

**SKRIPSI**

**AKHMAD NUR'RIZAL ROMADHON**

**GUGATAN KELOMPOK ( *CLASS ACTION* ) SEBAGAI  
ALTERNATIF MEKANISME BERTANGGUNG GUGAT  
BAGI PELANGGAN PDAM SURABAYA**



**FAKULTAS HUKUM NON REGULER  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**2003**

**GUGATAN KELOMPOK ( *CLASS ACTION* ) SEBAGAI  
ALTERNATIF MEKANISME BERTANGGUNG GUGAT  
BAGI PELANGGAN PDAM SURABAYA**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN MEMENUHI SALAH  
SATU SYARAT UNTUK MENCAPAI GELAR  
SARJANA HUKUM**

**Pembimbing,**

**Sri Handayani, S.H., M.HUM**

**NIP. 130809069**

**Penyusun,**

**Akhmad Nur'rizal Romadhon**

**NIM. 039910528/U**

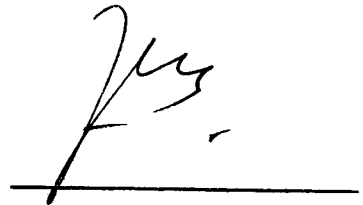
**FAKULTAS HUKUM NON REGULER  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**2003**

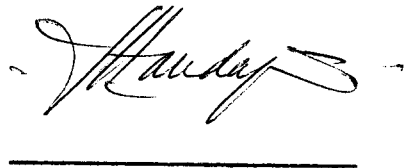
TELAH DIUJI OLEH TIM PENGUJI PADA HARI :  
SELASA, 26 AGUSTUS 2003

Panitia Penguji Skripsi :

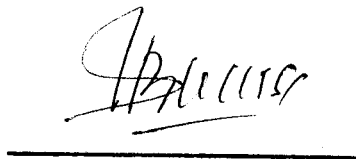
Ketua : Yohannes Sogar Simamora, S.H., M.Hum



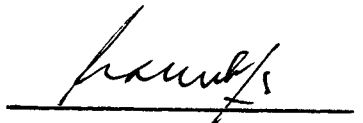
Anggota : - Sri Handajani, S.H., M.Hum.



- Leonora Bakarbesy, S.H., MH.



- Naniek Endang Wrediningsih, S.H.



## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur hanya tertuju kepada Allah SWT yang telah memberi rahmat dan hidayah-nya kepada saya sehingga berhasil menyelesaikan skripsi yang berjudul "Gugatan Kelompok (*Class Action*) sebagai alternatif mekanisme bertanggung gugat bagi pelanggan PDAM Surabaya".

Atas kepercayaan dan kesempatan serta segala bantuan yang telah diberikan pada penyusunan Skripsi ini baik berupa pengorbanan waktu, tenaga, biaya dan pikiran, maka pada kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Ibu Sri Handajani, S. H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk membimbing saya dari awal sampai akhir penulisan.
2. Bapak Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.Hum, Ibu Leonora Bakarbesy, S.H., MH., dan Ibu Naniek Endang Wrediningsih, S.H., yang bersedia menguji dan memberi saran serta kritik sebagai bahan penyempurnaan skripsi ini.
3. Bapak Dekan beserta Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah berperan dalam membentuk diri dan intelektual saya sebagai calon yang akan datang.

4. Segenap Staf Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah mendidik, membekali dan meningkatkan kemampuan serta pemahaman saya dalam bidang ilmu hukum.
5. Segenap Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah banyak membantu saya dalam proses administrasi.
6. Untuk Bapak dan Ibu tercinta serta kakak dan adikku tersayang : Mas Wenot, Mas Agus, Mbak Diah, Mbak Rina, Mas Dado, dan Dik Dian, yang telah membantu dan memberikan dorongan materiil maupun moril selama mengerjakan skripsi ini.
7. Kepada Yang Terhormat, Gus Syamsu Dhuha, Gus Kahar dan mas Eri, yang telah memberikan dorongan agama dan spiritual kepada saya.
8. Segenap Staff PDAM Tirta Dharma Surabaya, yang telah memberikan kemudahan dalam melengkapi informasi bahan hukum untuk kelengkapan skripsi ini.
9. Teman Band: Rizqi, Boy en Sawah (LYN-P), Edo, Gandu en wance (JUNGLE), Risa en dandi (Seputih Salju), terima kasih atas waktu yang diberikan kepada saya untuk menyelesaikan skripsi ini.
10. Teman-teman Kampus, Dito, Dimas, Yoyok, Dani, Yoyon, Tanto, Zack, Tiwi, Siska, Zulfa, Mirda, Gimbul, Esy, Dinar, Rido, Westi, Yanti, Inggrit, Catur, Mbak Dina, dan teman-temanku SMA, yuan,

Dodi, Pudji, Dudy dan lain-lain yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas dorongan semangat dan motivasi yang diberikan kepada saya hingga terwujudnya skripsi ini.

Penulis menyadari akan segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam skripsi ini, oleh karena itu, adanya kritik dan saran yang bersifat koreksi positif dan berguna untuk penyempurnaan skripsi ini dari berbagai pihak sangat penulis harapkan.

Surabaya, 1 September 2003

Akhmad Nur'rizal Romadhon.

## DAFTAR ISI

|   |    |
|---|----|
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....   | i  |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....   | iv |
| <b>Bab I. PENDAHULUAN</b>   |    |
| 1. Latar belakang dan Rumusan permasalahan.....   | 1  |
| 2. Penjelasan Judul.....  | 6  |
| 3. Alasan Pemilihan Judul.....  | 9  |
| 4. Tujuan Penulisan.....  | 10 |
| 5. Metodologi.....  | 11 |
| 6. Pertanggungjawaban Sistematika.....  | 12 |
| <b>Bab II. HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK DAN KERUGIAN-<br/>KERUGIAN YANG DAPAT DIJADIKAN DASAR CLASS<br/>ACTION</b> |    |
| 1. Hubungan hukum antara pihak PDAM dengan pihak<br>pelanggan.....  | 15 |
| 2. Kerugian-kerugian yang dapat dikategorikan sebagai dasar<br>Class Action.....                                | 24 |
| <b>Bab III. MEKANISME CLASS ACTION BAGI PELANGGAN PDAM<br/>SURABAYA YANG DIRUGIKAN</b>                          |    |
| 1. Pengertian <i>Class Action</i> .....   | 28 |
| 2. Tata cara dan persyaratan pengajuan <i>Class Action</i> bagi<br>pelanggan PDAM Surabaya yang dirugikan.....  | 31 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| 3.   | Beberapa permasalahan yang timbul dalam penyelesaian gugatan perwakilan.....                 | 41 |
| 3.1. | Jumlah orang yang dirugikan (yang menjadi penggugat dalam gugatan perwakilan kelompok)....   | 42 |
| 3.2. | Tentang kesamaan fakta dan dasar hukum yang digunakan, dan/atau kesamaan jenis tuntutan..... | 44 |
| 3.3. | Penyerahan bukti-bukti pendukung bagi anggota kelompok.....                                  | 45 |
| 3.4. | Tahap pelaksanaan penyelesaian ganti rugi.....   | 46 |

**Bab IV. PENUTUP**

|    |                 |    |
|----|-----------------|----|
| 1. | Kesimpulan..... | 49 |
| 2. | Saran.....      | 50 |

Daftar Bacaan

Lampiran



# BAB I

## PENDAHULUAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah.**

Sebagai mana kita ketahui bahwa di dalam era perdagangan bebas, fungsi dan peran negara terhadap masyarakat bukan hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi lebih luas dari itu yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, atau dikenal juga dengan negara kesejahteraan.

Dalam melaksanakan konsep negara kesejahteraan ini, perlindungan terhadap warga negara baik sebagai individu maupun sebagai kelompok merupakan salah satu sisi yang penting, karena tanpa adanya perlindungan yang diharapkan dapat menimbulkan rasa aman bagi masyarakat tidak mungkin akan tercapai suatu kesejahteraan bagi masyarakat.

Perlindungan bagi masyarakat ini mempunyai beberapa pengertian, salah satunya yang akan kita bahas di dalam penulisan ini adalah mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen. karena perlindungan konsumen merupakan bagian yang penting dari pembangunan secara keseluruhan dalam mewujudkan negara kesejahteraan. Dengan demikian merupakan suatu kewajiban yang tidak dapat dihindarkan bagi negara untuk selalu berupaya memberikan perlindungan kepada konsumen.

Salah satu penerapan perlindungan hukum bagi konsumen adalah mengenai pengadaan air bersih untuk kebutuhan sehari-hari. Kita tahu bahwa air adalah kebutuhan hidup yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Manusia membutuhkan air untuk keperluan hidupnya sehari-hari, seperti memasak, mandi, mencuci dan sebagainya. Namun kebutuhan air yang paling pokok untuk manusia demi kelangsungan hidupnya adalah air untuk minum, manusia membutuhkan air untuk memenuhi kebutuhan cairan yang ada di dalam tubuhnya karena sebagian besar dari tubuh manusia berupa cairan, apabila manusia kekurangan akan air di dalam tubuhnya, maka akan terjadi dehidrasi (kekurangan air di dalam tubuh) yang berakibat manusia mengalami lemas dan akhirnya sakit. Sehingga kita tahu bagaimana arti penting dari air di dalam kehidupan manusia.

