

**TANGGUNG JAWAB
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA MUSI
TERHADAP KERUGIAN KONSUMEN DI KOTA PALEMBANG**

TESIS



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

LITA OKTARIA

02012681318009

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
PALEMBANG
2018**

TESIS

TANGGUNG JAWAB
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA MUSI
TERHADAP KERUGIAN KONSUMEN DI KOTA PALEMBANG

OLEH:

LITA OKTARIA
02012681318009

Secara Substansi telah disetujui dan
Dipertahankan dalam Ujian Komprehensif Tesis

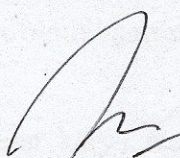
Palembang,

Januari 2018

Pembimbing I

Pembimbing II


Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum.
NIP: 196606171990011001


Dr. Hj. Annalisa Y., S.H., M.Hum.
NIP: 196210251987032002

Mengetahui
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum


Dr. Muhammad Syaifuddin, S.H., M.Hum.
NIP: 197307281998021001

Dekan

Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP: 196201311989031001



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : LITA OKTARIA
NIM : 02012681318009
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : Hukum Bisnis

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis ilmiah saya dalam bentuk tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister Hukum (M.H.), baik di Universitas Sriwijaya maupun di Perguruan Tinggi lain;
2. Karya tulis ilmiah ini adalah murni gagasan, pemikiran, rumusan, dan penelitian saya sendiri dan mendapat bimbingan dari Dosen Pembimbing Tesis;
3. Dalam karya ilmiah ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama penulis dan judul buku/dokumen aslinya yang dicantumkan dalam catatan kaki (footnote) dan daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila di kemudian hari terdapat ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menanggung segala akibat dan sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Palembang, Januari 2018
Yang membuat pernyataan,

LITA OKTARIA
02012681318009

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur yang tak terhingga penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat, taufik, hidayah, dan ridhonya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **“Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Musi Terhadap Kerugian Konsumen Di Kota Palembang”** ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Penulis mengakui bahwa tesis ini masih memiliki kekurangan dalam berbagai hal, terutama dalam hal penyajian, tata bahasa maupun materi muatannya. Oleh karena itu penulis menerima segala bentuk saran dan kritik yang membangun demi terciptanya perbaikan di hari-hari yang akan datang.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada maha guru-maha guru penulis yang telah menurunkan dan memberikan ilmu yang sandat dan kan sangat berguna dalam hidup penulis. Penulis ingin menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Febrian, S.H., M.S selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
2. Bapak Dr. Firman Muntaqo, S.H.,M.Hum., Selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
3. Bapak Dr. Ridwan, S.H.,M.Hum selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;

4. Bapak Prof. Dr. H. Abdullah Gofar, S.H.,M.H., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
5. Bapak Dr. Muhammad Syaifuddin, S.H.,M.Hum, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya;
6. Bapak Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H.,M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Pertama yang telah banyak memberi masukan dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
7. Ibu Dr. Hj. Annalisa Y., S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Kedua yang telah banyak memberi masukan dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
9. Seluruh Dosen dan Tenaga Administrasi pada Program Pasca Sarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang telah membimbing penulis selama masa perkuliahan ini;
10. Ayahanda M. Ali Surachman dan ibunda Paulina yang amat penulis kasihi, cintai dan kagumi yang telah banyak jasanya kepada penulis sejak masih kecil hingga saat ini yang tiada terhingga dan budimu tidak bisa dibalas dalam bentuk apapun, hanya doa saja yang penulis panjatkan kepada mereka agar selalu mendapat perlindungan Allah SWT dan selamat duni dan akhirat, Amin;
12. Untuk saudara-saudaraku yang sering penulis repotkan;
13. Untuk PDAM Tirta Musi yang telah mengizinkan untuk melakukan penelitian khususnya bapak Roihan Hakim asisten manager unit pelayanan rambutan yang

telah menyempatkan waktunya untuk membantu memberikan data-data yang diperlukan dalam penulisan ini;

14. Untuk Bapak Erwadi yang telah bersedia dan menyempatkan diri untuk memberikan informasi terkait permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini;
15. Sahabat-sahabat tersayang elita, yuyun dan winnot yang telah banyak membantu penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini, untuk tiput terima kasih untuk bimbingan satu jam nya;
16. Sahabat dan teman seperjuangan alip, gito, lusi, mitha, pak matur, pak baharman, dan syaran semoga kita selalu sukses dan mendapatkan apa telah kalian cita-citakan, Amin;
17. Semua Pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Akhir kata, penulis berharap skripsi ini dapat berguna bagi kita semua dan bagi pihak-pihak yang membutuhkannya. Terima Kasih.

Palembang, Januari 2018

Penulis

MOTTO

“Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagi kamu. Dan boleh jadi kamu mencintai sesuatu, padahal ia amat buruk bagi kamu. Allah Maha mengetahui sedangkan kamu tidak mengetahui”

(Al-Baqarah: 216)

**If you can't fly, then run,
if you can't run, then walk,
if you can't walk, then crawl,
but whatever you do,
you have to keep moving forward.**

(Martin Luther King Jr.)

Kupersembahkan Kepada :

- 1. Ayah dan ibu tercinta*
- 2. Kakak dan ayukku tersayang.*
- 3. Teman-teman yang aku banggakan.*
- 4. Almamaterku*

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
MOTTO.....	vii
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang	1
2. Permasalahan	20
3. Tujuan Penelitian.....	20
4. Manfaat Penelitian.....	21
5. Kerangka Teori.....	22
5.1. <i>Grand Theory</i>	23
5.2. <i>Middle Theory</i>	28
5.3. <i>Applied Theory</i>	40
6. Definisi Konseptual.....	47
7. Metode Penelitian.....	49
7.1. Jenis penelitian	49
7.2. Sifat Penelitian	50
7.3. Pendekatan Penelitian	50
7.4. Jenis dan Sumber Bahan Penelitian.....	52
7.4.1. Jenis Bahan Penelitian	52
7.4.2. Sumber Bahan Penelitian	52
7.5. Metode Pengumpulan Bahan	54
7.6. Analisis Bahan.....	54
7.7. Kesimpulan	55

BAB II PERUSAHAAN DAERAH, KONSUMEN DAN PENYELESAIAN

SENGKETA KONSUMEN

1. Tinjauan Umum Tentang Perusahaan Daerah	56
1.1. Peraturan Tentang Perusahaan Daerah	56
1.2. Sifat dan Tujuan Perusahaan Daerah	61
1.3. Organ-Organ Perusahaan Daerah	62
1.4. Tanggung Jawab Perusahaan Daerah.....	64
2. Tinjauan Umum Tentang Konsumen Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999(UUPK)	71
2.1. Tinjauan Umum Konsumen	71
2.1.1. Kriteria Konsumen Jasa	71
2.1.2. Hak dan Kewajiban Konsumen	76
2.2. Tinjauan Umum Pelaku Usaha	80
2.2.1. Pengertian Pelaku Usaha.....	80
2.2.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.....	82
2.2.3. Tanggung Jawab Pelaku Usaha	85
2.3. Tinjauan Umum Ganti Rugi	90
2.3.1. Ganti Rugi dalam KUH Perdata	90
2.3.2. Ganti Rugi dalam UUPK	94
3. Penyelesaian Sengketa Konsumen	94
3.1. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan	96
3.2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan.....	108

BAB III TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Palembang Terhadap Kerugian Konsumen Akibat Tagihan Yang Tidak Sesuai Dengan Pemakaian Kualitas Air Keruh Yang Bisa Berdampak Pada Kesehatan Konsumen.....	116
1.1. Gambaran Umum PDAM Tirta Musi Palembang	116
1.1.1. Sejarah PDAM Tirta Musi Palembang	116
1.1.2. Dasar Hukum PDAM Tirta Musi Palembang	121
1.1.3. Visi dan Misi PDAM Tirta Musi Palembang	121
1.1.4. Struktur Organisasi PDAM Tirta Musi Palembang	122

1.1.5. Kelompok Pelanggan PDAM Tirta Musi Palembang	125
1.2. Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Terhadap Kerugian Konsumen di Kota Palembang	127
1.2.1. Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Palembang Terhadap Kerugian Konsumen ditinjau dari KUHPperdata	127
1.2.2. Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Palembang Terhadap Kerugian Konsumen ditinjau dari UUPK.....	128
1.2.3. Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Palembang ditinjau dari Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Air Minum PDAM Tirta Musi Palembang	133
1.2.4. Dasar Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Palembang Terhadap Kerugian Konsumen	133
1.2.5. Tanggung Jawab PDAM Tirta Musi Palembang Terhadap Kerugian Konsumen Akibat Tagihan Yang Tidak Sesuai Dengan Pemakaian Dan Kualitas Air Keruh Yang Bisa Berdampak Pada Kesehatan Konsumen	148
2. Pengaturan Ganti Rugi PDAM Tirta Musi terhadap Kerugian Pelanggan Untuk Masa Yang akan datang.	161
2.1. Pengaturan Ganti Rugi Berdasarkan KUHPperdata.....	161
2.2. Pengaturan Ganti Rugi Berdasarkan UUPK.....	164
2.3. Pengaturan Ganti Rugi Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Musi Palembang	167
2.4. Pengaturan Ganti Rugi Karena Tagihan Yang Tidak Sesuai dengan Pemakaian dan Kualitas Air Keruh Yang Bisa Berdampak Pada Kesehatan Konsumen Untuk Masa Yang Akan Datang	168
3. Penyelesaian Sengketa Konsumen di PDAM Tirta Musi Palembang	171
3.1. Lahirnya Sengketa Konsumen	171
3.2. Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari KUHPperdata	175
3.3. Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari UUPK dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa	175

3.4. Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Musi	184
3.5. Penyelesaian Sengketa Antara Konsumen Dengan PDAM Tirta Musi Palembang	184

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	188
B. Saran	189

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

PDAM Tirta Musi sering mendapatkan keluhan dari konsumen terkait pelayanan jasanya. Sebagian besar keluhan konsumen kepada PDAM Tirta Musi berupa keberatan bayar atas tagihan yang tidak sesuai dengan frekuensi pemakaian dan air yang dialirkan berupa air keruh sehingga dapat menyebabkan konsumen mengalami kerugian. Adapun permasalahan yang dapat timbul antara lain bagaimana tanggung jawab PDAM Tirta Musi terhadap kerugian konsumen akibat tagihan yang tidak sesuai dengan frekuensi pemakaian dan kualitas air yang buruk bisa berdampak pada kesehatan konsumen, pengaturan ganti rugi terhadap tagihan yang tidak sesuai dengan frekuensi pemakaian dan kualitas air yang buruk bisa berdampak pada kesehatan konsumen di masa yang akan datang, serta upaya penyelesaian sengketa antara konsumen dengan PDAM Tirta Musi. Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif yang dilengkapi dengan penelitian hukum empiris.

Bentuk tanggung jawab PDAM Tirta Musi terhadap kerugian konsumen akibat tagihan yang tidak sesuai dengan frekuensi pemakaian berupa restitusi atau pengembalian uang yang akan dimasukkan pada rekening bulan berikutnya sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II No.9 tahun 1999 dan kredit nota bagi konsumen yang belum melakukan pembayaran yang diatur dalam Keputusan Direksi Perusahaan PDAM Tirta Musi Palembang Nomor 728 Tahun 2011 sedangkan untuk tanggung jawab PDAM Tirta Musi terhadap kualitas air buruk dimana belum diatur maka Direksi PDAM Tirta Musi merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.8 Tahun 1999 berupa perawatan kesehatan.

Pengaturan ketentuan ganti rugi akibat tagihan yang tidak sesuai dengan frekuensi pemakaian untuk masa yang akan datang ditambahkan mengenai tanda bukti bahwa telah terjadi kelebihan bayar, ketentuan mengenai kompensasi bagi konsumen yang mengalami kelebihan bayar, dan ketentuan mengenai tindakan yang harus dilakukan konsumen untuk menghindari tagihan yang tidak sesuai dengan frekuensi pemakaian. Mengenai pengaturan ganti rugi atas kualitas air yang buruk dimana dapat berdampak terhadap kesehatan konsumen di masa akan datang untuk diatur dalam PERDA mengenai pengelolaan PDAM Tirta Musi dan Keputusan Direksi PDAM Tirta Musi yang berisikan bentuk dan proses tanggung jawab PDAM Tirta Musi untuk kemudian tanggung jawab PDAM Tirta Musi dapat dicantumkan dalam surat pernyataan sehingga konsumen mengetahuinya. PDAM Tirta Musi dalam menyelesaikan sengketa berkaitan dengan konsumennya melalui cara negosiasi (berunding).

