

LAPORAN KARYA ILMIAH

**ASPEK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN
DALAM PELAYANAN AIR BERSIH PADA
PDAM TIRTASARI BINJAI**

O
L
E
H

SRI HIDAYANI, SH



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2008**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan Karya Ilmiah ini dengan judul **ASPEK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR BERSIH PADA PDAM TIRTASARI BINJAI.**

Karya Ilmiah ini dapat diselesaikan berkat bantuan semua pihak dan penulis juga menyadari bahwa karya ilmiah ini masih banyak kekurangannya karena penulis sebagai manusia biasa yang tidak luput dari kesilapan-kesilapan dan kesalahan-kesalahan.

Selanjutnya penulis masih mengharapkan saran-saran dan kritikan-kritikan serta pendapat-pendapat dalam pembuatan karya ilmiah di masa yang akan datang.

Medan,
Penulis,

2008

SRI HIDAYANI, SH

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	2
B. Permasalahan.....	4
C. Tinjauan Kepustakaan.....	5
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.....	8
A. Sejarah Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999.....	8
B. Pengertian Perlindungan Konsumen.....	14
C. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha.....	16
D. Penegakkan Hukum Konsumen.....	27
BAB III PDAM TIRTASARI BINJAI.....	34
A. Sejarah PDAM Tirtasari.....	34
B. Bentuk dan Kelembagaan PDAM Tirtasari Binjai.....	35
C. Jenis-jenis Pelayanan Yang Diberikan PDAM Tirtasari Binjai.....	36
D. Konsep Hubungan dengan Pelanggan dengan PDAM Tirtasari Binjai.....	37
BAB IV PELAKSANAAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR BERSIH PDAM TIRTASARI BINJAI.....	41
A. Pelaksanaan Perlindungan Konsumen dalam Pelayanan Air Bersih oleh PDAM Tirtasari Binjai sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999.....	41
B. Bentuk Pelaksanaan Tuntutan Ganti Rugi Terhadap Kelalaian Yang Dilakukan oleh PDAM Tirtasari.....	47
C. Penerapan Standar Berkontrak dan Kaitannya Dengan Perlindungan Konsumen.....	52
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	61
A. Kesimpulan.....	61
B. Saran-saran.....	62
DAFTAR PUSTAKA.....	64

BAB I

PENDAHULUAN

Pada saat sekarang ini negara Indonesia sedang giat-giat memasuki sistem demokrasi yang bermuat kepada penegakkan hak-hak umum masyarakat luas, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya sejak semula kehidupan manusia di tengah-tengah kehidupan masyarakat tidak dapat melepaskan diri dari ikatan-ikatan yang disebut dengan aturan atau norma. Dapat dikatakan bahwa hukum adalah suatu gejala sosial yang berarti di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Hal tersebut merupakan yang kehidupannya tidak tersentuh oleh hukum.

Dalam hal ini konsumen juga termasuk masyarakat yang tidak terlepas dari hukum di mana kehidupan yang semakin berkembang ini, keterbatasan pengetahuan konsumen mengenai kewajaran mutu dan harga barang atau jasa selama ini telah menempatkan posisi konsumen sebagai mangsa produsen/pelaku usaha. Keadaan ini diperparah lagi dengan sikap tak mau tahu pelaku usaha/produsen dalam menganggapi keluhan konsumen terhadap jasa monopoli seperti telepon, air minum, listrik dan lain sebagainya. Dalam keadaan yang demikian konsumen tidak memiliki kekuatan yang berarti. Bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu ditingkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Dengan keadaan seperti inilah pemerintah berusaha mengatasi

permasalahan perlindungan konsumen ini yaitu dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Dengan berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, penegakkan aturan hukum dan upaya perlindungan terhadap konsumen dapat diberlakukan sama bagi setiap konsumen maupun pelaku usaha. Yang mana undang-undang ini merupakan payung hukum masyarakat untuk melindungi haknya atau setidaknya konsumen telah memiliki senjata dalam mempertahankan haknya. Dengan demikian diharapkan pelaku usaha dapat meningkatkan citranya dengan meningkatkan kualitas produk jasanya.

Untuk penegakan perlindungan kepada konsumen maka konsumen perlu disediakan mekanisme atau penyediaan sarana hukum dan penegakkannya. Dengan demikian efektif tidaknya perlindungan konsumen pada suatu negara tidak semata-mata bergantung pada lembaga konsumen sendiri tetapi juga kepedulian pemerintah, khususnya melalui institusi yang dibentuk untuk melindungi konsumen. Permasalahan perlindungan hukum bagi konsumen inilah yang akan diuraikan lebih lanjut sekaligus menjadi alasan mengapa secara akademik penelitian ini perlu dilakukan.

A. Latar Belakang

Aktivitas ekonomi dirasakan hidup, apabila terciptanya suasana yang mendukung kelancaran arus produksi barang dan jasa dari produsen ke konsumen. Globalisasi ekonomi ditandai dengan perdagangan bebas, namun belum banyak memberikan perbaikan ekonomi di Indonesia. Anggapan bahwa perdagangan bebas menguntungkan konsumen dalam bentuk mutu dan harga barang ataupun

jasa barangkali masih merupakan mitos yang diciptakan untuk mempertahankan dominasi perusahaan atau produsen atas konsumen dalam sistem ini. Termasuk di dalamnya dunia perbankan.

Dalam hal ini terdapat indikasi meningkatnya sengketa antara produsen sebagai pelaku usaha dengan konsumen. Dari sinilah kita baru disadarkan kembali urgensinya perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan konsumen.

Gerakan konsumen internasional sejak tahun 1960 memiliki wadah yang cukup berwibawa, yaitu *Internasional Organization of Consumers Unions (IOCU)* yang kemudian sejak tahun 1995 berubah menjadi *Consumers Internasional (CI)*. Anggota CI mencapai 203 organisasi konsumen yang berasal dari sekitar 90 negara di dunia. Sedangkan di Indonesia sendiri ada 2 (dua) organisasi yaitu Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia Jakarta dan LP2K Semarang. Yang mana setiap tanggal 15 Maret CI memperingati hari konsumen sedunia dan memberi tema yang berbeda untuk tiap-tiap tahunnya.¹

Konsumen Indonesia merupakan bagian dari konsumen global, sehingga gerakan konsumen di dunia internasional mau tak mau menembus batas-batas negara dan mempengaruhi kesadaran konsumen lokal untuk berbuat hal yang sama. Persaingan antar produsen saat ini semakin ketat dan hal ini berarti konsumen mempunyai banyak pilihan terhadap produk barang dan jasa yang dikonsumsinya.

Gejala-gejala itu memberi pengaruh pada gerakan konsumen di dunia dan di Indonesia yakni mulai beralih dari isu-isu konsumen dari sekedar

¹ Sidarta, *Op.cit.* hal. 43

mempersoalkan mutu menuju kearah yang lebih berskala makro dan universal. Perhatian konsumen dalam negeri sam adengan perhatian konsumen di berbagai negara dan konsumen kitapun menjadi konsumen global.

Menurut Emil Salim, gerakan konsumen global ditandai oleh globalisasi di berbagai bidang :

1. Globalisasi produksi; yang berarti tidak ada produk yang hanya dibuat di suatu negara
2. Globalisasi finansial; di mana uang tidak lagi mengenal bendera. Modal seperti air yang mencari tempat yang sesuai
3. Globalisasi perdagangan; hal ini tampak dari dihilangkannya dinding-dinding tarif sehingga dunia menjadi satu pasar
4. Globalisasi teknologi; yang antara lain membawa konsekuensi makin tergesernya alat-alat produksi tradisional mengarah pada modernisasi dan mekanisme²

B. Permasalahan

Permasalahan adalah merupakan suatu persoalan yang harus dipecahkan. Dengan adanya rumusan masalah maka akan dapat ditelaah secara maksimal ruang lingkup penelitian sehingga tidak mengarah pada pembahasan hal yang di luar permasalahan.

Adapun permasalahan yang diajukan penelitian ini adalah :

1. Bagaimana bentuk pelaksanaan tuntutan ganti rugi terhadap kelalaian yang dilakukan oleh PDAM Tirtasari di Kota Binjai

² *Gerakan Konsumen Global Tidak Bisa Dihentikan*, Kompas, 6 April 1994, hal. 8

2. Bagaimana pelaksanaan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam pelayanan air bersih oleh PDAM Tirtasari di Kota Binjai

C. Tinjauan Kepustakaan

Konsumen (sebagai alih bahasa dari *consumer*) secara harfiah berarti seseorang yang membeli barang atau menggunakan jasa atau seseorang atau sesuatu perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu; juga sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang³ Ada pula yang memberikan arti lain, yaitu konsumen adalah “setiap orang yang menggunakan barang atau jasa”.⁴

Dalam berbagai perundang-undangan macam Negara, tampak ada kalanya secara tegas ditetapkan siapa yang dimaksudkan dengan konsumen akhir yang harus dilindungi, tetapi ada juga yang terserat dalam rangkaian peraturan perundang-undangan tentang perilaku bisnis (usaha) tertentu. Beberapa diantaranya adalah :

1. Undang-Undang Perlindungan Konsumen India, menentukan bahwa konsumen adalah setiap orang pembeli barang yang diseopakati, menyangkut harga dan cara pembayarannya tetapi tidak termasuk mereka yang mendapatkan barang untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial.⁵

³ John Sinclair (ed) Collins Cobuild English Language Dictionary, William Collins Sons & Co., Glasgow 1998, hal. 203

⁴ Hornby A.S (ed) : Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, Oxford University Press, London 1989, hal. 185

⁵ Consumer Protection Act 1986 (Act No. 68 of 1986), Pasal 7 huruf c (1)

- Dari batasan ini terlihat bahwa konsumen yang ingin dilindungi oleh undang-undang itu adalah konsumen akhir yang menggunakan barang untuk keperluan memenuhi kebutuhan diri sendiri/keluarga (konsumen non komersial)
2. Dalam perundang-undangan Australia⁶, konsumen adalah orang yang mendapatkan barang tertentu dengan harga yang ditetapkan (setinggi-tingginya \$ 15,000,-) atau kalau harganya lebih, maka kegunaan barang tersebut umumnya adalah untuk keperluan pribadi, domestik atau rumah tangga (*nor mally used for personal, family or household purposes*)
 3. Dari Undang-Undang Jaminan Produk (Amerika Serikat)⁷ ditemukan ketentuan-ketentuan ayat (1) dan (3) yang menunjukkan bahwa konsumen itu adalah “setiap pembeli produk konsumen, yang tidak untuk dijual kembali dan pada umumnya digunakan untuk keperluan pribadi, keluarga atau rumah tangga” (*personal, family or household*)
 4. BW baru Belanda (NBW) seperti termuat dalam bagian ketentuan-ketentuan tentang syarat-syarat umum perjanjian (*algemeene voorwaarden*), konsumen diartikan sebagai “orang alamiah (yang dalam mengadakan perjanjian) tidak bertindak selaku orang yang menjalankan profesi atau perusahaan⁸”
 5. Hukum Inggris, tidak secara tegas menentukan batasan dari konsumen itu. Tetapi dari berbagai peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi⁹, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksudkan dengan konsumen akhir diartikan

⁶ Commonwealth of Australia Trade Practices Act 1874/1977, Pasal 48 (1) a

⁷ (US) Magnusson-Moss Warranty, Federal Trade Commission, Improvement Act 1975, PL 93 – 637, sec 101 (1)

⁸ NBW, Buku 6, Pasal 236, lihat M. Van Delft-Baas en E. H. Hondius, *Jaaboek konsumentenrecht 1991*, Kluwer-Deventer 1991, hal. 2

⁹ Hire-purchase Act 1964 (Inggris) bbb. Dng. *Stevenson v. Beverly Bentick Ltd.* 1976

sebagai "setiap pembeli pribadi (*private purchaser*) yang pada saat membeli barang tertentu, tidak menjalankan bisnis dagang atau keuangan baik sebagian maupun seutuhnya, dari barang tertentu yang dibelikan itu

Gunawan Wijayta mengatakan "segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen". Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) "perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen."¹⁰

Dalam ayat 2 pasal yang sama dinyatakan "konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik lain dan tidak untuk diperdagangkan."

