

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur pemerintah Indonesia telah melaksanakan pembangunan di segala bidang secara berkesinambungan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti salah satunya dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat Indonesia salah satunya berupa sumber daya air. Air merupakan sumber daya alam yang memiliki peran sangat penting bagi kehidupan manusia, air juga salah satu kebutuhan pokok bagi semua makhluk hidup untuk mempertahankan kelangsungan hidup yang pengelolaannya telah menjadi wewenang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwasanya bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pengelolaan air tidak secara langsung dilakukan oleh pemerintah pusat akan tetapi diserahkan kepada Pemerintah Daerah dimana telah diatur pada Pasal 18A UUD 1945, bahwa daerah Kabupaten/Kota berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Dalam melaksanakan otonomi

daerah, pemerintah daerah dapat mendirikan badan usaha milik daerah (BUMD). BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Artinya Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah Daerah. Sebelum adanya istilah BUMD, istilah yang lebih sering digunakan yaitu Perusahaan Daerah yang diatur pada Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>1</sup>

BUMD termasuk badan usaha berbentuk badan hukum yang dikelola pemerintah daerah, bentuk hukum BUMD dibagi menjadi 2 (dua) karena adanya dualisme sifat yang dimiliki BUMD, yaitu sifat sosial dan sifat komersial. Sifat sosial yang dimiliki BUMD bertujuan untuk sosial dimana bertujuan sebagai pelayanan umum yang dilakukan tidak untuk mencari laba, akan tetapi lebih menitikberatkan kepada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan menyejahterakan masyarakat, sifat ini dimiliki oleh perusahaan umum daerah (PERUMDA).<sup>2</sup> Sedangkan sifat komersial bertujuan untuk mencari laba atau keuntungan dalam menjalankan kegiatannya dan sifat ini dimiliki oleh perusahaan perseroan daerah (PERSERODA).

Pemerintah daerah tidak dapat dengan sembarangan mendirikan suatu BUMD akan tetapi harus didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Dimana kebutuhan daerah harus

---

<sup>1</sup> Zainal Asikin, Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Jakarta, Prenamedia Group, 2016, hlm 174.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm 185.

melalui pengkajian sebuah studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat salah satunya air minum. Dalam melaksanakan pelayanan umum terhadap kebutuhan masyarakat terhadap air minum, Pemerintah daerah memperoleh kewenangan dalam pengelolaan sumber air dari Pemerintah pusat yang melalui pemerintah daerah menyerahkan wewenang pengelolaan air bersih dalam suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

PDAM merupakan perusahaan yang bergerak di bidang pengelolaan air minum untuk kebutuhan masyarakat yang ada di setiap daerah, sehingga dengan adanya PDAM masyarakat dapat mengakses air bersih dengan mudah.<sup>3</sup> PDAM dalam menjalankan kewajibannya untuk memenuhi kebutuhan air bersih di setiap rumah warga selalu menggunakan teknisi yang handal dan profesional agar suplai air bersih selalu terjaga untuk masyarakat, dimana masyarakat membutuhkan air bersih untuk minum, mencuci, mandi dan lain sebagainya hal ini tentu memperlihatkan bahwa betapa pentingnya akses air bersih dalam menopang kegiatan hidup bermasyarakat.

Pelimpahan kewenangan pemerintah dalam pengelolaan air bersih salah satunya yang dilakukan PDAM Tirta Langkisau. PDAM Tirta Langkisau yang merupakan satu-satunya perusahaan yang menyediakan kebutuhan air bersih di wilayah Kabupaten Pesisir Selatan yang berpusat di Kabupaten Pesisir Selatan tepatnya di Kota Painan. PDAM Tirta Langkisau

---

<sup>3</sup> Ali fajrul imam, Yusril, *Wanprestasi dalam pelaksanaan perjanjian antara perusahaan daerah air minum dengan pelanggan*, JIM Bidang Hukum Keperdataan Vol 3 No 1, 2019, Hlm 65.