Air yang dibutuhkan manusia untuk minum haruslah air yang benar-benar bersih. Artinya bahwa air tersebut telah memenuhi kriteria air bersih dan sehat sesuai standar kesehatan, yaitu :

- a. air tersebut harus memiliki kadar kejernihan, yaitu tidak berwarna dan tidak keruh;
- b. air tersebut tidak berbau;
- c. air tersebut berasa tawar;

dari ketiga kriteria diatas apabila telah terpenuhi maka air tersebut telah layak untuk dikonsumsi oleh manusia dalam pemenuhan kebutuhan cairan di dalam tubuhnya.

Namun akhir-akhir ini pemenuhan akan air bersih yang sesuai dengan standar kesehatan sangat sulit, terutama di daerah perkotaan yang sangat padat penduduknya. Permasalahan ini disebabkan karena minimnya sumber air bersih yang terdapat di perkotaan. Salah satu sumber air yang dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih adalah dari sungai. Sedangkan kita tahu sungai-sungai yang ada di perkotaan telah beralih fungsi menjadi tempat pembuangan limbah baik itu limbah industri maupun limbah rumah tangga ( sampah ) sehingga terkontaminasi zat-zat kimia yang berbahaya untuk dikonsumsi oleh manusia.

Pengelolaan Sumber air bagi hajat hidup orang banyak ditegaskan dalam pasal 33 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yang menyatakan :

Ayat (2): Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;

Dari ketentuan diatas, untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat akan air bersih sepenuhnya merupakan tanggung jawab dari negara, karena air merupakan kekayaan alam yang harus dikuasai dan digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Negara, dalam hal ini pemerintah telah memberikan kewenangan atau otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alamnya untuk kesejahteraan masyarakat. Salah satunya dengan mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di seluruh wilayah Indonesia. Tujuan pendirian PDAM adalah untuk memenuhi kesejahteraan dan kebutuhan

masyarakat akan pengadaan air bersih dan berusaha memberikan pelayanan yang maksimal untuk memberikan kepuasan bagi pelanggannya.

PDAM merupakan perusahaan milik Negara yang bergerak di bidang jasa, dengan demikian PDAM memberikan pelayanan kepada calon pelanggannya yaitu masyarakat dengan terlebih dahulu mendaftarkan diri sebagai pelanggan, berupa pengaliran atau pendistribusian air bersih yang sesuai dengan standart kesehatan di masing-masing rumah pelanggan di wilayah PDAM.

Perjanjian yang terjadi antara pihak calon pelanggan dengan pihak PDAM merupakan perjanjian yang menimbulkan perikatan atau perjanjian obligator, artinya hubungan hukum antara dua pihak atau lebih dalam lapangan hukum kekayaan, dimana pada satu pihak ada hak dan pada pihak yang lain ada kewajiban.<sup>1</sup> Mengenai perjanjian di atur dalam pasal 1313 BW yang menyatakan "suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih." Jadi antara pihak pelanggan maupun pihak PDAM sama-sama mempunyai hak dan kewajiban, pelanggan berhak atas pelayanan air bersih dan berkewajiban membayar sejumlah uang atas jumlah debit air yang disalurkan PDAM, sedangkan PDAM berkewajiban memberikan pelayanan jasa air

---

<sup>1</sup> J. Satrio, **Hukum Perikatan, yang Lahir dari Perjanjian** buku I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, h.28

bersih kepada pelanggannya dan berhak menerima pembayaran sejumlah uang atas jumlah air yang dipakai oleh pelanggannya.

Namun seiring dengan perkembangan jaman, PDAM yang seharusnya memberikan kewajiban berupa layanan air bersih tidak dapat lagi menjaga kualitas airnya, sehingga air yang disalurkan ke rumah pelanggannya menjadi kotor dan berbau, ini yang membuat pelanggan selaku konsumen merasa dirugikan. Pihak PDAM selaku pihak yang bertanggung jawab, sering tidak memberikan tanggapan atau perubahan terhadap kinerjanya walaupun banyak peringatan-peringatan dari para pelanggannya.<sup>2</sup> Ini dikarenakan "bargaining position" dari pelanggan PDAM selaku konsumen sangat lemah ditambah lagi biaya perkara yang tinggi, kemampuan dan pengetahuan beracara yang kurang. Padahal selama ini mereka telah melakukan kewajibannya selaku pelanggan dengan membayar tiap bulan, namun pihak PDAM tidak dapat memberikan pelayanan yang maksimal.

Para pelanggan akhirnya menyadari bahwa upaya yang ditempuh selama ini hanya berakhir tanpa adanya penyelesaian. Di dalam pasal 45 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, para konsumen yang dirugikan dapat mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Karena kerugian yang ditimbulkan PDAM berakibat luas terhadap

---

<sup>2</sup> PDAM kian terpojok, **Surya**, Rabu, 5 Maret 2003

masyarakat maka para masyarakat khususnya pelanggan PDAM dapat mengajukan gugatan secara bersama-sama atau kelompok sesuai dengan yang diatur di dalam pasal 46(1) huruf b UUPK, yang menyebutkan bahwa gugatan dapat diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama (*Class Action*). Mekanisme mengenai *Class Action* atau gugatan perwakilan kelompok selanjutnya diatur di dalam Peraturan Mahkamah Agung RI No.1 Tahun 2002 tentang acara gugatan perwakilan kelompok (*Class Action*).

Bertolak dari permasalahan diatas, rumusan masalah yang dikaji adalah :

- a. Bagaimanakah hubungan hukum antara pelanggan PDAM dengan PDAM dan kerugian-kerugian apa saja yang dapat dikategorikan sebagai dasar dalam mengajukan Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) ?
- b. Kendala-kendala apa saja yang mungkin terjadi di dalam mekanisme gugatan Perwakilan Kelompok, bila didasarkan ketentuan PERMA RI No. 1 Tahun 2002 ?

## 2. Penjelasan Judul

Agar supaya pembahasan ini lebih terarah dalam menuju sasaran guna menghindari penyimpangan-penyimpangan yang pada akhirnya dapat mengaburkan kesimpulan atau pengertian sesungguhnya, maka selayaknya

terlebih dahulu diberikan batasan atau penjelasan sesuai dengan judul penulisan skripsi ini, mengenai **Gugatan Kelompok ( *Class Action* ) Sebagai Alternatif Mekanisme Bertanggung Gugat Bagi Pelanggan PDAM Surabaya**, maka penulis perlu untuk menjelaskan maksud dari judul diatas adalah sebagai berikut :

Pengertian Gugatan Kelompok (*Class Action*) atau gugatan perwakilan kelompok menurut Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 tahun 2002, pasal 1 huruf a adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud;

Karena menonjolnya sifat mewakili dan sifat kelompok, maka *Class Action* lebih tepat diterjemahkan sebagai gugatan perwakilan kelompok atau berdasarkan pertimbangan praktis, diterjemahkan sebagai gugatan perwakilan.<sup>3</sup>

Yang dimaksud dengan alternatif adalah pilihan diantara dua atau beberapa kemungkinan<sup>4</sup>, jadi *Class Action* merupakan salah satu pilihan yang bisa ditempuh di dalam mekanisme beracara di pengadilan.

---

<sup>3</sup> H. Slamet Riyanto, **Pelaksanaan Class Action**, Makalah disampaikan pada RAKERNAS Terbatas MARI, Surabaya, 25 – 29 September 2002, h.3

<sup>4</sup> **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, 1989, h 24



Kemudian syarat bertanggung gugat berdasarkan pasal 1365 BW, bahwa seseorang hanya bertanggung gugat atas kerugian orang lain, jika :

- 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); dan
- d. norma yang dilanggar mempunyai "*strekking*" untuk mengelakkan timbulnya kerugian ( relativitas ).

Perbuatan melanggar hukum, kesalahan, hubungan kausal, dan relativitas, masing-masing merupakan syarat yang perlu dan secara bersama merupakan syarat yang cukup untuk tanggung gugat berdasarkan pasal 1365 BW.<sup>5</sup>

Sedangkan pengertian dari pelanggan atau konsumen menurut pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 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. Sedangkan pengertian pelanggan menurut pasal 1 huruf r Peraturan Daerah Tingkat II Surabaya No. 13 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Air Minum didalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II

---

<sup>5</sup> MR. J. H. Nieuwenhuis, **Pokok-Pokok Hukum Perikatan**, terjemahan, Djasadin Saragih, h.118

Surabaya, adalah setiap orang atau Badan yang menggunakan air minum dari Perusahaan Daerah Air Minum melalui pipa dinas.

