

# **SKRIPSI**

## **TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA DALAM BISNIS KETENAGALISTRIKAN**



**IRA YULIANA MALVINA**

**030015053**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2004**

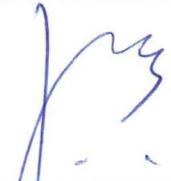
*Multi Jasa*

**TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA DALAM BISNIS  
KETENAGALISTRIKAN**

**SKRIPSI**

**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN MEMENUHI SYARAT  
MEMPEROLEH GELAR SARJANA HUKUM**

**DOSEN PEMBIMBING**



**Y. SOGAR SIMAMORA, S.H., M. Hum.**

**NIP. 131570342**

**PENYUSUN**



**IRA YULIANA MALVINA**

**NIM. 030015053**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2004**

**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Tim Penguji Pada Hari**

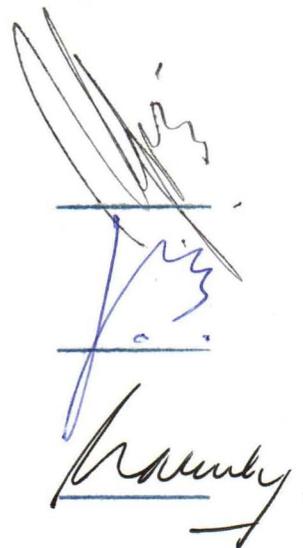
**Kamis Tanggal 22 Juli 2004**

**Susunan Tim Penguji :**

**Ketua : Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.**

**Anggota : Y. Sogar Simamora, S.H., M. Hum**

**Naniek Endang Wrediningsih, S.H.**



Three handwritten signatures in blue ink, each written over a horizontal line. The top signature is the most stylized, the middle one is more legible, and the bottom one is the most cursive.

*Singkirkan Suatu Penundaan dengan Keberanian Menghadapi  
Tantangan dan Rasa Takut Yang Akan Menciptakan  
Pengalaman Nyata Dalam Hidup  
(Art Mortell)*

*Tidak Ada Yang Mustahil Bila Kita Memusatkan Segenap  
Kemampuan dan Perhatian Kita Untuk Keberhasilan  
(Art Mortell)*

*Menemukan Seorang Teman Sejati Dalam Kehidupan Ini  
Adalah Nasib Baik; Mempertahankan Teman Itu Adalah  
Berkah  
(Baltasar Gracian)*

*Skripsi ini Ku Persembahkan Untuk:  
Orang Tua, Kakak, Adikku  
Dan Semua Manusia Yang Masih  
Menjunjung Tinggi Arti Cinta*

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan pada Allah SWT, karena atas karunia dan rahmatnya akhirnya skripsi yang berjudul “ **Tanggung Gugat Pelaku Usaha Dalam Bisnis Ketenagalistrikan** “ ini dapat saya selesaikan tepat pada waktunya.

Terselesaikannya skripsi ini juga tidak terlepas dari bimbingan, bantuan serta dorongan dari semua pihak yang akan senantiasa saya ingat selalu. Dalam kesempatan ini saya juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Bapak Y. Sogar Simamora, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing, atas kesabarannya memberikan bimbingan dan arahan kepada saya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya.
3. Bapak Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H. dan Ibu Naniek Endang Wrediningsih, S.H. selaku Dosen Penguji.
4. Pak Yoyok, Mbak Triya & Mas-Mas yang ada Di LPKS, *matur nuwun* atas motivasi, bantuan, serta pinjaman buku-bukunya.
5. Bapak Djoko (Alm), Mama Indri (Tiada bahasa yang dapat mengungkapkan kekuatan, keindahan, kepahlawanan & keagungan dari cinta seorang Ibu)

6. Mas Agus, Nyip2, atas kejahilannya, Mbah Sun atas doanya, Te Sri & Om Andi, Te Titik & Om Jerry, Adit, Angga.
7. Sobat-sobat Ku, Thank's atas doa, dukungan dan bantuannya. D-ne (ayo! Ojo males2), Dessol (cepatan lang dimarekno), Kak pik2 en Oskhar (sing rajin, ojo ngurus HO ae), Eka (kpn maju?), Shinta "Nyak" (oyo lali, dienteni arek2).
8. Keluarga Budi Hartoyo, Keluarga Daryono, Mbak Yik (makaci ya dah boleh ngetik dirumah mu), Bayu, Gung-ti (pinjeman catetannya berguna lho), Mbak Ani, Yanti, Mas Yuyus (ditunggu ama Mince lho).
9. Teman2 kecilku : Nanda, Diamond en Namira
10. Temen seperjuangan Lilik, Hotlan, Aris & Titis (akhirnya selesai juga ya...).
11. Ratna "bunga" & Gank (makasih atas segala bantuan en supportnya), Mojako, Eko kriwul, Lesna dkk, Dina, Ninin, Mba' Nuning, Icha, Indri.
12. Temen2 angkatan '00 yang gak bisa disebutin satu persatu, Thank's atas kebersamaannya selama ini.

Saya menyadari skripsi ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu membutuhkan saran dan kritik yang membangun untuk kesempurnaan skripsi ini. Besar harapan saya agar pembaca berkenan memberikan saran dan kritiknya.

Surabaya, September 2004

Ira Yuliana Malvina

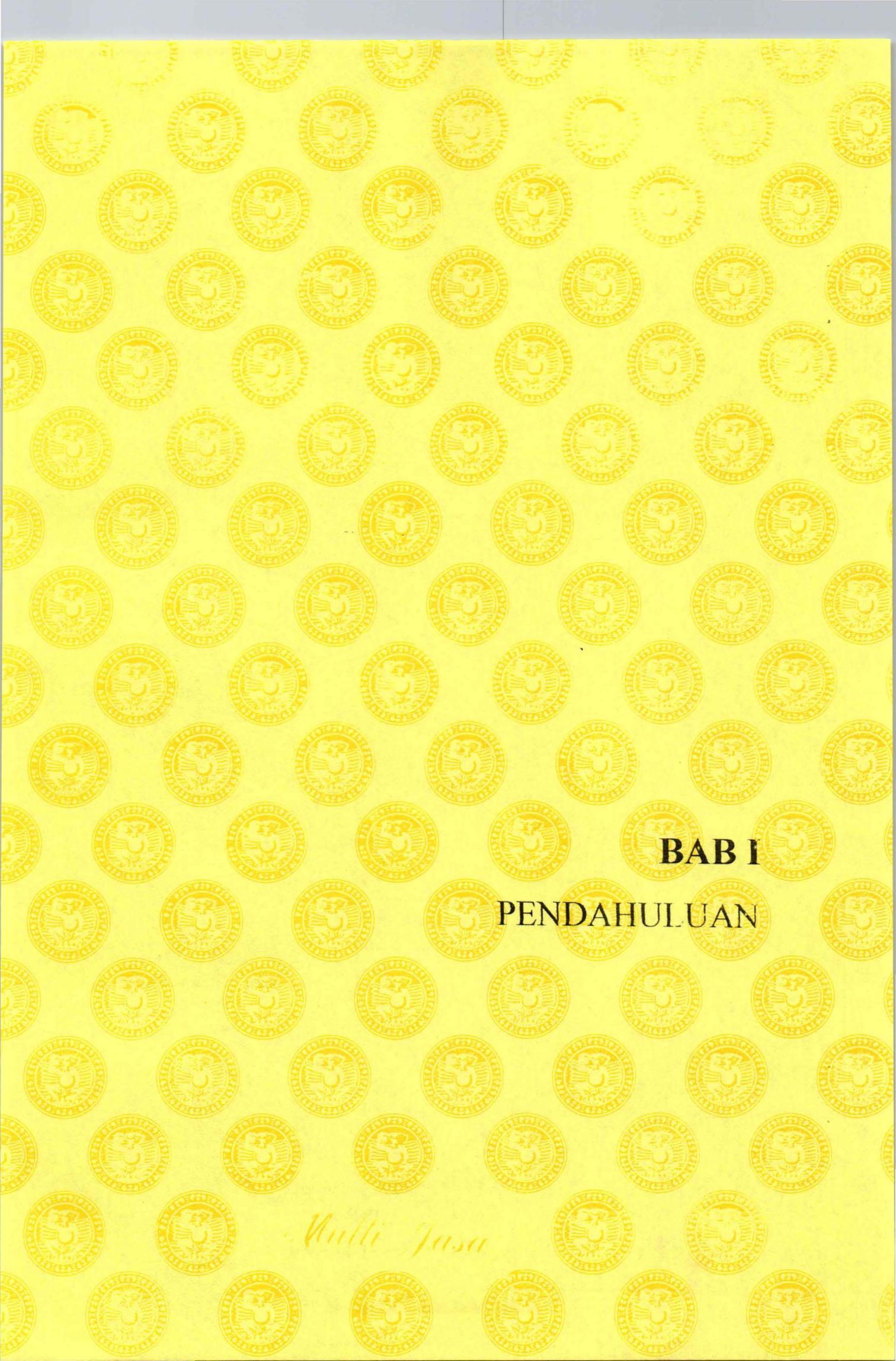
## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>MOTTO.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I        PENDAHULUAN</b>	
1. Permasalahan : Latar Belakang dan Rumusan.....	1
2. Penjelasan Judul.....	9
3. Alasan Pemilihan Judul.....	11
4. Tujuan Penulisan.....	12
5. Metodologi Penulisan.....	12
a. Pendekatan Masalah.....	12
b. Sumber Bahan Hukum.....	12
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum.....	13
d. Analisa Bahan Hukum.....	14
6. Pertanggungjawaban Sistematis.....	14
<b>BAB II        TANGGUNG GUGAT PT. PLN ATAS KERUGIAN</b>	
<b>              KONSUMEN</b>	
1. Badan Hukum Sebagai Subyek Hukum.....	16
2. Gugatan Ganti Rugi Oleh Konsumen Terhadap PT.PLN.....	19

	a. Wanprestasi.....	28
	b. Perbuatan Melanggar Hukum.....	31
<b>BAB III</b>	<b>UPAYA HUKUM YANG DILAKUKAN KONSUMEN ATAS KERUGIAN YANG DIDERITANYA</b>	
	1. Kerugian Yang Timbul Akibat Kesalahan PT. PLN.....	35
	2. Upaya Hukum Konsumen Untuk Menuntut Ganti Rugi .....	41
	a. Di luar Pengadilan.....	42
	b. Melalui Pengadilan.....	46
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b>	
	1. Kesimpulan.....	51
	2. Saran.....	52

**DAFTAR BACAAN**

**LAMPIRAN**



**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

*Muli Jasa*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Permasalahan : Latar Belakang dan Rumusan**

Dalam upaya memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, tenaga listrik merupakan cabang produksi yang paling penting bagi negara. Tenaga listrik sebagai salah satu hasil pemanfaatan kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga perlu dipergunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Disamping itu, tenaga listrik mempunyai kedudukan yang paling penting dalam pembangunan nasional pada umumnya dan sebagai salah satu pendorong kegiatan ekonomi pada khususnya dalam rangka mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada perkembangannya, listrik merupakan salah satu kebutuhan yang bersifat pokok dalam tata kehidupan masyarakat baik yang berada di kota maupun di desa. Hal ini berarti, bahwa kebutuhan listrik merupakan kebutuhan primer bagi setiap anggota masyarakat mengingat arti penting listrik itu sendiri. Semakin hari permintaan akan pasokan listrik pun semakin meningkat. Dan hal ini membuat pelaku usaha yang menyediakan tenaga listrik harus berupaya keras untuk dapat memenuhi permintaan dari konsumen.

Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang dulunya berbentuk Perusahaan Umum (Perum) kini telah berubah statusnya menjadi Perusahaan Perseroan

(Persero) PT PLN dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1994 adalah merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bertindak sebagai pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan di Indonesia. Seiring dengan perkembangannya, pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang menggantikan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985 dimana undang-undang yang baru ini menganut sistem *multi seller multi buyer* (Sistem MSMB). Sistem MSMB merupakan suatu sistem dimana di dalam pengadaan tenaga listrik melibatkan pihak swasta yang pada akhirnya akan menimbulkan kompetisi. Dalam sistem ini masyarakat memiliki banyak alternatif dan kebebasan dalam memilih barang atau jasa sesuai dengan kebutuhannya. Tetapi masalah yang akan timbul dengan diberlakukannya sistem ini adalah apakah munculnya pihak swasta dalam pengadaan dan pelayanan listrik selalu disertai dengan tumbuhnya kompetisi baik harga maupun pelayanan yang menguntungkan konsumen listrik. Untuk saat ini sistem tersebut masih belum dapat dilaksanakan di Indonesia, karena prasyarat untuk dapat dilaksanakannya sistem ini ketat sekali. Agar bisa menerapkan sistem *MSMB*, syarat pertama pengadaan listrik harus melebihi kebutuhan. Kedua, listrik telah mencapai harga keekonomiannya<sup>1</sup>. Dalam rangka untuk mencapai harga keekonomian tersebut, PLN mengambil kebijakan dengan menaikkan Tarif Dasar Listrik (TDL) secara bertahap sampai tahun 2005 sehingga nantinya tenaga listrik dapat mencapai harga keekonomiannya menurut versi PLN yaitu sebesar US\$ 7 sen per-kilowatt

---

<sup>1</sup>*Warta konsumen*, Oktober, 2002, h. 15

hour(KWH). Namun dalam kenyataannya sistem monopoli pengadaan listrik masih diterapkan di Indonesia.