Kata Kunci : *Kerugian, Tanggung Jawab, Penyelesaian Sengketa.*

ABSTRACT

PDAM Tirta Musi usually getting complaints from consumers related with their services. Consumer complaints in using the services of PDAM Tirta Musi which is related with objection of bill paying that are not in accordance with the use and the quality of water is poor so can cause customers get loss. The problems that arise is about the responsibility of PDAM Tirta Musi to the consumer loss due to the bill which is not in accordance with the usage and the quality of the water which is can affect the consumers health, the compensation arrangement for the bill which is not in accordance with the usage and the the quality of water that can impact on consumer health for the future, and efforts to resolve conflicts between consumers and PDAM Tirta Musi. The type of research used in this study is normative legal research equipped with empirical legal research.

The form of responsibility of PDAM Tirta Musi to consumer loss due to bill that are not in accordance with the frequency of use in the form of restitution or refund which will be included in the account of the next month as regulated in Local Regulation of Municipality of Level II No.9 year 1999 and credit note for consumer has not made any payment that arrange in the Decree of the Board of Directors of PDAM Tirta Musi Palembang Company Number 728 Year 2011 while for the PDAM Tirta Musi's responsibility for poor water quality which has not been regulated, the Board of Directors of PDAM Tirta Musi refers to the Consumer Protection Act No.8 Year 1999 in the form of treatment health.

The rule of compesantion has arrange for in accordance bill with the frequency of use for the future added with the evidence of overpayment, the rule of overpayment for customers, and the rule of avoid bill which is in accordance with frequency of use. The compensation has arrange for poor water quality which may impact for future on consumer health to regulate the Regional Regulation on PDAM Tirta Musi and Directors Decision of PDAM Tirta Musi which contains form and process of responsibility of PDAM Tirta Musi and the responsibility of PDAM Tirta Musi can be mentioned in a statement so that consumers know it. PDAM Tirta Musi in overcome the conflicts related to their consumers through negotiation (negotiating).

Keywords: Loss, Responsibility, Dispute Resolution.

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.¹ Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem NKRI.²

Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah daerah dapat mendirikan badan usaha milik daerah (BUMD). BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.³ Sebelum dikenalnya istilah BUMD, lebih sering menggunakan istilah Perusahaan Daerah, hal ini sebagaimana terdapat pada Undang-Undang No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan

¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat (6).

² Konsideran Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat (40).

Daerah.⁴ Istilah BUMD sendiri baru digunakan dalam beberapa dekade terakhir ini, khususnya setelah terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Usaha Milik Daerah. Dengan adanya Permendagri No.3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Badan Usaha Milik Daerah, yang semula menggunakan istilah Perusahaan Daerah kini menjadi BUMD dan Perusahaan Daerah atau Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) menjadi bagian dari bentuk hukum BUMD bersama Perusahaan Perseroan Daerah (PERSERODA)⁵.

Bentuk hukum BUMD terbagi menjadi 2 dikarenakan adanya dualisme sifat yang dimiliki BUMD, yaitu sifat sosial dan sifat komersial.⁶ Sifat sosial yang dimiliki BUMD bertujuan untuk sosial dimana tujuan dari pelayanan umum yang dilakukan tidak untuk mencari laba, tetapi lebih menitikberatkan kepada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan mensejahterakan masyarakat. Sifat ini dimiliki oleh PERUMDA. Sedangkan sifat komersial bertujuan untuk mencari laba dalam menjalankan kegiatannya dan sifat ini dimiliki oleh PERSERODA.⁷

Jika dilihat dari sudut otonomi daerah, pendirian BUMD dimaksudkan untuk menambah pendapatan asli daerah (PAD). Pada Pasal 331 Ayat (4) Undang-

⁴ Riris Prasetyo, Sejarah BUMD, <https://asetdaerah.wordpress.com/2011/07/15/sejarah-bumd/>, 2011, diakses pada tanggal 29 November 2016.

⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 331 Ayat (3).

⁶ Yudho Taruno M., *Tata Kelola BUMD yang Ideal dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance*, Kuliah Umum melalui Video Conference di Universitas Sriwijaya Inderalaya Tanggal 15 November 2016.

⁷ Diambil dari www.akutansi.fenaro.narotama.ac.id, *Perbedaan dan Persamaan Sektor Publik dan Sektor Komersial*, 2013, diakses pada tanggal 15 Desember 2016.

Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pendirian BUMD bertujuan untuk :

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pemerintah daerah tidak dapat dengan sembarangan mendirikan suatu BUMD tetapi harus didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.⁸ Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar dan transportasi.⁹ Dalam melaksanakan pelayanan umum terhadap kebutuhan masyarakat terhadap air minum, BUMD melakukan kegiatan mengelola sumber daya air yang ada daerah bersangkutan. Kegiatan mengelola sumber daya air yang dilakukan BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 331 Ayat (5).

⁹ Penjelasan Pasal 331 Ayat (5) Huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengelolaan sumber daya air merupakan kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Institusi yang diberi wewenang untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya air adalah unit pelaksana teknis pengelola sumber daya air tingkat pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bidang pengelolaan sumber daya air dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di bidang pengelolaan sumber daya air.¹⁰

Kegiatan pengelolaan sumber daya air yang dilakukan BUMD bertujuan untuk menjamin hak rakyat atas air bersih terutama air minum dan akses terhadap air minum yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Pemenuhan akan kebutuhan air bersih dilakukan melalui sistem penyediaan air minum (SPAM).¹¹

Penyelenggara SPAM tidak hanya dapat dilakukan oleh BUMD. Berdasarkan Pasal 42 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan bahwa penyelenggara SPAM dapat dilaksanakan oleh :

1. BUMN/BUMD;
2. UPT/UPTD;
3. Kelompok Masyarakat; dan/atau

¹⁰ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 09/PRT/M/2015 tentang Penggunaan Sumber Daya Air, Pasal 1 Angka (12).

¹¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, Pasal 5.

4. Badan Usaha.

Terdapat penyelenggara SPAM selain BUMD dengan ketentuan bahwa terdapat wilayah atau kawasan yang tidak terjangkau pelayanan SPAM yang dilakukan oleh BUMD tersebut maka penyelenggaraan SPAM dapat dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) atau Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Apabila dalam suatu wilayah tidak terdapat Penyelenggaraan SPAM baik oleh BUMN dan BUMD maupun UPT atau UPTD maka dapat dilaksanakan Penyelenggaraan SPAM untuk memenuhi kebutuhan sendiri oleh Kelompok Masyarakat dan Badan Usaha untuk memenuhi kebutuhan sendiri.¹²

Penyelenggara SPAM di Indonesia diprioritaskan pelaksanaannya atau dikelola oleh BUMD¹³ dalam bentuk Perusahaan Daerah/PERUMDA. Berbentuk Perusahaan Daerah dikarenakan penyelenggara SPAM (perusahaan air minum) didirikan dengan Peraturan Daerah dimana perusahaan yang bersangkutan didirikan. Selain itu, berbentuk Perusahaan Daerah karena modal perusahaan air minum yang keseluruhannya berasal dari kekayaan Daerah yang dipisahkan.¹⁴ Tujuan dari Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam

¹² Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.¹⁵ Perusahaan Daerah yang melakukan kegiatan penyelenggaraan SPAM bernama PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum).

Pemerintah selalu berusaha melakukan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan air bersih. Kebutuhan akan air bersih yang semakin meningkat setiap tahunnya merupakan pengaruh dari penambahan jumlah penduduk. Semakin banyak penduduk maka semakin besar jumlah air bersih yang diperlukan sehingga semakin banyak pula air bersih yang diproduksi. Sulitnya mendapatkan air bersih dikarenakan jauhnya lokasi sumber air ataupun tidak layaknnya air untuk digunakan menjadi penyebab masyarakat memilih PDAM sebagai penyedia air minum sekaligus air bersih.¹⁶

PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah. PDAM sebagai perusahaan daerah diberi tanggung jawab untuk mengembangkan dan mengelola sistem penyediaan air bersih serta melayani semua kelompok konsumen dengan harga yang terjangkau.¹⁷ PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. Pada Tahun 2015, ada sejumlah 386 PDAM tersebar diseluruh Indonesia,¹⁸ untuk di Kota Palembang dikenal dengan nama PDAM Tirta Musi.

¹⁵ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

¹⁶ Era Sofiyah, *Fakta Membuktikan, Air Bersih Ternyata Bukan Jaminan Layak Konsumsi*, <http://tintanadaffa.blogdetik.com/2014/07/16/fakta-membuktikan-air-bersih-ternyata-bukan-jaminan-layak-konsumsi>, 2014, diakses pada tanggal 29 November 2016.

¹⁷ Andri Akbar W., *Gambaran Umum PDAM di Indonesia*, www.andriakbar.blogspot.co.id, 2010, diakses pada tanggal 7 oktober 2016.

¹⁸ Data dari Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (PERPAMSI).

Penyelenggara penyedia air bersih yang dilakukan PDAM Tirta Musi berbentuk pelayanan publik (umum). Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Mengenai penyelenggara pelayanan publik disebutkan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen, yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.¹⁹

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/MENPAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain :²⁰

- a. Pelayanan Administrasi
- b. Pelayanan Barang (Produk)
- c. Pelayanan Jasa

Pelayanan publik yang dilakukan PDAM Tirta Musi berbentuk pelayanan jasa. Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa

¹⁹ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

²⁰ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 20.

yang dibutuhkan oleh publik.²¹ Pelayanan jasa tidak seperti pelayanan barang yang bisa dengan mudah dilihat bentuk dari pelayanannya. Menurut Tjiptono ada 4 pokok karakteristik pelayanan jasa yang membedakannya dengan pelayanan barang, yaitu :²²

1. *Intangibility* (tidak berwujud)

Tidak ada bentuk fisiknya sehingga tidak dapat dilihat, oleh karena itu diperlukan sejumlah alat untuk membuktikan kualitas pelayanan jasa yang ditawarkan.

2. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan)

Jasa umumnya dihasilkan dan dikonsumsi pada saat yang bersamaan, dengan partisipasi konsumen dalam proses tersebut. Berarti, konsumen harus berada di tempat jasa yang dimintannya, sehingga konsumen melihat dan bahkan ikut ambil bagian dalam proses produksi tersebut

3. *Variability*

Jasa merupakan variabel non-standar dan sangat bervariasi. Artinya, karena jasa itu berupa suatu unjuk kerja, maka tidak ada hasil jasa yang sama walaupun dikerjakan oleh satu orang. Hal ini dikarenakan oleh interaksi manusia (karyawan dan konsumen) dengan segala perbedaan harapan dan persepsi yang menyertai interaksi tersebut.

4. *Perishability* (tidak tahan lama)

²¹ Bagian VI Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/MENPAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

²² Fandy Tjiptono, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta: Andi Offset, 2002, hlm. 25.

Jasa tidak mungkin disimpan dalam persediaan. Artinya, jasa tidak bisa disimpan, dijual kembali kepada orang lain, atau dikembalikan kepada produsen jasa dimana ia membeli jasa.

Dalam pelayanan jasa, diperlukan suatu ukuran untuk mengetahui kualitas jasa dari pelayanan jasa tersebut. Kualitas jasa ditentukan oleh yang melakukan pelayanan dalam hal ini PDAM Tirta Musi. Definisi kualitas jasa berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatannya mengimbangi harapan pelanggan.²³ Menurut Wyckof, kualitas jasa adalah keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.²⁴ Dengan kata lain ada 2 faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu *expected service* dan *perceived service*.

Apabila jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) melampaui apa yang diharapkan pelanggan (*expected service*), maka kualitas jasa dipersepsikan kualitas yang ideal. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Sebaliknya, jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik tidaknya kualitas jasa tergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten.²⁵

²³ Danang Sunyoto, *Teori, Kuesioner dan Analisis Data Untuk Pemasaran dan Perilaku Konsumen*, Yogyakarta: Graha ilmu, 2013, hlm.236.

²⁴ Diambil dari <http://karyatulisilmiah.com/pengertian-umum-pelayanan-dan-strategi-kualitas-jasa-pelayanan/>, diakses pada tanggal 6 November 2016.

²⁵ *Ibid.*

Melalui penelitian yang dilakukan Parasuraman, Zeithaml, dan Bary terdapat lima faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan jasa sekaligus sebagai ukuran di dalam melihat kualitas jasa yang dipersepsikan konsumen yaitu: ²⁶

1. Wujud atau bukti langsung (*tangibility*), yaitu dimensi yang mengukur aspek fisik dari suatu layanan, antara lain kelengkapan fasilitas fisik, peralatan, dan tampilan para karyawan.
2. Keandalan (*reliability*), yaitu dimensi yang mengukur kehandalan suatu layanan, berupa seberapa besar keakuratan perusahaan dalam memberi layanan, pemenuhan janji karyawan.
3. Koresponsifan atau daya tanggap (*responsiveness*), yaitu dimensi yang mengukur kecepatan layanan kepada pelanggan.
4. Keyakinan atau jaminan (*assurance*), yaitu dimensi yang mengukur kemampuan perusahaan (khususnya para staf) untuk menanamkan rasa percaya dan keyakinan kepada para pelanggannya.
5. Empati (*empathy*), yaitu dimensi yang mengukur kemampuan produsen (khususnya para staf) dalam mengetahui kebutuhan para pelanggan secara pribadi.

