

## PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN PDAM ATAS PENETAPAN TARIF DALAM KONTRAK BAKU

EDI YANTO

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram

Email: edidinata85@gmail.com

**Abstrak;** Pembangunan di Indonesia merupakan pembangunan manusia yang seutuhnya yaitu pembangunan di segala bidang, mengingat pembangunan dan perkembangan perekonomian pada umumnya dan khususnya pembangunan di bidang usaha yang semakin meningkat, maka tidak bisa dihindari akan timbulnya persaingan usaha yang tidak sehat baik antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain maupun antara pelaku usaha dengan konsumen. Salah satu badan usaha yang bergerak di bidang jasa tersebut seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang merupakan suatu badan usaha yang bergerak di bidang jasa penyedia air bersih. Dimana terkait dengan kedudukannya sebagai badan usaha yang berorientasi pada *provit orientit* pada satu sisi, dan perlindungan terhadap konsumen di sisi lain merupakan suatu persoalan yuridis yang perlu diperhatikan. Hubungan hukum yang timbul antara pelaku usaha PDAM dengan konsumen selaku pengguna jasa air merupakan hubungan hukum yang lahir dari kontraktual, dimana jenis kontraktual tersebut merupakan kontrak baku atau standar kontrak, dengan melihat konsep kontrak baku terlihat bahwa kedudukan salah satu pihak dalam hal ini konsumen berada dalam posisi yang sangat lemah karena konsumen hanya diberikan dua alternatif pilihan yaitu setuju atau tidak setuju terhadap kontrak tersebut. Beberapa PDAM mengeluarkan suatu kebijakan kenaikan tarif secara sepihak dan memberlakukan tarif baru yang mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari ketentuan tarif lama. Kenaikan tarif ini dinilai sebagai kebijakan sepihak sehingga kedudukan konsumen selaku pengguna jasa air dalam kontrak baku sangat dirugikan oleh adanya kebijakan tarif secara sepihak tersebut. Adapun rumusan masalah dalam tulisan yaitu *Bagaimana perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif secara sepihak oleh PDAM?* Berdasarkan hasil penelitian, bahwa perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif yang dilakukan melalui sepihak dalam kontrak baku oleh PDAM diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum PDAM. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, konsumen dapat mengajukan gugatan secara perdata ke Pengadilan Negeri (PN) atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) berdasarkan hubungan hukum yang lahir dari kontraktual. Sedangkan berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006, apabila keputusan Bupati dan/atau Walikota terkait kenaikan tarif tersebut bertentangan dengan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006, maka dapat digugat pembatalan surat keputusan tersebut di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

**Kata Kunci;** *Perlindungan, Konsumen, Kontrak, Baku.*

### PENDAHULUAN

Pembangunan di Indonesia merupakan pembangunan manusia yang seutuhnya yaitu pembangunan di segala bidang, baik di bidang peningkatan sumber daya manusia maupun peningkatan di bidang sumber daya alam yang bertujuan untuk meningkatkan harkat dan martabat secara adil dan merata guna meningkatkan pembangunan di segala sektor.

Mengingat pembangunan dan perkembangan perekonomian pada umumnya

dan khususnya pembangunan di bidang usaha yang semakin meningkat, maka tidak bisa dihindari akan timbulnya persaingan usaha yang tidak sehat baik antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain maupun antara pelaku usaha dengan konsumen. Sehingga peranan hukum sangat diperlukan bagi pelaku usaha baik perorangan maupun badan usaha guna mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum dalam kegiatan usahanya maupun

bagi konsumen terhadap penggunaan barang dan atau jasa yang dimilikinya.

Salah satu badan usaha yang bergerak di bidang jasa tersebut seperti Perusahaan Daerah Air Minum dalam hal ini disingkat (PDAM) yang merupakan suatu badan usaha yang bergerak di bidang jasa penyedia air bersih guna kepentingan masyarakat. Dimana terkait dengan kedudukannya sebagai badan usaha yang berorientasi pada *provit orientit* pada satu sisi, dan perlindungan terhadap konsumen di sisi lain merupakan suatu persoalan yuridis yang perlu diperhatikan.

