

Perlindungan Hukum Terhadap PDAM Dalam Menghadapi Gugatan Konsumen Akibat Gangguan Distribusi Air Bersih

¹Rahwindi Pangestu Nugroho Putri *, ²M.S. Tumanggor, ³Endang Hadrian
¹²³Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
Email: *¹windipangestu32@gmail.com, ²tumanggor@dsn.ubharajaya,
³endang.hadrian@dsn.ubharajaya.ac.id

Received: 2 Feb 2026

Reviewed: 18 May 2026

Published: 29 Jun 2026

Abstract

distribution of clean water constitutes a public service that directly affects the livelihood of the population and represents an integral part of the fulfillment of citizens' constitutional rights. In practice, Regional Drinking Water Companies (Perusahaan Daerah Air Minum / PDAM) as region-owned enterprises responsible for water supply services frequently face legal actions, both in the form of individual consumer lawsuits and systemic claims through the citizen lawsuit mechanism. This situation raises legal issues concerning the extent of legal protection afforded to PDAM when facing lawsuits arising from disruptions in clean water distribution, as well as the appropriate strategies to optimize such legal protection in order to prevent disproportionate liability.

This research aims to analyze the legal framework governing PDAM in dealing with consumer lawsuits related to clean water distribution and to examine the optimization of legal protection for PDAM in facing systemic citizen lawsuits. The research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, and case approaches. The legal materials consist of statutory regulations, court decisions, and legal doctrines related to public services, consumer protection, and citizen lawsuits.

The findings indicate that although legal protection for PDAM is normatively available through various statutory instruments, its implementation in practice remains inadequate. PDAM often occupies a vulnerable legal position due to the absence of clear boundaries between its operational responsibilities and the policy-making authority of local governments. Moreover, in citizen lawsuits, PDAM is frequently positioned as the primary party responsible for systemic failures in fulfilling the right to clean water, despite the fact that such failures are not entirely within PDAM's control. Therefore, optimizing legal protection for PDAM requires an integrated preventive and repressive approach, a clear allocation of responsibilities between PDAM and local governments, and the use of technical service standards and accountability mechanisms as the basis for legal responsibility.

Keywords: Legal Protection; PDAM; Clean Water Distribution; Consumer Lawsuits; Citizen Lawsuit.

Abstrak

Distribusi air bersih merupakan pelayanan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan sekaligus merupakan bagian dari pemenuhan hak konstitusional warga negara. Dalam praktiknya, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang menyelenggarakan pelayanan air bersih kerap menghadapi gugatan hukum, baik dalam bentuk gugatan konsumen individual maupun gugatan sistemik melalui mekanisme citizen lawsuit. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai sejauh mana perlindungan hukum yang dimiliki PDAM ketika menghadapi gugatan akibat gangguan distribusi air bersih, serta bagaimana strategi optimalisasi

perlindungan hukum yang dapat diterapkan agar PDAM tidak menanggung tanggung jawab yang tidak proporsional.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum PDAM dalam menghadapi gugatan konsumen akibat distribusi air bersih, serta mengkaji upaya optimalisasi perlindungan hukum PDAM dalam menghadapi gugatan sistemik citizen lawsuit. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta doktrin dan literatur hukum yang relevan dengan pelayanan publik, perlindungan konsumen, dan citizen lawsuit.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif perlindungan hukum terhadap PDAM telah tersedia melalui berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam praktik perlindungan tersebut belum sepenuhnya efektif. PDAM sering kali berada pada posisi rentan karena tidak adanya batas tanggung jawab yang tegas antara tanggung jawab operasional PDAM dan tanggung jawab kebijakan pemerintah daerah. Selain itu, dalam gugatan citizen lawsuit, PDAM kerap diposisikan sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kegagalan sistemik pemenuhan hak atas air bersih, meskipun kegagalan tersebut tidak sepenuhnya berada dalam kendali PDAM. Oleh karena itu, optimalisasi perlindungan hukum PDAM memerlukan pendekatan preventif dan represif yang terintegrasi, penegasan pembagian tanggung jawab dengan pemerintah daerah, serta penggunaan standar teknis dan akuntabilitas pelayanan sebagai dasar pertanggungjawaban hukum.

Kata kunci: Perlindungan Hukum; PDAM; Distribusi Air Bersih; Gugatan Konsumen; Citizen Lawsuit.

PENDAHULUAN

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ Amanat fundamental ini mendapatkan pengakuan global, di mana Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah menetapkan akses terhadap air bersih dan sanitasi sebagai hak asasi manusia yang fundamental.² Dalam konteks ini, air bersih bukan sekadar komoditas ekonomi, melainkan kebutuhan dasar (*basic need*) yang menentukan kualitas hidup, kesehatan, dan kesejahteraan suatu masyarakat. Ketersediaan air bersih yang layak dan berkelanjutan menjadi indikator penting dari keberhasilan negara dalam memenuhi hak-hak konstitusional warganya.

Sebagai pelaksana mandat konstitusi tersebut, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menempati posisi yang sangat strategis sekaligus kompleks. Sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PDAM beroperasi dalam paradigma ganda: di satu sisi, ia adalah entitas bisnis yang dituntut untuk bekerja secara efisien, profesional, dan mampu menjaga kesehatan finansialnya; di sisi lain, ia merupakan penyedia layanan publik yang berkewajiban memenuhi hak dasar masyarakat, seringkali kepada kelompok rentan yang kemampuan ekonominya terbatas.³ Dikotomi antara *logika pasar* dan *logika pelayanan publik* ini menciptakan ketegangan struktural dalam operasional PDAM. Ketegangan tersebut semakin nyata ketika

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

² United Nations General Assembly, *The Human Right to Water and Sanitation*, Resolution A/RES/64/292, 3 August 2010.

³ Aura Gazi Aulia, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Gangguan Pasokan Air di Kabupaten Lombok Timur (Studi di PDAM Lombok Timur)," *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik Universitas Mataram*, 2024, hlm. 11.

terjadi gangguan dalam distribusi air bersih, yang dapat bersumber dari berbagai faktor multisektoral, mulai dari keterbatasan dan penuaan infrastruktur, masalah teknis operasional, tekanan terhadap sumber air baku, hingga kebijakan tarif yang tidak seimbang dengan biaya produksi.

