Perlu dibuat peraturan daerah yang mengatur tentang tanggung jawab PDAM selaku pelaku usaha penyedia air bersih untuk kebutuhan masyarakat, sehingga apabila ada kelalaian atau kesalahan dalam pelayanan konsumen, pelanggan tahu hak-haknya.
3. Pelanggan, sebagai konsumen seharusnya menyadari hak-haknya dan mengembangkan kemampuan untuk memperjuangkan hak-hak tersebut. Sehingga apabila dirugikan oleh pelaku usaha dapat melakukan usaha untuk mendapatkan hak-hak tersebut
4. Perlu dibentuk lembaga mediasi, yang terdiri dari pihak-pihak terkait, sehingga apabila ada perselisihan antara pelaku usaha dan konsumen segera dapat diselesaikan secara cepat dan tepat.

DAFTAR PUSTAKA

- Echlos, John M dan Hasan Sadly. (1986). *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Nugroho, Susanti Adi. (2004).” *Alternative Dispute Resolution a Developing World*

Perspective”. Cavendish Publishing Limited.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kompas. (2011). “PDAM Bekasi Temukan Pencurian Air”. 23 Februari.

Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2005 tentang Pengembangan sistem Penyediaan air minum

Peraturan Menteri Kesehatan RI, Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan. Kualitas Air Minum

Sidharta. (2004). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo.

Simatupang, Taufik H.(2004). *Aspek Hukum Periklanan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*. Cet.1. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.

UU No. 8 Tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen*

UU No.16 Tahun 2004 tentang *Kejaksaan*

UU No. 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan publik*