

Kenaikan Tarif Air Minum Dalam *Standar Contract*: Tinjauan Perlindungan Konsumen

Putu Devi Yustisia Utami^{1*}, Dewa Gede Pradnya Yustiawan¹

¹Universitas Udayana, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received 21 June 2020

Accepted 10 December 2020

Available online 31 December 2020

Kata Kunci:

Tarif Air Minum; PDAM; Perlindungan Konsumen

Keywords:

Drinking Water Tariffs; PDAM; Consumer Protection

ABSTRAK

Negara memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya air di daerah Kabupaten/Kota melalui perusahaan air minum daerah. Untuk memperoleh pelayanan air minum maka masyarakat harus berlangganan air kepada perusahaan air minum. Perusahaan air minum sewaktu-waktu dapat menaikkan tarif air secara sepihak yang terkesan menimbulkan kerugian bagi pelanggan. Hal ini menarik untuk dikaji dari aspek perlindungan konsumen. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui hubungan hukum yang terjadi antara perusahaan air minum dengan konsumennya dan untuk mengetahui pengaturan yuridis yang memuat aspek perlindungan konsumen atas kenaikan tarif air minum. Jenis penelitian dalam tulisan ini adalah penelitian yuridis normatif yang mengkaji norma hukum dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian yang diperoleh, bahwa hubungan hukum yang terjadi antara pelanggan dengan perusahaan air minum adalah hubungan *contractual*, dan pengaturan yuridis aspek perlindungan konsumen atas kenaikan tarif air minum diatur dalam UU Perlindungan Konsumen No. 8-1999 serta Permendagri mengenai Perhitungan dan Penetapan Air Minum No. 71-2016.

ABSTRACT

The state's authority to manage water resources at the regency / city level is carried out by regional water companies. To obtain drinking water services, society must be a customer of regional water companies and at any time the regional water companies can increase the water tariffs unilaterally which is cause loss for the consumers. This is interesting to study from the aspect of consumer protection. The aims of this research are to find out the legal relationship between regional water companies with the consumers and to find out the juridical arrangements of increases water tariff from the consumer protection aspect. The type of research is a normative legal research that examines legal norms with statute approach and conceptual approach. The legal relationship that occurs between consumers and regional water companies is a contractual relationship, and the juridical arrangement for consumer protection for the increases of the water tariffs are regulated in Law No. 8/1999 concerning Consumer Protection and Minister of Internal Affairs regulations No. 71/2016 concerning Calculation and Determination of Drinking Water Rates.

Copyright © Universitas Pendidikan Ganesha. All rights reserved

* Corresponding author.

E-mail addresses: deviyustisia@unud.ac.id

1. Pendahuluan

Air adalah salah satu sumber daya alam yang sangat dibutuhkan oleh manusia dalam menjalani kehidupan. Air dipergunakan oleh manusia guna pemenuhan kebutuhan pokok dalam kehidupan sehari-hari maupun untuk memenuhi kebutuhan di bidang pertanian dan lain-lain. Sumber daya air merupakan modal dasar dalam pembangunan nasional yang memiliki fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, dan fungsi sosial (Wulandari & Ilyas, 2019). Sebagaimana amanat yang tercantum pada ketentuan pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945, bahwa negara adalah pemegang kekuasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang dipergunakan demi mencapai kemakmuran rakyat.

Negara memiliki kewenangan dalam melakukan pengelolaan dan pengaturan atas sumber daya air yang diserahkan kepada lembaga pemerintahan pusat dan daerah. Dalam melaksanakan pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap air bersih, pemerintah mendirikan perusahaan yang bergerak di bidang pelayanan pemenuhan air bersih dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Menurut Peraturan Pemerintah No.122-2015 tentang Sistem Penyelenggaraan Air Minum (SPAM), BUMD penyelenggara SPAM adalah badan usaha yang kepemilikan modal sebagian maupun seluruhnya dimiliki oleh Daerah yang didirikan khusus untuk melakukan kegiatan penyelenggaraan SPAM". BUMD yang bertugas untuk mengelola dan menyalurkan air bersih kepada konsumen (masyarakat) di tingkat kabupaten/kota dapat berbentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) atau dapat pula berbentuk Perusahaan Umum Daerah Air Minum (Perumda Air Minum), (yang dalam tulisan ini kemudian disebut dengan Perusahaan Air Minum).

Tujuan pendirian BUMD adalah untuk memperoleh keuntungan atau laba, artinya perusahaan air minum daerah sebagai suatu BUMD memiliki dua sisi, yaitu sisi pertama yang harus mengutamakan pelayanan umum, namun di sisi lain mereka juga merupakan badan usaha yang mencari keuntungan (*profit oriented*). Umumnya prinsip ekonomi akan diterapkan oleh para pelaku usaha termasuk perusahaan air minum daerah, yaitu untuk memperoleh keuntungan setinggi-tingginya dengan pengeluaran serendah-rendahnya (Nurhafni & Bintang, 2018). Hal ini tentu saja menyebabkan adanya kondisi saling tumpang tindih antara fungsi perusahaan air minum sebagai pemberi pelayanan publik dan tujuan dari didirikannya perusahaan yaitu untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Untuk dapat berlangganan air kepada perusahaan air minum, maka masyarakat harus terlebih dahulu menjadi pelanggan dengan mengajukan permohonan pemasangan air minum baru. Dengan telah menjadi pelanggan maka timbul hak dan kewajiban antara pihak pengusaha dan pihak pelanggan. Dimana pelanggan wajib melakukan pembayaran tarif air minum yang dikonsumsi dan pihak perusahaan air minum wajib memberikan pelayanan kepada pelanggan. Besaran tarif pada saat pemasangan awal telah ditentukan oleh pihak perusahaan air minum, namun ternyata dikemudian hari pihak perusahaan air minum dapat merubah tarif air sewaktu-waktu secara sepihak.