Sudaryanto mengatakan 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."¹¹

Seperti yang dikemukakan oleh Zoemrotin K. Susila bahwa :

"dengan kepastian hukum yang jelas dan tegas pelaku usaha, akan semakin berhati-hati dalam memproduksi barang dan/atau jasa, sehingga secara langsung memberikan perlindungan preventif terhadap konsumen."¹²

¹⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal. 5

¹¹ Sudaryanto, *masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 17

¹² Zoemrotin K. Susila, *Penyambung Lidah Konsumen*, Penerbit Puspa Swaras, Jakarta, 1999, hal. 10

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Sejarah Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

Di dalam era reformasi dewasa ini, Indonesia harus siap menghadapi era globalisasi ekonomi, di mana perdagangan bebas masih merupakan tanda tanya, apakah merupakan peluang bagi Indonesia atau justru sebaliknya. Indonesia termasuk negara yang cukup cepat melangkah dengan telah diratifikasinya Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization / WTO*) sebelum Desember 1994.

Mulai 1 Januari 1995, WTO telah resmi menggantikan dan melanjutkan GATT (*General Agreement of Tariff and Trade / Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan*). Perlu dipahami di sini bahwa WTO merupakan organisasi antar pemerintah/dunia yang mengawasi perdagangan di dunia, baik perdagangan barang maupun jasa. "Segala sesuatu yang berbau proteksi/perlindungan dianggap anti WTO atau anti liberalisasi perdagangan.

Bagi konsumen Indonesia, lahirnya WTO masih merupakan pertanyaan/permasalahan besar, apakah WTO akan membawa perbaikan nasib konsumen Indonesia. Selain lebih 50 tahun kita merdeka, perlindungan (hukum) terhadap konsumen tidak banyak memperoleh perhatian dari para pengambil keputusan, apalagi prioritas dalam pembangunan nasional. Salah satu instrumen perlindungan hukum terhadap konsumen yang diundangkan pemerintah dengan persetujuan DPR-GR pada tahun 1961, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun

1961 tentang Barang (Perpu Nomor 1 Tahun 1961) hampir hanya menjadi huruf mati tidak bermakna. Perintah undang-undang tersebut untuk membentuk panitia barang tidak dilaksanakan. Disinyalir ketentuan undang-undang ini sudah banyak dilupakan.

Sebagai salah satu instrumen hukum administrasi negara, praktis ketentuan tersebut ibarat macan ompong sehingga perlindungan terhadap konsumen dirasakan tidak efektif dan efisien. Apalagi instrumen-instrumen hukum lainnya, belum dapat memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada konsumen. Masih segar dalam pikiran kita tentang “kasus biskuit beracun” beberapa tahun yang lalu, yang terulang lagi dengan “kasus mei instant” (1994). Para korban/keluarganya tidak mendapatkan ganti rugi, kecuali sebatas santunan atas inisiatif mantan Menko Polkam Sudomo pada waktu itu.

Liberalisasi perdagangan membawa konsekuensi bahwa semua barang dan jasa yang berasal dari negara lain harus dapat masuk ke Indonesia bila kita tidak ingin idstigma anti WTO. Masuknya barang dan jasa impor tersebut bukannya tanpa permasalahan. Lewat perdagangan internasional, penyakit sapi gila (*mad cow*) (*bovine spongiform encephalopathy/BSE*) yang diderita sejumlah besar sapi, dapat membahayakan konsumen Indonesia. Belum lama ini Irlandia menawarkan daging itu dengan harga murah. Penyakit ini timbul karena di sana, makanan dari tepung daging ternak memamah biak (ruminasia) digunakan untuk makanan sapi. Kasusnya mirip dioksin yang dialami ternak unggas di Belgia. Penyakit yang bisa menimbulkan gejala kegilaan pada manusia ini menyherang ternak sapi dengan masa inkubasi 9 – 10 tahun. Hanya saja penyakit ini tidak menular pada hewan

lain. Seperti halnya penyakit mulut dan kuku (PMK). Adapun gejala kegilaan pada manusia bisa berupa insomnia, limbung, depresi serta berubahnya perilaku dan kepribadian. Belum lagi masalah dioksin di Belgia yang diduga mencari makanan/minuman yang diekspor negara itu.

Permasalahan akibat liberalisasi perdagangan ini tampil kepermukaan dalam bentuk pengaduan/komplain dari konsumen atas barang atau jasa yang dikonsumsi. Dari sudut hukum belum jelas mekanisme penyelesaiannya. Tak hanya itu, secara yuridis muncul pula permasalahan apabila peraturan perundang-undangan Indonesia bertentangan atau berbeda dengan peraturan perundang-undangan negara lain. Ketentuan/kesepakatan regional, bahkan ketentuan/kesepakatan WTO atau sebaliknya sehingga diperlukan harmonisasi ketentuan-ketentuan nasional Indonesia terhadap ketentuan/kesepakatan regional dan WTO. Pada pokoknya, hakim (pengadilan) negara manakah yang berwenang mengadili kasus-kasus konsumen yang berdimensi internasional serta hukum mana yang digunakan. Kasus-kasus sengketa franchise (waralaba) yang berdimensi internasional, di mana yang bertindak sebagai franchise (penerima waralaba) pelaku usaha Indonesia atau sebaliknya, merupakan contoh prediksi ini. Dari segi perlindungan konsumen sengketa ini bisa membawa kerugian bagi konsumen, misalnya tidak lagi tersedianya produk franchise bersangkutan, harga produk menjadi lebih mahal atau bahkan menyangkut tidak tersedianya fasilitas purna jual bagi konsumen.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1997 tentang Waralaba, dalam konsideranya dinyatakan bahwa untuk menciptakan tertib usaha dengan

cara waralaba serta perlindungan terhadap konsumen, dipandang perlu menetapkan ketentuan waralaba dengan peraturan pemerintah. Dalam ketentuan ini, perlindungan konsumen yang dimaksud belum konkrit, ibarat antara niat dengan perbuatan tidak setia dan sekata.

Secara teoritis, dapat saja sengketa-sengketa seperti itu diselesaikan, tetapi pada praktek dan kenyataannya tidak mudah dilakukan karena berbagai sebab yang bersifat yuridis politis sosiologis.

Pertama : Karena tidak konsistennya badan peradilan kita atas putusan-putusannya. Sering terjadi perbedaan putusan-putusan pengadilan dalam kasus-kasus yang serupa. Dalam kasus-kasus yang berskala nasional saja, pengadilan belum mampu bersikap konsisten. bagaimana dengan kasus-kasus konsumen pada era perdagangan bebas yang bernuansa internasional

Kedua : Sebagian besar konsumen Indonesia enggan berperkara ke pengadilan, padahal telah (sangat) dirugikan oleh pengusaha. Keengganan ini bukanlah karena mereka tidak sadar hukum. Bahkan mereka lebih sadar hukum ketimbang sebagian dari para penegak hukumnya sendiri. Keengganan mereka sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada tanggal 20 April 1999, lebih didasarkan kepada :

1. Tidak jelasnya norma-norma perlindungan konsumen
2. Praktek peradilan kita tidak lagi sederhana, cepat dan biaya ringan

3. Sikap menghindari konflik meskipun hak-haknya sebagai konsumen dilanggar pengusaha¹³

Ketiga : Tarik menarik berbagai kepentingan diantara para pelaku ekonomi yang bukan konsumen, yang memiliki akses kuat di berbagai bidang, termasuk akses di luar jangkauan hukum. Kalaupun hukum mampu menjangkaunya itun hanya sebatas pada mereka yang menjadi tumbal (*sepace goat*) tarik menarik kepentingan tersebut

Menghadapai perdagangan bebas, Indonesia memerlukan sejumlah undang-undang penting, seperti undang-undang intelektual property rights, undang-undang anti monopoli, undang-undnag perlindungan pengusaha kecil dan undang-undang perlindungan konsumen. Kejelasan asas dan tujuan perlindungan konsumen, hak-hak konsumen, norma-norma perlindungan konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen, yang tertuang dalam undang-undang perlindungan konsumen kita, masih harus dibuktikan dalam praktek segenap instrumen hukum di Indonesia.

Dalam menghadapi perdagangan bebas, negara-negara lain telah siap dengan perangkat undang-undnag perlindungan konsumen. Thailand saja sudah sejak Tahun 1679 mempunyai. Disusul Korea pada Tahun 1986. Australia sudah lebih dahulu mempunyai *Trade Practices Actr* pada Tahun 1974, di mana di dalamnya memuat norma-norma perlindungan kosumen sedangkan Amerika Serikat sejak lama memiliki institusi *Federal Trade Commision* (FTC), yang

¹³ Fabdy Tjiptono, *Manajemen Jasa*, Andi Yogyakarta, 1996. hal. 45

melakukan tindakan pengawasan dan penjatuhan sanksi atas praktek perdagangan tidak sehat yang berakibat merugikan konsumen.

Parlemen Jepang pun pada bulan Juni 1994 telah menyetujui secara bulat undang-undang pertanggung jawaban product (*Product Liability Act*). Undang-undang ini lebih memungkinkan konsumen menerima ganti rugi yang dideritanya akibat produk yang dibeli ternyata rusak atau cacat. Menurut undang-undang ini konsumen hanya perlu membuktikan bahwa produk yang dikonsumsinya memang cacat dan mengakibatkan kerugian baginya.

Adapun undang-undang perlindungan konsumen bukanlah sebagai anti WTO, sebaliknya malah merupakan apresiasi terhadap hak-hak konsumen secara universal. Apabila keputusan-keputusan WTO disermati, sebenarnya WTO sendiri menghendaki perlindungan hukum terhadap konsumen. Kongres Internasional Organization of Consumers Unions (IOCU) ke-14, sekarang bernama Consumers Internasional (CI) tetap memandang perlunya menindak lanjuti Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor A/RES/39/248 Tahun 1985 tentang perlindungan konsumen oleh setiap negara penandatangannya termasuk Indonesia. Kiranya sekarang telah diundangkannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, bagaimana apresiasinya, bergantung sikap lembaga legislatif, pemerintah, pengusaha dan konsumen serta institusi-institusi penegakan hukum di Indonesia.

B. Pengertian Perlindungan Konsumen

Perlindungan hukum terhadap konsumen adalah sebuah penegakkan hukum yang membutuhkan pengaturan-pengaturan berupa ancaman si pelanggar. Hal ini tercermin di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang merupakan suatu perundang-undangan di Indonesia dengan kepentingan pemberian perlindungan kepada konsumen.

Dalam hal hukum kepada konsumen ini dikatakan oleh Munir Fuady “apabila sesuatu hukum telah ditegakkan terhadap seseorang, berarti suatu langkah untuk merealisasi kebahagiaan masyarakat luas telah diambil, sekaligus pula terwujudnya suatu langkah kesengsaraan (penggerogotan kebahagiaan) terhadap pihak melanggar ketentuan hukum.”¹⁴

Gunawan Wijaya mengatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen”. Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) “perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.”¹⁵

Dalam ayat 2 pasal yang sama dinyatakan “konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

¹⁴ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 22

¹⁵ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal. 5

Sudaryanto mengatakan konsumen adalah “setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi konsumen diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”¹⁶



Perihal terbitnya istilah perlindungan konsumen ini adalah disebabkan adanya aktifitas-aktifitas perekonomian. Kesejahteraan ekonomi merugikan berbagai pihak yang terlibat dalam aktifitas ekonomi. Masyarakat Indonesia-lah yang tidak lain sebagai konsumen yang paling dirugikan. Hendaknya diluruskan anggapan keliru yang menyatakan bahwa para pelaku ekonomi hanyalah terdiri dari pemerintah. Badan Usaha Milik Negara (BUMN), koperasi dan swasta/konglomerat. Konsumen juga pelaku ekonomi. Tak satupun literatur ekonomi yang meniadakan peran konsumen. Namun demikian harus diakui bahwa kosa kata konsumen dirasakan cukup miskin dalam tata hukum kita.