Hubungan hukum yang timbul antara pelaku usaha PDAM dengan konsumen selaku pengguna jasa air merupakan hubungan hukum yang lahir dari kontraktual, dimana jenis kontraktual tersebut merupakan kontrak baku atau standar kontrak, hal ini disebabkan karena isi perjanjian tersebut telah dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir. Dalam perjanjian antara konsumen dengan pihak PDAM juga terlihat perjanjian yang bersifat massal yaitu bentuk perjanjian untuk semua konsumen sama tanpa ada perbedaan antara konsumen yang satu dengan konsumen yang lainnya.

Kontrak baku merupakan suatu jenis kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut sedangkan pihak lain tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausul-klausul yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya kontrak baku sangat berat sebelah. Dengan melihat konsep kontrak baku tersebut, terlihat bahwa kedudukan salah satu pihak dalam hal ini konsumen berada dalam posisi yang sangat lemah karena konsumen hanya diberikan dua alternatif pilihan yaitu setuju atau tidak setuju terhadap kontrak tersebut.<sup>1</sup>

Beberapa PDAM mengeluarkan suatu kebijakan kenaikan tarif secara sepihak dan memberlakukan tarif baru yang mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari ketentuan tarif lama. Dasar peninjauan tarif

tersebut mengacu pada Keputusan Walikota maupun Bupati tentang Penetapan Tarif Air Minum. Dimana kebijakan kenaikan tarif yang dilakukan berdasarkan kontrak baku oleh PDAM.

Kenaikan tarif ini dinilai sebagai kebijakan sepihak tanpa melibatkan pelanggan, khususnya asosiasi pelanggan, sehingga secara prosedural, ketetapan kenaikan tarif ini bertentangan dengan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum PDAM. Sehingga kedudukan konsumen selaku pengguna jasa air dalam kontrak baku sangat dirugikan oleh adanya kebijakan peninjauan tarif secara sepihak tersebut.

Adapun rumusan masalah dalam tulisan yaitu *Bagaimana perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif secara sepihak oleh PDAM?*

#### **METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum Normatif. Dimana Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian *doctrinal*, dalam penelitian ini acap kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berprilaku bagi manusia yang dianggap pantas.<sup>2</sup>

Dalam penulisan ini pendekatan masalah yang digunakan yaitu:

- a) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yaitu suatu pendekatan yang melakukan penelaahan semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani”.<sup>3</sup>
- b) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), yaitu suatu pendekatan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari

<sup>2</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*" Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2004. Hlm: 118.

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*," Penerbit Penada Media Group, Jakarta. 2009, Hlm: 35.

<sup>1</sup> Salim, HS, "*Perkembangan Hukum Kontrak Di Luar KUHPerdara*", Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2006. Hlm: 145

pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang diteliti.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perlindungan konsumen adalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri. Dalam bidang hukum, istilah ini masih relatif baru, khususnya di Indonesia, sedangkan di negara maju, hal ini mulai dibicarakan bersamaan dengan berkembangnya industri dan teknologi.

Dengan pemahaman bahwa perlindungan konsumen mempersoalkan perlindungan (hukum) yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memperoleh barang dan jasa dari kemungkinan timbulnya kerugian karena penggunaannya, maka hukum perlindungan konsumen dapat dikatakan sebagai hukum yang mengatur tentang pemberian perlindungan kepada konsumen dalam rangka pemenuhan kebutuhannya sebagai konsumen. Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen, serta cara-cara mempertahankan hak dan menjalankan kewajiban itu.