Sedangkan PDAM Surabaya merupakan Badan Usaha Milik Pemerintah Daerah, dalam hal ini dikategorikan sebagai produsen atau pelaku usaha. Pengertian pelaku usaha itu sendiri menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1999 pasal 1 angka 3 adalah setiap orang atau perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk 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.

Jadi maksud dari judul skripsi ini adalah para pelanggan mempunyai alternatif untuk bertanggung gugat terhadap PDAM selaku pelaku usaha atau produsen, yang merugikan konsumen yaitu dengan jalan mengajukan gugatan Kelompok (*Class Action*).

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

Alasan yang mendorong penulis untuk menulis skripsi berjudul **GUGATAN KELOMPOK ( CLASS ACTION ) SEBAGAI ALTERNATIF MEKANISME BERTANGGUNG GUGAT BAGI PELANGGAN PDAM SURABAYA** adalah :

1. Bahwa saat ini banyak kita dengar, kita baca dan kita lihat dari berbagai media cetak, radio maupun televisi tentang konsumen yang dirugikan, sebagai konsekuensi dari adanya perjanjian yang di buat oleh para pihak.
2. Bahwa sekarang ini para konsumen atau pengguna jasa tidak mengetahui apa yang harus ditempuh atau dilakukan untuk memperjuangkan haknya dengan kata lain "*bargaining position*" dari pelanggan PDAM Surabaya selaku konsumen sangat lemah ditambah lagi biaya berperkara yang tinggi, kemampuan dan pengetahuan beracara yang kurang. Dengan dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2002 tentang gugatan perwakilan kelompok, pihak pelanggan atau konsumen yang dirugikan dapat mengajukan gugatan secara kelompok atau *Class Action*.

#### 4. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini mempunyai dua tujuan antara lain tujuan akademis dan tujuan praktis, yang dimaksud dengan tujuan akademis adalah untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Airlangga Surabaya. Sedangkan yang dimaksud dengan tujuan praktis adalah penulis ingin memberikan sedikit sumbangan pemikiran yang berguna demi hukum perlindungan konsumen dan sekaligus sosialisasi

kepada masyarakat yang belum mengetahui mengenai hukum perlindungan konsumen khususnya dalam hal pengajuan *Class Action*.

## **5. Metodologi**

### **a. Pendekatan Masalah**

Dalam penulisan skripsi ini penulis mempergunakan penelitian yuridis normatif, yang dimaksud dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu suatu metode pendekatan terhadap obyek penulisan skripsi dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan *Class Action* dengan peraturan pelaksanaan perundang-undangan yang berlaku.

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

Guna memperoleh bahan hukum yang akurat untuk penulisan skripsi ini, maka bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui dua cara yaitu:

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan-bahan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang yang mengikat secara umum berupa norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak terkodifikasikan, yurisprudensi, bahan hukum lainnya yang masih berlaku sebagai hukum positif yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan *Class Action*.

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti, hasil-hasil penelitian, hasil karya tulis dari kalangan ahli hukum, makalah-makalah seminar dan internet.

### **c. Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum**

Mula-mula yang dilakukan adalah inventarisasi bahan-bahan hukum yang berasal dari bahan hukum Primer dan bahan hukum Sekunder dikumpulkan lalu dispesifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penulisan skripsi. setelah itu akan dipilih bahan-bahan yang ada relevansinya dengan pembahasan dengan tidak mengurangi kemurniannya. Bahan tersebut setelah terkumpul juga dianalisa dengan menggunakan metode deskriptif, artinya penulis dalam menganalisa memusatkan diri pada penguraian permasalahan dengan memaparkan argumentasi hukum.

Hal tersebut dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan atau teori yang ada, sehingga menghasilkan suatu kesimpulan yang dapat dipertanggung jawabkan.

## **6. Pertanggung Jawaban Sistematika**

Pada penulisan skripsi ini penulis membagi empat bab pokok bahasan untuk memperoleh pembahasan atas permasalahan secara menyeluruh dan terperinci, berikut ini akan dijelaskan pembahasan dalam tiap babnya.

Dalam bab I adalah bab pendahuluan, dimana penulis akan menguraikan tentang latar belakang dan faktor-faktor yang mendorong timbulnya permasalahan, pemilihan dan perumusan permasalahan dalam penulisan skripsi ini, selain itu berisikan penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan skripsi, metodologi dan pertanggung jawaban sistematis. Sehingga dari isi bab I akan tampak alasan penulis memilih objek penulisan tentang Gugatan Kelompok (*Class Action*) sebagai alternatif mekanisme bertanggung gugat bagi pelanggan PDAM Surabaya.

Sedangkan bab II yang merupakan jawaban dari permasalahan yang pertama, penulis akan membahas tentang hubungan hukum yang terjadi antara pihak PDAM dengan pihak Pelanggan selain itu juga membahas mengenai kerugian-kerugian yang disebabkan oleh pihak PDAM yang bisa digunakan sebagai dasar dalam mengajukan gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*).

Kemudian pada bab III yang merupakan jawaban dari permasalahan yang kedua, penulis akan membahas tentang pengertian dan mekanisme *Class Action* bagi pelanggan PDAM yang dirugikan serta menyangkut tata cara pengajuannya dan kendala-kendala yang timbul dari mekanisme *Class Action*, dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab IV yang merupakan bab penutup penulis akan menguraikan mengenai kesimpulan atas semua jawaban dari permasalahan-permasalahan yang telah dibahas dalam bab II dan bab III, selain itu penulis akan

memberikan saran yang bermanfaat bagi pelaksanaan perlindungan konsumen khususnya mengenai Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*).

## BAB II

# HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK DAN KERUGIAN-KERUGIAN YANG DAPAT DIJADIKAN DASAR *CLASS ACTION*



## BAB II

### HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK DAN KERUGIAN-KERUGIAN YANG DAPAT DIJADIKAN DASAR *CLASS ACTION*

#### 1. Hubungan Hukum Antara Pihak PDAM dengan Pihak Pelanggan

Timbulnya hubungan hukum antara pihak PDAM dengan pihak Pelanggan / konsumen didasarkan adanya perjanjian yang menimbulkan perikatan antara kedua pihak. Perikatan itu dapat timbul dari adanya :

1. perjanjian (*overeenkomst*),
2. Undang-Undang (*wet*)<sup>6</sup>

Arti dari perikatan secara yuridis adalah suatu hubungan hukum yang bersifat kekayaan (*harta*).<sup>7</sup>

Perikatan yang terjadi antara pihak PDAM dengan Pelanggan merupakan perikatan yang lahir dari perjanjian. Sedangkan definisi perjanjian menurut pasal 1313 BW, "suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dimana seseorang atau beberapa orang mengikatkan diri untuk sesuatu hak terhadap seseorang beberapa orang lain". Pada umumnya model perjanjian yang terjadi antara pihak pelanggan / konsumen dengan pihak PDAM adalah perjanjian jual beli, karena didalam tindakan tersebut ada dua pihak yang

---

<sup>6</sup> Moch. Chidir Ali dkk, **Pengertian-pengertian Elementer Hukum Perjanjian Perdata**, Mandar Maju, Bandung, 1993, h. 10.

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 12.

terlibat didalamnya, yaitu satu pihak dinamakan menjual dan pihak yang lain dinamakan membeli.<sup>8</sup>

Pengertian jual beli itu sendiri adalah suatu perjanjian bertimbang balik dalam mana pihak yang satu (si penjual) berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedangkan pihak yang lainnya (si pembeli) berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas sejumlah uang sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut.<sup>9</sup>

Didalam pasal 1457 BW mengatur mengenai perjanjian jual beli, dimana ditegaskan bahwa jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan.

Dari beberapa pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa perjanjian jual beli merupakan perjanjian timbal balik, yang artinya masing-masing pihak mempunyai hak dan kewajiban yang timbul dari akibat adanya perjanjian yang telah dibuatnya. Dalam perjanjian tersebut, pihak penjual berkewajiban menyerahkan hak milik atas barang dan berhak memperoleh pembayaran sejumlah uang atas barang tersebut, sedangkan pembeli berkewajiban membayar harga barang yang besarnya sesuai dengan apa yang telah diperjanjikan dan berhak memperoleh barang dari pihak penjual.

---

<sup>8</sup> R. Subekti, **Aneka Perjanjian**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, h. 1.

<sup>9</sup> **Ibid.**

Unsur-unsur pokok dari perjanjian jual beli adalah barang dan harga. Sesuai dengan asas "*konsensualisme*" bahwa perjanjian jual beli itu sudah dilahirkan pada detik tercapainya "*sepakat*" mengenai barang dan harga. Begitu kedua pihak sudah setuju tentang barang dan harga, maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah.<sup>10</sup>

Dengan adanya kata "*sepakat*" berarti bahwa antara kedua belah pihak telah tercapai suatu persesuaian kehendak, dimana kehendak pihak yang satu dikehendaki pula oleh pihak yang lainnya. Dengan kata lain kehendak tersebut bertemu dengan adanya kata "*sepakat*".

