

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Konsumen

Konsumen merupakan istilah yang sering dipergunakan dalam percakapan sehari-hari, dan perlu untuk diberikan batasan pengertian agar dapat mempermudah pembahasan tentang perlindungan konsumen. Berbagai pengertian tentang “konsumen” yang dikemukakan baik dalam Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sebagai upaya kearah terbentuknya Undang-Undang Perlindungan Konsumen maupun dalam Undang-Undang.¹⁶

Konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik di sini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli. Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* itu adalah “(lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang.”¹⁷

¹⁶ Ahmad Miru, **Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia**, Jakarta : Rajawali-Pers, 2011, hlm 19

¹⁷ A.S. Hornby, **Oxford Advance Learner’s Dictionary of Current English**. Oxford University Press, Oxford, 1989, hal. 183. “(opp to producer) person who uses goods”

Menurut Kotler, konsumen adalah semua individu dan rumah tangga yang membeli atau memperoleh barang atau jasa untuk dikonsumsi pribadi.¹⁸ Menurut Az Nasution Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan jasa digunakan untuk tujuan tertentu.¹⁹

Pasal 1 Ayat (2) UUPK No. 8 Tahun 1999 sebagai akhir dari usaha pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, adalah dengan lahirnya UUPK Pasal 1 ayat (2) yang di dalamnya dikemukakan pengertian konsumen, sebagai berikut:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.²⁰

Pengertian konsumen dalam UUPK ini lebih luas daripada pengertian konsumen pada kedua Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang telah disebutkan sebelumnya, karena dalam UUPK juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain. Hal ini berarti bahwa UUPK dapat memberikan perlindungan kepada konsumen yang bukan manusia (hewan, maupun tumbuh-tumbuhan).

¹⁸ Philip Kotler, **Principles of Marketing**, Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs New Jersey, 1980, hlm 267.

¹⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, **Hukum Perlindungan Konsumen**, Jakarta : Sinar Grafika, 2011, hlm 25.

²⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Menurut Pasal 1 ayat (2) UUPK No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Pasal 1 ayat (2) Keputusan Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/ 2001 :

“Konsumen adalah Setiap orang pemakai barang dan /jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak diperdagangkan”.²¹

Ternyata pengertian konsumen dalam UUPK tidak hanya konsumen secara individu, tetapi juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain, seperti binatang peliharaan, tetapi tidak diperluas pada individu pihak ketiga (*bystander*) yang dirugikan atau menjadi korban akibat penggunaan atau pemanfaatan suatu produk barang dan jasa.

Konsumen dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan konsumen dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai terakhir.

Di Spanyol, pengertian konsumen didefinisikan secara lebih luas, yaitu:

*“Any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, service or activities, regardless of whether the seller, supplier or producer is a public a private entity, acting alone or collectively”.*²²

“Setiap individu atau perusahaan yang merupakan pembeli utama atau pengguna pribadi atau nyata properti, produk, layanan atau kegiatan, terlepas dari apakah penjual, pemasok atau produsen adalah badan swasta publik, bertindak sendiri atau secara kolektif”.

²¹ Susanti Adi Nugroho, **Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya**, Jakarta : Kencana, 2011, hlm 63

²² R.A. Anderson dan W.A. Krump, **Business Law**, South-Western, Publishing Co., Cincinnati, 1972, hlm. 553.

2. Hak dan Kewajiban Konsumen

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekadar fisik, melainkan terlebih-lebih hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen.²³

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen, yaitu:

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*)
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*)
- c. Hak untuk memilih (*the right to choose*)
- d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)²⁴

Selanjutnya hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*)

Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengonsumsi suatu produk.²⁵

- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*)

²³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit*, hlm 30.

²⁴ *Ibid*, hlm 31

²⁵ Ahmadi Miru-Sutarman Yodo, **Hukum Perlindungan Konsumen**, Jakarta : Rajawali Pers, 2011, hlm 41.

Hak atas informasi ini sangat penting, karena tidak memadai informasi yang disampaikan kepada konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai kebutuhan serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.²⁶

c. Hak untuk memilih (*the right to choose*)

Hak untuk memilih dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai dengan hak kebutuhannya, tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak untuk memilih ini konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak terhadap suatu produk, demikian pula keputusan untuk memilih baik kualitas maupun kualitas jenis produk yang dipilihnya.

Hak memilih yang dimiliki oleh konsumen ini hanya ada jika ada alternatif pilihan dari jenis produk tertentu, karena jika suatu produk dikuasai secara monopoli oleh suatu produsen atau dengan kata lain tidak ada pilihan lain (baik barang maupun jasa), maka dengan sendirinya hak untuk memilih ini tidak akan berfungsi.²⁷

d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)

²⁶*Ibid*

²⁷*Ibid*, hlm 42

Hak untuk didengar ini merupakan hak dari konsumen agar tidak dirugikan lebih lanjut, atau hak untuk menghindarkan diri dari kerugian. Hak ini dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang produk tersebut kurang memadai, ataukah berupa pengaduan atas adanya kerugian yang telah dialami akibat penggunaan suatu produk, atau yang berupa pertanyaan/pendapat tentang suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini dapat disampaikan baik secara perorangan maupun secara kolektif, baik yang disampaikan secara langsung maupun diwakili oleh suatu lembaga tertentu misalnya YLKI.²⁸

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam perkembangannya organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam *The International Organization of Consumer Union (IOCU)* menambahkan lagi beberapa hak seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti kerugian, dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Langkah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen harus diawali dengan upaya untuk memahami hak-hak pokok konsumen, yang dapat dijadikan sebagai landasan perjuangan untuk mewujudkan hak-hak tersebut.²⁹

²⁸ *Ibid*, hlm 43

²⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit*, hlm 31.