Keterpihakan kepada konsumen sebenarnya merupakan wujud nyata ekonomi kerakyatan. Dalam praktek perdagangan yang merugikan konsumen secara tidak patut, pemerintah harus secara konsisten berpihak kepada konsumen yang pada umumnya orang kebanyakan.

Dalam hubungan ini, penjabaran perlindungan konsumen dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Komitmen melindungi kepentingan konsumen (konsumen akhir, bukan konsumen yang pedagang) merupakan masih menjadi huruf-huruf mati dalam naskah GBHN 1993, karena tidka jelas peraturan perundang-undangan

¹⁶ Sudaryanto, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 17

pelaksanaannya yang memang ditujukan untuk itu. Ketidakjelasan itu bukan karena belum adanya pengkajian dan penelitian norma-norma perlindungan konsumen macam apa yang sesuai dengan situasi dan kondisi konsumen Indonesia. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan telah cukup sering melakukannya.

C. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

Sebelum membahas hak dan kewajiban para pihak maka terlebih dahulu akan membahas tentang pengertian hak dan kewajiban. Hukum di dalamnya mengatur peranan dari para subjek hukum yang berupa hak dan kewajiban. Hak adalah suatu peran yang bersifat fakultatif artinya boleh dilaksanakan atau tidak dilaksanakan, berbeda dengan kewajiban adalah peran yang bersifat imperatif artinya harus dilaksanakan. Hubungan keduanya adalah saling berhadapan dan berdampingan karena di dalam hak terdapat kewajiban untuk tidak melanggar hak orang lain dan tidak menyalahgunakan haknya.¹⁷

Hukum dapat melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan secara terukur, dalam arti ditentukan ke luasan dan ke dalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai hak.

¹⁷ Sasongko Wahyu, Buku Ajar *Pengantar Ilmu Hukum*, Universitas Lampung Press, hal. 56

Hak ternyata juga tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak. Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum adalah :

1. Hak itu diletakkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki *title* atas barang yang menjadi sasaran dari hak
2. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban dapat korelatif
3. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan
4. *Commission* dan *Omission* ini menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai objek dari hak
5. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai *title*, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya

Oleh Soerjono Soekanto, hak dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

1. Hak searah atau relatif, muncul dalam hukum perikatan atau perjanjian misalnya hak menagih atau melunasi prestasi
2. Hak jamak atau absolut, yang terdiri dari :
 - a) Hak dalam Hukum Tata Negara pada pengusaha menagih pajak, pada warga hak asasi
 - b) Hak kekeluargaan, hak suami-istri, hak orang tua, hak anak
 - c) Hak atas objek materil, hak cipta, merek dan paten

Hak dalam bahasa Belanda disebut *Subjectief recht* sedangkan *Objectief recht* artinya hukum. Dalam konsteks ini, hak sebagai hukum subjektif umumnya dibagi 2 (dua), yaitu :

1. Hak mutlak (*absolut*), ialah memberikan kekuasaan atau wewenang kepada yang bersangkutan untuk bertindak, dipertahakna dna dijormati orang lain.

Hak mutlak dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

- a) Hak asasi manusia
 - b) Hak publik, misalnya hak atas kemerdekaan dan kedaulatan, hak negara memungut pajak
 - c) Hak keperdataan, hak menuntut ganti rugi, hak kebebasan orang tua, hak perwalian, hak pengampunan, hak kebendaan dan hak immaterial
2. Hak relatif (*nisbi*), ialah memberikan kekuasaan atau wewenang kepada orang-orang tertentu untuk menuntut kepada orang lain tertentu untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dan menyerahkan sesuatu

Begitu pula dengan kewajiban, oleh Curzon dikelompokkan menjadi 5 (lima) yaitu :

1. Kewajiban mutlak, tertuju kepada diri sendiri maka tidak berpasangan dengan hak dan nisbi, melibatkan hak di lain pihak
2. Kewajiban publik, dalam hukum publik yang berkorelasi dengan hak publik dan kewajiban perdata, timbul dari perjanjian berkorelasi dengan hak perdata
3. Kewajiban positif, menghendaki dilakukan sesuatu dan kewajiban negatif, tidak melakukan sesuatu () .

4. Kewajiban universal atau umum, ditujuakn kepada semua warga negara, atau secara umum ditujukan kepada golongan tertentu dan kewajiban khusus timbul dari bidnag hukum tertentu perjanjian
5. Kewajiban primer, tidak timbul dari perbuatan melawan hukum misalnya kewajiban untuk tidak mencemarkan nama baik dan kewajiban yang bersifat memberi sanksi, timbul dari perbuatan melawan hukum perdata¹⁸

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekedar fisik melainkan terlebih-lebih hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.

Bertolak dari adanya hak-hak dasarf, baik sebagai warga negara Indonesia maupun sebagai manusia pribadi, kelompok masyarakat dan bangsa, maka manusia tanpa kecuali berkeinginan untuk dapat memperoleh hak-haknya itu meski harus melalui suatu perjuangan. Perjuangan untuk memiliki hak asasi tidak pernah berhenti dan akan terus berlangsung sampai akhir zaman. Di lain pihak dalam situasi yang sudah mapan, yang hak asasi dan hak-hak lain yang timbul karena memiliki dan dijamin, terdapat keinginan yang dilakukan untuk memenuhi, mempermudah dan mempercepat perolehan hak itu. Keinginan itu berupa pelayanan yang dilakukan oleh siapapun dalam rangka pemenuhan hak itu.

¹⁸ Rahardjo, Satjipto, 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, hal. 127

Oleh karena kegiatan pelayanan itu menyangkut pemenuhan suatu hak maka ia menjadi hak ikutan yang juga melekat pada setiap orang. Jadi memperoleh pelayanan yang wajar untuk mendapatkan satu kesatuan yang berlainan sisi seperti mata uang. Apabila ada hak pasti ada kewajiban, baik pada satu pribadi maupun pada pribadi yang berlainan tetapi satu ikatan.

Selanjutnya sebagaimana yang dikemukakan oleh Lemaire menganggap hak itu sebagai izin. Dengan demikian ada kesan bahwa seolah-olah "hak" itu lebih mendapat tempat di mana hukum dari pada kesalahan baru diungkapkan bersama-sama dalam hukum.

Hak dan kewajiban lahir karena adanya hubungan hukum. Setiap hubungan hukum mempunyai 2 (dua) aspek yaitu kekuasaan di satu pihak dan kewajiban (*plioht*) di pihak lain. Kekuasaan yang oleh hukum diberikan kepada orang lain (atau badan hukum) disebut sebagai hak. Menurut Logemann tidak setiap peraturan hukum memberi hak. Ada peraturan hukum yang tidak memberi hak. Tetapi setiap peraturan hukum menimbulkan kewajiban.

Menurut O.K. Chairuddin, dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum ada 2 (dua) teori tentang hak yang sangat penting dan membawa pengaruh terhadap konsep hak dalam sistem hukum. Teori ini berkembang di Jerman pada abad ke-19 yaitu :

1. *Belangentheorie*, suatu teori yang menganggap hak sebagai kepentingan yang dilindungi

2. *Wilsmachtstheorie* atau *Wilsheerchappijtheorie*, suatu teori yang menganggap hak sebagai kehendak yang dilengkapi dengan kekuatan¹⁹

Bernard Windscheid salah seorang pengikut teori yang menganggap hak sebagai kehendak yang diperlengkapi dengan kekuatan (*macht*), mengatakan bahwa “*das subjective recht ist line von der rechtsordnung verliehene willensmacht oder willensherrschaft*”. Dalam bahasa Indonesia hal itu suatu kehendak yang dilengkapi dengan kekuatan dan yang diberi oleh tata tertib hukum kepada yang bersangkutan.

Menurut Duguit Selyryh hidup yang bersama dikuasai oleh solidaritas sosial. Maka sosialitas sosial merupakan hukum fundamental masyarakat sekarang. Solidaritas sosialis berkaitan dengan ciri-ciri khas masyarakat dalam zaman industri ini. Masyarakat sekarang adalah masyarakat karya, dalam masyarakat karya terdapat banyak kelas sosial dari semua orang dan dari kelas sosial manapun akan terlibat dalam proses ekonomi produksi dan distribusi.

Oleh karena itu kita untuk menyalahgunakan hak (*abus dee drit misbruik van recht*) meskipun hal itu merupakan hak kita dilarang untuk menyalahgunakan hak (*abus dee drit misbruik van recht*) meskipun hal itu merupakan hak kita.

Menurut Suddarta, dalam bukunya Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, secara umum dikenal ada 4 (empat hak dasar konsumen, yaitu :

1. Hak untuk mendapat keamanan (*the right to safety*)
2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*)
3. Hak untuk memiliki (*the right to choose*)

¹⁹ O.K. Chairuddin, SH, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat, Medan, 1992, hal 75

4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)²⁰

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam perkembangannya. Organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam *The International Organization of Consumers Union (IOCU)* menambah lagi beberapa hak, seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti rugi dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Dalam Rancangan Akademik Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang disusun oleh Tim Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan (1992), hak-hak dasar konsumen ditambahkan lagi dengan hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum. Hak konsumen untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, tidak dimasukkan dalam undang-undang perlindungan konsumen ini karena undang-undang perlindungan konsumen secara khusus mengecualikan hak-hak yang diatur dalam undang-undang di bidang Hak-Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) dan di bidang pengelolaan lingkungan.

Di dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 terdapat hak-hak konsumen antara lain :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan

²⁰ Siddarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Penerbit PT. Grasindo, Jakarta, 2000, hal 16

- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara paksa
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lain²¹

Salah satu hak konsumen yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.

Menurut H. A. S. Moenir, dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, maka perwujudan pelayanan yang didambakan ialah :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang kala dibuat-buat. Beberapa hambatan yang sering ditemui yang terasa menjengkelkan karena terlihat ada unsur kesenjangan artinya dengan sadar dilakukan ialah :

²¹ Lembaga Advokasi dan Perlindungan Konsumen, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Medio, Maret, 2000, hal. 7 – 8

- a. Waktu sudah menunjukkan jam mulai bekerja petugas yang bersangkutan masih ayik ngobrol dengan teman kerja, sementara orang yang menunggu sudah banyak
 - b. Petugas bekerja sambil ngobrol dengan teman sehingga berakibat lambat dalam pelayanan dan pekerjaan. Hambatan-hambatan tersebut sesungguhnya dapat dihindari kalau saja petugas berlaku disiplin dan bagi pejabat yang langsung melayani orang banyak tidak dilibatkan dengan tugas lain selama jam-jam pelayanan
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan
 3. Mendapat perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu
 4. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena sesuatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya dibertahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu. Dengan pemberitahuan orang dapat mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas dan tanpa emosi²²

Dengan demikian kelancaran layanan hak, tergantung pada :

1. Keadaan para petugas-petugas terhadap kewajiban yang dibebankan
2. Sistem prosedur dan metode yang memadai
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang efektif

²² H. A. S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Indonesia*, Penerbit Bumi Aksara. Jakarta, 1999, hal. 41

4. Pendapatan petugas/pegawai yang cukup untuk kebutuhan hidup minimal
5. Kemampuan/keterampilan pegawai dan sarana kerja yang memadai

Peran serta masyarakat sendiri dalam melindungi hak-hak yang tersedia bagi mereka, sesungguhnya berfungsi untuk membantu meningkatkan beban pelaksanaan tugas pemerintah itu. Apabila dalam era globalisasi di segala bidang kehidupan yang saat ini tengah melanda dunia, terutama “liberalisasi” dalam bidang perekonomian sehubungan dengan adanya berbagai Kesepakatan Regional Asean (Deklarasi Bali, 1976). Kesepakatan kerja sama ekonomi Asia Pasifik (Deklarasi Bogor, 1994) dan telah diratifikasinya oleh DPR-RI kesepakatan tarif dan perdagangan putaran Uruguay di Marakesh itu memberikan beban yang luar biasa bagi pemerintah dalam menjalankan politik ekonominya untuk mempertahankan kepentingan nasional sebagaimana digariskan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Disediakannya sarana hukum yang menegaskan hak-hak konsumen akan membantu konsumen menyelesaikan sendiri masalahnya dan sekaligus meringankan beban pemerintah.