Dalam pelayanan jasa, pelanggan sebagai konsumen jasa memiliki kedudukan yang cenderung berada pada posisi yang lemah.²⁷ Keterbatasan pengetahuan konsumen mengenai standar pelayanan jasa selama ini menempatkan posisi

²⁶ Fandy Tjiptono, *Op.cit.*, hlm. 72.

²⁷ Wibowo Tunardy, *Hukum Perlindungan Konsumen*, <https://www.jurnalhukum.com/hukum-perlindungan-konsumen-di-indonesia/>, 2016, diakses pada tanggal 1 Maret 2017.

konsumen sebagai mangsa pelaku usaha.²⁸ Begitu juga dengan pelanggan pengguna air PDAM Tirta Musi yang memiliki keterbatasan pengetahuan atas kualitas pelayanan jasa yang seharusnya diberikan PDAM Tirta Musi.²⁹ Keadaan ini diperparah dengan sikap acuhnya para pelaku usaha jasa dalam menanggapi keluhan konsumen terhadap jasanya.³⁰ Dalam keadaan demikian pelanggan sebagai konsumen jasa tidak memiliki kekuatan untuk melakukan perlawanan terhadap para pelaku usaha.

Perlindungan terhadap konsumen sangat diperlukan untuk melindungi konsumen dari perilaku yang sewenang-wenang dari pihak pelaku usaha. Dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) diharapkan dapat menjadi payung hukum dalam melindungi konsumen. Adanya upaya perlindungan terhadap hak-hak konsumen sehingga pelanggan dapat mempertahankan hak-haknya apabila hak-hak tersebut tidak dilaksanakan oleh PDAM. Dengan demikian diharapkan PDAM tidak hanya menuntut haknya dari pelanggan jasanya, tetapi juga memikirkan kewajiban yang harus dilakukannya. Diharapkan PDAM lebih memikirkan hak-hak konsumen dengan memberikan jasa yang berkualitas dan melaksanakan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan demi melayani pelanggan.

Pelayanan publik khususnya pelayanan jasa yang dilakukan PDAM Tirta Musi yang mewakili pemerintah berkewajiban melayani masyarakat dengan baik

²⁸ Jan Rohtuahson Sinaga, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih: Studi Pada Masyarakat Kota Medan Pelanggan Pdam Tirtanadi Cabang Medan*, Tesis, Medan: Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2010, hlm. 2.

²⁹ Sugiri Dinah dan Surya Adi Barka, *Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Musi Palembang*, Jurnal Kompetitif FE UTP, Vol. 3 No. 1, 2014, hlm. 38.

³⁰ Jan Rohtuahson, *Loc.cit.*

tidak terlepas dari masalah. Pelayanan umum (*public service*) memang sarat berbagai masalah, apalagi wilayah jangkauannya sendiri sangat luas meliputi sektor profit maupun non profit, pembedaan pelayanan umum menjadi sektor profit dan non profit semata-mata didasarkan pada misi yang diemban instansi/institusi pelayanan umum tersebut.³¹ PDAM Tirta Musi merupakan salah satu pelayanan publik yang berbentuk pelayanan jasa yang tergolong dalam sektor *quasi non profit organizations*³² yaitu pelayanan jasa yang melayani masyarakat dan sekaligus memperoleh keuntungan. Perusahaan Negara yang seperti ini amat menguntungkan rakyat banyak karena berorientasi profit namun tetap yang menjadi tujuan utamanya adalah diarahkan dalam usaha memakmurkan rakyat.³³ Tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa walaupun kegiatan usaha yang dilakukan PDAM Tirta Musi menguntungkan, akan tetapi dalam melayani publik sering menghadapi permasalahan yang menyebabkan timbulnya kerugian yang dialami pelanggan.³⁴ Hal ini menyebabkan adanya keluhan pelanggan yang diterima PDAM Tirta Musi.³⁵

Pada umumnya, kerugian konsumen tidak hanya terjadi di PDAM Tirta Musi, tetapi hampir dialami semua pelanggan PDAM diseluruh Indonesia. Kerugian yang dialami pelanggan dapat berupa kerugian yang berhubungan dengan pendistribusian air maupun kerugian yang berhubungan dengan pelayanan.

³¹ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung: PT. Citra Ditya Bhakti, 2000, hlm. 160.

³² Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Dalam karya ilmiah Zarrin Hubaisy, dkk dengan judul *Evaluasi Kinerja perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Probolinggo Dalam Perspektif Balanced Scorecard*, 2013.

³³ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004, hlm. 208.

³⁴ Damayanti Pratiwi, *Pemadaman Listrik Ancam Mesin Pompa PDAM Tirta Musi Palembang*, Sriwijaya Post, 2015, diakses pada tanggal 1 Maret 2017.

³⁵ Masnadi, *Respon Keluhan Pelanggan, Anggota DPRD Sumsel Datangi PDAM Tirta Musi*, Kantor Berita Politik RMOL SUMSEL, 2015, diakses pada tanggal 1 Maret 2017.

Kerugian yang terjadi pada saat pendistribusian air dapat berupa air yang keluar sangat sedikit sehingga diperlukannya bantuan pompa air agar air lebih lancar keluar.³⁶

Sedangkan kerugian pelanggan yang berhubungan dengan pelayanan seperti tagihan kadaluarsa atau tagihan susulan dan kenaikan tarif golongan.³⁷ Tagihan kadaluarsa terjadi karena menurut PDAM bahwa si pelanggan tidak membayar tagihan pada bulan-bulan tertentu pada tahun lalu ataupun denda dari tahun-tahun yang lalu yang belum lunas dibayar. Secara praktek, ketika pelanggan akan membayar tagihan PDAM, tagihan bulan sebelumnya yang belum dibayar akan ditagih bersamaan dengan tagihan bulan sekarang. Jadi tidak mungkin pelanggan melewati pembayaran bulan-bulan terdahulu tetapi bisa membayar tagihan pada bulan ini. PDAM akan memutus pendistribusian air jika pelanggan tidak membayar tagihan selama 3 bulan berturut-turut. Hal ini sangat merugikan pelanggan, karena pelanggan merasa sudah membayar dan harus membayar kembali dikarenakan tidak bisa membuktikan telah membayar tagihan karena kertas tagihan sudah hilang akibat tagihan yang dipermasalahkan sudah lewat dari setahun.³⁸

Kerugian yang dialami pelanggan menyebabkan adanya keluhan yang didapatkan PDAM. Hal ini terjadi juga pada PDAM Tirta Musi. Adanya keluhan yang dilontarkan pelanggan atas pelayanan jasa air yang diberikan PDAM Tirta Musi bertanda bahwa masih kurangnya kualitas pelayanan jasa yang diberikan

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Catatan Hitam Layanan Air PDAM*, 2012, diakses pada tanggal 1 Maret 2017.

³⁸ Yadi Barus, "Jangan Sepelekan Slip Pembayaran PDAM", <http://makaroo.blogspot.co.id/2012/04/jangan-sepelekan-slip-pembayaran-pam.html>, 2012, diakses pada tanggal 7 November 2016.

sehingga masih dianggap kurang maksimal bagi pelanggan.³⁹ Sebagai contoh, selama periode bulan Juni sampai dengan bulan Desember pada tahun 2016 adanya keluhan pelanggan yang diterima PDAM Tirta Musi unit Rambutan seperti yang terdapat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1
Rekapitulasi Total Keluhan Pelanggan
Periode Juli s/d Desember 2016

No	Uraian	Tahun 2016					
		Juli	Agust	Sept	Okt	Nov	Des
1	Air tidak keluar	50	87	38	93	53	56
2	Keberatan Bayar	48	36	46	39	33	64
3	Masalah Meteran	21	29	19	18	30	26
4	Diputus	35	50	39	61	86	89
5	Lain-Lain	47	72	53	60	90	47
Total		201	274	195	271	292	282

Sumber: Laporan PDAM Tirta Musi unit Rambutan Tahun 2016

Keluhan pelangan pada point 2 adalah keberatan bayar yang terkadang mempunyai kaitan dengan keluhan pelanggan pada point 3 yaitu masalah meteran.

Keberatan bayar merupakan keluhan pelanggan yang sering diterima PDAM Tirta Musi ketika masuk masa waktu pembayaran bulan. Keluhan ini berhubungan dengan meteran air.⁴⁰ Untuk memonitor secara terus-menerus penggunaan air pelanggannya, PDAM Tirta Musi menggunakan *flowmeter* atau yang biasa disebut meteran air. Definisi meter air menurut SNI 2547-2008 adalah

³⁹ Azmir Ferdiansyah, *Efektivitas Pelayanan Kaitannya Terhadap Kepuasan Pelanggan Pada PDAM Tirta Musi Kota Palembang*, Jurnal Manajemen MM UTP, 26 Agustus 2015.

⁴⁰ Roni Saftiawan, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengguna Jasa pelayanan Air dalam Pembayaran Tarif Dasar PDAM di Kota Samarinda*, 2012, hlm. 3.

alat untuk mengukur banyaknya aliran air secara terus menerus melalui sistem kerja peralatan yang dilengkapi dengan unit sensor, unit penghitung, dan unit indikator pengukur untuk menyatakan volume air yang lewat.⁴¹ Alat ini akan mengontrol dan mengendalikan pemakaian air pelanggan sesuai dengan kebutuhan.⁴² Alat ini juga yang menjadi acuan berapa besar biaya air yang harus dibayarkan pelanggan.⁴³ Biasanya, meteran air terletak di tempat yang mudah dibaca petugas PDAM Tirta Musi. Pelanggan juga dihibau untuk tidak melakukan aktivitas yang membuat meteran air ini tidak bisa dijangkau, seperti menimbun meteran air, meletakkan meteran air di dalam rumah, dan sebagainya.⁴⁴

Pembayaran biaya air oleh pelanggan didasarkan pada berapa meter kubik air yang dipakai setiap bulannya.⁴⁵ Hasil dari pencatatan meteran air akan diolah oleh bagian pengolahan data PDAM Tirta Musi untuk menghasilkan informasi mengenai jumlah tagihan rekening air. Masalah akan timbul apabila pelanggan merasa keberatan akan besarnya tagihan yang diberitahukan oleh pegawai PDAM Tirta Musi pada saat akan melakukan pembayaran. Pelanggan mengeluhkan besarnya biaya yang harus dibayar tidak sesuai dengan pemakaian selama sebulan.

Keluhan akan besarnya biaya yang harus dibayar tetapi tidak sesuai dengan pemakaian pernah dialami oleh Ibu Vivin yang bertempat tinggal di perumahan sako Palembang. Menurut pengakuan narasumber, pada saat akan melakukan

⁴¹ Badan Regulator Pelayanan Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta, *Buku Pengetahuan Dasar Sistem Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta*, 2015, hlm. 23.

⁴² Diambil dari etd.ugm.ac.id/downloadfile/64678/potongan/S1-2013-284362/chapter1.pdf, diakses pada tanggal 29 november 2016.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ M. Nurrahman dan Ifan Rizqa, *Aplikasi Pembaca Meter Air Untuk PDAM Tirta Bumi Serasi Kabupaten Semarang Berbasis Mobile Android*, Jurnal Informatika, Semarang: Univ. Dian Nuswantoro, 2015, hlm. 3.

pembayaran bulanan di loket PDAM terdekat, beliau merasa keberatan akan besarnya tagihan yang tertera pada kertas bukti pembayaran tagihan air minum bulanan. Dalam tagihan tersebut Ibu Vivin diharuskan membayar Rp. 155.125,00. Dalam sebulan biasanya Ibu Vivin sekeluarga memakai $\pm 20 \text{ m}^3$ - 30 m^3 dan biasanya setiap bulan hanya dikenakan biaya sekitar \pm Rp. 60.000,00-. Setelah dilakukan pemeriksaan terhadap alat meteran air, beliau mendapatkan angka yang berbeda pada alat meteran air dengan angka yang tertera di tagihan bulanan. Angka yang tertera pada alat meteran air menunjukkan angka 2720200, sedangkan angka yang tertera pada tagihan bulanan tertulis 00002750.⁴⁶ Terdapat selisih sebesar 20 yang berarti bahwa terdapat kelebihan perhitungan 20 m^3 yang tertera pada kertas tagihan bulanan. Jika dilihat dari tagihan bulan lalu, meteran air Ibu Vivin menunjukkan angka 2705 yang berarti bahwa pada bulan ini Ibu Vivin hanya menggunakan air sebanyak 20 liter. Ternyata pihak PDAM salah memasukan data ke komputer.

