PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN PDAM SURYA SEMBADA KOTA SURABAYA ATAS PENETAPAN TARIF DALAM KONTRAK BAKU

Raden Riyan Budi Setiawan¹, M.Revendra Diva Firdiansyah², Maulana Syarif Hidayatullah³

^{1,2,3}Program Studi Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Email : riyan.budisetiawan52@gmail.com, mrevendra123@gmail.com, Maulanasyarifh13@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 tidakbisa 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 kebijakantarif secara sepihak tersebut. Adapun rumusan masalah dalam tulisan yaitu *Bagaimana perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif secara sepihak oleh PDAM?* Berdasarkan hasilpenelitian, bahwa perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif yang dilakukan melaluisepihak 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 darikontraktual. Sedangkan berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2006, apabila keputusan Bupati dan/atau Walikota terkait kenaikan tarif tersebut bertentangan dengan Permendagri Nomor 23Tahun 2006, maka dapat digugat pembatalan surat keputusan tersebut di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Abstrak

Development in Indonesia is a complete human development, namely development in all fields, considering that economic development and development in general and especially development in the business sector is increasing, unhealthy business competition will inevitably arise both between one business actor and another business actor and between business actors and consumers. One of the business entities engaged in these services is the Regional Drinking Water Company (PDAM) which is a business entity engaged in clean water supply services. Where related to its grievances as a business entity oriented towards profit-oriented on the one hand, and protection of consumers on the other hand is a juridical issue that needs to be considered. The legal relationship that arises between PDAM business actors and consumers as users of water services is

a legal relationship born from contractual, where the type of contractual is a standard contract or standard contract, by looking at the concept of a standard contract, it can be seen that the position of one of the parties, in this case, the consumer is in a very weak position because consumers are only given two choices, namely agreeing or disagreeing with the contract. Some PDAMs issued a unilateral tariff increase policy and imposed new tariffs that experienced a significant increase from the old tariff provisions. This tariff increase is considered a unilateral policy so the position of consumers as users of water services in standard contracts is greatly harmed by the unilateral tariff policy. The formulation of the problem in the paper is How is the legal protection of consumers for unilateral tariff determination by PDAM? Based on the results of the study, consumer legal protection for tariff determination carried out unilaterally in standard contracts by PDAMs is regulated in Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection and Permendagri Number 23 of 2006 concerning Technical Guidelines and Procedures for Regulating PDAM Drinking Water Tariffs. Based on Law Number 8 of 1999, consumers can file a lawsuit civilly with the District Court (PN) or the Consumer Dispute Resolution Agency (BPSK) based on a legal relationship born of contractual origin. Meanwhile, based on Permendagri Number 23 of 2006, if the decision of the Regent and/or Mayor regarding the tariff increase is contrary to Permendagri Number 23 of 2006, it can be sued for cancellation of the decree in the State Administrative Court (PTUN).

PENDAHULUAN

Pembangunan di Indonesia adalah pembangunan manusia yang seutuhnya, yaitu pembangunan di segala bidang, dan di bidang peningkatan sumber daya manusia dan peningkatan di bidang sumber daya alam, tujuan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia secara adil dan berkeadilan, meningkatkan dukungan pembangunan di segala bidang secara finansial.

Hubungan hukum yang tercipta antara kontraktor PDAM dengan konsumen sebagai pengguna jasa air adalah hubungan hukum yang lahir dari suatu kontrak, dimana jenis kontraknya adalah kontrak baku atau kontrak baku, karena isi kontrak dibakukan dan disajikan dalam bentuk. Kontrak antara konsumen dengan PDAM juga memiliki kontrak kelompok yaitu bentuk akadnya sama untuk semua konsumen tanpa ada perbedaan diantara konsumen.

Kontrak baku adalah jenis kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh satu pihak, di mana pihak lain memiliki sedikit atau tidak ada kesempatan untuk bernegosiasi atau mengubah klausula yang dibuat oleh satu pihak, sehingga kontrak baku biasanya sangat sepihak. Melihat konsep kontrak baku, terlihat bahwa pihak lawan, disini konsumen, memiliki posisi yang sangat lemah karena konsumen hanya memiliki dua alternatif, yaitu setuju atau menolak perjanjian.

Beberapa PDAM mengeluarkan kebijakan yang menaikkan tarif secara sepihak dan

memperkenalkan tarif baru yang jauh lebih tinggi dari aturan tarif lama. Dalam pelayanan ini, dasar revisi tarif adalah Keputusan Walikota dan Gubernur yang menetapkan tarif air minum. Sebaliknya, kebijakan kenaikan tarif didasarkan pada kontrak layanan PDAM standar.