Berdasarkan data pendahuluan yang diperoleh dari beberapa website resmi perusahaan daerah air minum serta media massa, dalam kurun waktu 2 tahun terakhir penyesuaian tarif air minum yang berujung pada kenaikan tarif air terjadi di beberapa daerah di Provinsi Bali. Di Kota Denpasar misalnya, Walikota Denpasar pada tahun 2019 telah melakukan kenaikan tarif air minum rata-rata sebesar 15% dari golongan pelanggan per tanggal 1 Juni 2019 melalui keputusan No. 188.45/1109/HK/2019 (*Penyesuaian Tarif Air Minum PDAM Kota Denpasar - Pdam.Denpasarkota.Go.Id*, n.d.). Di Kabupaten Buleleng, kenaikan tarif dasar air minum mencapai 10%, dari sebelumnya senilai Rp. 2.130 per meter kubik menjadi Rp. 2.343 per meter kubik per tanggal 1 Juni 2020 (*Per 1 Juni 2019 Tarif PDAM Buleleng Naik 10 Persen | MetroBali.Com*, n.d.), sedangkan di Kabupaten Gianyar, kenaikan tarif air minum telah dilakukan per tanggal 2 Januari 2018 berdasarkan Peraturan Bupati No. 96/J-01/HK/2018 (*Tarif & Golongan - PDAM Kabupaten Gianyar*, n.d.). Perubahan tarif air tersebut condong semakin mengalami peningkatan dari waktu ke waktu sehingga tentu saja menimbulkan kerugian bagi pelanggan.

Masyarakat dalam hal ini sebagai pelanggan/konsumen dari pihak perusahaan air minum tidak memiliki *bargaining position* dan berada dalam posisi yang sangat lemah. Ketika perusahaan air minum menaikkan tarif air, maka mau tidak mau pihak konsumen menerima, dengan

pertimbangan bahwa air merupakan kebutuhan primer bagi manusia. Kajian ini perlu dilakukan untuk memberikan pemahaman mengenai pentingnya aspek perlindungan hukum kepada konsumen ketika perusahaan air minum melakukan penyesuaian tarif air. Tujuannya tentu saja agar pihak perusahaan air minum juga turut memperhatikan hak-hak konsumennya dalam mengeluarkan suatu kebijakan yang terkait dengan penyesuaian tarif dan pemberian pelayanan air minum kepada pelanggan yang mengedepankan adanya perlindungan konsumen. Berdasarkan paparan diatas, penulis kemudian tertarik untuk meneliti mengenai bagaimana hubungan hukum yang terjadi antara pelanggan dengan perusahaan air minum dan bagaimanakah pengaturan yuridis atas kenaikan tarif air minum dengan adanya *standard contract* dari aspek perlindungan konsumen.

Terdahulu telah terdapat penelitian dari Negara, I.G.P., yang juga mengangkat topik tentang perusahaan daerah air minum yang membahas mengenai kendala yang dihadapi oleh PDAM serta upaya yang dilakukan PDAM dalam melayani masyarakat (Negara & Lemes, 2019), Purwandi A juga melakukan penelitian dengan topik perlindungan konsumen namun membahas mengenai perlindungan konsumen terhadap pengguna air mineral isi ulang (Purwandi, 2020) Kedua penelitian sebelumnya memiliki fokus permasalahan yang berbeda dengan penulisan artikel ini, dimana sisi originalitasnya terletak pada fokus penelitian yang lebih memfokuskan pada hubungan hukum antara para pihak, *standard contract* berlangganan air serta pengaturan yuridis perlindungan konsumen terhadap kenaikan tarif air minum. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui hubungan hukum antara pelanggan dan perusahaan air minum serta untuk mengetahui pengaturan yuridis aspek perlindungan konsumen atas kenaikan tarif air minum dengan adanya *standar contract* berlangganan air.

2. Metode

Penelitian ini berjenis penelitian yuridis normatif karena berangkat dari sifat hukum yang bersifat normatif, yaitu suatu jenis penelitian yang tidak mempergunakan data lapangan melainkan meneliti norma hukum dengan mempergunakan bahan-bahan hukum tertulis dari berbagai literatur. Penulis mempergunakan *statute approach* atau pendekatan perundang-undangan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hukum Perjanjian, Hukum Perlindungan Konsumen dan Peraturan Perundang-Undangan di bidang Penyelenggaraan Air Minum, serta menggunakan *conseptual approach*/pendekatan konsep yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan penyelenggaraan air minum. Obyek penelitian ini adalah norma-norma hukum yang terkait perlindungan konsumen khususnya dalam hal kenaikan tarif air minum dalam *standard contract*. Penelitian hukum normatif tidak mempergunakan data lapangan, melainkan mempergunakan penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi KUHPerdara, UU No.8-1999 tentang Perlindungan Konsumen, Permendagri No.71-2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum serta jurnal nasional (publikasi terdahulu), penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku serta literatur hukum yang berkaitan dengan hukum perlindungan konsumen. Penulis melakukan penelusuran bahan hukum dengan teknik studi dokumen dan mempergunakan analisis kualitatif serta penyajian bahan hukum dalam bentuk deskriptif analitis.

