

# “BUDAYA. HOKUM DAN PEMBERDAYAAN KONSUMEN AIR MINUM TERHADAP PELAYANAN DAN TARIF PDAM KOTA SEMARANG

Oleh Setiyowati, SH.MH.

## *Abstrak*

*Konsumen tidak mempunyai posisi tawar yang kuat saat berhadapan dengan PDAM Kota Semarang karena sangat bergantung pada air yang dipasok oleh PDAM Kota Semarang. Sebaliknya PDAM Kota Semarang memanfaatkan keadaan ini untuk mengeksploitasi konsumen. Konsumen tidak menuntut sesuai hukum yang berlaku karena budaya hukum konsumen mempunyai penilaian yang negatif terhadap hukum itu sendiri. Akibatnya tidak ada sengketa yang diselesaikan sesuai hukum yang berlaku. Pemberdayaan merupakan salah satu cara untuk memberi konsumen, kekuatan agar dapat memperoleh hak-haknya secara mandiri dan mempunyai posisi tawar yang sama dengan PDAM Kota Semarang.*

**Kata kunci** : budaya hukum, pemberdayaan, konsumen “PDAM Kota Semarang”

## PENDAHULUAN

Kota Semarang sebagai salah satu kota terpadat di Indonesia mempunyai masalah-masalah yang selalu dihadapi kota-kota industri lainnya seperti munculnya pemukiman liar dan kumuh, sanitasi yang buruk, rusaknya sumber daya alam setempat termasuk kurangnya ketersediaan air bersih bagi penduduknya.

Peningkatan kebutuhan air bersih di satu sisi dan berkurangnya kualitas sumber daya air memerlukan pemecahan. Karena itu tidak ada jalan lain kecuali membentuk sebuah institusi atau lembaga untuk mengatur penyediaan air bersih bagi penduduk suatu daerah yang kemudian dikenal dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Semarang.

PDAM Kota Semarang dibentuk sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ekbang 8/3/11 tanggal 31 Juli 1973 dan No. Ekbang 8/2/43 tanggal 11 Juli 1974 perihal Perusahaan Air Minum Daerah dan Surat Menteri Dalam Negeri No. BKT 3/1/30 tanggal 30 Maret 1978 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1978

tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Sejak itu berdirilah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kotamadya Semarang.

Dalam menjalankan usahanya, PDAM Kota Semarang memegang monopoli pengelolaan seluruh sumberdaya air di wilayah Kota Semarang termasuk mengolah dan mendistribusikan air tersebut kepada konsumen yang dalam hal ini adalah penduduk Kota Semarang yang memiliki sambungan pipa air minum PDAM (pelanggan PDAM). Monopoli ini menjadikan PDAM sebagai satu-satunya perusahaan yang mendistribusikan air minum melalui pipa kepada konsumennya.

Sebagai pemegang monopoli air, PDAM mempunyai posisi tawar yang sangat kuat dalam hubungannya dengan konsumen. Dalam banyak kasus perselisihan antara PDAM dan konsumen airnya, konsumen lebih banyak mengalah meskipun sangat dirugikan. Air yang mengalir ke rumah konsumen tidak lancar, keruh, tidak mengalir sehari-hari, atau rekening lima hingga sepuluh tahun yang lalu ditagih dengan ancaman pemutusan pipa jika tidak dibayar serta penentuan tarif

secara sepihak merupakan contoh klasik pelayanan buruk PDAM yang sering dialami konsumen PDAM.

Protes-protes atau pengaduan yang disampaikan konsumen kepada PDAM seakan-akan hanya menjadi catatan saja tanpa tindakan memadai untuk menyelesaikan kasus-kasus protes atau pengaduan. Di sisi lain, konsumen yang dirugikan PDAM tidak pernah mengajukan tuntutan hukum kepada PDAM meskipun jelas-jelas dirugikan oleh PDAM. Padahal tuntutan itu dapat didasarkan pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Monopoli pengelolaan air bersih oleh PDAM Kota Semarang menyebabkan perusahaan daerah ini mempunyai posisi yang sangat kuat dalam menuntut hak-haknya. Konsekuensinya, salah satu tujuan UUPK untuk memberdayakan konsumen (Pasal 3) tidak terwujud karena konsumen PDAM Kota-Semarang-tidak-berdaya untuk menuntut hak-haknya sesuai UUPK.

Meskipun dalam hubungan hukum pelaku usaha (PDAM-Kota Semarang) dengan konsumennya, sehingga konsumen bersifat setara antara hal dan kewajibannya, penyelesaian secara hukum dalam perselisihan antara PDAM Kota Semarang dengan konsumennya tidak pernah dilakukan.

Dengan melihat hal-hal tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

- Mengapa konsumen menjadi lemah dan tidak berdaya pada saat menuntut haknya akibat kerugian yang ditimbulkan dari pelayanan yang buruk oleh PDAM kota Semarang?
- Bagaimana budaya hukum konsumen/pelanggan PDAM Kota Semarang?
- Bagaimana memberdayakan konsumen PDAM Kota Semarang agar mendapat

hak-haknya sesuai dengan UUPK?

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis (*sociol legal research*). Pendekatan ini dimaksudkan untuk memahami hubungan dan keterkaitan antara aspek-aspek hukum dengan realita empirik dalam masyarakat. Sedangkan paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *critical theory*, karena penelitian ini lebih menitikberatkan pada perlu adanya kritik terhadap kemampuan untuk melakukan transformasi dan pemberdayaan manusia guna membantu masyarakat menemukan kondisi yang lebih baik.