Mengingat kenaikan harga ini sebagai kebijakan sepihak tanpa pelanggan, terutama organisasi pelanggan, maka kenaikan tersebut secara prosedural melanggar Permendagri No. 23 Tahun 2006 tentang Petunjuk Teknis dan Tata Cara Penetapan Tarif Air Minum PDAM. Dengan demikian, kebijakan revisi tarif sepihak secara signifikan melemahkan posisi konsumen sebagai pengguna jasa air dalam kontrak baku.

Adapun rumusan masalah dalam tulisan yaitu *Bagaimana perlindungan hukum konsumen atas penetapan tarif secara sepihakoleh 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 hukumdikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku bagi manusia yang dianggap pantas.²

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”.³
- b) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), yaitu suatu pendekatan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalamilmu hukum. Dengan mempelajari 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 digunakan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam upaya memenuhi

kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri. Di bidang hukum, istilah ini masih tergolong baru, terutama di Indonesia, sedangkan di negara-negara maju, dengan berkembangnya industri dan teknologi, istilah ini mulai dibicarakan.

Karena perlindungan konsumen mempersoalkan perlindungan (hukum) konsumen dalam membeli barang dan jasa terhadap kemungkinan kerugian dari penggunaannya, maka dapat dikatakan bahwa hukum perlindungan konsumen adalah hukum yang mengatur penjaminan perlindungan konsumen untuk memenuhi kebutuhan konsumen. Dengan demikian Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur tentang hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen serta cara mempertahankan hak tersebut dan memenuhi kewajiban tersebut.

Pada dasarnya hak timbul dari tiga hal. Pertama-tama, tentang hakikat manusia sebagai manusia ciptaan Tuhan. Diciptakan oleh Tuhan, manusia memiliki beberapa hak sebagai manusia dan untuk kelangsungan kemanusiaan, misalnya hak untuk hidup, kebebasan, dll. Hak-hak ini disebut hak asasi manusia. Kedua, hak yang mengalir dari hukum, yaitu hak yang diberikan oleh hukum negara kepada orang-orang dalam kedudukannya sebagai warga negara atau anggota masyarakat. Hak ini disebut tuntutan hukum, hak dalam arti hukum. Misalnya hak memilih dalam pemilihan umum, hak mendirikan bangunan, dll. Ketiga, hak yang timbul karena hubungan hukum antara satu orang dengan orang lain melalui suatu kontrak atau perjanjian. Misalnya, seseorang melakukan perbuatan hukum berupa kontrak atau perjanjian. Walaupun hak ini timbul dari hubungan kontraktual, namun tetap mendapat perlindungan hukum jika perjanjian yang dibuat untuk menciptakan hak tersebut adalah sah.

Dengan pengertian di atas, dapat dipahami juga bahwa hak konsumen meliputi hak konsumen sebagai pribadi (yang harus hidup), hak konsumen sebagai subjek hukum dan warga negara (yang timbul dari undang-undang atau undang-undang), dan hak konsumen sebagai pihak. Kontrak dengan pedagang.

Dengan keinginan untuk melindungi kepentingan konsumen, kami mulai memikirkan kepentingan konsumen mana yang harus dilindungi. Kepentingan tersebut dapat dirumuskan dalam bentuk hak.

Presiden Amerika Serikat Jhon F. Kennedy dalam pidatonya di hadapan kongres Amerika Serikat pada tahun 1962, pada waktumengemukakan gagasan tentang perlunya

perlindungan konsumen, beliau sekaligus menyebutkan empat hak konsumen yang perlu mendapat perlindungan secara hukum, yaitu:⁴

- 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:⁵

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 kosumen;
5. Tersedianya ganti rugi bagi konsumen;
6. Kebebasan dalam membentuk lembagakonsumen 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 peraturanperundang-undang serta dilaksanakan dengan baik.⁶

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:⁷

1. Perlindungan terhadap kemungkinandiserahkan kepada konsumen barang danatau 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 tidaksesuai.
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 pertama mencakup barang atau jasa yang tunduk pada produksi dan perdagangan; termasuk dalam lingkup tanggung jawab produk, d. H. tanggung jawab produsen atas kenyataan bahwa barang yang dikirim ke konsumen memiliki cacat yang menyebabkan kerugian konsumen, misalnya keracunan makanan, barang tersebut tidak

dapat digunakan untuk tujuan yang dimaksudkan karena sifat buruk, barang tersebut tidak memakan waktu lama karena itu. Untuk cacat yang rusak bisa dan sebagainya. Oleh karena itu, tanggung jawab produk terkait erat dengan masalah kompensasi atas kerusakan. Yang kedua berkaitan dengan pembelian barang dan/atau jasa yang dikelompokkan dalam kontrak standar, yang menantang persyaratan kontrak yang dikenakan produsen kepada konsumen ketika konsumen ingin mendapatkan barang atau jasa yang mereka butuhkan.

