

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang**

Air adalah salah satu kebutuhan yang paling mendasar yang sangat penting bagi kehidupan manusia, dan seluruh makhluk hidup di dunia. Saat ini, keberadaan sumber air semakin mendapatkan perhatian seluruh pihak yang berkepentingan, karena semakin terbatasnya sumber-sumber air yang layak untuk kehidupan manusia. Meningkatnya kesadaran bahwa air merupakan hak setiap warga Negara, yang harus disediakan oleh pemerintah. Air dalam jumlah yang cukup, dengan kandungan unsur yang memenuhi standar dan syarat kesehatan, tersedianya setiap saat pelayanan air tersebut.<sup>1</sup> Masyarakat sebagai konsumen tidak terlepas dari hukum dimana masih terdapat keterbatasan pengetahuan konsumen mengenai kewajaran mutu sebuah produk/jasa dan harga barang atau jasa, sehingga keadaan tersebut menempatkan posisi konsumen sebagai mangsa perusahaan-perusahaan besar yang masih ingin berlaku curang terhadap konsumen.

Pengertian konsumen menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, (selanjutnya dalam tulisan ini disebut UUPK). Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali. Konsumen yang

---

<sup>1</sup>BPPSPAM, *BPPSPAM Gelar Pelatihan Penyusunan Rencana Usaha*, diakses dari <https://goo.gl/HBLiS5>, di akses pada tanggal 18 Maret 2018

dimaksud di dalam UUPK adalah konsumen akhir, dimana konsumen memperoleh barang dan/atau jasa bukan untuk dijual kembali, melainkan untuk digunakan, baik bagi kepentingan dirinya sendiri, keluarga, orang lain dan makhluk hidup lain. Dalam penjelasannya, yang termasuk pengertian konsumen pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat ini adalah pembeli barang/jasa termasuk keluarga dan tamu-tamunya, peminjam, penukar, pelanggan, nasabah, atau pasien.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak semua konsumen dapat dikategorikan sebagai pelanggan, tetapi semua pelanggan adalah konsumen. Konsumen merupakan orang yang memakai barang dan/atau jasa namun pada waktu tertentu saja, sedangkan pelanggan orang yang sudah setia dan percaya pada produk tertentu dan menggunakan dalam jangka waktu tetap, sehingga sebagai pelanggan, secara umum, hak dan kewajiban antara pelaku usaha dengan pelanggan diatur secara jelas dalam Pasal 4 huruf (a) UUPK. Sesuai dengan apa yang telah diatur oleh Pemerintah dalam UUPK untuk melindungi konsumen dan pelaku usaha, maka pelaku usaha dan konsumen memiliki hak dan kewajibannya masing-masing.

Air merupakan sebuah kebutuhan dasar yang sangat penting bagi kehidupan manusia sehingga menjadi hal yang wajar jika sektor air bersih mendapat prioritas tinggi dalam penanganan dan pemenuhannya. Seiring perjalanan waktu, pertumbuhan populasi masyarakat yang tinggi diikuti dengan pertumbuhan sektor ekonomi serta perkembangan dunia industri yang menyebabkan penggunaan air semakin meningkat, sehingga dalam

menghadapi ketidakseimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun dan kebutuhan air yang semakin meningkat, sumber daya air wajib dikelola dengan memperhatikan fungsi-fungsi sosial lingkungan hidup dan ekonomi secara selaras.

Pengelolaan sumber daya air perlu diarahkan sesuai standar yang telah ditetapkan untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan yang harmonis antar wilayah, antar sektor, dan antar generasi, untuk itu dibutuhkan suatu badan, sistem pengelolaan dan penyediaan air baku untuk dikelola menjadi air bersih yang dapat didistribusikan kepada masyarakat luas. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Keumuneng merupakan Perusahaan Daerah satu-satunya sebagai perusahaan yang bergerak dalam penyediaan air bersih untuk kebutuhan masyarakat. PDAM memberi jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan di bidang air minum. Sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah di Kota Langsa, PDAM Tirta Keumuneng mempunyai tugas dan fungsi serta melayani kebutuhan masyarakat dalam penyediaan dan kebutuhan air bersih. Aktivitas PDAM Tirta Keumuneng antara lain mencari, mengumpulkan, mengolah, dan menjernihkan sampai mendistribusikan air ke pelanggan.