Penggunaan paradigma diharapkan dapat mengungkapkan dimensi dan esensi dari aspek sosial kultural yang mempengaruhi bekerjanya - hukum,~ sehingga hukum tidak di lihat semata-mata sebagai perwujudan dan pencerminan dari konsep-konsep dan aturan- aturan normatif, sebab realitas hukum sesungguhnya sebagai perwujudan dan pencerminan dari struktur masyarakat tempat ia menjadi bagiannya.<sup>1</sup>

## KONSUMEN LEMAH DAN TIDAK BERDAYA PADA SAAT MENUNTUT HAKNYA AKIBAT PELAYANAN YANG BURUK OLEH PDAM KOTA SEMARANG

PDAM Kota Semarang dikenal sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang memiliki pelayanan buruk kepada konsumen. Konsumen menganggap PDAM Kota Semarang memberikan pelayanan buruk karena tidak bisa memberikan kepuasan kepada pelanggannya.<sup>2</sup>

Contoh-contoh yang diberikan oleh konsumen atas pelayanan buruk yang dilakukan PDAM Kota Semarang adalah :

- a. Air tidak mengalir atau mengalir tetapi

<sup>1</sup> Nasikun. *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal 64

<sup>2</sup> Kepuasan pelanggan terpenuhi jika produk/jasa

memenuhi melampaui harapan pelanggan. Richard F Gersen, *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, PPM, Jakarta, 2004, hal 5.

tidak dapat memenuhi kebutuhan air konsumen atau mengalir tetapi tidak memenuhi syarat kebersihan air.

- b. Rekening yang tidak dapat dipercaya konsumen (air tidak mengalir tetapi tetap ditarik rekening, rekening terlalu besar, atau tagihan rekening terlalu besar, atau tagihan rekening beberapa tahun yang lalu).
- c. Pengaduan yang tidak diperhatikan.
- d. Pungutan yang ditarik bersama rekening (retribusi kebersihan, pmi).
- e. Ketidakadilan distribusi air (di suatu daerah/tempat air mengalir melimpah, di daerah/tempat lain sedikit atau sama sekali tidak mengalir).
- f. Penetapan tarif yang sewenang-wenang.

Meski mendapatkan pelayanan buruk, konsumen tidak pernah bisa atau tidak berdaya dalam melakukan tuntutan agar hak-haknya dipenuhinya PDAM Kota Semarang.

Lemahnya konsumen dan ketidakberdayaan konsumen pada saat menuntut haknya akibat pelayanan yang buruk oleh pihak PDAM Kota Semarang disebabkan oleh beberapa hal :

- Konsumen tidak mendapatkan informasi yang cukup mengenai UUPK

Usaha Sebenarnya ada dua tipe konsumen PDAM Kota Semarang. Tipe pertama, konsumen PDAM Kota Semarang yang tidak mengetahui bahwa sebagai konsumen mempunyai hak-hak yang dilindungi oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Konsumen tidak tahu jika dirinya mempunyai hak-hak yang harus dipenuhi oleh produsedn (PDAM Kota Semarang) disebabkan oleh ketidaktahuan konsumen mengenai UUPK.

Konsumen golongan ini sadar bahwa dalam hubungan konsumen-

produsen, konsumen banyak dirugikan. Tetapi, karena menganggap tidak ada peraturan yang memungkinkan konsumen meminta pemenuhan hak lebih banyak mengalah. Satu-satunya jalan jika merasa dirugikan hanyalah melakukan pengaduan ke kantor PDAM Kota Semarang yang lebih banyak tidak ada gunanya kecuali menjadi catatan PDAM Kota Semarang.

Tipe kedua dari konsumen PDAM Kota Semarang adalah konsumen yang mengetahui bahwa hak-hak konsumen dilindungi undang-undang. Tetapi, meskipun mengetahui secara persis bagaimana undang-undang mengatur perlindungan hak konsumen.

Tipe kedua ini yang paling sering melakukan pengaduan ke kantor PDAM Kota Semarang dengan sifat untung-untungan. Diperlukan syukur, tidak diapa-apakan juga apa boleh buat. Kadang-kadang untuk menarik perhatian pegawai PDAM Kota Semarang, konsumen tipe ini bisa melakukan berkali-kali pengaduan sehingga sering dianggap membosankan oleh pegawai PDAM Kota Semarang.

Konsumen tipe pertama maupun kedua beranggapan bahwa satu-satunya penyelesaian kerugian yang paling mungkin adalah melalui pengadilan<sup>3</sup>. Dalam anggapan mereka juga, berperkara di pengadilan tidak sepadan dengan hasil yang diperoleh. Selain kehilangan banyak waktu untuk bersidang, mereka juga akan kehilangan uang untuk membayar pengacara dan biaya-biaya lain yang sulit untuk dipenuhi. Sebaliknya, PDAM Kota Semarang sama sekali tidak kesulitan soal tersebut. Tetapi yang paling utama adalah konsumen tidak tahu harus mulai dari mana untuk menuntut hak.

- Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) mempunyai posisi tawar atau kedudukan yang lebih kuat jika dibandingkan dengan posisi atau kedudukan konsumen.