Di tengah kompleksitas operasional ini, masyarakat sebagai konsumen dilindungi oleh rezim hukum yang kuat. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) memberikan jaminan hak kepada setiap konsumen untuk mendapatkan pelayanan yang aman, nyaman, dan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.⁴ Ketika hak ini dirasa tidak terpenuhi akibat gangguan distribusi air—baik berupa ketidaklancaran pasokan, penurunan kualitas, atau pemutusan layanan—konsumen memiliki saluran hukum untuk memperjuangkan kepentingannya. Saluran ini termasuk mekanisme di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang dirancang untuk penyelesaian yang cepat, sederhana, dan berbiaya rendah.⁵ Dengan demikian, posisi PDAM menjadi sangat rentan terhadap gugatan hukum dari konsumen yang merasa dirugikan.

Namun, sebagai penyelenggara layanan publik yang vital, PDAM juga tidak berada dalam posisi tanpa pertahanan. Hukum memberikan sejumlah instrumen pembelaan yang dapat digunakan. Pasal 28 UUPK, misalnya, mengakui prinsip *force majeure* (keadaan memaksa) dan kesalahan konsumen sebagai dasar pembebasan tanggung jawab pelaku usaha.⁶ PDAM dapat membuktikan bahwa gangguan distribusi terjadi di luar kemampuannya untuk mencegah, seperti bencana alam, kerusakan infrastruktur akibat faktor eksternal, atau tindakan pihak ketiga. Selain itu, dalam proses beracara, PDAM memiliki hak untuk mengajukan pembuktian balik, keberatan, banding, hingga kasasi. Perlindungan hukum ini penting bukan semata untuk kepentingan PDAM sebagai badan usaha, tetapi lebih jauh untuk menjamin keberlanjutan (*sustainability*) penyediaan layanan air bersih yang menjadi hajat hidup orang banyak. Tanpa perlindungan yang memadai, setiap gugatan dapat mengancam stabilitas operasional dan kapasitas investasi PDAM dalam jangka panjang.

Realitas sengketa di pengadilan menunjukkan bahwa tantangan hukum yang dihadapi PDAM tidak bersifat tunggal, melainkan terpolarisasi dalam dua spektrum ekstrem. Pertama, adalah gugatan individual yang bersifat spesifik dan terbatas pada hubungan kontraktual antara PDAM dan konsumen tertentu. Pola gugatan ini tercermin dalam Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 412/Pdt.G/2020/PN BKS. Dalam kasus ini, meskipun konsumen berhasil memenangkan gugatannya di tingkat BPSK, PDAM berhasil membalikkan putusan tersebut di pengadilan negeri dengan membuktikan bahwa keluhan konsumen tidak sepenuhnya berdasar dan PDAM telah melakukan upaya perbaikan.⁷ Gugatan semacam ini pada dasarnya adalah sengketa perdata biasa di mana PDAM memiliki ruang gerak yang cukup untuk melakukan pembelaan berdasarkan fakta dan hukum.

⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 4 huruf b.

⁵ *Ibid.*, Pasal 49.

⁶ *Ibid.*, Pasal 28.

⁷ Pengadilan Negeri Bekasi, Putusan Nomor 412/Pdt.G/2020/PN BKS, antara Direktur Utama Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Bhagasasi Bekasi melawan Hotman Situmeang.

Kedua, adalah gugatan sistemik atau struktural yang bersifat lebih luas, mendasar, dan seringkali berwatak publik. Pola ini diwakili oleh Putusan Mahkamah Agung No. 31 K/Pdt/2017 dalam perkara air Jakarta (yang kemudian diperkuat dengan Peninjauan Kembali). Gugatan ini diajukan oleh sekelompok warga melalui mekanisme *citizen lawsuit* (gugatan warga negara) tidak hanya terhadap PDAM, tetapi juga terhadap Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan mitra swastanya. Tuntutannya pun melampaui ganti rugi individual; ia menuntut pembatalan kebijakan privatisasi dan pengambilalihan kembali pengelolaan air oleh negara sebagai bentuk pemulihan hak konstitusional masyarakat atas air.⁸ Dalam gugatan sistemik seperti ini, posisi PDAM menjadi jauh lebih rentan. Ia tidak lagi sekadar berhadapan dengan konsumen yang kecewa, tetapi menjadi bagian dari sengketa kebijakan publik (*public policy dispute*) yang melibatkan pertarungan ideologis tentang peran negara versus swasta dalam pengelolaan sumber daya air. Perlindungan hukum formal yang tersedia bagi PDAM seringkali tidak memadai untuk menghadapi gugatan yang bernuansa politik-hukum seperti ini.

Dari pemetaan di atas, timbul pertanyaan penelitian yang mendasar: Bagaimana lanskap dan efektivitas perlindungan hukum bagi PDAM dalam menghadapi spektrum gugatan konsumen yang beragam, dari yang bersifat individual hingga sistemik, akibat gangguan distribusi air bersih? Artikel ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan tersebut dengan melakukan analisis komparatif terhadap kedua pola gugatan tersebut. Tujuannya adalah untuk: (1) mengidentifikasi bentuk dan strategi perlindungan hukum yang dapat diakses PDAM dalam setiap jenis gugatan; (2) menganalisis faktor-faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan PDAM dalam mempertahankan posisi hukumnya; dan (3) merefleksikan kesenjangan dalam kerangka hukum yang berlaku guna merumuskan rekomendasi bagi perlindungan hukum yang lebih seimbang. Keseimbangan yang dimaksud adalah perlindungan yang tidak hanya menjamin hak-hak konsumen, tetapi juga melindungi PDAM dari tuntutan yang tidak proporsional, sehingga keberlangsungan penyediaan layanan publik yang vital ini tetap terjamin. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan tata kelola dan regulasi sektor air minum di Indonesia yang adil, berkelanjutan, dan berorientasi pada pemenuhan hak konstitusional masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang berfokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan topik kajian. Pendekatan normatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aspek-aspek yuridis formal dari perlindungan hukum terhadap Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam konteks sistem hukum yang berlaku.⁹ Meskipun berorientasi pada hukum tertulis (*law in books*), penelitian ini juga mempertimbangkan dimensi hukum dalam kenyataan (*law in action*) guna memahami dinamika dan ketegangan

⁸ Mahkamah Agung RI, Putusan Nomor 31 K/Pdt/2017, antara Nurhidayah dkk melawan PT. Aetra Air Jakarta dkk.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 13.

antara norma hukum yang ideal dengan implementasinya dalam praktik penyelesaian sengketa antara PDAM dan konsumen.¹⁰ Kombinasi pendekatan ini diharapkan dapat menghasilkan analisis yang komprehensif, yang tidak hanya memahami hukum sebagai sekumpulan aturan, tetapi juga sebagai institusi sosial yang beroperasi dalam konteks tertentu.