Umumnya produsen membuat atau menetapkan syarat-syarat kontrak baku tanpa benar-benar mempertimbangkan kepentingan konsumen, sehingga konsumen tidak memiliki kemampuan untuk mengubah syarat-syarat tersebut untuk melindungi kepentingannya. Semua ketentuan yang tercantum dalam kontrak sepenuhnya sesuai dengan kehendak operator di bidang barang atau jasa.

Mungkin tidak ada alasan hukum atau dasar hukum yang kuat untuk munculnya praktik kontrak standar, tetapi diasumsikan bahwa mereka hanya menghemat waktu dan uang atau untuk menghindari negosiasi panjang karena alasan keuangan. Diasumsikan bahwa negosiasi akan berlangsung cukup lama sebelum isi perjanjian dapat dikonfirmasi. Hindari negosiasi yang panjang agar tidak memakan waktu terlalu lama dan memakan biaya lebih.

Mengenai isi, terdapat perbedaan hak dan kewajiban para pihak yang ditentukan dalam kontrak baku. Dengan kata lain, pengusaha cenderung melindungi kepentingannya dengan memaksakan hak ganda dengan membatasi hak pihak lain. Sebaliknya, pengusaha meminimalkan kewajibannya sendiri dan mengurus hutang rekanan sebanyak mungkin.

Di dalamnya terkandung berbagai klausula pengecualian sebagai pengecualian terhadap ketentuan KUH Perdata. Sehingga dapat dikatakan bahwa klausul kontrak baku sama-sama menguntungkan pedagang dan membebani pihak lain.

Kontrak standar berbentuk Surat Permohonan Langganan (SPL) untuk PDAM. Jika mengikuti klausula kontrak maka akan banyak ditemukan hal-hal yang mengatur kewajiban konsumen, sedangkan kewajiban kontraktor dalam hal ini PDAM tidak termasuk dalam SPL, seperti: B. Kewajiban Pelanggan dimana Pelanggan diwajibkan membayar tagihan air bulanan berdasarkan konsumsi ditambah biaya lain yang ditentukan dalam waktu PDAM. Di sisi lain, kewajiban PDAM tidak tercantum dalam SPL. Karena SPL tidak memuat kewajiban bagi pengusaha, dalam praktiknya konsumen tidak dapat mengetahui secara pasti apa kewajiban PDAM tersebut.

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”.

Para pembentuk undang-undang ini menerima kenyataan bahwa mengadakan kontrak baku merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat dihindari, karena kontrak baku atau model kontrak merupakan fakta yang muncul dari kebutuhan masyarakat. Namun demikian, dipandang perlu untuk mengaturnya sedemikian rupa agar tidak disalahgunakan dan/atau merugikan 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 perubahan 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 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Disebutkan bahwa salah satu hak konsumen adalah hak atas advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa konsumen yang memadai. Selain itu, ketentuan pencantuman klausula baku bahwa pedagang tidak boleh mencantumkan klausula yang menyatakan bahwa konsumen secara sepihak mentaati peraturan berupa aturan baru, penambahan, perpanjangan dan/atau perubahan lebih lanjut yang dilakukan oleh pedagang dimana konsumen menggunakan jasa, yang kamu punya dibeli Selain itu, undang-undang ini memaksa para pengusaha untuk segera menyesuaikan model kontrak yang mereka gunakan dengan ketentuan undang-undang ini.

Namun, jika ternyata digunakan model kontrak yang tidak sesuai dengan ketentuan di atas, maka akibat hukumnya batal. Artinya klausul tersebut akan dianggap batal karena tidak mempunyai kekuatan hukum. Larangan dan persyaratan penggunaan kontrak baku di atas bertujuan untuk menempatkan konsumen pada posisi yang sama dengan pengusaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak dan untuk mencegah kemungkinan ketidaktahuan, perlakuan yang tidak setara dan tindakan merugikan konsumen. yaitu yang dapat dimanfaatkan pengusaha untuk mendapatkan keuntungan.

Adanya pembatasan atau larangan pencantuman klausula baku tertentu dalam suatu kontrak dimaksudkan agar keadaan tidak disalahgunakan oleh pihak yang kedudukannya lebih kuat, yang pada akhirnya merugikan konsumen.

Banyak operator menggunakan kontrak standar untuk menyediakan barang dan/atau jasa kepada konsumen, seperti di PDAM, dimana setiap konsumen yang ingin menjadi konsumen atau pelanggan harus menandatangani kontrak standar yang disediakan terlebih dahulu. dalam bentuk Surat Permintaan Berlangganan (SPL). SPL merupakan rancangan yang memuat identitas pemohon serta hak dan kewajiban yang disebutkan dalam beberapa pasal.