3. Hasil dan pembahasan

Penguasaan Negara Atas Air

Air sebagai salah satu sumber daya alam berada dalam penguasaan negara dan dipergunakan bagi kemakmuran rakyat. Hak menguasai oleh negara dapat didefinisikan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh negara atau pemberian hak kepada negara untuk melakukan tindakan secara aktif maupun pasif dalam melaksanakan pemerintahan negara. Adapun kewenangan negara tidak hanya terkait dengan pemerintahan saja, namun turut juga mencakup semua kewenangan negara dalam melaksanakan tugas-tugas Negara lainnya (Ilmar, 2012).

Landasan konstitusional hak negara atas penguasaan terhadap sumber daya alam termasuk air sebagai mana ketentuan pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 kemudian diterjemahkan kedalam berbagai peraturan perundang-undangan (Arizona, 2016). Termasuk pula menjadi dasar yang melahirkan UU No. 11-1974 tentang Pengairan yang telah diganti dengan UU Sumber Daya Air No.17-2019 tentang. Penguasaan negara atas air memberikan kewenangan kepada pemerintah dalam melakukan pengaturan dan pengelolaan sumber daya air guna memastikan adanya keseimbangan antara ketersediaan air bersih dengan kebutuhan masyarakat akan air bersih melalui Sistem Penyediaan Air Minum (dalam tulisan ini disebut SPAM).

Pemerintah daerah provinsi beserta pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan dan kewajiban untuk melakukan pengelolaan air yang berada diwilayahnya, sepanjang pemerintah pusat tidak menetapkan kawasan sumber air yang berada di wilayah daerah provinsi, kabupaten/kota tersebut sebagai kawasan strategis nasional (Graceas, 2017). Pemerintah daerah berwenang untuk mengelola sumber daya air pada wilayah sungai yang mencakup satu kabupaten/ kota guna menjamin penyediaan air untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat, pemenuhan pertanian rakyat, serta kegiatan usaha maupun bukan usaha dalam satu wilayah kabupaten/ kota. Pengelolaan air minum di tingkat kabupaten/kota dapat berbentuk Perusahaan Air Minum (PDAM) dan bahkan di beberapa daerah kabupaten/kota kini PDAM telah berganti nama menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum (Perumda Air Minum). Untuk persamaan persepsi dalam tulisan ini, penulis menggunakan istilah perusahaan air minum daerah.

Untuk dapat memperoleh pelayanan air bersih, sebagian besar masyarakat memilih berlangganan air bersih dengan perusahaan air minum milik daerah yang didahului dengan permohonan penyambungan air, kemudian dilanjutkan dengan adanya pengikatan antara pihak pelanggan dengan pihak perusahaan air minum daerah yang dapat melahirkan adanya hak dan kewajiban bagi perusahaan dan pelanggan.

Hubungan Hukum Pelanggan dan Perusahaan Air Minum Daerah

Dalam setiap transaksi bisnis selalu ada 2 pihak yaitu pelaku usaha dan konsumen. Untuk menimbulkan suatu hak dan kewajiban yang bertimbal balik antara konsumen dan pelaku usaha, haruslah ada suatu hubungan hukum di antara mereka. Begitu juga dalam hal melaksanakan sistem penyelenggaraan air minum, antara perusahaan air minum daerah sebagai pelaku usaha harus memiliki suatu hubungan hukum dengan pelanggan mereka yang dalam hal ini adalah masyarakat. Hubungan hukum tersebut nantinya dapat mengikat perusahaan air minum daerah dengan konsumen yang nantinya menjadi pelanggan dalam suatu hak dan kewajiban. Pada tahap awal, pihak calon pelanggan akan mengajukan pendaftaran pemasangan air kepada perusahaan air minum daerah, kemudian dilanjutkan dengan menandatangani Surat Perjanjian Langganan.

Surat perjanjian berlangganan air minum memuat mengenai tanggung jawab, hak dan kewajiban pihak pelanggan dan pihak perusahaan air minum daerah. Surat perjanjian berlangganan air inilah yang menjadi dasar hubungan hukum antara pihak perusahaan air minum daerah dengan pihak pelanggan, sehingga hubungan hukum antara pihak pelanggan dengan pihak perusahaan air minum daerah adalah hubungan yang bersifat *contractual* yaitu hubungan yang terlahir akibat adanya suatu perjanjian atau kontrak. Berdasarkan asas *the privity of contract*, bahwa pertanggung jawaban secara yuridis hanya dapat diberikan oleh pihak pelaku usaha sepanjang ada hubungan yang bersifat *contractual* dengan konsumen (Barkatullah, 2016).

Demi alasan kepraktisan dan kemudahan bisnis, surat perjanjian berlangganan air minum umumnya dibuat dalam bentuk *standar contract* atau biasa disebut dengan perjanjian baku. Diartikan "baku" karena sebagai suatu perjanjian, klausula dalam perjanjian tersebut tidak dinegosiasikan oleh pihak lainnya atau biasa disebut dengan *take it or leave it* (Barkatullah, 2016). Perjanjian baku isinya telah dibuat oleh salah satu pihak, dimana pihak yang lainnya tidak turut berkontribusi dalam menentukan isi perjanjian, tetapi hanya diberikan kesempatan untuk menerima atau mungkin menolak isi dari perjanjian tersebut. Tidak adanya opsi bagi salah satu pihak kemudian menjurus kepada dirugikannya pihak yang "kurang dominan" (Barkatullah, 2016).

