

BAB II

KEPASTIAN HUKUM PELANGGAN YANG DAPAT DILAYANI OLEH BADAN USAHA MILIK DAERAH

2.1. Dasar Hukum yang Mengatur Batasan Layanan BUMD

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu aset strategis pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan pembangunan ekonomi, baik di tingkat nasional maupun daerah. Di Indonesia, entitas yang kini dikenal sebagai BUMD ini sebelumnya disebut perusahaan daerah dan telah ada sejak masa pemerintahan Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*). Pada masa itu, muncul badan usaha seperti *Provinciale-bedrijven* dan *Gemeentebedrijven* yang diatur berdasarkan ketentuan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) dan *Indische Bedrijvenwet* (IBW). Secara historis, pendirian Perusahaan Daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, didasarkan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Daerah.³¹

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 berfungsi untuk mengalihkan kepemilikan beberapa perusahaan Belanda kepada negara, dengan melihat beberapa faktor yakni, utamanya pada sektor yang berdampak langsung pada kepentingan daerah, kebutuhan untuk pembangunan daerah, kesiapan daerah dalam mengelola, serta upaya desentralisasi ekonomi. Pengelolaan

³¹Gadis Raynita Ainiyyah, *Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Yang Belum Berubah Status Menjadi Perumda Atau Perseroda*, Notary Law Journal, Vol. 1, No. 2, April 2022, h. 179.

perusahaan tersebut dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958. Hal ini adalah bagian dari upaya untuk memperkuat ekonomi nasional sekaligus memberikan otonomi lebih kepada daerah dalam mengelola aset yang ada di wilayah mereka. Menindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sebagai awal berdirinya badan usaha milik pemerintah daerah.

Setelah UU No. 5 Tahun 1962 tersebut dicabut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 yang mengatur bentuk hukum BUMD. Dalam peraturan ini, BUMD diklasifikasikan menjadi dua bentuk badan hukum, yaitu Perusahaan Daerah (Perusda) dan Perseroan Terbatas (PT). Sejak aturan ini diberlakukan, banyak pemerintah daerah mulai mendirikan BUMD sesuai dengan bentuk hukum yang diatur dalam permendagri tersebut.³² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menyatakan dalam Pasal 2 bahwa BUMD dapat berbentuk Perusahaan Daerah (Perusda) atau Perseroan Terbatas (PT), dan dalam pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa BUMD berbentuk perusda tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur perusda. Sedangkan, sedangkan BUMD berbentuk PT mengikuti ketentuan Undang-Undang

³²*Ibid*, h. 180.

Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas beserta peraturan pelaksanaannya.³³

BUMD yang berbentuk badan hukum PT biasanya didirikan melalui penetapan Peraturan Daerah (Perda) oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1962. Keuntungan bentuk PT bagi BUMD terletak pada sifatnya yang komersial, di mana dividen yang dihasilkan dapat menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dimasukkan ke dalam APBD. Pemerintah daerah biasanya menempatkan perwakilannya dalam jajaran komisaris, sesuai ketentuan dalam UU PT. DPRD juga melakukan pengawasan tahunan melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan direksi BUMD. Perubahan bentuk badan hukum dari PT menjadi Perusahaan Daerah (Perusda) pernah terjadi pada Bank Pembangunan Daerah (BPD) Sumatera Barat yang merupakan upaya pemerintah daerah untuk menyesuaikan bentuk badan hukum dengan kebijakan nasional dan kebutuhan pembangunan daerah pada masa itu.³⁴

Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1985 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum BPD Sumbar, merupakan instrumen hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, yang menegaskan peran BPD

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.*

sebagai alat pembangunan yang dikelola oleh pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat luas. Penguatan bentuk badan hukum BPD sebagai Perusda dilakukan melalui harmonisasi regulasi, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Pendirian BPD. Hal ini bertujuan untuk memperjelas legalitas dan meningkatkan profesionalisme BPD, sehingga dapat berperan lebih efektif dalam mendukung pembangunan ekonomi daerah sesuai ketentuan yang berlaku.³⁵

Alasan utama para pemegang saham tetap mempertahankan bentuk badan hukum Perusda adalah karena mereka belum menginginkan adanya pemegang saham baru di luar pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten/kota). Selain itu, ruang lingkup kegiatan BPD masih terbatas di wilayah Provinsi Kalimantan Selatan, dan pihak DPRD setempat belum memberikan izin untuk melibatkan pemegang saham di luar pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, setiap daerah diberi wewenang untuk membentuk perusda sebagai penggerak otonomi daerah. Ketentuan ini kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang mengatur bahwa pemda dapat memiliki BUMD dengan proses yang diatur melalui Perda sesuai peraturan perundang-undangan.³⁶

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*

Karakteristik dan klasifikasi BUMD menurut Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah beberapa kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) membagi BUMD menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Sejarah perkembangan BUMD menunjukkan sedikit perubahan dalam struktur dan karakteristik.

Namun, dengan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, pemerintah daerah dapat menyesuaikan status dan pengelolaan BUMD, yang berdampak pada kepemilikan modal sesuai ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Perumda didirikan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermanfaat bagi masyarakat, dengan fokus pada pelayanan publik. Sedangkan Perseroda Didirikan untuk tujuan komersial, dengan fokus pada mendapatkan keuntungan.

Tabel 2.1.1 Tabel Sejarah Terbentuknya Badan Usaha Milik Daerah

Periode	Peristiwa Utama
Zaman Hindia Belanda	Munculnya Provinciale-bedrijven dan Gemeentebedrijven yang diatur dalam ICW (Indische Comptabiliteit) dan IBW (Indische Bedrijvenwet).
UU No. 86 Tahun 1958	Nasionalisasi perusahaan peninggalan kolonial Belanda.
UU No. 19 Tahun 1960	Penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
UU No. 5 Tahun 1962	Ditetapkan sebagai awal berdirinya perusahaan daerah sebagai bentuk Badan Usaha Milik Pemerintah Daerah (BUMD).

Permendagri No. 3/1998	Penetapan bentuk hukum BUMD menjadi Perusahaan Daerah (Perusda) dan Perseroan Terbatas (PT).
UU No. 32 Tahun 2004	Mengatur pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubaran BUMD oleh Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
UU No. 23 Tahun 2014	Memperkenalkan perubahan bentuk BUMD menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perseroan Daerah (Perseroda).
PP No. 54 Tahun 2017	Memberikan landasan pengaturan untuk perubahan bentuk hukum, pengelolaan, dan tata kelola BUMD.