PLN sebagai BUMN yang berbentuk persero sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan, memiliki dua fungsi yang harus dicapai yaitu fungsi pelayanan dan kemanfaatan publik serta fungsi memupuk keuntungan (*profit oriented*). Kedua fungsi tersebut seharusnya dapat dijalankan secara seimbang atau proporsional, namun pada penerapannya fungsi profit oriented lebih diutamakan. Dampak yang terjadi dengan kondisi diatas adalah pelaksanaan fungsi pelayanan dan kemanfaatan publik yang dilakukan oleh PLN kurang maksimal.

Seringkali kita dapati di media akhir-akhir ini berita mengenai konsumen listrik yang sering menerima pelayanan yang kurang memuaskan dari PLN, sehingga membuat konsumen dirugikan. Kasus yang sering terjadi adalah mengenai kesalahan baca meter. Dan umumnya, setiap kasus yang dialami konsumen walaupun itu atas kesalahan petugas PLN, tetap akibat dari kesalahan tersebut dibebankan kepada konsumen. Biasanya kesalahan baca meter ini diakibatkan oleh petugas pencatat yang sering salah dalam membaca meter sehingga rekening listrik tidak sesuai dengan penggunaan konsumen atau skala meter. Selain itu konsumen juga mengeluhkan petugas pencatat meter yang tidak pernah atau jarang mengecek metaran listrik dari rumah ke rumah pada setiap bulannya.<sup>2</sup> Akibatnya petugas hanya mengira-ngira saja ketika membaca meter.

---

<sup>2</sup> *Surya*, 20 Februari, 2004, h.9

Tak heran bila kemudian terjadi tagihan listrik yang membengkak sampai berlipat-lipat.

Kasus mengenai kesalahan baca meter ini, baru-baru ini menimpa ratusan konsumen listrik yang berdomisili di Perumahan Pura Bojong Gede, Bogor, Jawa Barat. Selama tiga bulan berturut-turut dari April sampai Juni 2003, konsumen listrik dibuat bingung dengan tagihan listrik yang melonjak berlipat-lipat dari normalnya. Setelah diselidiki oleh salah satu warga dengan membaca rekening listrik yang ia terima, ternyata terdapat kesalahan dari pihak PLN dalam pencatatan KWH meter yang terpakai, yaitu terdapat selisih jumlah KWH meter yang tercantum pada rekening listrik dengan yang terdapat dalam meteran listrik milik warga. Pada akhirnya warga pun melaporkan kejadian ini ke pihak YLKI yang kemudian diteruskan oleh YLKI ke pihak PLN setempat sehingga diperoleh penyelesaian yang dapat memuaskan kedua belah pihak yaitu pihak PLN bersedia mengganti kerugian warga dengan memotong tagihan listrik pada bulan berikutnya dengan kelebihan uang yang telah dibayarkan warga.<sup>3</sup>

Selain kasus diatas, masih banyak keluhan-keluhan yang disampaikan konsumen listrik atas kinerja dari PLN. Kasus yang seringkali kita dengar yaitu mengenai pemadaman listrik sepihak yang dilakukan oleh pihak PLN. Selama digelar bulan pengaduan PLN oleh pihak Lembaga Perlindungan konsumen Surabaya (LPKS) dengan PLN Distribusi Jawa Timur dari bulan Desember 2003 sampai Februari 2004, tercatat pengaduan mengenai pemadaman listrik sepihak menduduki rangking pertama yaitu sebesar 23%, angka ini disusul dengan

---

<sup>3</sup> *Warta konsumen*, Oktober, 2003, h.27, 28

pengaduan-pengaduan yang lain yaitu : pengaduan mengenai layanan call center 19%, kesalahan baca meter 16%, layanan pembayaran rekening 10,9%, kehandalan petugas dilapangan dan tambah atau turun daya masing-masing sebesar 9,5%, tagihan listrik 5,4% dan pasang baru 1,6 %.<sup>4</sup>

Selain pengaduan tentang masalah layanan PLN, juga sering kita dengar kasus pencurian listrik. Akibat adanya kasus ini maka PLN pun bertindak dengan menggelar Operasi Penertiban Aliran Listrik (OPAL). Sekarang ini OPAL lebih dikenal dengan nama Penertiban Pemakaian Tenaga Listrik (P2TL). P2TL merupakan pemeriksaan oleh PLN terhadap instalasi pelanggan dalam rangka penertiban pemakaian tenaga listrik. P2TL ini diatur dalam keputusan Direksi PT. PLN Nomor 68.K/010/DIR/2000. Seharusnya operasi penertiban ini harus dijalankan sebagaimana mestinya yaitu merupakan sarana pengumpulan informasi atau laporan dari masyarakat, petugas pencatat meter atau pegawai PLN terhadap kelainan AFP (alat pembatas dan alat pengukur) konsumen, sambungan liar, pencurian listrik dan sebagainya. Namun kadangkala yang terjadi dilapangan petugas yang melaksanakan P2TL ini terkesan semena-mena terhadap konsumen listrik. Hal ini dapat dilihat dari tindakan petugas yang tiba-tiba saja melakukan penyegelan meteran dalam pelaksanaan P2TL tanpa melalui konfirmasi dulu terhadap konsumen yang bersangkutan, umumnya alasan yang dikemukakan oleh petugas adalah karena hilangnya salah satu segel dari meteran listrik sehingga konsumen dituduh telah melakukan pencurian listrik. Padahal hal ini belum tentu, karena hilangnya salah satu segel dari meteran listrik tersebut dapat diakibatkan

---

<sup>4</sup> Surya, *loc cit*

karena usia dari meteran listrik tersebut sudah tua. Setelah dilakukan penyegelan maka konsumen akan dibebani dengan denda dan jika konsumen tidak mau membayarnya maka pihak PLN dapat melakukan pemutusan aliran listrik secara sepihak.

Apa yang dialami oleh konsumen listrik di Indonesia ini dikarenakan selama puluhan tahun PLN selaku pelaku usaha di bidang ketenagalistrikan merupakan perusahaan tunggal yang memonopoli bisnis ketenagalistrikan untuk umum, yang tentunya hal ini berpengaruh terhadap kebijaksanaan serta perilaku sumber daya manusia dalam “berhadapan” dengan konsumennya. Semboyan “Take it or leave it” kepada calon konsumen atau “bagaimanapun calon konsumen pasti membutuhkan PLN” berangsur-angsur harus diubah sejalan dengan berubahnya bentuk PLN dari perum menjadi persero.

Dalam pendistribusian tenaga listrik yang dilakukan oleh PLN kepada konsumennya, nampak ada suatu hubungan hukum antara keduanya. Hubungan hukum yang dimaksud disini adalah berupa perjanjian jual beli tenaga listrik. Ditinjau dari segi hukum keperdataan, terdapat hubungan yang bersifat kontraktual antara PLN disatu pihak dengan konsumen dipihak lain. PLN selaku pelaku usaha yang memproduksi barang dan atau jasa berupa tenaga listrik, sedangkan pelanggan adalah konsumen yang memanfaatkan atau menikmati barang dan jasa berupa listrik tersebut.<sup>5</sup>

Perjanjian jual beli tenaga listrik yang dilakukan oleh PLN dan konsumennya dapat digolongkan sebagai perjanjian baku, artinya bahwa bentuk

---

<sup>5</sup> *Infodis*, edisi II, 2002, h.6, 7

perkaranya apabila ia merasa dirugikan pada pengadilan atau hak untuk menuntut ganti rugi.<sup>8</sup>

Cara pembuatan perjanjian yang demikian tidaklah dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada ketentuan pasal 1338 BW yang berbunyi sebagai berikut: “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Pasal tersebut mencerminkan bahwa setiap orang diberi kebebasan untuk membuat perjanjian dan kebebasan untuk menentukan bentuk serta isinya asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan.

Sepertinya apa yang dialami konsumen di Indonesia harusnya tidak terjadi secara terus menerus. Konsumen harus mulai belajar untuk memperluas pengetahuan mereka mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. Selain itu konsumen juga harus berani untuk menyuarakan pendapat dan keluhannya apabila ia mengalami ketidakpuasan dalam mengkonsumsi suatu barang ataupun jasa. Secara umum konsumen paling tidak mengetahui empat hak dasar yang dimiliki oleh konsumen<sup>9</sup>, yaitu :

- hak untuk mendapatkan keamanan
- hak untuk mendapatkan informasi
- hak untuk memilih
- hak untuk didengar

Beranjak dari uraian permasalahan diatas, maka dapat dimunculkan dua permasalahan, yaitu :

---

<sup>8</sup> Az. Nasution, *loc.cit*

<sup>9</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, h. 16

1. Apa tanggung gugat PLN atas kerugian konsumen listrik ?
2. Apa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh konsumen atas kerugian yang dideritanya ?

## 2. Penjelasan Judul

Skripsi ini berjudul **“Tanggung Gugat Pelaku Usaha Dalam Bisnis Ketenagalistrikan”**, dan untuk memperjelas pengertian dari judul tersebut perlu diberikan uraian sebagai berikut :

Pengertian istilah tanggung gugat menurut M.A. Moegni Djojodirdjo yaitu untuk melukiskan adanya tanggung gugat adalah untuk lebih mengedepankan bahwa karena adanya tanggung gugat pada seorang pelaku perbuatan melanggar hukum, maka si pelaku harus bertanggung jawab atas perbuatannya dan karena pertanggungjawaban tersebut si pelaku harus mempertanggungjawabkan perbuatannya dalam gugatan yang diajukan dihadapan pengadilan oleh penderita terhadap si pelaku. Termasuk juga dalam hal ini pelaku juga harus menanggung sejumlah beban kerugian akibat adanya pihak yang dirugikan melakukan klaim atau gugatan. Sebagaimana kita ketahui bahwa perjanjian yang dibuat oleh para pihak yakni pihak PLN dengan konsumennya dilakukan dalam bentuk tertulis yaitu dalam Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (SPJBTL). Didalamnya terdapat klausula-klausula yang menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan layanan jasa sambungan listrik. Posisi atau kedudukan para pihak yang terikat dalam perjanjian tersebut terdapat serangkaian hak dan kewajiban para pihak untuk memberikan sesuatu atau berbuat sesuatu. Hal ini merupakan konsekuensi

dari para pihak yang terlibat dalam perjanjian, sehingga perjanjian tersebut mempunyai landasan hukum sesuai dengan ketentuan pasal 1338 BW yang berbunyi sebagai berikut :

Ayat 1 : semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya

Ayat 2 : perjanjian-perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu

Ayat 3 : perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik

Pelaku usaha menurut ketentuan pasal 1 angka 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen, adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pelaku usaha yang dimaksud dalam skripsi ini adalah PLN selaku pemegang kuasa usaha dibidang ketenagalistrikan.

Arti kata bisnis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah perdagangan, dagang, usaha (komersil). Usaha komersil berarti menjual atau membeli suatu barang untuk kemudian dijual kembali, ataupun bisa dikatakan bisnis merupakan kegiatan dalam bidang penyediaan barang maupun jasa dalam suatu kegiatan konsumsi.

Pengertian Ketenagalistrikan menurut ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, adalah segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik.

### **3. Alasan Pemilihan Judul**

Alasan penulis memilih judul “Tanggung Gugat Pelaku Usaha Dalam Bisnis Ketenagalistrikan” adalah karena akhir-akhir ini sering kita dengar dan kita baca dari berbagai media cetak maupun radio atau televisi banyak keluhan dari pemakai jasa PLN yaitu konsumen listrik. Hal ini disebabkan oleh karena kelalaian yang dilakukan pihak PLN (sebagai pemegang kuasa usaha jasa ketenagalistrikan di Indonesia) sebagai salah satu pihak yang terikat dalam perjanjian jual beli tenaga listrik. Oleh karena konsekuensi dari perjanjian yang telah dibuat oleh para pihak tersebut maka pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut pihak lain yang tidak melaksanakan prestasinya. Dengan kata lain pihak konsumen dapat menuntut ganti rugi kepada PLN atas hak-hak konsumen yang tidak terpenuhi.

Beranjak dari alasan tersebut diatas, penulis dalam skripsi ini ingin meninjau dari segi yuridis bagaimana aspek-aspek perlindungan keperdataan bagi konsumen listrik yang pada dasarnya kedudukan dari para pihak seimbang sesuai dengan asas kebebasan berkontrak, namun sebaliknya dalam praktek kita dapat merasakan bahwa sebetulnya posisi dari konsumen listrik itu sangat lemah.

#### **4. Tujuan Penulisan**

Skripsi ini bertujuan untuk melengkapi persyaratan akademis dalam mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Disamping itu lewat skripsi ini saya ingin turut serta memberikan sumbangan pemikiran sehubungan dengan masalah tuntutan ganti rugi yang dilakukan oleh konsumen listrik terhadap pihak pelaku usaha yaitu PLN. Dengan adanya tulisan ini, harapan saya agar konsumen listrik mengetahui akan hak-hak dan kewajibannya yang telah dilindungi oleh undang-undang dan pihak PLN sebagai pihak yang menyediakan tenaga listrik juga mengetahui akibat yang akan dikenakan oleh undang-undang yang berlaku apabila pihak PLN melakukan wanprestasi atau perbuatan melanggar hukum (*onrechmatige daad*).