Standard Contract Berlangganan Air Minum Dikaji dari Dimensi Hukum Perjanjian dan Perlindungan Konsumen

Dewasa ini, penggunaan *standar contract* atau perjanjian baku dalam hubungan *contractual* antara konsumen dan pelaku usaha sudah tidak lagi dapat dihindari. Banyak pelaku usaha yang menggunakan *standar contract* demi alasan kemudahan dan kepraktisan dalam transaksi bisnis, sehingga antara pelaku usaha dan konsumen tidak lagi diperlukan adanya negosiasi dengan waktu yang panjang dan akan membuang- buang waktu serta menyebabkan timbulnya biaya yang semakin besar bagi para pihak.

Istilah "*Standard contract*" berasal dari bahasa Inggris, atau dikenal dengan istilah perjanjian baku dalam bahasa Indonesia. *Standard contract* merupakan perjanjian yang mana bentuk dan isinya dibuat dan ditentukan oleh salah satu pihak, sedangkan pihak lainnya hanya berada dalam posisi menolak atau menerima isi perjanjian tersebut. Johannes Gunawan menyatakan perjanjian yang bentuk, isi dan cara penandatanganannya telah ditetapkan oleh salah satu pihak yakni pihak pelaku usaha tanpa memerlukan kesepakatan atas isi perjanjian itu dari pihak konsumen adalah pengertian dari perjanjian baku (Gunawan, 2017). Menurut Sjahdeini, perjanjian baku telah dipersiapkan oleh pelaku usaha untuk dapat dipergunakan dengan konsumen secara berulang- ulang, tanpa adanya negosiasi lagi mengenai isi perjanjian dengan konsumen, akan tetapi perjanjian baku memberikan kesempatan bernegosiasi bagi konsumen untuk hal-hal yang menyangkut harga, jangka waktu, jenis, serta hal- hal yang berkaitan dengan objek perjanjian (Harianto, 2016). Fuady menyatakan bahwa *standard contract* biasanya telah dibuat dalam bentuk formulir oleh satu pihak, dimana pada saat ditandatangani, para pihak hanya perlu memberikan data *informative* tanpa adanya perubahan yang berarti pada klausula *standard contract* tersebut (Fuady, 2007). UU Perlindungan Konsumen No. 8/1999 memberikan istilah klausula baku untuk *standard contract*, dengan memberikan definisi bahwa klausula baku adalah setiap dokumen/perjanjian yang memuat persyaratan dan aturan yang ditetapkan dan disiapkan oleh pelaku usaha secara sepihak yang bersifat mengikat dan melahirkan adanya kewajiban bagi konsumen untuk memenuhinya.

Berbagai pelaku usaha seperti bank, asuransi, finance, serta beberapa BUMN seperti PLN, Telkom maupun bisnis swasta telah mempergunakan *standard contract* sebagai sarana untuk melakukan pengikatan dengan konsumen. Perusahaan air minum daerah yang merupakan salah satu BUMD juga telah mempergunakan *standar contract* dalam memberikan pelayanan pemasangan air pada pelanggannya. Perusahaan air minum daerah akan meminta calon pelanggan untuk menandatangani surat perjanjian berlangganan air minum yang dibuat dalam bentuk *standard contract*. Dimana dalam perjanjian tersebut, klausula yang tertuang dalam perjanjian sepenuhnya ditentukan pihak perusahaan air minum daerah, dan pihak calon pelanggan dihadapkan pada opsi untuk menerima atau menolak isi perjanjian yang ditawarkan. Dorongan kebutuhan yang mendesak akan air, menyebabkan pihak calon pelanggan mau tidak mau harus menerima dan menandatangani *standard contract* berlangganan air tersebut. Dengan ditandatanganinya perjanjian oleh pihak calon pelanggan, maka akan timbul hak dan kewajiban antara pelanggan dengan perusahaan air minum daerah secara timbal balik. Dalam *standard contract* berlangganan air minum tersebut dimuat mengenai tata cara pemasangan air, tarif air yang telah ditetapkan oleh perusahaan, kewajiban pelanggan, serta larangan dan sanksi dalam berlangganan air. Akan tetapi dalam *standar contract* berlangganan air minum seringkali tidak dimuat secara rinci kewajiban dan tanggung jawab dari pihak perusahaan air minum daerah serta hak- hak yang diperoleh oleh pelanggan ketika pelayanan yang diberikan oleh pihak perusahaan air minum daerah tidak memuaskan. Disini telah terlihat adanya posisi pelanggan yang lemah akibat dipergunakannya *standard contract* oleh pihak perusahaan.

Perusahaan air minum di tingkat kabupaten/kota sebagai salah satu BUMD yang juga melaksanakan kegiatan usaha tentu saja mengedepankan adanya efisiensi dan kepraktisan dalam menjalankan usahanya. Oleh karena itu perjanjian berlangganan air dibuat dalam bentuk *standard contract* dengan harapan mampu mempermudah konsumen dalam memenuhi prosedur berlangganan air dengan perusahaan. *Standard contract* berlangganan air, yang dibuat oleh perusahaan air minum daerah tidak akan terlepas dari persyaratan yang berlaku dalam hukum

perjanjian. Berikut ini penulis akan menganalisis mengenai *standar contract* jika dikaji dari asas kebebasan berkontrak, asas keseimbangan, dan asas itikad baik.