Penelitian ini menerapkan tiga pendekatan utama secara integratif. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan hukum yang menjadi landasan normatif bagi eksistensi, tugas, dan tanggung jawab PDAM, serta hak dan kewajiban konsumen. Pendekatan ini melibatkan interpretasi terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Pelayanan Publik, dan peraturan turunannya. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan untuk membangun kerangka teoritis yang menjadi fondasi analisis. Konsep-konsep kunci seperti “perlindungan hukum”, “badan usaha milik daerah”, “layanan publik”, “pertanggungjawaban produsen”, dan “*citizen lawsuit*” dikaji secara mendalam untuk memperoleh pemahaman yang utuh. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*) dimanfaatkan untuk menelaah secara kritis putusan-putusan pengadilan yang menjadi preseden hukum. Dua putusan utama yang dianalisis adalah Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 412/Pdt.G/2020/PN BKS (mewakili gugatan individual) dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017 (mewakili gugatan sistemik atau *citizen lawsuit*). Analisis terhadap putusan ini bertujuan untuk mengidentifikasi argumentasi hukum, konstruksi pertimbangan hakim, serta pola perlindungan hukum yang diberikan atau ditolak kepada PDAM dalam masing-masing konteks sengketa.¹¹

Jenis dan sumber bahan hukum dalam penelitian ini diklasifikasikan ke dalam tiga kategori. Bahan hukum primer merupakan sumber yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan menjadi pijakan utama analisis. Kelompok ini meliputi: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; (5) Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah; serta (6) Putusan-putusan pengadilan terkait sengketa PDAM-konsumen, yaitu Putusan PN Bekasi No. 412/Pdt.G/2020/PN BKS dan Putusan MA No. 31 K/Pdt/2017. Bahan hukum sekunder berfungsi untuk memberikan penjelasan, interpretasi, dan analisis kritis terhadap bahan primer. Sumber ini mencakup buku-buku teks hukum, jurnal-jurnal ilmiah (nasional dan internasional), artikel hasil penelitian, tesis/disertasi, serta komentar para ahli di bidang hukum administrasi, hukum perlindungan konsumen, dan hukum perusahaan daerah. Bahan hukum tersier digunakan

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 35.

¹¹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 107.

sebagai sarana penelusuran dan sumber informasi pendukung, yang meliputi kamus hukum, ensiklopedia, katalog perpustakaan, bibliografi khusus, dan database jurnal online.¹²

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang sistematis dan komprehensif. Proses ini melibatkan penelusuran, penghimpunan, dan dokumentasi terhadap berbagai bahan hukum normatif dari berbagai sumber, baik yang bersifat fisik (buku, majalah hukum) maupun digital (jurnal online, database putusan pengadilan). Penelitian ini mengandalkan data sekunder, sehingga keakuratan dan kredibilitas sumber menjadi kriteria utama dalam seleksi bahan.¹³

Untuk menganalisis data yang terkumpul, penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif. Data hukum yang bersifat normatif dan tekstual dideskripsikan secara sistematis, kemudian diinterpretasikan untuk menemukan makna, relasi, dan implikasi hukumnya. Analisis dilakukan dengan cara mengonstruksi argumentasi berdasarkan ketentuan perundang-undangan, membandingkan penerapan hukum dalam putusan-putusan yang berbeda, serta mengaitkannya dengan konsep-konsep teoritis yang relevan. Melalui metode ini, penelitian ini berupaya untuk tidak hanya memaparkan fakta hukum, tetapi juga memberikan tafsir kritis dan konstruktif terhadap efektivitas dan kesenjangan dalam kerangka perlindungan hukum bagi PDAM.¹⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum PDAM dalam Menghadapi Gugatan Konsumen Akibat Distribusi Air Bersih

1. Kedudukan Hukum PDAM dalam Sengketa Distribusi Air Bersih

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menempati posisi hukum yang unik dan kompleks dalam sistem hukum Indonesia, yang seringkali menimbulkan dilema dalam penyelesaian sengketa distribusi air bersih. Secara normatif, PDAM berkedudukan sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang beroperasi dalam kerangka korporasi dengan tujuan memberikan manfaat ekonomi bagi daerah.¹⁵ Namun, di sisi lain, PDAM juga merupakan penyelenggara pelayanan publik yang menjalankan mandat konstitusional negara untuk memenuhi hak dasar masyarakat atas air bersih. Hak atas air ini telah mendapatkan pengakuan internasional sebagai hak asasi manusia, sekaligus mendapatkan landasan konstitusional yang kuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁶

¹² *Ibid.*

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 133.

¹⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2015), hlm. 212.

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Pasal 1 angka 1.

¹⁶ United Nations General Assembly, Resolution A/RES/64/292; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

Dualitas posisi hukum ini menciptakan ketegangan struktural dalam praktik. Di satu sisi, sebagai badan usaha, PDAM tunduk pada logika efisiensi ekonomi dan akuntabilitas korporasi. Di sisi lain, sebagai penyelenggara pelayanan publik, PDAM dibebani oleh kewajiban hukum publik untuk menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan keberlanjutan layanan air bersih bagi seluruh lapisan masyarakat.¹⁷ Ketegangan ini semakin nyata ketika terjadi gangguan distribusi air bersih. Konsumen, yang dilindungi oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), cenderung memandang hubungan dengan PDAM secara sempit sebagai hubungan kontraktual murni, di mana setiap kegagalan layanan dapat dianggap sebagai wanprestasi. Sementara itu, PDAM seringkali berargumen bahwa gangguan tersebut merupakan konsekuensi dari berbagai faktor di luar kendalinya, seperti keterbatasan infrastruktur, masalah sumber air baku, atau kebijakan pemerintah daerah sebagai pemilik.

Analisis terhadap Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 412/Pdt.Sus.BPSK/2020/PN Bks memberikan gambaran nyata tentang kompleksitas ini.¹⁸ Dalam perkara tersebut, hakim tidak serta merta menerima gugatan konsumen yang didasarkan pada persepsi subjektif mengenai kualitas air. Sebaliknya, pengadilan melakukan pemeriksaan yang mendalam terhadap standar operasional PDAM dan mensyaratkan pembuktian objektif melalui parameter teknis. Putusan ini mengindikasikan bahwa meskipun secara formil hubungan PDAM-konsumen tunduk pada hukum perdata dan konsumen, dalam praktik peradilan diakui adanya kekhasan PDAM sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Pengakuan ini penting karena menjadi dasar bagi penerapan standar pertanggungjawaban yang lebih proporsional, yang tidak hanya melihat pada kerugian individual konsumen, tetapi juga pada kapasitas dan kendala struktural yang dihadapi PDAM dalam menjalankan mandat publiknya.