<sup>3</sup> Konsumen tidak mengetahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan produsen dapat dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang

seluruh operasionalnya dibiaya Pemerintah, dan hasilnya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat konsumen dan pelaku usaha

Usaha PDAM Kota Semarang yang bersifat monopoli menjadikan konsumen sangat bergantung pada PDAM Kota Semarang. Tidak adanya pesaing menyebabkan PDAM Kota Semarang sangat kuat dalam posisi tawar dibandingkan konsumen. Upaya yang dilakukan konsumen untuk menuntut hak sering mentah saat pegawai PDAM Kota Semarang mengatakan : “Jika tidak mau, tidak usah jadi pelanggan.”

Karena posisi yang demikian inilah, maka PDAM membuat aturan-aturan yang ditetapkan secara sepihak tanpa melibatkan pihak konsumen, sehingga dalam menetapkan isi-isi perjanjian pihak PDAM sedapat mungkin berusaha menguntungkan diri sendiri, dan sejauh mungkin akan menghindari atau bahkan melimpahkan tanggung jawab kepada pihak konsumen.<sup>4</sup>

- PDAM Kota Semarang mengulur waktu penyelesaian sengketa.

Ketika berlangsungnya upaya penyelesaian sengketa dengan jalur mediasi, pihak pelaku usaha (PDAM) pada umumnya hanya diwakili oleh staff atau bagian tertentu yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan. Ketika penyelesaian sengketa telah mendekati final dan konsumen menuntut ganti kerugian, wakil perusahaan tersebut tidak berani memutuskan atau mengambil tindakan langsung walaupun ia bertindak untuk dan atas nama perusahaan.

Biasanya staf ini akan minta waktu dengan alasan bahwa tuntutan konsumen akan dikonsultasikan terlebih dahulu dengan atasan. Inilah yang membuat waktu

penyelesaian sengketa menjadi mundur dan bertele-tele.

- Kurang berperannya Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yang diharapkan menjadi mitra pemerintah dalam mensosialisasikan dan menerapkan UUPK, perannya belum sesuai dengan harapan LPKSM yang seharusnya mampu menjadi “corong” konsumen, selama ini belum menampilkan perannya seperti yang dituntut oleh undang-undang. Seharusnya ikut melaksanakan pengawasan perlindungan konsumen dalam rangka membela kepentingan konsumen.

Keberadaan LPKSM juga tidak banyak dikenal oleh masyarakat. Kalaupun dikenal, masyarakat juga tidak mengetahui dimana alamat LPKSM tersebut.<sup>5</sup> Bahkan jika mengetahui alamatnya, masyarakat juga tidak mengerti peran LPKSM dalam hubungan konsumen-konsumen

Hal-hal inilah yang membuat konsumen bersifat pasrah, menerima apa adanya, apatis dan tidak berdaya. Ketidakberdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha itu sebenarnya juga disebabkan oleh status sosial ekonomi konsumen yang pada umumnya berada dibawah pelaku usaha.

Kedudukan konsumen-produsen yang sebenarnya seimbang ternyata tidak terjadi dalam hubungan konsumen-PDAM Kota Semarang. Konsumen PDAM Kota Semarang tidak pernah bisa menuntut hak-haknya sebagai konsumen yang seharusnya

<sup>4</sup> Perjanjian tercantum dalam bentuk pernyataan yang tercantum dalam formulir Surat Pemohonan Langgan yang isinya antara lain mengharuskan konsumen mematuhi semua ketentuan yang dibuat PDAM Kota Semarang, termasuk tarif. Pernyataan yang sebenarnya merupakan bentuk perjanjian eksentris itu tidak satupun yang membuat kemungkinan konsumen mengajukan klien jika mengalami kerugian

<sup>5</sup> Selama 16 tahun sejak berdirinya, salah satu LPKSM yaitu LP3K, hanya beberapa puluh saja konsumen PDAM Kota Semarang yang mengadakan masalahnya. Padahal hampir setiap hari media massa memuat keluhan pelayanan PDAM Kota Semarang. Kasus-kasus yang lain juga tidak berbeda, hanya beberapa yang masuk ke LP3K.

diberikan oleh PDAM Kota Semarang. Padahal, lahirnya UUPK ini sebenarnya secara mendasar memberikan keseimbangan dalam kedudukan pelaku usaha (produsen) dengan konsumen.<sup>6</sup>

Konsumen tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima semua keputusan PDAM Kota Semarang baik dalam soal pelayanan maupun tarif. Padahal, meskipun berorientasi pada profit, PDAM Kota Semarang sebagaimana halnya BUMN yang lain tujuannya lebih banyak diarahkan pada usaha untuk memakmurkan rakyat.<sup>7</sup>

Dalam hal ini telah terjadi penyimpangan tujuan pembentukan PDAM Kota Semarang sebagai BUMD. Disadari atau tidak, kondisi yang ada pada saat ini adalah PDAM Kota Semarang menempatkan konsumen sebagai pihak yang dieksploitir tanpa mempunyai kesempatan untuk membela diri, sekaligus menempatkan PDAM Kota Semarang sebagai pihak yang selalu benar dalam hubungan produsen-produsen

## **BUDAYA HUKUM KONSUMEN PELANGGAN PDAM KOTA SEMARANG**

Aspek hukum hubungan konsumen dengan PDAM Kota Semarang ternyata tidak begitu diperhatikan konsumen. Hal ini dapat dilihat dari saat konsumen menandatangani perjanjian baku dalam bentuk pernyataan calon pelanggan<sup>8</sup> yang

disodorkan pihak PDAM Kota Semarang. Konsumen tidak membaca butir-butir perjanjian langganan air PDAM Kota Semarang dan langsung menandatangani dengan harapan mendapatkan air yang dipasok oleh PDAM PDAM Kota Semarang

Pada saat terjadi perselisihan dengan konsumen, PDAM Kota Semarang menggunakan syarat-syarat dalam perjanjian tersebut untuk menekan konsumen. Padahal, perjanjian tersebut jelas-jelas menguntungkan PDAM Kota Semarang tanpa memberikan celah kepada konsumen untuk mendapatkan hak-haknya yang secara normal<sup>9</sup> harus diberikan.