Salah satu hal penting dalam penyelenggaraan BUMD adalah pengaturan batasan operasional dan wilayah kerja untuk memastikan kegiatan BUMD berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya dan tidak melampaui kewenangan yang ditetapkan. Pengaturan ini bertujuan untuk memberikan kepastian mengenai cakupan layanan yang harus diberikan oleh BUMD, baik dalam hal jenis layanan maupun area operasional, guna menghindari potensi konflik kepentingan, persaingan tidak sehat, atau penyalahgunaan kewenangan. Sebagai lembaga yang beroperasi dalam ranah hukum publik dan bisnis, operasional BUMD diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Dasar hukum utama yang mengatur BUMD mencakup UU Pemda, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Peraturan Daerah (Perda), dan Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi BUMD, yang memberikan pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan BUMD. Berdasarkan UU Pemda Pasal 331 ayat (4) menyebutkan bahwa

BUMD didirikan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat dalam bentuk penyediaan barang/ jasa dan/atau mendapat keuntungan. Serta dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 7 menyebutkan bahwa BUMD didirikan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat dalam bentuk penyediaan barang/ jasa dan/atau mendapat keuntungan.

Perda mengatur secara lebih spesifik mengenai BUMD di wilayahnya, termasuk batasan layanan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi daerah. Hal ini penting karena setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda, yang memengaruhi kebutuhan dan harapan masyarakat setempat. Misalnya, daerah perkotaan cenderung membutuhkan layanan transportasi umum yang lebih luas dan efisien, sementara daerah pedesaan mungkin lebih memerlukan akses terhadap air bersih, listrik, dan infrastruktur dasar lainnya. Dari segi potensi ekonomi, daerah dengan potensi industri yang besar mungkin memerlukan BUMD yang fokus pada penyediaan infrastruktur untuk mendukung kegiatan industri, seperti transportasi dan logistik. Sebaliknya, daerah yang memiliki potensi pariwisata yang tinggi mungkin membutuhkan BUMD yang berfokus pada pengembangan sektor pariwisata dan pelayanan wisata, termasuk akomodasi dan promosi destinasi. Kondisi geografis juga sangat mempengaruhi jenis layanan yang perlu diberikan oleh BUMD. Misalnya, daerah yang terdiri dari banyak pulau memerlukan layanan transportasi laut yang handal, sedangkan daerah pegunungan mungkin lebih fokus pada penyediaan air bersih dan pengembangan energi terbarukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks tersebut, Kerjasama antara pemerintah daerah, BUMD, dan masyarakat juga sangat penting untuk menciptakan sinergi yang positif dalam pengembangan daerah.³⁷ Terakhir, pengawasan dan evaluasi yang efektif sangat diperlukan untuk memastikan bahwa layanan yang diberikan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, serta memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

Berikut beberapa analisis Peraturan Daerah untuk meninjau sejauh mana regulasi yang ditetapkan memberikan kepastian hukum terkait batasan operasional BUMD antara lain:

- a. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Merujuk pada Pasal 5 yang menyebutkan bahwa Wilayah usaha PDAM meliputi seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tanpa batasan jelas. Ini menimbulkan pertanyaan, apakah PDAM boleh melayani pelanggan di luar Surabaya tanpa kerja sama dengan daerah lain?. Perda ini tidak ada menyebutkan kelompok pelanggan yang dapat di berikan pelayanan oleh PDAM ini. Selain itu, kerja sama dengan pihak ketiga diatur dalam Pasal 7, yang memungkinkan PDAM untuk melakukan usaha lain yang tidak bertentangan dengan peraturan, membuka

³⁷ Diory Merpaung, Ketentuan Hukum Kerja Sama Bagi Badan Usaha Milik Daerah, DHP Law Firm, 2021, <https://www.dhp-lawfirm.com/ketentuan-hukum-kerja-sama-bagi-badan-usaha-milik-daerah/>, diakses pada tanggal 21 Oktober 2024.

peluang untuk kemitraan dengan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur dan penyediaan layanan.

- b. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Luk Ulo Farma Provinsi Jawa Tengah. Perusahaan ini bergerak di bidang kefarmasian, yang mencakup pengelolaan sediaan farmasi, alat kesehatan, dan pelayanan klinik. Pasal 3 menyebutkan bahwa PT Luk Ulo Farma dapat membuka kantor cabang dan/atau unit pelayanan dalam wilayah daerah dan daerah lain yang diperkenankan. Ini menunjukkan bahwa perusahaan memiliki fleksibilitas untuk memperluas jangkauan layanannya, tetapi pelaksanaannya harus mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 4 menggarisbawahi tujuan perusahaan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah serta menyelenggarakan kemanfaatan umum di bidang pelayanan kefarmasian dan kesehatan. Namun, peraturan ini tidak mengatur kelompok pelanggan yang dapat dilayani oleh PT ini. Untuk kerja sama dengan pihak lain, Pasal 51 memungkinkan PT Luk Ulo Farma (Perseroda) untuk melakukan kerja sama dengan pihak lain, dengan syarat kerja sama tersebut harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah serta masyarakat.
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Purwa Tirta Dharma. Perumda Air Minum Purwa Tirta Dharma bertanggung jawab untuk

menyediakan air minum yang memenuhi syarat kesehatan bagi masyarakat, tetapi tidak secara eksplisit menjelaskan wilayah cakupan layanan tersebut. Pada ketentuan tarif pasal 2 dijelaskan kelompok pelanggan PDAM ini terdiri atas kelompok I, kelompok II, kelompok III, dan kelompok khusus, tetapi tidak menyebutkan secara rinci kategori pelanggan tersebut. Tetapi tidak secara detail menyebutkan jenis pelanggan. Kemudian, peraturan ini juga mengatur bahwa Perumda dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain untuk meningkatkan layanan dan operasional, tetapi segala bentuk kerja sama tersebut harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- d. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Surya Artha Utama dan Penyertaan Modal, Daerah Kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Surya Artha Utama. Dalam hal batasan wilayah cakupan, Pasal 4 menyatakan bahwa PT BPR Surya Artha Utama (Perseroda) berkedudukan hukum dan berkantor pusat di Kota Surabaya. Pasal ini juga mengizinkan perusahaan untuk membuka kantor cabang, kantor kas, dan bentuk kegiatan pelayanan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda ini tidak menetapkan batasan siapa saja yang dapat menjadi nasabahnya. Sementara, batasan kerja sama diatur dalam Pasal 7, yang menyebutkan bahwa kegiatan usaha PT BPR berorientasi pada

pengembangan UMK, koperasi, ekonomi kreatif, dan BUMD, memberikan ruang untuk kolaborasi dalam pengembangan ekonomi. Tetapi tidak dijelaskan apakah kerja sama ini boleh lintas daerah atau hanya dalam cakupan Surabaya saja.

- e. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Baramarta menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Baramarta (Perseroda) mengatur berbagai aspek penting terkait operasional perusahaan. Dalam hal wilayah cakupan, Pasal 6 menyatakan bahwa PT Baramarta (Perseroda) berkedudukan di Martapura dan dapat membuka kantor cabang atau unit usaha di daerah lain, menunjukkan fleksibilitas dalam menjangkau masyarakat dan memperluas layanan. Mengenai jenis pelanggan, dalam Perda ini tidak mengatur kelompok pelanggan yang dapat diberikan pelayanan.