Seperti yang dikemukakan oleh Zoemrotin K. Susila bahwa “dengan kepastian hukum yang jelas dan tegas, pelaku usaha akan semakin berhati-hati dalam memproduksi barang dan/atau jasa, sehingga secara langsung memberikan perlindungan preventif terhadap konsumen.”²³

²³ Zoemrotin K. Susila, *Penyambung Lidah Konsumen*, Penerbit Puspa Swara, Jakarta, 1999, hal. 10

Selain memperoleh hak-hak tersebut, sebagai balance konsumen juga mempunyai kewajiban, menurut Pasal 5 Undang-Undang Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, kewajiban konsumen itu antara lain :

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang atau jasa, demi keamanan dan keselamatan
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut

Konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimal atas perlindungan dan (atau kepastian hukum bagi dirinya). Dengan demikian pemerhatian hak-hak konsumen, kehadiran Undnag-Undang Nomor 6 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan “kado berharga” yang dinanti-nanti puluhan tahun kado ini menjadi lebih spektakuler karena dilahirkan melalui penggunaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Upaya dan perjuangan dalam melindungi hak-hak konsumen juga memakan waktu hampir 20 tahun untuk disahkan pemberlakuannya (sejak YLKI memperjuangkan tahun 1980-an). Padahal pada masa Orde Baru, hak inisiatif tidak pernah dimanfaatkan dengan dalih, DPR kita tidak akan mampu mengumpulkan bahan-bahan yang diperlukan untuk rancangan sebuah undang-undang. Namun setelah dibahas di Komis V DPR, undang-undnag perlindungan konsumen menjadi dasar hukum yang pertama. Jadi terbukti asumsi demikian sama sekali keliru. Untuk itu kita patut

menarik nafas lega negara tercinta ini memiliki perangkat hukum perlindungan konsumen tersebut.

Sehingga jelas di dalam undang-undang ini diatur tentang hak dan kewajiban konsumen itu sendiri. Kita ketahui bahwa apabila ada hak pasti harus ada kewajiban, dengan kata lain antara hak dan kewajiban ini sudah merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan. Dengan demikian agar keduanya dapat berjalan seimbang (*balance*) sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur. Hak konsumen untuk dihindari dari akibat negatif persaingan curat dapat dilakukan sebagai upaya yang harus dilakukan, khususnya oleh pemerintah, guna mencegah munculnya akibat-akibat langsung yang merugikan konsumen. Itu sebabnya, gerakan konsumen sudah selayaknya menaruh perhatian terhadap keberadaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak ini. Maka dengan lahirnya undang-undang perlindungan konsumen ini yang mana salah satu di dalamnya ada mengatur tentang hak dan kewajiban konsumen. Hal ini diharapkan agar dapat memberikan kenyamanan serta kepastian hukum dalam hal perlindungan terhadap konsumen itu sendiri.

D. Penegakkan Hukum Konsumen

Sesuai dengan hukum positif berlaku di Indonesia, seorang konsumen bila dirugiakan dalam mengkonsumsi barang atau jasa, dapat menggugat pihak yang menimbulkan kerugian itu. Pihak tersebut di sini bisa berarti produsen, supplier, pedagang besar, pedagang eceran/penjualan atau pun pihak yang memasarkan produk, bergantung dari siapa yang melakukan atau tidak melakukan perbuatan

yang menimbulkan kerugian bagi konsumen, bahkan kematian pada konsumen. Kualifikasi gugatan lazim digunakan di berbagai negara termasuk Indonesia, adalah wanprestasi (*default*) atau perbuatan melawan hukum (*tort*).

Apabila ada hubungan kontraktor antara konsumen dengan perusahaan/pengusaha, maka kualifikasi gugatannya adalah wanprestasi. Kerugian yang dialami konsumen, tidak lain karena tidak dilaksanakannya prestasi oleh pengusaha. Jadi jika tidak ada hubungan kontraktual antara konsumen dengan perusahaan, maka tidak ada tanggung jawab (hukum) pengusaha kepada konsumen. Dalam ilmu hukum, inilah yang disebut sebagai doktrin *orivity of contact*. Di dalam doktrin ini, terkandung prinsip “tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggung jawab” (*no-privy no-liability principle*).

Jika gugatan konsumen menggunakan kualifikasi perbuatan melawan hukum (*tort*), hubungan kontraktual tidaklah disyaratkan. Dengan kualifikasi gugatan ini, konsumen sebagai penggugat harus membuktikan unsur-unsur :

- a. Adanya perbuatan melawan hukum
- b. Adanya kesalahan/kelalaian pengusaha/perusahaan
- c. Adanya kerugian yang dialami konsumen
- d. Adanya hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang dialami konsumen²⁴

Jadi, konsumen diharapkan pada beban pembuktian (*burden of prove*) berat, karena harus membuktikan keempat unsur tersebut. Hal ini dirasakan tidak adil bagi konsumen dengan dasar beberapa pertimbangan.

²⁴ Yusuf Shopie, *Op.cit*, hal. 78

Pertama, secara sosial ekonomi kedudukan konsumen lemah dibandingkan dengan kedudukan pengusaha/perusahaan, walaupun di mata hukum semua memiliki kedudukan yang sama. Dalam menghadapi gugatan konsumen, pengusaha lebih mudah mendapatkan pengacara untuk membela kepentingan-kepentingannya, termasuk alam membuktikan dalil-dalilnya lewat keahlian para ahli dari berbagai bidang sesuai dengan berbagai produk yang dihasilkannya.

Bagi konsumen sulit membuktikan “insur ada tidak adanya kesalahan/kelalaian” pengusaha/perusahaan dalam proses produksi. Pendistribusian dan penjualan barang atau jasa yang telah dikonsumsi konsumen. Di dalam berbagai kasus, termasuk kasus-kasus konsumen, yang dibuktikan adalah peristiwa-peristiwa positif dan peristiwa-peristiwa negatif. Hal ini membuktikan peristiwa-peristiwa negatif lebih sukar daripada membuktikan peristiwa-peristiwa positif. Hal ini dicontohkan dalam hubungan antara pembeli dan penjual. Si pembeli dapat lebih mudah membuktikan bahwa ia sudah membayar dari pada si penjual diminta membuktikan bahwa ia belum menerima pembayaran.

Dalam hubungan ini, apabila konsumen harus membuktikan adanya kelalaian/kesalahan pengusaha dalam proses produksi barang/jasa, maka sangat tidak adil, karena yang tahu proses produksinya adalah pengusaha yang bersangkutan. Karenanya pengusahalah yang harus membuktikan bahwa ia tidak lalai dalam proses produksinya. Untuk membuktikan unsur “tidak ada” dalam administrasi negara tentang “Tata Cara Produksi Yang Baik” yang dikeluarkan instansi/departemen yang berwenang. Dengan demikian, penjelasan tersebut tidak

berlaku umum untuk kasus-kasus konsumen. Artinya, sudah saatnya untuk mempertimbangkan di kedepankannya pembalikan beban pembuktian “unsur kesalahan/kelalaian pada pihak pengusaha.”

Kedua prinsip kesejajaran kedudukan pengusaha dalam konsumen tidak dengan sendirinya membawa konsepkuensi harus membuktikan semua unsur perbuatan melawan hukum oleh karena itu, terhadap doktrin perbuatan melawan hukum dalam perkara konsumen, seyogyanya dilakukan “*deregulasi*” dengan menetapkan doktrin product liability ke dalam doktrin perbuatan melawan hukum. Apalagi selama sekian ratus tahun, sistem hukum kita masih terbelunggu pada pola hubungan tradisional antara penjual dengan literatur hukum merujuk pada “*The Thaildomide Tragedi*”. Tragei ini mengingatkan masyarakat internasional terhadap jenis obat yang diperkenalkan pada akhir tahun 1950-an untuk mengontrol rasa mual selama beberapa minggu kehamilan. Obat tersebut ternyata mengakibatkan kegagalan pembentukan janin di dalam rahim dan mengakibatkan lahirnya beribu-ribu, bayi tanpa anggota badan di Eropa dan Australia.

Suatu landmark decision dari badan peradilan di Inggris pada tahun 1932 dalam “Kasus Snail (keong) dalam sebotol *ginger-beer*” (*Donoghue vs Stevenson*) sebagaimana dikutip AZ. Nasution, berikut ini :

Mrs. DONOGHUE ditarakhir temannya minum sebotol *ginger-beer* di restoran milik MICHELLA. Botol tersebut buram sehingga orang tidak dapat melihat apa yang ada di dalamnya. MICHELLA menuang^gan sebagian *ginger-beer* ke dalam gelas berisi es krim dan langsung diminum oleh Mrs. DONOGHUE. Sisa *ginger-*

beer dituangkan oleh kawan Mrs. DONOGHUE ke dalam gelas lain yang tersedia dan kini dalam gelas tersebut terlihat keong (snail) dalam bentuk terpotong-potong. Perasaan jijik enteristis. Atas gangguan kesehatan tubuh dan kejiwaannya, ia mengajukan gugatan ganti rugi terhadap STEVENSON, produsen *ginger-beer* tersebut. Pengadilan memutuskan bahwa Mrs. DONOGHUE mempunyai alasan hak untuk menggugat STEVENSON sekalipun tidak ada hubungan kontraktual. Pengadilan Inggris tersebut dalam pertimbangannya menyatakan "*that the manufacture owes a general duty to take care to the ultimate consumer*" dan mengabulkan gugatan penggugat.²⁵

Di Amerika Serikat, investigasi Ralph Nader seorang public interest lawyer yang mengabdikan pada gerakan konsumerisme sampai pada kesimpulan bahwa sebagian besar kecelakaan lalu lintas di Amerika sampai tahun 1990-an bukanlah karena *human error* dari pengemudi, melainkan karena cacatnya rancang bangun mobil. Hasil penyelidikannya berjudul *Unsafe at Any Speed* yang terbit pada tahun 1965 membuatnya berhadapan dengan General Motor (GM), produsen Ford Pinto. Akhirnya pada tahun 1969, pemerintah melalui *Federal Trade Commission* (FTC) memerintahkan penarikan 4,9 juta unit kendaraan bermotor produksi GM dengan alasan cacat produk. Kesemuanya ini berhasil diperjuangkan Ralph Nader sebagai tokoh konsumerisme bersama-sama para aktivis lainnya di USA, setidaknya kini *Product Liability* dan *Strict Liability* semakin kokoh dalam sistem hukum di Amerika Serikat.

²⁵ *Ibid.*, hal. 77

Jepang sebagai salah satu negara pesaing berat Amerika Serikat di bidang perdagangan, juga telah mengintroduksi *Product Liability* dalam sistem hukumnya. Parlemen Jepang pada tanggal 2 Juni 1994 telah menyetujui *Product Liability Act* 1994. Undang-undang ini lebih memungkinkan konsumen untuk menerima ganti rugi yang di dalamnya akibat produk cacat/rusak. Konsumen cukup membuktikan bahwa produk yang dikonsumsinya memang cacat dan mengakibatkan kerugian baginya. Sedangkan adanya kelalaian/kesalahan dalam proses produksi barang/jasa menjadi tanggung jawab pengusaha untuk membuktikan.