Hak konsumen yang sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 UU No.8

Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut:

- a. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.³⁰

Di samping hak-hak dalam Pasal 4, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya, khususnya dalam Pasal 7 yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha. Kewajiban dan hak merupakan antinomi dalam hukum, sehingga kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen. Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen yang disebutkan di atas harus dipenuhi, baik oleh pemerintah maupun oleh produsen.³¹

Berikut adalah kewajiban konsumen menurut pasal 5 UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu antara lain:

³⁰*Ibid*, hlm32

³¹ Ahmadi Miru-Sutarman Yodo, *Op.Cit.*, hlm 47

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut³²

B. Teori tentang Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum bila dijelaskan harafiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum kita mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak diciderai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Oleh karena hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Setiap aparat penegak hukum jelas wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak

³²*Ibid.*

langsung pula hukum akan memberikan perlindungan terhadap setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Menurut Philipus Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:³³

- 1) Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;
- 2) Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.

Perlindungan hukum menurut Wijayanti, yakni: “Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian, yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi

³³ Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia**, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm 5.

rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.³⁴

Perlindungan hukum menurut bahasa Belanda yaitu: *Recht bercherming van de bergers tegen de over head*. Yaitu adalah segala bentuk tindakan yang bertujuan memberikan kondisi aman, nyaman, dan berkepastian hukum bagi subyek hukum baik orang perseorangan (*persoon*) maupun badan hukum (*rechtspersoon*).³⁵

Secara konseptual, perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila.

2. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum konsumen terdiri dari rangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perilaku orang dalam pergaulan hidup untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Orang-orang tersebut terutama terdiri dari (pengusaha) penyedia barang atau penyelenggara jasa yang merupakan kebutuhan hidup manusia serta konsumen pengguna barang atau jasa tersebut.

³⁴ Asri Wijayanti, **Hukum ketenagakerjaan Pasca Reformasi**, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm 10.

³⁵ Didit Saltriwiguna, **Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Debitur Akibat kenaikan Suku Bunga Kredit Bank**, (Bandung :Uinversitas Parahyangan Program Sarjana), hlm 4.

Asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu terdapat di dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis: antara lain hukum perdata, hukum internasional, terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen. Oleh karena itu, menjadi penting penggunaan instrumen-instrumen hukum perdata, hukum pidana, hukum administrasi, hukum internasional, dan hukum-hukum acara yang berkaitan dengan instrumen hukum itu, dalam pembahasan hubungan dengan masalah atau perlindungan konsumen.

Secara universal, berdasarkan berbagai hasil penelitian dan pendapat para pakar, ternyata konsumen umumnya berada pada posisi yang lebih lemah dalam hubungannya dengan pelaku usaha, baik secara ekonomis, tingkat pendidikan, maupun kemampuan atau daya bersaing/daya tawar. Kedudukan konsumen ini, baik yang bergabung dalam suatu organisasi apalagi secara individu, tidak seimbang dibandingkan dengan kedudukan pengusaha. Oleh sebab itu, untuk menyeimbangkan kedudukan tersebut dibutuhkan perlindungan kepada konsumen. Adapun pokok-pokok dan pedomannya telah termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR.³⁶

Sejalan dengan batasan hukum konsumen, maka hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah

³⁶ UUD 1945, Pembukaan Alinea 4 yang berbunyi: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia....”.

hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan/atau jasa konsumen.³⁷

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa hukum konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.

Hukum konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen yang kondisi para pihaknya berimbang dalam kedudukan sosial ekonomi, daya saing maupun tingkat pendidikan. Rasionya adalah sekalipun tidak selalu tepat, bagi mereka yang berkedudukan seimbang, maka mereka masing-masing lebih mampu mempertahankan dan menegakkan hak-hak mereka yang sah.³⁸

Ketentuan dalam KUH Perdata yang paling banyak digunakan atau berkaitan dengan asas-asas dan kaidah hukum mengenai hubungan dan masalah konsumen, adalah Buku Ketiga KUH Perdata tentang Perikatan dan Buku Keempat KUH Perdata tentang Pembuktian dan Daluarsa. Buku Ketiga KUH Perdata memuat berbagai hubungan dalam perikatan, terjadi baik berdasarkan suatu perjanjian maupun yang lahir karena undang-undang (Pasal 1233 KUH Perdata). Hubungan hukum konsumen itu adalah untuk memberikan sesuatu, berbuat sesuatu atau untuk tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 KUH Perdata).³⁹

Dalam kepustakaan ilmu ekonomi, digunakan berbagai istilah untuk kedua jenis konsumen tersebut. Di antaranya untuk konsumen

³⁷ Az. Nasutioan, *op.cit*, hlm. 66

³⁸ *Ibid*, hlm 64

³⁹ *Ibid*, hlm 101

dengan tujuan komersial digunakan istilah *intermediate consumer*, *intermediate buyer*, *derived buyer* atau *consumer of the industrial market*. Sedang bagi konsumen pengguna barang atau jasa untuk keperluan sendiri, keluarga atau rumah tangga (konsumen non-komersial), digunakan istilah *ultimate consumer*, *ultimate buyer*, *end user*, *final consumer* atau *consumer of the consumer market*.