Pengetahuan hukum perlindungan konsumen yang rendah dari konsumen mencerminkan konsumen enggan mempelajari peraturan-peraturan yang menyangkut perlindungan konsumen. Bahkan dalam ketidakpuasan pelayanan PDAM Kota Semarang, konsumen tidak berusaha mencari peraturan yang memungkinkan dirinya memenangkan argumentasi dengan PDAM Kota Semarang atau bahkan memaksa manajemen PDAM Kota Semarang memenuhi tuntutan<sup>10</sup>.

Sifat enggan melakukan konfrontasi atau lebih suka menghindari konflik juga merupakan salah satu sebab konsumen enggan meneruskan tuntutannya. Bahkan beberapa konsumen lebih memilih mengeluarkan sejumlah uang asal mendapatkan pelayanan yang

<sup>6</sup> Sri Redjeki Hartono, *Tinjauan Yuridis Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Makalah Seminar Sehari "Undang-Undang Perlindungan Konsumen Tantangan atau Ancaman". 5 Mei 2004.

<sup>7</sup> T Mulya Lubis, *Perusahaan Negara dan Keterlibatan dalam Perekonomian Indonesia*, dalam T Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Sinar Harapan, Jakarta 70

<sup>8</sup> Pernyataan calon konsumen PDAM Kota Semarang tercantum dalam formulir Surat Permohonan Menjadi Langganan (SPL). Di antara butir-butir pernyataan tersebut di antaranya berbunyi "7.6. Berjanji akan mematuhi segala ketentuan dan peraturan yang berlaku

serta tarif yang ditentukan oleh PDAM Kota Semarang..." Bahkan pernyataan tersebut juga memaksa konsumen membiayai investasi PDAM Kota Semarang dalam bentuk pembangunan jaringan tanpa mendapatkan imbal balik dari investasi yang telah ditanamkan tersebut.

<sup>9</sup> Dalam keadaan normal, dengan kedudukan konsumen-konsumen yang seimbang, PDAM Kota Semarang sebagai produsen seharusnya memproduksi dan menjual air sesuai dengan buku mutu air minum dalam jumlah yang cukup.

<sup>10</sup> Dengan memiliki pengetahuan, meskipun hanya sedikit, setidaknya membuat konsumen tahu harus kemana untuk mencari perlindungan.

diinginkan.<sup>11</sup>

Keenggan konsumen untuk melakukan tindakan hukum guna melindungi hak mereka tidak terlepas dari budaya yang melingkupi masyarakat, termasuk di dalamnya budaya hukum masyarakat dimana konsumen berada di dalamnya.<sup>12</sup>

Konsumen PDAM Kota Semarang merupakan bagian dari penduduk Kota Semarang yang masih sangat lekat dengan budaya Jawa. Dalam konsteks budaya Jawa, seseorang ditabukan untuk memberikan kritik secara terbuka, menuntut hak secara terang-terangan, dan menyampaikan keinginan dengan menggunakan makna simbolik; lebih-lebih jika berhadapan dengan penguasa. Bahkan kebanyakan orang Jawa percaya bahwa hidup manusia di dunia ini sudah diatur dalam alam semesta, sehingga tidak sedikit dari mereka yang bersikap *nerima*, yaitu menyerahkan diri kepada takdir.<sup>13</sup>

Pemimpin/penguasa berlatar belakang Jawa juga merasa kekuasaannya terancam jika rakyat mulai mengkritik kebijaksanaannya. Bahkan yang paling ditakutkan adalah rasa malu akibat dipertanyakan tindakannya. Akibatnya, dengan segala macam cara, ia berada menindas siapa pun yang tidak sependapat dengannya.

Kondisi yang sama terjadi pada hubungan konsumen dengan PDAM Kota Semarang. PDAM Kota Semarang sebagai

institusi yang dimiliki Pemerintah Kota Semarang (dalam hal ini eksekutif) memiliki sifat yang sama dengan eksekutif. Dengan berlindung di balik perjanjian eksenorasi, institusi ini selalu berusaha mengelak dari kewajiban untuk memenuhi hak-hak konsumen.<sup>14</sup> Sebaliknya, dengan sifat-sifat berlatar belakang budaya Jawa, konsumen kurang pada tempatnya untuk melakukan tuntutan secara terbuka, sehingga lebih suka menyelesaikan perselisihan secara kekeluargaan. Sedangkan jika tidak terselesaikan, konsumen memilih pasrah menerima keadaan. Tindakan paling jauh yang dilakukan adalah mengadakan masalah yang dialami kepada LPKSM dengan harapan LPKSM yang berhadapan dengan PDAM Kota Semarang. Jadi dalam hal ini, konsumen memilih menghindari konflik secara langsung dengan PDAM Kota Semarang.