Kasus berikutnya juga merupakan pengalaman yang tidak menyenangkan terkait bayaran yang tidak sesuai dengan pemakaian. Menurut Pak Ari Tunsu, biasanya membayar tagihan air tidak lebih dari Rp. 200.000,00- perbulan, tetapi pada bulan Januari 2012 yang harus dibayar Pak Ari tertulis Rp. 9.204.000,00-. Diketahui bahwa pemakaian air Pak Ari selama satu bulan (desember-januari) sebesar 1200 yang berarti telah melakukan pemakaian air sebanyak 1.200.000

⁴⁶ Wawancara kepada pelanggan PDAM Tirta Musi Palembang.

liter.⁴⁷ Setelah diadakan pengecekan, ternyata alat meter air Pak Ari mengalami kerusakan.

Dari 2 kasus diatas mengenai pembayaran yang tidak sesuai dengan pemakaian sebulan, pelanggan telah mengalami kerugian secara materil. Dari kasus pertama, diketahui bahwa kesalahan ada pada PDAM Tirta Musi Bagaimana tanggung jawab yang dilakukan PDAM Tirta Musi apabila pelanggan telah membayar tagihan, apakah pelanggan akan mendapatkan kembali uang kelebihan bayarnya.. PDAM telah melakukan wanprestasi yang menyebabkan kerugian bagi pelanggan.

Selain keluhan pelanggan mengenai keberatan bayar, pelanggan juga mengeluhkan kualitas air yang dialirkan oleh PDAM Tirta Musi. Air yang dialirkan PDAM Tirta Musi terkadang merupakan air keruh. Keluhan ini dilontarkan pelanggan PDAM Tirta Musi di daerah Sematang Borang, Sako, Kalidoni yang merupakan daerah pengujung.⁴⁸ Hal ini dialami oleh Ibu Salma yang bertempat tinggal di Komplek Pusri Sako. Beliau mengeluhkan menunggu pengaliran air PDAM Tirta Musi pada hari kamis dan air malah mengalir pada hari jumat dini hari pukul 00.30 dengan keadaan air keruh.⁴⁹

Tidak bisa dipungkiri bahwa PDAM Tirta Musi selaku pelaku usaha dapat lepas dari kesalahan, tetapi selayaknya sebagai pelayan publik seharusnya lebih memperhatikan kepentingan konsumennya agar tidak terjadi kerugian dipihak konsumen. PDAM Tirta Musi harus memikirkan hak-hak pelanggan sebagai

⁴⁷ Ari Tunsu, “[SHARING] AIR BULANAN”, <https://tunsa.wordpress.com/2012/01/26/sharing-air/>, 2012, diakses pada tanggal 22 Januari 2016

⁴⁸ Winda siska, *16500 pelanggan teraliri air keruh*, <http://sumeks.co.id/16-500-pelanggan-teraliri-air-keruh/>, sumatera ekspres online 25 November 2017, diakses pada tanggal 15 Desember 2017.

⁴⁹ *Ibid.*

konsumen jasanya. PDAM Tirta Musi Palembang yang menjalankan kegiatan usahanya dengan itikad baik tanpa maksud dengan sengaja membuat pelanggan menderita kerugian selama menggunakan atau memakai jasa PDAM selalu berusaha bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pelanggan tersebut. Sudah menjadi tanggung jawab PDAM Tirta Musi untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.⁵⁰

Keluhan keberatan bayar yang dilontarkan pelanggan kepada PDAM Tirta Musi Palembang menandakan bahwa pelanggan merasa dirugikan atas tindakan PDAM Tirta Musi yang mengeluarkan tagihan rekening yang mereka sadari bahwa tagihan tersebut tidak sesuai dengan pemakaian kubikasi air dirumahnya. Pelanggan merasa kecewa karena diharuskan membayar tagihan rekening atas pemakaian air yang tidak sesuai tersebut. Kerugian akan lebih nyata terasa jika pelanggan telah melakukan pembayaran atas tagihan tersebut dan terbukti ternyata kesalahan akan tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian diakibatkan karena kelalaian dari PDAM Tirta Musi Palembang. Walaupun kerugian yang diderita pelanggan biasanya dalam nominal yang tidak terlalu besar, tetapi pelanggan tetap merasa keberatan karena harus/telah membayar tagihan rekening yang mana pelanggan merasa tidak menggunakan air sebesar yang ditagihkan.

Begitu juga pelanggan yang mengeluhkan air keruh juga merasa dirugikan karena air yang keruh tidak dapat dipakai untuk kegiatan memasak apalagi untuk dijadikan air minum. Air keruh dari PDAM hanya digunakan untuk kegiatan

⁵⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 7.

MCK saja. Air keruh PDAM Tirta Musi tidak dapat dijadikan air minum karena pelanggan takut akan mengganggu kesehatan⁵¹ dan sebagai air mandi pun pelanggan merasa khawatir akan membuat kulit menjadi gatal-gatal.⁵² PDAM Tirta Musi sebagai perusahaan air minum untuk masyarakat seharusnya memperhatikan keadaan pelanggan yang menggunakan jasanya dengan menyediakan air yang layak terutama untuk dijadikan air minum.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis meneliti masalah tanggung jawab perdata terhadap kerugian pelanggan air minum yang menggunakan jasa penyedia air minum daerah dalam tesis yang berjudul “TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA MUSI TERHADAP KERUGIAN KONSUMEN DI KOTA PALEMBANG”

⁵¹ Pramita K., *Air Keruh di Ponorogo, Ini Alasan PDAM*, http://m.beritajatim.com/peristiwa/288264/air_keruh_di_ponorogo,_ini_alasan_pdam.html, 2017, diakses pada 16 Desember 2017.

⁵² Asahan, *Selain Keruh dan Bau, Air PDAM Bikin Badan Gatal-Gatal*, <http://www.metrosiantar.com/news/asahan/2015/12/08/225497/selain-keruh-dan-bau-air-pdam-bikin-badan-gatal-gatal/>, 2015, diakses pada tanggal 16 Desember 2017.

2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas yang menjadi permasalahan adalah :

1. Bagaimana tanggung jawab PDAM Tirta Musi Palembang terhadap kerugian konsumen akibat tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian dan kualitas air keruh yang bisa berdampak pada kesehatan konsumen?
2. Bagaimana pengaturan ganti rugi terhadap tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian dan kualitas air keruh yang bisa berdampak pada kesehatan konsumen untuk masa yang akan datang ?
3. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa antara konsumen dengan PDAM Tirta Musi Palembang?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan permasalahan diatas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan dan menguraikan tanggung jawab PDAM Tirta Musi Palembang terhadap kerugian konsumen akibat tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian kualitas air keruh yang bisa berdampak pada kesehatan konsumen.
2. Untuk menjelaskan pengaturan ganti rugi terhadap tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian untuk masa yang akan datang dan kualitas air keruh yang bisa berdampak pada kesehatan konsumen.
3. Untuk menjelaskan upaya penyelesaian sengketa antara konsumen dengan PDAM Tirta Musi Palembang.

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara Akademis maupun Praktis, antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penulisan ini diharapkan dapat memperluas wawasan pengetahuan, mengembangkan ilmu pengetahuan dan menambah ilmu pengetahuan bagi para akademisi dan mahasiswa fakultas hukum terkait dalam bidang Hukum Perlindungan Konsumen, khususnya mengenai tanggung jawab pelaku usaha terkait perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

Secara praktik penulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi:

- a. Masyarakat konsumen PDAM

Diharapkan dapat memberikan informasi kepada konsumen mengenai tanggung jawab PDAM Tirta Musi Palembang atas kerugian yang diderita oleh pelanggan terutama kerugian yang ada akibat tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian.

- b. PDAM Tirta Musi Palembang

Diharapkan dapat memberikan masukan kepada PDAM Tirta Musi Palembang mengenai kerugian yang diderita oleh pelanggan selama memakai jasanya terutama kerugian yang ada akibat tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian sehingga dapat meminimalisir permasalahan tersebut kedepannya.

c. Pemerintah

Diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan tanggung jawab PDAM Tirta Musi Palembang dalam mengatasi kerugian yang diderita oleh pelanggan kerugian yang ada akibat tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian

5. Kerangka Teori

Soerjono Soekanto mengatakan perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.⁵³ Teori merupakan alur penalaran atau logika (*flow of reasoning/logic*), terdiri dari seperangkat konsep atau variable, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis.⁵⁴

M. Solly Lubis yang menyatakan bahwa :⁵⁵

“Teori yang dimaksud disini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dalam dunia fisik tersebut tetap merupakan suatu abstraksi intelektual dimana pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris.”

Artinya teori ilmu hukum merupakan suatu penjelasan rasional yang bersesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan walau bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.

Teori berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan suatu teori harus diuji dengan

⁵³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 6.

⁵⁴ J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm. 194.

⁵⁵ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 27.

menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenaran.⁵⁶ Sedangkan Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis sebagai pegangan baik disetujui atau tidak.⁵⁷ Adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

5.1. *Grand Theory*

Pada *grand theory*, penelitian ini menggunakan teori tujuan hukum Gustav Radbruch. Menurut Radbruch, hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum yaitu keadilan, untuk mengisi cita keadilan itu, kita harus menoleh kepada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Pengertian kegunaan hanya dapat dijawab dengan menunjukkan pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang negara dan hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kegunaan, keamanan dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Hukum harus pasti. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif, hubungan antara tiga unsur dari cita hukum itu juga relatif. Seberapa jauh

⁵⁶J.J.J. M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-Asas*, Penyunting M. Hisyam, Jakarta: FE UI, 1996, hlm. 203.

⁵⁷M. Solly Lubis, *Op.cit.*, hlm. 80.

kegunaan lebih kuat dari keadilan atau keamanan lebih penting dari kegunaan, merupakan masalah yang harus diputuskan oleh sistem politik.⁵⁸

Menurut Gustav Radbruch keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Gustav Radbruch: *Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, Zweckmäßigkeit*) adalah tiga terminologi yang sering dilantunkan diruang-ruang kuliah dan kamar-kamar peradilan, namun belum tentu dipahami hakikatnya atau disepakati maknanya. Keadilan dan kepastian hukum, misalnya. Sekilas kedua terma itu berseberangan, tetapi boleh jadi juga tidak demikian. Kata keadilan dapat menjadi terma analog, sehingga tersaji istilah keadilan prosedural, keadilan legalis, keadilan komutatif, keadilan distributif, keadilan vindikatif, keadilan kreatif, keadilan substantif, dan sebagainya. Keadilan prosedural, sebagaimana diistilahkan oleh Nonet dan Selznick untuk menyebut salah satu indikator dari tipe hukum otonom, misalnya, ternyata setelah dicermati bermuara pada kepastian hukum demi tegaknya *the rule of law*. Jadi, pada konteks ini keadilan dan kepastian hukum tidak berseberangan, melainkan justru bersandingan.⁵⁹

Keadilan dan Kepastian adalah dua nilai aksiologis di dalam hukum. Wacana filsafat hukum sering mempersoalkan kedua nilai ini seolah-olah keduanya merupakan antinomi, sehingga filsafat hukum dimaknai sebagai pencarian atas keadilan yang berkepastian atau kepastian yang berkeadilan.⁶⁰

⁵⁸ W. Friedman, *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin dengan judul *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan Ke-II, 1994, hlm. 42-45.

⁵⁹ Shidarta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 3.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 3.

Pandangan Gustav Radbruch secara umum diartikan bahwa kepastian hukum tidak selalu harus diberi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, seolah-olah kepastian hukum itu harus ada lebih dahulu, baru kemudian keadilan dan kemanfaatan. Gustav Radbruch kemudian meralat teorinya bahwa ketiga tujuan hukum sederajat.⁶¹

Dalam mewujudkan tujuan hukum, Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

- a. Keadilan Hukum;
- b. Kemanfaatan Hukum;
- c. Kepastian Hukum.

Dengan urutan prioritas sebagaimana dikemukakan tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal.⁶²

Gustav Radbruch menuturkan bahwa hukum adalah pengemban nilai keadilan, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat *normative* karena kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Bersifat

⁶¹ Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

⁶² *Tujuan Hukum*, <http://statushukum.com/tujuan-hukum.html>, diakses pada tanggal 3 februari 2017

konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.⁶³

Hal ini memperhatikan pula asas prioritas yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil untuk memenuhi tujuan hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, setelah itu kepastian hukum.⁶⁴

Hukum memiliki fungsi tidak hanya menegakkan keadilan tetapi juga menegakkan kepastian. Berkaitan dengan hal tersebut asas prioritas yang telah ditelurkan Gustav Radbruch menjadi titik terang dalam masalah ini. Prioritas keadilan dari segala aspek lain adalah hal penting. Kepastian hukum menduduki strata dibawah keadilan. Faktanya sampai saat ini diterapkannya asas prioritas ini membuat proses penegakan dan pemberlakuan hukum positif di Indonesia masih dapat berjalan.⁶⁵

Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.⁶⁶

⁶³ Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014, hlm 74.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2012, hlm 20.