2. Bentuk Tanggung Jawab Hukum PDAM terhadap Konsumen

Kedudukan ganda PDAM berimplikasi langsung pada bentuk dan ruang lingkup tanggung jawab hukumnya, yang bersifat multirezim. Tanggung jawab tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga lapisan utama yang saling beririsan namun memiliki dasar dan konsekuensi yang berbeda.

Pertama, tanggung jawab administratif dalam kerangka hukum pelayanan publik. Sebagai penyelenggara pelayanan publik, PDAM berkewajiban untuk menyelenggarakan layanan air minum sesuai standar yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tentang Sistem Penyediaan Air Minum, yang mencakup aspek kualitas, kuantitas, kontinuitas, dan keterjangkauan.¹⁹ Tanggung jawab ini bersifat fungsional dan berorientasi pada pemulihan layanan. Kegagalan memenuhi standar dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi, yang membuka ruang bagi pertanggungjawaban bukan hanya kepada

¹⁷ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 angka 1.

¹⁸ Pengadilan Negeri Bekasi, Putusan Nomor 412/Pdt.Sus.BPSK/2020/PN Bks.

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pasal 3 dan 37.

konsumen individu, tetapi juga kepada mekanisme pengawasan pelayanan publik seperti Ombudsman.

Kedua, tanggung jawab keperdataan berdasarkan hubungan kontraktual. Hubungan PDAM dengan pelanggannya pada dasarnya lahir dari perjanjian berlangganan. Apabila PDAM gagal menyediakan air sesuai dengan yang dijanjikan, timbul wanprestasi (Pasal 1239 KUHPerdara). Selain itu, konsumen juga dapat mendalilkan adanya perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUHPerdara) jika dapat dibuktikan bahwa PDAM bertindak atau lalai secara melawan hukum sehingga menimbulkan kerugian.²⁰ Namun, karakter layanan air sebagai kebutuhan dasar dan layanan publik yang kompleks menuntut penafsiran yang hati-hati terhadap unsur "kesalahan" dan "hubungan kausal" dalam konteks ini. Gangguan yang disebabkan oleh *force majeure* atau faktor eksternal di luar kendali teknis PDAM seringkali menjadi dasar pembelaan yang sah.

Ketiga, tanggung jawab berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Sebagai pelaku usaha, PDAM dapat dikenai ketentuan UUPK yang mewajibkan pemberian ganti rugi atas kerugian yang diderita konsumen.²¹ Namun, penerapan UUPK terhadap PDAM tidak boleh mengabaikan sifat khususnya sebagai BUMD. Sebagaimana ditegaskan dalam doktrin hukum administrasi, terutama oleh Philipus M. Hadjon, pertanggungjawaban badan penyelenggara pelayanan publik harus memperhatikan asas proporsionalitas.²² Artinya, beban tanggung jawab yang dibebankan tidak boleh sedemikian berat sehingga justru mengancam kelangsungan penyelenggaraan layanan publik itu sendiri.

Putusan Pengadilan Negeri Bekasi dalam perkara PDAM Tirta Bhagasasi menjadi contoh nyata bagaimana ketiga rezim tanggung jawab ini diuji. Hakim menolak klaim konsumen yang hanya berdasarkan pada bukti subjektif (air keruh, tidak lancar) dan memutuskan bahwa PDAM tidak terbukti melanggar UUPK karena konsumen gagal membuktikan adanya pelanggaran standar teknis secara objektif, misalnya melalui hasil uji laboratorium yang menunjukkan air di bawah baku mutu.²³ Putusan ini menegaskan bahwa dalam sengketa teknis seperti kualitas air, pembuktian ilmiah dan kepatuhan pada standar operasi menjadi elemen krusial yang dapat membebaskan PDAM dari tanggung jawab konsumeristik. Dengan kata lain, perlindungan hukum bagi PDAM terletak pada kemampuan lembaga ini untuk mendokumentasikan dan membuktikan bahwa ia telah menjalankan kewajiban teknisnya secara patut (*due diligence*).

3. Mekanisme Penyelesaian Gugatan Konsumen terhadap PDAM Akibat Distribusi Air Bersih

²⁰ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1239 dan 1365.

²¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 19 ayat (1).

²² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 92–94.

²³ Pengadilan Negeri Bekasi, *Op.Cit.*, pertimbangan hukum.

Mekanisme penyelesaian sengketa antara konsumen dan PDAM bersifat berjenjang, mulai dari yang paling informal hingga formal-litigasi. Pemahaman terhadap setiap jenjang ini penting bagi PDAM untuk merumuskan strategi pembelaan hukum yang efektif.

Tahap pertama adalah penyelesaian melalui pengaduan internal PDAM. Undang-Undang Pelayanan Publik mewajibkan setiap penyelenggara layanan untuk memiliki sistem pengelolaan pengaduan.²⁴ Tahap ini bersifat preventif dan menjadi ujian pertama bagi responsivitas PDAM. Penanganan pengaduan yang cepat, transparan, dan solutif dapat mencegah eskalasi sengketa ke ranah hukum formal. Bagi PDAM, sistem pengaduan yang baik bukan hanya kewajiban hukum, tetapi juga bagian dari manajemen risiko dan perlindungan reputasi.

Tahap kedua adalah penyelesaian melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). BPSK dirancang sebagai forum alternatif yang cepat, sederhana, dan berbiaya rendah.²⁵ Meski demikian, putusan BPSK bersifat final dan mengikat secara hukum.²⁶ Bagi PDAM, forum BPSK bisa berisiko karena majelis BPSK mungkin lebih berpihak pada konsumen dan kurang memahami kompleksitas teknis penyediaan air. Namun, hukum memberikan hak kepada PDAM untuk mengajukan keberatan terhadap putusan BPSK ke Pengadilan Negeri. Mekanisme keberatan inilah yang menjadi instrumen perlindungan hukum kritis, sebagaimana dimanfaatkan secara sukses oleh PDAM Tirta Bhagasasi di PN Bekasi. Keberatan memungkinkan PDAM mengajukan pembelaan yang lebih komprehensif di hadapan hakim, termasuk menghadirkan ahli dan bukti teknis yang rumit.