Budaya hukum menuntut perselisihan oleh institusi hukum. Selain karena didorong oleh kepentingan, keinginan penyelesaian seperti ide, sikap, keyakinan, harapan dan pendapat mengenai hukum.<sup>15</sup>

Selama ini hukum di Indonesia bersifat sentralistik, didominasi oleh lembaga-lembaga formal seperti eksekutif, bersifat represif dan dibentuk untuk mempertahankan kekuasaan (*status quo*), lebih mencerminkan kepentingan

<sup>11</sup> Pada beberapa kasus, air PDAM Kota Semarang mengalir lancar ke rumah konsumen setelah konsumen memberikan sejumlah uang tanpa kuitansi kepada petugas PDAM Kota Semarang yang bersedia "membantu". Tindakan ini sebenarnya dapat dikenai tindak pidana bagi kedua belah pihak.

<sup>12</sup> Lawrence M. Friedman merumuskan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Budaya hukum menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis

dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Budaya hukum akan menentukan bagaimana seharusnya hukum berlaku dalam masyarakat.

<sup>13</sup> Kodirian, *Kebudayaan Jawa dalam Koentjaraningrat, Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit Jambatan, hal 360.

<sup>14</sup> Kebijaksanaan PDAM Kota Semarang, termasuk dalam penentuan tarif ditentukan sepenuhnya oleh SK. Walikota dan bukan dengan Perda yang pembuatannya melibatkan legislatif.

<sup>15</sup> Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal 154.

kelompok yang memiliki posisi tawar yang kuat, sehingga tidak mencapai suatu tujuan yang benar, yaitu keadilan.<sup>16</sup>

Hal-hal tersebut menyebabkan konsumen memandang hukum secara negatif sehingga lebih suka menyelesaikan sengketa melalui jalur-jalur yang menghindari konflik, bahkan kadang melalui tindakan melanggar hukum seperti suap untuk mendapatkan hak.

## PEMBERDAYAAN

Pemberdayaan<sup>17</sup> (*empowerment*) pada dasarnya adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi, dan lain-lain.<sup>18</sup>

Pemberdayaan menjadi hal yang penting karena ketidakberdayaan membatasi akses terhadap sumber daya negara, memperumit keadilan hukum bagi penyelewengan (*abuses*), menyebabkan hilangnya kekuatan tawar menawar (*bargaining power*), membuat rakyat semakin rapuh terhadap permintaan mendadak untuk pembayaran pinjaman atau terhadap permintaan uang suap dalam suatu persengketaan.<sup>19</sup> Praktek-praktek pegawai PDAM Kota Semarang meminta sejumlah uang untuk mengatasi kesulitan air di rumah konsumen tidak dapat ditolak oleh konsumen. Jika konsumen menolak memberikan uang yang diminta, kesulitan air akan terus terjadi.<sup>20</sup>

Namun demikian, ketidakberdayaan tidak selalu menunjuk pada tidak adanya kekuatan sama sekali. Dalam realitas, mereka yang tampaknya hanya memiliki sedikit kekuatan ternyata justru mampu untuk bertahan, menggulingkan dan kadang-kadang mentransformasikan kondisi hidup mereka. Jadi, kekuatan itu ada, hanya saja perlu untuk ditampakkan dan dikembangkan. Konsumen PDAM Kota Semarang secara umum mengetahui adanya hak-hak konsumen yang dilanggar oleh PDAM Kota Semarang. Hal ini terlihat dari banyaknya pengaduan yang disampaikan langsung kepada PDAM Kota Semarang, ke LPKSM<sup>21</sup>, maupun keluhan konsumen yang dimuat di media massa. Jadi sebenarnya dalam ketidakberdayaan dalam menuntut hak, konsumen PDAM Kota Semarang masih memiliki kekuatan dan tetap bertahan dengan tuntutananya.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kecenderungan atau proses ini disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Namun menggabungkan konsumen PDAM Kota Semarang dalam suatu wadah organisasi bukan hal yang mudah karena kultur Jawa yang masih erat melekat. Tekanan kekuasaan dari para raja, bangsawan feodal dari zaman kejayaan kerajaan-kerajaan Jawa dahulu, kemudian

<sup>16</sup> Elmi Waransih, *Pidato Pengukuhan Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, disajikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, 14 April 2001.

<sup>17</sup> Emi Zul Fajri dan Ratu April Senja dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia mencantumkan kata "daya" sebagai kesanggupan.

<sup>18</sup> A.M.W. Pramarka dan V. Mulyanto, dalam

Onny S. Priyono dan A.M.W. Pranarka, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal 54

<sup>19</sup> Robert Chambers, *Rural Development: Pautting the Last First*, Longman, New York, 1983, p.210-214, dalam Onny S. Priyono dan Peanaka, *Ibid*, hal 64.

