

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan sehari-hari, air merupakan komponen yang paling dekat dengan manusia yang menjadi kebutuhan dasar bagi kualitas dan keberlanjutan kehidupan manusia. Oleh karena hal tersebut air harus tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memadai. Selain merupakan sumber daya alam, air juga merupakan komponen ekosistem yang sangat penting bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Hal ini tertuang dalam pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Mengingat pentingnya kebutuhan akan air bersih, maka sangatlah wajar apabila sektor air bersih mendapatkan prioritas penanganan utama karena menyangkut kehidupan orang banyak.¹

Sebagai sumber daya, air mempunyai berbagai manfaat dan keuntungan, bahkan pada masa pembangunan seperti sekarang ini air semakin mempunyai kedudukan vital yang menyangkut berbagai aspek kehidupan yaitu aspek ekonomi, sosial dan budaya. Agar dapat memperbesar manfaat dan keuntungan dari sumber alam air, diperlukan pengelolaan lingkungan yang berwawasan pembangunan berkelanjutan.

¹ Ridho Adiputra Tambunan, 2014, **Peran PDAM dalam Pengelolaan Bahan Air Baku Air Minum sebagai Perlindungan Kualitas Air Minum**, Skripsi, Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Yogyakarta, hlm.3.

Menurut Undang-undang No. 23 Pasal 1 ayat 5 Tahun 2014 Tentang Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintah di bidang pekerjaan umum kepada daerah, maka pelayanan air minum diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Selanjutnya, melalui peraturan daerah pelaksanaannya diserahkan kepada seluruh instansi. Dalam hal ini instansi tersebut adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), dimana PDAM merupakan Badan Usaha Milik Daerah.²

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang dinamai Perusahaan Air Minum Tirta Sewakadarma yang sudah ada sejak zaman penjajahan belanda yaitu pada tahun 1932 yang masih berjalan hingga saat ini. Dengan menggunakan sumber air baku dari mata air Desa Riang Gede yang terletak di Kabupaten Tabanan. Tahun 1975 berdasarkan surat keputusan Direktorat teknik penyehatan Nomor 93/KPTS/1975 tanggal 21 Oktober 1975 setahun setelah perubahan status menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Badung tepatnya tanggal 21 Oktober 1976 berdasarkan peraturan Daerah Nomor: 5/pemda/tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Badung dan ditunjuk Direktur perusahaan oleh pemerintah Daerah tingkat II Badung.

Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, pengertian dari pelayanan umum adalah semua bentuk pelayanan,

² Taufik, 2012, **Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Konsumen Pada PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) Kota Bandung**, Skripsi, Universitas Widyatama, Bandung, hlm. 1.

yang dilaksanakan oleh sebuah instansi pemerintah di daerah, di pusat, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, maupun dalam bentuk pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang No. 25/2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan dalam bentuk memenuhi kebutuhan pelayanan, yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap penduduk dan warga Negara atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang dimana disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik tersebut.

Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Dibawah Kementrian Pekerjaan Umum yang menetapkan, Keputusan Ketua Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, dalam Nomor 002/KPTS/K-6/IV/2010, Mengenai penilaian kinerja, suatu Pelayanan penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum di Perusahaan Daerah Air Minum. Keputusan tersebut digunakan untuk menilai dan mengetahui, keberhasilan suatu Direksi dalam mengelola Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Negara memiliki kewajiban atas menanggung beban pelayanan, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 31 ayat (2), mengenai Biaya atau Tarif Pelayanan Publik harus dipenuhi selambat-lambatnya ketika dimulai anggaran Tahun 2011.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah salah satu perusahaan, milik Daerah Propinsi atau Daerah Kabupaten dan atau Daerah Kota yang bergerak dibidang pengelolaan dan penyediaan air bersih. PDAM merupakan perusahaan

yang tidak hanya berorientasi pada masyarakat, tetapi juga berorientasi menghasilkan laba. Laba yang dihasilkan oleh perusahaan sebagian lagi disetorkan ke pemerintah guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Akan tetapi kenyataannya sebagian besar PDAM di Indonesia mengalami kerugian sehingga tidak dapat berkontribusi terhadap pendapatan asli daerah.