Pada dasarnya hak bersumber dari tiga hal. *Pertama*, dari kodrat manusia sebagai manusia yang diciptakan tuhan. Sebagai makhluk ciptaan tuhan, manusia mempunyai sejumlah hak sebagai manusia dan untuk mempertahankan kemanusiaannya, misalnya hak untuk hidup, kebebasan, dan sebagainya. Hak inilah yang disebut dengan hak asasi. *Kedua*, hak yang lahir dari hukum, yaitu hak-hak yang diberikan oleh hukum negara kepada manusia dalam kedudukannya sebagai warga Negara atau warga masyarakat. Hak inilah yang disebut dengan hak hukum, hak dalam artian yuridis. Misalnya, hak untuk memberikan suara pada pemilihan umum, hak untuk mendirikan bangunan, dan sebagainya. *Ketiga*, hak yang lahir dari hubungan hukum

antara seseorang dan orang lain melalui sebuah kontrak atau perjanjian. Misalnya, seseorang mengadakan perbuatan hukum berupa perjanjian atau kontrak. Meskipun, hak ini berasal dari hubungan kontraktual, tetap mendapat perlindungan dari hukum jika kontrak yang dibuat untuk melahirkan hak itu sah menurut hukum.

Dengan pemahaman di atas, maka dapat dipahami pula bahwa hak-hak konsumen itu terdiri dari hak konsumen sebagai manusia (yang perlu hidup), hak konsumen sebagai subjek hukum dan warga negara (yang bersumber dari undang-undang atau hukum), dan hak konsumen sebagai pihak-pihak dalam kontrak dengan pelaku usaha.

Seiring dengan keinginan untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan konsumen, maka mulailah dipikirkan-kepentingan apa dari konsumen yang perlu mendapat perlindungan. Kepentingan-kepentingan itu dapat dirumuskan dalam bentuk hak.

Presiden Amerika Serikat Jhon F. Kennedy dalam pidatonya di hadapan kongres Amerika Serikat pada tahun 1962, pada waktu mengemukakan gagasan tentang perlunya perlindungan konsumen, beliau sekaligus menyebutkan empat hak konsumen yang perlu mendapat perlindungan secara hukum, yaitu:<sup>4</sup>

- 1) Hak memperoleh keamanan (*the right to safety*);
- 2) Hak memilih (*the right to choose*);
- 3) Hak mendapat informasi (*the right to be informed*); dan
- 4) Hak untuk didengar (*the right to be heard*).

Di dalam Pedoman perlindungan bagi konsumen yang dikeluarkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*UN-Guidelines for Consumer Protection*) melalui Resolusi PBB tentang Prinsip-Prinsip Umum, dikemukakan bahwa kebutuhan-kebutuhan konsumen yang diharapkan dapat dilindungi oleh setiap negara di dunia adalah:<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.* Hlm: 38

<sup>5</sup> Anthony R. Patten, "*The United Nation And Consumer Protection*", Makalah pada Seminar Perlindungan Konsumen Menuju Terwujudnya

1. Perlindungan dari barang-barang yang berbahaya bagi kesehatan dan keamanan konsumen;
2. Perlindungan kepentingan-kepentingan ekonomis konsumen;
3. Hak konsumen untuk mendapatkan informasi sehingga mereka dapat memilih sesuatu yang sesuai dengan kebutuhannya;
4. Pendidikan konsumen;
5. Tersedianya ganti rugi bagi konsumen;
6. Kebebasan dalam membentuk lembaga konsumen atau lembaga lain yang sejenis dan memberikan kesempatan bagi lembaga-lembaga tersebut untuk mengemukakan pandangan mereka dalam proses pengambilan keputusan.

Mengingat bahwa pelaku usaha berada dalam kedudukan yang lebih kuat, baik secara ekonomis maupun dari segi kekuasaan (*bargaining power, bargaining position*) dibandingkan dengan konsumen, maka konsumen perlu mendapatkan advokasi, perlindungan, serta upaya penyelesaian sengketa secara patut atas hak-haknya. Perlindungan itu dibuat dalam suatu peraturan perundang-undang serta dilaksanakan dengan baik.<sup>6</sup>

Dalam hukum positif Indonesia ada beberapa instrument hukum yang memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen atas penetapan tarif secara sepihak oleh PDAM diantaranya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum.

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen diartikan sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian pemenuhan hak-hak konsumen sebagai wujud perlindungan kepada konsumen, maka hukum perlindungan konsumen tiada lain adalah hukum yang mengatur upaya-upaya untuk menjamin terwujudnya perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen.

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan: “*Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen*”.