saat ini telah memiliki 14 unit pelayanan yang menyebar di wilayah kecamatan yang ada di pesisir selatan salah satunya PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.<sup>4</sup> Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air bahwasanya negara menjamin hak rakyat atas air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi keberlangsungan kehidupan masyarakat. Seperti halnya diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Sumber Daya Air yang mengatakan bahwa Negara menjamin pemenuhan hak rakyat atas air yang di prioritaskan untuk minimal kebutuhan pokok sehari-hari, pertanian rakyat dan sebagainya serta pemerintah pusat/ pemerintah daerah sesuai kewenangannya menyusun perencanaan pengelolaan sumber daya air untuk terselenggaranya pengelolaan sumber daya air yang dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat.

PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang merupakan satu-satunya unit pelayanan Air Bersih di Kecamatan Lengayang, Kabupaten Pesisir Selatan, yang dalam memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat PDAM Tirta Langkisau saat ini banyak dikeluhkan oleh pelanggan khususnya di Kelurahan Kambang Barat Kecamatan Lengayang karena pendistribusian air yang tidak lancar. Dimana air yang sangat dibutuhkan untuk kebutuhan sehari-hari hanya mengalir pada malam hari saja sehingga masyarakat harus menunggu malam hari untuk mengisi bak air agar bisa digunakan keesokan harinya dan

---

<sup>4</sup> <https://berita.pesisirselatankab.go.id/berita/detail/index.php>, Didi Someldi Putra, “PDAM Tirta Langkisau Miliki 14 Unit Pelayanan”, diakses pada tanggal 27 Mei 2021, pukul 10.40 WIB.

terkadang tidak mengalir sama sekali, tentu itu membuat masyarakat kesusahan.

Di samping keluhan pendistribusian air yang tidak lancar, berdasarkan hasil Penelitian yang penulis lakukan terhadap beberapa pelanggan pengguna jasa PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang ada juga jenis keluhan lain yang juga mengakibatkan kerugian yang dirasakan pelanggan, seperti kualitas air yang terkadang berbau dan keruh sehingga tidak bisa digunakan untuk memasak dan minum, pipa bocor sehingga air tidak mengalir sehari-hari, meteran air rusak dan juga ada meteran yang hanya keluar angin sehingga seringkali pelanggan mengeluh mendapati pembayaran tagihan air yang tinggi sedangkan pemakaian tetap normal seperti bulan-bulan sebelumnya, salah seorang pelanggan mengungkapkan bahwa masyarakat tertib saat memenuhi kewajibannya sebagai pelanggan. Misalnya seperti membayar pajak, tagihan air, denda jika telat dan lain sebagainya. Namun kebanyakan pelanggan hanya diam karena minimnya informasi dan teknologi serta ketidaktahuan kemana akan menyampaikan keluhan-keluhan tersebut, sehingga kesulitan dalam menuntut ganti kerugian, dan penyelesaian masalah yang tidak memuaskan, dengan begitu tentu tidak sesuai dengan yang telah diatur dalam UUD 1945 yaitu sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang belum sepenuhnya terwujudkan.

Dengan begitu banyak kendala-kendala yang dialami oleh pelanggan tentu itu sangat merugikan bagi pelanggan, sebagaimana dalam Pasal 4

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah diatur bahwa konsumen memiliki hak atas kenyamanan, atas informasi yang benar, untuk didengar keluhan, perlindungan dan mendapatkan kompensasi atau ganti rugi sebagaimana seharusnya. Dengan begitu pelanggan dapat menuntut adanya jaminan perlindungan dan kepastian hukum serta ganti kerugian bagi pelanggan yang dirugikan. Sehingga PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang sebagai Pelaku Usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPK berkewajiban untuk memberikan kompensasi, ganti rugi, apabila jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan yang diperjanjikan.