Berdasarkan pada observasi awal yang peneliti lakukan, pihak PDAM mengemukakan bahwa terdapat banyak keluhan dari konsumen mengenai kinerja PDAM. Salah satu keluhan konsumen tersebut terletak di debit air. Debit air dalam hal ini berorientasi kepada jumlah air yang didistribusikan kepada konsumen. mulai dari kualitas air dan volume air yang disalurkan. Hal ini dapat mempengaruhi kualitas terhadap pelayanan yang diberikan kepada konsumen. Berdasarkan fenomena yang terjadi di lingkungan masyarakat ialah adanya keluhan-keluhan dari konsumen tentang kualitas pelayanan pihak PDAM, seperti kualitas air berwarna kekuning-kuningan, berkeruh dan air macet sehingga terkesan tak layak konsumsi. Hal ini merupakan keluhan utama konsumen. Ditambah persoalan kebocoran/kerusakan pipa, tunggakan yang cukup tinggi dan pengaduan konsumen yang tidak ditanggapi secara serius oleh pihak PDAM.

Perlindungan konsumen menurut UU No 8 Tahun 1999, Konsumen adalah setiap orang yang pemakai barang dan / atau jasa yang tersedia dalam masyarakat baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Konsumen lebih diperhatikan kepentingannya supaya tidak selalu berada dipihak yang dirugikan. Pertanggung jawaban dari pihak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Denpasar harus ada dalam menangani hal-hal yang merugikan konsumen atau pelanggan, dan perlu diketahui

bahwa konsumenlah yang membuat Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Denpasar bisa mendapat keuntungan (income) yang besar.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, khusus dalam Pasal 7 poin b menyebutkan mengenai dimana pelaku usaha wajib untuk memberikan suatu informasi yang benar, jelas dan jujur terkait dengan kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan suatu penjelasan mengenai penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan, namun berdasarkan pengamatan sementara yang dilakukan terdapat kesenjangan antara peraturan dan pelaksanaan di masyarakat khususnya dalam hal peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, yang dimana terdapat berbagai keluhan-keluhan masyarakat seperti kualitas air berwarna kekuning-kuningan, berkeruh dan air macet sehingga terkesan tak layak konsumsi. sehingga dapat disebutkan bahwa pelaksanaan dari pasal tersebut tidak maksimal.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, dengan melihat fenomena adanya kesenjangan antara peraturan dan pelaksanaan. Oleh sebab itu penulis tertarik untuk meneliti suatu penelitian yang berjudul **Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Publik Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka timbulah beberapa permasalahan yang dianggap perlu untuk mendapatkan pembahasannya, di antaranya adalah:

1. Bagaimanakah perlindungan Hukum yang diberikan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar berkaitan dengan kualitas pelayanan di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar?
2. Apakah upaya - upaya yang dilakukan dalam meningkatkan pelayanan kepada konsumen?

1.3. Ruang Lingkup Masalah

Untuk membatasi agar jangan sampai suatu permasalahan yang akan dibahas nanti akan keluar dari pokok permasalahannya dan menghindari kesimpang siuran, maka dipandang perlu memberikan batasan terhadap permasalahan yang akan dibahas.

Dalam skripsi ini penulis membatasi masalah pada skripsi ini yaitu pertama: Bagaimanakah perlindungan Hukum yang diberikan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar berkaitan dengan kualitas pelayanan di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar dan upaya - upaya yang dilakukan dalam meningkatkan pelayanan kepada konsumen.

1.4. Tujuan Penelitian

1.4.1. Tujuan Umum

1. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, Khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
2. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan Hukum.
3. Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Pendidikan Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

1.4.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui kualitas pelayanan public pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar.
2. Untuk mengetahui bentuk permasalahan yang dihadapi oleh pelanggan terhadap pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Denpasar.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian hukum empiris (empirical law research) adalah penelitian hukum positif mengenai perilaku masyarakat (behavior) dalam berinteraksi.³ Penelitian hukum empiris juga disebut sebagai penelitian hukum sosiologis karena penelitian ini melibatkan orang sebagai subjek hukum dalam hubungan/ interaksi di masyarakat. Dalam penelitian hukum ini, jenis penelitian hukum empiris yang dipergunakan adalah jenis penelitian terhadap efektifitas hukum, karena dalam penelitian ini melihat bagaimana hukum yang berlaku dan berkembang di masyarakat.⁴

1.5.2. Jenis Pendekatan

Jenis pendekatan dalam penulisan ini adalah pendekatan sosiologis hukum, dimana pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis dan memberikan jawaban tentang masalah keefektifan bekerjanya hukum dalam seluruh struktur institusional hukum dalam masyarakat. Pendekatan perundang-undangan yang

³ Elisabet Nurhani Butarbutar, 2018, **Metode Penelitian Hukum**, PT Refika Aditama, Bandung, hlm 95.