Oleh karena itu, berbicara tentang perlindungan konsumen berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen. Perlindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas meliputi perlindungan terhadap konsumen barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa hingga akibat-akibat dari pemakaian barang dan jasa itu.

Cakupan perlindungan konsumen dalam dua aspeknya itu, dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Perlindungan terhadap kemungkinan diserahkan kepada konsumen barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati atau melanggar ketentuan undang-undang. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan mengenai penggunaan bahan baku, proses produksi, proses distribusi, desain produk, dan sebagainya, apakah telah sesuai dengan standar sehubungan keamanan dan keselamatan konsumen atau tidak. Juga, persoalan tentang bagaimana konsumen mendapatkan penggantian, jika timbul kerugian karena memakai atau mengkonsumsi produk atau jasa yang tidak sesuai.
2. Perlindungan terhadap diberlakukannya kepada konsumen syarat-syarat yang tidak adil. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan promosi dan periklanan, standar kontrak, harga, layanan dan sebagainya. Hal ini berkaitan dengan perilaku produsen dalam memproduksi dan mengedarkan barang atau jasa.

Aspek yang pertama, mencakup persoalan barang atau jasa yang dihasilkan dan diperdagangkan; dimasukkan dalam cakupan tanggung jawab produk, yaitu tanggung jawab yang dibebankan kepada produsen karena

Undang-Undang Perlindungan Konsumen Di Indonesia dalam Janus Sidabalok. Hlm: 39

<sup>6</sup> *Ibid.* Hlm: 42

<sup>7</sup> *Ibid.*, Hlm: 10

barang yang diserahkan kepada konsumen itu mengandung cacat didalamnya sehingga menimbulkan kerugian bagi konsumen, misalnya karena keracunan makanan, barang tidak dapat dipakai untuk tujuan yang diinginkan karena kualitasnya rendah, barang tidak dapat bertahan lama karena cacat rusak, dan sebagainya. Dengan demikian, tanggung jawab produk erat kaitannya dengan persoalan ganti kerugian. Sedangkan yang kedua, mencakup cara memperoleh barang dan atau jasa yang dikelompokkan dalam cakupan standar kontrak yang mempersoalkan syarat-syarat perjanjian yang diberlakukan oleh produsen kepada konsumen pada waktu konsumen hendak mendapatkan barang atau jasa kebutuhannya.

Umumnya produsen membuat atau menetapkan syarat-syarat perjanjian baku tanpa memperhatikan dengan sungguh-sungguh kepentingan konsumen sehingga bagi konsumen tidak ada kemungkinan untuk mengubah syarat-syarat itu guna mempertahankan kepentingannya. Seluruh syarat yang terdapat pada perjanjian, sepenuhnya atas kehendak pihak pelaku usaha barang atau jasa.

Mengapa timbul praktik standar kontrak, kiranya tidak ada alasan hukum atau argumen yuridis yang kuat untuk mendukungnya akan tetapi diperkirakan semata-mata untuk menghemat waktu dan uang atau alasan ekonomis saja sehingga menghindari negosiasi yang berlarut-larut. Disadari bahwa untuk mencapai suatu kepastian tentang isi perjanjian, dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk bernegosiasi. Negosiasi yang berlarut-larut perlu dihindari supaya tidak memakan waktu yang terlalu lama dan biaya yang makin banyak.

Dari segi isinya terdapat ketidaksamaan hak dan kewajiban para pihak sebagaimana yang diatur di dalam perjanjian standar itu. Artinya, pihak pengusaha cenderung melindungi kepentingannya sedemikian rupa dengan menetapkan sejumlah hak sekaligus membatasi hak-hak pihak lawan. Sebaliknya, pengusaha meminimalkan kewajibannya sendiri dan mengatur sebanyak mungkin kewajiban pihak lawan.

Berbagai klausula eksonerasi dicantumkan didalamnya sebagai penyimpangan terhadap ketentuan Undang-Undang Perdata. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa klausula-klausula standar kontrak cenderung menguntungkan pengusaha sekaligus memberatkan pihak lawan.