Kecuali Jepang semua negara di Asia masih memegang teguh prinsip konsumen harus membuktikan kelalaian pengusaha. Dua kasus konsumen di Indonesia yang menelan korban cukup banyak untuk sekian lama belum mampu membuka mata para pembuat kebijakan di bidang hukum meskipun desakan-desakan dari gerakan konsumerisme yang sering dilontarkan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sudah sangat sering dilakukan. Pertama "kasus biskuit beracun" pada bulan Oktober 1989 setidaknya telah menimbulkan korban jiwa 141 jiwa konsumen tak berdosa, 35 orang diantaranya meninggal dunia. Hasil penyelidikan menyimpulkan bahwa amonium bikarbonat, yaitu sejenis bahan pembuat biskuit supaya renyah, telah tertukar dengan sodium nitrit, sejenis bahan berbahaya pada waktu pemindahan bahan-bahan tersebut. Tragedi ini terjadi pada beberapa tempat yang berbeda, antara lain Tangerang (Jawa Barat), Tegal (Jawa Tengah), Palembang dan Jambi. Para korban tersebut tidak mendapatkan kompensasi dari pihak-pihak yang bertanggung jawab. Kalau saja

pada waktu itu, tidak ada uluran tangan SOEDOMO, Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menko Polkam) pada waktu itu, nasib para korban dan keluarganya menjadi semakin buruk.

BAB III

PDAM TIRTASARI BINJAI

A. Sejarah PDAM Tirtasari Binjai

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtasari Binjai Sumatera Utara. Didirikan pada tanggal 2 Juli 1980 yang telah disahkan dengan Surat Keputusan FGubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara dengan Keputusan Nomor 362/GSU tanggal 15 Juni 1976. PDAM Tirtasari Binjai merupakan peleburan dari seksi air minum Kotamadya Daerah Tingkat II Binjai. Peleburan ini dilaksanakan sesuai dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1975, di mana Daerah Tingkat II diwajibkan mengalihkan bentuk perusahaan air minum dari seksi Air Minum menjadi Perusahaan Daerah. Tujuan didirikannya PDAM Tirtasari Binjai ini. Turut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan kesehatan dan memenuhi kebutuhan rakyat serta ketenangan bekerja dalam perusahaan.

PDAM Tirtasari Binjai, merupakan perusahaan daerah yang bergerak di bidang jasa air minum (*public utility*). Lapangan usaha perusahaan adalah mengusahakan, menyediakan air minum yang sehat dan memenuhi standar kesehatan yang telah ditetapkan oleh Departemen Kesehatan sehingga layak diminum oleh masyarakat. Tugas PDAM Tirtasari melaksanakan tugas pengelolaan air minum masyarakat yang mencakup aspek sosial, kesehatan dan pelayanan umum. Sebelum PDAM Tirtasari Binjai melaksanakan tugas pengelolaan air minum bagi masyarakat Binjai dan sekitarnya, pada tahun 1993

PDAM Tirtasari Binjai melakukan kerjasama dengan pihak Tirtasari Medan dengan ketentuan-ketentuan yang disepakati oleh kedua belah pihak. Semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat akan air minum yang disebut dengan nama WTP (*Water Treatment Plan*) dengan memanfaatkan sumber air sungai Sei Bingei yang terletak di Kotamadya Binjai.

B. Bentuk dan Kelembagaan PDAM Tirtasari Binjai

Dalam Keputusan Walikota Binjai Nomor 061.1-530/SK/2000 tentang Penyesuaian Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari Binjai diketahui dari Pasal 2 bahwa :

1. Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari Binjai adalah sebagai perusahaan milik Pemerintah Daerah adalah mendukung penyelenggaraan ekonomi daerah
2. Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari dipimpin oleh suatu direksi yang terdiri dari satu direktur
3. Pengawasan terhadap pengelolaan dan pembinaan Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari dilakukan oleh suatu badan pengawas
4. Tugas pokok Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari adalah melaksanakan Pengelolaan Air Minum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial kesehatan dan pelayanan umum

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari, mempunyai fungsi :

1. Melakukan pelayanan dan pemberian jasa air minum kepada masyarakat

2. Menyelenggarakan perubahan pendaftaran dan pendataan pelayanan air minum kepada masyarakat
3. Melakukan perubahan dan pelaporan atas pemungutan dan penyetoran retribusi air minum
4. Melakukan tugas perencanaan dan pengendalian operasional di bidang pendataan dan penetapan serta pengembangan retribusi air minum pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari
5. Melakukan urutan tata usaha

C. Jenis-Jenis Pelayanan Yang Diberikan PDAM Tirtasari Binjai

Sebagai suatu Badan Usaha Milik Daerah, maka PDAM Tirtasari Binjai melakukan usaha-usaha untuk menumpuk keuntungan bagi Pemerintah Daerah Kota Binjai dan juga sekaligus melakukan fungsi sosial bagi masyarakat yaitu penyediaan air minum. Dua konsep usaha yang saling berbentur tersebut memberikan arti bahwa PDAM Tirtasari Binjai harus dapat menjalankan 2 (dua) fungsi tersebut dalam kegiatan usahanya.

Dalam Peraturan Walikota Binjai Nomor 061.1-530/SK/2000 tentang Penyeusian Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari Binjai di mana di dalam Pasal 1 (6) disebutkan bahwa PDAM Tirtasari Binjai adalah perusahaan daerah yang bergerak di dalam pelayanan air minum.

Selanjutnya dalam Pasal-3 Peraturan Daerah di atas dijelaskan pula tugas pokok Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari adalah melaksanakan

pengelolaan air minum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan aspek sosial kesehatan dan pelayanan umum.

Dengan demikian maka jenis-jenis pelayanan yang diberikan oleh PDAM Tirtasari Binjai sebagaimana diuraikan sebelumnya meliputi :

1. Melakukan pelayanan dan pemberian jasa air minum kepada masyarakat
2. Menyelenggarakan pendaftaran dan pendataan pelayanan air minum kepada masyarakat
3. Melakukan perubahan dan pelaporan atas pemungutan dan penyetoran retribusi air minum
4. Melakukan tugas perencanaan dan pengendalian operasional di bidang pendataan dan penetapan serta pengembangan retribusi air minum pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari
5. Melakukan urusan tata usaha

Dari uraian di atas maka ada 2 (dua) kepentingan yang dijalankan oleh PDAM Tirtasari Binjai yang meliputi :

1. Kepentingan masyarakat akan air bersih
2. Kepentingan pemerintahan atas pendapatan melalui retribusi pemakaian air minum

D. Konsep Hubungan Dengan Pelanggan PDAM Tirtasari Binjai

Secara umum dan mendasar hubungan antara PDAM- Tirtasari Binjai dengan konsumen merupakan hubungan perjanjian timbal balik yang terus menerus dan kesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya

memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain.

PDAM Tirtasari Binjai sangat pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin produsen dapat terjamin kelangsungan usahanya. Sebaliknya konsumen kebutuhannya sangat bergantung dari hasil produksi produsen.

Saling ketergantungan karena kebutuhan tersebut dapat menciptakan suatu hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan sepanjang masa, sesuai dengan tingkat ketergantungan akan kebutuhan yang tidak terputus-putus.

Hubungan antara PDAM Tirtasari Binjai dan konsumen yang berkelanjutan terjadi sejak proses produksi, distribusi di pemasaran dan penawaran. Rangkaian tersebut merupakan rangkaian perbuatan dan perbuatan hukum yang tidak mempunyai akibat hukum dan yang mempunyai akibat hukum baik terhadap semua pihak maupun hanya kepada pihak-pihak tertentu saja.

Hal tersebut secara sistematis dimanfaatkan oleh PDAM Tirtasari Binjai dalam suatu sistem distribusi dan pemasaran produk barang guna mencapai suatu tingkat produktivitas dan efektivitas tertentu dalam rangka mencapai sasaran usaha.

Sampai pada tahapan hubungan penyaluran atau distribusi tersebut menghasilkan suatu hubungan yang sifatnya massal. Karena sifatnya yang massal tersebut, maka peran negara sangat dibutuhkan dalam rangka melindungi kepentingan konsumen pada umumnya. Untuk itu perlu diatur perlindungan konsumen berdasarkan undang-undang antara lain mutu barang, cara dan prosedur produksi, syarat kesehatan, syarat pengemasan, syarat lingkungan dan sebaliknya.

Perlunya undang-undang perlindungan konsumen tidak lain, karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan posisi produsen karena mengenai proses sampai hasil produksi barang atau jasa yang telah dihasilkan tanpa campur tangan konsumen sedikitpun.

Bertolak dari luas dan kompleksnya hubungan antara PDAM Tirtasari Binjai dan konsumen, serta banyaknya mata rantai penghubung keduanya, maka untuk melindungi konsumen sebagai pemakai akhir dari produk barang atau jasa membutuhkan berbagai aspek hukum agar benar-benar dapat dilindungi dengan adil. Sejak awal produksi perlindungan konsumen harus sudah dimulai.

Diawali dengan sistem pengawasan terhadap mutu dan kesehatan serta ketepatan pemanfaatan bahan untuk sasaran produk. Untuk itu aspek hukum publik sangat dominan.

Setelah hubungan bersifat personal, hukum perdata lah yang akan lebih dominan dalam rangka melindungi kepentingan masing-masing para pihak.

Pada era pasar bebas di mana lalu lintas hubungan produsen dan konsumen menjadi makin dekan dan makin terbuka, campur tangan negara, kerjasama antar negara dan kerjasama internasional sangat dibutuhkan, yaitu guna mengatur pola hubungan produsen, konsumen dan sistem perlindungan konsumen. Sistem perlindungan tersebut tidak dapat hanya memanfaatkan perangkat hukum nasional saja, tetapi membutuhkan pula perangkat hukum internasional dalam jaringan kerjasama antar negara dan kerjasama internasional. Hal ini sangat penting mengingat konflik hukum antar negara dan pihak berkepentingan di dalam era perdagangan bebas makin luas dan terbuka serta

makin bervariasi yaitu antar negara asosiasi produsen sejenis, antar kawasan ekonomi dan bahkan antar pihak-pihak yang mempunyai pengaruh untuk produk tertentu dalam rangka memperbutkan pasar.

Hubungan antara produsen dan konsumen yang bersifat massal tersebut hubungan antara pihak secara individual/personal dapat menciptakan hubungan-hubungan hukum yang spesifik.

Hubungan hukum yang spesifik ini sangat bervariasi, yang sangat dipengaruhi oleh berbagai keadaan antara lain :

1. Kondisi, harga dari suatu jenis komoditas tertentu
2. Penawaran dan syarat perjanjian
3. Fasilitas yang ada, sebelum dan norma jual
4. Kebutuhan para pihak pada rentang waktu tertentu

Keadaan-keadaan seperti tersebut di atas, pada dasarnya akan sangat mempengaruhi dan menciptakan kondisi perjanjian yang juga sangat bervariasi. Meskipun demikian di dalam praktek hubungan hukum yang terjadi bahkan makin melemahkan posisi konsumen karena secara sepihak para produsen/adanya perjanjian baku, yang syarat-syaratnya secara sepihak ditentukan pula oleh produsen atau jaringan distributornya.

Bertolak dari keadan yang demikian, maka perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen tidak dapat diberikan oleh satu aspek hukum saja, melainkan oleh satu sistem perangkat dan komprehensif sehingga terjadi persaingan yang jujur yang secara langsung atau tidak langsung akan menguntungkan konsumen.