Pasal 1338 ayat (1) BW menentukan bahwasanya segala perjanjian yang dibuat oleh para pihak secara sah, mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak. Hal ini diartikan sebagai suatu kebebasan yang dimiliki oleh para pihak untuk membuat atau tidak membuat suatu perjanjian, menentukan isi dari perjanjian baik syarat dan pelaksanaannya, serta menentukan bentuk dari perjanjian tersebut. Jika asas kebebasan berkontrak dikaitkan dengan *standard contract*, maka sebetulnya *standard contract* tidaklah dilarang oleh undang-undang karena berlindung dibawah pasal 1338 ayat (1) BW. Penerapan *standard contract* sebetulnya menimbulkan suatu dilema yang bagaikan dua sisi mata uang, dimana di satu sisi pelaku usaha sebagai pembentuk *standard contract* berlindung pada asas kebebasan berkontrak yang diberikan oleh undang-undang untuk menentukan bentuk, isi dan syarat perjanjian, namun di sisi lain dengan adanya penerapan *standard contract* oleh pelaku usaha maka hal ini justru meniadakan kesempatan kebebasan berkontrak bagi pihak konsumen untuk turut merumuskan isi perjanjian sesuai apa yang disepakatinya. Seringkali dikarenakan konsumen terdesak akan kebutuhan yang menjadi obyek perjanjian, maka konsumen terpaksa menandatangani *standard contract* tersebut.

Kebebasan pada asas kebebasan berkontrak bukanlah kebebasan yang bersifat mutlak, melainkan suatu asas yang bersifat tidak tak terbatas. Asas kebebasan berkontrak harus dibatasi agar tidak sampai melahirkan perjanjian yang timpang atau berat sebelah (Roesli et al., 2019). Sebagaimana ketentuan pasal 1320 BW, syarat sahnya perjanjianlah yang membatasi berlakunya asas kebebasan berkontrak yakni adanya kesepakatan dari para pihak yang melakukan perjanjian, adanya kecakapan para pihak untuk melaksanakan suatu perbuatan hukum, adanya objek perjanjian, dan *causa* yang diperbolehkan (Utami, 2019). Jika dikaitkan dengan *standard contract*, artinya bahwa perjanjian yang disepakati boleh saja berbentuk *standard contract* sepanjang tidak melanggar pasal 1320 BW perihal syarat sahnya perjanjian.

Selain memperhatikan syarat sahnya perjanjian, asas kebebasan berkontrak juga hendaknya tetap memperhatikan asas keseimbangan dan asas itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian. Asas keseimbangan sebagai terusan dari asas persamaan merupakan asas dimana salah satu pihak (kreditur) berhak untuk menuntut prestasi kepada pihak yang lainnya, dimana pihak kreditur tersebut juga harus turut melaksanakan perjanjian dengan itikad yang baik, sehingga hak dan kedudukan para pihak menjadi seimbang.

Disamping asas kebebasan berkontrak serta asas keseimbangan, dalam hukum perjanjian dikenal pula adanya asas itikad baik (*good faith*). Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad yang baik oleh para pihak, demikian yang disebutkan dalam ketentuan pasal 1338 ayat (3) BW. Dari sisi hukum internasional, dalam *article 1.7 UNIDROIT* diatur juga mengenai asas *Good Faith* dan *Fair Dealing*, bahwa dasar utama yang melandasi setiap transaksi bisnis adalah harus adanya prinsip itikad baik dan transaksi jujur yang dijunjung dan mengikat para pihak. *Standard contract* yang kadangkala memberikan posisi yang hanya menguntungkan satu pihak saja perlu dikendalikan melalui asas itikad baik, berdasarkan pada nilai moral dan nilai hati nurani (Priyono, 2017). Dalam kaitannya dengan *standard contract*, maka pelaku usaha sebagai pihak yang mempersiapkan kontrak harus menjunjung asas itikad baik dan transaksi jujur dalam pembuatan perjanjian sehingga dapat mengakomodir perasaan keadilan seluruh pihak termasuk konsumen.

Dalam hal penerapan *standard contract* pada surat perjanjian berlangganan air oleh perusahaan air minum daerah, maka *standar contract* yang dibuat haruslah tetap memperhatikan asas keseimbangan dan itikad baik. Namun kenyataannya *standard contract* langganan air yang dibuat oleh perusahaan air minum daerah lebih menekankan kepada kepentingan pelaku usaha, tanpa memuat secara rinci hak-hak pelanggan terutama jika terjadi hal-hal yang dapat merugikan pelanggan yang disebabkan oleh kesalahan pelaku usaha seperti misalnya ketika terjadi kemacetan air maupun tidak baiknya kualitas air yang dinikmati oleh pelanggan. Akan tetapi, konsumen tidak memiliki pilihan lain, konsumen hanya memiliki dua opsi yaitu setuju atau tidak menyetujui isi *standard contract* tersebut, sehingga mau tidak mau karena desakan kebutuhan konsumen terpaksa menandatangani perjanjian langganan air dan dianggap telah menyetujui

klausula- klausula yang tercantum dalam *standard contract* sebagai pemenuhan syarat konsesualisme.