Hal ini berkaitan dengan perjanjian jual beli di mana akan melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak. Di dalam Buku Keempat KUHPerdara tentang pembuktian dan daluarsa terdapat ketentuan-ketentuan tentang beban pembuktian dan alat-alat bukti. Hal ini berkaitan erat dengan pertanggungjawaban para pihak apabila terjadinya sengketa dalam perjanjian jual beli.⁴⁰

3. Prinsip-prinsip Hukum Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen tentu tidak cukup hanya mengandalkan ketentuan yang terdapat dalam UUPK, karena UUPK sendiri menentukan bahwa segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.⁴¹

Di samping itu, masih terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan

⁴⁰ Lazo H., **Marketing**, Alexander Hamilton Institute, 1971, New York, hlm. 61

⁴¹ Pasal 64 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

yang melindungi konsumen, di mana UUPK merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakkan hukum di bidang perlindungan konsumen.⁴²

Berdasarkan hal tersebut, maka akan dibahas lewat berbagai peraturan perundangan, terutama di luar UUPK, yang merupakan refleksi prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia. Pembahasan tersebut didasarkan pada masing-masing prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, yaitu:

- a. Prinsip perlindungan kesehatan/harta konsumen.
- b. Prinsip perlindungan atas barang dan harga.
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara patut.⁴³

Sejumlah peraturan yang tidak pernah disebut-sebut sebagai prioritas, dalam kenyataannya justru banyak yang didahulukan pengesahannya daripada Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Hal ini memperkuat dugaan yang beredar selama ini, pemerintah biasanya mendahulukan peraturan-peraturan yang menguntungkan pihaknya contoh peraturan di bidang perpajakan daripada peraturan-peraturan yang membebani dengan kewajiban yang besar seperti di bidang perlindungan konsumen.

Oleh karena itu menurut Hans W. Micklitz dalam perlindungan konsumen dapat ditempuh dengan dua kebijakan, yaitu: Pertama, kebijakan yang bersifat komplementer, yaitu kebijakan yang mewajibkan

⁴² Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen

⁴³ Ahmadi Miru, *Op.Cit.*, hlm 183

pelaku usaha memberikan informasi yang memadai kepada konsumen (hak atas informasi). Kedua, kebijakan kompensatoris, yaitu kebijakan yang berisikan perlindungan terhadap kepentingan ekonomi konsumen (hak atas kesehatan dan keselamatan). Dengan demikian dalam konteks hukum perlindungan konsumen terdapat prinsip tentang tanggung jawab mutlak yang merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen, di mana dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.⁴⁴

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dibedakan sebagai berikut:

a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan hukum perdata sebagaimana uraian berikut ini:

1) Aspek hukum pidana

Bentuk-bentuk tindak pidana yang menjadi dasar pembebanan tanggung jawab produsen terhadap konsumen adalah:

a) *Negligence*

Negligence ialah suatu perilaku yang tidak sesuai dengan kelakuan (*standard of conduct*) yang ditetapkan oleh

⁴⁴Shidarta, **Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia**, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 49

undang-undang demi perlindungan anggota masyarakat terhadap risiko yang tidak rasional. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah adanya perbuatan kurang cermat yang merugikan orang lain, yang semestinya seorang penjual atau produsen mempunyai *duty of care*. Untuk dapat menggunakan *negligence* sebagai dasar gugatan harus memenuhi syarat-syarat:⁴⁵

- a. Adanya suatu tingkah laku yang menimbulkan kerugian yang tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
- b. Yang dibuktikan adalah bahwa tergugat (produsen) lalai dalam *duty of care* terhadap penggugat (konsumen).
- c. Kelakuan itu seharusnya penyebab nyata (*proximate cause*) dari kerugian yang timbul.

Pembuktian adanya *negligence* mencakup pembuktian atas:⁴⁶

- (1) Kerugian yang diderita ditimbulkan oleh cacat yang ada pada produk.
- (2) Bahwa cacat tersebut telah ada pada penyerahan.
- (3) Bahwa cacat pada produksi disebabkan oleh kurang cermatnya produsen.

b) *Warranty (breach of warranty)*

Gugatan dari konsumen terhadap produsen berdasarkan *breach of warranty* (pelanggaran janji,

⁴⁵ Agnes M. Toar, **Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara**. Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia dengan Belanda, Yogyakarta, 1988, hlm. 7

⁴⁶*Ibid*, hlm 14

jaminan) ini didasarkan pada suatu hubungan kontrak. Produsen secara tegas atau diam-diam memberi jaminan bahwa produknya dapat memenuhi keinginan/kebutuhan. Pada umumnya *warranty* (janji, jaminan) itu dapat dikelompokkan dalam 2 kategori, yaitu:⁴⁷

- a. *Express warranty*, janji, jaminan yang dinyatakan secara tegas (eksplisit).
- b. *Implied warranties*, janji, jaminan yang dinyatakan secara diam-diam (implisit).