Perjanjian standar berupa Surat Permohonan Langganan (SPL) yang berlaku di PDAM. Kalau diamati klausula-klausula perjanjiannya, akan ditemukan banyak hal yang mengatur kewajiban pihak konsumen sedangkan kewajiban bagi pelaku usaha dalam hal ini PDAM tidak dicantumkan dalam SPL tersebut, seperti kewajiban pelanggan, dimana pelanggan berkewajiban membayar rekening air sesuai pemakaian setiap bulannya ditambah biaya lainnya yang ditetapkan PDAM tepat pada waktunya. Sedangkan disisi lain kewajiban dari pihak PDAM tidak ada dicantumkan dalam SPL tersebut. Oleh karena dalam SPL tidak dicantumkan kewajiban bagi pelaku usaha maka dalam pelaksanaannya konsumen tidak dapat mengetahui secara pasti apa yang menjadi kewajiban dari PDAM.

Sehubungan dengan standar kontrak adalah penggunaan klausula baku dalam transaksi konsumen. Yang dimaksud dengan klausula baku menurut Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah:

*“Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen”.*

Pembuat undang-undang ini menerima kenyataan bahwa pemberlakuan standar kontrak adalah suatu kebutuhan yang tidak bisa dihindari sebab perjanjian baku atau standar kontrak adalah suatu kenyataan yang memang lahir dari kebutuhan masyarakat. Namun demikian, dirasa perlu untuk mengaturnya sehingga tidak disalahgunakan dan atau menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, membuat sejumlah larangan penggunaan klausula baku dalam (standar) kontrak, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk perdagangan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
  - a. Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
  - b. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
  - c. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
  - d. Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
  - e. Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
  - f. Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;
  - g. Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan, dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
  - h. Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
- 2) Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
- 3) Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.

- 4) Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa salah satu hak konsumen adalah hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut. Selain itu, ketentuan pencantuman klausula baku, bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula yang menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam mana konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya.

Disamping itu, undang-undang ini mewajibkan pelaku usaha untuk segera menyesuaikan standar kontrak yang dipergunakannya dengan ketentuan undang-undang ini. Jika dalam kenyataannya masih tetap dipakai standar kontrak yang tidak sesuai dengan ketentuan di atas, akibat hukumnya adalah batal demi hukum. Artinya, bahwa klausula itu dianggap tidak ada, karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum. Larangan dan persyaratan tentang penggunaan standar kontrak di atas dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak dan mencegah kemungkinan timbulnya tindakan yang merugikan konsumen karena faktor ketidaktahuan, kedudukan yang tidak seimbang, dan sebagainya yang mungkin dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan.

Adanya pembatasan atau larangan untuk memuat klausula baku tertentu dalam perjanjian tersebut, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan keadaan oleh pihak yang memiliki kedudukan lebih kuat yang pada akhirnya akan merugikan konsumen.

Kontrak baku lazim digunakan oleh beberapa pelaku usaha dalam hal menawarkan barang dan/atau jasa kepada konsumen,

begitu pula halnya di PDAM, dimana setiap konsumen yang ingin menjadi konsumen atau pelanggan harus menandatangani kontrak baku yang disediakan terlebih dahulu berupa Surat Permohonan Berlangganan (SPL). SPL merupakan suatu draf yang berisi tentang identitas pemohon beserta hak dan kewajiban yang dituangkan dalam beberapa klausula.

Kalau dicermati isi atau substansi dari SPL yang buat oleh PDAM bahwa hak dan kewajiban para pihak sangat tidak seimbang, dimana hak dan kewajiban bagi konsumen selaku pelanggan PDAM saja yang dicantumkan sedangkan hak dan kewajiban bagi PDAM tidak dicantumkan. Mengingat hak dan kewajiban bagi PDAM tidak dicantumkan maka konsumen selaku pelanggan tidak dapat menentukan batasan-batasan kewajiban yang seharusnya dilakukan oleh PDAM kepada pelanggan, dalam artian apabila kewajiban tersebut dilalaikan atau tidak dilakukan maka konsumen dapat menyampaikan keberatan atau gugatan terhadap tindakan tersebut.