Standard contract berlangganan air yang dibuat oleh perusahaan air minum daerah jika ditinjau dari aspek perlindungan konsumen sebetulnya tidak dilarang oleh UU Perlindungan Konsumen No.8-1999, sepanjang memenuhi ketentuan pada pasal 18. (Lihat pasal 18 UUPerlindungan Konsumen). Artinya bahwa, *standard contract* berlangganan air minum sepanjang tidak memuat klausula yang dilarang oleh pasal 18 ayat (1) dan (2) UU Perlindungan Konsumen, maka tetap berlaku dan dapat diterapkan. Namun apabila terbukti bahwa *standard contract* berlangganan air yang dibuat oleh perusahaan air minum daerah memuat klausula diatas, maka berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat (3) maka klausula baku tersebut akan menjadi batal demi hukum.

Sangat sulit untuk memastikan bahwa suatu surat perjanjian berlangganan air minum yang dibuat oleh perusahaan air minum daerah dalam bentuk *standard contract* telah menerapkan asas keseimbangan serta mematuhi ketentuan UU Perlindungan Konsumen pasal 18 ayat (1) dan (2) UU Perlindungan Konsumen. Atas hal ini maka diperlukan adanya peranan pemerintah melalui instansi terkait dalam melakukan pengawasan dan mengembalikan posisi keseimbangan antara para pihak dalam *standard contract* dengan menciptakan peraturan-peraturan hukum di bidang *standard contract* (Prasnowo & Badriyah, 2019). Serta dibutuhkan adanya itikad baik dari perusahaan air minum daerah selaku pelaku usaha yang memahami bahwa perusahaan air minum daerah memiliki tugas dan fungsi untuk melayani masyarakat demi kepentingan umum dan tidak sepenuhnya memusatkan diri untuk memperoleh laba.

Kenaikan Tarif Air Ditinjau dari Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

Sebagaimana telah penulis sampaikan pada paparan diatas, bahwa dalam *standard contract* berlangganan air yang diterbitkan oleh perusahaan air minum daerah sebagai syarat awal yang harus dipenuhi oleh calon pelanggan dalam berlangganan air tidak hanya memuat persyaratan- persyaratan yang berkaitan dengan pemasangan atau penyambungan air minum, kewajiban pelanggan, serta sanksi yang dijatuhkan apabila pelanggan tidak memenuhi kewajiban kepada perusahaan air minum daerah tetapi juga memuat mengenai besaran tarif air minum yang ditetapkan oleh pihak perusahaan air minum daerah. Surat perjanjian berlangganan air minum yang telah ditandatangani oleh pihak pelanggan seharusnya menjadi acuan dalam setiap hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban baik bagi pelanggan dan pelaku usaha. Sebagaimana ketentuan dalam pasal 1338 BW yang pada intinya menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat dan telah memenuhi syarat sahnya perjanjian dianggap sebagai undang-undang bagi para pihak, artinya bahwa segala pelaksanaan kewajiban dan hak-hak dalam berlangganan air minum termasuk penentuan besaran tarif air minum yang harus dibayarkan dilarang bertentangan dengan ketentuan yang sudah tercantum dalam *standard contract* berlangganan air minum yang telah disepakati sebelumnya. Namun demikian, publik telah mengetahui bahwa selama ini perusahaan air minum daerah seringkali melakukan perubahan tarif air minum. Perubahan tarif yang dilakukan cenderung semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Untuk daerah Provinsi Bali sendiri, beberapa perusahaan air minum daerah kabupaten/kota telah melakukan perubahan tarif dengan menaikkan tarif air minum. Sebagai contoh, PDAM Buleleng secara resmi telah menaikkan tarif air minum terhitung mulai tanggal 1 Juni 2019 sebesar 10% (sepuluh persen) dari tarif sebelumnya (*NUSABALI.Com - Tarif PDAM Naik Mulai 1 Juni 2019*, n.d.). Hal senada rupanya juga dilakukan oleh PDAM wilayah Denpasar, yang juga menaikkan tarif air sebesar 15% (lima belas persen) per 1 Juni 2019 (*Tarif PDAM Denpasar Naik 15 Persen Mulai 1 Juni | BALIPOST.Com*, n.d.). Hal ini tentu menjadi sangat menarik untuk dikaji, dimana pada satu sisi pelanggan telah menandatangani *standar contract* yang memuat besaran tarif yang telah disepakati pada awal berlangganan, akan tetapi nyatanya masih bisa terjadi kemungkinan dinaikkannya tarif air oleh pihak perusahaan air minum daerah sehingga menjadi tidak sesuai lagi dengan perjanjian awal yang disepakati oleh kedua belah pihak. Jika dilihat secara sepintas, maka kenaikan tarif air minum oleh pihak perusahaan air minum daerah

ini menimbulkan kesan adanya kerugian dari pihak pelanggan dengan ditetapkannya kenaikan tarif air minum secara sepihak oleh pihak perusahaan air minum daerah. Melalui tulisan ini akan dikaji mengenai kenaikan tarif air minum ditinjau dari aspek hukum perlindungan konsumen dan SPAM.

Apabila mengacu pada hukum perlindungan konsumen sebagaimana pada pasal 18 ayat (1) huruf g, bahwa pelaku usaha tidak dibenarkan untuk membuat konsumen tunduk kepada aturan baru, aturan perubahan maupun aturan tambahan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha selama konsumen masih memanfaatkan jasa yang dibeli. Artinya bahwa perusahaan air minum daerah dilarang untuk membuat aturan- aturan yang diberlakukan dikemudian hari yang berkaitan dengan perubahan tarif air minum secara sepihak yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga perusahaan air minum daerah dapat dianggap melanggar ketentuan pasal 18 ayat (1) huruf g UU Perlindungan Konsumen. Akan tetapi, sesungguhnya kenaikan tarif air minum tidak serta merta merupakan suatu pelanggaran hukum perlindungan konsumen, namun perlu juga dikaji dari segi peraturan perundang- undangan pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) sebagai *lex specialis*nya.