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak disebut-sebut kata “konsumen”. Kendati demikian, secara implisit dapat ditarik beberapa pasal yang dapat dijadikan dasar kesalahan yang dilakukan produsen, antara lain:

1. Pasal 202 KUHP:

- (1) Barangsiapa memasukkan barang sesuatu ke dalam sumur pompa, sumber atau ke dalam perlengkapan air minum untuk umum atau untuk dipakai oleh atau bersama-sama dengan orang lain, padahal diketahuinya bahwa karena perbuatan itu air lalu berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun.
- (2) Jika perbuatan itu mengakibatkan orang mati, yang bersalah diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.⁴⁸

2. Pasal 204 KUHP :

“Barangsiapa menjual, menawarkan, menyerahkan atau membagi-bagikan barang, yang diketahui bahwa membahayakan nyawa atau kesehatan orang, padahal sifat berbahaya itu tidak diberitahukan, diancam dengan pidana

⁴⁷ *Ibid*, hal 7

⁴⁸ Pasal 202 KUHP

penjara paling lama lima belas tahun. Jika perbuatan mengakibatkan orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.”⁴⁹

3. Pasal 205 KUHP:

“Barangsiapa karena kealpaannya menyebabkan bahwa barang-barang yang berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang dijual, diserahkan atau dibagi-bagikan, tanpa diketahui sifat berbahayanya oleh yang membeli atau yang memperoleh, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak tiga ratus rupiah. Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau kurung paling lama satu tahun. Barang-barang itu dapat disita.”⁵⁰

4. Pasal 382 KUHP:

“Barangsiapa menjual, menawarkan atau menyerahkan makanan, minuman atau obat-obatan yang diketahui bahwa itu dipalsu, dan menyembunyikan hal itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun. Bahan makanan, minuman atau obat-obatan itu dipalsu, jika nilainya atau faedahnya menjadi kurang karena dicampur dengan sesuatu bahan lain.”⁵¹

5. Pasal 383 KUHP:

“Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan, seorang penjual yang berbuat curang terhadap pembeli: (1) karena sengaja menyerahkan barang lain daripada yang ditunjuk untuk dibeli, (2) mengenai jenis keadaan atau banyaknya barang yang diserahkan, dengan menggunakan tipu muslihat.”⁵²

6. Pasal 390 KUHP:

“Barangsiapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyiarkan kabar bohong yang menyebabkan harga barang-barang dagangan, dana-dana atau surat-surat berharga

⁴⁹ Pasal 204 KUHP

⁵⁰ Pasal 205 KUHP

⁵¹ Pasal 382 KUHP

⁵² Pasal 383 KUHP

menjadi turun atau naik, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan tahun.”⁵³

2) Aspek hukum perdata

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan, dalam bidang perdata khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPerdata, prinsip ini dipegang secara teguh. Pasal 1365 KUHPerdata berbunyi :

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut.”⁵⁴

Pasal 1366 KUHPerdata berbunyi:

“Setiap orang bertanggung jawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaian atau kesembronannya.”⁵⁵

Pasal 1367 KUHPerdata, berbunyi:

“Seseorang tidak hanya bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.”⁵⁶

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan ini dalam hukum perdata, menyatakan seseorang baru dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata di

⁵³ Pasal 390 KUHP

⁵⁴ Pasal 1365 KUHPerdata

⁵⁵ Pasal 1366 KUHPerdata

⁵⁶ Pasal 1367 KUHPerdata

atas mengharuskan terpenuhinya 4 (empat) unsur pokok tentang melawan hukum, yaitu:

- 1) adanya perbuatan;
- 2) adanya unsur kesalahan;
- 3) adanya kerugian yang diderita;
- 4) adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*Presumption of Liability Principle*), sampai ia dapat membuktikan, ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan khususnya, dengan 4 (empat) variasi:⁵⁷

- 1) Pengangkutan dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.
- 2) Pengangkutan dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian.
- 3) Pengangkutan dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya.

⁵⁷ E. Suherman, **Masalah Tanggung Jawab pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain di Bidang Penerbangan**, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 18.

4) Pengangkutan tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan/kelalaian penumpang atau karena kualitas mutu barang yang diangkat tidak baik.

c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip-prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi. Konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian tidak dapat dibenarkan. Contoh dari prinsip ini adalah kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin/bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh si penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Hal ini pelaku usaha tidak dapat diminta pertanggungjawabannya.⁵⁸

d. Prinsip tanggung jawab mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolut liability*). Prinsip tanggung jawab ini adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun, ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, sebaliknya absolut liability adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualian. Sebagaimana pernyataan R.C Hoerber, et al, prinsip tanggung jawab mutlak ini karena:⁵⁹

⁵⁸ *Ibid*, hlm 19

⁵⁹ R.C Hoerber, et al, dalam Shidarta, *op.cit*, hlm. 64.

- 1) Konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks.
- 2) Diasumsikan produsen lebih mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya.
- 3) Asas ini dapat memaksa produsen lebih berhati-hati.

Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen secara umum digunakan untuk “menjerat” pelaku usaha, khususnya produsen barang, yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen. Asas tanggung jawab ini diberi nama *product liability*.

Alasan-alasan mengapa prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) ditetapkan dalam hukum tentang *product liability* adalah:⁶⁰

- 1) Di antara korban/konsumen di satu pihak dan produsen di lain pihak, beban kerugian (risiko) seharusnya ditanggung oleh pihak yang memproduksi/mengeluarkan barang-barang cacat/berbahaya tersebut di pasaran.
- 2) Dengan menempatkan/mengedarkan barang-barang di pasaran, berarti produsen menjamin bahwa barang-barang tersebut aman dan pantas untuk dipergunakan, dan bilamana terbukti tidak demikian dia harus bertanggung jawab.

⁶⁰ Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, **Hukum Perlindungan Konsumen**, CV. Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 54.

3) Sebenarnya tanpa menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak pun produsen yang melakukan kesalahan tersebut dapat dituntut melalui proses penuntutan beruntun, yaitu konsumen kepada pedagang eceran, pengecer kepada grosir, grosir kepada distributor, distributor kepada agen, dan agen kepada produsen.