Selain itu, terkait dengan kerja sama dengan pihak lain, Pasal 53 mengatur bahwa PT Baramarta (Perseroda) dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain, dengan prioritas pada badan usaha milik Pemerintah Daerah lain. Pasal ini juga menekankan bahwa kerja sama harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah serta masyarakat luas, sehingga memastikan kolaborasi yang mendukung tujuan sosial dan ekonomi daerah. Tetapi tidak menjelaskan mekanisme kerja sama dan pengawasannya.

- f. Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2023 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Serambi Berdasarkan pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa wilayah kerja Perumda Air Minum Tirta Serambi Kota Padang Panjang berada di Daerah dan dapat beroperasi di luar wilayah Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Berarti Perumda ini memiliki fleksibilitas untuk beroperasi di luar daerahnya, namun tetap harus mematuhi aturan hukum yang ada. Namun, tidak ada penjelasan kelompok pelanggan yang lebih rinci mengenai jenis pelanggan yang dilayani. Disisi lain, ketentuan mengenai kerjasama secara jelas telah diatur dalam Pasal 83 terkhusus Ayat (2) yang menyatakan Perumda Air Minum Tirta Serambi Kota Padang Panjang memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain untuk mendukung kerjasama daerah.

Tabel 2.1.2 Potret Batasan Operasional Peraturan Daerah yang Mengatur tentang Badan Usaha Milik Daerah

No	Nama Perda	Batasan Wilayah Cakupan	Batasan Jenis Pelanggan	Batasan Kerja Sama
a	Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air	Wilayah usaha mencakup Negara Kesatuan Republik Indonesia (tanpa batasan jelas)	Tidak mengatur	Kerja sama dengan pihak swasta untuk infrastruktur

	Minum (PDAM).			
b	Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Luk Ulo Farma	Wilayah Kabupaten Kebumen	Tidak mengatur	Kerja sama yang saling menguntungkan
c	Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Purwa Tirta Dharma	Wilayah Kabupaten Grobogan	Kelompok pelanggan PDAM ini terdiri atas kelompok I, kelompok II, kelompok III, dan kelompok khusus (tidak menjelaskan definisinya secara rinci)	Kerja sama dengan pihak lain untuk peningkatan layanan
d	Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Surya Artha Utama.	Kota Surabaya dan sekitarnya	Tidak menetapkan batasan siapa saja yang dapat menjadi nasabahnya.	Kerja sama untuk pengembangan UMK dan koperasi (tetapi tidak dijelaskan apakah kerja sama ini boleh lintas daerah atau hanya dalam cakupan Surabaya saja)
e	Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah	Kabupaten Banjar	Tidak mengatur	Kerja sama dengan BUMD lain

	Baramarta menjadi Perseroda.			
f	Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2023 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Serambi Kota Padang Panjang.	Kota Padang Panjang dan luar wilayah (tidak dijelaskan mekanisme dan batasannya)	Tidak mengatur	Kerja sama dengan BUMD Pemerintah Daerah lain

Terbentuknya Perda, menjadikan BUMD memiliki panduan hukum yang jelas untuk menjalankan kegiatan usahanya, sehingga operasional menjadi lebih terarah, transparan, dan akuntabel. Selain itu, BUMD memiliki hak untuk menjalin kerja sama dengan pihak lain, baik pemerintah maupun sektor swasta, guna memperluas kapasitas usaha dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. beberapa daerah juga mengeluarkan Perda yang mengatur mekanisme kerja sama antara pemerintah daerah dan pihak ketiga, termasuk BUMD, yang menjelaskan prosedur, syarat, dan jenis kerja sama yang dapat dilakukan. Ketentuan khusus dalam Perda dapat mencakup kerja sama dalam bidang infrastruktur, pelayanan publik, atau pengembangan ekonomi lokal. Secara umum, Perda menetapkan syarat dan prosedur yang harus dipenuhi oleh BUMD dan pihak ketiga dalam menjalin kerja sama, termasuk aspek legal dan administratif.

Melihat peraturan perundang-undangan yang ada, tidak terdapat ketentuan yang secara jelas mengatur kewajiban pelanggan BUMD dalam cakupan wilayahnya, dan tidak ada larangan bagi BUMD untuk melayani

pelanggan di luar wilayah tersebut. Sehingga, karena tidak ada pengaturan dan larangan yang jelas, BUMD dimungkinkan untuk memiliki pelanggan di luar wilayah cakupannya. Terkait batasan layanan BUMD, yang terbagi menjadi dua jenis, yaitu Perumda dan Perseroda, Perseroda dapat memiliki pelanggan di luar wilayah cakupannya karena fungsinya yang berorientasi pada pencarian keuntungan. Sementara itu, Perumda juga dapat memiliki pelanggan di luar wilayah cakupannya, meskipun fungsinya adalah melayani pelanggan di daerahnya, asalkan memenuhi syarat tertentu, yaitu adanya kerja sama.

Ketidakpastian peraturan mengenai batas operasional BUMD, sering kali menjadi alasan dikeluarkannya diskresi oleh pejabat pemerintahan yang berwenang. Diskresi, yang diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah beberapa kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Dalam konteks Perumda, diskresi dapat menjadi solusi ketika terdapat kebutuhan mendesak yang tidak dapat diakomodasi oleh kerangka hukum

yang ada. Misalnya, jika Perumda ingin memperluas layanan ke wilayah di luar pemerintah daerah yang mendirikan karena adanya kebutuhan masyarakat yang mendesak atau peluang strategis, kepala daerah dapat menggunakan diskresi untuk mengizinkan langkah tersebut, meskipun regulasi belum memberikan panduan yang jelas. Tindakan ini diambil untuk memastikan bahwa pelayanan publik tetap berjalan secara optimal dan masyarakat dapat memperoleh manfaat yang diharapkan. Di sisi lain, Perseroda, yang modalnya dapat berasal dari pemerintah daerah maupun pihak ketiga, memiliki lingkup yang lebih luas, baik dari segi wilayah maupun jenis usaha. Perseroda diarahkan untuk mencari keuntungan sambil tetap memperhatikan kepentingan masyarakat.

2.2. Hak dan Kewajiban Pelanggan dalam Layanan BUMD

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai entitas yang memberikan layanan kepada masyarakat memiliki hubungan hukum dengan para pelanggannya.³⁸ Hak pelanggan mencerminkan perlindungan yang diberikan BUMD atas kualitas dan keadilan layanan, sedangkan kewajiban pelanggan memastikan bahwa mereka berkontribusi pada keberlanjutan operasional BUMD.³⁹ Merujuk pada ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen khususnya BAB III Bagian Pertama yakni mengenai Hak dan Kewajiban

³⁸Agus Hendrayady et al., *Manajemen Pelayanan Publik*. Cet. 1, PT Global Eksekutif Teknologi, Jakarta, 2023, h. 3.

³⁹Ni Putu Wini Windriani et al., *Pendampingan Pengolahan Data Pribadi Pelanggan Terkait Perlindungan Hukum Pada Perumda Air Minum Tirta Sewakadarma Denpasar*, Jurnal Pengabdian UntukMu NegeRI, Vol. 7, No. 1, 2023, h. 19.

Konsumen Pasal 4 dan Pasal 5 secara tegas menjabarkan berbagai hak yang harus dijamin kepada konsumen serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh konsumen dalam kegiatan konsumsi barang dan/atau jasa.