Keberadaan PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa didirikan berdasarkan Qanun Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pendirian dan Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa. Penyediaan Air minum yang dikelola oleh PDAM di Kota Langsa telah melayani hampir seluruh penjurukota

Langsa,<sup>2</sup> yaitu kecamatan Langsa Timur mempunyai 785 Sambungan Rumah (SR), dengan 523 pelanggan aktif dan 262 pelanggan inaktif. Langsa Kota mempunyai 4.481 SR, dengan 3.929 pelanggan aktif dan 552 pelanggan inaktif. Langsa Barat 1.656 SR, dengan 1.253 pelanggan aktif dan 403 pelanggan inaktif. Langsa Baro 1.705 SR, dengan 1.296 pelanggan aktif dan 409 pelanggan inaktif, dan Langsa Lama 1.889 SR dengan 1.426 pelanggan aktif dan 4.63 pelanggan inaktif. Total jumlah pelanggan PDAM tahun 2012 di kota Langsa adalah sebesar 10.516 pelanggan dengan jumlah air yang disalurkan sebanyak 1,630,774 m<sup>3</sup>.

Dalam hal ini antara PDAM selaku pemberi jasa dan pelanggan selaku penerima jasa terdapat suatu hubungan hukum, yaitu hubungan yang menimbulkan hak dan kewajiban antara kedua para pihak.<sup>3</sup> Sehingga dalam mengantisipasi hal tersebut, Pemerintah berusaha mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dimana hak konsumen diatur dalam Pasal 4 UUPK yang menjelaskan bahwa konsumen memiliki hak. Salah satu hak yang harus didapat oleh konsumen dinyatakan secara jelas dalam Pasal 4 huruf (a) yaitu Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/ atau jasa.

---

<sup>2</sup> Rizkillham, *Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM) PDAM Tirta Keumeuneng Kota Langsa*, dari <https://goo.gl/d841pZ>, diakses pada tanggal 5 Maret 2018

<sup>3</sup> *Ibid*

Dalam meningkatkan kualitas pelayanan, sudah seharusnya para konsumen PDAM Tirta Keumuneng berhak mendapatkan aliran air secara berkesinambungan dengan keadaan dan kualitas air yang baik. Bahkan apabila terjadi gangguan, pelanggan berhak mendapatkan pelayanan untuk perbaikan terhadap gangguan distribusi air yang disalurkan oleh pihak PDAM. Selain itu pelanggan juga memiliki hak atas air yang dikonsumsi bersih, hak untuk didengar keluhannya atas air yang diterima dan hak untuk dilayani secara benar dan tidak diskriminatif. Demikian pula dengan pihak PDAM yang berkewajiban memberikan pelayanan yang baik sesuai perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai pelanggan, seharusnya mereka menyadari bahwa hak-hak sebagai pelanggan telah diatur dan dilindungi dalam Perundang-Undangan yang mengatur permasalahan secara tegas mengenai hukum perlindungan konsumen yaitu Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). UUPK sebagai salah satu wadah advokasi yang dilakukan untuk melindungi konsumen. Keberadaan PDAM Tirta Keumuneng sedikit banyaknya diharapkan dapat mengakomodasi seluruh kebutuhan dan kepentingan pelanggan, serta melindungi hak-hak dari pelanggan sesuai apa yang diatur dalam UUPK. UUPK tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tapi justru sebaliknya karena dapat memicu atau mendorong terciptanya iklim ekonomi yang sehat, serta lahirnya perusahaan yang tangguh melalui penyediaan barang dan/jasa yang berkualitas di Kota Langsa.