Penerapan *strict liability* dimaksudkan untuk menghilangkan proses yang panjang ini. Menurut asas ini produsen wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen atas penggunaan produk yang dipasarkan. Gugatan *product liability* ini dilakukan berdasarkan 3 (tiga) hal yaitu: 1. melanggar jaminan (*breach of warranty*), misalnya khasiat yang timbul tidak sesuai dengan janji yang tertera dalam kemasan produk, 2. ada unsur kelalaian yaitu produsen lalai memenuhi standar pembuatan obat yang baik, dan 3. menerapkan tanggung jawab mutlak.⁶¹

e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen bila ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen seharusnya pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menentukan klausula yang merugikan konsumen, termasuk membatasi maksimal tanggung jawabnya. Jika

⁶¹ Sidharta, *op.cit*, hlm. 65.

ada pembatasan mutlak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas.⁶²

Dengan demikian dari uraian di atas terlihat adanya prinsip-prinsip pertanggungjawaban umum dari pihak pengusaha maupun dari konsumen sendiri untuk dapat menyatakan telah dirugikan oleh pihak pengusaha. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya dapat ditarik aspek perdata tetapi juga dapat ditarik aspek pidana. Prinsip ini biasanya dikombinasikan dengan prinsip-prinsip tanggung jawab lainnya. Dalam pengangkutan udara, yakni Pasal 17 ayat (1) Protokol Guatemala 1971, prinsip tanggung jawab dengan pembatasan, dikaitkan dengan dengan prinsip tanggung jawab mutlak. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen bila ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menentukan klausula yang merugikan konsumen, termasuk membatasi maksimal tanggung jawabnya. Jika ada pembatasan, mutlak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), perlakuan terhadap konsumen korban tindak pidana di bidang perlindungan konsumen, telah berubah, baik dari segi peraturan hukumnya sendiri, maupun praktik peradilan. Penempatan dalam sistem UUPK menjamin kepentingan dan hak-hak serta kewajiban kedua belah pihak, yaitu

⁶²*Ibid*, hlm 66

hak dan kewajiban para pihak yang bersifat timbal balik. Hak konsumen merupakan kewajiban pelaku usaha untuk memenuhinya, sebaliknya hak pelaku usaha merupakan kewajiban konsumen untuk memenuhinya, seperti yang diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Bab III Bagian Pertama UUPK (hak dan kewajiban konsumen) serta Pasal 6 dan Pasal 7 Bab III Bagian Kedua UUPK (hak dan kewajiban pelaku usaha).

Meskipun peraturan-peraturan hukumnya sendiri, tidak memihak dan sesuai dengan prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*), namun, menurut Satjipto Rahardjo, terjadinya pelapisan sosial dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan, maka hukum pun susah untuk mempertahankan netralitas atau kedudukan yang tidak memihak. Hukum itu diskriminatif, kuncinya terletak pada adanya pelapisan sosial tersebut. Akibatnya, ditinjau dari pandangan sosiologis, bahwa hukum tidak memihak, hanya sebagai mitos belaka, yang dalam pelaksanaan sehari-harinya sering dibuktikan ketidakbenarannya.⁶³

Kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.⁶⁴

⁶³ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 164.

⁶⁴ *Ibid*, hlm 165

Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Ganti rugi tersebut dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.⁶⁵

3. Azas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Berkaitan dengan tujuan perlindungan konsumen, adasejumlah asas yang terkandung di dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 ini adalah:

- a. Asas manfaat
- b. Asas keadilan
- c. Asas keseimbangan
- d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta

⁶⁵ Pasal 9 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

e. Asas kepastian hukum ⁶⁶

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak diatas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, produsen dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

Asas Keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang. Karena itu, undang- undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha (produsen).

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha

⁶⁶ Janus Sidabalok, **Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia**, Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2010, hlm 31.

(produsen), dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, produsen, dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain sebagai komponen bangsa dan negara.

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam kementraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, undang-undang ini membebaskan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar, baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum. Artinya, undang-undang ini mengharapakan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-

masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, negara bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.⁶⁷

C. Tinjauan Umum tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

1. Pengertian dan Perkembangan Pengaturan BUMD

Lahirnya Badan Usaha Milik Daerah sebagai salah satu subjek hukum erat kaitannya dengan perkembangan kebijakan yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN), Berbeda dengan BUMN yang definisinya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dalam perjalanan perubahan regulasi, istilah Badan Usaha Milik Daerah atau disingkat dengan BUMD baru lahir setelah dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang pengaturan lebih lanjut diatur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 1999), yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 2004), dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 2014) jo. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁷*Ibid*, hlm 31

Undang-Undang yang menggunakan istilah BUMD pada saat ini ialah Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pengertian BUMD berdasarkan UU Pemda 2014 adalah :

“Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.”⁶⁸

Pengertian mengenai Perusahaan Daerah atau BUMD juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah atau BUMD adalah

“Badan usaha yang seluruhnya atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.”⁶⁹

Begitu pula dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang dipisahkan, pada konsideran huruf b mengatur perihal Pengertian Perusahaan Daerah atau BUMD yaitu

“Perusahaan Daerah atau BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya berasal dari kekayaan Daerah yang dipisahkan.”⁷⁰

Berdasarkan pasal 1 angka 40 UU Pemda 2014, definisi BUMD adalah :

“Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.”⁷¹

Berkaitan dengan Penggolongan BUMD, menurut UU Pemda 2014 dalam pasal 331 ayat (3) yang berbunyi :

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Pasal 1 angka 40.

⁶⁹ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁷⁰ Konsiderat huruf b, Kemendagri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang dipisahkan.