BAB IV

PELAKSANAAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PELAYANAN AIR BERSIH DI PDAM TIRTASARI BINJAI

A. Pelaksanaan Perlindungan Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih Oleh PDAM Tirtasari Binjai

Di dalam pergaulan ke masyarakat sering kali terjadi perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh para subjek hukum. Manusia sebagai subjek hukum sering mengadakan hubungan hukum dengan subjek hukum yang lain, guna memenuhi kebutuhannya. Salah satu kebutuhan tersebut adalah mengenai pemakaian air minum, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut tentu para subjek hukum haruslah mengadakan hubungan hukum dengan pihak PDAM Tirtasari sebagai produsen air minum.

Mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh pihak PDAM Tirtasari terhadap konsumen, bisa dikatakan jarang terjadi ini dikarenakan pihak PDAM Tirtasari selalu mempunyai tanggung jawab di dalam menjalankan tugasnya.

Hal ini juga dipertegas dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Binjai Nomor 12 Tahun 1976 Bab VI tentang tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi Pasal 15 ayat 1 dan 2, yang isinya :

1. Direktur dan manajer serta semua pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari atas tindakannya yang melawan hukum atau karena kelalaiannya dalam melaksanakan kewajibannya dan tugas yang dibebankan kepadanya baik langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kerugian bagi

perusahaan di samping dapat dihukum sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, diwajibkan pula mengganti kerugian yang timbul akibat pergaulannya

2. Ketentuan-ketentuan tentang tuntutan ganti rugi terhadap pegawai daerah berlaku sepenuhnya terhadap pegawai perusahaan

Hal ini merupakan perwujudan perlindungan hukum terhadap pegawai daerah berlaku sepenuhnya terhadap pegawai perusahaan, jadi dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1976 Bab VII Pasal 15 ayat 1 dan 2, pihak PDAM Tirtasari harus berhati-hati dan tidak bisa lali dalam menjalankan tugasnya termasuk memberikan pelayanan yang baik terhadap konsumen, karena jika pihak PDAM Tirtasari lali dalam menjalankan tugas-tugasnya dan konsumen sampai merasa dirugikan maka akan dilakukan sanksi-sanksi yang telah ditetapkan.

Dalam hal ini dapat dilihat bahwa peraturan daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Binjai Nomor 12 Tahun 1976 Bab VII tentang tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi Pasal 15 ayat 1 dan 2, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yaitu Pasal 25 ayat 2 yang isinya : pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat 1 bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha tersebut :

1. Tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan
2. Tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan

Dengan demikian dapat dibuktikan bahwa Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Binjai Nomor 12 Tahun 1976 Bab VII ayat 1 dan 2 adalah

sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen.

Aktifitas ekonomi dirasakan hidup, bila tercipta suasana yang mendukung pelancaran arus produksi barang dan jasa dari produsen ke konsumen. Globalisasi ekonomi ditandai dengan perdagangan bebas, belum banyak memberikan perbaikan ekonomi Indonesia. Anggapan bahwa perdagangan bebas menguntungkan konsumen dalam bentuk mutu dan harga barang. Barangkali masih merupakan mitos yang diciptakan untuk mempertahankan dominasi perusahaan/pelaku usaha atau konsumen dalam sistem ini.

Menghadapi perdagangan bebas, Indonesia memerlukan sejumlah undang-undang penting seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen. Kejelasan atas dan tujuan perlindungan konsumen, hak-hak konsumen, norma-norma perlindungan konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen, yang tertuang dalam praktek segenap instrumen hukum di Indonesia.

Peraturan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini kepada PDAM Tirtasari adalah sebagai penunjang bagi perundingan terhadap konsumen. Dalam menjalankan peranannya sebagai penunjang PDAM Tirtasari mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikut sertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuannya.

Seringkali imbalan yang paling berharga adalah memperoleh pengakuan dan dihargai martabat kemanusiaan dan diakui sebagai manusia beridentitas.

Dalam hubungan itulah kita mengkaji peran dan kegiatan apa yang dilakukan oleh PDAM Tirtasari ini.

Peranan yang dapat diharapkan karenanya, ialah corak keterlibatan dalam berbagai kegiatan yang menghargai dan memperhatikan unsur religi, unsur kesetia kawatan sosial, unsur persaudaraan kemanusiaan serta pengakuan identitas perseorangan maupun badan usaha yang digerakkan.

Dukungan yang dituntut dari sekelompok orang yang ikhlas, sukarela bersolidaritas sosial, haruslah mencerminkan sikap dasar yang memihak kebijaksanaan itu. Oleh karena itu, manakala pelaksanaan kebijaksanaan dan program itu menyentuh sendiri yang justru menggoyahkan kebijakan bagi masyarakat luas.

Peran lain yang dapat dikerjakan PDAM Tirtasari ialah mengembangkan inovasi dalam menanggulangi berbagai masalah-masalah yang diambil oleh konsumen. Relevan yang berkecimpung ini adalah umumnya memiliki latar belakang keahlian pengalaman yang beraneka ragam. Mereka bergaul dan berinteraksi satu sama lain. Untuk mewujudkan keperdulian bersama dalam interaksi itu, tiada menghalang-halangi keleluasaan.

Perlindungan hukum terhadap konsumen merupakan hal yang sangat penting, mengingat kedudukan konsumen yang masih lemah. Sehingga terkadang konsumen sering merasa dirugikan oleh pelaku usaha itu sendiri.

Sebagian besar konsumen Indonesia enggan berperkara ke pengadilan, padahal telah (sangat) dirugikan oleh pengusaha. Keengganan ini bukanlah karena mereka tidak sadar hukum.

Bukanlah mereka lebih sadar hukum ketimbang sebagian dari para penegak hukumnya itu.

Keengganan mereka sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen pada tanggal 20n April 1999, lebih berdasarkan pada :

1. Ketidakjelasan norma-norma perlindungan konsumen
2. Praktek peradilan kita yang tidak lagi sederhana, cepat dan biaya ringan
3. Sikap menghindar konflik meskipun hak-haknya sebagai konsumen dilanggar pengusaha

Minimnya maslaah-maslaah konsumen dipandang di pengadilan (tidak termasuk di luar pengadilan). Mungkin disebabkan sikap konsumen Indonesia yang enggan berperkara di pengadilan (tidak termasuk di luar pengadilan). Mungkin disebabkan sikap konsumen Indonesua yang enggan berperkara di pengadilan. Apakah ini berakar pada tidak kritisnya konsumen, mungkin masih menjadi perdebatan. Penyebab keengganan mereka memninta keadilan dari pengadilan disebabkan :

1. Belum jelasnya norma-norma perlindungan konsumen (sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)
2. Peradilan kita yang belum sederhana, cepat dan biaya ringan
3. Sikap menghindar konflik meskipun hak-haknya sebagai konsumen dilanggar

Umumnya orang enggan membongkar isi dapur sendiri, bagi PDAM Tirtasari mereka bekerja demi kepentingan umum, tidak pantas menolaknya. Adalah wajib hukumnya bagi PDAM Tirtasari untuk selalu terbuka kepada publik. Dan selalu memberikan pelayanan yang terbaik kepada konsumen, karena PDAM ini lebih banyak bersifat sosial dalam masyarakat.

PDAM Tirtasari sebagai produsen air minum dan manusia dan atau badan hukum sebagai konsumen air minum dalam hal melahirkan persetujuan yang menyangkut pemakaian air minum haruslah tunduk pada kesatuan hukum publik, karena persetujuan yang dibuat oleh PDAM Tirtasari dengan seseorang atau badan hukum lain mengenai air minum adalah merupakan persetujuan publik.

Yang dimaksud dengan persetujuan publik adalah "suatu yang sebahagian atau seluruh dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak bertindak sebagai pengusaha (pemerintah) demikian pengertian dari persetujuan publik yang dikemukakan oleh Mariam Barus Badrul Zaman."²⁶

Sejalan dengan pengertian dari persetujuan publik tersebut, maka apabila di dalam suatu persetujuan yang dilakukan oleh pihak PDAM Tirtasari dengan seseorang atau dengan badan hukum mengenai pemakaian air minum haruslah tunduk kepada konsumen kepada ketentuan-ketentuan oleh publik, yaitu peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau Direksi PDAM Tirtasari.

Dengan demikian kerjasama yang baik terpadu dan dinamik demi kelangsungan pembangunan, khususnya aliran air minum menganut sistem yang

²⁶ Mariam Darus, *KUHPerdata Buku III Hukum Periklanan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 39

mantap dan mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan diperlukan pengawasan penegak hukum untuk pelaksanaan pemenuhan hak dan kewajiban serta tanggung jawab masing-masing pihak baik konsumen, instalator dan PDAM Tirtasari untuk menjamin kepastian hukum dan tuntutan keadilan, sesuatu dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

B. Bentuk Pelaksanaan Tuntutan Ganti Rugi Terhadap Kelalaian Yang Dilakukan Oleh PDAM Tirtasari Binjai

Berbicara tentang ganti rugi, diketahui bahwa sebagai konsekuensi hukum dari pelanggaran yang diberikan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen, maka demi hukum setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen memberik hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk meminta pertanggung jawaban dari pelaku usaha yang merugikan serta menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut.

Sebagaimana yang dicatumkan dalam pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Dalam maslaah ganti rugi ini, PDAM Tirtasari ada peraturan dan ketentuan-ketentuan khusus yang mengaturnya yaitu Peraturan Daerah Tingkat II Binjai Nomor 12 Tahun 1976. Jadi apabila dalam hal ini konsumen merasa dirugikan oleh pihak PDAM. Maka konsumen itu cukup datang ke kantor PDAM

untuk menyampaikan sendiri segala permasalahan. Yang mana nantinya mereka menanggapi segala keluhan-keluhan dari konsumen dan aman mencari jalan penyelesaiannya.

Salah satu cara konsumen untuk menyelesaikan adalah dengan mengutuskan satu atau dua orang petugas PDAM Tirtasari untuk meninjau langsung ke rumah konsumen yang komplain dan akan menyelidiki serta dapat membuktikan kebenarannya.

Hal ini sesuai dengan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menyebutkan "pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, 22 dan 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha."

Salah satu contoh tanggung jawab PDAM Tirtasari terhadap konsumen yang merasa dirugikan adalah misalnya dalam hal perhitungan meteran air di rumah-rumah konsumen, terjadi kelalaian atau kesilafan oleh petugas PDAM Tirtasari, akibatnya tarif pemakaian air berada dari pencatatan yang dilakukan tidak sesuai dengan angka yang tertera pada meteran air rumah, artinya pencatatan yang dilakukan lebih besar dari pada angka meteran air yang dirugikan oleh pihak PDAM Tirtasari.

Dengan demikian untuk mengatasi masalah seperti ini, maka konsumen cukup melapor ke kantor PDAM Tirtasari dengan menyampaikan segala permasalahan yang dialaminya. Dengan begitu cara penyelesaiannya adalah uang tagihan rekening bulan depannya. Karena kalau untuk mengembalikan uang yang

berlebih, secara langsung kepada konsumen tidak mungkin dilakukan, sebab uang yang telah dibayar akan langsung masuk rekening konsumen itu sendiri.

Yang mana hal ini sesuai dengan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang mengatakan bahwa “ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara lainnya atau perawatan kesehatan dan atau pembelian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dari berbagai reaksi tersebut, sebenarnya ini pokok persoalannya pada hak dan kewajiban kedua belah pihak. Dalam hal ini PDAM Tirtasari selaku produsen jasa air minum dan warga selaku konsumen. Reaksi konsumen untuk menuntut ganti rugi, misalnya merupakan cerminan dari adanya kesadaran bahwa sebagai konsumen, mereka punya hak. Sebaliknya sikap tegas PDAM Tirtasari akan memberikan ganti rugi kepada konsumen.