Namun pada kenyataannya, hasil penelusuran yang ditemukan penulis di lapangan, banyak keluhan masyarakat kota langsa mengenai kualitas air yang dihasilkan dari PDAM Tirta Keumuneng Langsa. Mulai dari soal kualitas dan kuantitas seperti halnya air yang mengandung timbal atau kasinogenik, air berwarna kecoklat-coklatan atau keruh, air berbau, dan berasa aneh, hingga debit air yang sangat kecil sekali bahkan kerap kali tidak mengalir sama sekali suatu waktu.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK KONSUMEN PDAM TIRTA KEUMEUNENG LANGSA (Studi Penelitian di Kota Langsa)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dituliskan di atas, maka selanjutnya peneliti merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum atas hak konsumen PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa?
2. Apa faktor penyebab tidak terpenuhinya hak konsumen PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa?
3. Apa hambatan dan upaya terhadap perlindungan hak konsumen PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa?

## **C. Tujuan Penulisan**

---

<sup>4</sup> Portal Aceh, *Direktur PDAM Diminta Tingkatkan Pelayanan Air Bersih*, dari <https://goo.gl/XvNFZw>, diakses pada tanggal 18 Maret 2018

Tujuan penelitian yang ingin dicapai pada penulisan ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana proses standar dalam pengelolaan air yang selama ini dilakukan oleh pihak PDAM Tirta Keumuneng.
2. Untuk mencari tahu sejauh mana perlindungan hukum konsumen PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa tidak maksimal dijalankan.
3. Untuk mengetahui upaya dan hambatan yang dihadapi oleh pihak konsumen dalam memperjuangkan haknya sebagai konsumen.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan yang positif dan memberikan manfaat secara teoritis maupun secara praktis bagi masyarakat luas.

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang pelaksanaan perlindungan hak konsumen PDAM Tirta Keumuneng dalam hubungannya dengan jasa yang dikuasai oleh pemerintah.
  - b. Memberikan manfaat sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan tambahan informasi bagi para akademisi, para penegak hukum, instansi terkait, dan masyarakat.
2. Secara Praktis
  - a. Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat untuk mengetahui dan menambah wawasan tentang permasalahan serta solusi yang dapat dicapai.

- b. Sebagai informasi bagi setiap subjek hukum yang secara langsung atau tidak langsung berhubungan dengan objek penelitian ini.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan media online, bahwa penelitian yang berjudul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK KONSUMEN PDAM TIRTA KEUMEUNENG LANGSA (Studi Penelitian di Kota Langsa)”**, belum ada yang meneliti lebih lanjut. Adapun jika terdapat judul yang hampir sama persis, maka kajian, pembahasan, dan rumusan masalahnya akan berbeda. Sehingga keaslian penulisan ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

#### **F. Metode Penelitian**

##### **1. Spesifikasi Penelitian**

Dalam melakukan sebuah penelitian, suatu penelitian hukum tidak dapat terlepas dengan penggunaan metode penelitian itu sendiri. Karena setiap penelitian apa saja pastilah menggunakan sebuah metode penelitian untuk bisa menganalisa permasalahan yang akan di ulas lebih jauh. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum yang berlaku, prinsip-prinsip hukum yang ada, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang akan dihadapi.<sup>5</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, halaman 35

yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>6</sup> Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Seperti yang telah dituliskan sebelumnya penelitian mempunyai berbagai kategori. Diantaranya adalah metode penelitian yang berdasarkan pada fokus kajiannya terbagi menjadi 2 bagian, yaitu :

a. Metode Penelitian Normatif

Metode penelitian hukum jenis ini juga biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.

Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu Undang-Undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas.

b. Metode Penelitian Empiris

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, halaman 24

Metode penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.

## **2. Defenisi Operasional Variabel Penelitian**

- a. Perlindungan menurut ketentuan Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menentukan bahwa perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada Saksi dan/atau Korban yang wajib dilaksanakan oleh LPSK atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk

memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.<sup>7</sup>

- b. Hak adalah segala sesuatu yang harus didapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir bahkan sebelum lahir. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak memiliki pengertian tentang sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh Undang-Undang, aturan, dan lain sebagainya), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat, atau martabat.<sup>8</sup>
- c. Perlindungan Konsumen merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hukum konsumen yang lebih luas, jadi hukum perlindungan konsumen dapat diartikan sebagai keseluruhan asas-asas atau kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan/atau jasa tertentu.<sup>9</sup>
- d. Kata konsumen terbentuk dari pengalihan sebuah bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari kata konsumen atau consument itu tergantung dalam posisi mana ia berada. Secara arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang

---

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Gramedia, Jakarta, 2010, halaman 24

<sup>8</sup> Muhammad Sadi Is, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2015, halaman. 102

<sup>9</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, halaman 9

menggunakan barang.<sup>10</sup> Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.