Jika diperhatikan isi atau isi SPL yang disusun oleh PDAM terlihat bahwa hak dan kewajiban para pihak sangat tidak seimbang, hanya mencantumkan hak dan kewajiban konsumen selaku pelanggan PDAM, sedangkan hak dan kewajiban PDAM tidak terdaftar. Mengingat tidak tercantumnya hak dan kewajiban PDAM, maka konsumen sebagai pelanggan tidak dapat membatasi kewajiban yang harus dipenuhi PDAM terhadap pelanggan dalam artian konsumen dapat mengajukan protes atas pelanggaran atau ketidakpatuhan terhadap kewajiban atau gugatan tersebut terhadap kegiatan ini.

Perlindungan hukum bagi konsumens 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 pencantumkan 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 perubahan 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 dasarnya negara telah melindungi konsumen sebagai pelanggan PDAM, dalam hal ini kenaikan tarif air harus melalui mekanisme tertentu, seperti misalnya, misalnya berkonsultasi dengan perwakilan atau forum pelanggan, dan menyebarluaskan hasil tersebut ke komunitas pelanggan sebelum diterapkan. secara efektif.

Kalaupun usulan kenaikan tarif air minum menjadi tanggung jawab Direktur Daerah, dalam hal ini Gubernur dan/atau Walikota, selaku pemilik PDAM. Namun, manajer regional tidak dapat menaikkan tarif secara sepihak atas rekomendasi dewan direksi setelah mendapat persetujuan dewan pengawas tanpa negosiasi terlebih dahulu dengan perwakilan 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.

Badan Pengelola mengumumkan keputusan besaran tarif kepada masyarakat pelanggan melalui media paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum tarif baru berlaku. Berdasarkan uraian di atas, maka penetapan tarif merupakan kompetensi pengelola wilayah sesuai usulan direksi, setelah mendapat persetujuan direksi, dengan terlebih dahulu memperhatikan tujuan service quality, cost recovery dan service. pengembangan tingkat. Meskipun penetapan tarif merupakan hak prerogatif pengelola daerah, namun konsep penetapan tarif yang diusulkan harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan perwakilan atau forum pelanggan melalui alat komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum disampaikan kepada regulator. Setelah direktur regional menetapkan tarif, pengurus memutuskan besaran tarif untuk klien dan sekaligus menginformasikan kepada masyarakat sebagai klien melalui media paling lambat 30.) hari sebelum tarif baru benar-benar digunakan. Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 menjelaskan bahwa konsep usulan tarif harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan perwakilan atau forum pelanggan melalui berbagai sarana komunikasi untuk mendapatkan masukan sebelum disampaikan kepada Pengurus Daerah. Jika usulan tersebut sebelumnya tidak didiskusikan dengan forum perwakilan atau pelanggan, keputusan gubernur atau walikota tentang korifikasi PDAM dapat diajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena keputusan gubernur atau walikota tidak memenuhi persyaratan Konstitusi Federal. Peradilan yang berlaku yaitu Permendagri nomor 23 tahun 2006.

Mengenai perlindungan konsumen atas retribusi air yang ditetapkan secara sepihak oleh PDAM, ada dua perlindungan konsumen yang diberikan oleh pemerintah. Pertama; Konsumen seperti pelanggan memiliki kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap PDAM melalui organisasi pelanggan sebelum direktur PDAM mengajukan usulan rencana kenaikan tarif PDAM kepada direktur daerah. Kedua; Pelanggan berpeluang mengajukan keberatan dalam bentuk gugatan ke PTUN jika kenaikan dilakukan berdasarkan keputusan gubernur atau walikota, namun hal tersebut tidak termasuk dalam Permendagri No. 23

Tahun 2006 tentang tarif teknis. Kebijakan dan prosedur penetapan tarif air minum PDAM.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat dua macam rezim perlindungan hukum bagi konsumen terkait penetapan tarif melalui kontrak standar PDAM, yaitu perlindungan hukum berdasarkan UU Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 dan perlindungan hukum berdasarkan Permendagri No. 23 Tahun 2006 tentang petunjuk teknis dan tata cara. Mengatur tarif air minum PDAM.

Mengenai perlindungan UU No.8 Tahun 1999 merupakan hubungan kontraktual karena merupakan hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yaitu. jika salah satu pihak tidak melaksanakan isi perjanjian, maka pihak lainnya dapat mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Menurut Permendagri 23 Tahun 2006 tentang perlindungan hukum konsumen, semua usulan kenaikan harga air PDAM harus terlebih dahulu dirundingkan dengan perwakilan pelanggan melalui berbagai sarana komunikasi untuk mendapatkan masukan sebelum disampaikan kepada Pengurus Daerah.

Apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka keputusan Gubernur dan/atau Walikota dapat diajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk membatalkan 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

- 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 KUH Perdata"*, 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.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).
- 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..*