Tahap ketiga adalah penyelesaian melalui jalur litigasi di Pengadilan Negeri. Gugatan dapat diajukan langsung ke pengadilan, biasanya dengan dalih wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Prosesnya lebih formal, lama, dan mahal, tetapi memberikan ruang pembelaan yang lebih lebar bagi PDAM. Selain itu, konsumen atau masyarakat juga dapat mengadu ke Ombudsman Republik Indonesia jika diduga terjadi maladministrasi dalam pelayanan.²⁷ Meski Ombudsman tidak memberikan ganti rugi, rekomendasinya bersifat mengikat dan dapat memaksa PDAM atau pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan sistemik, yang secara tidak langsung juga melindungi PDAM dari gugatan serupa di masa depan dengan memperbaiki akar masalah.

Analisis kritis terhadap mekanisme berlapis ini mengungkap suatu paradoks. Di satu sisi, tersedia banyak jalur hukum bagi konsumen. Namun, efektivitasnya sering terhambat oleh ketimpangan informasi dan kapasitas. Konsumen kesulitan membuktikan hal-hal teknis, sementara PDAM dapat menggunakan kompleksitas prosedural dan pembelaan berbasis "kewajiban pelayanan publik" untuk melemahkan gugatan. Lebih dalam lagi, semua mekanisme ini—BPSK, pengadilan, bahkan Ombudsman—cenderung bersifat reaktif dan

²⁴ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Pasal 36 dan 38.

²⁵ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, Pasal 45 ayat (1).

²⁶ *Ibid.*, Pasal 54 ayat (3).

²⁷ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

individual. Mereka menyelesaikan satu kasus pada satu waktu, namun sering gagal menyentuh akar penyebab gangguan yang bersifat sistemik, seperti investasi infrastruktur yang kurang, ketergantungan pada sumber air yang rentan, atau kebijakan tarif yang tidak realistis. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi menuju mekanisme penyelesaian sengketa yang transformatif, yang tidak hanya memberi kompensasi pada korban individual, tetapi juga menghasilkan putusan atau rekomendasi yang memaksa dilakukannya evaluasi dan perbaikan kebijakan penyediaan air minum secara menyeluruh.²⁸

4. Analisis Putusan Pengadilan dalam Gugatan Konsumen terhadap PDAM

Analisis mendalam terhadap Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 412/Pdt.Sus.BPSK/2020/PN Bks memberikan wawasan berharga tentang bagaimana peradilan memosisikan dan melindungi PDAM dalam sengketa hukum. Putusan ini lahir dari keberatan PDAM terhadap putusan BPSK yang menguntungkan konsumen. Yang menarik, majelis hakim Pengadilan Negeri tidak sekadar mengulangi proses BPSK, tetapi melakukan pemeriksaan ulang yang mendalam (*de novo*), khususnya terhadap aspek pembuktian.

Pertimbangan hukum yang paling sentral dalam putusan ini adalah penegasan standar pembuktian objektif. Hakim menolak klaim konsumen tentang air yang tidak layak karena hanya didukung oleh bukti fotografi dan keterangan subjektif. Sebaliknya, majelis menegaskan bahwa tuduhan pelanggaran standar kualitas air harus dibuktikan dengan alat bukti yang objektif dan terukur, seperti hasil pemeriksaan laboratorium independen yang membandingkan kualitas air dengan baku mutu yang berlaku.²⁹ Pendekatan ini sangat menguntungkan PDAM, karena memindahkan beban pembuktian kepada konsumen untuk membuktikan pelanggaran teknis yang spesifik, bukan sekadar ketidakpuasan umum. Dengan demikian, putusan ini berfungsi sebagai "tameng prosedural" bagi PDAM dalam menghadapi gugatan yang bersumber dari keluhan subjektif.

Lebih jauh, hakim juga mempertimbangkan konteks pelayanan publik. Dalam pertimbangannya, terlihat pengakuan bahwa penyelenggaraan air minum merupakan layanan yang kompleks dan rentan terhadap gangguan teknis di luar kendali operator sepenuhnya. Implikasinya, pengadilan enggan untuk dengan mudah menjatuhkan vonis "bersalah" kepada PDAM hanya karena adanya gangguan di tingkat pengguna akhir. Pendekatan ini mencerminkan pemahaman akan asas proporsionalitas dan selaras dengan pandangan Satjipto Rahardjo tentang hukum yang harus bergerak dalam realitas sosial untuk mencapai kemanfaatan, bukan sekadar kepastian formal belaka.³⁰

Dengan membatalkan putusan BPSK dan menolak gugatan konsumen, Putusan PN Bekasi ini pada dasarnya memberikan legitimasi yudisial bagi upaya pembelaan PDAM. Putusan tersebut menunjukkan bahwa kerangka hukum yang ada—dengan mekanisme

²⁸ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* (New York: McGraw-Hill, 1986), hlm. 15–18.

²⁹ Pengadilan Negeri Bekasi, *Op.Cit.*

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 2009), hlm. 45–47.

keberatan dari BPSK ke pengadilan dan standar pembuktian yang ketat—sebenarnya sudah memberikan instrumen perlindungan yang memadai bagi PDAM. Keberhasilan PDAM sangat bergantung pada kemampuannya untuk memanfaatkan instrumen-instrumen tersebut secara strategis, yaitu dengan menyiapkan dokumentasi operasional yang baik, bukti teknis yang kuat, dan argumentasi hukum yang menekankan dualitas kedudukan dan kewajibannya. Dengan kata lain, perlindungan hukum bagi PDAM tidak diberikan secara otomatis, tetapi harus diperjuangkan melalui strategi litigasi yang cermat dan berbasis bukti.

Optimalisasi Perlindungan Hukum PDAM dalam Menghadapi Gugatan Sistemik Citizen Lawsuit Akibat Distribusi Air Bersih

1. Karakteristik Gugatan *Citizen Lawsuit* dalam Sengketa Distribusi Air Bersih

Gugatan citizen lawsuit (CLS) atau gugatan warga negara merupakan mekanisme hukum yang memiliki karakteristik berbeda secara fundamental dengan gugatan perdata konvensional. Dalam konteks sengketa distribusi air bersih, CLS tidak berorientasi pada pemulihan kerugian individual (compensatory) akibat kegagalan pelayanan, melainkan bertujuan untuk mengoreksi kelalaian atau kegagalan struktural negara dan/atau penyelenggara pelayanan publik dalam memenuhi hak konstitusional warga negara atas air bersih yang layak.³¹ Perbedaan mendasar ini menjadikan pemahaman terhadap karakteristik CLS sebagai prasyarat untuk menempatkan posisi dan tanggung jawab Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) secara tepat dalam sengketa yang bersifat sistemik.