Sifat konsensual dari jual beli tersebut ditegaskan didalam pasal 1458 BW yang berbunyi "Jual beli dianggap sudah terjadi antara kedua belah pihak seketika setelah mereka mencapai sepakat tentang barang dan harga , meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar".

Didalam perjanjian jual beli terdapat subjek dan objek hukumnya, yaitu penjual dan pembeli yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang menjadi subyek hukumnya dan barang yang oleh mereka dijual atau dibeli sebagai objek hukumnya. Didalam perjanjian jual beli antara pihak PDAM dengan pelanggan yang menjadi subjek hukumnya adalah PDAM selaku pihak penjual dan pelanggan selaku pihak pembeli. Sedangkan objek hukumnya adalah air.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 2

Menurut pasal 1457 BW yang menggunakan "*benda*" atau "*zaak*" untuk menentukan apa yang menjadi objek dalam perjanjian jual beli. Pengertian yang paling luas mengenai "*benda*" atau "*zaak*" ialah segala sesuatu yang dapat dihaki oleh orang.<sup>11</sup>

Sehingga dalam hal ini, air dapat dijadikan objek dalam perjanjian jual beli atau dengan kata lain perjanjian jual beli air, karena menurut Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Air Minum didalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, pasal 3, Perusahaan Daerah Air Minum sebagai Perusahaan Milik Pemerintah Daerah adalah suatu alat kelengkapan Otonomi Daerah yang diberi tugas oleh Kepala Daerah untuk mengusahakan penyediaan air minum dalam wilayah kota madya Daerah Tingkat II Surabaya dan sekitarnya. Oleh karena itu PDAM selaku pemilik dan pengelola air minum yang bersih dan sesuai dengan standar kesehatan dapat menghaki air dan menjadikan air sebagai objek perjanjian jual beli sesuai dengan bidang usahanya yaitu mengusahakan penyediaan air minum yang sehat dan memenuhi standar kesehatan.

Namun perjanjian yang terjadi antara pelanggan PDAM dengan pihak PDAM bukan merupakan perjanjian jual beli yang murni, karena masih terdapat perjanjian lain yaitu perjanjian sewa menyewa dan perjanjian jasa. Perjanjian sewa menyewa berkaitan dengan meter air, sedangkan perjanjian

---

<sup>11</sup> R. Subekti, **Pokok-Pokok Hukum Perdata**, Intermasa, Jakarta, 1985, h. 60

jasa berkaitan dengan penyediaan, pengolahan dan penyaluran kebutuhan akan air minum yang bersih sesuai dengan standar kesehatan kepada pelanggan. Konsekuensi dari perjanjian-perjanjian diatas para pelanggan yang telah mengikatkan diri dalam perjanjian-perjanjian tersebut, wajib membayar sejumlah uang sebagai biaya atas air minum yang bersih yang telah dipergunakan dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam perjanjian jual beli air tersebut bentuk, isi maupun format dari perjanjian tersebut telah ditentukan secara baku oleh pihak PDAM dalam bentuk formulir, sehingga pelanggan hanya tinggal menandatangani saja sebagai tanda menyetujui isi perjanjian.

PDAM selaku pelaku usaha di dalam formulir permintaan berlangganan terdapat klausula yang mengharuskan konsumen membuat pernyataan yang isinya:

1. Konsumen tidak akan menuntut ganti rugi apabila aliran tidak memuaskan.
2. Konsumen sanggup mentaati peraturan yang berlaku.
3. Jika konsumen melakukan pelanggaran baik disengaja maupun tidak, konsumen sanggup menerima sanksi pemutusan sambungan tanpa pemberitahuan sebelumnya.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Zaim Saidi et al., **Mencari Keadilan Bunga Rampai Penegakan Hak Konsumen**, PIRAC dan PEG, November 2001, h. 100

Bentuk perjanjian yang demikian tidak sesuai dengan materi yang ada didalam pasal 18 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Yang menegaskan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila :

- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;

- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selain itu pelaku usaha juga dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Apabila terbukti bahwa didalam dokumen maupun perjanjian tersebut terdapat klausula baku yang dilarang menurut UUPK maka perjanjian itu dinyatakan batal demi hukum.

Terlepas dari permasalahan diatas, dengan terjadinya perjanjian jual beli yang telah disepakati oleh masing-masing pihak, maka akan menimbulkan adanya hak dan kewajiban dari para pihak yang harus dipenuhi dan ditaati. Namun perlu diingat bahwa hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang harus ditaati bukan hanya timbul dari perjanjian jual beli yang dibuat oleh pihak PDAM dengan pelanggan air minum saja, melainkan juga hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang berasal atau bersumber dari peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan pemerintah, antara lain menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, PERDA Tingkat II Surabaya, No. 13 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Air Minum

didalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan peraturan peraturan yang berlaku umum dimasyarakat..

PDAM selaku pelaku usaha yang bergerak dalam bidang jasa pelayanan air minum yang bersih dan pelanggan selaku konsumen, memiliki hak dan kewajiban antara lain sebagai berikut :

a. Kewajiban-kewajiban dari PDAM sebagai berikut :

1. Menyediakan air minum yang bersih dan sehat bagi masyarakat khususnya pelanggan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, secara terus menerus.
2. Melayani serta menyalurkan air minum yang bersih dan sehat sesuai dengan kebutuhan setiap pelanggan.
3. Menyediakan pelayanan mengenai perbaikan kerusakan alat-alat yang menunjang penyaluran air bersih.
4. Mendengarkan keluhan-keluhan yang berasal dari pelanggan berkaitan dengan pendistribusian air.
5. Menyelesaikan persoalan-persoalan atau masalah-masalah yang timbul sebagai akibat dari pendistribusian air.
6. Melakukan pemeriksaan rutin terhadap kualitas air baik yang diproduksi maupun yang telah didistribusikan kepada para pelanggan.



**b. Hak-hak dari PDAM adalah sebagai berikut :**

1. Mendapatkan pembayaran dari uang rekening bulanan dari para pelanggan air PDAM.
2. Menutup dan memutus sambungan aliran air sewaktu pelanggan melakukan pelanggaran.
3. Melakukan pemeriksaan atau pengecekan meter air pada setiap pelanggan.

Masyarakat dalam hal ini adalah pelanggan air minum PDAM memiliki hak dan kewajiban sebagai berikut :

**a. kewajiban-kewajiban dari pelanggan adalah sebagai berikut :**

1. Menaati semua ketentuan yang berlaku seperti yang tercantum dalam surat pernyataan.
2. Membayar rekening bulanan ke kas PDAM setempat.
3. Memelihara dan mengamankan pipa dinas, pipa persil, serta meteran air dari kemungkinan kerusakan yang berupa kebocoran serta kehilangan.
4. Memberitahukan kehilangan atau kerusakan atau kebocoran atas pipa dinas, pipa persil dan meteran air yang akan menyebabkan timbulnya gangguan dalam pendistribusian air.

**b. Hak-hak dari pelanggan adalah sebagai berikut :**

1. Mendapatkan fasilitas pelayanan air secara baik dari PDAM.

2. Mengajukan permohonan percobaan dan pengetesan meteran air apabila ragu-ragu akan kebenarannya.
3. Mengajukan gugatan berkaitan dengan tindakan PDAM yang dinilai merugikan bagi pelanggan.

## **2. Kerugian-kerugian yang dapat dikategorikan sebagai dasar *Class Action*.**

Kerugian-kerugian yang dialami oleh pelanggan atau konsumen dari PDAM ini beraneka ragam tetapi jenis kerugian yang dapat dijadikan dasar mengajukan gugatan perwakilan kelompok (*Class Action*) antara lain kerugian-kerugian yang berdampak luas bagi masyarakat khususnya pelanggan PDAM. Menurut data dari yayasan lembaga konsumen Indonesia (YLKI) menunjukkan bahwa pengaduan yang dilakukan konsumen terhadap PDAM antara lain :

1. Kontinuitas dan kualitas air. Terdiri dari air kotor dan berbau; air tidak keluar atau mati; air tidak lancar.
2. Buruknya administrasi internal PDAM. Secara terinci berupa : rekening tagihan belum diterima; penulisan alamat tidak akurat; tagihan ganda; dan kesalahan pengiriman rekening.
3. Masalah seputar meter alat ukur air. Secara terinci berupa : pencatatan data pemakaian air tidak akurat; pencabutan meter air secara sepihak; penggantian meter; dan uji tera meter.

4. Masalah billing/tagihan dalam bentuk konsumen mendapat tagihan di atas riil.
5. Masalah permohonan pasang baru. Berupa biaya pasang baru terlalu mahal; dan keterlambatan dalam proses pasang baru.
6. Soal layanan petugas. Terdiri dari layanan petugas mengecewakan dan memutuskan aliran air secara sepihak.<sup>13</sup>

Dari enam kategori pengaduan pelanggan atau konsumen PDAM sebagian pengaduan sepenuhnya berada dibawah kendali dan kontrol PDAM, seperti, buruknya administrasi internal PDAM, buruknya kualitas air, masalah permohonan sambungan/pasang baru dan buruknya cara kerja petugas. Sebagian lagi pengaduan konsumen PDAM tidak sepenuhnya di bawah kontrol serta kendali PDAM dan erat kaitannya dengan pihak ketiga. Seperti dalam kasus tagihan ada hubungannya dengan tempat pembayaran yang tidak selalu merupakan kantor PDAM, melainkan dapat berupa bank atau kantor pos. sedangkan dalam hal kasus meter air, erat kaitannya dengan dinas metrology<sup>14</sup>.