Berdasarkan hasil Penelitian tersebut masih banyak terdapat permasalahan-permasalahan terkait pelaksanaan hak dan kewajiban maka dari itu penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana Tanggung jawab sebuah Perusahaan daerah kepada pelanggan agar mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang bersumber dari perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk perlindungan dan kepastian hukum itu berupa pelaksanaan perlindungan konsumen dalam perjanjian pendistribusian air minum yang telah ditetapkan oleh PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang dengan pelanggan.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh tentang  
**“TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM**

## **TERHADAP KERUGIAN PELANGGAN DALAM PELAKSANAAN PERJANJIAN DI PDAM TIRTA LANGKISAU UNIT KAMBANG”.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk dan isi dari perjanjian yang dibuat antara pelanggan dengan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang?
2. Apa saja bentuk-bentuk kerugian yang dialami oleh pelanggan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang?
3. Bagaimana Tanggung Jawab PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang dalam pemberian perlindungan dan kepastian hukum terhadap kerugian pelanggan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui bentuk dan isi yang dibuat antara pelanggan dengan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.
2. Untuk mengetahui bentuk-bentuk kerugian yang dialami oleh pelanggan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.
3. Untuk mengetahui Tanggung Jawab PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang dalam memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap kerugian pelanggan.

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

Dari pelaksanaan penelitian ini peneliti mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil yaitu:

1. Secara Teoritis
  - a. Mempelajari dan memahami ilmu pengetahuan mengenai Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Air Minum terhadap kerugian pelanggan dalam pelaksanaan perjanjian di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - b. Melatih kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian ilmiah dan menuangkan dalam bentuk tulisan.
2. Secara Praktis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca tentang Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Air Minum terhadap kerugian pelanggan dalam pelaksanaan perjanjian di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang. Dan peneliti mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai Tanggung Jawab PDAM untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada pelanggan PDAM khususnya dan masyarakat pada umumnya mengenai hak dan kewajibannya.

## **E. Metode Penelitian**

Guna menjawab permasalahan sebagaimana yang dipaparkan diatas, maka diperlukan suatu metode penelitian agar hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan faliditasnya. Metode yang peneliti gunakan untuk menjawab permasalahan diatas adalah yuridis empiris. Metode yuridis empiris adalah metode yang digunakan untuk membandingkan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan kenyataan pada praktiknya (*das sein* dan *das solen*) khususnya mengenai Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Air Minum Terhadap Kerugian Pelanggan Dalam Pelaksanaan Perjanjian di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.

### **1. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, dimana memberikan gambaran umum tentang fakta-fakta yang terjadi pada objek penelitian, tidak menggunakan angka-angka tetapi menggunakan kalimat-kalimat serta pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang diperoleh pada objek penelitian yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.

## 2. Sumber Data dan Jenis Data

### a. Sumber Data

#### 1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam penelitian ini penulis mengumpulkan bahan-bahan dari berbagai literatur yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan jurnal yang diperoleh dari Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Internet.

#### 2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dalam Penelitian ini Penulis mengumpulkan data yang didapat dari PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang dan melalui wawancara dengan Salah satu staf Unit di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.

### b. Jenis Data

#### 1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh peneliti langsung dari sumber pertama tanpa perantara pihak lain yaitu masyarakat atau yang disebut dengan data dasar.<sup>5</sup> Penulis mendapatkan data primer ini melalui beberapa pelanggan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.

---

<sup>5</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum. (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm 214.

## 2) Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung dari sumbernya yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku teks, hasil penelitian yang berwujud laporan, jurnal dan sebagainya.<sup>6</sup> Data sekunder itu terdiri dari:<sup>7</sup>

- a) Bahan hukum primer, yaitu berbagai bahan hukum yang mengikat seperti aturan peraturan perundang-undangan. Dalam pengkajian lebih lanjut tentang Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Air Minum Terhadap Kerugian Pelanggan dalam Pelaksanaan Perjanjian di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang. Ini peneliti menggunakan peraturan perundang-undangan, antara lain:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 215.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm 216.