Namun demikian, maka diteliti lebih jauh reaksi kedua belah pihak (konsumen dan PDAM Tirtasari) sebenarnya lebih bersifat spontan, bukan merupakan sikap yang didasari pada aturan yang transparan, yang mengharuskan mereka bersikap seperti apa yang mereka lakukan dalam merespon kejadian tersebut.

Dari sisi konsumen, mereka menuntut ganti rugi lebih melatar belakangi :

1. Sebagai warga masyarakat, mereka benar-benar merasa dirugikan karena tidak bisa menggunakan air sebagaimana mestinya

2. Mereka “berontak” menuntut ganti rugi ketika dihadapkan pada situasi penderitaan yang dahsyat, sebuah gejala umum perilaku konsumen Indonesia

Dari sisi PDAM Tirtasari sikap tegasnya akan mengganti rugi kepada konsumen lebih melatar belakangi :

1. Tingkat gangguan pelayanan air minum sudah sampai pada batas di mana penyelesaiannya tidak cukup hanya dengan minta maaf
2. Kasus ini sudah tersebar luas ke masyarakat melalui media massa, bentuk rekasi PDAM Tirtasari di mata masyarakat

Sikap tegas PDAM Tirtasari mengganti rugi kepada konsumen, juga masih perlu diuji, khususnya dalam menganggapi peristiwa sejenis di masa yang akan datang. Apabila PDAM Tirtasari akan memberikan ganti rugi terhadap berbagai gangguan-gangguan kecil yang sering dialami konsumen seperti tingginya frekuensi kasus pemadaman dan lain-lain.

Belum ada pedoman yang pasti, baik dari sisi konsumen dan PDAM Tirtasari dalam merespon berbagai gangguan yang terjadi dalam penyelenggaraan jasa air minum, mendesak kebutuhan adanya standar mutu pelayanan PDAM Tirtasari. Dari standar ini, baik PDAM maupun konsumen mempunyai aturan yang sama yaitu adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Sehingga ada kejelasan, gangguan-gangguan apa saja konsumen mempunyai hak untuk menuntut ganti rugi. Sebaliknya bagi PDAM Tirtasari juga mempunyai tanggung jawab yang jelas.

Dalam hal ini dapat ditegaskan bahwa kasus yang sering terjadi di PDAM Tirtasari adalah maslaah pemadaman dan kesalahan/kelalaian pihak PDAM

Tirtasari dalam melakukan perhitungan meteran air di rumah-rumah konsumen. Yang mana hal ini sangat merugikan pihak konsumen. Untuk mengatasi masalah-masalah seperti ini, pihak PDAM Tirtasari bertanggung jawab penuh untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen sesuai dengan sebesar kerugian yang dialami oleh konsumen itu sendiri.

Menurut data yang diperoleh PDAM Tirtasari “bahwa konsumen hanya sering komplain atau mengeluh mengenai kelalaian PDAM Tirtasari dalam melakukan perhitungan meteran air di rumah-rumah konsumen.

Dengan begitu ganti rugi yang dilakukan oleh PDAM Tirtasari adalah mengganti biaya meteran air yang berlebih, untuk menutupinya pada rekening air bulan berikutnya. Karena kalau untuk mengembalikan uang secara tunai tidak mungkin dilakukan, sebab uang yang telah masuk akan langsung diproses dan masuk dalam laporan PDAM Tirtasari. Setelah adanya kasus-kasus seperti ini, pihak PDAM Tirtasari menjadi lebih waspada dan berhati-hati dalam melakukan penghitungan meteran air di rumah-rumah konsumen.

Sehingga dari keterangan yang diperoleh bahwa jumlah keluhan konsumen pada tahun 2004 ini lebih kecil dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Karena PDAM Tirtasari selalu berusaha memperbaiki segala kesalahan-kesalahan yang telah terjadi. Untuk itu PDAM Tirtasari selalu berupaya semaksimal mungkin meningkatkan mutu yang baik. Agar konsumen mendapat pelayanan yang memuaskan. Dengan demikian PDAM Tirtasari telah dapat mewujudkan () kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat kota Binjai dalam hal (memberikan pelayanan air bersih.

C. Penerapan Standar Berkontrak dan Kaitannya Dengan Perlindungan Konsumen

Pada dasarnya setiap perusahaan yang termasuk dalam hal ini PDAM Tirtasari Binjai menerapkan klausula eksonerasi dalam perjanjian yang dibuatnya dengan konsumen sehingga bentuk pertanggung jawaban pelaku usaha itu sering didasarkan kepada klausula eksonerasi tersebut. Penerapan klausula eksonerasi ini menghindarkan akibat dari timbulnya kerugian bagi konsumen dan menghindarkan pelaku usaha dari tanggung jawab atas kerugian yang dialami oleh konsumen.

Klausula eksonerasi (pembatasan tanggung jawab) dalam prakteknya di Indonesia teriring dan termuat di dalam suatu perjanjian baku. Sehingga apabila membicarakan pencantuman klausula eksonerasi maka terlebih dahulu dibahas tentang sha atau tidaknya perjanjian baku tersebut, baru diketahui tentang akibat hukum dari pencantuman klausula eksonerasi itu sendiri.

Perjanjian baku disebut juga perjanjian standar, perjanjian standar sebagai perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Adapun yang belum dibakukan hanya beberapa hal, misalnya yang menyangkut jenis, harga jumlah, warna, tempat, waktu dan beberapa hal yang spesifik dari objek yang diperjanjikan. Pada dasarnya dalam suatu perjanjian baku bukan formulir perjanjian tersebut yang dibakukan, melainkan klausula-klausulanya.

Sebenarnya perjanjian baku tidak perlu selalu dituangkan dalam bentuk formulir, walaupun memang lazim dibuat tertulis, contohnya dapat dibuat dalam

bentuk pengumuman yang ditempelkan di tempat penjual menjalankan usahanya. Jadi perjanjian standar adalah perjanjian yang ditempatkan secara sepihak, yakni oleh produsen/penyakur produk (penjual) dan mengandung ketentuan yang berlaku umum bagi konsumen sehingga konsumen hanya memiliki 2 (dua) pilihan menyetujui atau menolaknya.

Adanya unsur pilihan ini oleh sementara pihak dikatakan perjanjian standar tidaklah melanggar asas-asas kebebasan berkontrak (Pasal 1320 KUHPerdara jo Pasal 1338 KUHPerdara). Artinya bagaimanapun pihak konsumen masih diberi hak untuk menyetujui (*take it*) atau menolak perjanjian yang diajukan kepadanya.

Jika ada yang perlu dikhawatirkan dengan kehadiran perjanjian baku, tidak lain karena dicantumkannya klausula eksonerasi dalam perjanjian tersebut. Klausula eksonerasi adalah klausula yang mengandung kondisi membatasi atau bahkan menghapus sama sekali tanggung jawab yang semestinya dibebankan kepada pihak produsen/penyalur produk (penjual).

Terlihat betapa tidak adanya keseimbangan posisi tawar menawar antara produsen/penyalur produk (penjual) yang lazim disebut kreditur dan konsumen (debitur) di lain pihak.

Dalam membahas klausula eksonerasi yang pada dasarnya merupakan klausula yang senantiasa diterapkan di dalam suatu perjanjian baku, maka perlu dibahas terlebih dahulu tentang kebebasan berkontrak yang ditampilkan dalam perjanjian baku itu sendiri.

Sluijter sebagaimana dikutip oleh Sidarta mengatakan “perjanjian standar bukan perjanjian. Alasannya kedudukan pengusaha dalam perjanjian itu adalah seperti pembentuk undang-undang swasta (*legio particuliere wetgever*). Syarat-syarat yang ditentukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah undang-undang bukan perjanjian.”²⁷

Sedangkan Pito dari sumber yang sama di atas mengemukakan :

“Perjanjian standar adalah perjanjian paksa (*drawing contract*) walaupun secara teoritis yuridis, perjanjian ini tidak memenuhi ketentuan undang-undang dan ditolak oleh beberapa ahli hukum. Namun dalam kenyataannya, kebutuhan masyarakat berjalan dalam arah yang berlawanan dengan keinginan hukum.”²⁸

Ahli hukum Indonesia, Mariam Darus Badrul Zaman menyimpulkan bahwa :

“Perjanjian standar itu bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab, terlebih-lebih ditinjau dari asas-asas hukum nasional, di mana akhirnya kepentingan masyarakatlah yang dudahulukan. Dalam perjanjian standar kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang. Posisi yang didominasi oleh pihak pelaku usaha membuka peluang luas baginya untuk menyalahgunakan kedudukannya. Menurutnya perjanjian standar ini tidak boleh dibiarkan tumbuh secara liar dan karena itu perlu ditertibkan.”²⁹

Sutan Remy Sjahdeini berpendapat :

“Dalam kenyataan KUHPerdara sendiri memberikan batasan-batasan terhadap asas kebebasan berkontrak. Misalnya terdapat ketentuan yang mengatakan suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan kata sepakat kedua belah pihak atau karena alasan lain yang dinyatakan dengan undang-undang. KUHPerdara juga menyebutkan 3 (tiga) alasan yang dapat menyebabkan suatu perjanjian, yaitu paksaan (*dwang*), kekhilafan (*dwaling*) dan penipuan (*bedrog*). Ketiga alasan ini dimaksudkan oleh undang-undang sebagai pembatasan terhadap berlakunya asas kebebasan berkontrak.”³⁰

²⁷ Sidarta, *Op.cit.*, hal. 120

²⁸ *Ibid.*, hal 121

²⁹ Mariam Darus Badrul Zaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 54

³⁰ Sidarta, *Op.cit.*, hal. 122

Dalam kenyataannya agar tidak terjadi penyalahgunaan terhadap asas kebebasan berkontrak ini oleh pihak yang berkedudukan lebih kuat, maka diperlukan campur tangan melalui undang-undang dan pengadilan. Dalam hukum perburuhan, misalnya ada pembatasan-pembatasan dalam kontrak kerja. Campur tangan pengadilan dapat dijumpai dalam alasan penyebab putusya perjanjian yang dikenal dengan istilah penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*). Dalam KUHPerdara baru negeri Belanda, penyalahgunaan keadaan ini dikukuhkan sebagai alasan tempat dari cacat kehendak.

Warta konsumen Juni 2000 mengatakan bahwa klausula buku batal demi hukum, hal ini dikarenakan Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 :

1. Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha (barang dan/atau jasa)
2. Menyatakan bahwa pelaku usaha (barang) berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen
3. Menyatakan bahwa pelaku usaha (barang dan/atau jasa) berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atas jasa yang dibeli oleh konsumen
4. Menyatakan bahwa pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha (barang) baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan yang dibeli oleh konsumen secara angsuran
5. Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen

6. Memberi hak kepada pelaku usaha (jasa) untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli
7. Menyatadakn tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha (jasa) dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya
8. Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha (barang) untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran³¹

Selanjutnya Denny Ardiansyah dari Lembaga Advokasi Perlindungan Konsumen Medan mengatakan bahwa “klausula buku batal demi hukum”³² Batal demi hukum berarti dengan sendirinya klausula tersebut menjadi tidak berlaku secara otomatis sejak saat terjadinya perjanjian.

Adapun alasan dari batalnya klausula baku tersebut di atas adalah dikarenakan :

1. Perjanjian dibuat secara sepihak dan konsumen tidak dilibatkan dalam menentukan isi perjanjian
2. Dibuat dalam bentuk tertulis dan missal
3. Konsumen menerima isi perjanjian karena didorong oleh kebutuhan

Dengan demikian, jika asas kebebasan berkontrak ingin ditegakkan dan kepentingan dunia perdagangan tidak pula dirugikan, satu-satunya cara adalah dengan membatasi pihak pelaku usaha dalam membuat klausula eksonerasi. Tentu

³¹ Muhammad Ikhsan, Stop Press, Klausula Buku Batal Demi Hukum, Warta Konsumen, Juni, 2000, hal. 31

³² Denny Ardiansyah, *Klausula Buku Batal Demi Hukum*, Harian Sumatera, Sabtu, 30 Juni 2001, hal. 11

saja hal ini tidak mudah dilakukan. Sekalipun seperti disarankan oleh Mariam Darus Badrul Zaman harus ada campur tangan pemerintah, kiranya tidak semua perjanjian standar dapat diperlakukan demikian. Materi perjanjian yang terjadi di masyarakat sedemikian luasnya dan heterogennya.