Perlindungan hukum bagi konsumen selaku pelanggan PDAM dalam hal adanya kenaikan tarif yang dilakukan melalui kontrak baku oleh PDAM yang merugikan pihak konsumen selaku pelanggan, maka apabila mengacu pada kontrak baku berupa Surat Permohonan Berlangganan (SPL) yang diberikan oleh PDAM maka tindakan yang dilakukan oleh PDAM sudah melanggar ketentuan dari Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen khususnya ketentuan pencantuman klausula baku.

Kalau dicermati secara menyeluruh baik dari bentuk maupun substansi dari SPL (Surat Permohonan Berlangganan) PDAM, maka SPL tersebut belum bisa dikatakan memenuhi persyaratan suatu bentuk kontrak karena bentuk SPL tersebut belum terlihat apa yang menjadi judul kontrak, sehingga kontrak antara PDAM dengan konsumen masih menimbulkan penafsiran mengenai kontrak apa antara PDAM dengan konsumen.

Pasal 18 Huruf (g) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk

diperdagangkan dilarang membuat dan/atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya.

Apabila ketentuan di atas dicantumkan dalam klausula baku maka konsekuensi yuridisnya berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, klausula baku tersebut dinyatakan batal demi hukum. Dalam artian bahwa klausula tersebut dari awal dianggap tidak pernah ada.

Akan tetapi mengingat dalam kontrak baku yaitu Surat Permohonan Berlangganan (SPL) dari PDAM tidak mencantumkan klausula tentang penentuan tarif air bagi konsumen, maka kenaikan tarif yang dilakukan secara sepihak oleh PDAM dapat dikatakan melanggar ketentuan Pasal 18 Huruf (g) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena terkait dengan mekanisme penetapan tarif oleh PDAM. Karena mekanisme kenaikan tarif dasar air minum yang merupakan suatu kebijakan Pemerintah Daerah tidak dicantumkan dalam SPL tersebut sehingga tidak memberikan kepastian hukum kepada konsumen selaku pelanggan PDAM.

2. Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam rangka perlindungan hukum bagi konsumen pengguna layanan PDAM, pemerintah telah mengeluarkan regulasi sebagai bentuk control atau pengawasan terhadap kebijakan PDAM yang dapat merugikan konsumen selaku pengguna layanan jasa, seperti terkait kenaikan tarif, dimana kenaikan tarif PDAM sekalipun merupakan kewenangan Kepala Daerah yang memiliki PDAM akan tetapi ada mekanisme yang harus diperhatikan sebelum kebijakan kenaikan tarif tersebut dilakukan.

Dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum, dimana dalam Pasal 2

disebutkan bahwa penetapan tarif didasarkan pada beberapa prinsip yang salah satunya adalah prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dimana PDAM akan menyampaikan secara jelas informasi dan menjangkau secara sungguh-sungguh aspirasi yang berkaitan dengan perhitungan dan penetapan tarif kepada pemangku kepentingan.

Selain itu dalam Pasal 21 angka (4) disebutkan, bahwa konsep usulan penetapan tarif terlebih dahulu dikonsultasikan dengan wakil atau forum pelanggan melalui media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada Kepala Daerah.

Sedangkan dalam Pasal 21 angka (8) disebutkan, direksi melakukan sosialisasi keputusan besarnya tarif kepada masyarakat pelanggan melalui media massa paling lama 30 (tiga puluh) hari sebelum tarif baru dilakukan secara efektif.

Berdasarkan ketentuan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tersebut bahwa pada prinsipnya negara sudah memberikan perlindungan kepada konsumen selaku pelanggan PDAM, dimana terkait dengan kenaikan tarif air harus dilakukan melalui mekanisme yang tertentu seperti melalui konsultasi dengan wakil atau forum pelanggan dan hasil tersebut harus disosialisasikan kepada masyarakat pelanggan sebelum diberlakukan secara efektif.