Menurut pasal 19 UUPK, mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha antara lain pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

---

<sup>13</sup> *Ibid.* h. 98-99.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Ganti rugi tersebut bisa berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam pasal 45 UUPK, pelanggan atau konsumen dari PDAM yang merasa dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui dua cara, pertama, pelanggan dapat menggugat pelaku usaha (PDAM) melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen). Kedua, gugatan dapat diajukan melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Pemilihan penyelesaian sengketa ini berdasarkan atas pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha sesuai dengan pasal 46 UUPK, dapat dilakukan oleh :

1. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
2. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama (*Class Action*) Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau *Class Action*. Gugatan kelompok atau *Class Action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya adalah adanya bukti transaksi;
3. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan yang

dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;

4. pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat atau pemerintah diajukan kepada peradilan umum.

## BAB III

# MEKANISME *CLASS ACTION* BAGI PELANGGAN PDAM SURABAYA YANG DIRUGIKAN

### BAB III

## MEKANISME *CLASS ACTION* BAGI PELANGGAN PDAM SURABAYA YANG DIRUGIKAN

### 1. Pengertian *Class Action*

Sebelum kita membahas lebih dalam mengenai *Class Action* atau gugatan perwakilan kelompok, lebih dahulu kita bahas mengenai sejarah *Class Action*. *Class Action* atau gugatan perwakilan kelompok telah dikenal sejak lama dinegara-negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon*, sekitar abad 18 *Class Action* telah dikenal di Inggris kemudian berkembang kenegara-negara lain seperti Amerika Serikat, Kanada dan Australia.

Dalam sistem hukum Inggris tujuan dan kegunaan *Class Action* atau *Representative Action* lebih ditekankan pada adanya kesamaan kepentingan yang sejenis dari tergugat yang berjumlah banyak<sup>15</sup>. Sedangkan perkembangannya di Amerika Serikat, *Class Action* tidak semata-mata melalui putusan Pengadilan tetapi juga ditunjang oleh pembentukan Undang-Undang yang lebih mempercepat berlakunya tuntutan demikian. Adapun pengertian *Class Action* atau *Representative Action* adalah:

*A class action provides mean by which, where a large group of person are interested of matter, one or more may sue or be sued as*

---

<sup>15</sup> H. Toto Tohir, **Kemungkinan Gugatan *Class Action* dalam upaya Perlindungan Hukum Pada Era Perdagangan Bebas**, Mandar Maju, Bandung, 2000, h.70

*representative of the class without needing to join every member of the class.*

*There are general requirements for the maintenance of any class suit. These are that the person constituting the class must be numerous that it is impracticable to bring them all before the court, and the named representatives must be such as will fairly insure the adequate representation of them all.*

*It must be an ascertainable class and there must be a well defined community of interest in the question of law and fact involved affecting the parties to be represented.<sup>16</sup>*

Selain itu, ada juga yang memberikan pengertian bahwa *Class Action* hanya sebagai suatu metode bagi orang perorangan yang mempunyai tuntutan yang sejenis untuk bergabung bersama mengajukan tuntutan agar lebih efisien.<sup>17</sup> Dan, seseorang yang akan turut serta dalam *Class Action* harus memberikan persetujuan kepada perwakilan. Untuk *Class Action* ini keterlibatan Pengadilan sangat besar karena setiap perwakilan untuk dapat maju ke Pengadilan harus mendapat persetujuan dari Pengadilan dengan memperhatikan :

- a. *Class Action* merupakan tindakan yang paling baik untuk mengajukan gugatan;
- b. Mempunyai kesamaan tipe tuntutan yang sama;
- c. Penggugatnya sangat banyak;
- d. Perwakilan layak/patut.<sup>18</sup>

Di Indonesia pemeriksaan gugatan perwakilan kelompok (*Class Action*) selama ini di pengadilan belum memiliki acuan, walaupun di dalam tiga undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

<sup>16</sup> Henry Campbell Black, M. A., **Black's Law Dictionary**, St. Paul Minn West Publishing & Co. 1919, h 226-227.

<sup>17</sup> H. Toto Tohir, *op cit*, h. 72.

<sup>18</sup> *Ibid.*



tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, serta Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, memberikan peluang diajukannya *Class Action*. Untuk mengatur acara persidangan *Class Action*, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan Peraturan MA (Perma) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, yang telah berlaku sejak tanggal 26 April 2002.

Pengertian dari *Class Action* atau gugatan Perwakilan Kelompok menurut Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 tahun 2002, pasal 1 huruf a adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.

Secara bebas dapat diartikan bahwa *Class Action* adalah suatu cara yang diberikan kepada sekelompok orang yang mempunyai kepentingan dalam suatu masalah, baik seorang atau lebih anggotanya menggugat atau digugat sebagai perwakilan kelompok tanpa harus turut serta dari setiap anggota kelompok.<sup>19</sup>

Wakil kelompok menurut pasal 1 huruf b PERMA No. 1 Tahun 2002 adalah satu orang atau lebih yang menderita kerugian yang mengajukan gugatan dan sekaligus mewakili kelompok orang yang lebih banyak

---

<sup>19</sup> *Ibid* h.71

jumlahnya. Sedangkan pengertian anggota kelompok menurut pasal 1 huruf c PERMA no. 1 Tahun 2002 adalah sekelompok orang dalam jumlah banyak yang menderita kerugian yang kepentingannya diwakili oleh wakil kelompok di pengadilan. Dan yang dimaksud dengan sub kelompok menurut PERMA No. 1 Tahun 2002 adalah pengelompokan anggota kelompok ke dalam kelompok yang lebih kecil dalam satu gugatan berdasarkan perbedaan tingkat penderitaan dan/atau sejenisnya.

Jadi para pelanggan PDAM khususnya yang mengalami kerugian akibat tindakan dari pihak PDAM dapat membentuk suatu kelompok, dimana didalam kelompok tersebut terdiri dari sub-sub kelompok yang digolongkan menurut besar kecilnya kerugian yang dialami pelanggan. Kemudian para anggota kelompok yang telah terdaftar memilih satu orang atau lebih untuk menjadi wakil kelompok. Wakil kelompok ini bertugas untuk mewakili anggota kelompok didalam persidangan dan penunjukannya tidak memerlukan suatu surat kuasa khusus.

Adapun manfaat dari gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) adalah

1. Proses berperkara bersifat ekonomis (*judicial economy*). Dengan gugatan *Class Action* berarti mencegah terjadinya pengulangan (*Repetition*) gugatan-gugatan sejenis secara individual (satu-persatu). Manfaat ekonomis juga ada pada diri tergugat sebab dengan *Class Action* tergugat hanya satu kali mengeluarkan biaya untuk melayani gugatan masyarakat korban.
2. Akses pada keadilan (*access to justice*). Apabila gugatan diajukan secara individual, maka hal tersebut menyebabkan beban bagi calon penggugat. Seringkali beban semacam itu menjadi hambatan bagi seseorang untuk memperjuangkan haknya di Pengadilan. Melalui *Class Action* kendala yang bersifat ekonomis ini dapat teratasi dengan cara para korban

- menggabungkan diri bersama dengan *Class Members* (anggota kelompok) lainnya dalam satu gugatan.
3. Perubahan sikap pelaku pelanggaran (*behavior modifaction*). Akses *Class Action* ini dengan demikian berpeluang mendorong perubahan sikap dari mereka yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas. Peluang semacam ini yang kita sebut peluang menumbuhkan *different effect* (efek penjara).<sup>20</sup>

Maksud dari efek penjara ini adalah untuk memberikan ketegasan kepada para pelaku usaha supaya tidak melakukan suatu tindakan yang merugikan kepada masyarakat luas khususnya konsumen yang bersifat massal.

## **2. Tata Cara dan Persyaratan pengajuan Class Action Bagi Pelanggan PDAM Surabaya yang Dirugikan**

Para pelanggan PDAM Surabaya terutama yang mengalami kerugian akibat tindakan dari pihak pengelola PDAM dapat mengajukan gugatan atau tuntutan ganti rugi secara *Class Action* karena setiap kerugian yang ditimbulkan tersebut secara otomatis berakibat luas bagi seluruh pelanggan PDAM. *Class Action* atau gugatan Perwakilan Kelompok termasuk gugatan di bidang perdata, oleh karenanya berlakulah hukum acara perdata. Namun didalam mengajukan gugatan kelompok wakil kelompok tidak memerlukan adanya suatu surat kuasa khusus namun apabila wakil kelompok menunjuk seorang pengacara maka ia

---

<sup>20</sup> Mas Achmad Santoso, **Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Class Action**, ICEL, 1997, dikutip dari Mohammad Saleh, **Pelaksanaan Class Action**, Rakemastas MARI Tahun 2002, Surabaya, 25-29 September 2002, h. 6.

diwajibkan membuat suatu surat kuasa khusus.<sup>21</sup> Untuk menentukan suatu gugatan dapat dikualifikasikan sebagai *Class Action* harus memenuhi beberapa persyaratan.

