

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kota Denpasar sebagai Ibu Kota Provinsi Bali dan sekaligus pusat pertumbuhan Bali, mengakibatkan pertumbuhan dan perkembangan kota menjadi sangat pesat. Pertumbuhan Kota Denpasar tidak lepas dari pengaruh dan peran masyarakatnya. Terdapat berbagai definisi yang dituliskan oleh para ahli hukum yakni salah satunya dikutip dari tulisan Max Weber yang menjelaskan pengertian masyarakat sebagai suatu struktur atau aksi yang pada pokoknya ditentukan oleh harapan dan nilai- nilai yang dominan pada warganya.

Masyarakat perkotaan khususnya masyarakat di Kota Denpasar hidup dengan berbagai sumber daya alam yang ada di bumi sekaligus sumber daya alam tersebut itulah yang menjadi kebutuhan pokok mereka. Salah satu sumber daya alam yang menjadi kebutuhan pokok masyarakat Kota Denpasar adalah air. Air memiliki peranan penting untuk mendukung kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Tersedianya air yang memadai akan mendorong perkembangan sektor pembangunan di masyarakat. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 disebutkan antara lain bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk digunakan sebesar- besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pasal ini merupakan landasan filosofis untuk menentukan bagaimana pengelolaan sumberdaya alam, termasuk sumber daya air, dalam kehidupan bernegara. Sebagai perwujudannya, penyediaan sebagian besar Kebutuhan air bersih di Indonesia dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum

(PDAM), yang terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia.¹

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Bab IV Pendayagunaan Sumber Daya Air Pasal 26 Ayat 1 dan 2 berbunyi :

- (1) sumber daya air dilakukan melalui kegiatan penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan dan pengusahaan sumber daya air dengan mengacu pada pola pengelolaan sumber daya air yang ditetapkan pada setiap wilayah sungai.
- (2) Pendayagunaan sumber daya air ditujukan untuk memanfaatkan sumber daya air secara berkelanjutan dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan pokok kehidupan masyarakat secara adil.

Air merupakan unsur penting bagi makhluk hidup. Sebagian besar dari tubuh makhluk hidup terdiri dari air. Oleh karena itu air mempunyai peranan yang sangat besar bagi kelangsungan makhluk hidup di bumi ini. Dalam bidang kehidupan ekonomi modern, air merupakan hal utama untuk budidaya pertanian, industri, pembangkit tenaga listrik dan transportasi. Semua orang berharap bahwa seharusnya air diperlakukan sebagai bahan yang sangat bernilai, dimanfaatkan secara bijak dan dijaga terhadap pencemaran. Namun, kenyataannya air selalu dihaburkan dan dicemari. Di sebagian penduduk dunia, khususnya di negara-negara sedang berkembang, banyak orang menderita berbagai penyakit yang diakibatkan oleh kekurangan air atau oleh air yang tercemar. Sumber- sumber air bersih semakin dicemari oleh limbah industri yang tidak diolah atau tercemar karena penggunaan yang melebihi kapasitasnya dapat diperbaharui. Buangan air yang tidak layak dapat mencemari sumber air dan sering kali tidak teratasi. Ketidaktepatan dalam layanan pokok sistem saluran hujan yang kurang baik, pembuangan limbah padat yang buruk juga

¹ Max Weber, 2002, **sosiologi sebagai masyarakat**, balai pustaka, Jakarta, hlm.6.

dapat menyebabkan mencemari sumber air tersebut. Untuk itu, dibutuhkan suatu unit instalasi untuk mengolah air baku menjadi air bersih yang layak untuk dikonsumsi. Kehadiran air bersih sangat dibutuhkan bagi kehidupan. "untuk menunjang kehidupan, manusia memerlukan air bersih untuk melakukan aktivitasnya. Salah satu instansi pemerintah dalam penyediaan sumber air bersih.