Jadi, sekalipun usulan kenaikan tarif air minum merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah yang dalam hal ini Bupati dan/atau Walikota selaku pemilik PDAM. Akan tetapi kenaikan tarif tersebut tidak dapat dilaksanakan secara sepihak oleh Kepala Daerah berdasarkan usulan Direksi setelah disetujui oleh Dewan Pengawas, tanpa usulan tersebut dikonsultasikan terlebih dahulu kepada wakil atau forum pelanggan.

Terkait mekanisme dan prosedur penetapan tarif dalam Pasal 21 Permendagri Nomor 23 Tahun 2006, disebutkan:

- 1) Tarif ditetapkan oleh Kepala Daerah berdasarkan usulan Direksi setelah disetujui oleh Dewan Pengawas.
- 2) Konsep usulan tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Direksi PDAM dengan mempertimbangkan mutu pelayanan,

pemulihan biaya dan target pengembangan tingkat pelayanan, dilengkapi data pendukung. Dasar perhitungan usulan penetapan tarif;

- a) Hasil perhitungan proyeksi biaya dasar;
  - b) Perbandingan proyeksi biaya dasar dengan tarif berlaku;
  - c) Proyeksi peningkatan kualitas, kuantitas dan kontinuitas pelayanan;
  - d) Perhitungan besaran subsidi yang diberikan kepada kelompok pelanggan yang kurang mampu; dan
  - e) Kajian dampak kenaikan beban perbulan kepada kelompok-kelompok pelanggan.
- 3) Konsep usulan penetapan tarif terlebih dahulu dikonsultasikan dengan Wakil atau Forum Pelanggan melalui berbagai media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada Kepala Daerah.
  - 4) Konsep usulan penetapan tarif beserta data pendukung dan umpan balik dari Pelanggan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diajukan secara tertulis kepada Kepala Daerah melalui Badan Pengawas.
  - 5) Hasil pembahasan usulan penetapan tarif dan pendapat Badan Pengawas, Kepala Daerah membuat ketetapan menyetujui atau menolak secara tertulis kepada Direksi PDAM paling lambat 2 (dua) bulan sejak usulan diterima
  - 6) Berdasarkan penetapan tarif oleh Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Direksi menerbitkan keputusan besarnya tarif bagi setiap pelanggan.
  - 7) Direksi melakukan sosialisasi keputusan besarnya tarif kepada masyarakat pelanggan melalui media massa paling lama 30 (tiga puluh) hari sebelum tarif baru diberlakukan secara efektif.

Berdasarkan uraian ketentuan di atas, bahwa penetapan tarif merupakan kewenangan Kepala Daerah berdasarkan usulan Direksi setelah disetujui oleh Dewan Pengawas dengan terlebih dahulu mempertimbangkan mutu pelayanan, pemulihan biaya dan target pengembangan tingkat pelayanan. Sekalipun penetapan tarif merupakan kewenangan Kepala Daerah akan tetapi konsep usulan penetapan tarif tersebut

terlebih dahulu dikonsultasikan dengan wakil atau forum pelanggan melalui media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada Badan Pengawas. Setelah ditetapkan tarif oleh Kepala Daerah maka Direksi menerbitkan keputusan besarnya tarif bagi pelanggan dan sekaligus melakukan mensosialisasikan kepada masyarakat selaku pelanggan melalui media massa paling lama 30 (tiga puluh) hari sebelum tarif baru diberlakukan secara efektif.

Dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 sudah dijelaskan bahwa Konsep usulan penetapan tarif terlebih dahulu dikonsultasikan dengan Wakil atau Forum Pelanggan melalui berbagai media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada Kepala Daerah. Apabila usulan tersebut tidak terlebih dahulu dikonsultasikan kepada wakil atau forum pelanggan, maka keputusan Bupati atau Walikota terkait dengan kenaikan tarif PDAM tersebut dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, karena keputusan Bupati atau Walikota tersebut pembentukannya tidak memenuhi syarat ketentuan yang berlaku yaitu Permendagri Nomor 23 Tahun 2006.