Secara konseptual, CLS adalah bentuk *public interest litigation* yang diajukan oleh warga negara atas nama kepentingan publik terhadap penyelenggara negara atau pihak yang menjalankan fungsi publik, karena dianggap lalai menjalankan kewajiban hukumnya. Uniknya, gugatan ini tidak mensyaratkan adanya hubungan hukum langsung (*privity of contract*) atau kerugian individual yang spesifik dan terukur. Cukup dibuktikan adanya pelanggaran terhadap kepentingan publik atau hak konstitusional kolektif.³² Dalam sektor air bersih, hak atas air telah diakui sebagai bagian dari hak asasi manusia dan hak konstitusional yang pemenuhannya merupakan kewajiban positif (*positive obligation*) negara.³³

Karakteristik utama CLS terletak pada objek gugatannya yang bersifat struktural dan kebijakan (*policy oriented*). Berbeda dengan gugatan konsumen individual yang berfokus pada hubungan kontraktual dan wanprestasi, CLS menitikberatkan pada pertanggungjawaban negara atas kegagalan memenuhi kewajiban konstitusionalnya.³⁴ Implikasinya, dalam sengketa air bersih, PDAM sering kali tidak diposisikan sebagai satu-satunya pihak yang bersalah, melainkan sebagai salah satu komponen dalam sistem penyelenggaraan pelayanan air yang lebih luas, di mana pemerintah daerah sebagai regulator dan pemilik kebijakan memegang peran sentral.

³¹ Shidarta, *Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit)* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hlm. 3.

³² Bagir Manan, "Hak Asasi Manusia dan Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 7, No. 14, 2000, hlm. 6.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Hak Asasi Manusia dan Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 89.

³⁴ Shidarta, *Op.Cit.*, hlm. 45.

Karakteristik lain yang menonjol adalah kelonggaran dalam persyaratan kedudukan hukum (*legal standing*) penggugat. Penggugat dalam CLS tidak harus membuktikan dirinya mengalami kerugian langsung dan personal. Cukup dengan membuktikan sebagai warga negara yang memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) terhadap tegaknya hak konstitusional atas air.³⁵ Konsep *standing* yang luas ini memang memperluas akses keadilan (*access to justice*) bagi masyarakat, namun di sisi lain membuka peluang bagi gugatan kolektif dengan cakupan tuntutan yang sangat luas terhadap PDAM. Tuntutan dalam CLS juga bersifat prospektif dan mandatori, seperti permintaan agar pengadilan memerintahkan perbaikan kebijakan, peningkatan kualitas layanan, atau peninjauan ulang kerja sama dengan pihak swasta, dan bukan semata-mata bersifat kompensasi finansial retrospektif.³⁶

Dinamika penerapan karakteristik ini dapat dilacak dalam yurisprudensi, sebagaimana tercermin dalam putusan perkara air Jakarta (Putusan PN Jakarta Pusat No. 527/Pdt.G/2012/PN.Jkt.Pst, PT DKI Jakarta No. 588/PDT/2015/PT.DKI, MA No. 31 K/Pdt/2017, hingga PK MA No. 841 PK/Pdt/2018). Rangkaian putusan ini memperlihatkan tarik-menarik antara dua pendekatan dalam peradilan: pendekatan substantif-progresif yang mengakui CLS sebagai instrumen korektif terhadap kegagalan negara, dan pendekatan formal-prosedural yang ketat. Putusan Kasasi MA No. 31 K/Pdt/2017 merupakan contoh yang pertama, di mana MA mengesampingkan halangan prosedural tentang *standing*, menerima gugatan CLS, dan langsung menguji substansi dengan menyatakan adanya kelalaian negara dalam pemenuhan hak atas air.³⁷ Sebaliknya, Putusan PK MA No. 841 PK/Pdt/2018 mewakili pendekatan kedua, di mana MA membatalkan putusan kasasi dengan alasan gugatan tidak memenuhi syarat formal sebuah CLS dan surat kuasa para penggugat dianggap tidak sah, sehingga berakhir dengan *niet ontvankelijk verklaard* (n.o.) atau dinyatakan tidak dapat diterima.³⁸ Pergeseran ini menegaskan bahwa dalam konteks CLS, nasib gugatan sangat sensitif dan bergantung pada penilaian formil hakim terhadap konstruksi gugatan, di samping kekuatan argumentasi substantifnya.

2. Kelemahan Perlindungan Hukum PDAM dalam Gugatan Sistemik

Walaupun CLS berfungsi sebagai instrumen penting untuk menegakkan hak konstitusional dan akuntabilitas publik, dalam praktiknya mekanisme ini justru mengekspos dan bahkan memperparah kelemahan perlindungan hukum bagi PDAM. Kelemahan paling mendasar terletak pada ketiadaan rambu hukum yang jelas untuk membedakan dan membatasi tanggung jawab PDAM sebagai operator teknis-operasional dengan tanggung jawab pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas kebijakan (*policy maker*), penetapan tarif, dan penentu alokasi investasi infrastruktur.³⁹ Dalam struktur BUMD, PDAM berada di bawah kendali dan pembinaan pemerintah daerah, namun dalam persidangan CLS, PDAM

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 281.

³⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 122.

³⁷ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017, hlm. 45-48.

³⁸ Amar Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 841 PK/Pdt/2018.

³⁹ Lihat Pasal 7 dan 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

sering kali dihadapkan sebagai pihak tunggal yang harus mempertanggungjawabkan seluruh kegagalan pelayanan, tanpa pertimbangan memadai atas keterbatasan kewenangan dan ketergantungan finansialnya pada pemiliknya, yaitu pemerintah daerah.