⁷¹ Pasal 1 angka 40 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

“BUMD terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.”⁷²

2. Tujuan Pendirian BUMD

Keberadaan BUMD pada dasarnya merupakan kegiatan/usaha Daerah untuk meningkatkan sumber pendapatannya, disamping dari hasil pajak dan retribusi Daerah yang dinilai kurang memadai dalam memberi pemasukan yang maksimal kepada kas daerah. BUMD juga merupakan salah satu sumber penerimaan Daerah yang amat potensial dan menjanjikan bagi Daerah dalam rangka meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerahnya. Pemerintah Daerah melalui BUMD dapat melakukan aktivitas usaha untuk mencari laba seperti layaknya perusahaan-perusahaan swasta dalam berbagai bentuk badan seperti; Perseroan Terbatas (PT), Firma, Koperasi dan lain-lain.⁷³

Pendirian BUMD berdasarkan sebagaimana yang diatur pada Pasal 331 UU Pemda 2014, bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

⁷² Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁷³ T.Dzulkarnaen amin, **Peran Perusahaan Daerah sebagai Sumber Pendapatan Bagi Daerah**, Makalah pada Seminar Hukum dalam Memperingati 54 Tahun Indonesia Merdeka.

Konsep Otonomi Daerah memberikan kesempatan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk dapat mencari sumber-sumber penghasilan bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang menjadi salah satu modul untuk dapat melakukan pembangunan secara optimal di Daerahnya. Hal tersebut yang menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Daerah mendirikan BUMD yang berbasis pada sumber daya alam sebagai potensi yang dimilikinya. Selain hal tersebut, terdapat pula beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan pendirian BUMD, yaitu:⁷⁴

- 1) Alasan ekonomis, BUMD didirikan sebagai suatu langkah untuk dapat mengoptimalkan potensi ekonomi di Daerah dalam upaya untuk menggali dan mengembangkan sumber daya Daerah, mencari keuntungan (*provit motive*), dan memberikan pelayanan masyarakat (*public service*);
- 2) Alasan strategis, pendirian BUMD sebagai suatu bentuk usaha untuk melayani kepentingan publik dimana masyarakat atau pihak swasta belum mampu melakukannya karena dilatarbelakangi beberapa hal; dan
- 3) Alasan *budget*, pendirian BUMD merupakan suatu upaya nyata untuk mendapatkan sumber pendapatan Daerah diluar pajak, retribusi, dan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat.

3. Bentuk BUMD

BUMD berdasarkan pasal 331 ayat (1) UU Pemda 2014 terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroaan Daerah. Perusahaan Umum

⁷⁴ Chairil Furkan, **Potensi Badan Usaha Milik Daerah**, pada Seminar Peran Strategis Badan Usaha Milik Daerah di Universitas Tarumanegara, Jakarta, 2011.

Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Perusahaan Umum Daerah yang akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, maka bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah tersebut harus berubah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah. Perusahaan Umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan ;dan sebagaimana yang diamanatkan pada pasal 334 ayat (3) UU Pemda 2014. Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah selaku pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. Terkait dengan pembubaran, Pembubaran Perusahaan Umum Daerah ditetapkan melalui Peraturan Daerah yang dimana kekayaan Perusahaan Umum Daerah yang telah dibubarkan tersebut dikembalikan kepada Daerah.

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah, Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah ialah berdasarkan Peraturan Daerah, tetapi karena bentuk Perusahaan Perseroan Daerah adalah Perseroan Terbatas, maka pembentukan badan hukumnya berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Perseroan Terbatas. Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah dilakukan dengan membuat akta pendirian dihadapan notaris. Akta pendirian Perseroan Terbatas memuat anggaran dasar dan keterangan lain yang berkaitan dengan pendirian Perseroan Terbatas. Akta pendirian sekurang-kurangnya harus memuat identitas, nomor dan tanggal Keputusan Menteri mengenai pengesahan

badan hukum dari pendiri Perseroan Terbatas, identitas anggota Direksi dan Dewan Komisaris, dan nama pemegang saham.⁷⁵

Akta pendirian Perseroan Terbatas tersebut kemudian dimohonkan pengesahan pada Menteri Hukum dan HAM guna suatu PT memperoleh status badan hukum. Permohonan untuk mendapatkan pengesahan sebagai badan hukum Perseroan Terbatas, pendiri secara bersama-sama mengajukan permohonan melalui jasa teknologi informasi system administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri dengan mengisi format isian yang memuat, nama dan tempat berdirinya kedudukan Perseroan; jangka waktu berdirinya Perseroan Terbatas; tujuan dan maksud serta kegiatan usaha Perseroan; jumlah modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor; alamat lengkap Perseroan. Tahap ini digunakan untuk mengetahui apakah nama Perseroan Terbatas yang diinginkan pendiri tidak berbenturan dengan pihak-pihak lain sehingga nama Perseroan tersebut dapat digunakan.

Setelah pengesahan sebagai Perseroan Terbatas berbadan hukum maka anggaran dasar perseroan secara menyeluruh terhadap semua pihak, baik pihak pendiri maupun pihak ketiga lainnya yang berkepentingan dengan perseroan.⁷⁶ Undang-Undang Perseroan Terbatas mewajibkan Perseroan untuk mendaftarkan Perseroan⁷⁷ dan Pengumuman Perseroan yang dilaksanakan oleh Menteri,

⁷⁵ Pasal 8 Undang-Undang Perseroan Terbatas.

⁷⁶ Ahmad Yani dan Gunawan Wijaya, **Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas**, Raja Grafindo Jakarta, 1999, hlm 30.