Berdasarkan ketentuan pasal 44 PP No.122-2015 tentang SPAM, BUMD pengelola air minum memiliki hak untuk menerima jasa pelayanan sesuai dengan tarif air minum. Tarif air minum berdasarkan Permendagri No.71-2016 mengenai penetapan dan perhitungan tarif air minum adalah kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dalam hal biaya jasa layanan air minum untuk pemakaian setiap meter kubik yang wajib dibayar oleh pelanggan, sedangkan tarif dasar didefinisikan sebagai tarif yang nilainya sama atau setara dengan biaya dasar. Dari definisi diatas, maka dapat kita ketahui bahwa pihak yang melakukan penetapan atas tarif air minum bukanlah perusahaan air minum daerah itu sendiri, melainkan ditetapkan berdasarkan kebijakan dari Kepala Daerah Kabupaten/Kota masing- masing berdasarkan rancangan tarif dari Direksi perusahaan dengan mempertimbangkan kualitas pelayanan yang diberikan, pemulihan biaya dan target peningkatan cakupan layanan.

Perlindungan kepada pelanggan atas diberlakukannya kebijakan kenaikan tarif air minum didasarkan pada Permendagri No. 71-2016. Pada pasal 25 menentukan bahwa Kepala Daerah memiliki kewenangan dalam mengeluarkan ketetapan tarif air minum paling lambat pada bulan November pada tiap tahunnya dan wajib menyampaikan kepada Menteri. Ini berarti bahwa pada setiap tahunnya ada kemungkinan dapat dilakukan perubahan tarif air minum yang berupa kenaikan tarif. Rancangan tarif yang ditetapkan harus tetap mempertimbangkan dan mengacu pada mutu pelayanan, pemulihan biaya dan peningkatan cakupan pelayanan. Artinya aspek perlindungan konsumen dilakukan oleh pemerintah dengan cara menjamin kepada konsumen bahwa setiap peningkatan tarif air minum yang diberlakukan akan dibarengi dengan adanya peningkatan mutu dan peningkatan pelayanan perusahaan air minum daerah. Pada pasal 3, pemerintah juga menjamin konsumen bahwa dalam penetapan tarif akan disesuaikan dengan kemampuan membayar dari pelanggan yang memiliki penghasilan sama dengan Upah Minimum Provinsi dan tidak melebihi 4% (empat persen) dari penghasilan yang diperoleh masyarakat. Bagi masyarakat berpenghasilan rendah, tarif yang diberlakukan juga setinggi- tingginya akan sama dengan tarif rendah, sehingga dapat dipastikan bahwa kenaikan tarif air minum yang diberlakukan oleh Kepala Daerah melalui perusahaan air minum daerah tetap dengan memperhatikan aspek perlindungan konsumen dan tidak melampaui pendapatan yang diperoleh oleh masyarakat. Permendagri No. 71-2016 tidak memperkenankan kenaikan tarif yang melebihi standar keterjangkauan yang ditetapkan oleh pemerintah (Supriatini et al., 2019).

Terdapat kesan yang timbul dimasyarakat bahwa penetapan tarif air minum dilakukan secara sepihak oleh perusahaan air minum daerah sehingga merugikan masyarakat. Sesungguhnya Negara telah memberikan perlindungan kepada masyarakat selaku pelanggan air minum melalui ketentuan pasal 27 Pemendagri No. 71-2016, yang menyatakan bahwa "Rancangan tarif yang ditetapkan dilakukan evaluasi oleh dewan pengawas/komisaris perusahaan air minum daerah, dengan terlebih dahulu dikonsultasikan kepada wakil atau forum pelanggan melalui media komunikasi dengan tujuan untuk memperoleh tanggapan atau umpan balik dari perwakilan pelanggan mengenai rencana perubahan tarif". Setelah perubahan tarif diputuskan oleh Kepala Daerah kemudian disampaikan kepada menteri, yang dilanjutkan dengan

sosialisasi kepada pelanggan melalui media online dan media massa. Sebagai contoh, pada saat melakukan kenaikan tarif air minum pada 1 Juni 2019, PDAM Buleleng telah melakukan konsultasi dengan pelanggan dengan cara membentuk Forum Pelanggan PDAM Buleleng (FP-PDAM Buleleng) serta merancang maklumat penjaminan hak dan kewajiban pelanggan. Sosialisasi juga dilakukan tidak hanya kepada pelanggan tetapi juga kepada wartawan media massa (*Per 1 Juni 2019 Tarif PDAM Buleleng Naik 10 Persen | Metrobali.Com, n.d.*).

Hal diatas membuktikan bahwa, meskipun kenaikan tarif air minum oleh pihak perusahaan air minum daerah ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Daerah yang diterbitkan di kemudian hari, namun perlindungan terhadap konsumen atas adanya kenaikan tarif air minum tetap dapat dilaksanakan selain melalui UU No.8-1999 tentang Perlindungan Konsumen, juga dilakukan oleh pemerintah melalui Permendagri No.71-2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum. Terbukti dengan adanya konsultasi antara perusahaan air minum daerah dengan pihak perwakilan pelanggan atas setiap perubahan tarif yang diberlakukan oleh perusahaan air minum daerah.