⁶⁵ Muhammad Ichwan, *Teori Hukum Dalam pandangan Prof Dr I Nyoman Nurjaya, SH, MS.*, <http://www.mahasiswa-indonesia.com/2013/11/teori-hukum-dalam-pandangan-prof-dr-i.html>, 2013, diakses pada tanggal 1 Maret 2017.

⁶⁶ Nur Agus Susanto, *Loc.cit.*

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :⁶⁷

- Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati.⁶⁸

Oleh karena itu, diperlukan suatu peraturan yang adil, bermanfaat dan berkepastian hukum. Agar memberikan jaminan kepastian hukum, ukuran secara kualitatif ditentukan dalam suatu undang-undang, yaitu Undang-Undang Perlindungan Konsumen (kemudian disingkat menjadi UUPK) dan undang-undang lainnya yang juga dimaksudkan dan masih berlaku mengenai perlindungan hukum bagi konsumen, baik dalam hukum privat (perdata), maupun

⁶⁷ Fence M. Wuntu, *Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan (Implementasi dalam Proses Peradilan Perdata)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm 59.

⁶⁸ Diambil dari *Memahami Kepastian (Dalam) Hukum* <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahamikepastian-dalam-hukum/>, diakses pada tanggal 1 Maret 2017.

hukum publik (Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara).⁶⁹ Dengan adanya UUPK yang tidak hanya mengatur hak-hak dan kewajiban konsumen tetapi juga mengatur hak-hak dan kewajiban pelaku usaha sehingga UUPK secara keadilan yang berkepastian hukum sehingga bermanfaat untuk melindungi kedua pihak dari kerugian terutama kerugian yang dialami konsumen dari perbuatan pelaku usaha secara adil sesuai dengan kepastian hukum.

5.2. *Middle Theory*

a. Teori Perjanjian

Middle theory dalam penelitian ini menggunakan teori perjanjian. Istilah perjanjian merupakan terjemahan dari kata *oveerenkomst* dalam bahasa Belanda atau *contract* dalam bahasa Inggris.⁷⁰ Menurut doktrin (teori lama), “perjanjian adalah perbuatan hukum berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan kata sepakat akibat hukum.”⁷¹

Menurut teori baru yang dikemukakan oleh Van Dunne, yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.⁷²

Menurut Henry Campbell, perjanjian yang timbul karena adanya kesepakatan antara pihak menimbulkan hubungan hukum.⁷³ Hubungan hukum

⁶⁹ Ahmadi Miru Dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2015 hlm. 1.

⁷⁰ Siti Hajar Y.U., *Proses Hukum Mengalihkan Hak Atas Tanah Setelah Pemilik Hak Atas Tanah Meninggal Dunia Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli*, Tesis, Palembang: Pascasarjana Unsri, 2017, hlm. 13.

⁷¹ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm.160.

⁷² *Ibid.*, hlm.161.

⁷³ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 2014, hlm.180

ini lah yang melahirkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pihak yang membuat perjanjian.⁷⁴

Perjanjian yang dibuat harus memenuhi syarat sah yang ditentukan KUHPerdara. Berdasarkan pasal 1320 KUHPerdara bahwa syarat sahnya suatu perjanjian yaitu:⁷⁵

a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Kata sepakat atau konsensus merupakan dasar lahirnya suatu perjanjian. Suatu perjanjian dianggap lahir atau terjadi pada saat tercapainya kata sepakat di antara para pihak yang mengadakan perjanjian. Kata sepakat merupakan suatu syarat yang logis karena dalam perjanjian setidaknya-tidaknya harus ada dua pihak yang saling berhadapan dan mempunyai dua kehendak yang saling mengisi. Pernyataan kehendak para pihak yang mengadakan perjanjian, dibedakan antara pernyataan kehendak yang merupakan penawaran dan pernyataan kehendak yang merupakan penerimaan. Suatu penawaran yang diikuti dengan penerimaan itulah yang menyebabkan lahirnya suatu perjanjian, karena persesuaian kehendak atau kata sepakat dianggap terjadi saat bertemunya kehendak untuk menawarkan dengan kehendak untuk menerima penawaran tersebut.

b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian

Pasal 1329 KUHPerdara menyebutkan bahwa “setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan-perikatan, jika ia oleh undang-

⁷⁴ Siti Hajar Y.U., *Loc.cit.*

⁷⁵ Rosdalina B., *Urgensi Perjanjian Dalam Lalu Lintas Hubungan Hukum Perdata*, <http://journal.iain-manado.ac.id/index.php/JIS/article/viewFile/242/214>, hlm. 5

undang tidak dinyatakan tidak cakap”. Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa pada umumnya setiap orang dianggap cakap untuk membuat perjanjian, kecuali mereka yang secara tegas dianggap tidak cakap oleh undang-undang. Pasal 330 ayat(1) KUHPerdara menyebutkan bahwa belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap 21 tahun dan tidak lebih dulu kawin. Secara *a contrario* dapat ditarik kesimpulan bahwa seseorang dianggap dewasa apabila telah berusia 21 tahun atau telah menikah. Jika seseorang diletakkan di bawah pengampuan, maka secara yuridis orang tersebut juga dianggap tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang cakap untuk melakukan perbuatan hukum menurut KUHPerdara adalah telah genap berusia 21 tahun atau telah menikah dan sepanjang yang bersangkutan tidak ditempatkan di bawah pengampuan.

c. Suatu hal tertentu

Suatu hal tertentu sebagai syarat ketiga mempunyai 2 (dua) pengertian. Pertama, bahwa yang dimaksud dengan suatu hal tertentu adalah barang atau benda yang sudah ditentukan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1333 dan Pasal 1334 KUHPerdara. Kedua, bahwa yang dimaksud dengan suatu hal tertentu adalah prestasi dalam perjanjian. Dari kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan

bahw suatu hal tertentu juga merupakan pokok perjanjian atau obyek perjanjian.

d. Suatu sebab yang halal

Sebab yang dimaksud dalam suatu perjanjian adalah isi dari perjanjian itu sendiri. KUHPerdara tidak secara tegas memberikan pengertian mengenai sebab yang halal. Pasal 1337 KUHPerdara menyebutkan bahwa suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum. Dari Pasal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan halal adalah bahwa perjanjian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.

Unsur-unsur perjanjian, yaitu:⁷⁶

a. Unsur essensialia

Unsur essensialia adalah unsur perjanjian yang harus selalu ada dalam suatu perjanjian atau disebut juga unsur mutlak. Unsur ini mutlak harus ada agar perjanjian itu sah atau merupakan syarat sahnya perjanjian. Syarat sahnya perjanjian sebagaimana terdapat dalam Pasal1320 KUHPerdara yakni adanya kata sepakat, kecakapan untuk membuat perjanjian, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm.8.

b. Unsur *naturalia*

Unsur *naturalia* adalah unsur yang melekat pada perjanjian atau merupakan bagian dari suatu perjanjian yang tanpa disebutkan dengan tegas dianggap ada dalam perjanjian tersebut. Contohnya dalam perjanjian jual-beli, tanpa disebutkan dengan tegas, penjual harus menjamin pembeli terhadap cacat tersembunyi.

c. Unsur *accidentalia*

Menurut Mertokusumo unsur *accidentalia* adalah unsur yang harus dimuat secara tegas dalam perjanjian. Unsur ini harus secara tegas diperjanjikan, misalnya mengenai tempat tinggal yang dipilih.

Jenis-jenis perjanjian dapat dibedakan menurut berbagai cara, yaitu :⁷⁷

1) Perjanjian menurut sumbernya.

- a) Perjanjian yang bersumber dari hukum keluarga;
- b) Perjanjian yang bersumber dari hukum kebendaan, adalah perjanjian yang berhubungan dengan peralihan hukum benda;
- c) Perjanjian *obligatoir*, adalah perjanjian yang menimbulkan kewajiban;
- d) Perjanjian yang bersumber dari hukum acara;
- e) Perjanjian yang bersumber dari hukum publik.

⁷⁷ Davina Eka M., *Tinjauan Yuridis Perjanjian Sewa Menyewa Objek Jaminan Fidusia Oleh Debitor Kepada Pihak Ketiga Tanpa Persetujuan Dari Kreditor (Studi Putusan Pengadilan Negeri Kisaran Nomor 05/Pdt.G/2014/Pn Kis)*, Skripsi, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2016, hlm. 19.

- 2) Perjanjian menurut hak dan kewajiban para pihak.
 - a) Perjanjian timbal balik adalah perjanjian yang menimbulkan kewajiban pokok bagi kedua belah pihak;
 - b) Perjanjian sepihak, adalah perjanjian yang menimbulkan kewajiban pada satu pihak saja, sedangkan pada pihak yang lain hanya ada hak.
- 3) Perjanjian menurut keuntungan salah satu pihak dan adanya prestasi pada pihak yang lain.
 - a) Perjanjian cuma-cuma, adalah perjanjian yang hanya memberikan keuntungan pada salah satu pihak;
 - b) Perjanjian atas beban adalah perjanjian dimana terhadap prestasi dari pihak yang satu selalu terdapat kontra prestasi dari pihak lain dan antara kedua prestasi itu ada hubungannya menurut hukum.
- 4) Perjanjian menurut namanya (Pasal 1319 KUHPerdara).
 - a) Perjanjian khusus atau bernama atau nominaat adalah perjanjian yang memiliki nama dan diatur dalam KUHPerdara (Djaja S. Meliala, 2007: 88).
 - b) Perjanjian umum atau tidak bernama atau innominaat atau perjanjian jenis baru adalah perjanjian yang timbul, tumbuh dan hidup dalam masyarakat karena asas kebebasan berkontrak dan perjanjian ini belum dikenal pada saat KUHPerdara diundangkan.

5) Perjanjian menurut bentuknya.

a) Termasuk perjanjian lisan adalah :

- Perjanjian konsensual adalah perjanjian dimana adanya kata sepakat antara para pihak saja sudah cukup untuk timbulnya perjanjian bersangkutan.
- Perjanjian riil adalah perjanjian yang hanya berlaku sesudah terjadinya penyerahan barang atau kata sepakat bersamaan dengan penyerahan barangnya.

b) Termasuk perjanjian tertulis yaitu :

- Perjanjian standar atau baku adalah perjanjian yang berbentuk tertulis berupa formulir yang isinya telah distandarisasi (dibakukan) terlebih dahulu secara sepihak oleh produsen atau kreditor, serta bersifat missal, tanpa mempertimbangkan perbedaan kondisi yang dimiliki konsumen atau debitor (Djaja S.Meliala, 2007: 90).
- Perjanjian formal adalah perjanjian yang telah ditetapkan dengan formalitas tertentu

6) Perjanjian-perjanjian yang istimewa sifatnya.

- a) Perjanjian liberatoir adalah perjanjian dimana para pihak membebaskan diri dari kewajiban yang ada;
- b) Perjanjian pembuktian adalah perjanjian dimana para pihak menentukan pembuktian apakah yang berlaku di antara mereka;

- c) Perjanjian untung-untungan (Pasal 1774 KUHPerdara);
 - d) Perjanjian publik adalah perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintah).
- 7) Perjanjian campuran atau *contractus sui generis* (Pasal 1601 KUHPerdara). Di dalam perjanjian ini terdapat unsur-unsur dari beberapa perjanjian bernama yang terjalin menjadi satu sedemikian rupa sehingga tidak dapat dipisah-pisahkan sebagai perjanjian yang berdiri sendiri-sendiri.
- 8) Perjanjian penanggungan (*borgtocht*).
- 9) Perjanjian menurut sifatnya.
- a) Perjanjian pokok, yaitu perjanjian yang utama.
 - b) Perjanjian *accessoir*, yaitu perjanjian tambahan yang mengikuti perjanjian utama atau pokok.

Para pihak yang membuat perjanjian harus menaati hukum yang sifatnya memaksa. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan didalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang.⁷⁸

⁷⁸ Yanhasiolan, Hukum Perjanjian, <https://yanhasiolan.wordpress.com/2012/05/09/hukum-perjanjian/>, diakses pada tanggal 16 Desember 2017.

Teori perjanjian diperlukan untuk dapat menjelaskan landasan dasar hubungan konsumen dan PDAM. Dengan adanya perjanjian maka menimbulkan hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan jasanya sehingga melahirkan hak-hak dan kewajiban di kedua belah pihak. Perjanjian yang dibuat antara PDAM dan pelanggan jasanya memiliki fungsi yuridis yaitu memberikan kepastian hukum bagi para pihak akibat adanya perikatan yang lahir dari perjanjian tertulis.

b. Teori Tanggung Jawab Hukum

Pada *middle theory*, penelitian ini juga menggunakan teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”⁷⁹. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:⁸⁰

Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri dari:⁸¹

⁷⁹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, terjemahan Somardi, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007, hlm.81

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 83

⁸¹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006, hlm.140.