⁷⁷ Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berbunyi, daftar Perseroan diselenggarakan oleh Menteri.

Pengumuman tersebut berisi mengenai akta dan keputusan Menteri mengenai pendirian, perubahan anggaran dasar.⁷⁸

Bilamana pemegang saham Perusahaan Perseroan Dasar terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Organ Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. Perusahaan Perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan tersebut didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen. Sebagaimana Perusahaan Umum Daerah, Perusahaan Perseroan Daerah juga dapat dibubarkan. Mekanisme pembubaran Perusahaan Perseroan Daerah dilakukan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Perseroan Terbatas.

Terkait dengan pengelolaan BUMD, baik Perusahaan Umum Daerah maupun Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan Pasal 343 Ayat (1) UU Pemda 2014 paling sedikit harus memuat unsur tata cara penyertaan modal; organ dan kepegawaian; tata cara evaluasi; tata kelola perusahaan yang baik; perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan; kerjasama; penggunaan laba; penugasan Pemerintah Daerah; pinjaman; satuan pengawas internal, komite audit dan komite

⁷⁸ Pasal 30 Undang-Undang Perseroan Terbatas yang berbunyi, (1) Menteri mengumumkan dalam sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4); b.akta perubahan anggaran dasar Perseroan beserta Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1); c.akta perubahan anggaran dasar yang telah diterima pemberituannya oleh Menteri. (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b atau sejak diterimanya pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengumuman dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

lainnya; penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum; kepailitan; dan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

4. Modal dan Kekayaan BUMD

Modal merupakan salah satu bagian terpenting yang harus dimiliki oleh setiap perusahaan. Dengan modal, sebuah perusahaan dapat melaksanakan aktivitas produksi dan aktivitas – aktivitas bisnis lainnya. Pengaturan terkait dengan modal dan kekayaan BUMD terdapat pada pasal 332 UU Pemda 2014, sebagaimana berikut:

- 1) Sumber Modal BUMD terdiri atas;
 - a. Penyertaan modal Daerah;
 - b. Pinjaman;
 - c. Hibah; dan
 - d. Sumber Modal lainnya.
- 2) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah;
 - a. Kapitalisasi cadangan;
 - b. Keuntungan revaluasi aset; dan
 - c. Agio saham.⁷⁹

Pasal 333 UU Pemda 2014 selanjutnya mengatur bahwasanya penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Penyertaan modal sebagaimana yang dimaksud diatas dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang dan/atau barang yang dimiliki oleh Daerah. Barang yang dimiliki Daerah tersebut dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang yang dimiliki Daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil tersebut diperoleh

⁷⁹ Pasal 332 Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dengan melakukan penafsiran harga barang yang dimiliki Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Modal untuk BUMD berbentuk Perusahaan Umum Daerah tidak terbagi atas saham sebagaimana yang diamanatkan Pasal 334 Ayat (1) UU Pemda 2014. Sedangkan berdasarkan pasal 339 ayat (1) UU Pemda 2014 modal untuk BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah modalnya terbagi dalam saham.

C. Tinjauan Umum tentang Pelayanan Publik

A. Pelayanan Publik

Istilah Pelayanan berasal dari kata “layani” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.⁸⁰

Di dalam Hukum Administrasi Negara, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸¹

⁸⁰Lijan Poltak Sinambela, dkk., **Reformasi Pelayanan Publik**, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2006), Hal.3

⁸¹ Berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran 3 Keputusan Menpan Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pada Paragraf I, butir c.

Sebagai titik tolak, beberapa esensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang perlu selalu disadari adalah bahwa masalah pelayanan publik bersumber pada:

- a. Adanya kewajiban pada pihak administrasi Negara untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip pemerintah yang baik dan bersih,
- b. Adanya pengakuan terhadap hak asasi setiap warga Negara atas pemerintahan, perilaku administrative, dan kualitas hasil pelayanan yang baik,
- c. Adanya keanekaragaman jenis serta bidang pelayanan publik sebagai akibat dari adanya keragaman urusan dan kepentingan masyarakat yang harus dipenuhi melalui penyelenggaraan pelayanan publik.⁸²

Menurut KEPEMENPAN NO.63/KEP/M.PAN/7/2013 Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸³

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut

⁸² Adrian Sutedi, **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hal. 79.

⁸³ Dadang Juliantara, **Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik**, (Yogyakarta : PEMBARUAN, 2005), Hal 3.

pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadiselama ini masih menampilkan ciri-ciri yakni berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan.⁸⁴

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefenisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁵

Dikeluarkannya UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pemerintah daerah secara terus menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan hal itu tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga Negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan. Tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik adalah bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, namun juga bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan dengan tanpa membedakan status dari masyarakat yang dilayani, atau

⁸⁴ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Op.cit*, Hal.3

⁸⁵ [Id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_Publik](https://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_Publik) diakses 16 Desember 2016

dengan kata lain bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.⁸⁶

Undang-undang Pelayanan Publik (secara resmi bernama Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) adalah Undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri.⁸⁷

Di Indonesia, upaya memperbaiki pelayanan sebenarnya juga telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain melalui inpres No. 5 Tahun 1984 tentang pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perjanjian di Bidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Pada perkembangan terakhir telah diterbitkan pula Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Dengan demikian, pelayanan publik ialah merupakan pemenuhan kebutuhan serta keinginan masyarakat oleh si penyelenggara Pelayanan publik, dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

⁸⁶ Dadang Juliantara, **Peningkatan Kapasitas Pemetintah Daerah Dalam Pelayanan Publik**, (Yogyakarta : PEMBARUAN, 2005), Hal 1