4. Simpulan dan saran

Setelah dilakukan pembahasan, penulis menarik suatu kesimpulan bahwa *pertama*, hubungan hukum yang terjadi antara konsumen dengan perusahaan air minum daerah adalah hubungan *contractual* yang ditandai dengan adanya surat perjanjian berlangganan air minum yang dibuat dalam bentuk *standard contract*. *Kedua*, pengaturan yuridis kenaikan tarif air minum yang ditetapkan berdasarkan keputusan Kepala Daerah harus tetap melibatkan Forum Pelanggan sebagai perwakilan pelanggan. Perlindungan negara terhadap konsumen air minum tidak hanya melalui UU No.8-1999 tentang Perlindungan Konsumen tetapi juga melalui Permendagri No.71-2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum. Pada penelitian ini penulis menyarankan *pertama*, kepada pihak perusahaan air minum diharapkan agar memperhatikan hak-hak konsumen serta selalu melibatkan konsumen dalam setiap kebijakan yang berkaitan dengan penyesuaian tarif air minum, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen. *Kedua*, diharapkan kepada pihak perusahaan air minum ketika melakukan penyesuaian tarif air minum wajib dibarengi dengan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan memastikan agar kualitas pelayanan air yang diperoleh oleh pelanggan sebanding dengan kenaikan tarif air yang harus dibayarkan oleh pelanggan.

Daftar Rujukan

- Arizona, Y. (2016). Perkembangan konstitusionalitas penguasaan negara atas sumber daya alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 8(3), 257-314.
- Barkatullah, A. H. (2016). *Framework Sistem Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indonesia*. Nusa Media.
- Fuady, M. (2007). Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Bisnis). *Citra Aditya Bakti, Bandung*.
- Graceas, I. S. (2017). Kewenangan pemberian izin dan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya air pasca putusan mahkamah konstitusi nomor 85/PUU-XI/2013. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 13(25), 40-68.
- Gunawan, J. (2017). Reorientasi Hukum Kontrak Di Indonesia. *Jurnal Hukum Bisnis*, 6(1).
- Hariato, D. (2016). Asas Kebebasan Berkontrak: Problematika Penerapannya Dalam Kontrak Baku ANtara Konsumen Dengan Pelaku Usaha. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(2), 145-156.
- Ilmar, A. (2012). *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. Kencana.
- Negara, I. G. P., & Lemes, I. N. (2019). Upaya Pemenuhan Hak Konsumen Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Buleleng. *Kertha Widya*, 7(1).
- Nurhafni, N., & Bintang, S. (2018). Perlindungan Hukum Konsumen dalam Perjanjian Baku Elektronik. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 20(3), 473-494.
- NUSABALI.com - Tarif PDAM Naik Mulai 1 Juni 2019. (n.d.). Retrieved August 22, 2020, from <https://www.nusabali.com/berita/52770/tarif-pdam-naik-mulai-1-juni-2019>
- Penyesuaian Tarif Air Minum PDAM Kota Denpasar - pdam.denpasarkota.go.id*. (n.d.). Retrieved

- August 22, 2020, from <https://pdam.denpasarkota.go.id/pengumuman/read/6001>
Per 1 Juni 2019 Tarif PDAM Buleleng Naik 10 Persen | *metroballi.com*. (n.d.). Retrieved August 22, 2020, from <https://metroballi.com/per-1-juni-2019-tarif-pdam-buleleng-naik-10-persen/>
- Prasnowo, A. D., & Badriyah, S. M. (2019). Implementasi Asas Keseimbangan Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Baku. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 8(1).
- Priyono, E. A. (2017). Peranan Asas Itikad Baik Dalam Kontrak Baku (Upaya Menjaga Keseimbangan bagi Para Pihak). *Diponegoro Private Law Review*, 1(1).
- Purwandi, A. (2020). Tinjauan Hukum Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terhadap Pengguna Air Mineral Isi Ulang Tanpa Ijin. *Jurnal YUSTITIA*, 21(1).
- Roesli, M., Sarbini, B. N., & Nugroho, B. (2019). Kedudukan Perjanjian Baku Dalam Kaitannya Dengan Asas Kebebasan Berkontrak. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 15(1), 1–8.
- Supriatini, K. A. S., Jumiari, N. K. V. J., Fernanda, M. D. A. F., Agihidayantari, E. A., & Dewi, L. P. D. C. D. (2019). Analisis Perhitungan Harga Pokok Produksi Air Sebagai Dasar Penentuan Harga Jual Air Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Buleleng. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Humanika*, 7(3).
- Tarif & Golongan - PDAM Kabupaten Gianyar*. (n.d.). Retrieved August 22, 2020, from <https://pdamgianyar.co.id/tarif-golongan1>
- Tarif PDAM Denpasar Naik 15 Persen Mulai 1 Juni* | *BALIPOST.com*. (n.d.). Retrieved August 22, 2020, from <https://www.balipost.com/news/2019/05/30/76760/Tarif-PDAM-Denpasar-Naik-15...html>
- Utami, P. D. Y. (2019). Kerjasama Antara Notaris/Ppat Dengan Bank Yang Dituangkan Dalam Suatu Perjanjian Rekanan. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 1(2), 222–236.
- Wulandari, A. S. R., & Ilyas, A. (2019). Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia: Tata Pengurusan Air dalam Bingkai Otonomi Daerah. *Gema Keadilan*, 6(3), 287–299.