<sup>20</sup> Wawancara dengan Mulyono dan Imam Syafii, konsumen PDAM Kota Semarang

<sup>21</sup> LP2K Semarang

tekanan kekuasaan dari Pemerintah Kolonial yang telah mencapai kemantapan sejak akhir abad ke-18 telah memberikan efek yang dalam terhadap perilaku orang Jawa.<sup>22</sup>

Struktur masyarakat Jawa yang asli sudah terlanjur dirusak oleh struktur administratif yang ditumpangkan di atasnya oleh Pemerintah Kolonial selama lebih dari satu abad lamanya. Akibatnya masyarakat tidak mengenal kesatuan-kesatuan organisasi dan sosial yang mantap, yang dapat berbuat kreatif sendiri.<sup>23</sup> Tetapi, pembentukan organisasi konsumen PDAM Kota Semarang dapat menjadi alternatif untuk memberi kekuatan kepada konsumen PDAM Kota Semarang. Dengan bergabungnya konsumen, kekuatan yang dimiliki konsumen menjadi besar sehingga memiliki posisi tawar yang lebih baik dibandingkan jika berhadapan secara sendiri-sendiri dengan PDAM Kota Semarang. Selain itu, karena kebijaksanaan PDAM Kota Semarang ditentukan oleh proses legislasi, melalui organisasi tersebut dapat mempengaruhi kebijaksanaan yang dibuat agar lebih berpihak kepada konsumen.

Kecenderungan kedua atau kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.<sup>24</sup> Pilihan ini biasanya ditempuh oleh LPKSM dengan dengan cara memfasilitasi pertemuan antara konsumen dengan PDAM Kota Semarang. Pada tahap awal, dalam melakukan perundingan dengan PDAM Kota Semarang, konsumen didampingi oleh LPKSM. Selanjutnya, konsumen pada umumnya telah berani berhadapan sendiri dengan PDAM Kota Semarang.

Bila dilihat secara lebih luas, pemberdayaan sering disamakan dengan perolehan kekuatan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak diinginkan individu. Dalam keadaan tersebut, masing-masing individu mempunyai pilihan dan kontrol di semua aspek kehidupan sehari-harinya seperti pekerjaan mereka, akses terhadap sumber daya, partisipasi dalam proses pembuatan keputusan sosial, dan lain sebagainya.

Dalam kaitan inilah diupayakan bagaimana memberdayakan konsumen sebagai pihak yang berada pada posisi tawar yang rendah ketika berhadapan dengan pelaku usaha, agar di kemudian hari setidaknya-tidaknya mereka mempunyai posisi tawar yang seimbang dengan pelaku usaha.

Kekuatan terbesar yang dimiliki oleh konsumen adalah rasa tidak setia.<sup>25</sup> Dengan mudah konsumen dapat beralih produk atau merek jika mereka tidak puas dengan produk atau merek yang tidak memberi rasa puas. Tetapi, dalam hubungan konsumen dengan PDAM Kota Semarang, konsumen tidak mempunyai pilihan produk atau merek lain. Akibatnya konsumen berada pada posisi tawar yang lebih rendah atau tidak berdaya.

Posisi tawar yang rendah menyebabkan posisi konsumen lemah. Namun posisi tawar yang rendah bukan satu-satunya penyebab konsumen tidak berdaya. Penyebab lainnya adalah karena konsumen memang mempunyai kelemahan yang antara lain berupa kurangnya pengetahuan dan pemahaman hukum bagi konsumen. Konsumen tidak mempunyai informasi yang cukup tentang hukum pada umumnya dan hukum perlindungan konsumen pada khususnya.

Sebenarnya, untuk mencapai azas

---

<sup>22</sup> Kodiran, *op cit.*, hal 350.

<sup>23</sup> *Ibid*, hal 351

<sup>24</sup> A.M.R. Pranarka dan V. Moelyanto, *Ibid*, hal 56.

<sup>25</sup> Kenichi Ohmae, *Dunia Tanpa Batas, Kekuatan & Strategi di Dalam Ekonomi yang Saling Mengait*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1989, hal 3.



dan tujuan perlindungan konsumen, UUPK telah mengatur pokok-pokok perlindungan konsumen serta berbagai kelengkapan penegakannya, termasuk ketentuan pidananya. Namun demikian hukum konsumen tidak serta merta menjadi bagian dari budaya masyarakat. Budaya hukum konsumen membutuhkan kegiatan operasional pembudayaan hukum yang membutuhkan strategi dan metoda untuk mentransformasikan secara efektif, di antaranya melalui penyuluhan seluas mungkin dengan materi yang sudah diolah sedemikian rupa sehingga tiap individu pada tiap strata masyarakat bisa memahami, bisa menghayati dan mampu mengaplikasikan serta mengamalkan dalam perilaku sehari-hari. Untuk itu perlu dikerahkan semua sarana komunikasi massa baik media cetak maupun elektronik.<sup>26</sup>

Penyuluhan sebagai bagian dari pendidikan kepada masyarakat dapat juga dilakukan dengan temu wicara kemandirian konsumen, kegiatan talkshow, dialog interaktif lewat radio, menyebarluaskan leaflet, brosur dan stiker yang berisi pesan perlindungan konsumen, mempublikasikan tulisan-tulisan mengenai perlindungan konsumen di media cetak serta memproduksi konsumen dalam bentuk film, spot dan iklan layanan masyarakat.

Melalui pendidikan, penyuluhan dan pemberian informasi terhadap konsumen inilah diharapkan pemahaman dan kesadaran konsumen akan hak dan kewajibannya meningkat.<sup>27</sup>

Kelemahan konsumen juga

semakin bertambah akibat tidak bekerjanya hukum dalam masyarakat. Dengan demikian sangat tidak mudah bagi konsumen untuk memperoleh keadilan.

Dengan demikian selain memberdayakan konsumen, hukum juga harus diberdayakan agar diperoleh aturan “permainan” yang bisa dipakai konsumen dan PDAM Kota Semarang dalam menyelesaikan perselisihan antara keduanya.