⁸⁷ Id.wikipedia.org/wiki/Undang_Undang_Pelayanan_Publik diakses 16 Desember 2016

D. Pedoman Pelayanan Publik

Untuk meningkatkan kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparaturn pemerintah perlu adanya pedoman pelayanan publik yang merupakan acuan bagi setiap instansi pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Yaitu:

a. Maksud dan Tujuan

Undang-Undang tentang pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Tujuan Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik adalah:

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik
3. Terpenuhi penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁸⁸

b. Hakikat Pelayanan Publik

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparaturn pemerintah sebagai abdi masyarakat. Untuk lebih memahami tentang hakikat pelayanan publik, terdapat beberapa pengertian-pengertian, ialah:

1. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan

⁸⁸ Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

2. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang- Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.
3. Pelaksanaan pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, petugas, dan setiap orang yang bekerja didalam Organisasi Penyelenggaraan yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.
4. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga nrgara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
5. Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Organisasi Penyelenggara adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayananpublik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.⁸⁹

c. Asas-Asas Pelayanan Publik

1. Keterbukaan, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan sevara memadai serta mudah dimengerti.
2. Kepentingan Umum, pemberi pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
3. Kepastian Hukum, jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.

⁸⁹ Pasal 1 Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009

4. Partisipatif, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masingmasing pihak.
7. Keprofesionalan, pelaksanaan pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
8. Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif, setiap warga Negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
9. Akuntabilitas, proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan.
10. Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan, kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
11. Ketepatan Waktu, penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
12. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan, setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.⁹⁰

⁹⁰ Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

d. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

1. Kesederhanaan Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan

2. Kejelasan, menyangkut:

Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik; Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik

3. Rincian biaya pelayanan Publik dan tata cara pembayaran.

4. Standar Pelayanan publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan/atau penerima pelayanan.

5. Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang

Pelayanan Publik :

“pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dilakukan oleh Pengawas Internal dan Pengawas Eksternal”.⁹¹

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan melalui:

⁹¹ Pasal 35 UU No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pengawasan melekat yaitu Pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁹²

D. Tinjauan Umum tentang Pendistribusian Air

Air bersih merupakan air yang dipakai untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum apabila telah dimasak.⁹³ Sesuai dengan ketentuan dunia (WHO) maupun badan dunia setempat (Depkes) layak tidaknya air untuk kehidupan Manusia ditentukan berdasarkan persyaratan kualitas secara fisik, kimia dan biologi. Secara fisik meliputi : kekeruhan, temperatur, warna, bau dan rasa.

Distribusi adalah pemindahan tempat barang atau jasa dari produsen ke konsumen. Sebuah sistem distribusi yang efisien akan mengurangi modal yang terikat dalam bahan mentah dan barang jadi yang belum terjual. Distribusi terlaksana karena adanya penyedia jasa-jasa. Penyedia listrik atau air harus memiliki suatu jaringan untuk membawa

⁹² Hartono, Sunaryati.dkk.2008.”**Kompendium Etika Kehidupan Berbangsa**”. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

⁹³ Yunus, I Y. Witarso, WS. 1992. **Spesifikasi Sumur Gali Untuk Sumber Air Bersih**. Badan Standarisasi Nasional

jasa tersebut kepada pengguna/konsumen. Distribusi adalah suatu proses penyampaian barang atau jasa dari produsen ke konsumen dan para pemakai, sewaktu dan dimana barang atau jasa tersebut diperlukan. Proses distribusi tersebut pada dasarnya menciptakan faedah (*utility*) waktu, tempat, dan pengalihan hak milik.⁹⁴

Pengertian air bersih adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum setelah dimasak. Jadi, Pelayanan distribusi air bersih adalah proses pemenuhan kebutuhan air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang diselenggarakan oleh pihak PDAM kota Malang sebagai penyedia pelayanan untuk para konsumen mereka yang disebut dengan pelanggan.

Bagi manusia, air bersih merupakan kebutuhan mutlak. Sepanjang hidupnya manusia tidak akan pernah lepas dari kebutuhan akan air bersih. Air bersih ini mempunyai fungsi yang banyak bagi manusia mulai dari kebutuhan untuk mandi, minum, mencuci, memasak dan keperluan lainnya. Oleh karena itu kebutuhan air bersih harus tercukupi setiap harinya, baik dari segi jumlah maupun mutunya. Dengan demikian air yang dikonsumsi harus memenuhi standar kesehatan agar tidak membahayakan jiwa. Pentingnya peranan air bersih bagi kehidupan manusia menyebabkan pelayanan distribusi air bersih mempunyai arti yang penting pula. Dengan pelayanan yang baik, maka pelanggan akan terpenuhi kebutuhan air bersih, baik dari segi jumlah maupun mutunya sehingga dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya.

⁹⁴ M. Manullang. 2002. **Manajemen Bisnis**. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 12

Menurut Dharmasetiawan pendistribusian air dilakukan dengan saluran tertutup atau dengan perpipaan dengan maksud supaya tidak terjadi kontaminasi terhadap air yang mengalir di dalamnya. Disamping itu dengan sistem perpipaan air lebih mudah untuk dialirkan karena adanya tekanan air. Komponen dari sistem distribusi adalah Penampungan air (*Reservoir*) dan Sistem perpipaan .⁹⁵

⁹⁵ Dharmasetiawan, Martin, 1993. **Sistem Perpipaan Distribusi Air Minum**, EkamitraEngineering, Jakarta.