Dalam kenyataannya, campur tangan yang disarankan itu dapat dilakukan oleh pemerintah. Misainya saja dalam lapangan perburuhan dan agraria, sangat banyak dilakukan standarisasi perjanjian. Untuk perjanjian-perjanjian keperdataan yang dibuat oleh motaris, tentu tidak harus distandarkan. Perjanjian-perjanjian yang disebutkan terkahir ini tumbuh melalui kebiasaan dan permintaan masyarakat sendiri. Campur tangan pemerintah lebih diharapkan pada perjanjian-perjanjian yang berskala luas, walaupun tidak sepenuhnya bersifat publik seperti di bidang perburuhan dan agraria. Perjanjian berskala luas yang dimaksud berkaitan dengan kepentingan massal dan karena itu jika diserahkan sepenuhnya pembuatannya secara sepihak kepada pelaku usaha. Dikawatirkan akan dibuat banyak klausula eksonerasi yang merugikan masyarakat banyak.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, istilah klausula eksonerasi sendiri tidak ditemukan, yang ada adalah klausula baku. Pasal 1 angka (10) mendefinisikan klausula baku sebagai setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam usaha dokumen dan/atau perjanjian yang merugikan dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Jadi, yang ditekankan adalah prosedur pembuatannya yang bersifat sepihak, bukan mengenai isinya. Padahal, pengertian klausula eksonerasi tidak sekedar mempersoalkan prosedur

pembuatannya, melainkan juga isinya yang bersifat pengalihan kewajiban atau tanggung jawab pelaku usaha.

Pasal 18 ayat (1) huruf (a) UUPK, menyatakan pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan, dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian jika menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Ketentuan huruf (b) dan seterusnya sebenarnya memberikan contoh bentuk-bentuk pengalihan tanggung jawab itu, seperti pelaku usaha dapat menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen, atau menolak penyerahan kembali uang yang dibayar dan sebagainya.

Jika melihat ketentuan pasal 8 ayat (1) UUPK, dapat diperoleh suatu kenyataan bahwa istilah klausula baku dan istilah klausula eksonerasi merupakan dua sisi klausula yang berbeda. Artinya klausula baku adalah klausula yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha, tetapi isinya tidak boleh mengarah kepada klausula eksonerasi. Pasal ayat (2) mempertegas pengertian tersebut, dengan mengatakan bahwa klausula baku harus diletakkan pada tempat yang mudah terlihat dan dapat jelas dibaca dan mudah dimengerti. Jika hal-hal yang disebutkan dalam ayat (1) dan (2) itu tidak dipenuhi, maka klausula baku itu menjadi batal demi hukum.

Di Amerika Serikat misalnya pembatasan wewenang pelaku usaha untuk membuat klausula eksonerasi lebih banyak diserahkan kepada insiatif commercial code 1978, ia dapat mengajukan gugatan pengadilan. Putusan-putusan inilah yang

kemudian dijadikan masukan perbaikan legislasi yang telah ada termasuk sejauh mana pemerintah dapat campur tangan dalam penyusunan kontrak.³³

Di Indonesia ketentuan yang membatasi wewenang pembuatan klausula eksonerasi ini belum diatur secara tegas dalam undang-undang ketentuan satu-satunya baru ditemukan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, walaupun di situ digunakan istilah "klausula baku" yang ternyata berbeda pengertiannya dengan klausula eksonerasi.

Secara umum memang dapat ditunjuk beberapa pasal yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Salah satunya adalah Pasal 1337 yang menyatakan bahwa suatu perjanjian tidak boleh dibuat bertentangan dengan undang-undang kesusilaan atau ketertiban umum. Sekalipun demikian untuk dapat menguji sejauh mana perjanjian itu bertentangan perlu proses melalui gugatan di pengadilan.

Dalam praktek yang ditemukan perihal pemakaian klausula eksonerasi ini dapat dilihat pada pengelolaan perpajakan, cuci cetak photo, jasa tipuan dan hal sebagainya. Melihat perkembangannya semakin menjamur pemakaian klausula eksonerasi dan ketidak berdayaan dari pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 maka ditemukan keadaan sehubungan dengan akibat hukum terhadap pencantuman klausula eksonerasi ini berbeda antara praktek dengan teori sebagaimana yang ditentukan oleh KUHPerdata maupun Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dalam KUHPerdata sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa perjanjian eksonerasi tersebut batal demi hukum dikarenakan tidak terdapat

³³ Sidarta, *Op.cit*, hal. 123

asas konsensual, sedangkan dalam Undang-Undang Perlindungan klausula tersebut juga batal demi hukum.

Tetapi apabila dilihat kenyataannya mak ahal di atas tidak pernah terjadim konsep perjanjian baku dengan klausula eksonerasi tetap berjalan sebagaimana biasanya, sehingga pengusaha tetap memakai klausula eksonerasi dan kosumen tetap dirugikan.

Dari kenyataan tersebut maka diperlukan keberanian pemerintah melalui lembaga yang berwenang termasuk pihak pengadilan untuk mengambil sikap dengan cara mengabulkan tuntutan ganti rugi konsumen yang dirugikan oleh pengusaha dengan dasar adanya klausula baku secara serta merta. Dan bagi pemerintah juga dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah yang berisi tentang sanksi-sanksi kepada pengusaha yang masih memberlakukan klausula eksonerasi.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Setelah diterangkan dan menguraikan secara panjang lebar mengenai aspek hukum perlindungan konsumen dalam pelayanan air bersih pada PDAM Tirtasari Binjai. Maka kini sampailah penulis pada kesimpulan dan saran-saran dari uraian tersebut.

Adapun kesimpulan yang dapat penulis kemukakan pada karya ilmiah ini adalah sebagai berikut :

1. Bentuk penyelesaian tuntutan ganti rugi terhadap kelalaian yang dilakukan oleh PDAM Tirtasari Binjai di Kota Binjai adalah :
 - a. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat 91) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara lainnya, atau perawatan kesehatan peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
 - b. Apabila menyangkut tentang masalah rekening pembayaran air bulan ini maka penyelesaiannya adalah dengan memasukkan selisih dari rekening yang bermasalah ini ke dalam rekening bulan yang akan datang
2. Pelaksanaan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam pelayanan air bersih oleh PDAM Tirtasari Binjai adalah :

- a. Direktur dan manajer serta semua pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Tirtasari atas tindakannya yang melawan hukum atau karena kelalaiannya dalam melaksanakan kewajibannya dan tugas yang dibebankan kepadanya baik langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kerugian bagi perusahaan di samping dapat dihukum sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, diwajibkan pula mengganti kerugian yang timbul akibat pergaulannya. Ketentuan-ketentuan tentang tuntutan ganti rugi terhadap pegawai daerah berlaku sepenuhnya terhadap pegawai perusahaan
- b. Menyuruh salah satu pegawai PDAM Tirtasari untuk mengecek langsung ke lapangan guna membuktikan kebenaran pengaduan yang masuk ke PDAM Tirtasari

B. Saran-saran

1. Sehubungan dengan semakin meningkatnya pembangunan di Indonesia, di mana keterbatasan pengetahuan konsumen mengenai kewajaran mutu dan harga barang dan atau jasa selama ini telah menempatkan posisi konsumen sebagai mangsa produsen/pelaku usaha. Dan oleh sebab itu sudah saatnya Pemerintah Republik Indonesia untuk membentuk, menata serta meningkatkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia
2. Agar PDAM Tirtasari yang ada lebih dapat melaksanakan tugasnya sebagai perusahaan daerah yang berhubungan erat dengan masyarakat, maka diperlukan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

tentang Perlindungan Konsumen ini, supaya ada acuan yang tegas bagi PDAM Tirtasari untuk menjalankan fungsinya

3. Agar gerakan PDAM Tirtasari ini dapat dirasakan masyarakat luas, maka perlu bagi PDAM Tirtasari dalam memberikan perlindungan konsumen dan untuk mensosialisasikan dirinya ke seluruh lapisan masyarakat
4. Agar pemerintah (pihak PDAM Tirtasari) benar-benar memperhatikan hak-hak dan kewajiban serta tanggung jawab dari konsumen/pelanggan
5. Dengan peluang PDAM Tirtasari yang cukup besar dalam memberikan pelayanan terhadap konsumen, maka diharapkan era globalisasi atau lebih mempersiapkan dirinya terutama dalam menghadapi iera globalisasi atau perdagangan bebas, sehingga nantinya PDAM Tirtasari Binjai siap pakai dalam segala kondisi untuk memperjuangkan kepentingan konsumen
6. Agar PDAM Tirtasari dapat selalu menghadapi masalah-masalah konsumen dengan mudah, maka diperlukan strategi khusus bagi PDAM Tirtasari yang ada, seperti lebih mendekatkan dirinya pada konsumen\pelanggan

DAFTAR PUSTAKA

- Ardiansyah Denny, *Klausula Buku Batal Demi Hukum*, Harian Sumatera, Sabtu, 30 Juni 2001
- AS Homby (ed), Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, Oxford University Press, London, 1989, hal. 185
- Badruzaman Darus Mariam, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994
-, *KUHPerdata Buku III Hukum Periklanan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1983
- Chairuddin O. K., *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat, Medan, 1992
- Commonwealth of Australia Trade Practices Act 1874/1977*, Pasal 48 (1) a
- Ikhsan Muhamamd, *Stop Press, Klausula Buku Batal Demi Hukum*, Warta Konsumen, Juni, 2000
- Lembaga Advokasi dan Perlindungan Konsumen, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Medio, Maret, 2000
- Muis Abdul, *Metode Penulisan Skripsi dan Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum USU, Medan, 1990
- Moenir H. A. S., *Manajemen Pelayanan Umum Indonesia*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 1999
- Moss Warranty Magnusson (US), Federal Trade Commission, Improvement Act 1975, PL 93-637, sec 101 (1)
- NBW, Buku 6 Pasal 236, lihat M. Van Delft-Bass en E. H. Hondius, *Jaaboek Konsumentenrecht 1991*, Kluwer-Deventer, 1991, hal. 2
- Protection Consumer Act 1986* (Act No. 68 of 1986), Pasal 7 huruf c (1)
- Prurchase-Hire Act 1964* (Inggris) bbb. Dng. Stevenson V. Beverly Bentick Ltd. 1976 f y .
- Sidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Penerbit PT. Grasindo, Jakarta, 2000

- Sinclair John (ed), *Collins Cobuild English Language Dictionary*, William Collins Sons & Co. Glasgow, 1998, hal. 303
- Sudaryanto, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Simorangkir, *et.all J. C. T., Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000
- S. S. Daryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Apollo, Surabaya, 1997
- Shofie Yusuf, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Susila K. Zoemrotin, *Penyambung Lidah Konsumen*, Penerbit Pustaka Swara, Jakarta, 1999
- Satjipto, Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 1986, Alumni, Bandung, hal. 127
- Tjiptono Fandy, *Manajemen Jasa*, Andi, Yogyakarta, 1996
- Widjaja Gunawan dan Yani Ahmad, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000
- Wahyu Sasongko, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, Universitas Lampung, Press, 1999, hal. 56
- Gerakan Konsumen Global Tidak Bisa Dihentikan, Kompas, 6 April 1994, hal. 8