- (1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- (2) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- (3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- (4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan

Penelitian ini juga menggunakan teori pertanggungjawaban hukum Roscoe Pound. Menurut Roscoe Pound, pertanggungjawaban terkait dengan suatu kewajiban untuk meminta ganti kerugian dari seseorang yang terhadapnya telah dilakukan suatu tindakan perugian atau yang merugikan (injury), baik oleh orang pertama itu sendiri maupun oleh sesuatu yang ada dibawah kekuasaannya.⁸² Dalam ranah hukum perdata, Roscoe pound menyatakan hukum melihat ada tiga pertanggungjawaban atas delik, yaitu :⁸³

- a. Pertanggungjawaban atas perugian yang disengaja;
- b. Pertanggungjawaban atas kerugian karena kealpaan dan tidak disengaja;
- c. Pertanggungjawaban dalam perkara tertentu atas perugian yang dilakukan karena kelalaian serta tidak disengaja.

⁸² Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy of Law*, terjemahan Muhammad Radjab, *Pengantar Filsafat Hukum*, Cetakan ke-III, Jakarta: Bhratara Karya aksara, 2002, hlm. 80.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 92.

Ada pun tanggung jawab merupakan konsekuensi hukum dari pelanggaran yang diberikan oleh undang-undang khususnya UUPK dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen sehingga setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen, memberikan hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk dimintai pertanggungjawabannya dari pelaku usaha yang merugikan serta menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen.⁸⁴

Seseorang dikatakan mempunyai kemampuan untuk bertanggung jawab atas tindakannya harus memenuhi dua syarat, yaitu :⁸⁵

- a) Kemampuan untuk membedakan antara perbuatan baik dan yang buruk; yang sesuai hukum dan melawan hukum, yang dipengaruhi oleh akal pikiran.
- b) Kemampuan untuk menentukan kehendak menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tadi, yang dipengaruhi oleh rasa atau kehendak.

Secara teoritis, pertanggungjawaban terkait dengan hubungan hukum yang timbul antara pihak yang menuntut pertanggungjawaban dengan pihak yang dituntut untuk bertanggung jawab. Oleh karena itu, berdasarkan jenis hubungan hukum atau peristiwa hukum yang ada, maka dapat dibedakan:⁸⁶

- 1) Pertanggungjawaban atas dasar kesalahan

⁸⁴ Gunawan Widjadja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 3

⁸⁵ Tuti Rastuti, *Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Konsumen Dalam Perspektif Hukum Perdata*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol.25, No.1, 2006, hlm. 28.

⁸⁶ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Cetakan ke-III, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 91.

Yaitu tanggung jawab yang dapat lahir karena terjadinya wanprestasi, timbulnya perbuatan melawan hukum, tindakan yang kurang hati-hati

2) Pertanggungjawaban atas dasar risiko

Yaitu tanggung jawab yang harus dipikul sebagai risiko yang harus diambil oleh seorang produsen-pelaku usaha atas segala kegiatan usahanya.

Dalam hukum perdata terdapat dua macam dasar tuntutan ganti kerugian, yaitu :⁸⁷

1) Tuntutan ganti kerugian berdasarkan pelanggaran janji (*brench of warranty*)

Tuntutan ini merupakan akibat tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban yang telah terikat suatu perjanjian antara penggugat dan tergugat atas suatu prestasi. Dengan demikian salah satu atau pihak ketiga yang dirugikan tidak dapat menuntut ganti kerugian di luar prestasi yang telah diperjanjikan.

Uniform Commercial Code (UCC) membedakan dua macam *brench of warranty*, yaitu :

- a. Janji atau jaminan atas suatu prestasi yang tersirat (*brench of implied warranty*);
- b. Janji atau jaminan atas suatu prestasi yang tersurat (*brench of express warranty*).

2) Tuntutan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum (*tort*)

⁸⁷ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op.cit.*, hlm. 130.

Dalam tuntutan ini tidak perlu didahului adanya perjajian antara pihak tergugat dan penggugat, sehingga tuntutan ganti kerugian dapat dilakukan oleh setiap pihak, dengan kata lain pihak ketiga yang dirugikan dapat menggugat baik berdasarkan kelalaian (*negligence*) maupun pelanggaran janji (*breach of warranty*) sebagai akibat perbuatan melawan hukum (*tort*) tersebut.

Teori tanggung jawab hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan antara tanggung jawab PDAM yang berkaitan dengan aktifitas yang dilakukannya sesuai dengan kewajibannya sebagai pelaku usaha sebagaimana diatur dalam UUPK. PDAM yang bersifat memberikan jasa mempunyai tugas memberikan layanan dalam hal mendistribusikan air minum kepada konsumen, kemudian segala sesuatu hal yang berhubungan dengan kegiatannya tersebut akan menjadi perbuatan yang harus dipertanggungjawabkan oleh PDAM khususnya terhadap kerugian yang diderita konsumen dalam pemakaian jasanya.

5.3. *Applied Theory*

a. Teori Badan Hukum

Untuk mengetahui hakikat badan hukum, dalam ilmu pengetahuan hukum timbul bermacam-macam teori tentang badan hukum, yaitu:

(1) Teori Fiksi

Teori ini dipelopori oleh Friedrich Carl von Savigny (1779-1861).

Menurut teori ini, badan hukum itu semata-mata buatan negara saja.

Badan hukum itu hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya

tidak ada, tetapi orang yang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia. Dengan kata lain, sebenarnya menurut alam hanya manusia selaku subyek hukum, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya, badan hukum selaku subyek hukum diperhitungkan sama dengan manusia. Jadi, orang bersikap seolah-olah ada subyek huku yang lain, tetapi wujudnya tidak riil itu tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan, sehingga yang melakukan adalah manusia sebagai wakil-wakilnya. Sehingga badan hukum bila akan bertindak harus dengan perantara wakilnya yaitu alat-alat perlengkapannya, misalnya direktur atau pengurus dalam suatu perseroan terbatas atau korporasi.

(2) Teori Organ

Teori organ yang dikemukakan oleh sarjana Jerman yang bernama Otto von Gierke (1841-1921) menyatakan bahwa “badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum”. Badan hukum itu merupakan suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia di dalam pergaulan hukum.⁸⁸ Badan hukum itu menjadi suatu “verband personlichkeit”, yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantara alat-alat atau organ-organ badan tersebut, misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang

⁸⁸ Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Jakarta: Alumni, 2004, hlm. 10.

mengucapkan kehendaknya dengan perantara mulutnya atau dengan perantara tangannya jika kehendak itu ditulis di atas kertas. Apa yang organ-organ badan tersebut putuskan adalah kehendak dari badan hukum.⁸⁹

Selanjutnya, menurut teori organ, badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan (hak) yang tidak bersubjek, tetapi badan hukum itu merupakan suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa. Tujuan badan hukum menjadi kolektivitas, terlepas dari individu, yakni badan hukum tersebut merupakan suatu *verband personlichkeit* yang memiliki kehendak (*gesamwille*). Berfungsinya badan hukum disamakan dengan fungsi manusianya. Artinya, badan hukum tidak berbeda dengan manusia. Karena itu dapat disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan orang adalah badan hukum.⁹⁰

(3) Teori Kenyataan Yuridis

Teori ini dikemukakan oleh sarjana Belanda E.M. Meijers dan dianut oleh Paul Scholten, serta sudah merupakan *de heersende leer*. Menurut Meijers badan hukum itu merupakan suatu realitas, konkrit, riil, walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, tetapi suatu kenyataan yuridis. Meijers menyebut teori tersebut sebagai teori kenyataan sederhana (*eenvoudige realiteit*), karena menekankan bahwa

⁸⁹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* sebagaimana dikutip dalam Mulhadi, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 77.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 78.

hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia itu terbatas samapai pada bidang hukum saja. Jadi, menurut teori kenyataan yuridis badan hukum adalah wujud yang riil, sama riilnya dengan manusia.

Dengan kata lain, menurut teori ini badan hukum dipersamakan dengan manusia adalah suatu realita yuridis, yaitu suatu fakta yang diciptakan oleh hukum. Jadi adanya badan hukum itu karena ditentukan oleh hukum sedemikian itu.

Chidir Ali mengemukakan macam-macam badan hukum yang terdiri dari 2, yaitu:⁹¹

- 1) Badan Hukum Publik.
 - a) Badan hukum yang mempunyai teritorial
 - b) Badan hukum yang tidak mempunyai teritorial.
- 2) Badan Hukum Privat/Perdata.

Dalam badan hukum keperdataan yang penting ialah badan-badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dari orang-perorangan. Disamping itu badan hukum publik pun dapat mendirikan suatu badan hukum keperdataan, misalnya Negara Republik Indonesia mendirikan yayasan-yayasan, PT.-PT. Negara dan lain-lain, bahkan daerah-daerah otonom dapat mendirikan seperti bank-bank daerah.

⁹¹ Chidir Ali., *Badan Hukum*. Bandung: PT. Alumni, 2011 hlm. 62-63.

Teori badan hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan tanggung jawab PDAM yang berkaitan dengan aktifitas yang dilakukannya sesuai dengan kewajibannya sebagai pelaku usaha. PDAM dalam melaksanakan kegiatan jasanya sebagai subyek hukum diwakili oleh organ-organnya, kemudian segala sesuatu hal yang berhubungan dengan kegiatannya tersebut akan menjadi perbuatan yang harus dipertanggungjawabkan oleh organ-organ PDAM selaku pelaksana kegiatan jasa PDAM khususnya terhadap kerugian yang diderita konsumen dalam pemakaian jasanya.

b. Teori Penyelesaian Sengketa

Teori penyelesaian sengketa merupakan bagian dari teori penyelesaian konflik yang dikembangkan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin. Teori penyelesaian konflik merupakan teori yang melihat cara-cara atau strategi untuk mengakhiri atau menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat. Ada lima strategi dalam penyelesaian konflik, yaitu sebagai berikut :⁹²

1. *Contending* (bertanding), yaitu mencoba menerapkan suatu solusi yang lebih disukai oleh salah satu pihak atas pihak lainnya.
2. *Yielding* (mengalah), yaitu menurunkan aspirasi sendiri dan bersedia menerima kurang dari yang sebetulnya diinginkan. Masing-masing pihak bersedia menerima kurang dari yang sebetulnya mereka inginkan untuk mencapai kesepakatan yang dapat diterima kedua belah pihak.

⁹² Dean G. Pruitt, Jeffrey Z. Rubin dan Sung Hee Kim, “*Social Conflict Escalation, Stalemate, and Settlement*”, dalam Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 95-96.

Yielding memang menciptakan solusi, tetapi bukan berarti solusi yang berkualitas tinggi.

3. *Problem Solving* (pemecahan masalah), yaitu, mencari alternatif yang memuaskan aspirasi kedua belah pihak.
4. *With Drawing* (menarik diri), yaitu memilih meninggalkan situasi konflik, baik secara fisik maupun psikologis. *With Drawing* melibatkan pengabaian terhadap kontroversi, sedangkan di dalam ketiga strategi yang lain terkandung upaya konflik yang berbeda satu sama lain.
5. *Inaction* (diam), yaitu tidak melakukan apapun. Masing-masing pihak saling menunggu langkah berikut dari pihak lainnya, entah sampai kapanpun. Tetapi pada akhirnya usaha mengatasi jalan buntu itu justru berhasil karena keduanya tidak melakukan apapun.

Dalam beberapa literatur terkait, penyelesaian sengketa di Indonesia pada umumnya dapat diselesaikan dengan 2 mekanisme, yaitu jalur pengadilan (litigasi) dan diluar pengadilan (non litigasi).⁹³

Berikut prinsip-prinsip yang harus dipegang dalam melaksanakan penyelesaian sengketa, yaitu:⁹⁴

- 1) *Reliable*
- 2) Terpercaya
- 3) Efektif, dan
- 4) Efisien.

⁹³ Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Bandung: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006, hlm. 1-4.

⁹⁴ Adi Sulitiyono, *Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Visi Indonesia 2030*, dalam M. Alvi Syahrin, *Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Tesis, Bandung: Pasca Sarjana Universitas Sriwijaya, 2014, hlm 36.

Lebih lanjut, menurut Sonny Keraf ada beberapa prinsip-prinsip universal dalam penyelesaian sengketa, yaitu⁹⁵ :

1) Prinsip Otonomi

Maksudnya, para pihak secara sadar memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan dalam menentukan forum apa yang digunakan dalam penyelesaian sengketa.

2) Prinsip Kejujuran

Maksudnya, terhadap pilihan forum yang telah dilakukan, harus ditaati secara sadar dan jujur oleh para pihak.