#### **5. Metodologi Penulisan**

##### **a. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam membahas permasalahan skripsi ini adalah pendekatan yuridis normatif, artinya menganalisa tentang peraturan perundangan yang berlaku dalam hal ini peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen bidang ketenagalistrikan dengan kenyataan dalam masyarakat.

##### **b. Sumber Bahan Hukum**

Dalam penulisan skripsi ini tidak terlepas dengan bahan-bahan hukum yang menjadi dasar dan sumber penulisan. Bahan hukum yang saya dapatkan berasal dari berbagai macam sumber, karena itu saya menggolongkannya menjadi dua,

yaitu : pertama, ialah sumber bahan hukum primer, bahan hukum ini saya peroleh dari studi kepustakaan termasuk didalamnya studi tentang peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah tanggung gugat pelaku usaha. Sedangkan bahan hukum sekunder, saya dapatkan melalui survei kepihak yang terlibat atau berhubungan dalam permasalahan skripsi ini yaitu : Yayasan Lembaga Konsumen Surabaya (YLKS), Lembaga Perlindungan Konsumen Surabaya (LPKS).

### **c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Bahan hukum dari skripsi ini pertama-tama diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan yang meliputi pengumpulan buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan apa yang menjadi permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini dan pengumpulan bahan dari berbagai media cetak yang membahas dan mengulas mengenai permasalahan ini. Kemudian bahan hukum tersebut saya gabungkan pula dengan bahan hukum yang saya peroleh dari hasil survei pada instansi-instansi yang terkait.

Setelah bahan hukum yang diinginkan telah terkumpul maka dilakukan pengolahan bahan hukum dengan cara bahan hukum tersebut dipisah-pisahkan dan dimasukkan dalam bab-perbab, disesuaikan dari tiap materi bab dan diperkuat dengan bahan hukum yang ada. Ini dimaksudkan agar lebih diperoleh kejelasan dari seluruh permasalahan.

#### **d. Analisa Bahan Hukum**

Bahan hukum yang terkumpul selanjutnya dianalisis secara yuridis. Dalam menganalisis bahan hukum tersebut dipergunakan metode deskriptif analitis yaitu memaparkan bahan hukum untuk ditafsirkan, disusun, dijabarkan serta dianalisis untuk memperoleh jawaban dan menyimpulkan atas masalah yang terjadi.

Dengan metode ini diharapkan akan dapat mengetahui ketentuan mana yang harus dipergunakan berkenaan dengan kerangka yang dibahas dalam skripsi ini.

#### **6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Sistematika dalam penulisan skripsi ini dibagi dalam empat bab. Pembagian tersebut bertujuan agar lebih sistematis dan mudah dipahami. Tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub-bab yang menjelaskan komponen-komponen dari permasalahan.

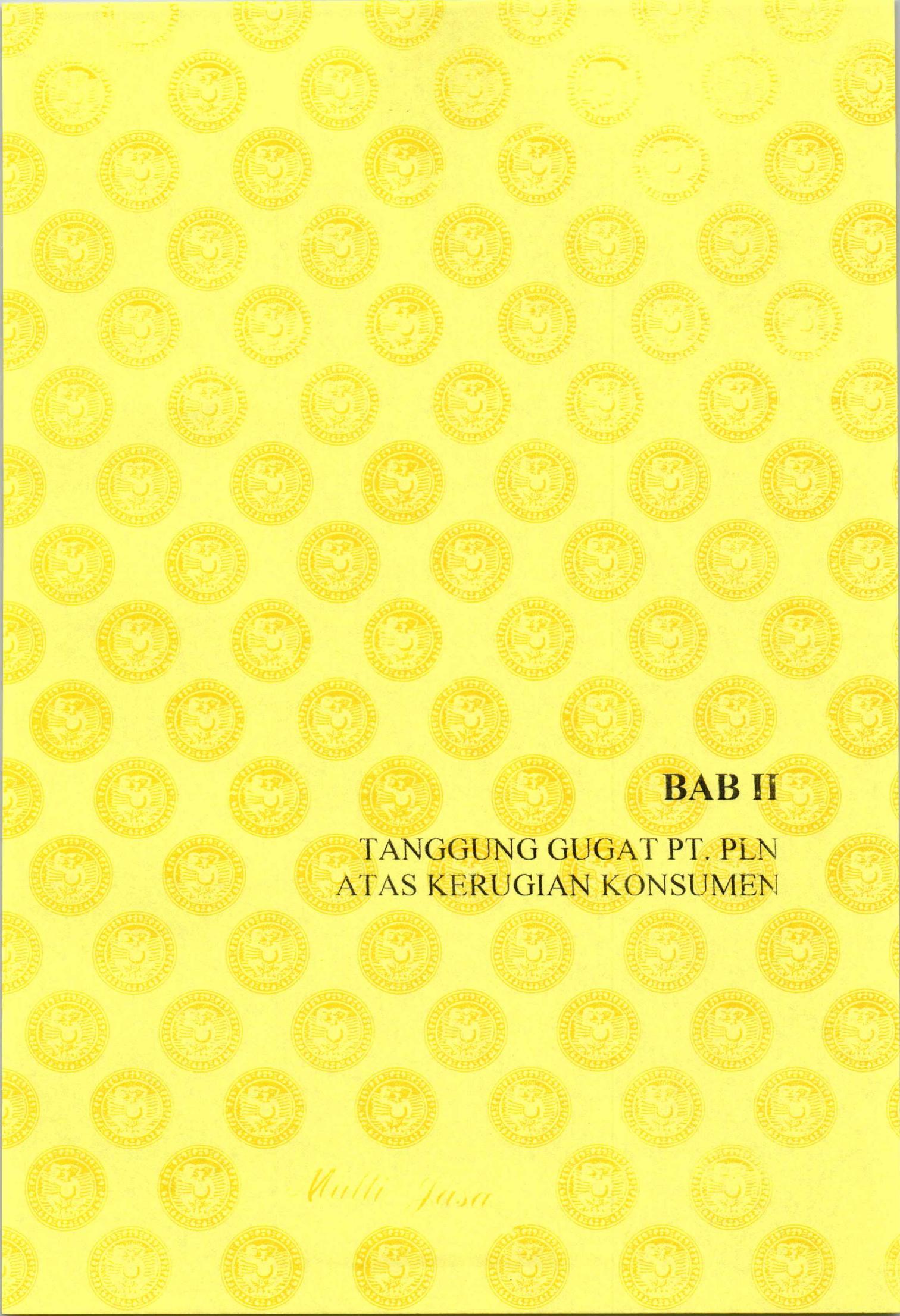
Bab I sebagai pendahuluan berisi gambaran secara umum tentang latar belakang permasalahan yang merupakan titik awal untuk membahas uraian-uraian berikutnya. Para pembaca dituntut untuk memahami permasalahan yang akan dibahas secara mendalam pada bab-bab berikutnya. Untuk memudahkan pemahaman terhadap isi tulisan secara keseluruhan, maka dalam bab ini juga akan disinggung tentang penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metodologi serta pertanggungjawaban sistematika.

Bab II akan dibahas terlebih dahulu mengenai badan hukum sebagai subyek hukum, selanjutnya akan dibahas mengenai gugatan ganti rugi yang dilakukan oleh konsumen listrik terhadap PLN. Karena dalam praktek penyediaan tenaga

listrik oleh PLN tidak luput dari kesalahan yang dilakukan para pegawainya sehingga menimbulkan kerugian bagi konsumen listrik. Kerugian itu timbul karena adanya wanprestasi maupun perbuatan melanggar hukum.

Bab III membahas mengenai upaya hukum yang dilakukan oleh konsumen atas kerugian yang diderita. Sebelumnya akan diulas tentang seberapa besar kerugian yang timbul akibat kesalahan PLN dan upaya hukum yang dilakukan konsumen untuk mendapat ganti rugi dapat dilakukan diluar pengadilan maupun lewat pengadilan.

Bab IV, sebagai bab terakhir berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan dalam bab ini merupakan sintesa uraian-uraian dari bab-bab terdahulu. Sedangkan saran yang dikemukakan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan.



**BAB II**  
**TANGGUNG GUGAT PT. PLN**  
**ATAS KERUGIAN KONSUMEN**

*Muti Jusa*

## **BAB II**

### **TANGGUNG GUGAT PT. PLN ATAS KERUGIAN KONSUMEN**

#### **1. Badan Hukum Sebagai Subyek Hukum**

Sebelum penulis memberikan uraian lebih lanjut mengenai tanggung gugat PLN, maka penulis akan terlebih dahulu menjelaskan apakah subyek hukum itu layak atau tidak untuk digugat. Di dalam dunia hukum selain manusia yang dikenal sebagai subyek hukum ternyata terdapat juga macam lain yang merupakan subyek hukum yang tidak bersifat alam atau makhluk, melainkan merupakan suatu organisasi yaitu badan hukum. Organisasi ini didirikan oleh manusia untuk memperjuangkan suatu tujuan tertentu, berkumpul, dan mempersatukan diri. Didalam menciptakan suatu organisasi, mereka memilih pengurusnya yang akan mewakili dalam hubungannya dengan pihak lain. Mereka memasukkan, mengumpulkan harta kekayaan dan menetapkan peraturan-peraturan tingkah laku untuk mereka dalam hubungannya satu dengan yang lainnya.

Organisasi yang dibentuk tersebut merupakan hasil kerjasama dari semua anggota yang merupakan satu kesatuan baru. Suatu kesatuan anggota yang memiliki hak-hak sendiri yang terpisah dari hak-hak anggotanya, memiliki kewajiban sendiri yang juga terpisah dari kewajiban anggotanya yang dapat bertindak hukum sendiri didalam dan diluar hukum. Jadi pergaulan hidup yang menghendaki bahwa harus ada subyek hukum baru yang bertindak ke muka terlepas dari manusia-manusia dari anggota kesatuan tersebut. Subyek hukum yang baru dan berdiri sendiri inilah yang dikenal dengan badan hukum. Pengertian

dari badan hukum yaitu dimana suatu badan yang sekalipun bukan berupa seorang manusia namun dianggap mempunyai harta kekayaan sendiri terpisah dari para anggotanya, dan merupakan pendukung dari hak-hak dan kewajiban seorang manusia.<sup>10</sup>

Sebuah badan hukum mempunyai kepentingan sendiri seperti seorang manusia. Kepentingan ini dilindungi dan dilengkapi dengan aksi jika kepentingannya diganggu. Dalam mempertahankan kepentingan tersebut, badan hukum tampil sendiri kemuka baik sebagai penggugat maupun tergugat. Hal ini sejalan dengan makna pasal 1654 BW yang menyebutkan bahwa “semua perkumpulan yang sah adalah seperti halnya dengan preman berkuasa melakukan tindakan-tindakan perdata, dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan umum, dalam mana kekuasaan itu telah diubah, dibatasi atau ditundukkan pada acara-acara tertentu”. Dari pasal 1654 BW ini, jelaslah bahwa perundang-undangan sendiri mengakui dan memperbolehkan sesuatu yang lain (badan hukum) yang bukan manusia yang melakukan perbuatan hukum.

Badan hukum dalam melakukan perbuatan hukum yang bertindak sebagai suatu badan, tidak dapat bertindak sendiri, melainkan harus diwakili oleh para pengurusnya. Disebutkan dalam pasal 1655 BW, bahwa “Para pengurus suatu perkumpulan adalah sekedar tentang itu tidak telah diatur secara lain dalam surat pendiriannya, perjanjian-perjanjiannya dan reglemen-reglemennya, berkuasa untuk bertindak atas nama perkumpulan, mengikat perkumpulan kepada orang-orang pihak ke tiga dan sebaliknya, begitu pula bertindak dimuka hakim, baik

---

<sup>10</sup> Rudhi Prasetya, A. Oemar Wonsodiwirjo, *Dasar-dasar Hukum Persekutuan*, Yuridika, Surabaya, 1993, h.13

sebagai penggugat maupun sebagai tergugat". Jadi pada badan hukum selalu diwakili oleh pengurusnya, dimana perbuatan pengurus adalah perbuatan badan hukum sendiri.

Segala tindakan yang dilakukan oleh pengurus dari sebuah badan hukum baik dalam hal perbuatan-perbuatan penguasaan tidak boleh dilakukan semaunya atas perhitungan dan pertanggungjawaban badan hukum, karena ada batas-batas dan ketentuannya. Tindakan pengurus hanya mengikat badan hukum, apabila tindakannya dalam batas-batas kewenangannya yang telah ditentukan dalam anggaran dasar atau ketentuan lainnya.

Dalam konstruksi hukum kita suatu persekutuan baru merupakan badan hukum, kalau undang-undang telah menetapkannya demikian, atau setidaknya telah diberi izin oleh pemerintah atas berdirinya persekutuan itu sebagai badan hukum. Bagi PLN dapat disebut badan hukum karena PLN didirikan berdasarkan nasionalisasi perusahaan listrik milik pemerintah Hindia Belanda di Indonesia berdasarkan UU Nomor 86 Tahun 1958. Kemudian berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 1959 ditetapkan nasionalisasi perusahaan listrik dan gas, selanjutnya diperbarui dengan PP Nomor 18 Tahun 1972 tentang Perusahaan Listrik Negara, selanjutnya berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 1990 ditetapkan bahwa PLN sebagai pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan.