Kelemahan struktural ini diperburuk oleh tiga faktor. *Pertama*, disharmoni regulasi. Di satu sisi, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menuntut PDAM sebagai penyelenggara pelayanan untuk menjamin kualitas, kontinuitas, dan akuntabilitas layanan.⁴⁰ Di sisi lain, kerangka hukum sumber daya air menempatkan tanggung jawab utama pemenuhan hak atas air pada negara dan pemerintah daerah. Ketidaksinkronan ini menciptakan ruang tafsir yang dimanfaatkan dalam CLS untuk membebaskan tanggung jawab ultimat kepada PDAM. *Kedua*, ketiadaan hukum acara khusus untuk CLS. Perkembangannya yang mengandalkan yurisprudensi menyebabkan ketidakpastian tinggi mengenai standar pembuktian, parameter “kelalaian negara”, dan bentuk remedy yang tepat.⁴¹ PDAM menghadapi ketidakpastian ini tanpa pedoman normatif yang jelas untuk membela diri. *Ketiga*, pendekatan yudisial yang dominan adalah *outcome-based assessment*. Hakim cenderung menilai berdasarkan hasil akhir, yaitu terpenuhi atau tidaknya hak masyarakat atas air, tanpa analisis mendalam yang mengurai mata rantai kausalitas dan proporsi kontribusi kegagalan masing-masing institusi dalam sistem tersebut.⁴²

Kasus pengelolaan air Jakarta menjadi bukti empiris dari kelemahan-kelemahan ini. Walaupun Putusan Kasasi MA No. 31 K/Pdt/2017 telah menarik PDAM ke dalam lingkup tanggung jawab substantif dengan menyatakan adanya kelalaian dalam pemenuhan hak atas air, Putusan PK membalikkan segalanya dengan dasar prosedural. Kemenangan PDAM pada tingkat PK ini bersifat semu dan prosedural belaka. PDAM tidak “dibebaskan” karena dianggap telah berkinerja baik atau memenuhi kewajiban, tetapi karena perkara dihentikan sebelum sampai pada pemeriksaan substansi.⁴³ Situasi ini menciptakan *legal ambiguity* yang parah bagi PDAM: posisinya rentan untuk digugat dalam setiap kegagalan sistemik, tetapi nasib hukumnya sangat bergantung pada variabel prosedural yang tidak selalu terkait dengan kinerja riilnya. Lebih jauh, CLS justru mengungkap paradoks: alat yang dirancang untuk mengoreksi kegagalan negara malah berisiko mengalihkan beban akuntabilitas konstitusional negara kepada entitas korporasi daerah (PDAM) yang kapasitas dan kewenangannya terbatas, sehingga berfungsi sebagai *proxy* yang keliru untuk tuntutan politik dan anggaran yang seharusnya ditujukan kepada eksekutif dan legislatif daerah.

3. Analisis Putusan Citizen Lawsuit Terkait Pengelolaan Air

Analisis mendalam terhadap putusan-putusan CLS, khususnya Putusan Kasasi MA No. 31 K/Pdt/2017, mengungkap kontribusi sekaligus keterbatasan yurisprudensi progresif dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik yang kompleks. Putusan tersebut merupakan landmark karena secara eksplisit menegaskan beberapa prinsip penting: (1) Hak atas air

⁴⁰ Lihat Pasal 3 dan 20 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁴¹ Shidarta, *Op.Cit.*, hlm. 67-69.

⁴² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 25.

⁴³ Lihat perbandingan amar Putusan MA No. 31 K/Pdt/2017 dan Putusan PK MA No. 841 PK/Pdt/2018.

adalah hak konstitusional yang pemenuhannya merupakan kewajiban negara yang dapat diadili (*justiciable*); (2) Gugatan warga negara (CLS) merupakan mekanisme hukum yang sah untuk menuntut pertanggungjawaban negara atas kelalaian tersebut; dan (3) Penyerahan pengelolaan air kepada swasta tidak melepaskan tanggung jawab negara dan harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian serta perlindungan HAM.⁴⁴ Dengan pertimbangan ini, MA melakukan apa yang dapat disebut sebagai “*judicial macro-management*”, yaitu turun tangan untuk menilai kebijakan dan tata kelola secara menyeluruh, melampaui analisis wanprestasi atau perbuatan melawan hukum perdata biasa.

Namun, pendekatan makro-normatif ini mengandung beberapa kelemahan analitis yang berimplikasi serius bagi PDAM. *Pertama*, dengan menekankan pada *outcome* akhir (hak atas air tidak terpenuhi) dan kewajiban negara secara abstrak, putusan gagal mengurai dan mendistribusikan tanggung jawab secara operasional dan proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan PDAM sebagai operator. Akibatnya, tercipta *accountability vacuum* di mana aktor negara utama (pemerintah daerah) relatif terlindungi dari eksekusi putusan, sementara PDAM yang asetnya nyata dan dapat disita menjadi pihak yang paling terbebani. *Kedua*, putusan mengabaikan prinsip proporsionalitas dan pemeriksaan terhadap *reasonable resource allocation*. MA memerintahkan pemenuhan hak tanpa secara serius mempertimbangkan kendala kapasitas fiskal daerah dan realitas politik anggaran, sehingga berisiko menghasilkan *remedy* yang tidak implementatif. *Ketiga*, putusan ini mengekspos keterbatasan kapasitas kelembagaan peradilan umum. Tanpa alat bukti dan keahlian khusus untuk mengevaluasi kebijakan teknis dan keuangan yang kompleks, pengadilan terpaksa menggunakan pendekatan normatif-absolutis yang dapat bersifat kontra-produktif bagi keberlanjutan layanan itu sendiri.⁴⁵

Dengan demikian, meskipun putusan CLS seperti ini merupakan terobosan dalam konstitusionalisasi hak sosial, ia justru memperlihatkan bahwa perlindungan hukum bagi PDAM—sebagai ujung tombak operasional—belum terintegrasi dalam kerangka pertimbangan pengadilan. Fokus pada pemulihan hak publik tanpa membangun kerangka tanggung jawab yang jelas justru berpotensi menimbulkan ketidakadilan baru dan mengancam kepastian hukum yang diperlukan untuk pengelolaan layanan publik yang berkelanjutan.

4. Strategi Optimalisasi Perlindungan Hukum PDAM

Berdasarkan analisis terhadap karakteristik CLS, kelemahan perlindungan, dan kecenderungan putusan, diperlukan strategi optimalisasi perlindungan hukum PDAM yang komprehensif dan berlapis (*multi-layered approach*). Strategi ini tidak dimaksudkan untuk menutup akses masyarakat terhadap keadilan, melainkan untuk menciptakan keseimbangan antara akuntabilitas publik dan kepastian hukum bagi penyelenggara layanan, demi terjaminnya pelayanan air bersih yang berkelanjutan.

⁴⁴ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017, hlm. 50-55.

⁴⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 194.