Pelanggan adalah individu atau badan hukum yang secara berkelanjutan menggunakan barang atau jasa dari suatu penyedia layanan, biasanya berdasarkan perjanjian atau sistem langganan.⁴⁰ Sementara itu, Konsumen, menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan 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. Dari definisi tersebut, pelanggan dikatakan bagian dari konsumen karena mereka menggunakan barang atau jasa, tetapi memiliki hubungan yang lebih tetap dan sering terikat perjanjian dengan penyedia layanan.

Aturan mengenai hak dan kewajiban ini juga biasanya tertuang dalam kontrak layanan, atau pedoman yang disusun oleh BUMD baik dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) ataupun Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), untuk menjamin kepastian hukum dan efisiensi layanan. Sebagai contoh, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah pada Pasal 74 menyatakan bahwa pegawai BUMD merupakan pekerja yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan

⁴⁰Filah N. Hamidah, Rakhmia Nalibratawati, dan Kartika Pratiwi Putri, *ANALISIS MASALAH DAN TANTANGAN DALAM MENGELOLA HUBUNGAN DENGAN PELANGGAN DI PT. AGUNG SOLUSI TRANS: STRATEGI KOMUNIKASI UNTUK MENINGKATKAN LOYALITAS PELANGGAN*, Jurnal Manajemen, Vol. 8, No. 2, 2024, h. 20.

kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Berikut adalah penjelasan yang lebih rinci mengenai hak pelanggan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam konteks layanan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD):⁴¹

a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

Kenyamanan, keamanan, dan keselamatan adalah hak fundamental yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha dalam hal ini adalah BUMD. Konsumen berhak menggunakan barang atau jasa tanpa merasa terancam, baik secara fisik maupun psikis. BUMD, yang bergerak di sektor publik seperti transportasi, energi, atau air bersih, harus memastikan bahwa layanan yang diberikan tidak membahayakan konsumen. Misalnya, dalam layanan transportasi publik, BUMD harus memastikan bahwa armada yang digunakan dalam kondisi baik, aman, dan dilengkapi dengan peralatan keselamatan. Untuk layanan air bersih, kualitas air yang disalurkan harus memenuhi standar kesehatan dan bebas dari kontaminasi.

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;

⁴¹H. Syahrudin Nawi, *HAK DAN KEWAJIBAN KONSUMEN MENURUT UU NO.8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN*, Pleno De Jure. Vol. 7, No. 1, 2018, h. 3.

Konsumen berhak memilih layanan atau produk dari BUMD yang sesuai dengan kebutuhan mereka tanpa adanya paksaan atau tekanan. Sebagai contoh, jika BUMD menyediakan layanan air bersih atau listrik, konsumen berhak memilih paket layanan yang sesuai dengan kebutuhan konsumsi mereka, serta memastikan bahwa harga yang ditawarkan adalah sesuai dengan kualitas dan jaminan yang dijanjikan. Jika konsumen memilih produk atau layanan dengan harga tertentu, BUMD wajib memenuhi jaminan yang telah disepakati, baik itu kualitas barang atau kontinuitas layanan yang diberikan. Apabila terjadi perubahan atau ketidaksesuaian layanan dengan yang dijanjikan, konsumen berhak untuk mendapatkan informasi yang jelas dan transparan tentang alasan perubahan tersebut serta solusinya.

c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

Setiap konsumen yang menggunakan layanan BUMD berhak menerima informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai produk atau layanan yang mereka terima. Misalnya, jika BUMD menyediakan barang, konsumen berhak mengetahui komposisi, cara penggunaan, serta tanggal kedaluwarsa atau garansi produk jika ada. Dalam hal layanan publik, seperti air bersih atau energi, konsumen juga berhak mengetahui kualitas layanan yang diberikan, harga yang dibebankan, serta mekanisme pengaduan atau perbaikan yang tersedia. Informasi ini sangat penting untuk memastikan bahwa konsumen dapat membuat keputusan yang tepat dan tidak dirugikan.

Transparansi informasi juga berperan penting dalam membangun kepercayaan antara konsumen dan penyedia layanan. Dengan adanya informasi yang jelas mengenai tarif, kualitas, dan hak-hak konsumen, risiko kesalahpahaman atau misinformasi dapat dihindari.

d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

BUMD wajib menyediakan saluran yang efektif bagi konsumen untuk mengajukan keluhan atau memberikan masukan. Konsumen yang merasa tidak puas dengan layanan yang diterima, seperti ketidakstabilan layanan air atau listrik, berhak untuk menyampaikan keluhan tersebut kepada BUMD. BUMD harus memiliki mekanisme yang jelas, misalnya melalui pusat layanan pelanggan atau forum komunikasi, untuk merespon keluhan konsumen secara tepat dan cepat. Respon yang diberikan harus mencakup tindakan yang sesuai untuk memperbaiki masalah yang dihadapi konsumen.

e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;

Konsumen yang mengalami sengketa dengan BUMD berhak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa yang adil dan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Jika terdapat pelanggaran atau ketidaksesuaian layanan, konsumen memiliki hak untuk mengajukan keluhan dan mencari penyelesaian melalui jalur yang sah. Salah satu saluran penyelesaian sengketa yang diatur oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah melalui Badan Penyelesaian Sengketa

Konsumen (BPSK). BPSK bertugas untuk memberikan mediasi, konsiliasi, atau arbitrase antara konsumen dan penyedia layanan untuk mencapai solusi yang menguntungkan kedua belah pihak. Selain BPSK, lembaga lain yang relevan juga dapat dilibatkan untuk memastikan proses penyelesaian sengketa berjalan dengan adil.

f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

Pendidikan konsumen sangat penting agar konsumen dapat membuat keputusan yang tepat dan bijak dalam memilih barang atau jasa yang ditawarkan oleh BUMD. BUMD memiliki peran dalam memberikan informasi terkait hak-hak konsumen, prosedur pengaduan, serta cara mengoptimalkan penggunaan layanan yang diberikan. Misalnya, dalam layanan publik seperti air bersih atau energi, BUMD dapat memberikan edukasi mengenai cara yang benar dalam menggunakan fasilitas, menghemat energi, atau menjaga kualitas air yang digunakan. Pendidikan konsumen ini tidak hanya membantu mereka memanfaatkan layanan secara efisien, tetapi juga berkontribusi pada keberlanjutan layanan dan pelestarian sumber daya alam, sambil memastikan bahwa hak-hak konsumen terlindungi dengan baik.

g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

Konsumen berhak diperlakukan dengan adil, tanpa diskriminasi dalam memperoleh layanan dari BUMD. Hak ini memastikan bahwa setiap konsumen, tanpa memandang latar belakang suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya, miskin dan status sosial lainnya, berhak menerima

perlakuan yang setara dan adil dalam setiap transaksi atau pemberian layanan seperti air bersih, listrik, atau transportasi publik. Begitu pula dalam pengaduan dan penyelesaian sengketa, konsumen berhak mengajukan keluhan tanpa takut diskriminasi. BUMD harus menangani pengaduan secara adil, transparan, dan sesuai prosedur, tanpa memandang identitas konsumen.