Dalam perlindungan hukum bagi konsumen atas penetapan tarif air secara sepihak oleh PDAM, maka ada dua bentuk perlindungan oleh negara kepada konsumen. *Pertama*; konsumen selaku pelanggan diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan dalam hal ini melalui asosiasi pelanggan kepada PDAM sebelum rencana kenaikan tarif PDAM diusulkan oleh Direktur PDAM kepada Kepala Daerah. *Kedua*; pelanggan diberikan kesempatan untuk menyampaikan upaya keberatan berupa gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara apabila kenaikan tarif tersebut sudah dilakukan berdasarkan Keputusan Bupati atau Walikota tetapi tidak sesuai dengan mekanisme penetapan tarif dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum PDAM.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa pengaturan perlindungan hukum bagi konsumen atas penetapan tarif yang dilakukan melalui kontrak baku oleh PDAM ada dua

jenis yaitu perlindungan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dengan berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum PDAM.

Dalam hal perlindungan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, karena adanya hubungan hukum yang melahir hak dan kewajiban bagi para pihak merupakan hubungan kontraktual, maka apabila salah satu pihak tidak melaksanakan isi perjanjian maka pihak yang lain dapat mengajukan gugatan secara perdata di Pengadilan Negeri atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Sedangkan pengaturan perlindungan hukum bagi konsumen berdasarkan Permendagri 23 Tahun 2006, setiap usulan kenaikan tarif air PDAM harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan perwakilan pelanggan melalui berbagai media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada Kepala Daerah. Apabila tidak dilakukan maka keputusan Bupati dan/atau Walikota dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) guna membatalkan surat keputusan tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, memberi ukuran atau alasan suatu peraturan di bawah undang-undang dapat dibatalkan:

- 1) Karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materil); atau
- 2) Pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Sehingga dengan demikian apabila ada suatu peraturan di bawah undang-undang seperti halnya Keputusan Bupati dan/atau Walikota yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka akibat hukumnya terhadap Keputusan tersebut dapat dibatalkan.

#### **KESIMPULAN**

Setelah melalui penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif yang dilakukan melalui kontrak baku oleh PDAM diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

tentang Perlindungan Konsumen dan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum PDAM. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, konsumen dapat mengajukan gugatan secara perdata ke Pengadilan Negeri (PN) atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) berdasarkan hubungan hukum yang lahir dari kontraktual. Sedangkan berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006, apabila keputusan Bupati dan/atau Walikota terkait kenaikan tarif tersebut bertentangan dengan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006, maka dapat digugat pembatalan surat keputusan tersebut di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku-Buku

- Adrian Sutedi, *“Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen”*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, Cet. Pertama.
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo *“Hukum Perlindungan Konsumen”* Cetakan Ketujuh. Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2011.
- \_\_\_\_\_, *“Larangan Penggunaan Klausula Baku Tertentu Dalam Perjanjian Konsumen Dengan Pelaku Usaha”*, Jurnal Hukum No. 17 Vol. 8 Juni 2001, UII. Yogyakarta.
- Janus Sidabalok, *“Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia”* Cetakan Kedua. Penerbit PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2010.
- Kurniawan, *“Hukum Perlindungan Konsumen Problematika Kedudukan Dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)”*, Penerbit Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011.
- Mariam Darus Badruzaman, dkk, *“Perjanjian Baku (Standar), Perkembangannya di Indonesia”* Bandung: Alumni, 1980.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad *“Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris”* Cetakan I Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010.

- Munir Fuady, *“hukum bisnis dalam teori dan praktek”* dalam Salim HS., *“Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUH Perdata”* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006.
- Philipus M. Hadjon, *“Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia”* Penerbit Bina Ilmu. Surabaya. 1987.
- Salim, HS, *“Perkembangan Hukum Kontrak Di Luar KUHPerdata”*, Penerbit. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta. 2006.
- Soerjono Soekanto, *“Pengantar Penelitian Hukum”* Cetakan III, UI Press, Jakarta. 1986.
- Subekti, *“Hukum Perjanjian”* Penerbit Intermesa. Jakarta. 2002.
- Sudikno Mertokusumo, *“Mengenal Hukum”*. Penerbit Liberty. Yogyakarta. 1986.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen*.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintah Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang *Perusahaan Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang *Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum PDAM*.