Dengan demikian PLN dapat bertindak atau melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya manusia yang juga memiliki hak dan kewajiban. Hal ini terkait dengan salah satu tugas dari PLN yaitu mengadakan penyediaan listrik secara terus menerus yang memenuhi standar mutu dan keandalan yang berlaku.

Dengan demikian PLN sebagai suatu badan hukum memiliki tanggung gugat atas kerugian yang timbul atas perbuatan hukum dari kuasanya atau orang bawahan (petugas) yang ditugaskan untuk menyelenggarakan suatu pekerjaan. Sehingga berdasar hal tersebut, apabila terjadi kerugian atas konsumen listrik yang ditimbul dari kuasanya atau orang bawahan (petugas) dalam menjalankan pekerjaan, maka akan terjadi tanggung gugat dari PLN selaku badan hukum.

## **2. Gugatan Ganti Rugi Oleh Konsumen Terhadap PT. PLN**

Sebagai pelayan publik maupun sebagai unit bisnis, PLN senantiasa mengalami proses interaksi secara terus menerus dengan masyarakat konsumennya. PLN perlu menjual produknya yang berupa tenaga listrik sedangkan masyarakat memerlukan pelayanan tenaga listrik. Dalam keadaan demikian terdapat situasi yang saling membutuhkan antara pihak yang satu dengan yang lain. Pihak yang satu tidak dapat bersikap apriori dengan mengabaikan pihak yang lain.

Dengan adanya perjanjian jual beli tenaga listrik yang dilakukan oleh pihak PLN dengan konsumen listrik menimbulkan hak-hak dan kewajiban. Masing-masing pihak mempunyai hak dan kewajiban yang harus mereka patuhi dan harus dilaksanakan sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Pengaturan mengenai hak dan kewajiban selain tercantum dalam perjanjian jual beli tenaga listrik juga terdapat dalam UU Perlindungan Konsumen, UU Ketenagalistrikan.

Hak Konsumen dalam pasal 4 UU Perlindungan Konsumen :

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

Kewajiban konsumen dalam pasal 5 UU Perlindungan Konsumen:

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati

- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut

Hak pelaku usaha terdapat dalam pasal 6 UU Perlindungan Konsumen :

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya didalam penyelesaian hukum sengketa konsumen
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya

Kewajiban pelaku usaha dalam pasal 7 UU Perlindungan Konsumen :

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya
- b. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku

- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan
- f. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan
- g. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian

Selain pengaturan yang terdapat dalam UU diatas, hak dan kewajiban PLN dan konsumen listrik juga terdapat dalam UU Ketenagalistrikan.

Hak konsumen listrik dalam pasal 34 ayat 1 :

- a. mendapat pelayanan yang baik
- b. mendapat tenaga listrik secara terus menerus dengan mutu dan keandalan yang baik
- c. memperoleh tenaga listrik dengan harga yang wajar
- d. mendapat pelayanan untuk perbaikan apabila ada gangguan tenaga listrik
- e. mendapat ganti rugi apabila terjadi pemadaman yang diakibatkan kesalahan dan/atau kelalaian pengoperasian oleh pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sesuai syarat-syarat yang diatur dalam perjanjian jual beli tenaga listrik

Sedangkan kewajiban konsumen listrik terdapat dalam pasal 34 ayat 2 UU Ketenagalistrikan :

- a. melaksanakan pengamanan terhadap bahaya yang mungkin timbul akibat pemanfaatan tenaga listrik
- b. menjaga keamanan instalasi ketenagalistrikan
- c. memanfaatkan tenaga listrik sesuai dengan peruntukannya
- d. membayar uang langganan atau harga tenaga listrik sesuai ketentuan atau perjanjian

Untuk PLN sebagai pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik juga mempunyai hak dan kewajiban seperti yang diatur dalam pasal 32 dan pasal 33 UU Ketenagalistrikan.

Pasal 32 mengatur mengenai kewenangan PLN :

- (1) Untuk kepentingan umum, pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dalam melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c diberi kewenangan untuk :
  - a. melintas sungai atau danau baik di atas maupun di bawah permukaan
  - b. melintas laut di atas maupun di bawah permukaan
  - c. melintas jalan umum dan jalan kereta api
- (2) Sepanjang tidak bertentangan dan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk kepentingan umum pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik juga diberi kewenangan untuk :
  - a. masuk ke tempat umum atau perorangan dan menggunakannya untuk sementara waktu
  - b. menggunakan tanah, melintas di atas atau di bawah tanah

- c. melintas di atas atau di bawah bangunan yang dibangun di atas atau di bawah tanah
  - d. memotong dan/atau menebang tanaman yang menghalanginya
- (3) Dalam melaksanakan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak yang berhak atas tanah, bangunan, dan/atau tanaman
- Pada pasal 33 diatur mengenai kewajiban PLN yaitu :
- a. menyediakan tenaga listrik yang memenuhi standar mutu dan keandalan yang berlaku;
  - b. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan memperhatikan hak-hak konsumen sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang perlindungan konsumen; dan
  - c. memperhatikan keselamatan ketenagalistrikan.

Timbulnya ganti rugi disebabkan karena adanya gangguan dalam pelayanan PLN, gangguan-gangguan yang timbul harus dibedakan apakah berasal dari peristiwa *force majeure* atau diluar itu. Gangguan yang berasal dari peristiwa *force majeure* adalah gangguan yang terjadi diluar kuasa pihak PLN, yaitu terjadinya bencana alam seperti gempa bumi, banjir, tanah longsor, dsb. Dalam hal gangguan yang berasal dari peristiwa *force majeure* ini konsumen listrik tidak dapat menuntut ganti rugi sehingga PLN dibebaskan dari tanggung gugatnya terhadap konsumen. Akan tetapi PLN wajib membuktikan bahwa hal tersebut diluar kuasanya. Sebaliknya gangguan yang berasal bukan karena *force majeure* tetapi sebagai akibat adanya kesalahan atau kelalaian PLN sehingga menyebabkan

timbulnya kerugian bagi konsumen listrik merupakan tanggung gugat sepenuhnya dari PLN. Contohnya untuk masalah pemadaman listrik, seperti yang diatur dalam keputusan Direksi PLN Nomor 214.K/010/DIR/2002 tanggal 31 Desember 2002 tentang reduksi ganti rugi akibat listrik padam. Jika pemadaman tersebut dilakukan secara sepihak dan terjadi selama 3x24 jam secara berturut-turut maka konsumen listrik berhak mendapat kompensasi berupa reduksi biaya beban atas penghentian sementara penyaluran tenaga listrik. Setiap kali pemadaman terus menerus selama lebih dari 18 jam tanpa mempertimbangkan jam terjadinya dapat dihitung sebagai satu hari padam dalam penghitungan reduksi.<sup>11</sup>

PLN didalam menjalin hubungannya dengan konsumen tidaklah selalu berjalan dengan harmonis. Kadangkalanya didalam berinteraksi tersebut terdapat kesalahpahaman ataupun perselisihan yang terjadi. Umumnya hal ini dipicu oleh pelayanan PLN terhadap konsumen yang kurang maksimal sehingga menimbulkan kerugian yang diderita oleh konsumen. Oleh sebab itu PLN selalu berusaha untuk meningkatkan mutu pelayanannya kepada konsumen.

Dalam Keppres Nomor 89/2002 pasal 3 nya mengatur mengenai PLN yang mewajibkan kepada masing-masing unit pelayanannya untuk meningkatkan dan mengumumkan standar mutu pelayanan pada setiap awal triwulan. Standar mutu pelayanan yang dimaksud adalah khusus yang berkaitan dengan lama gangguan, jumlah gangguan, dan atau kesalahan pembacaan meter. Apabila standar mutu pelayanan tersebut tidak dapat dipenuhi maka PLN wajib memberikan pengurangan tagihan kepada konsumen yang bersangkutan, yang nantinya akan

---

<sup>11</sup> *Infodis*, Edisi IV, 2003, h.22

diperhitungkan dalam tagihan listrik pada bulan berikutnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengurangan tagihan listrik tersebut diatur dalam SK. DJLPE Nomor. 16-12/43/600.3/2003 tentang Tata cara pengurangan tagihan listrik akibat tidak terpenuhinya pelayanan pada PLN untuk lama gangguan, jumlah gangguan, dan atau kesalahan baca meter. Intinya mengatur tentang :<sup>12</sup>

- a. PLN wajib menetapkan dan mengumumkan standar mutu pelayanan untuk setiap unit pelayanan pada setiap awal triwulan melalui media informasi yang mudah diketahui masyarakat;
- b. PLN wajib membuat pengumuman realisasi lama gangguan, jumlah gangguan dan tingkat kesalahan pembacaan KWH meter setiap akhir triwulan melalui media informasi yang mudah diketahui masyarakat;
- c. Apabila realisasi lama gangguan, dan atau jumlah gangguan, dan atau tingkat kesalahan pembacaan meter jumlahnya melebihi 10% , PLN wajib memberikan pengurangan tagihan listrik kepada konsumen sebesar 10% dari biaya beban konsumen.

Penetapan standar pelayanan yang dilakukan oleh PLN diharapkan dapat diterapkan di lapangan dengan sebagaimana mestinya, agar anggapan dari masyarakat umum bahwa PLN hanya sekedar obral janji tidaklah terbukti. Dalam hal ini hendaknya masyarakat dapat bersikap positif dengan menganggap penetapan standar pelayanan ini merupakan awal yang baik untuk memperbaiki pelayanan PLN kepada konsumen listrik.

---

<sup>12</sup> *Warta Konsumen*, Juli, 2003, h.10

Meskipun PLN sudah berusaha untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada konsumen, namun jumlah pengaduan yang ditujukan kepada PLN akibat kerugian yang diderita konsumen masih menduduki angka yang cukup tinggi. Munculnya kerugian yang diderita konsumen biasanya akibat ulah petugas yang kurang profesional sehingga menimbulkan rasa ketidakpuasan atas pelayanan PLN. Ketidakpuasan konsumen umumnya diwujudkan dalam bentuk keluhan-keluhan yang sering muncul disurat kabar ataupun media yang lainnya. Namun keluhan yang disampaikan tersebut kadangkala tidak ada tindakan lebih lanjut dari konsumen itu sendiri maupun dari pihak pelaku usaha. Hal ini dikarenakan pihak konsumen merasa memiliki posisi yang lemah. Bila konsumen mengajukan klaim ganti rugi, prosesnya juga tidak mudah membuktikan biaya yang tidak sedikit.

Pada umumnya konsumen banyak yang tidak mengetahui akan haknya untuk mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diderita. Ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen, pada dasarnya berfungsi :<sup>13</sup>

- Untuk memulihkan hak-hak konsumen yang dilanggar
- Untuk memulihkan atas kerugian baik materiil maupun immateriil yang telah diderita oleh konsumen, dan
- Untuk memulihkan dalam keadaan semula. Salah satu hak konsumen adalah untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum secara patut.

Apabila konsumen mengambil sikap untuk tidak menuntut ganti rugi atas kerugian yang dideritanya berarti konsumen telah membiarkan hak-haknya dilanggar, menerima dengan begitu saja adanya kerugian dan membiarkan

keadaan yang merugikan itu terjadi. Keadaan konsumen tidak menuntut ganti rugi atau mengurungkan niatnya untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita semata-mata karena keadaan terpaksa akibat sulitnya mekanisme untuk melakukan tindakan itu.

Tuntutan ganti rugi yang dilakukan oleh konsumen listrik terhadap PLN pada dasarnya disebabkan oleh adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha sehingga hal ini berakibat dengan munculnya kerugian yang diderita oleh konsumen listrik. Terhadap pihak yang dirugikan, hukum mewajibkan terhadap pelaku usaha untuk bertanggung jawab memberikan ganti rugi sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 19 ayat 1 UU Perlindungan konsumen. Selain pengaturan diatas, bagi konsumen yang telah dirugikan juga dapat untuk mengajukan tuntutan ganti ruginya karena hal ini juga telah tercantum dalam hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam pasal 4 huruf h UU Perlindungan konsumen.

Tuntutan ganti rugi konsumen listrik terhadap PLN dapat didasarkan atas dasar gugatan wanprestasi (ingkar janji) ataupun perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*).

#### **a. Wanprestasi**

Gugatan konsumen terhadap pelaku usaha dapat diajukan atas dasar wanprestasi yang dilakukan oleh pelaku usaha. Syarat utama pengajuan gugat wanprestasi adalah harus terdapat hubungan kontraktual (perjanjian) antara penggugat (konsumen) dengan tergugat (pelaku usaha). Hubungan kontraktual

---

<sup>13</sup> Ari Purwadi, *Model Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Indonesia*, Yustika, Volume IV, 2 Desember 2001, h.255-256

yang dimaksud adalah perjanjian jual beli yang diatur dalam pasal 1457 BW, yang memberikan batasan jual beli sebagai suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan.