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;

Konsumen berhak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, atau penggantian apabila layanan atau barang yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak memenuhi standar yang dijanjikan. Sebagai contoh, jika BUMD yang menyediakan layanan air mengalami gangguan teknis atau masalah lain yang mengakibatkan konsumen tidak menerima layanan sesuai waktu yang dijanjikan, konsumen berhak mendapatkan kompensasi, seperti potongan tagihan atau penggantian atas ketidaknyamanan yang dialami. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa konsumen tidak dirugikan akibat ketidaksesuaian layanan dengan perjanjian atau standar yang telah ditetapkan, serta untuk menjaga keadilan dan rasa tanggung jawab dari penyedia layanan dalam memenuhi hak konsumen.

i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain hak yang disebutkan dalam UU Perlindungan Konsumen, konsumen yang menggunakan layanan BUMD juga berhak atas

perlindungan yang diatur dalam peraturan lain, seperti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP). BUMD yang mengelola data konsumen harus menjaga kerahasiaan data pribadi, seperti identitas, alamat, nomor telepon, dan informasi keuangan. Data ini tidak boleh diakses, dipublikasikan, atau digunakan tanpa izin konsumen, kecuali untuk kepentingan yang sah berdasarkan peraturan hukum.

Semua hak yang dimiliki konsumen, baik yang diatur dalam UU Perlindungan Konsumen maupun peraturan perundang-undangan lainnya, bertujuan untuk melindungi konsumen dari berbagai praktik bisnis yang tidak adi. Perlindungan ini mencakup jaminan terhadap kualitas layanan, kejujuran informasi, serta keamanan dalam setiap transaksi. Lebih jauh lagi, perlindungan ini dirancang untuk menciptakan ekosistem bisnis yang sehat, transparan, dan berkeadilan, di mana kepentingan konsumen dihormati dan dijaga.

Setelah memahami berbagai hak konsumen, penting juga untuk mengetahui kewajiban yang harus dipenuhi oleh konsumen. Berikut adalah penjelasan mengenai kewajiban konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam konteks layanan BUMD:⁴²

⁴²*Ibid.*

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;**

Kewajiban ini menekankan pentingnya kesadaran konsumen terhadap keselamatan diri sendiri dan orang lain dalam menggunakan barang atau jasa. Informasi dan prosedur yang tersedia, baik dalam bentuk label, manual penggunaan, atau instruksi verbal, dirancang untuk memastikan barang atau jasa digunakan sebagaimana mestinya. Misalnya, pada barang elektronik, petunjuk pemakaian yang mencantumkan risiko penggunaan di luar spesifikasi yang dianjurkan perlu diikuti untuk mencegah kecelakaan seperti korsleting atau kebakaran.

Dalam konteks layanan BUMD, seperti penyediaan air bersih atau listrik, konsumen harus mematuhi ketentuan penggunaan layanan, seperti memastikan instalasi yang sesuai standar keselamatan atau tidak menggunakan perangkat ilegal yang dapat merusak jaringan. Hal ini tidak hanya melindungi konsumen tetapi juga menjaga kelangsungan layanan untuk masyarakat luas. Selain itu, edukasi tentang membaca dan memahami informasi produk perlu ditingkatkan oleh pemerintah dan pelaku usaha, termasuk BUMD. Dengan demikian, konsumen dapat lebih bertanggung jawab dalam pemanfaatan barang dan jasa yang mereka gunakan.

- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;**

Beritikad baik berarti konsumen harus bertindak jujur, tidak hanya dalam pembayaran tetapi juga dalam memberikan informasi yang relevan. Dalam transaksi, konsumen tidak seharusnya melakukan tindakan yang merugikan pelaku usaha, seperti memberikan data palsu, memanfaatkan layanan tanpa membayar, atau melakukan manipulasi terhadap alat ukur. Sebagai contoh, dalam layanan BUMD seperti air bersih atau listrik, ada kasus di mana konsumen mencoba memanipulasi meteran untuk mengurangi tagihan. Tindakan seperti ini tidak hanya melanggar hukum tetapi juga merugikan keberlanjutan operasional BUMD. Beritikad baik juga mencakup pengakuan atas kesalahan, seperti melaporkan kerusakan yang disebabkan oleh konsumen agar dapat segera diperbaiki oleh pihak terkait. Penerapan etikad baik oleh konsumen akan menciptakan hubungan yang harmonis dengan pelaku usaha dan mendukung terciptanya lingkungan transaksi yang adil dan beretika.

c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;

Kewajiban membayar sesuai nilai tukar yang disepakati adalah fondasi dari setiap transaksi yang sah. Ketepatan dalam pembayaran tidak hanya menunjukkan tanggung jawab konsumen tetapi juga menjadi bagian dari keberlanjutan layanan yang diberikan oleh pelaku usaha, termasuk BUMD. Dalam konteks BUMD, pembayaran yang tepat waktu dan sesuai nilai membantu operasional perusahaan dalam memberikan layanan yang optimal kepada masyarakat. Misalnya, pembayaran tagihan listrik atau air

yang tidak tertunda memungkinkan BUMD mengelola sumber daya dan infrastruktur dengan lebih efisien.

Namun, penting juga bagi BUMD untuk memberikan kemudahan dalam pembayaran, seperti opsi pembayaran digital atau pengaturan cicilan untuk konsumen dengan keterbatasan finansial. Dengan begitu, konsumen dapat lebih mudah memenuhi kewajibannya tanpa merasa terbebani.

d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut

Jika terjadi sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, kewajiban konsumen adalah mengikuti prosedur penyelesaian yang telah ditetapkan secara patut dan profesional. Konsumen harus memberikan informasi yang jujur, melengkapi dokumen atau bukti yang relevan, serta menghormati proses hukum. Misalnya, jika konsumen merasa dirugikan oleh layanan BUMD, mereka dapat mengajukan pengaduan ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Ombudsman, atau lembaga hukum terkait. Proses ini harus dilakukan dengan cara yang sopan, tanpa melakukan tindakan seperti menyebarkan informasi palsu yang merusak reputasi pelaku usaha. Konsumen juga harus memahami bahwa penyelesaian sengketa membutuhkan kerja sama antara kedua belah pihak. Melalui prosedur hukum yang telah ditetapkan, konsumen tidak hanya berperan dalam mencapai penyelesaian yang adil untuk dirinya sendiri, tetapi juga berkontribusi pada perlindungan hak bagi konsumen lainnya yang mungkin menghadapi

masalah serupa. Kerja sama ini penting untuk menciptakan lingkungan yang lebih baik dan lebih adil bagi semua pihak yang terlibat.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) memberikan landasan hukum yang jelas untuk menciptakan hubungan yang ideal antara konsumen dengan penjual atau pemberi jasa. Hubungan ini bertujuan untuk menciptakan keadilan, transparansi, dan saling menghormati dalam setiap transaksi, baik itu barang maupun jasa. Prinsip-prinsip ini diatur dalam Pasal 4 hingga Pasal 5 menetapkan hak dan kewajiban konsumen serta Pasal 6 hingga Pasal 7 UUPK, yang menetapkan hak dan kewajiban bagi Pelaku Usaha.