Dari jaman dahulu sebelum adanya PDAM atau perusahaan air daerah warga atau masyarakat mencari air di sungai, ada juga di sumber mata air di pegunungan bagaimana sulitnya pada jaman dahulu masyarakat mencari air untuk kebutuhan hidupnya, maka seiring perkembangan jaman sekarang ini yang sudah berkembang maka pemerintah membuat perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dipilih sebagai objek kajian mengingat badan usaha milik pemerintah daerah ini merupakan sebuah lembaga yang penting untuk dapat melihat bagaimana pemerintah daerah memberikan pelayanan kepada masyarakat. keberhasilan PDM dalam menyediakan air bersih untuk masyarakat pelanggan yang tercakup dalam wilayah pelayanannya pada satu sisi menunjukkan kinerja yang baik dari para personilnya pada sisi lain juga memperlihatkan bahwa pemerintah daerah telah memperlihatkan upaya yang sungguh-sungguh dalam meningkatkan kesejahteraan upaya masyarakat. Namun demikian, penelitian ini mengasumsikan bahwa kinerja yang ditunjukkan PDAM tidak hanya ditentukan oleh factor-faktor internal seperti kualitas manajemen dan kemampuan serta kinerja para karyawannya. Banyak factor-faktor eksternal yang turut menentukan keberhasilan PDAM dalam memberikan pelayanan, seperti adanya kerja sama yang saling menguntungkan dengan para investor dan kontraktor dalam pemeliharaan dan pengembangan, tersedianya sumber air baku

dalam kuantitas yang cukup dan kualitas yang baik, serta kepedulian dan partisipasi masyarakat terhadap untuk turut menjaga kontinuitas pelayanan. Dalam yang terakhir termasuk menaati peraturan mengenai kewajiban sebagai pelanggan dan memelihara fasilitas instalasi agar tidak cepat mengalami kerusakan. PDAM Kota Denpasar merupakan perusahaan daerah yang dimiliki oleh pemerintah Kota Denpasar yang bergerak dalam bidang pelayanan air minum untuk daerah Kota Denpasar. PDAM Kota Denpasar berfungsi sebagai lembaga bisnis, yang harus berorientasi pada laba melalui efisien lembaga dan juga berfungsi sebagai lembaga social.²

Dalam menjalankan misi ini PDAM menghadapi banyak kendala, terutama di kota besar permasalahan ketersediaan air bersih sangat terasa, hal itu dipicu oleh pesatnya pertumbuhan jumlah penduduk kota, perkembangan wilayah, industri yang semakin pesat dan pencemaran lingkungan yang sulit dikendalikan. Ketersediaan air tanah tidak bisa diandalkan lagi, karena kondisi rumah yang berdesakan, gedung bertingkat menjulang, jalan aspal, serta permukaan tanah yang penuh beton. Kondisi seperti itu menghalangi air hujan masuk ke dalam tanah, sehingga kuantitas dan kualitas air tanah (*ground water*) semakin merosot. Oleh karena itu, penyediaan air bersih sangat bergantung kepada air permukaan (*surface water*). Air permukaan ini merupakan air baku yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di kota-kota besar. Apabila masalah ini tidak direspon dengan cepat oleh pemerintah daerah terutama pemerintah kota Denpasar dan kabupaten, akan menimbulkan persoalan yang lebih serius bahkan akan menimbulkan krisis air di perkotaan besar maupun kecil.

² Fitzsimmons, 2001, **pendekatan pada system pengelolaan air bersih di Indonesia**, PT. Raja Grafindo.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyediaan air bersih yang diawasi dan di monitor oleh badan eksekutif maupun legislatif. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai perusahaan daerah diberi tanggung jawab untuk mengembangkan dan mengelola sistem penyediaan air bersih serta melayani semua konsumen dengan harga yang terjangkau.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok masyarakat akan air minum yang bersih, sehat, dan produktif perlu diselenggarakan sistem penyediaan air minum, dalam penyelenggaraan sistem tersebut masyarakat menginginkan sistem yang transparan, akuntabel, efisien. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mempunyai peran penting dalam pengelolaan air minum terbentuk dalam maksud dan tujuannya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum adalah :

- a. Sebagai salah satu sarana pengembangan perekonomian dalam rangka pembangunan daerah khususnya dan pembangunan nasional umumnya;
- b. Menyelenggarakan sistem penyediaan air minum baik melalui perpipaan maupun non perpipaan secara efisien dan efektif ;
- c. Untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat akan air minum yang sehat