Seperti perjanjian pada umumnya, perjanjian jual beli yang dibuat harus memenuhi syarat pasal 1320 BW tentang sahnya perjanjian. Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat :

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya
2. cakap untuk membuat suatu perjanjian
3. mengenai suatu hal tertentu
4. suatu sebab yang diperbolehkan

Sejak adanya kata sepakat maka perjanjian telah terbentuk yang artinya para pihak terikat untuk melakukan prestasi yang telah disepakati dalam perjanjian tersebut. Jika salah satu pihak tidak melakukan prestasi yang telah disepakati maka pihak tersebut dianggap melakukan wanprestasi. Wanprestasi terjadi ketika salah satu pihak tidak melakukan prestasi seperti yang ditetapkan dalam perikatan. Wanprestasi dapat berupa :<sup>14</sup>

- a. tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya
- b. melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak tidak sebagaimana mestinya
- c. melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat
- d. melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan

---

<sup>14</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, Oktober, 1987, h.45

Jika diterapkan dalam pembahasan ini, perjanjian jual beli yang dimaksud adalah perjanjian jual beli tenaga listrik yang dilakukan PLN dan konsumen listrik. Dalam konteks bisnis ketenagalistrikan maka PLN sebagai penjual memberikan tenaga listrik kepada konsumen (pembeli), dan konsumen membayar harga listrik sebagai imbalan jasa kepada PLN.

Karena wanprestasi mempunyai akibat-akibat yang begitu penting maka didalam gugatan atas dasar wanprestasi untuk menuntut ganti rugi diperlukan pernyataan lalai (somasi) terlebih dahulu dari kreditur kepada debitur seperti yang diatur dalam pasal 1238 BW. Apabila seorang debitur sudah diberi somasi namun ia tetap tidak melaksanakan prestasinya maka terhadap debitur tersebut dapat dikenakan sanksi yaitu berupa ganti rugi, pembatalan, ataupun peralihan resiko.

Menurut pasal 1246 BW ganti rugi terdiri dari biaya, rugi, dan bunga yang boleh dituntut oleh seorang kreditur atas kerugian yang dideritanya dan hutang yang sedianya dapat dinikmati. Pengertian biaya, rugi, dan bunga menurut Subekti adalah sebagai berikut, biaya (kosten) adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh salah satu pihak. Sedangkan rugi (schaden) adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian debitur. Sedangkan bunga (interesten) adalah kerugian berupa kehilangan keuntungan (winstderving) yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.<sup>15</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan ganti rugi adalah kerugian nyata yang berupa mengurangi kekayaan kreditur (biaya) dan rugi serta

---

<sup>15</sup> *Ibid*, h.47

kehilangan keuntungan yang diharapkan (bunga) sebagai akibat adanya wanprestasi.

Dalam sengketa konsumen ketenagalistrikan gugat wanprestasi diajukan oleh konsumen dengan mengacu pada :<sup>16</sup>

- a. pemenuhan kewajiban pelaku usaha sebagaimana tertuang dalam perjanjian jual beli tenaga listrik antara PLN dan konsumen
- b. pemenuhan kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Bagi konsumen tampaknya terdapat kendala dalam pengajuan gugatan wanprestasi dengan mengacu pada dipenuhi atau tidaknya kewajiban pelaku usaha sebagaimana tertuang dalam perjanjian jual beli, sebab amat jarang konsumen yang memegang perjanjian tersebut. Konsumen akan kesulitan dalam mengidentifikasi kewajiban-kewajiban yang tidak dipenuhi pelaku usaha dalam perjanjian. Kesulitan itu bahkan dihadapi oleh konsumen selaku penggugat ketika ia harus membuktikan adanya hubungan kontraktual yang tercermin dari kontrak itu. Satu-satunya petunjuk adanya hubungan kontraktual antara pelaku usaha dengan konsumen adalah rekening pembayaran listrik. Akan tetapi rekening tidak menyebutkan secara jelas tentang adanya pengaturan kewajiban pelaku usaha, yang ada justru pengaturan tentang sanksi atas keterlambatan pembayaran.

#### **b. Perbuatan Melanggar Hukum**

Dasar gugatan berdasarkan perbuatan melanggar hukum terdapat dalam pasal 1365 BW yang menentukan bahwa “Tiap perbuatan melanggar hukum yang

---

<sup>16</sup> Y. Sogar Simamora, *Beberapa Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Bisnis Ketenagalistrikan*, Yustika, Volume 2, 2 Desember 1999, h.265

membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Suatu perbuatan dikategorikan dalam perbuatan melanggar hukum jika telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tanggung gugat atas kerugian orang lain berdasarkan pasal 1365 BW, yaitu :<sup>17</sup>

- a. Perbuatan yang menimbulkan kerugian itu bersifat melanggar hukum (perbuatan melanggar hukum)
- b. Kerugian itu timbul sebagai akibat perbuatan tersebut (hubungan kausal)
- c. Pelaku tersebut bersalah (kesalahan)
- d. Norma yang dilanggar mempunyai “strekking” untuk mengelakkan timbulnya kerugian (relativitas)

Unsur-unsur tersebut merupakan syarat yang harus dipenuhi secara bersama-sama (syarat kumulatif) untuk tanggung gugat berdasar pasal 1365 BW.

Dasar gugatan ganti rugi berdasarkan perbuatan melanggar hukum tidak mensyaratkan adanya hubungan kontraktual antara pelaku usaha dan konsumen. Pada intinya gugatan berdasarkan perbuatan melanggar hukum tidaklah mengharuskan adanya hubungan langsung antara pelaku usaha dan konsumen. Tetapi meskipun demikian keduanya menimbulkan kewajiban untuk membayar ganti rugi.

Jenis tanggung gugat sebagaimana ditentukan dalam pasal 1365 BW biasa disebut “Tanggung Gugat Atas Dasar Kesalahan” (Liability Based of Fault atau Schuldaansprakelijkheid). Jenis tanggung gugat ini biasanya dikaitkan dengan

---

<sup>17</sup> JH. Nieuwenhuis, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Terjemahan D. Saragih, Surabaya, 1985, h.118

kewajiban penggugat (konsumen) untuk membuktikan adanya kesalahan dari pihak tergugat sebagaimana ditentukan dalam pasal 1865 BW atau pasal 163 HIR yang menentukan bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri mampu membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut”.

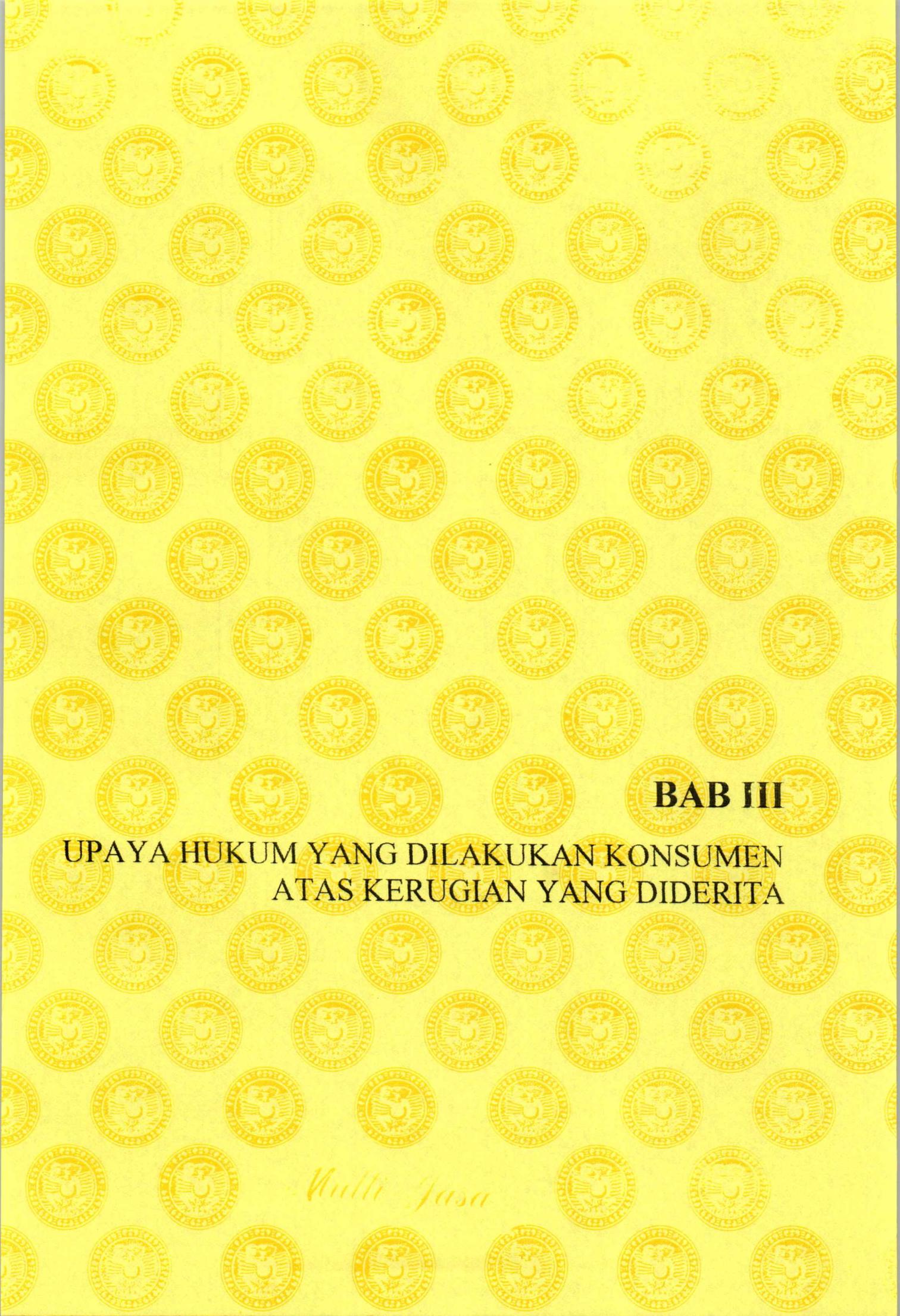
Dalam konteks perlindungan konsumen jenis tanggung gugat ini sulit dilaksanakan atau dimanfaatkan oleh konsumen karena adanya kendala pada aspek pembuktian. Namun kesulitan ini terpecahkan dengan adanya pasal 28 UU Nomor 8/1999 yang menentukan bahwa “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 19, pasal 22, dan pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”.

Mengacu pada ketentuan pasal 28 UU nomor 8/1999 dapat dilihat bahwa titik beratnya terletak pada aspek pembuktian, sedangkan jenis tanggung gugatnya tetap mengacu pada pasal 1365 BW. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa jenis tanggung gugat dalam perlindungan konsumen listrik adalah tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik (*Sculdaansprakeijheid met omkering de bewijslast*).

Dengan demikian didalam sengketa tuntutan ganti rugi oleh konsumen, maka konsumen selaku penggugat tidak perlu membuktikan kesalahan pelaku usaha, tetapi dalam hal ini yang perlu membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah adalah pelaku usaha itu sendiri.

Ganti rugi yang dapat dituntut oleh konsumen dengan mengacu pada pasal 19 UU No. 8 tahun 1999 adalah ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa, sedangkan bentuk ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan.

Dalam konteks sengketa konsumen ketenagalistrikan, sifat melanggar hukum atau tindakan pelaku usaha yang dapat diajukan oleh konsumen sebagai dasar gugatan adalah ketentuan pasal 15 ayat 1 PP Nomor 10 Tahun 1989, yang berbunyi “ Tenaga listrik yang disediakan untuk kepentingan umum wajib diberikan dengan standar mutu dan keandalan yang baik” dan pasal 25 ayat 3 PP Nomor 10 Tahun 1989, yang berbunyi “ Pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan dan pemegang izin usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum dalam menyediakan tenaga listrik wajib memberikan pelayanan yang baik, menyediakan tenaga listrik secara terus menerus dengan mutu dan keandalan yang baik, memberikan perbaikan apabila ada gangguan tenaga listrik, dan bertanggung jawab atas segala kerugian atau bahaya terhadap nyawa, kesehatan dan barang yang timbul karena kelalaiannya serta ketentuan pasal 33 UU No. 20/2002 yang memuat mengenai kewajiban dari pihak PLN.



**BAB III**  
**UPAYA HUKUM YANG DILAKUKAN KONSUMEN**  
**ATAS KERUGIAN YANG DIDERITA**

*Multi Jasa*

## **BAB III**

### **UPAYA HUKUM YANG DILAKUKAN KONSUMEN ATAS KERUGIAN YANG DIDERITANYA**

#### **1. Kerugian Yang Timbul Akibat Kesalahan PT. PLN**

Tenaga listrik untuk sekarang ini merupakan barang yang sangat dibutuhkan oleh manusia. Tanpa listrik rasanya manusia yang ada di dunia ini akan mengalami kesulitan yang luar biasa dikarenakan mereka tidak dapat menjalankan segala aktifitasnya secara normal. Seperti kita tahu bahwa segala peralatan yang digunakan oleh manusia rata-rata tenaganya bersumber pada listrik, mulai dari peralatan rumah tangga, perkantoran, hingga fasilitas umum. Sehingga dengan melihat itu semua, kita semakin sadar bahwa listrik sekarang ini menjadi kebutuhan pokok (primer).