1. Optimalisasi Perlindungan Hukum Preventif. Langkah ini merupakan yang paling strategis untuk mencegah eskalasi sengketa menjadi gugatan sistemik. PDAM harus secara aktif menerapkan dan mengomunikasikan prinsip *good governance* dan transparansi. Ini mencakup: (a) Sosialisasi Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan keterbukaan informasi atas kinerja, kendala, dan upaya perbaikan;⁴⁶ (b) Penguatan sistem pengaduan dan resolusi konflik internal yang responsif; (c) Dokumentasi sistematis atas segala bentuk laporan, permintaan perbaikan infrastruktur, atau usulan kebijakan yang telah disampaikan kepada pemerintah daerah. Dokumen ini akan menjadi bukti penting bahwa PDAM telah menjalankan fungsi operasionalnya secara patut dan bahwa akar masalah mungkin terletak di tingkat kebijakan atau anggaran.
2. Optimalisasi Perlindungan Hukum Represif. Ketika gugatan CLS telah diajukan, PDAM perlu membangun strategi pembelaan yang cerdas dan tidak defensif semata. Strategi intinya adalah melakukan *shifting the burden of accountability*. PDAM harus secara konsisten menegaskan posisinya sebagai *policy implementer* yang terikat pada keputusan pemilikinya. Argumentasi hukum harus dibangun untuk menunjukkan bahwa: (a) Kegagalan pelayanan bersifat multidimensi dan tidak semata-mata kesalahan operasional PDAM; (b) Terdapat hubungan kausal antara kegagalan layanan dengan kebijakan tarif yang tidak *cost-reflective*, alokasi investasi yang tidak memadai, atau intervensi politik dari pemilik; (c) Pemerintah daerah sebagai pemegang kewenangan atributif harus menjadi subjek pertanggungjawaban utama.⁴⁷ Pembelaan harus didukung dengan bukti teknis, finansial, dan administratif yang kuat.
3. Penguatan Peran dan Integrasi Pemerintah Daerah dalam Proses Hukum. Pemerintah daerah tidak boleh menjadi pihak yang “bersembunyi” di balik PDAM. Dalam setiap gugatan CLS terkait layanan air, pemerintah daerah harus secara otomatis digabungkan sebagai pihak tergugat utama (*necessary party*). Hal ini sejalan dengan tanggung jawab pembinaan dan pengawasan sesuai PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD.⁴⁸ Lebih jauh, perlu didorong konstruksi hukum yang memungkinkan penggugat atau pengadilan untuk secara langsung memerintahkan pemerintah daerah (melalui *warrant of mandamus*) untuk mengambil langkah konkret tertentu, seperti mengalokasikan anggaran khusus (*earmarked budget*) untuk merealisasikan perbaikan sistem yang diperintahkan pengadilan.
4. Advokasi untuk Reformasi Regulasi dan Kelembagaan. Optimalisasi jangka panjang membutuhkan perubahan pada level sistem. Pertama, diperlukan pengaturan hukum acara khusus untuk CLS, baik dalam undang-undang tersendiri atau dalam revisi KUHAP/PERMA, yang mengatur secara tegas tentang: syarat *legal standing*, objek gugatan, standar pembuktian, pembagian tanggung jawab (antara *policy maker* dan *operator*), serta jenis *remedy* yang dapat dijatuhkan (deklarator,

⁴⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 214.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 129.

⁴⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

mandatori, atau struktural).⁴⁹ Kedua, perlu dipertimbangkan pembentukan pengadilan khusus atau majelis hakim ad hoc di lingkungan peradilan umum yang memiliki kompetensi khusus menangani sengketa pelayanan publik dan HAM ekonomi-sosial, dilengkapi dengan hakim yang memiliki latar belakang pengetahuan administrasi negara dan kebijakan publik.

Dengan menerapkan strategi berlapis ini, diharapkan mekanisme CLS dapat berkembang menjadi instrumen korektif yang cerdas (*smart corrective instrument*), yang tidak hanya mampu menegakkan hak konstitusional warga negara tetapi juga mendorong perbaikan tata kelola yang berkeadilan dan berkelanjutan, dengan menempatkan PDAM pada posisi hukum yang jelas dan terlindungi.

SIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa:

Pertama, secara normatif, kerangka perlindungan hukum bagi PDAM dalam menghadapi gugatan konsumen akibat gangguan distribusi air bersih telah tersedia melalui Undang-Undang Pelayanan Publik, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dan regulasi sektoral terkait. Namun, perlindungan ini belum memadai secara praktis. Dalam penyelesaian sengketa individual, perlindungan hukum cenderung reaktif dan sangat bergantung pada pembuktian teknis di pengadilan. Di sisi lain, kerangka hukum yang ada belum mampu membedakan secara tegas tanggung jawab operasional PDAM dan tanggung jawab kebijakan serta anggaran yang berada di tangan pemerintah daerah. Hal ini menempatkan PDAM pada posisi rentan untuk menanggung beban hukum yang tidak proporsional atas kegagalan layanan yang bersifat sistemik.

Kedua, menghadapi gugatan sistemik seperti *citizen lawsuit* (gugatan warga negara) yang menasar kegagalan pemenuhan hak atas air, pendekatan litigasi konvensional tidak lagi memadai bagi PDAM. Optimalisasi perlindungan hukum memerlukan strategi yang bersifat preventif, struktural, dan kolaboratif. Strategi ini meliputi penguatan standar dan transparansi pelayanan, dokumentasi kinerja dan kendala yang akuntabel, serta yang terpenting, penegakan dan artikulasi yang jelas mengenai pembagian tanggung jawab antara PDAM sebagai operator teknis dan pemerintah daerah sebagai pemilik kewenangan kebijakan dan fiskal. Hanya dengan pendekatan yang komprehensif ini, PDAM dapat diposisikan secara adil dalam sengketa publik dan tidak menjadi satu-satunya pihak yang menanggung beban pertanggungjawaban atas kegagalan sistemik pemenuhan hak konstitusional atas air bersih.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 250.

- Asshiddiqie, Jimly. *Hak Asasi Manusia dan Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- _____. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- Pruitt, Dean G. dan Jeffrey Z. Rubin. *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: McGraw-Hill, 1986.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 2009.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.
- Shidarta. *Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit)*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2015.

Jurnal

- Aulia, Aura Gazi. "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Gangguan Pasokan Air di Kabupaten Lombok Timur (Studi di PDAM Lombok Timur)." *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik Universitas Mataram*, 2024.
- Manan, Bagir. "Hak Asasi Manusia dan Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 7, No. 14, 2000.

Peraturan perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 31 K/Pdt/2017.

_____. Putusan Nomor 841 PK/Pdt/2018.

Pengadilan Negeri Bekasi. Putusan Nomor 412/Pdt.G/2020/PN BKS.

_____. Putusan Nomor 412/Pdt.Sus.BPSK/2020/PN Bks.

United Nations General Assembly. *The Human Right to Water and Sanitation*. Resolution A/RES/64/292, 3 August 2010.