Keseimbangan hak dan kewajiban pelanggan dalam layanan BUMD sangat penting untuk menciptakan hubungan yang saling menguntungkan dan mendukung keberlanjutan layanan. Hak dan kewajiban ini saling terkait, di mana pemenuhan kewajiban pelanggan akan memfasilitasi pemenuhan hak mereka, dan penghormatan terhadap seluruh hak pelanggan oleh BUMD akan membangun kepercayaan yang kuat antara kedua belah pihak. Keseimbangan yang tercipta akan menciptakan lingkungan yang kondusif untuk penyediaan layanan publik yang lebih baik, lebih adil, dan berkelanjutan. Sebagaimana dalam Undang-Undang tentang Perlindungan konsumen yang mengatur mengenai hubungan antara penjual atau pemberi jasa kepada konsumennya.⁴³

⁴³Kementerian Pekerjaan Umum, Penuhi Keseimbangan Hak & Kewajiban Pelanggan, BUMD Air Minum Wajib Miliki Standar Pelayanan, 2020 <https://pu.go.id/berita/penuhi-keseimbangan-hak-kewajiban-pelanggan-bumd-air-minum-wajib-miliki-standar-pelayanan>, diakses pada tanggal 28 Desember 2024.

Di sisi lain, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang ini menetapkan standar dan prinsip yang harus diikuti oleh pemerintah daerah dalam memberikan layanan kepada masyarakat, sehingga dapat memastikan bahwa setiap warga negara memperoleh akses yang adil, transparan, dan efisien terhadap berbagai layanan publik.

Pelayanan merupakan suatu perbuatan, suatu kinerja atau suatu usaha, jadi menunjukkan secara inheren pentingnya penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif di dalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri.⁴⁴ Penyelenggaraan pelayanan publik diatur dalam Pasal 4 berlandaskan pada beberapa asas utama, seperti: 1) Kepentingan umum yang menuntut mengutamakan kebutuhan masyarakat luas, seperti penyediaan air bersih atau transportasi umum yang terjangkau. 2) Kepastian hukum memastikan prosedur, biaya, dan waktu layanan dijelaskan dengan jelas agar masyarakat terhindar dari ketidakpastian. 3) Kesamaan hak dan persamaan perlakuan mewajibkan layanan diberikan tanpa diskriminasi terhadap ras, agama, gender, atau status sosial, sehingga setiap individu mendapatkan perlakuan adil. 4) keseimbangan hak dan kewajiban menegaskan bahwa penyelenggara layanan dan masyarakat harus saling memenuhi kewajiban

⁴⁴Ida Hayu Dwimawanti, *KUALITAS PELAYANAN PUBLIK (Salah Satu Parameter Keberhasilan Otonomi Daerah)*, Dialogue JIAKP, Vol. 1, No. 1, 2004, h. 113.

mereka, seperti masyarakat membayar sesuai ketentuan, sementara penyelenggara memberikan layanan sesuai standar. 5) Layanan harus dilakukan secara profesional, dengan petugas yang kompeten, ramah, dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. 6) Keterbukaan informasi menjadi kunci kepercayaan masyarakat, dengan penyelenggara wajib memberikan informasi jelas tentang prosedur, biaya, dan standar waktu pelayanan. 7) Asas fasilitas khusus bagi kelompok rentan menggarisbawahi pentingnya inklusivitas dalam pelayanan, seperti menyediakan akses ramah disabilitas atau prioritas layanan bagi lansia. 8) Ketepatan waktu menjadi tolok ukur efisiensi, 9) Sementara kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan memastikan layanan publik dapat diakses dengan cepat tanpa proses yang rumit atau biaya yang memberatkan.

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.⁴⁵ Untuk menerapkan pelayanan publik yang ideal, pemerintah daerah perlu melakukan sosialisasi mengenai layanan yang tersedia, meningkatkan kualitas pegawai dengan pelatihan, serta memanfaatkan teknologi untuk mempermudah akses masyarakat. Pengawasan dan evaluasi juga penting untuk memastikan kualitas layanan

⁴⁵Komarudin, *Reformasi Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Jurnal Sekretariat Negara RI, No. 20 2011, h. 145.

yang konsisten, serta menyediakan saluran bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan dan mencari solusi jika terjadi masalah.

Sinergi antara kedua belah pihak akan menciptakan ekosistem layanan publik yang optimal, di mana BUMD dapat terus berinovasi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, sementara pelanggan akan mendapatkan pelayanan yang adil dan berkualitas. Dengan kesadaran yang tinggi terhadap hak dan kewajiban dirinya, hubungan yang harmonis akan terjalin. Hal ini bukan hanya menguntungkan bagi pelanggan dan BUMD, tetapi juga bagi masyarakat secara keseluruhan, karena terciptanya sistem pelayanan yang efisien, berkelanjutan, dan responsif terhadap perubahan kebutuhan dan tantangan yang ada. Keseimbangan hak dan kewajiban menjadi fondasi untuk membangun kepercayaan dan mendukung tercapainya tujuan jangka panjang dalam penyediaan layanan publik yang terbaik.⁴⁶

Tabel 2.2.1 Hak dan Kewajiban Pelanggan Menurut UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

	Hak Pelanggan	Kewajiban Pelanggan
a.	Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.	Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian barang dan/atau jasa.
b.	Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi yang dijanjikan.	Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa.
c.	Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.	Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati.

⁴⁶Penuhi Keseimbangan Hak&Kewajiban Pelanggan BUMD Air Minum wajib memiliki Standar Pelayanan, <https://pu.go.id/berita/penuhi-keseimbangan-hak-kewajiban-pelanggan-bumd-air-minum-wajib-miliki-standar-pelayanan>, Diakses pada tanggal 30 Desember 2024.

d.	Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.	Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.
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.	
i.	Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.	

2.3. Kepastian Hukum Bagi Pelanggan yang Memenuhi Syarat dan Kriteria Sebagai Penerima Layanan

Kepastian hukum dalam pelayanan publik adalah aspek yang sangat penting dalam memastikan bahwa hak-hak konsumen terlindungi dengan baik. Hal ini sangat relevan bagi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bertugas menyediakan layanan publik seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surya Sembada, perusahaan milik Pemerintah Kota Surabaya yang menyediakan air bersih. “Walikota Eri Cahyadi mengungkapkan, daerah yang menjadi target ekspansi bisnis layanan perusahaan air milik Pemerintah Kota Surabaya itu adalah Gresik dan Sidoarjo.”⁴⁷

⁴⁷Dimas Mahendra, Wali Kota Eri Cahyadi Target PDAM Surabaya Bisa Ekspansi Bisnis Air Bersih ke Gresik dan Sidoarjo pada 2026,

Dalam rangka ekspansi layanan air bersih ke wilayah Gresik dan Sidoarjo pada tahun 2026, kepastian hukum menjadi salah satu pilar utama yang akan menjamin keberlanjutan pelayanan dan keadilan bagi pelanggan baru yang akan menjadi penerima layanan. Ketika PDAM Surya Sembada memperluas cakupan layanannya ke wilayah baru, yakni Gresik dan Sidoarjo, perlu ada kepastian hukum yang jelas mengenai siapa saja yang berhak mendapatkan layanan tersebut. Salah satu hal yang harus diperhatikan adalah pemenuhan syarat dan kriteria bagi calon pelanggan yang akan dilayani. Kepastian hukum ini memberikan jaminan bahwa setiap warga yang memenuhi persyaratan, baik dari segi administratif, geografis, maupun teknis, akan menerima layanan dengan standar yang telah ditetapkan.