Pemberdayaan hukum berhubungan erat dengan mekanisme bekerjanya hukum dalam masyarakat. Sedangkan hukum bisa bekerja jika ada pelaksanaan penegakan hukum sebagai sub sistem dalam sistem hukum yang menurut Friedman mempunyai komponen-komponen substansial, struktural, dan kultural. Pemberdayaan hukum berkaitan dengan bagaimana cara menciptakan suatu keadaan atau kondisi agar hukum itu menjadi lebih berdaya dan efektif dalam rangka menciptakan supremasi hukum dalam masyarakat.

Pemberdayaan hukum bagi masyarakat luas, perlu pengkajian secara terus menerus, baik dalam peringkat perundang-undangan maupun dalam penegakannya, yaitu seberapa jauh hukum dapat memberi dan mengembangkan hak-hak individu dan kelompok-kelompok yang tidak berdaya atau sebaliknya justru membelenggunya. Artinya, hukum harus punya nilai praktis, nilai-nilai yang secara jelas tercermin dalam praktek penggunaan hukum dan pelaksanaannya. Oleh karena itu perlu mengembangkan konsep-konsep dan teori-teori baik yang ada maupun membangun yang baru sebagai usaha terus menerus dalam membangun pengetahuan sosial yang memungkinkan kita dapat memahami dunia yang terus menerus berubah.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Budaya Hukum dan Lingkungan Hidup*. Makalah Seminar Teknologi, Biro Manajemen, dan Lingkungan, Bandung, 18 Februari 1989.

<sup>27</sup> Sinaga dalam Seminar Sehari UUPK Tantangan

atau Ancaman, 5 Mei 2004.

<sup>28</sup> IS Susanto, *Makalah Lembaga Peradilan dan Demokrasi*, disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan

Pemberdayaan konsumen sebaiknya menggunakan pola partisipasi mengingat partisipasi merupakan pergeseran kekuasaan pembuatan keputusan dari yang lebih kuat kepada yang tidak berdaya. Kurang atau tidak adanya partisipasi menyebabkan PDAM Kota Semarang menjadi pihak yang tidak terkontrol dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan konsumen. Akibatnya, keputusan yang muncul lebih menguntungkan PDAM Kota Semarang dan merugikan konsumen.

Minimnya partisipasi ini disebabkan masih adanya hubungan patron-klien, dimana patron memiliki dan menguasai sumber-sumber daya dan kekuasaan. Hubungan patron-klien ini menyebabkan masyarakat merasa terasingkan dari lingkungannya sehingga terjadi pemaksaan budaya. Partisipasi dapat menjadikan masyarakat sadar akan persoalan-persoalan yang dihadapi dan berupaya mencari jalan keluar dan membantu mereka untuk dapat memahami realitas sosial, politik dan ekonomi yang ada di sekitarnya.<sup>29</sup>

Pemberian tempat bagi partisipasi konsumen dalam pembuatan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan konsumen meningkatkan posisi tawar konsumen. Partisipasi kepada konsumen juga merupakan pendistribusian kekuasaan (terutama dalam pembuatan kebijaksanaan) sehingga membuat konsumen lebih berdaya karena memiliki akses akses terhadap sumber daya negara, mempermudah keadilan hukum bagi penyalahgunaan (*abuses*), dan meningkatkan kekuatan tawar menawar (*bargaining power*).

UUPK sendiri memberi perhatian untuk memberdayakan konsumen. Upaya

untuk memberdayakan konsumen ini secara eksplisit dicantumkan pada Pasal 3 posisi c., bahwa perlindungan konsumen bertujuan “meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.” Sedangkan secara implisit pemberdayaan konsumen dicantumkan pada point a, bahwa perlindungan konsumen bertujuan “meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.”

Dalam UUPK tidak disebutkan secara langsung bagaimana upaya untuk memberdayakan konsumen. Tetapi setidaknya hal ini disebutkan dalam Pasal 4 sebagai salah satu hak konsumen yaitu untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen. Sedangkan tanggungjawab untuk melaksanakan hal tersebut menjadi beban Pemerintah (Pasal 29 ayat (1)). Pada ayat (4) Pasal 29 disebutkan bahwa pembinaan perlindungan konsumen sendiri meliputi upaya untuk :

- a. terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
- b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- c. meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Salah satu unsur bagi pemberdayaan konsumen adalah peran lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Meskipun tidak secara rinci disebutkan perannya, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat umumnya telah menetapkan arah tujuan organisasi yaitu untuk melakukan perlindungan dan pembiayaan konsumen agar sadar mengenai hak-

---

Restrukturisasi Global, dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminar Sosiologi Hukum se Indonesia, Pusat Studi Hukum FH Undip, Semarang, 1996, hal. 6.

<sup>29</sup> Elmi Waransih, *Pidato Pengukuhan*

*Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, disajikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, 14 April 2001.

haknya, sekaligus sebagai motor untuk mendorong konsumen agar mau memperjuangkan hak-haknya.

Persoalan yang dialami konsumen maupun lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dalam berhubungan dengan PDAM Kota Semarang adalah kuatnya kekuasaan yang dihadapi, karena yang berada di puncak organisasi PDAM Kota Semarang adalah Walikota Semarang. Ini berarti konsumen harus berhadapan dengan Pemerintah Kota Semarang yang memiliki kekuatan dan kekuasaan lebih besar dari PDAM Kota Semarang sendiri.