Kualitas pelayanan yang diberikan produsen kepada konsumen menentukan loyalitas konsumen maupun kepuasan konsumen terhadap perusahaan. Kualitas pelayanan menjadi suatu yang wajib dilakukan perusahaan agar mampu bertahan dan tetap mendapat kepercayaan konsumen. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau service yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahtamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen. Kualitas pelayanan merupakan suatu

bentuk penilaian konsumen terhadap tingkat pelayanan yang diterima (*perceived service*) dengan tingkat layanan yang diharapkan (*expected service*), bila harapan pelanggan dilampaui oleh pelayanan yang dirasakan maka kualitas pelayanan sangat berkualitas (*quality superior*). Bila pelayanan yang dirasakan tidak sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas pelayanan dipersepsikan tidak memuaskan (*unacceptable quality*). Bila jasa yang dirasakan sesuai dengan yang diharapkan pelanggan maka kualitas pelayanan yang diberikan memuaskan (*satisfactory quality*).³

Kepuasan pelanggan dalam bidang jasa merupakan elemen penting dan menentukan dalam menumbuh kembangkan perusahaan agar tetap mendapat kepercayaan dari pelanggan. Dalam suatu organisasi maupun perusahaan dalam merumuskan strategi dan program pelayanan harus berorientasi pada kepentingan pelanggan dan sangat memperhatikan dimensikualitasnya.

Masyarakat sebagai konsumen mempunyai hak dan kewajibannya dalam menjalani dan berperan sebagai konsumen, hal ini dibuktikan dengan diaturnya Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yakni dalam pengertiannya disebutkan dalam pasal 1 angka 1 adalah

“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 mencari pengetahuan tentang bagaimana memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang terdaftar sebagai konsumen di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) maka dengan ini dilakukan penelitian di

³ <http://pdam.denpasarkota.go.id>.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Denpasar khususnya dalam kerjanya melayani masyarakat.

Dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan mempermudah pelanggan untuk menyampaikan keluhan-keluhan atau saran yang akan diberikan kepada PDAM Kota Denpasar, maka PDAM telah menyediakan saran online dengan alamat <http://pdam.denpasarkota.go.id>. permasalahan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan PDAM kota Denpasar berdasarkan kenyataan yang terjadi yaitu pertama, pelanggan mengeluhkan pemasangan pipa saluran air yang dilakukan dan dikerjakan oleh pegawai PDAM penyelesaiannya cenderung lambat. Lubang setelah penggalian⁴ pemasangan pipa saluran air PDAM hanya ditutup begitu saja dengan tanah sehingga ada kemungkinan permukaan tanah dari lubang yang ditutup tersebut menjadi amblas dan tanah sisa untuk menutup lubang dibiarkan ada di pinggir jalan. Hal tersebut sangat mengganggu kenyamanan masyarakat kota Denpasar mengingat area yang digali itu merupakan tempat yang padat penduduk.

Berdasarkan data yang disajikan ada beberapa keluhan dari pelanggan yaitu tingkat kebocoran yang tinggi, Air kecil, Air yang keruh, dan pipa bocor merupakan indikasi kinerja PDAM di kota Denpasar tidak sesuai dengan harapan. Permasalahan yang terjadi saat ini di lingkungan masyarakat sekitar terkait isu yang beredar bahwa benar saat ini masyarakat tidak sepenuhnya mendapatkan haknya sebagai konsumen.

⁴ Barkatulah Abdul Haim, **Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia**, FH UII press,2009. Hlm.27

Sehingga saya tertarik untuk memilih judul ini, karena saya pribadi juga merasakan apa yang di rasakan oleh semua warga yang berada di kota Denpasar ini. Dan saya lebih bisa memahami bagaimana perusahaan air PDAM Kota Denpasar menjalankan perusahaanya di bidang air bersih. Agar saya bisa lebih dekat mempelajari perlindungan hukum yang berlaku untuk melindungi setiap konsumen dari perusahaan.

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat suatu tema yang akan penulis bahas dengan judul : **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PELANGGAN PENGGUNAAN AIR MINUM AKIBAT KELALAIAN PERUSAHAAN AIR MINUM KOTA DENPASAR” (perspektif UU No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Hukum)**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut :

- 1.2.1. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh PDAM kepada konsumen sebagai pemakai barang dan jasa akibat terbatasnya penyediaan air bersih oleh perusahaan air minum kota Denpasar?
- 1.2.2. Tanggung jawab Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam mengatasi kerugian yang dialami konsumen akibat terbatasnya penyediaan air bersih di Kota Denpasar?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

1. Untuk melatih diri dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah secara tertulis.
2. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya dalam bidang penelitian
3. Merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum bidang Ilmu Hukum.