Sesuai PERMA Nomor 1 Tahun 2002, pada pasal 2 menetapkan : Gugatan dapat diajukan dengan mempergunakan tata cara gugatan perwakilan kelompok apabila :

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan.
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya.
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Dari persyaratan gugatan diatas para pelanggan PDAM dapat dengan mudah memenuhi kriteria *Class Action* karena dalam menentukan jumlah anggota kelompok, kesamaan fakta dan jenis tuntutan tidak terlalu

---

<sup>21</sup> MA Keluarkan peraturan untuk atur gugatan "Class Action", **KOMPAS**, Kamis, 8 mei 2003

sulit. Karena, misalkan pendistribusian yang dilakukan PDAM, airnya keruh atau kotor disuatu wilayah perumahan real estate maka secara otomatis semua pelanggan di perumahan tersebut mengalami jenis kerugian yang sama yaitu airnya keruh, kotor atau berbau/tidak layak pakai, sehingga dalam menentukan jumlah kelompok maupun kesamaan fakta dan jenis tuntutan yaitu tuntutan ganti rugi sangat mudah.

Sebagai perbandingan persyaratan *Class Action* yang pertama kali dikenal dalam *US Federal Of Civil Prosedure*, yang kemudian menjadi inspirasi untuk rumus umum dalam mengajukan *Class Action* di beberapa negara adalah sebagai berikut :

1. *Numerosity*, yaitu adanya jumlah orang yang cukup banyak, sehingga sedemikian banyaknya akan menjadi tidak efisien dan tidak praktis atau tidak ekonomis dan tidak ada persamaan hukum kalau gugatan tersebut diajukan secara individual oleh masing-masing penggugat.
2. *Commonality*, yaitu kesamaan dalam arti bahwa harus ada kesamaan fakta maupun kesamaan hukum (*question of law*) antara pihak yang mewakili dan diwakili.
3. *Typicality*, yaitu bahwa tuntutan yang diajukan oleh penggugat maupun pembela dari seluruh anggota yang diwakili dalam masyarakat itu haruslah sejenis.
4. *Adequacy of Representation / Class Protection*, yaitu kelayakan perwakilan, artinya kewajiban *Class* yang mewakili / wakil kelas

untuk menjamin bahwa ia secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan mereka yang diwakilkan.<sup>22</sup>

Secara umum gugatan perwakilan kelompok atau *Class Action* sebenarnya tidak ada bedanya dengan gugatan perkara perdata pada umumnya. Oleh karenanya Para pelanggan PDAM yang ingin mengajukan gugatan perwakilan kelompok pun harus memperhatikan persyaratan gugatan yang diatur dalam hukum acara seperti adanya identitas penggugat dan tergugat, ada posita atau uraian peristiwa atau rangkaian fakta hukum, selain itu juga perlu adanya petitum atau tuntutan hukum yang dikehendaki oleh penggugat. Hanya saja pada gugatan perwakilan kelompok sesuai pasal 3 ayat (1) PERMA No. 1 Tahun 2002, surat gugatan perwakilan kelompok harus memuat :

- a. Identitas lengkap dan jelas Wakil kelompok;
- b. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu persatu;
- c. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitannya dengan kewajiban melakukan pemberitahuan;
- d. Posita dari seluruh kelompok baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terinci;

---

<sup>22</sup>H. Toto Tohir, *op cit*, h. 72-73.

- e. Dalam satu gugatan perwakilan, dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian yang berbeda;
- f. Tuntutan atau petitum tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci, memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian.

Sedangkan menurut Abdul Kadir Mapong, S.H., dalam makalah yang disampaikan pada Rapat Kerja Terbatas Nasional Mahkamah Agung RI yang dilaksanakan di Surabaya, dalam surat gugatan Perwakilan Kelompok atau *Class Action* seperti juga halnya dengan gugatan perkara perdata biasa pada pokoknya sebagai berikut :

**1. IDENTITAS** berisi :

- a. Penggugat adalah wakil kelompok terdiri dari seorang atau lebih yang bertindak untuk dan atas nama diri sendiri dan
- b. Sekaligus bertindak untuk dan atas nama anggota kelompok yang jumlahnya cukup banyak, tanpa surat kuasa khusus, kecuali apabila wakil kelompok diwakili lagi oleh pengacara maka dalam hal ini harus dengan surat kuasa khusus wakil kelompok.
- c. Wakil kelompok harus memiliki kejujuran dan kredibilitas ( aspek kelayakan Perwakilan ).
- d. Tergugat dan/atau para tergugat.

**2. POSITA** berisi :

- a. Yang diatur dalam PERMA No. 1 Tahun 2002 :
  - Definisi kelompok ( aspek kesamaan kepentingan ) yaitu faktor kesamaan fakta, kesamaan dasar hukum dan kesamaan tuntutan yang digunakan sebagai dasar gugatan.
  - Keterangan tentang anggota kelompok yaitu jumlah anggota kelompok sedemikian banyak.

- Usulan tentang mekanisme pendistribusian ganti kerugian.
  - Usul tentang pembentukan Team yang akan membantu kelancaran pendistribusian ganti kerugian.
- b. Yang diatur dalam HIR/RBg :
- Uraian tentang terjadinya PMH
  - Rincian dan jumlah kerugian yang dituntut
  - Perlunya penghentian suatu perbuatan/tindakan sementara.
  - Perlu adanya sita jaminan.
  - Perlu adanya putusan serta merta.
3. **PETITUM** berisi antara lain :
- a. Tuntutan agar penggugat dinyatakan sah bertindak untuk diri sendiri dan sekaligus untuk anggota kelompok.
  - b. Agar menerima gugatan perwakilan kelompok yang diwakili oleh penggugat dan/atau para penggugat.
  - c. Agar menetapkan kelompok dan/atau sub kelompok yang berhak menerima ganti kerugian.
  - d. Agar memerintahkan penggugat melakukan pemberitahuan baik pemberitahuan tahap I yang menetapkan sahnya gugatan perwakilan kelompok maupun pemberitahuan tahap ke II dalam putusan akhir yang mengabulkan tuntutan ganti kerugian.
  - e. Agar memerintahkan pembentukan Team yang akan membantu kelancaran pendistribusian dan mekanisme pendistribusian ganti kerugian.
  - f. Agar Tergugat dinyatakan telah melakukan Perbuatan Melanggar Hukum.
  - g. Agar menyatakan penggugat telah mengalami kerugian sebesar Rp.....
  - h. Agar menghukum penggugat untuk membayar ganti kerugian kepada penggugat.
  - i. Tuntutan Subsider.
  - j. Dan lain-lain seperti tuntutan dalam perkara perdata biasa.<sup>23</sup>

Selanjutnya setelah gugatan yang diajukan oleh para pelanggan PDAM yang telah diterima oleh pengadilan negeri telah memenuhi syarat surat gugatan seperti diuraikan diatas, kemudian gugatan tersebut akan diperiksa oleh Hakim untuk menentukan apakah gugatan tersebut dapat

<sup>23</sup> H. Abdul Kadir Mappong, **Pelaksanaan Class Action**, RAKERNASTAS MARI, Surabaya, 25-29 September 2002, h. 4-6.



dikategorikan sebagai *Class Action* atau bukan. Disini peranan hakim di dalam pemeriksaan perkara gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*).

Diatur dalam pasal 5 PERMA No. 1 Tahun 2002 :

1. Pada awal proses pemeriksaan persidangan, hakim wajib memeriksa dan mempertimbangkan kriteria gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam pasal 2;
2. Hakim dapat memberikan nasehat kepada para pihak mengenai persyaratan gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam pasal 3;
3. Sahnya gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dituangkan dalam penetapan pengadilan;
4. Apabila Hakim memutuskan penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka segera setelah itu, memerintahkan penggugat untuk mengajukan usulan model pemberitahuan untuk memperoleh persetujuan Hakim;
5. Apabila Hakim memutuskan, bahwa penggunaan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak sah, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan Hakim;

Dari mekanisme pemeriksaan gugatan Perwakilan Kelompok diatas jelas terlihat bahwa peranan Hakim sangat dominan didalam menentukan apakah gugatan tersebut dapat dikategorikan sebagai gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) atau bukan. Sehingga gugatan para pelanggan

PDAM dapat dikategorikan Class Action atau bukan tergantung dari penilaian hakim.