Hal ini bertentangan dengan UUPK yang memberikan tanggung jawab perlindungan dan pembinaan konsumen kepada Pemerintah. Di sisi lain, Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang (Walikota) justru berlawanan dengan konsumen. Karena itu pemberian partisipasi bagi konsumen PDAM Kota Semarang untuk ikut menentukan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pelayanan PDAM Kota Semarang tidak bisa ditawarkan lagi. Dengan demikian konsumen dapat ikut membuat kebijaksanaan yang berpihak kepada konsumen.

## **KONSUMEN**

- Konsumen tidak berdaya karena memiliki posisi tawar yang rendah dibanding PDAM Kota Semarang. Kondisi ini disebabkan usaha PDAM Kota Semarang yang bersifat monopoli. Hal tersebut “dimanfaatkan” oleh PDAM Kota Semarang untuk mengalihkan seluruh tanggungjawabnya kepada konsumen melalui perjanjian eksensorasi yang harus disetujui oleh konsumen bila ingin mendapatkan sambungan air minum. Selain itu, ketidakberdayaan konsumen juga disebabkan tidak dimilikinya informasi yang cukup tentang UUPK. Sedangkan peran LPKSM belum sesuai dengan harapan UUPK untuk membela

dan menjadi “corong” konsumen, sekaligus melakukan pengawasan bersama Pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan perlindungan konsumen. Hal ini disebabkan oleh minimnya dana untuk mendukung kegiatan LPKSM.

- Budaya hukum konsumen nampak dari pandangan yang negatif konsumen PDAM Kota Semarang terhadap hukum karena tidak bekerjanya. Hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya perselisihan antara konsumen dengan PDAM Kota Semarang yang diselesaikan sesuai hukum yang berlaku. Kentalnya budaya Jawa di kalangan konsumen juga menyebabkan konsumen lebih suka menghindari “keributan” sekalipun hak-haknya dilanggar oleh PDAM Kota Semarang.
- Pemberdayaan konsumen dilakukan melalui dua cara. Pertama, menggabungkan seluruh konsumen dalam suatu organisasi sehingga mempunyai kekuatan yang cukup untuk mengambil partisipasi dalam pengambilan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan konsumen. Kedua, dengan menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan.

## **SARAN**

Salah satu alternatif untuk melindungi konsumen PDAM Kota Semarang adalah menggunakan kekuatan yang seimbang dengan kekuatan PDAM Kota Semarang beserta walikota Semarang sebagai pucuk pemimpin manajemen PDAM Kota Semarang. Kekuatan yang mampu mengimbangi kekuatan walikota sebagai eksekutif adalah kekuatan lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Semarang. Melalui DPRD seluruh kebijaksanaan yang dibuat eksekutif dikontrol. Dengan demikian memberdayakan anggota DPRD dapat

menjadi pilihan untuk menjamin perlindungan konsumen PDAM Kota Semarang.

#### DAFTAR PUSTAKA

Dirdjosisworo, Soedjono, *Budaya Hukum dan Lingkungan Hidup*, Makalah Seminar Teknologi, Biomanajemen, dan Lingkungan, Bandung 18 Februari 1989.

Fajri, Em Zul dan Ratu April Senja. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*.

Friedman, Lawrence M., *The Legal System*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.

Gerson, Richard F, *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, PPM, Jakarta, 2004.

Hartono, Sri Redjeki, *Makalah Tinjauan Yuridis Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, disampaikan dalam Seminar Sehari "Undang-Undang Perlindungan Konsumen Tantangan atau Ancaman, 5 Mei 2004.

Koentjoroningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1982.

Lubis, T Mulya, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Perekonomian di Negara Berkembang*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986.

Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.

Ohmae, Kenichi, *Dunia Tanpa Batas*, Binarupa Aksara.

Pranarke, AMW dan V Moelyanto, *Pemberdayaan*, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka, *Pemberdayaan, Konsep dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

*Selayang Pandang PDAM Kota Semarang*, PDAM Kota Semarang, April 2004.

Sinaga dalam Seminar Sehari UUPK Tantangan atau Ancaman, 5 Mei 2004.

Susanto, IS, Makalah: *Lembaga Peradilan dan Demokrasi*, disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global, dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se Indonesia, Pusat Studi Humas FH Undip, Semarang, 1996.

Warassih, Esmi, *Pidato Pengukuhan: Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, disajikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, 14 April 2001.

Widjaja, Gunawan, dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Yohanes, *Langkah PDAM Menuju Perusahaan Yang Mandiri*, Presentasi disampaikan dalam Lokakarya Menuju PDAM Mandiri, Semarang, 9 September 2005,

#### Peraturan Perundang-undangan :

UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Perda Nomor 7 Tahun `83 tentang Perubahan untuk Pertama Kali Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 12 Tahun 1978 tentang

Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

Beberapa kali tulisannya dimuat di Suara Merdeka.

Perda Nomor 12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Tingkat II Semarang.

Keputusan Walikota Semarang Nomor 690/303/2002 tentang Penetapan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Semarang

## **CURRICULUM VITAE**

**Setiyowati, SH.MH**, lahir di Semarang tanggal 9 September 1963. Sekarang mengajar di Fakultas Hukum Untag Semarang dalam jabatan Lektor. Jenjang pendidikan S1 didapat dari Universitas 17 Agustus 1945 Semarang sedangkan S2 diselesaikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.