Dikarenakan betapa pentingnya listrik bagi kehidupan masyarakat Indonesia, maka diperlukan penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, merata, terus menerus dan dengan mutu serta keandalan yang baik seperti yang tercantum dalam pasal 25 ayat (3) PP Nomor 10/1989. Namun dalam pelaksanaannya, hal-hal yang telah diatur tersebut sering dilanggar oleh PLN selaku pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan.

Begitu banyak pengaduan yang disampaikan konsumen listrik akibat ulah PLN, yang paling banyak adalah masalah pemadaman listrik sepihak. PLN tidak dapat mengelak atas terjadinya pemadaman aliran listrik dengan dalih bahwa itu terkait dengan fungsi pemeliharaan peralatan listrik atau pemadaman dilakukan

karena adanya gangguan alam seperti hujan dan petir. Jika memang pemadaman dilakukan akibat adanya gangguan alam maka konsumen pun pasti akan menyadari karena hal itu terkait dengan masalah *force majeure*. Namun didalam melakukan pemadaman listrik PLN tidak dapat seenaknya sendiri, ada aturan yang harus dipatuhi sebelum pemadaman dilakukan, misalnya memberitahu terlebih dahulu. Selain itu konsekuensi hukum dari pemadaman sepihak yang dilakukan PLN tidak cukup dilakukan dengan sekadar permintaan maaf, melainkan kalau perlu memberikan ganti rugi kepada konsumen akibat padamnya listrik. Konsekuensi ini wajar mengingat bila konsumen diduga merugikan PLN, padahal belum tentu terbukti kebenarannya menurut hukum maka konsumen terpaksa membayar dugaan kerugian tersebut karena berkepentingan agar listriknya tidak diputus, hal inilah yang menimpa korban pelaksanaan dari P2TL.

Banyak peristiwa yang terkait dengan pemadaman listrik, misalnya peristiwa “gelap total” akibat putusnya kabel bawah laut di Selat Madura beberapa waktu yang lalu. Selain itu ada kejadian yang terjadi tiba-tiba saja daerah Jakarta dan sekitarnya yang bila malam tiba selalu terang benderang oleh cahaya lampu menjadi gelap gulita. Matinya listrik tanpa pemberitahuan sebelumnya terang saja menimbulkan banyak pertanyaan. Karena dampaknya tidak hanya pada satu hal, tetapi cukup melumpuhkan aktivitas dan kegiatan sektor-sektor penting lainnya. Ratusan orang yang memadati stasiun dan gerbong-gerbong kereta menjadi panik dan kebingungan. Karena tiba-tiba saja kereta berhenti ditengah jalan sebelum sampai ketujuan. Kepanikan tidak hanya di stasiun, tetapi juga di rumah sakit, mal-mal, wartel, industri, kantor dan tempat-tempat penting lainnya yang

kebetulan tidak menggunakan generator. Keadaan ini tentu saja mengelisahkan masyarakat, karena ternyata pada keesokan harinya listrik masih padam sampai siang hari.<sup>18</sup>

Selain pemadaman listrik sepihak masih banyak bentuk lain dari keluhan yang disampaikan konsumen kepada PLN, diantaranya kesalahan pencatatan meter. Kasus ini paling sering menimpa konsumen. Umumnya hal ini disebabkan oleh tindakan petugas PLN yang nakal yaitu dengan mengira-ngira saja didalam mencatat berapa jumlah KWH meter yang terpakai. Sehingga berakibat terjadinya penumpukan pembayaran yang harus ditanggung konsumen. Kejadian-kejadian seperti diatas jelas menimbulkan kerugian pada konsumen. Pada dasarnya ada dua macam bentuk kerugian, yaitu :

1. Kerugian finansial (damage to property)
2. Kerugian fisik (physical injury)

Kedua bentuk kerugian diatas dapat diderita oleh konsumen listrik akibat ulah PLN yang memberikan pelayanan kurang maksimal. Untuk kerugian finansial misalnya sudah sangat jelas menimpa konsumen akibat kasus pemadaman listrik. Sebagai contohnya, sebuah pabrik yang seharusnya dapat melakukan aktifitas produksi akibat padamnya listrik kegiatan produksi menjadi terganggu karena mesin-mesin tidak dapat dijalankan.

Kerugian fisik yang diderita dapat terkait dengan kepentingan fisik konsumen yang terlibat yaitu kepentingan badani konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh dan atau jiwa mereka dalam

---

<sup>18</sup> *Warta Konsumen*, Oktober, 2002, h.10

penggunaan jasa listrik. Dalam setiap perolehan jasa listrik, haruslah listrik untuk konsumen itu memenuhi kebutuhan hidup dari konsumen tersebut dan memberikan manfaat baginya (tubuh dan jiwanya). Kepentingan fisik konsumen dapat terganggu kalau listrik yang digunakan konsumen malah menimbulkan kerugian gangguan kesehatan badan atau ancaman pada keselamatan jiwanya.<sup>19</sup>

Selain keluhan atas pelayanan PLN diatas, konsumen juga mengeluhkan akan kebijakan PLN dalam melaksanakan P2TL. Pelaksanaan P2TL ini merupakan pemeriksaan yang dilakukan oleh PLN terhadap instalasi konsumen dalam rangka penertiban pemakaian tenaga listrik. P2TL ini merupakan perwujudan dari perjanjian jual beli tenaga listrik. Didalam perjanjian tersebut konsumen menyatakan setuju untuk dilakukan pengawasan atas peralatan listrik ditempatnya dan konsumen juga bersedia untuk membayar tagihan susulan sebagai konsekuensi apabila dalam pengawasan tersebut ditemukan kelainan dalam peralatan listriknya.

Didalam kesepakatan yang telah dibuat PLN dengan konsumen yang tertuang dalam perjanjian jual beli tenaga listrik, terdapat kewajiban dari konsumen untuk menjaga, memelihara peralatan instalasi antara lain Alat Pembatas dan Pengukur (APP) yang dipasang ditempat konsumen yang bersangkutan. APP ini berfungsi untuk mengetahui berapa besar jumlah KWH yang terpakai yang nantinya digunakan sebagai dasar untuk menghitung besarnya tagihan listrik yang dibebankan pada konsumen. Selain itu APP ini juga digunakan untuk membatasi daya konsumen sesuai dengan daya yang tercantum

---

<sup>19</sup> Az. Nasution, *opcit*, h.78-79

dalam perjanjian jual beli listrik. Dan terhadap peralatan tersebut konsumen maupun pihak lain dilarang untuk mengubah, merusak, mengganti baik sebagian maupun keseluruhan peralatan tersebut. Karena dalam APP tersebut dilengkapi dengan sistem pengawatan yang berupa segel. Segel-segel inilah yang sering disalahgunakan oleh konsumen dengan yaitu dengan merusak ataupun memutus segel-segel tersebut yang tujuan utamanya tidak lain adalah untuk mempengaruhi daya kerja dari APP antara lain untuk memperlambat, menghentikan bahkan memundurkan jalannya angka-angka pemakaian energi listrik pada APP. Pencegahan secara fisik jelas tidak mungkin dilakukan oleh PLN karena tidak mungkin menempatkan petugas PLN ditempat konsumen untuk mengawasi dan mencegah atau setidaknya meminta konsumen agar tidak melakukan pelanggaran.

Pelaksanaan P2TL ini dilakukan secara rutin oleh masing-masing PLN Ranting/Rayon, PLN Cabang, PLN Wilayah/Distribusi secara struktural sesuai dengan uraian tugas sebagaimana dimaksud dalam tugas pokok dan susunan organisasi masing-masing. Pengaturan mengenai P2TL diatur dalam keputusan Direksi PT.PLN No.68.K/010/DIR/2000. Dalam pasal 3 ayat (4) nya menyatakan bahwa :

P2TL dilaksanakan berdasarkan antara lain :

- a. Pemantauan terhadap pemakaian listrik pelanggan yang tidak wajar selama tiga bulan berturut-turut

- b. Pengumpulan informasi atau laporan dari masyarakat, petugas pencatat meter atau pegawai PLN terhadap kelainan APP pelanggan, sambungan liar, pencurian listrik dan sebagainya
- c. Kegiatan ini rutin dilakukan oleh unit PLN

Hasil temuan dari pelaksanaan P2TL yang berupa pelanggaran, dilaporkan oleh petugas P2TL yang bersangkutan kepada Kepala PLN Ranting/Rayon atau Kepala PLN Cabang atau Pimpinan PLN Wilayah/Distribusi. Berdasarkan hasil temuan dalam pelaksanaan P2TL ditetapkan golongan pelanggaran dan besarnya tagihan masing-masing setelah ditetapkannya golongan pelanggaran dan besarnya tagihan susulan tersebut ditindak lanjuti dengan surat pemberitahuan yang ditujukan kepada konsumen listrik yang bersangkutan, agar konsumen tersebut segera menyelesaikan kewajibannya dalam membayar tagihan susulan dan denda yang telah ditentukan oleh petugas.

Bila atas surat pemberitahuan tersebut, konsumen mengajukan keberatan dengan bermacam alasan yang mandasari dan umumnya alasan yang digunakan adalah konsumen merasa keberatan atas tagihan susulan dan denda yang dibebankan terlalu besar dibandingkan dengan jumlah tagihan rekening setiap bulannya. Jika konsumen tetap tidak mau untuk menyelesaikan tagihan susulan, maka tindakan pemutusan terpaksa harus dilakukan karena perjanjian telah memberikan hak kepada PLN untuk melakukannya. Konsumen yang tidak puas dengan sanksi yang dikenakan oleh PLN baik menyangkut besarnya tagihan susulan ataupun tindakan pemutusan sambungan listrik dapat mengajukan gugatan

dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen atau melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum. Dengan demikian, ada 2 jalur yang bisa ditempuh untuk penyelesaian sengketa konsumen, yaitu penyelesaian di luar pengadilan dan penyelesaian melalui pengadilan.

#### **a. Di luar Pengadilan**

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan biasanya memakan waktu yang lama, rumit, dan biaya tinggi. Bagi para pihak hal ini sangatlah tidak efisien, adapun putusan yang dihasilkan seringkali tidak bersifat win-win solution. Untuk itu UU Perlindungan Konsumen dalam pasal 45 ayat 2 memberikan alternative dengan menyediakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan pilihan para pihak. Penyelesaian sengketa secara damai dapat dikatakan sebagai penyelesaian sengketa secara kekeluargaan, dimana para pihak yang bersengketa berkumpul, berunding dan bermusyawarah untuk mencari titik perdamaian.

Penyelesaian di luar pengadilan dapat ditempuh melalui empat jalur, antara lain :

- ❖ Konsumen langsung mengadu dan menggugat pelaku usaha, bentuk penyelesaian dan besarnya ganti rugi diserahkan pada kesepakatan para pihak dengan syarat bahwa untuk tercapainya penyelesaian sengketa, kedua belah pihak harus mempunyai kemauan dan itikad baik
- ❖ Pengaduan dan gugatan ganti rugi diajukan melalui Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Sesuai dengan tujuan didirikannya

lembaga ini untuk menyelenggarakan perlindungan konsumen, sebagai contohnya : YLKI

- ❖ Pengaduan dan gugatan ganti rugi diajukan melalui Direktorat Perlindungan Konsumen, yang akan memberikan bantuan penyelesaian sengketa dengan bertindak sebagai konsiliator, maupun mediator. Bentuk penyelesaian sengketa dan ganti rugi diserahkan kepada konsumen dan pelaku usaha. Apabila tidak tercapai kesepakatan maka penyelesaian selanjutnya diserahkan kepada para pihak untuk diteruskan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)
- ❖ Pengaduan atau gugatan juga dapat diajukan kepada BPSK. BPSK ini dibentuk di setiap Daerah Tingkat II. Untuk sekarang ini BPSK sendiri telah terbentuk di 10 kota di Indonesia yaitu berdasarkan Keppres No. 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK Pada Pemerintah Kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan Makasar. Adapun tugas dan wewenang BPSK adalah :
  - Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen
  - Memberikan konsultasi perlindungan konsumen
  - Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku
  - Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini
  - Menerima pengaduan dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
  - Melakukan tindakan penyelidikan sengketa konsumen

- Melakukan tindakan penyidikan sengketa konsumen
- Memutuskan ada tidaknya kerugian konsumen
- Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
- Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini

Badan ini bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. Anggotanya terdiri dari unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen. Dalam penyelesaian sengketa konsumen, BPSK dapat membentuk majelis yang anggotanya terdiri dari unsur tersebut diatas.

Dalam melaksanakan tugas untuk menangani dan penyelesaian sengketa konsumen, BPSK melaksanakan tugas itu dengan cara melalui mekanisme Alternative Dispute Resolution (ADR), yaitu : mediasi atau konsiliasi atau arbitrase.<sup>21</sup>

Mediasi merupakan sebuah proses penyelesaian sengketa yang berdasarkan perundingan dengan adanya pihak ketiga netral yang disebut mediator yang terlibat dan diterima oleh para pihak yang bersengketa. Mediator bertugas membantu para pihak untuk mencari penyelesaian atas masalah-masalah yang disengketakan. Mediator disini tidak mempunyai kewenangan untuk membuat keputusan selama proses perundingan berlangsung. Seringkali istilah mediasi digunakan sebagai pengganti istilah konsiliasi, padahal antara keduanya terdapat perbedaan. Bagaimanapun konsiliasi dimaksudkan untuk melibatkan suatu proses

---

<sup>21</sup> Ari Purwadi, *opcit*, h.261

dimana konsiliator lebih pro aktif dan mengevaluasi daripada mediasi. Konsiliasi lebih formal daripada mediasi dan kadangkala konsiliasi dimulai pada saat mediasi gagal. Pada umumnya, konsiliator berperan serta secara lebih langsung dalam sengketa dibanding mediator.