Kemudian apabila gugatan para pelanggan PDAM tersebut tidak diterima sebagai gugatan perwakilan kelompok maka hakim menghentikan pemeriksaan dengan suatu putusan pengadilan. Namun apabila gugatan tersebut diterima oleh Hakim maka akan dituangkan didalam suatu penetapan pengadilan kemudian dilanjutkan dengan pemberitahuan kepada para pelanggan PDAM yang tergabung dalam anggota kelompok. Mengenai pemberitahuan yang dimaksud dalam pasal 5 ayat (4) diatas tertuang didalam pasal 7 PERMA No.1 Tahun 2002 :

1. Cara pemberitahuan kepada anggota kelompok dapat dilakukan melalui media cetak dan / atau elektronik, kantor-kantor pemerintahan seperti kecamatan, kelurahan atau desa, kantor pengadilan, atau secara langsung kepada anggota kelompok yang bersangkutan sepanjang yang dapat diidentifikasi berdasarkan persetujuan Hakim;
2. Pemberitahuan kepada anggota kelompok wajib dilakukan pada tahap-tahap :
  - a. Segera setelah hakim memutuskan bahwa pengajuan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah;
  - b. Pada tahap penyelesaian dan pendistribusian ganti rugi ketika gugatan dikabulkan;

3. Pemberitahuan yang dimaksud dalam ayat (2) huruf a memuat mekanisme pernyataan keluar;
4. Pemberitahuan memuat :
  - a. Nomor gugatan dan identitas penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok serta pihak tergugat atau para tergugat;
  - b. Penjelasan singkat tentang kasus;
  - c. Penjelasan tentang pendefinisian kelompok;
  - d. Penjelasan dan implikasi keturutsertaan sebagai anggota kelompok;
  - e. Penjelasan tentang kemungkinan anggota kelompok yang termasuk dalam definisi kelompok untuk keluar dari keanggotaan kelompok;
  - f. Penjelasan tentang waktu, yaitu bulan, tanggal, hari, pemberitahuan pernyataan keluar dapat diajukan ke pengadilan;
  - g. Penjelasan tentang alamat yang ditujukan untuk mengajukan pernyataan keluar;
  - h. Apabila dibutuhkan oleh anggota kelompok tentang siapa dan tempat yang tersedia bagi penyediaan informasi tambahan;
  - i. Formulir isian tentang pernyataan keluar anggota kelompok sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Mahkamah Agung ini;
  - j. Penjelasan tentang jumlah ganti rugi yang akan diajukan.

Mekanisme ini sangat penting untuk memberitahukan kepada para pelanggan PDAM yang tergabung dalam Anggota Kelompok mengenai adanya gugatan perwakilan kelompok dan untuk memberi kesempatan kepada mereka bila ingin keluar dari anggota kelompok (mekanisme *opt out*), seperti yang tertuang dalam pasal 8 PERMA No. 1 Tahun 2002.

Dalam proses pemeriksaan sampai tingkat pembuktian berpedoman kepada hukum acara perdata pada umumnya. Jika gugatan ganti rugi dikabulkan sebagai mana pasal 9 PERMA No. 1 /2002, maka hakim wajib memutuskan jumlah ganti rugi secara rinci, penentuan kelompok dan/atau sub kelompok yang berhak, mekanisme pendistribusian ganti rugi dan langkah-langkah yang wajib ditempuh oleh wakil kelompok dalam proses penetapan dan pendistribusian seperti halnya kewajiban melakukan pemberitahuan. Mekanisme pendistribusian ganti rugi dan panitia terdiri dari perwakilan kelompok, tokoh masyarakat dan agama, LSM, perwakilan pihak tergugat, pemerintah dengan pengadilan.

### **3. Beberapa Permasalahan yang Timbul dalam Penyelesaian Gugatan Perwakilan**

Dalam memeriksa dan mengadili perkara-perkara yang diajukan oleh kelompok melalui gugatan perwakilan kelompok (*Class Action*) akan menemui beberapa masalah atau kendala antara lain :

1. Apabila ada gugatan perwakilan kelompok, maka harus dipertanyakan, berapa jumlah minimal orang yang dirugikan.
2. Bagaimana menemukan kesamaan (*Commonality*), yaitu fakta hukum yang digunakan dan atau tuntutan (*arm/damages*).
3. Bagaimana tata cara penyerahan bukti-bukti pendukung bagi anggota kelas, jika ganti kerugian telah dikabulkan Hakim.
4. Bagaimana pelaksanaan tahap-tahapan pemrosesan penyelesaian ganti rugi.
5. Bagaimana mekanisme pembentukan panel.
6. Bagaimana pelaksanaan pengawasan putusan.<sup>24</sup>

### **3.1. Jumlah orang yang dirugikan (yang menjadi penggugat dalam gugatan perwakilan kelompok).**

Apabila timbul kasus yang menimbulkan kerugian bagi orang banyak, dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan. Menurut azas Hukum yang berlaku di Indonesia khususnya pada saat ini, maka setiap orang yang merasa dirugikan oleh orang lain dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Namun tidak demikian halnya dalam prosedur gugatan perwakilan kelompok (*Class Action*), kelompok yang mensyaratkan pengajuan gugatan harus terdiri dari sekelompok orang ( banyak orang ).

Bahwa tata cara pengajuan *Class Action* menurut Undang-Undang dan Peraturan Mahkamah Agung RI tersebut diatas merupakan

---

<sup>24</sup> H. Slamet Riyanto, *op cit.* h.7

pelaksanaan yang konkrit dari ketentuan pasal 4 ayat 2 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 jo Undang-Undang No. 35 tahun 1999, yang menentukan bahwa peradilan dilaksanakan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan, tetapi di dalam prakteknya di Pengadilan menimbulkan pertanyaan berapa orang jumlah penderita kerugian yang memenuhi syarat untuk mengajukan gugatan kelompok atau perwakilan. Untuk hal tersebut, baik Undang-Undang maupun Peraturan Mahkamah Agung RI yang disebutkan di atas, tidak memberikan penegasan, sehingga hal ini dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda bagi Hakim dan praktisi Hukum lainnya.

Oleh karena itu untuk menentukan adanya kepastian, berapa jumlah orang yang dapat mengajukan gugatan kelompok, sebaiknya ditentukan jumlah minimal dari pihak yang dirugikan atau obyek yang mengalami kerugian akibat pelanggaran yang ditimbulkan<sup>25</sup>. Namun dalam kasus pelanggan PDAM yang dirugikan dapat dengan mudah dalam menentukan jumlah anggota kelompok karena apabila kerugian itu terjadi disuatu wilayah perkampungan atau perumahan maka secara otomatis semua pelanggan di daerah perkampungan atau perumahan tersebut mengalami kerugian yang sama karena pendistribusian air tersebut melalui satu pipa yang sama.

Sehingga pelanggan dapat dengan mudah mencari anggota kelompok karena semua pelanggan PDAM didaerah tersebut mengalami

---

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 9

kerugian yang sama, lain halnya apabila *Class Action* tersebut diajukan apabila konsumen-konsumen yang mengalami kerugian tidak diketahui siapa saja dan dimana saja orang yang mengalaminya. Disinilah kesulitan dalam mencari anggota kelompok untuk mengajukan gugatan secara *Class Action*.

### **3.2. Tentang kesamaan Fakta dan Dasar Hukum yang digunakan, dan/atau kesamaan jenis tuntutan.**

Menurut ketentuan Pasal 2 butir b Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 tahun 2002 ditentukan bahwa Gugatan Perwakilan Kelompok harus ada kesamaan fakta atau dasar hukum yang digunakan serta kesamaan jenis tuntutan yang diminta.

Bahwa dari ketentuan pasal 2 Perma RI tersebut, tidak dijelaskan pengertian tentang kesamaan fakta tersebut, sehingga kelihatannya hal ini diserahkan di dalam praktek pengadilan. Yang dimaksud kesamaan fakta disini adalah bilamana terdapat dalam suatu kelompok yang mengalami sesuatu hal atau peristiwa yang sama yang menimbulkan kerugian bagi kelompok tersebut<sup>26</sup>, seperti misalnya : tercemarnya air minum akibat proses yang dilakukan oleh pihak PDAM yang mengakibatkan air yang disalurkan kerumah penduduk menjadi kotor, keruh dan berbau. Sehingga hal ini menimbulkan kesamaan dalam dasar hukum, yaitu Perbuatan Melawan Hukum karena bertentangan dengan standarisasi air yang layak

---

<sup>26</sup> *ibid*, h. 10.

untuk dikonsumsi. Sehingga mempunyai kesamaan dalam tuntutan, misalnya tuntutan ganti rugi, pemulihan keadaan seperti semula atau menghentikan kegiatan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran.

### **3. 3. Penyerahan Bukti-bukti Pendukung bagi Anggota Kelompok.**

Bahwa apabila telah ada penetapan ketua Pengadilan Negeri untuk menyerahkan atau membayar ganti kerugian kepada kelompok, maka harus ada bukti-bukti pendukung dari anggota kelompok untuk diperlihatkan, guna membuktikan bahwa ia benar-benar adalah orang yang masuk dalam kelompok yang dirugikan atau Ahli Waris dari anggota kelompok yang meninggal dunia pada saat proses pemeriksaan di pengadilan.