Contohnya, dalam hal ini, calon pelanggan di Gresik dan Sidoarjo harus memenuhi kriteria tertentu, seperti adanya jaringan distribusi air yang tersedia di area tersebut, kemampuan untuk membayar tarif sesuai ketentuan, serta memenuhi prosedur pendaftaran yang telah ditetapkan oleh PDAM Surya Sembada. Kepastian hukum menjamin bahwa seluruh proses ini dilakukan dengan transparansi, tanpa diskriminasi, dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Salah satu aspek penting dari kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah pengaturan tarif untuk layanan yang diberikan. Kepastian tarif ini krusial untuk memberikan jaminan kepada

masyarakat bahwa biaya yang dikenakan untuk suatu layanan publik telah ditetapkan secara transparan, adil, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan tarif ini, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, memastikan bahwa penentuan biaya atau tarif pelayanan publik harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk tingkat pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi untuk tingkat provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota untuk tingkat kabupaten/kota. Persetujuan ini menjadi mekanisme kontrol agar tarif yang ditetapkan tidak memberatkan masyarakat dan sesuai dengan kemampuan ekonomi.

Selain itu, tarif air minum harus dihitung dengan memperhatikan biaya operasional dan pemeliharaan, biaya investasi, dan kemampuan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa tarif yang ditetapkan mencerminkan biaya nyata yang dikeluarkan oleh penyedia layanan, sehingga dapat mencegah perubahan atau kenaikan tarif yang tidak berdasar.

Kepastian hukum juga mencakup adanya mekanisme penyelesaian sengketa jika terjadi perselisihan antara pelanggan dan penyedia layanan. Sebagai contoh, jika pelanggan merasa bahwa mereka tidak menerima layanan sesuai dengan yang dijanjikan atau mengalami gangguan yang merugikan, mereka harus memiliki akses yang jelas untuk mengajukan keluhan atau pengaduan. Dalam hal penyelesaian sengketa, Pasal 36 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan Perumda menyediakan mekanisme pengaduan yang efektif.

Layanan pelanggan harus mampu menangani keluhan terkait gangguan layanan, kualitas air, atau tarif dengan cepat, transparan, dan adil.

Dalam memberikan layanan, PDAM Surya Sembada harus menetapkan syarat dan kriteria tertentu bagi penerima layanan untuk memastikan bahwa layanan tersebut diberikan secara tepat sasaran, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan dalam kerangka hukum yang berlaku. Penetapan syarat dan kriteria penerima layanan didasarkan pada sejumlah regulasi yang secara rinci memberikan pedoman bagi PDAM Surya Sembada dalam menetapkan kelompok masyarakat yang berhak menerima layanan, diantaranya: Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasal 331 ayat (1) menyebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, memenuhi kebutuhan masyarakat, dan memperoleh keuntungan. Penekanan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat menunjukkan bahwa layanan PDAM Surya Sembada harus diarahkan pada kelompok masyarakat yang memenuhi syarat, seperti masyarakat dengan keterbatasan akses terhadap layanan dasar. Penetapan syarat ini memastikan bahwa layanan yang disediakan BUMD benar menysasar kebutuhan prioritas yang mendukung kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 menegaskan hak kepada konsumen untuk mendapatkan layanan sesuai kebutuhan dan kemampuan. Dalam konteks PDAM Surya Sembada, hal ini berarti bahwa kriteria penerima layanan harus mencerminkan prinsip keadilan, baik dari segi aksesibilitas maupun

keterjangkauan tarif. Misalnya, PDAM Surya Sembada wajib memprioritaskan masyarakat dengan kebutuhan pokok terhadap air bersih, terutama di daerah yang sulit terjangkau oleh layanan swasta.

Pada kenyataannya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) belum mengatur secara jelas wilayah usahanya, kriteria penerima layanan, serta tarif yang diterapkan. Meski, pada Website resmi PDAM Surya Sembada menyebutkan persyaratan administratif pendaftaran yang dapat diakses oleh calon pelanggan, persyaratan tersebut antara lain:

1. Fotokopi Surat Tanah (SHM, Petok D, Letter C, Surat Hijau) yang ditandatangani RT RW. Apabila Surat Tanah belum dibalik nama atau Surat Tanah belum dipisah bisa mengunduh formulir Surat Keterangan untuk distempel dan di tandatangani RT, RW, dan Kelurahan;
2. Fotokopi KTP & Kartu Keluarga;
3. Fotokopi PBB & Rekening Listrik.⁴⁸

Selain dari syarat tersebut, untuk memastikan bahwa layanan tersebut tepat sasaran dan memenuhi kebutuhan masyarakat, BUMD harus menetapkan syarat dan kriteria yang jelas bagi pelanggan yang berhak menerima layanan. Syarat ini dapat dibagi menjadi tiga kategori utama:

a. Syarat Administratif

Syarat dan kriteria pelanggan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sangat penting untuk memastikan bahwa layanan yang diberikan tepat

⁴⁸Tata Cara dan Persyaratan, https://www.pdam-sby.go.id/pasang_baru/tata-cara, Diakses pada tanggal 6 Januari 2025.

sasaran dan berkualitas. Pertama, syarat administratif mencakup dokumen dan informasi yang harus disediakan oleh pelanggan untuk membuktikan identitas dan kelayakan mereka sebagai penerima layanan. Pelanggan diwajibkan untuk menyerahkan dokumen identitas resmi, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) untuk individu atau akta pendirian untuk badan hukum. Selain itu, bukti alamat tempat tinggal, seperti tagihan listrik atau surat keterangan domisili dari RT/RW, juga harus disertakan. Untuk pelanggan komersial, dokumen tambahan seperti izin usaha atau Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) mungkin diperlukan. Syarat administratif ini dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, khususnya Pasal 4, yang menekankan pentingnya transparansi dan kejelasan informasi bagi konsumen.

b. Syarat Geografis

Syarat geografis mengacu pada lokasi pelanggan yang harus berada dalam wilayah cakupan layanan BUMD. Hal ini penting untuk memastikan bahwa layanan yang diberikan dapat diakses dan sesuai dengan kebijakan daerah. Pelanggan harus berada dalam batas wilayah yang ditentukan oleh Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur BUMD. Misalnya, PDAM Surya Sembada hanya dapat memberikan layanan kepada pelanggan yang berada di wilayah Kota Surabaya dan sekitarnya. Syarat geografis ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, khususnya Pasal 4, yang mengatur tentang batasan wilayah operasional BUMD.