### **3. Lokasi Penelitian**

Dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini, maka lokasi penelitian akan dilakukan dengan mengambil lokasi di Kota Langsa.

### **4. Populasi Penelitian dan Sampel**

Populasi adalah keseluruhan objek yang memiliki ciri yang sama, populasi dapat berupa kelompok, himpunan orang, benda, waktu, atau tempat dengan sifat dan ciri yang sama. Sedangkan sampel adalah bagian dari populasi. Adapun populasi dalam kasus penelitian ini adalah Konsumen PDAM Tirta Keumuning yang menjadi pelanggan tetap untuk layanan air bersih.

Populasi penelitian dan sampel akan dilakukan dengan melakukan wawancara atau interview dengan beberapa koresponden yaitu :

1. Direktur PDAM
2. 8 (Delapan) Orang Konsumen PDAM Tirta Keumuning
3. Kasubbag Perekonomian Daerah Kota Langsa
4. Wakil Ketua Komisi D DPRK Kota Langsa

---

<sup>10</sup> Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2011, halaman 3

Untuk memperoleh data yang relevan dengan pembahasan penelitian ini, maka penulis melakukan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

#### 1. Penelitian Pustaka

Pengumpulan data pustaka diperoleh dari berbagai data yang berhubungan dengan hal-hal yang diteliti, berupa buku dan literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian ini. Disamping itu, data yang diambil penulis ada yang berasal dari dokumen, jurnal-jurnal penting maupun dari peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

#### 2. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan ini akan ditempuh dengan cara. Pertama melakukan observasi, yaitu mengumpulkan data dengan cara pengamatan langsung dengan objek penelitian. Kedua, dengan cara wawancara (interview) langsung kepada pelanggan yang menjadi konsumen PDAM Tirta Keumuning.

### 5. Cara Menganalisa Data

#### 1. Interview

Sebuah metode pengumpulan data dengan dialog satu arah yang dilakukan *Interviewer* untuk memperoleh informasi dari koresponden. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (*in-depth*), yaitu suatu proses memperoleh

keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya-jawab sambil bertatap muka dengan koresponden sasaran, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. Metode ini digunakan penulis untuk mendapatkan data dengan cara mengajukan pertanyaan pada koresponden sasaran.

## 2. Dokumentasi

Salah satu cara pengumpulan data yang akan dipergunakan penulis dengan cara menelaah dokumen pemerintah, dokumen non pemerintah, dan gambar observasi tempat-tempat pengumpulan data dalam penelitian ini.

## **G. Sistematikan Penulisan**

Bab I pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dari Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II bagaimana proses standar pengelolaan air bersih yang dilakukan pihak PDAM Tirta Keumuning yang terdiri dari Pengertian Air Bersih, Kategori Air Bersih, dan Proses Standar Pengelolaan Air Bersih yang dilakukan PDAM Tirta Keumeuneng Kota Langsa.

Bab III perlindungan hukum terhadap hak konsumen PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsayang terdiri dari Pengertian Perlindungan Hukum, Pengertian Perlindungan Konsumen, dan Sejarah dan Gambaran umum PDAM Tirta Keumuneng.

Bab IV upaya dan hambatan PDAM Tirta Keumuneng Kota Langsa dalam rangka melindungi hak konsumen yang terdiri dari

pembahasan Faktor Penyebab Tidak Terlindunginya Hak Konsumen PDAM Tirta Keumuneng Langsa, Upaya Perlindungan Hak Konsumen PDAM Tirta Keumuneng, dan hambatan yang menjadi kendala dalam melindungi hak konsumen PDAM Tirta Keumeuneng Kota Langsa.

Bab V berisikan kesimpulan dan saran yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari penulis.