3) Prinsip Keadilan

Maksudnya, para pihak dituntut untuk memilih forum yang digunakan haruslah berdasarkan pada asas keadilan antar sesama.

4) Prinsip Saling Menguntungkan

Maksudnya, pilihan forum tersebut jangan sampai menguntungkan dan merugikan salah satu pihak.

5) Prinsip Integritas Moral

Maksudnya, ada tuntutan pada diri pribadi setiap para pihak untuk mentaati setiap pilihan forum yang telah ditentukan dalam forum.

Teori penyelesaian sengketa diperlukan untuk menjawab permasalahan menyangkut cara penyelesaian sengketa yang terjadi antara konsumen dengan PDAM Tirta Musi sebagai pelaku usaha. Penyelesaian sengketa yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha berkaitan dengan

⁹⁵ Selengkapnya lihat Sony Keraf dalam Candra Irawan, *Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (alternative Dispute Resolution) di Indonesia*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2010, hlm. 23-24.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa bagi setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum ataupun di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersangkutan.⁹⁶

6. Definisi Konseptual

Konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu.⁹⁷ Untuk menghindari kesalahpahaman atas berbagai istilah yang dipergunakan, maka dibawah ini akan dijelaskan maksud dari istilah-istilah berikut :

1. Tanggung Jawab

Definisi tanggung jawab berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatu (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan lain sebagainya).⁹⁸ Dalam Black's Law Dictionary, istilah *responsibility* berarti :

“The state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability and capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused.”

⁹⁶ Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka, cetakan ke-III, 2009, hlm. 32.

⁹⁷ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-IV, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2012, hlm. 48.

⁹⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hlm. 899.

Definisi tanggung jawab (*responsibility*) dalam Black's Law Dictionary adalah sesuatu keadaan yang mana dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, termasuk penilaian, pemahaman, kemampuan dan kapasitas. Kewajiban untuk bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan, dan untuk memperbaiki atau membayar ganti kerugian untuk setiap cedera yang mungkin telah disebabkan.⁹⁹

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab dalam arti *liability* dapat pula berarti menanggung segala sesuatu kerugian yang terjadi akibat perbuatannya atau perbuatan orang lain yang bertindak untuk dan atas namanya. Tanggung jawab (*liability*) dapat diartikan kewajiban membayar ganti kerugian yang diderita.¹⁰⁰

2. Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang seluruh atau sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.¹⁰¹

Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya diimiliki oleh Pemerintah Daerah.¹⁰²

⁹⁹ Delly Indah Lestari, *Tanggung Jawab Hukum Pihak Penyedia dan Pengguna Jasa Kontruksi terhadap Kegagalan Bangunan*, Tesis, Palembang: Pasca Sarjana Unsri, 2015, hlm. 25.

¹⁰⁰ K. Martono, *Hukum angkutan Udara Berdasarkan UU RI Nomor 1 Tahun 2009*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 217.

¹⁰¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Pasal 2.

¹⁰² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 Angka (6).

3. Kerugian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian rugi adalah terjual di bawah modal, tidak mendapat laba, kurang dari modal, tidak mendapat faedah (manfaat), tidak beroleh sesuatu yang berguna, sesuatu yang kurang baik, sesuatu yang tidak menguntungkan. Sedangkan kerugian adalah menanggung atau menderita rugi.¹⁰³

Rugi adalah *loss* yaitu (kerugian), yaitu jumlah pengeluaran atau biaya yang lebih besar dibandingkan yang diterima.¹⁰⁴

4. Konsumen

Konsumen adalah setiap pemakai barang dan/atau jasa yang terjadi dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹⁰⁵

7. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan penulis dalam pengumpulan bahan penelitian diantaranya sebagai berikut :

7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Jonny Ibrahim, pengertian penelitian hukum normatif adalah prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika

¹⁰³ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, www.kbbi.web.id/, diakses pada tanggal 27 Januari 2016.

¹⁰⁴ Kamus BI-Kamus Bisnis dan Bank, www.mediabpr.com/, diakses pada tanggal 27 Januari 2016.

¹⁰⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 1 Ayat (2).

keilmuan dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara kerja ilmu hukum normatif.¹⁰⁶ Penelitian pada tesis ini dilakukan dengan meneliti data sekunder yaitu meneliti bahan pustaka yang ada sebagai bahan hukum dan informasi sebagai data primer yang merupakan penunjang dari lapangan sebagai bahan non hukum.

7.2.Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat Eksplanatoris, yaitu penelitian yang bersifat menerangkan, memperkuat, menguji atau menolak suatu teori terhadap hasil-hasil penelitian yang ada.¹⁰⁷ Penelitian ini menerangkan tanggung jawab perdata PDAM Tirta Musi terhadap kerugian yang diderita oleh konsumen sebagai akibat dari tagihan yang tidak sesuai dengan pemakaian, dimana kerugian tersebut merupakan hal yang mungkin terjadi dalam pemakaian jasa PDAM Tirta Musi.

7.3.Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk melakukan pendekatan terhadap isu hukum yang diteliti, untuk kemudian dikaji dari berbagai aspek hukum yang ada hubungannya dengan isu hukum (legal issue) yang diteliti. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan, yaitu :

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang

¹⁰⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, cetakan ke-VI, Malang: Bayumedia Publishing, 2012, hlm. 57.

¹⁰⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 9.

sedang ditangani.¹⁰⁸ Dalam pendekatan penelitian ini akan menelaah undang-undang dan peraturan-peraturan mengenai perlindungan hukum yang berhubungan dengan permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa:¹⁰⁹

“Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi”.

Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada hubungannya dengan penerapan Undang-Undang Perlindungan Konsumen terhadap tanggung jawab pelaku usaha.

c. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*)

Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa:¹¹⁰

“Maksud utama dari pendekatan analitis terhadap bahan hukum adalah untuk mengetahui makna yang terkandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktek putusan-putusan hukum”.

Pendekatan analitis digunakan untuk mengetahui dan memahami istilah-istilah dan konsep-konsep yang terkandung di dalam peraturan

¹⁰⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-VIII, Jakarta: Kencana, 2013, hlm. 136.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 177.

¹¹⁰ Johnny Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 310.

yang mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi konsumen.

7.4. Jenis dan Sumber Bahan Penelitian

7.4.1. Jenis Bahan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber bahan hukum dan bahan non hukum. Bahan hukum adalah bahan yang didapat melalui penelitian kepustakaan (Library Research) dengan menelaah atau mengkaji serta mempelajari bahan-bahan tersebut dari literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, laporan, dan publikasi lainnya yang berkaitan dengan permasalahan, sedangkan bahan non hukum adalah bahan yang diperoleh dari bahan-bahan non hukum yang dapat berupa buku-buku ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, kebudayaan ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian.¹¹¹

7.4.2. Sumber Bahan Penelitian

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan bahan hukum dan bahan non hukum.

a. Bahan hukum

Bahan hukum terdiri dari :¹¹²

¹¹¹ Peter Mahmud, *Op.cit.*, hlm. 204.

¹¹² Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 52.

a) Bahan hukum primer : yaitu bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penulisan tesis ini, meliputi :

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPER);
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

b) Bahan hukum sekunder : yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi :

- Buku-buku literatur
- Surat Pernyataan
- Hasil-hasil penelitian, seminar, sosialisasi atau penemuan ilmiah.

c) Bahan hukum tertier : yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, internet dan referensi lainnya yang relevan.¹¹³

b. Bahan non hukum

Bahan non hukum dapat diperoleh dengan melakukan wawancara dengan pihak/staff yang terkait sesuai dengan permasalahan yang dibahas tesis ini.

¹¹³ Johnny Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 46.

7.5. Metode Pengumpulan Bahan Penelitian

7.5.1. Bahan non hukum dalam penelitian ini diperoleh melalui penelitian lapangan (*Field Research*). Teknik pengumpulan bahan non hukum dapat dilakukan dengan wawancara, yaitu suatu metode pengumpulan bahan yang dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab kepada pihak-pihak yang dipandang mengetahui dan memahami obyek diteliti, yaitu pimpinan atau staff PDAM Tirta Musi Palembang.

7.5.2. Bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) dengan cara mengumpulkan, menelaah atau mengkaji serta mempelajari bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder maupun tersier¹¹⁴ yang ada kaitannya dengan permasalahan dalam tesis.

7.6. Analisis Bahan Penelitian

Analisis bahan adalah kegiatan menganalisis bahan yang telah diperoleh melalui penelitian dan bahan kepustakaan. Keseluruhan bahan yang diperoleh baik bahan non hukum maupun bahan hukum dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu bahan-bahan yang berupa keterangan-keterangan dan bahan-bahan tertulis yang telah terkumpul akan diolah, diuraikan dan dihubungkan secara sistematis.¹¹⁵

¹¹⁴ Soerjano Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006, hlm 13.

¹¹⁵ M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 100.

7.7. Kesimpulan

Hasil analisis bahan penelitian ini kemudian akan ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif. Metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan yang bertolak dari suatu proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang lebih khusus.¹¹⁶ Setelah ditarik suatu kesimpulan dari analisis tersebut yang pada akhirnya akan menjawab permasalahan yang dibahas dalam tesis ini.

¹¹⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 11.

DAFTAR PUSTAKA

SUMBER BUKU

- Asikin, Amiruddin dan H. Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-IV, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2012.
- Awan, Yusuf Shofie dan Somi, *Sosok Peradilan Konsumen Mengungkap Berbagai Persoalan Mendasar Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Jakarta: Pustaka Media, 2004.
- AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum : Tinjauan Sosial, Ekonomi, dan Hukum pada perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Diadit Media, 2014.
- Azheri, Busyra, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Budiono, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karya Agung, Surabaya, 2005.
- Badan Regulator Pelayanan Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta, *Buku Pengetahuan Dasar Sistem Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta*, 2015.
- Celine Tri S. K., *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Fuady, Munir, *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Fuady, Munir, *Konsep Hukum Perdata*, Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 2014.
- Harahap, Yahya, *Arbitrase*, Cet. Ke-III, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Hartono, Sri Rejeki, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, cetakan ke-VI, Malang: Bayumedia Publishing, 2012.

- Irawan, Candra, *Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (alternative Dispute Resolution) di Indonesia*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2010.
- J. Satrio, *Hukum Perikatan*, Bandung: Alumni, 1999.
- J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah: Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004.
- K. Martono, *Hukum angkutan Udara Berdasarkan UU RI Nomor 1 Tahun 2009*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Makaro, Moh. Taufik, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2008.
- Mamudji, Soerjano Soekanto dan Sri, *Penelitian Hukum Nornatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Mariam Darus B., *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya (Kumpulan Karangan)*, Bandung: Alumni, 1981.
- Mariam Darus B., *Hukum Perikatan dalam KUH Perdata*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015.
- Mariam Darus B., *Kompilasi Hukum Perikatan (Dalam Rangka Memperingati Memasuki Masa Purnabakti Usia 85 Tahun)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-VIII, Jakarta: Kencana, 2013.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cet. Ke-I Edisi 8, Yogyakarta: Liberti, 2009.
- M. Hisyam, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-Asas*, Jakarta: FE UI, 1996.
- M. Sadar, Moh. Taufik Makarao, Habloel Mawadi, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Jakarta: Akademia, 2012.
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Muhammad Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan Ke-II, 1994.

- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perjanjian*, Bandung : Alumni, 1986.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Intermesa, 2010.
- Mulhadi, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Mutaqien, Raisul, *Teori Hukum Murni* , Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006.
- Nugroho, Susanti Adi, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta: Kencana, Cet. Ke-III, 2015.
- Nursadi, Harsanto, *Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka, cetakan ke-III, 2009.
- Pati, Ahmadi Miru dan Sakka, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- P.N. H. Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2015.
- Radjab, Muhammad, *Pengantar Filsafat Hukum*, Cetakan ke-III , Jakarta: Bhratara Karya aksara, 2002.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2012.
- R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Bandung: Bina Cipta Bandung, 1989.
- Rido, Ali, *Badan Hukum dan Kedudukan badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Jakarta: Alumni, 2004.
- Sadly, John M. Echlos & Hasan, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1986.
- Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Salim HS. Dan Erlies S.N., *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014.
- Saliman, Abdul R., *Esensi hukum Bisnis Indonesia, Teori dan Contoh Kasus*, Jakarta: Prenada, 2008.
- Siahaan, N.H.T., *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Jakarta: Pantai Rei, 2007.