1.3.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui apakah bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh PDAM kepada konsumen selaku pemakai barang dan jasa akibat terbatasnya penyediaan air bersih.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah tanggung jawab Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam mengatasi kerugian yang dialami konsumen terhadap dampak yang timbul akibat terbatasnya penyediaan air bersih.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang di dapat dari penelitian ini terdapat dua manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan dan manfaat teoritis bagi pengembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) khususnya dalam bidang hukum perlindungan konsumen.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Bagi mahasiswa agar dapat mengetahui UU perlindungan konsumen dalam manfaat adanya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Kota Denpasar.
2. Dapat memberikan suatu informasi yang bermanfaat bagi masyarakat baik berupa masukan hak dan kewajiban yang berkaitan dengan hak kewajiban bagi konsumen dalam kegunaan air yang di kelola oleh perusahaan kota Denpasar maupun sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak terlebih untuk pemerintah khususnya dalam pengaturan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar.
3. Dapat dijadikan sumber untuk melengkapi keperluan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Mahasarwati Denpasar yang nantinya dapat dijadikan acuan atau literatur bagi mahasiswa yang ingin mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai perlindungan hukum bagi konsumen pembeli satuan rumah yang dirugikan akibat pailitnya pengembang.⁵

⁵ Bahder Johan Nasution, 2008, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Bandung, Penerbit Mandar Maju. hlm.81.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah penelitian adalah suatu cara untuk mendapatkan kebenaran materiil terhadap penelitian itu yaitu dengan cara mengadakan penelitian dan pengumpulan data untuk dapat menyusun suatu karangan ilmiah atau skripsi sehingga betul-betul akan terarah pada tujuannya dengan melalui cara tertentu dan teratur.

1.5.1. Jenis Penelitian

Penulis dalam menyusun skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian dengan mengkaji permasalahan berdasarkan fakta yang terjadi di lapangan. Orientasi pengkajian menitik beratkan permasalahan penyediaan air bersih di kota Denpasar.

1.5.2. Sumber Data

Sesuai dengan penelitian yang diuraikan diatas, maka sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer

sumber data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber utama. Data primer diperoleh dari responden dan informan serta narasumber. Sumber data dalam penelitian hukum empiris berasal dari data yang ada di lapangan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari informan termasuk ahli sebagai narasumber.

2. Data Sekunder

Data hukum sekunder merupakan data-data kepustakaan dalam dokumen yang dapat diperoleh dari dengan membaca buku-buku, jurnal-jurnal hukum, dan artikel yang meliputi bahan-bahan hukum.

3. Data Tersier

Data tersier yang merupakan pendukung dari data primer dan data sekunder yang mana data tersier adalah yang berupa dari kamus-kamus baik itu kamus besar bahasa Indonesia maupun kamus bahasa latin dan bahasa Inggris.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penulisan ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen, dimana teknik ini mempelajari, mencatat, dan membaca buku-buku, catatan, literatur, perundang-undangan, artikel, dan media internet yang berkaitan dengan pokok masalah yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti.

1.5.4. Teknik Analisis Data

Untuk memperoleh data-data primer adalah dengan cara wawancara dan observasi, sedangkan memperoleh data sekunder dan data tersier adalah dengan mengumpulkan, mendokumentasikan buku, jurnal, makalah ilmiah, kamus, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang bersumber dari bahan kepustakaan atau bahan hukum bersangkutan dan di catat, dikutip, diringkas, diulasi sesuai dengan kebutuhan.⁶

⁶ Abdurahman Fathoni, 2011, **Metode Penelitian & Tehnik Penyusunan Skripsi**, Rineka Cipta, Jakarta. hlm. 83.

1.6. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan yang berisikan gambaran singkat mengenai isi skripsi yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Ruang Lingkup Masalah, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II KAJIAN TEORITIS

Pada BAB ini penulis menguraikan Teori Negara Hukum, Teori Perlindungan Hukum, Konsep Perlindungan Konsumen.

BAB III PEMBAHASAN

Pada BAB ini Penulis menguraikan pembahasan Rumusan Masalah pada Rumusan Masalah pertama.

BAB IV PEMBAHASAN

Pada BAB ini Penulis menguraikan pembahasan Rumusan Masalah pada Rumusan Masalah yang kedua.

BAB V PENUTUP

Pada BAB ini penulis menguraikan kesimpulan dan saran