Konsiliasi merupakan suatu proses yang mudah dimana para pihak mengajak pihak ketiga yang netral untuk bertindak sebagai konsiliator untuk membantu penyelesaian perkara mereka. Pihak ketiga yang netral tersebut tidak mempunyai wewenang untuk membuat putusan apapun yang dapat mengikat para pihak, tetapi dengan menggunakan prosedur, teknik, dan ketrampilan tertentu untuk membantu mereka menegosiasikan penyelesaian sengketa mereka dengan kesepakatan di luar pengadilan. Konsiliasi berusaha untuk mengupayakan tercapainya solusi yang dapat diterima para pihak. Apabila kesepakatan tersebut tercapai atas prakarsa konsiliator bentuknya berupa suatu resolusi. Kedudukan konsiliator kemudian berubah menjadi arbitrator, dan resolusi yang dihasilkan meningkat menjadi award (mempunyai kekuatan yang sama dengan akta van dading), yang bersifat final dan mengikat bagi para pihak.

Arbitrase dalam UU No. 30/1999 adalah cara penyelesaian sengketa perdata diluar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Putusan yang dihasilkan melalui arbitrase ini bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap, serta mengikat para pihak.

Upaya damai yang ditempuh melalui jalur di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya

ganti rugi atau mengenai tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen akibat pelayanan yang didapat dari ulah petugas PLN. Walaupun begitu upaya damai masih diusahakan apabila sengketa konsumen itu sudah masuk di pengadilan. Menurut pasal 130 (1) HIR, hakim sebelum memeriksa perkara perdata tersebut harus sudah berusaha untuk mendamaikan kedua belah pihak. Hal ini sangat penting dilakukan oleh hakim karena upaya perdamaian mempunyai arti yang sangat penting bagi masyarakat pada umumnya dan bagi orang pencari keadilan pada khususnya. Selain itu dengan adanya perdamaian penyelesaian sengketa menjadi cepat, ongkosnya ringan dan sengketa selesai sama sekali.

Dengan demikian persoalan konsumen listrik di Indonesia adalah persoalan yang cukup sederhana, yaitu bagaimana petugas PLN menjawab keinginan-keinginan konsumen berkaitan dengan ketenagalistrikan. Umpamanya menjawab mengenai tindakan PLN dalam melakukan pemadaman sepihak ataupun mengenai keakuratan data tagihan pemakaian listrik. Namun ini semua hanya bisa dilakukan jika PLN tidak bersikap apatis terhadap keluhan yang datang dari konsumennya. Selain itu PLN juga harus menerapkan prinsip bahwa “konsumen adalah raja” yang patut untuk mendapatkan pelayanan terbaik

#### **b. Melalui Pengadilan**

Persoalan pelanggaran hak-hak konsumen dan larangan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang bermaksud melindungi konsumen merupakan persoalan hukum. Persoalan hukum yang menimbulkan kerugian di pihak konsumen, sehingga persoalan itu disebut permasalahan konsumen. Oleh

karena ini merupakan persoalan hukum maka penyelesaiannya pun merupakan penyelesaian hukum, yaitu melalui pengadilan.<sup>22</sup> Umumnya penyelesaian sengketa melalui pengadilan ini ditempuh oleh konsumen setelah upaya damai tidak berhasil dicapai.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan hanya untuk penyelesaian sengketa dari aspek perdata atau pertanggungjawaban perdata. Sedangkan penyelesaian sengketa dari aspek pidana atau pertanggungjawaban pidana tetap diselesaikan melalui pengadilan. Meskipun pertanggungjawaban perdata sudah diselesaikan melalui penyelesaian sengketa di luar pengadilan, maka penyelesaian ini tidak menghilangkan pertanggungjawaban pidana.

Pihak PLN selaku pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen listrik. Pemberian ganti rugi ini tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pertanggungjawaban pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi dan kasus pidana merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha yang mana gugatan pidana ini untuk membuktikan bahwa petugas PLN telah melakukan kesalahan yaitu penipuan sehingga ia patut diberi sanksi pidana. Untuk pembuktiannya digunakan beban pembuktian terbalik, dimana pihak PLN selaku pelaku usaha yang harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah.

Sengketa konsumen ini memiliki 2 aspek, yaitu pertanggungjawaban perdata dan pidana. Manifestasi dari pertanggungjawaban perdata ini, konsumen

---

<sup>22</sup> *Ibid*, h.255

mempunyai hak mengajukan tuntutan ganti rugi melalui suatu gugatan kepada pelaku usaha. Gugatan dilakukan terutama oleh konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan. Hal ini disebabkan oleh konsumen yang dirugikan adalah pihak yang mempunyai kepentingan akan perlindungan hukum, sehingga ia mengajukan tuntutan hak ke pengadilan. Namun, tidak semua kepentingan dapat diterima sebagai dasar pengajuan tuntutan hak, tetapi hanya kepentingan yang cukup dan layak serta mempunyai dasar hukum saja yang dapat diterima sebagai dasar tuntutan hak. Para pihak dalam kedudukan sebagai pihak-pihak yang berperkara dapat diwariskan, sehingga ahli waris konsumen yang dirugikan dapat mengajukan tuntutan hak (gugatan) yang berupa meminta ganti rugi yang timbul karena adanya kerugian di pihak konsumen.

Selain itu, gugatan yang dapat diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Inilah bentuk gugatan yang dikenal dengan *class action*. Menurut Sudaryatmo, gugatan *class action* adalah suatu gugatan perdata ganti rugi yang dilakukan oleh beberapa wakil penggugat (*class representative*) yang keberadaannya mewakili seluruh komunitas korban (*class member*).<sup>23</sup> Apabila tuntutan wakil penggugat dikabulkan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, korban lain yang secara formal tidak ikut menggugat, dapat langsung mengajukan ganti rugi dengan merujuk pada putusan Pengadilan Negeri yang sudah ada tanpa harus membuat gugatan baru.

Didalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen sendiri, pengajuan gugatan *class action* terdapat dalam pasal 46 ayat 1 huruf b. Gugatan *class action*

---

<sup>23</sup> *Warta Konsumen*, Juni, 2002, h.8

merupakan cara yang tepat untuk menyelesaikan masalah kasus sengketa yang korbannya bersifat massal. Cara ini tak hanya meringankan beban antara penggugat maupun tergugat, tapi juga secara birokratis lebih mudah dan efisien baik menyangkut waktu, sumber daya maupun biaya.

Di Indonesia sendiri gugatan *class action* ini pernah dilakukan oleh YLKI melalui LBH di Jakarta sebagai kuasa hukumnya dalam gugatan perbuatan melanggar hukum masyarakat konsumen listrik korban padamnya listrik tanggal 13 April 1997. Gugatan ini terdaftar dalam perkara perdata Nomor 134/pdt.G/1997/PN Jaksel. Didalam surat gugatannya, YLKI selain bertindak untuk dirinya sendiri juga sekaligus mewakili masyarakat konsumen listrik lainnya yang menjadi korban dan mengalami kerugian.<sup>24</sup>

Untuk mengajukan upaya hukum melalui pengadilan bagi konsumen yang merasa dirugikan atas pelayanan listrik oleh PLN, maka tidak semua pengadilan yang ada di Indonesia memiliki wewenang untuk menyelesaikannya. Hanya ada dua pengadilan yang berwenang, yaitu Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

PN berwenang untuk memeriksa sengketa mengenai listrik antara pihak pelaku usaha yaitu PLN dengan konsumen listrik dikarenakan didalam perjanjian jual beli tenaga listrik telah diatur jika nantinya terdapat perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian maka penyelesaiannya dapat melalui musyawarah dan jika tidak tercapai maka kedua belah pihak dapat bersepakat untuk menyerahkan ke PN.

---

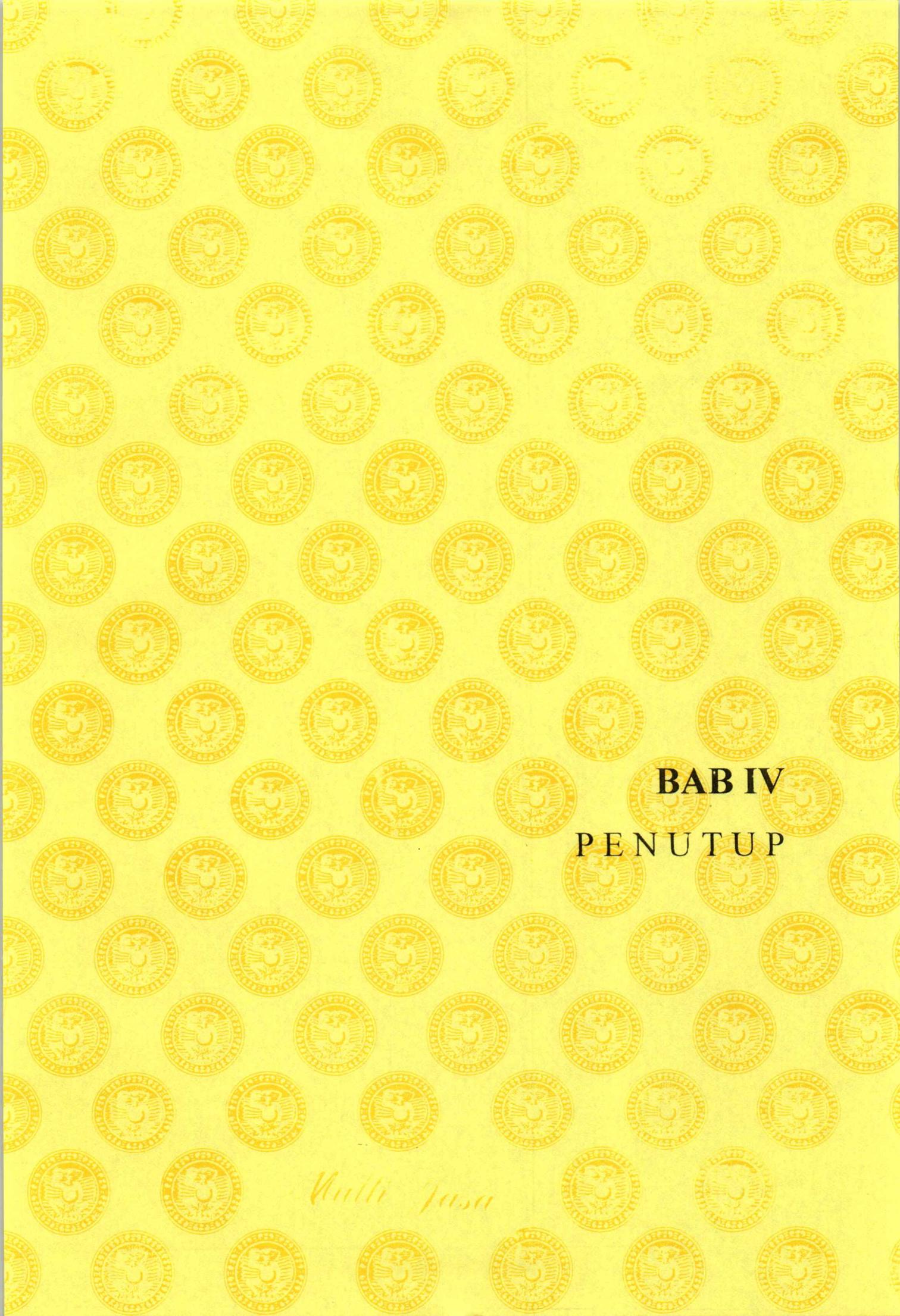
<sup>24</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h.205

Sebaliknya PTUN juga beranggapan bahwa ia juga berwenang memeriksa sengketa listrik yaitu untuk memeriksa gugatan terhadap putusan PLN dalam hasil P2TL. PTUN beranggapan bahwa putusan pejabat PLN dalam memutus aliran listrik konsumen yang terkena P2TL termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) seperti yang diatur dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 jo UU Nomor 9 Tahun 2004.

PLN merupakan BUMN yang diciptakan menurut peraturan perundang-undangan (hukum publik) yang diberikan untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang ketenagalistrikan, dimana hal tersebut tentunya menyangkut hajat hidup orang banyak. Selain itu PLN bertindak pula sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berhak mengeluarkan suatu penetapan tertulis seperti halnya surat perintah untuk melakukan pemutusan sementara aliran listrik maupun surat tentang penagihan susulan P2TL. Karena kesemuanya itu sudah memenuhi untuk dapat dikatakan sebagai KTUN, yaitu:

- Bentuk penetapan tertulis
- Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
- Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- Bersifat konkret, individual dan final
- Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Setelah putusan dari pejabat PLN tersebut dapat dimasukkan dalam ciri-ciri KTUN maka PTUN pun juga berwenang untuk memeriksa sengketa listrik.