(4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

(5) Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

(6) Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum

(7) Perda Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Tingkat II Pesisir Selatan Nomor 2 Tahun 1993 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Pesisir Selatan.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, buku, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lainnya.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data diawali dengan kegiatan penelusuran peraturan perundang-undangan dan sumber hukum positif lain dari system hukum yang dianggap relevan dengan pokok persoalan hukum yang sedang dihadapi. Teknik pengumpulan data dalam penulisan ini:

**a. Data Primer**

1) Observasi

Observasi adalah peninjauan secara cermat objek yang akan diteliti. Sutrisno Hadi mengemukakan bahwa, Observasi merupakan suatu proses kompleks, suatu proses tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis, dua diantara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan.<sup>8</sup> Sebelum peneliti menentukan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang sebagai tempat penelitian, peneliti telah terlebih dahulu melakukan Pra Penelitian kepada pelanggan PDAM dan mendapati banyaknya keluhan pelanggan yang dirugikan akibat permasalahan yang selalu terjadi di PDAM Tirta Langkisau ini. Dengan begitu membuat peneliti tertarik untuk

---

<sup>8</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2012, hlm 145.

melakukan penelitian di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.

## 2) Wawancara

Menurut Esterberg dalam buku metodologi penelitian hukum karangan Suteki dan Galang Taufani, wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.<sup>9</sup> Sebelum melakukan wawancara, penulis membuat daftar pertanyaan yang semi terstruktur dan bersifat focus kepada pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan agar pada pokok permasalahan.

Selama wawancara tidak menutup kemungkinan peneliti melontarkan pertanyaan yang diluar pokok permasalahan yang bertujuan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dimana pihak yang diwawancarai diminta pendapat dan ide-idenya yang pelaksanaannya lebih bebas dibanding wawancara terstruktur.<sup>10</sup>

### **b. Data Sekunder**

#### 1) Studi Kepustakaan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 226.

<sup>10</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2006, hlm. 262-263.

Salah satu data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan yang peneliti angkat adalah dengan mengumpulkan data sekunder dari studi kepustakaan. Peneliti dalam mendapatkan data sekunder melakukan studi kepustakaan di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Internet.

## 2) Studi Dokumen

Selain studi kepustakaan, studi dokumen juga diperlukan untuk mendapatkan data konkrit terkait dengan objek penelitian, sehingga menjadi pendukung data yang didapatkan dari studi kepustakaan. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah yang berhubungan dengan Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Air Minum Terhadap Kerugian Pelanggan Dalam Pelaksanaan Perjanjian di PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.

## 4. Populasi dan Sampel

### a. Populasi

Populasi merupakan keseluruhan atau sebuah himpunan yang terdiri dari objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari

dan kemudian disimpulkan.<sup>11</sup> Populasi dalam penelitian ini ialah pelanggan air PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang.

b. Sampel

Sampel adalah sebagian untuk diambil dari keseluruhan objek yang diteliti dan dianggap mewakili seluruh populasi.<sup>12</sup> Sampel dalam penelitian ini adalah homogen yaitu dengan melakukan wawancara terhadap beberapa pelanggan PDAM Tirta Langkisau Unit Kambang yang mengalami kerugian dalam pelaksanaan perjanjian. Teknik pengambilan sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*, yakni teknik yang digunakan untuk penentuan sampel dengan pertimbangan dan tujuan tertentu yang nantinya diharapkan sampel yang diambil mewakili dari populasi.<sup>13</sup> Dalam penelitian ini penulis menentukan sampel yang digunakan yaitu kepada 7 orang pelanggan di wilayah Kambang Barat Kecamatan Lengayang yang mengalami kerugian.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka peneliti akan melakukan pengodean (*coding*) terhadap data, membaca data, melakukan

---

<sup>11</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Op.Cit.*, hlm 231.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm 232.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm 233.

pengeditan (*editing*) terhadap data dan menggunakan data sesuai yang peneliti butuhkan.

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yaitu deskriptif kualitatif, maka analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Dengan pendekatan kualitatif maka hasil pengolahan data dapat bertanggung jawab sesuai data yang di dapat dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