⁴ Bambang Sunggono, 2016, **Metodologi Penelitian Hukum**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42.

dilakukan dengan cara menganalisa aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut. Dan juga menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan yang dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya.

1.5.3. Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini data primer, sekunder, dan tersier. Data primer adalah data yang diperoleh di lapangan yang langsung melalui wawancara baik terhadap informan maupun responden di lapangan. Sedangkan data sekunder data dari bahan pustaka, antara lain mencakup Peraturan Perundang-Undangan, Dokumen-Dokumen yang diperoleh dari pihak PDAM Kota Denpasar, Buku-Buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan lain sebagainya.

Jenis data sekunder yang dipergunakan untuk lebih mendekati kesempurnaan pembahasan masalah dalam skripsi ini adalah:

- a. Data Primer adalah bahan atau perangkat hukum yang mengikat. Data primer yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :
 1. Kitab Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan konsumen (lembaran negara nomor 42, tambahan lembaran negara nomor 3821)
 3. Undang-undang No. 25 tahun 2009 Bab 1 Pasal 1 ayat 1 tentang pelayanan public

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam peraturan tentang otonomi daerah
 5. Peraturan Daerah Kota Denpasar
- b. Data Sekunder adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpulan data misalnya lewat orang atau dokumen. Data ini diperoleh dengan cara mengutip dari sumber lain, sehingga tidak bersifat autentik karena memperoleh dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya.⁵
- c. Data tersier adalah penunjang terhadap data primer dan sekunder, yang mencakup bahan-bahan yang memberi petunjuk ataupun penjelasan terhadap data primer dan data sekunder. Data tersier berupa bahan bacaan lain berupa karya ilmiah, literatur-literatur, hasil penelitian yang akan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

1.5.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini yaitu:

1. Teknik studi dokumen yang dilakukan atas bahan- bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian.
2. Teknik wawancara (interview) dengan informan dan wawancara dengan responden, teknik ini digunakan untuk alat pengumpulan data karena

⁵ Luh Eka Utami Rahayu, Putu Lantika Oka Permadhi, 2022, **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN(BPHTB) TERHADAP PENENTUAN NILAI BEA PEROLEHAN HAK ATASTANAH DAN BANGUNAN (BPHTB) ATAS TRANSAKSI JUAL BELI OLEHBADANKEUANGAN DAERAH DIKABUPATENTABANAN**, Vol. 2, No.2.

sering digunakan untuk mendapatkan informasi dalam situasi praktis.

Teknik wawancara (interview) dilakukan dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan untuk memperoleh jawaban yang relevan.

3. Teknik pengamatan atau observasi awal yang peneliti lakukan, pihak PDAM mengemukakan bahwa terdapat banyak keluhan dari konsumen mengenai kinerja PDAM.

1.5.5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam skripsi ini adalah teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul baik data kepustakaan maupun data lapangan kemudian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang ada. Data tersebut kemudian dianalisis dengan teori-teori yang relevan dan disimpulkan untuk menjawab permasalahan yang ada, hasil analisis tersebut kemudian disajikan secara deskriptif analisis.

1.6. Sistematika penulisan

Sistematika penulisan dalam tugas akhir ini, disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah yang merupakan topik dari isu atau permasalahan hukum yang terdapat suatu problem menjadi informasi dan tersusun sistematis berkenaan dengan permasalahan. Terdapat 2 perumusan masalah, tujuan penelitian umum dan khusus, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN TEORITIS

Bab ini berisi gambaran mengenai mengidentifikasi teori hukum umum/khusus, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum, dan lain-lain, yang akan dipakai landasan untuk membahas permasalahan penelitian.

BAB III DAN IV TENTANG PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan bahwa banyaknya bab inti tergantung dari banyaknya rumusan masalah dan teori pada Bab II digunakan pada BAB ini untuk membahas permasalahan atau problematika rumusan masalah yang dibahas.

BAB V KESIMPULAN

Pada bab ini berisikan kesimpulan atau hasil akhir yang menyangkut seluruh hal yang terkait dengan penelitian yang dilakukan dan juga saran dari hasil penelitian.

BAGIAN AKHIR

Bagian akhir skripsi menyesuaikan pada jenis metode penelitian ilmu hukum yang digunakan.