c. Syarat Teknis

Syarat teknis mencakup kriteria yang harus dipenuhi oleh pelanggan terkait dengan kemampuan teknis dan infrastruktur yang mendukung penyediaan layanan. Pelanggan harus memiliki kemampuan untuk membayar tarif yang ditetapkan oleh BUMD, yang biasanya diatur dalam Perda dan harus sesuai dengan prinsip keadilan dan keterjangkauan. Selain itu, pelanggan juga harus memiliki infrastruktur yang mendukung, seperti jaringan pipa air bersih yang terhubung ke rumah pelanggan. Tanpa infrastruktur yang memadai, layanan tidak dapat diberikan secara efektif. Syarat teknis ini dapat ditemukan dalam Peraturan Daerah yang mengatur tarif dan kualitas layanan, yang mencakup ketentuan mengenai syarat teknis yang harus dipenuhi oleh pelanggan.

Pelanggan yang telah memenuhi syarat administratif, mematuhi peraturan, dan berada dalam cakupan wilayah layanan BUMD memiliki hak yang tidak hanya diakui tetapi juga harus dijamin oleh penyelenggara layanan. Hak ini mencakup berbagai aspek yang mendukung kualitas layanan yang diterima oleh pelanggan. Pertama, akses terhadap layanan. Pelanggan yang memenuhi kriteria berhak mendapatkan layanan yang sesuai dengan kebutuhan mereka, seperti pasokan air bersih, listrik, atau transportasi umum. Hal ini sejalan dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang menegaskan bahwa setiap konsumen memiliki hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengakses barang dan/atau jasa yang mereka perlukan.

Akses ini juga mencakup layanan tambahan yang mungkin diperlukan, seperti perbaikan teknis atau dukungan pelanggan, sehingga pelanggan dapat menikmati manfaat layanan secara maksimal.

Kedua, kepastian tarif yang adil. Dalam memberikan layanan, BUMD memiliki kewajiban untuk menetapkan tarif yang wajar, transparan, dan dapat dipertanggung jawabkan. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pelanggan memahami komponen biaya yang dibebankan tanpa merasa dirugikan. Regulasi pemerintah daerah sering kali menjadi landasan dalam menetapkan struktur tarif ini, dengan mempertimbangkan prinsip keadilan dan kemampuan masyarakat. Transparansi dalam penghitungan tarif juga memberikan perlindungan bagi pelanggan terhadap potensi penyalahgunaan atau penetapan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan.

Kepastian hukum tidak hanya mencakup perlindungan atas hak pelanggan, tetapi juga berhubungan erat dengan kejelasan dan transparansi prosedur yang harus dilalui oleh pelanggan dalam setiap tahap interaksi dengan BUMD. Prosedur ini meliputi pendaftaran sebagai penerima layanan, pembayaran atas layanan yang diterima, hingga mekanisme pengaduan apabila terjadi permasalahan. Setiap tahapan ini harus dirancang dengan mengedepankan prinsip kemudahan akses, kejelasan informasi, dan akurasi proses, sehingga pelanggan dapat menjalankan hak dan kewajibannya tanpa hambatan. Sebagai contoh, Perumda PDAM Surya Sembada yang telah membuat sebuah *Website* resmi saluran informasi yang didalamnya memuat beberapa prosedur yang telah dijelaskan diatas.

Dalam hal ini, BUMD wajib menyediakan mekanisme penyelesaian yang transparan, adil, dan tepat waktu. Pelanggan yang memenuhi persyaratan akan dilindungi oleh hukum jika hak-haknya tidak dipenuhi, serta dapat mengajukan klaim atau meminta ganti rugi apabila terjadi kelalaian dalam pelayanan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 36 dan 38 UU Pelayanan Publik yang mengatur tentang hak pelanggan untuk mengajukan pengaduan serta kewajiban pihak penyedia layanan untuk menyelesaikan pengaduan dengan cara yang tepat dan akuntabel.

Kepastian hukum juga mencakup perlindungan bagi pelanggan jika terjadi pelanggaran hak mereka, baik oleh pihak Perumda maupun pihak ketiga. Pelanggan yang dirugikan dapat mengajukan gugatan atau melapor kepada pihak yang berwenang untuk mendapatkan perlindungan hukum. Perumda wajib bertindak sesuai dengan peraturan yang ada dan menyediakan mekanisme bagi pelanggan untuk menuntut haknya secara hukum.

Dengan menjunjung tinggi prinsip keadilan dan kesetaraan, BUMD dapat memastikan bahwa semua pelanggan merasa dihargai dan mendapatkan layanan yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Hal ini tidak hanya meningkatkan citra BUMD sebagai penyedia layanan publik yang bertanggung jawab, tetapi juga berkontribusi pada terciptanya hubungan yang harmonis antara pelanggan dan BUMD, yang pada akhirnya mendukung keberlanjutan operasional di masa depan.

Pengawasan dan evaluasi oleh pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting dalam memastikan bahwa BUMD melaksanakan tugasnya

sesuai dengan peraturan yang berlaku dan memberikan layanan yang berkualitas serta adil bagi masyarakat. Sebagai entitas yang bertanggung jawab atas penyediaan layanan publik, BUMD tidak hanya wajib memenuhi kebutuhan pelanggan yang berada dalam wilayah operasionalnya, tetapi juga harus memastikan bahwa layanan yang diberikan memenuhi standar hukum yang telah ditetapkan. Pengawasan dari pemerintah daerah ini berfungsi untuk memastikan bahwa BUMD mematuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam melayani pelanggan yang berhak.

Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja BUMD, yang tidak hanya mencakup aspek operasional tetapi juga aspek kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Perumda Pasal 379. Pengawasan ini penting untuk mencegah praktik penyalahgunaan kewenangan, serta memastikan tidak ada diskriminasi atau pelanggaran hak pelanggan dalam proses pemberian layanan.

Pemerintah daerah juga memiliki mekanisme untuk melakukan evaluasi berkala terhadap kinerja perumda, baik dari sisi pelayanan maupun dari segi kepatuhan terhadap regulasi. Evaluasi ini berperan dalam memberikan umpan balik yang konstruktif untuk perbaikan kualitas layanan, serta sebagai upaya untuk menjaga kepastian hukum bagi pelanggan yang menerima layanan. Pemerintah daerah dapat menyusun laporan hasil

pengawasan yang memuat rekomendasi untuk perbaikan jika ditemukan ketidaksesuaian antara layanan yang diberikan dan ketentuan yang berlaku.

Pengawasan ini juga dilengkapi dengan sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada Perumda jika ditemukan pelanggaran terhadap hak pelanggan atau ketentuan hukum yang ada. Maka, pengawasan dari pemerintah daerah tidak hanya memastikan kelancaran operasional BUMD, tetapi juga memberikan perlindungan hukum yang jelas dan terjamin bagi pelanggan yang berhak atas layanan.