- Sidabalok, Janus, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Cetakan ke-III, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014.
- Simatupang, Taufik H., *Aspek Hukum Periklanan, dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004.
- Shidarta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Sofie, Yusuf, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung: PT. Citra Ditya Bhakti, 2000.
- Shofie, Yusuf, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK; Teori dan Penegakan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003.
- Shofie Yusuf, *Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Shofie, Yusuf, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemartono, Gatot, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Bandung: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Somardi, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Sunyoto, Danang, *Teori, Kuesioner dan Analisis Data Untuk Pemasaran dan Perilaku Konsumen*, Yogyakarta: Graha ilmu, 2013.
- Susanto, Happy, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Jakarta: Visimedia, 2008.
- Tanya, Yovita A. Mangesti & Bernard L., *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing. 2014.
- Tjiptono, Fandy, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta: Andi Offset, 2002.

- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Winarsih, Ratminto dan Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Winarta, Frans Hendra, *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*, Cet. Ke-II, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Wuntu, Fence M., *Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan (Implementasi dalam Proses Peradilan Perdata)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Yani, Gunawan Widjadja dan Ahmad, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Yodo, Ahmadi Miru dan Sutarman, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015.
- Zainal Asikin dan L. Wira P.S., *Pengantar Hukum Perusahaan*, Jakarta: Kencana, 2016.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Air Minum PDAM Tirta Musi Palembang.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 09/PRT/M/2015 tentang Penggunaan Sumber Daya Air.

Kepmenperidag No. 350/MPP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesai Sengketa Konsumen.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/MENPAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

KARYA ILMIAH

Annalisa Y, Febrian dkk, *The Protection of Consumer Right for Aviation Safety and Security in Indonesia and Malaysia*, Jurnal Hukum Sriwijaya Vol. 1 Issue 1, Januari 2017.

Amalia, Hilda Yunita dan Rizky, *Karakteristik Hubungan Hukum dalam Asuransi Jasa Raharja Terhadap Klaim Korban Kecelakaan Angkutan Umum*, Surabaya: Univ. Airlangga, Jurnal Yuridika Vol.30 No.3 Desember 2015.

Febriza, Santi Asmarani dan Tanti, *Prosedur Pasang Baru Air Bersih Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Musi Palembang Unit Pelayanan Kalidoni*, Laporan Kerja Praktek, Palembang: Politeknik Negeri Sriwijaya, 2013.

Darwis, HM. Hanafi, *Hubungan Hukum dalam Perjanjian Pemborongan*, Semarang: Univ. Diponegoro, Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid 41 No.1 Januari 2012.

Fadhly, Fabian, *Ganti Rugi Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Akibat Produk Cacat*, Jurnal Arena Hukum Vol.6 No.2 Agustus 2013, Bandung: Univ. Katolik Parahyangan.

Ferdiansyah, Azmir, *Efektivitas Pelayanan Kaitannya Terhadap Kepuasan Pelanggan Pada PDAM Tirta Musi Kota Palembang*, Jurnal Manajemen MM UTP, 26 Agustus 2015.

Hendrawati, Dewi, *Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Pembuatan Perjanjian Baku (Studi Normatif Pada Perjanjian Pembiayaan Konsumen)*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Semarang: Univ. Diponegoro.

- Hubaisy, Zarrin, dkk, *Evaluasi Kinerja perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Probolinggo Dalam Perspektif Balanced Scorecard*, 2013.
- Irfian, *Perlindungan Hukum dan Penyelesaian Sengketa Konsumen PDAM di Jakarta Utara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Permasalahan Air PDAM di Kelurahan Ancol Jakarta Utara)*, Skripsi, Depok: Universitas Indonesia, 2012.
- Jesiccha Tengar P., *Tinjauan Yuridis Terhadap Kewengana Arbitrase dalam Penyelesaian Sengketa*, Jurnal Hukum Lex Administratum Vol.III/NO.1/Jan-Mar/2015.
- Lestari, Delly Indah, *Tanggung Jawab Hukum Pihak Penyedia dan Pengguna Jasa Kontruksi terhadap Kegagalan Bangunan*, Tesis, Palembang: Pasca Sarjana Unsri , 2015
- M. Tjoanda, *Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jurnal Sasi Vol, 16 No. 4, 2010.
- Murti, Marina, *Perspektif perubahan bentuk BUMD menjadi PT: Studi kasus PDAM Menang Mataram-NTB*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2006.
- Mokoginta, Hartarto, *Penyelesaian Sengketa Perdata Di Luar Pengadilan Melalui Arbitrase*, Jurnal Hukum Lex Privatum, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013.
- Nasution, Krisnadi, *Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Pengangkutan Terhadap Penumpang Bus Umum*, Jurnal Mimbar Hukum Vol. 26 No. 1 2014, Universitas Gadjah Mada.
- Purnomo, Wahid Hadi, *Tanggung Jawab Perdata Pemilik Perseroan Terbatas (PT) Terhadap Kerugian Pihak Lain Dalam Tinjauan Hukum Bisnis Islam*, Jurnal Maliyah IAIN Sunan Ampel, Vol.02 No.01 Juni 2012.
- Purwadi, Ari, *Penyelesaian Sengketa Alternatif pada Sengketa Konsumen*, Jurnal Perspektif Vol 9 No 4, Surabaya: University of Wijaya Kusuma, 2004.
- Rastuti, Tuti, *Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Konsumen Dalam Perspektif Hukum Perdata*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol.25, No.1, 2006.
- Rizqa, M. Nurrahman dan Ifan, *Aplikasi Pembaca Meter Air Untuk PDAM Tirta Bumi Serasi Kabupaten Semarang Berbasis Mobile Android*, Jurnal Informatika, Semarang: Univ. Dian Nuswantoro, 2015.

- Rusli, Tamli, *Keterbatasan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Semarang: Univ. Diponegoro, 2013.
- Sinaga, Aman, *Peran dan Fungsi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Upaya Perlindungan Konsumen*, Makalah, 2004.
- Sinaga, Aman, BPSK Tempat Menyelesaikan Sengketa Konsumen dengan Cepat dan Sederhana, Media Indonesia, 2004.
- Sinaga, Jan Rohtuahson, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih: Studi Pada Masyarakat Kota Medan Pelanggan Pdam Tirtanadi Cabang Medan*, Tesis, Medan: Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2010.
- Siti Hajar Y.U., *Proses Hukum Mengalihkan Hak Atas Tanah Setelah Pemilik Hak Atas Tanah Meninggal Dunia Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli*, Tesis, Palembang: Pascasarjana Unsri, 2017.
- Sugiri Dinah dan Surya Adi Barka, *Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Musi Palembang*, Jurnal Kompetitif FE UTP, Vol. 3 No. 1, 2014.
- Sulitiyono, Adi, *Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Visi Indonesia 2030*, dalam M. Alvi Syahrin, *Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Tesis, Bandung: Pasca Sarjana Universitas Sriwijaya, 2014.
- Supriadi dkk, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemenuhan Hak-Hak PDAM Kota Samarinda*, Jurnal Beraja Inti Vol. 3 No. 7 Tahun 2014.
- Susanto, Nur Agus, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.
- Syahrin, M. Alvi, *Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Tesis, Palembang: Pasca Sarjana Universitas Sriwijaya, 2014.

SUMBER INTERNET

Adit, *Pengertian Konsumen*, www.aditnobaka.wordpress.com,

Andri Akbar W., *Gambaran Umum PDAM di Indonesia*, www.andriakbar.blogspot.co.id, 2010

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), *Reviu Literatur Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah*, <http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2291/14.125-Reviu-Literatur-Pengelolaan-Badan-Usaha-Milik-Daerah>

Damayanti Pratiwi, *Pemadaman Listrik Ancam Mesin Pompa PDAM Tirta Musi Palembang*, Sriwijaya Post, 2015

Damang, *Perusahaan Daerah*, <http://www.negarahukum.com/hukum/perusahaan-daerah.html>, 2011

Era Sofiyah, *Fakta Membuktikan, Air Bersih Ternyata Bukan Jaminan Layak Konsumsi*, <http://tintanadaffa.blogdetik.com/2014/07/16/fakta-membuktikan-air-bersih-ternyata-bukan-jaminan-layak-konsumsi>, 2014

Erma Yudyasari, *Tinjauan Hukum Terkait Pengaturan BUMD*, http://tarakan.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/12/Tulisan-Hukum-BUMD_rev.pdf, 2016

<http://karyatulisilmiah.com/pengertian-umum-pelayanan-dan-strategi-kualitas-jasa-pelayanan/>

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, www.kbbi.web.id/

Kamus BI-Kamus Bisnis dan Bank, www.mediabpr.com/

Majalah Tempo, *Konsumen dapat menggugat pelaku usaha pada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, 2004

Masnadi, *Respon Keluhan Pelanggan, Anggota DPRD Sumsel Datangi PDAM Tirta Musi*, Kantor Berita Politik RMOL SUMSEL, 2015

Muhammad Ichwan, *Teori Hukum Dalam pandangan Prof Dr I Nyoman Nurjaya, SH, MS.*, <http://www.mahasiswa-indonesia.com/2013/11/teori-hukum-dalam-pandangan-prof-dr-i.html>, 2013

Nilu Ertina, *Pelanggan PDAM Bisa Sampaikan Keluhan Via Online*, AntaraSumsel.com, 2014.

PDAM Tirto Negoro, *Klasifikasi Pelanggan*, <http://pdamsragen.com/?p=26>

Radityo Wisnu, Wanprestasi dan Ganti Rugi, <http://radityowisnu.blogspot.co.id/2012/06/wanprestasi-dan-ganti-rugi.html>, 2012

Rini Indah, 7 Ciri-Ciri Perusahaan Jasa yang Harus Diketahui, <https://dosenekonomi.com/bisnis/ciri-ciri-perusahaan-jasa>

Riris Prasetyo, Sejarah BUMD, <https://asetdaerah.wordpress.com/2011/07/15/sejarah-bumd/>, 2011

Rizky Sanggalangi, *Gambaran Umum PDAM Tirta Musi*, <https://prezi.com/ugrbearqzbc/pdam-tirta-musi/>, 2014

Saftiawan, Roni, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengguna Jasa pelayanan Air dalam Pembayaran Tarif Dasar PDAM di Kota Samarinda*, 2012

Yadi Barus, “Jangan Sepelekan Slip Pembayaran PDAM”, <http://makaroo.blogspot.co.id/2012/04/jangan-sepelekan-slip-pembayaran-pam.html>, 2012

<http://bali.tribunnews.com/2015/11/06/pipa-pdam-bocor-apakah-pengaruhi-pembayaran-air-warga>

<https://hafasfurkani.blogspot.co.id/2015/04/perilaku-konsumen-jasa-finalsial.html>

<http://jabar.tribunnews.com/2012/05/02/katup-pembuang-udara-tekan-water-meter-pdam>

<http://knowledgeisfreee.blogspot.co.id/2015/10/enyelesaian-sengketa-melalui-arbitrase.html>

<https://lpksmrajekwesi.wordpress.com/2015/05/26/tanggung-jawab-pelaku-usaha/>

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahamikepastian-dalam-hukum/>,
Memahami Kepastian (Dalam) Hukum, 2013.

<http://statushukum.com/tujuan-hukum.html>, *Tujuan Hukum*, 2013.

<http://penyelesaiansengketa-melalui-perdamaian.blogspot.co.id/2016/04/penyelesaian-sengketa-melalui-perdamaian.html>

Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Catatan Hitam Layanan Air PDAM*, 2012

Yudho Taruno M., *Tata Kelola BUMD yang Ideal dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance*, Kuliah Umum melalui Video Conference di Universitas Sriwijaya Inderalaya Tanggal 15 November 2016.

Website PDAM Tirta Musi Palembang, <http://www.tirtamusi.com/visimisi.html>

Wibowo Tunardy, *Hukum Perlindungan Konsumen*, <https://www.jurnalhukum.com/hukum-perlindungan-konsumen-di-indonesia/>, 2016

Wikipedia Ensiklopedia Bebas, “Hak”, id.wikipedia.org/wiki/Hak

www.akutansi.fenaro.narotama.ac.id, *Perbedaan dan Persamaan Sektor Publik dan Sektor Komersial*, 2013

<https://peduli.ojk.go.id/images/Help/Surat%20Edaran%20Otoritas%20Jasa%20Keuangan%200Pelayanan%20dan%20Penyelesaian%20Pengaduan%20Konsumen.pdf>

www.artikata.com/arti-383536-kewajiban.html, *Definisi Kewajiban*.

www.etd.ugm.ac.id/downloadfile/64678/potongan/S1-2013-284362/chapter1.pdf,

www.erepo.unud.ac.id, 2015

<http://www.jakartawater.org/index.php?option=com.content&view=article&id=451&Itemid=434&lang=en>

Tunsa, Ari, “[SHARING] AIR BULANAN”, <https://tunsa.wordpress.com/2012/01/26/sharing-air/>, 2012

_____, *Tindakan PDAM Kabupaten Klaten Dalam Memenuhi Kewajibannya sebagai Pelaku Usaha Sesuai Dengan UUPK*, <http://www.google.com>, Skripsi, 2010