**BAB IV**  
**PENUTUP**

*Multi Jasa*

## **BAB IV**

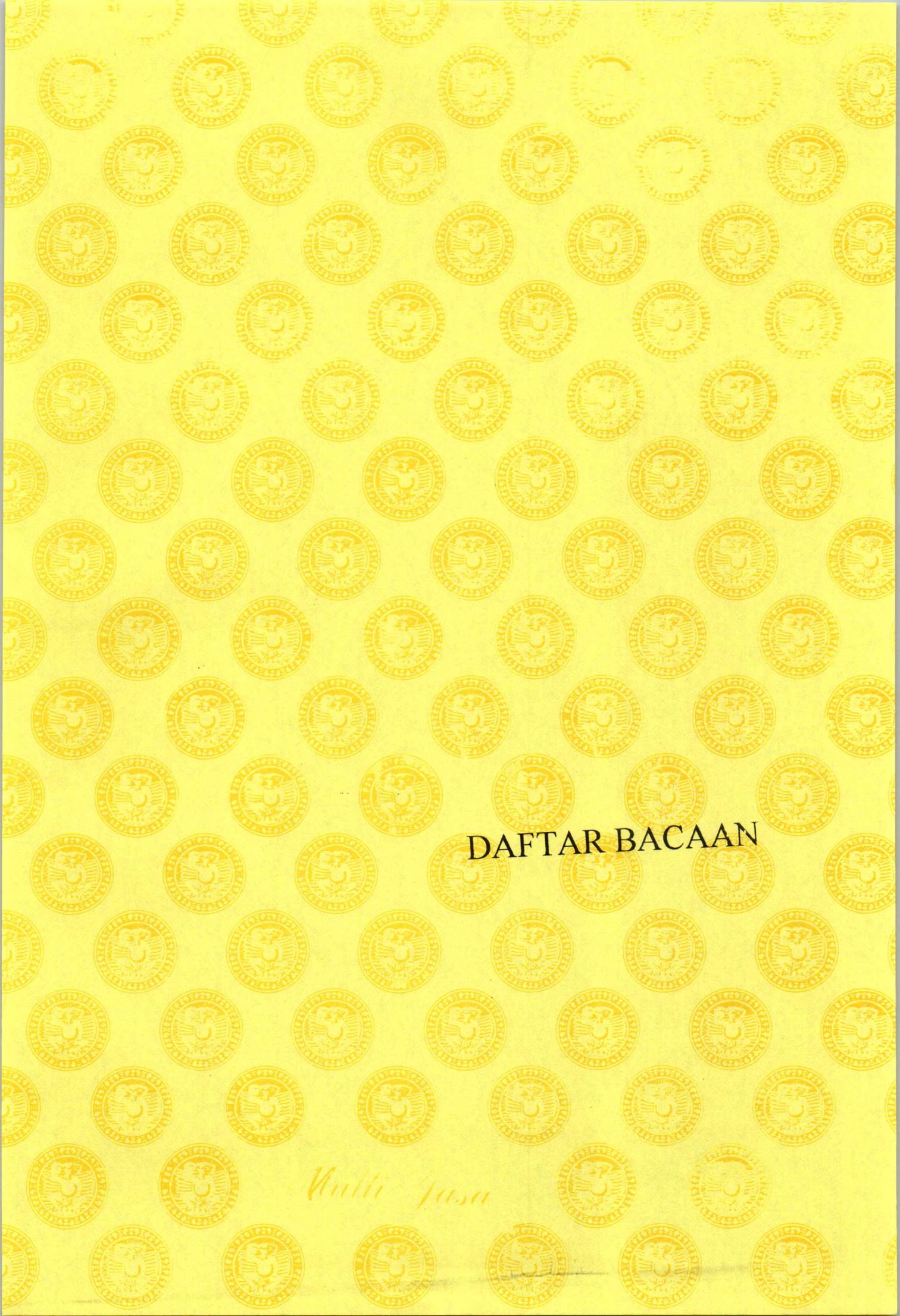
### **PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

- a. Tanggung gugat pada dasarnya timbul karena terjadinya gangguan dalam pelayanan yang diberikan PLN yang akhirnya menyebabkan kerugian yang diderita oleh konsumen listrik. Dalam hal ini konsumen listrik dapat mengajukan gugatan ganti rugi terhadap PLN baik dengan dasar wanprestasi ataupun perbuatan melanggar hukum. Dengan adanya ketentuan dalam pasal 28 UU Perlindungan Konsumen mengenai beban pembuktian terbalik, maka pihak PLN selaku pelaku usaha lah yang harus membuktikan ada atau tidaknya unsur kesalahan pada dirinya.
- b. Untuk mengajukan gugatan ganti rugi terhadap PLN, ada dua jalur yang dapat ditempuh oleh konsumen listrik. Yang pertama melalui upaya damai, yaitu jalur di luar pengadilan. Lewat upaya damai ini para pihak dapat mencari solusi terbaik mengenai pemecahan dari permasalahan yang mereka hadapi. Apabila setelah melewati jalur ini tetapi jalan keluar masih belum tercapai maka kedua belah pihak yang bersengketa dapat bersepakat untuk membawa masalah ini ke pengadilan. Pengadilan yang berwenang disini ada dua yakni Pengadilan Negeri dan pengadilan Tata Usaha Negara.

## 2. Saran

- a. Sebagai pelaku usaha yang bergerak dalam bidang ketenagalistrikan hendaknya PLN dapat terus berupaya untuk meningkatkan pelayanan terhadap konsumennya. Selain itu dalam pengajuan gugatan terhadap PLN haruslah diperhatikan terlebih dahulu akibat dari tindakan PLN yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Adakalanya konsumen listrik terlalu menuntut akan terpenuhinya hak-haknya yang kemudian melalaikan kewajiban yang harus ia lakukan. Hendaknya dari kedua pihak terdapat kesadaran untuk saling melakukan hak dan kewajibannya masing-masing.
- b. Upaya penyelesaian secara damai (di luar pengadilan) hendaknya lebih diprioritaskan daripada penyelesaian lewat pengadilan. Selain itu hendaknya PLN didalam menanggapi komplain atau keluhan yang ditujukan kepadanya lebih cepat dan tidak memakan waktu yang lama. Karena waktu penyelesaian yang lama tentu saja merugikan konsumen listrik mengingat bahwa listrik merupakan kebutuhan hidup yang penting bagi konsumen.



DAFTAR BACAAN

*Muti Jusa*

## Daftar Bacaan

### Buku

- Nasution, Az, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Nieuwenhuis, JH, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Terjemahan D. Saragih, Surabaya, 1985
- Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 1987
- Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 1996
- Shofie, Yusuf, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumennya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

### Perundangan-undangan

- Burgerlijk Wetboek
- Herziene Indonesisch Reglement
- UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan
- PP Nomor 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik

### Majalah / Jurnal

- Warta Konsumen*, Juni, 2002
- \_\_\_\_\_, Oktober, 2002
- \_\_\_\_\_, Juli, 2003
- \_\_\_\_\_, Oktober, 2003
- Infodis*, edisi II, 2002
- \_\_\_\_\_, edisi IV, 2003
- Rudi Prasetya, A. Oemar Wongsodiwiryo, *Dasar-dasar Hukum Persekutuan*, Yuridika, Surabaya, 1993

Ari Purwadi, *Model Penyelesaian Sengketa Konsumen di Indonesia*, Yustika,  
Vol.4, 2 Desember 2001

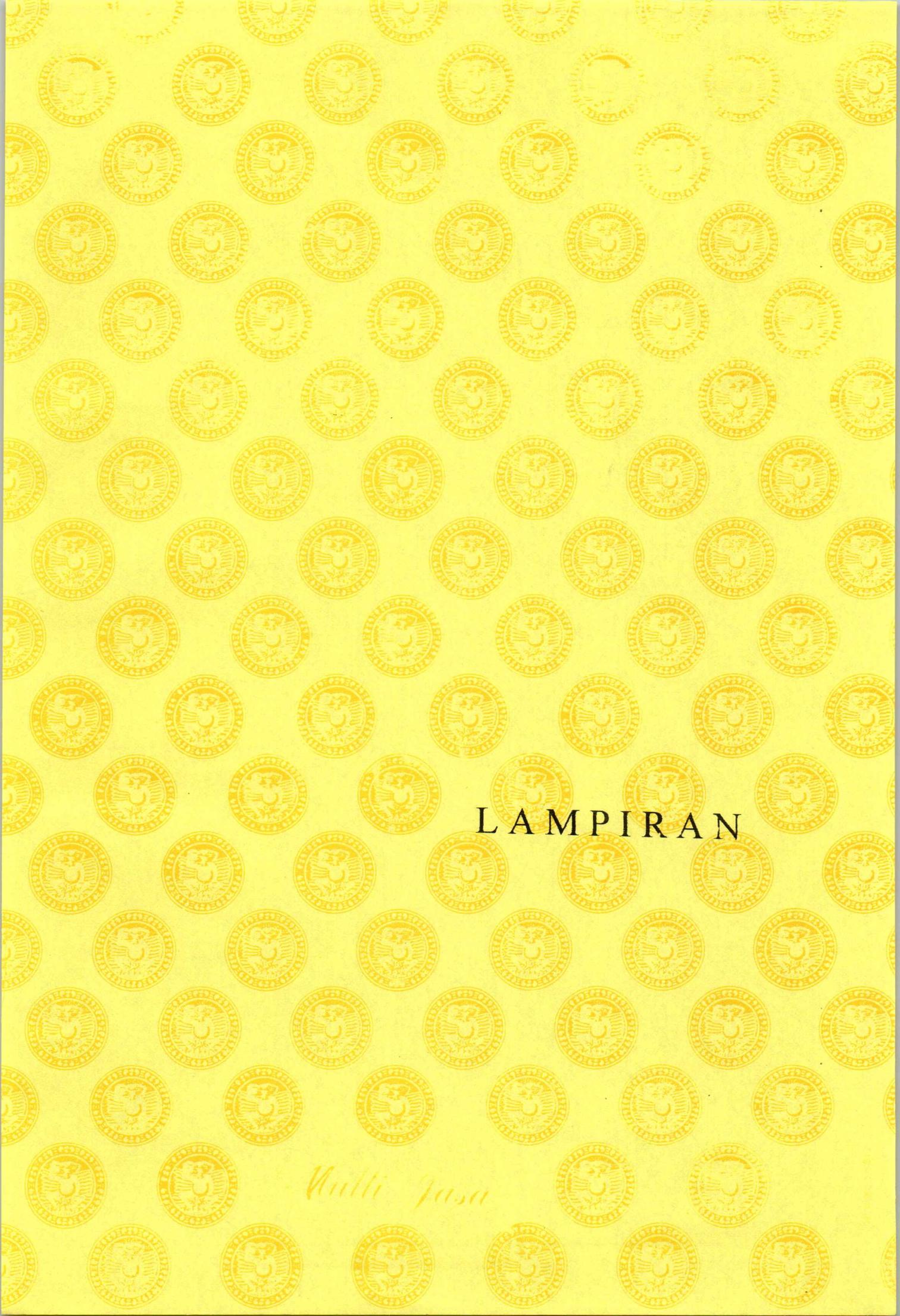
Y. Sogar Simamora, *Beberapa Aspek Aspek dalam Bisnis Ketenagalistrikan*,  
Yustika, Vol.2, 2 Desember 1999

**Harian**

*Surya*, 20 Februari 2004

**Lampiran**

Keppres Nomor 90 Tahun 2001



LAMPIRAN

*Multi Jasa*



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 90 TAHUN 2001

TENTANG

PEMBENTUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN  
PADA PEMERINTAH KOTA MEDAN, KOTA PALEMBANG,  
KOTA JAKARTA PUSAT, KOTA JAKARTA BARAT, KOTA  
BANDUNG, KOTA SEMARANG, KOTA YOGYAKARTA,  
KOTA SURABAYA, KOTA MALANG,  
DAN KOTA MAKASSAR

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, perlu menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;

Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945;  
2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821);

123

MEMUTUSKAN .....



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan : KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG PEMBENTUKAN  
BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN  
PADA PEMERINTAH KOTA MEDAN, KOTA  
PALEMBANG, KOTA JAKARTA PUSAT, KOTA  
JAKARTA BARAT, KOTA BANDUNG, KOTA  
SEMARANG, KOTA YOGYAKARTA, KOTA  
SURABAYA, KOTA MALANG, DAN KOTA  
MAKASSAR.

**Pasal 1**

Membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut BPSK, pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kota Makassar.

**Pasal 2**

Setiap konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya dapat mengugat pelaku usaha melalui BPSK di tempat domisili konsumen atau pada BPSK yang terdekat.

**Pasal 3**

Biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

**Pasal 4**

Keputusan Presiden ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Keputusan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 21 Juli 2001

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttt

ABDURRAHMAN WAHID

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 21 Juli 2001

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

ttt

MUHAMMAD MAFTUH BASYUNI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2001 NOMOR 105

Sesuai dengan aslinya  
Deputi Sekretaris Kabinet  
Bidang Hukum dan  
Perundang-undangan,

ttt.

Lamboek V. Nahattands