Oleh karena itu bukti-bukti yang mendukung bagi Anggota Kelompok, perlu ditetapkan sebagai berikut :

1. Adanya keterangan identitas diri (KTP, SIM, KK).
2. Adanya surat keterangan dari Kepala Desa bahwa yang bersangkutan adalah penduduk yang bertempat tinggal di daerah / wilayah yang mengalami kerugian.
3. Keterangan dari Kepala Desa bagi ;
  - a. Yang telah meninggal dunia.
  - b. Ahli Waris dari yang meninggal dunia.



4. Keterangan dari Wakil Kelompok yang menerangkan bahwa yang bersangkutan adalah benar Anggota Kelompok yang tercantum dalam Register Kelompok yang diwakilinya.
5. Dengan ditempuhnya tahapan-tahapan sebagaimana diuraikan diatas , maka mekanisme pembentukan Panel / Team tidak diperlukan lagi.
6. Sejalan dengan pendirian / pola pikir tersebut diatas, bahwa dalam melakukan penyerahan ganti rugi, dianut ketentuan-ketentuan Hukum Acara Perdata kita (HIR/RBg), maka pelaksanaan dan sekaligus pengawasan eksekusi dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri, akan tetapi khusus dalam pendistribusian ganti rugi dalam perkara Class Action ini adalah lebih sempurna / lebih baik apabila Ketua Pengadilan Negeri mengangkat Hakim Komisaris yang membantu Ketua Pengadilan Negeri dalam mengawasi pelaksanaan pendistribusian Ganti Rugi tersebut.<sup>27</sup>

### **3. 4. Tahap Pelaksanaan Penyelesaian Ganti Rugi.**

Apabila Pengadilan memutuskan mengabulkan ganti rugi yang dituntut oleh penggugat / kelompok yang dirugikan, maka menurut ketentuan Pasal 9 Perma No. 1 tahun 2002, Hakim wajib memutuskan :

1. Jumlah ganti rugi.
2. Penentuan kelompok dan sub kelompok yang berhak

---

<sup>27</sup> **ibid**, h. 13-14

3. Mekanisme Pendistribusian Ganti Rugi.
4. Langkah-langkah yang wajib ditempuh oleh wakil kelompok dalam proses penetapan dan pendistribusian.

Ketentuan Pasal 9 Perma RI No. 1 tahun 2002 tentang penentuan besarnya ganti rugi, seharusnya tidak perlu diatur / disepakati. Karena hal ini adalah wewenang Hakim dalam memutuskannya, begitu juga penentuan kelompok dan sub kelompok dapat dilakukan melalui kehendak / kesepakatan dari kelompok yang diwakili oleh wakil kelompok dan kemudian dituangkan dalam putusan Hakim.

Adapun pendistribusian ganti rugi kepada yang berhak menerimanya perlu ditetapkan mekanismenya, agar supaya tidak timbul masalah baru dari anggota kelompok karena tidak/kurang mendapat bagian yang seharusnya menjadi haknya.

Tentang mekanisme pendistribusian pemberian ganti rugi kepada anggota kelompok, sebaiknya melalui pengadilan negeri, dengan tahapan sebagai berikut :

1. Ada permohonan dari wakil kelompok kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk melakukan penyerahan / pembayaran ganti rugi.
2. ketua Pengadilan Negeri setelah menerima permohonan, melakukan penelitian tentang jumlah orang dalam kelompok dan orang yang menyatakan mengundurkan diri sebelum mengeluarkan penetapan untuk itu.

3. Setelah penetapan dikeluarkan, Panitera / Jurusita memberitahukan kepada wakil kelompok / anggota kelompok, melalui pemberitahuan resmi atau melalui mass media.
4. Panitera / Jurusita dalam melakukan pemberitahuan tersebut, harus menentukan hari, tanggal, bulan, tahun dan tempat pelaksanaan penyerahan / pembayaran ganti rugi kepada wakil kelompok / masing-masing anggota kelompok.
5. Penyerahan dan penerimaan dibuat dalam suatu berita acara yang ditanda tangani oleh semua pihak yang bersangkutan.<sup>28</sup>

Dengan mekanisme seperti ini diharapkan para anggota kelompok bisa menerima pembagian ganti rugi secara adil, karena semua diserahkan kepada Pengadilan Negeri dengan melihat besarnya kerugian yang dialami dari masing-masing anggota kelompok.

---

<sup>28</sup> *ibid*, h.12-13

## **BAB IV**

## **PENUTUP**

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **1. KESIMPULAN**

Dari uraian pembahasan diatas mengenai Gugatan Kelompok (*Class Action*) sebagai Alternatif Mekanisme Bertanggung Gugat bagi Pelanggan PDAM Surabaya pada bab-bab diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

- a. Bahwa hubungan hukum antara pelanggan PDAM dengan PDAM terjadi dengan adanya perjanjian, namun perjanjian tersebut tidak sesuai dengan pasal 18 UUPK mengenai klausula baku, karena dengan adanya klausula baku kedudukan pelanggan menjadi lemah. Kemudian mengenai kerugian-kerugian yang dapat diajukan gugatan Perwakilan Kelompok adalah kerugian yang berdampak luas bagi masyarakat, khususnya pelanggan PDAM.
- b. Bahwa dalam mekanisme gugatan Perwakilan Kelompok masih banyak kendala-kendala yang akan dihadapi, antara lain mengenai ketentuan jumlah minimum anggota kelompok, supaya gugatan itu dapat dikategorikan sebagai gugatan Perwakilan Kelompok, kemudian mengenai mekanisme pembagian ganti rugi apabila pengadilan memutuskan mengabulkan tuntutan ganti rugi, tidak diatur secara tegas sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda antara Hakim dan praktisi Hukum lainnya.

## 2. SARAN

- a. Supaya pihak PDAM dalam membuat perjanjian dengan pelanggan tidak membuat/mencantumkan suatu klausula baku yang isinya merugikan bagi pihak pelanggan. Dan bagi para pelanggan PDAM, mengajukan gugatan secara Perwakilan Kelompok merupakan tindakan yang benar dan harus dilakukan karena dengan cara inilah yang paling cocok dan sangat mudah dalam memenuhi kriteria mekanisme gugatan Perwakilan Kelompok. Dan hendaknya para pelanggan PDAM lebih mengetahui hak dan kewajibannya sebagai konsumen supaya tidak dirugikan oleh pelaku usaha.
- b. Supaya di dalam pembentukan Undang-Undang mengenai Class Action, diperhatikan mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang jumlah minimum anggota kelompok dan mengenai mekanisme pembagian atau pendistribusian ganti rugi supaya diatur secara tegas dan jelas didalam Undang-Undang, agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran bagi pencari keadilan dan untuk memberikan kepastian kepada para anggota kelompok bahwa mereka mendapatkan ganti rugi yang sama sesuai dengan besar kecilnya kerugian yang dialami.

# DAFTAR BACAAN

## DAFTAR BACAAN

### BUKU :

- Ali, Moch. Chidir, et al., **Pengertian-pengertian Elementer Hukum Perjanjian Perdata**, Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Black Henry Campbell, M. A., **Black's Law Dictionary**, St. Paul Minn West Publishing & Co. 1919.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, 1989.
- Nieuwenhuis, MR. J. H., terjemahan, Djasadin Saragih, S. H., LL.M., **Pokok-Pokok Hukum Perikatan**.
- Satrio, J., **Hukum Perikatan yang Lahir dari Perjanjian** buku I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- Santoso, Mas Achmad., **konsep dan penerapan gugatan perwakilan Class Action**, ICEL, 1997.
- Subekti, R., **Aneka Perjanjian**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- Pokok-Pokok Hukum Perdata**, Intermasa, Jakarta, 1985.
- Saidi, Zaim, et al., **Mencari Keadilan Bunga Rampai Penegakan Hak Konsumen**, PIRAC dan PEG, November 2001.
- Tohir, H. Toto., **Kemungkinan Gugatan Class Action dalam upaya Perlindungan Hukum Pada Era Perdagangan Bebas**, Mandar Maju, Bandung, 2000.

### MAKALAH :

- Mappong, H. Abdul Kadir., **Pelaksanaan Class Action**, Rapat Kerja Nasional Terbatas Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surabaya, 25-29 September 2002.
- Riyanto, H. Slamet., **Pelaksanaan Class Action**, Rapat Kerja Nasional Terbatas Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surabaya, 25 – 29 September 2002.



Saleh, Mohammad., **Pelaksanaan Class Action**, Rapat Kerja Nasional terbatas Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surabaya, 25-29 September 2002.

**Peraturan PerUndang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ( BW ) terjemahan Prof. R. Subekti, S.H., dan R. Tjitrosudibio.

UU No. 8 tahun 1999, tentang Perlindungan konsumen.

PERMARI No. 1 Tahun 2002, tentang Gugatan Perwakilan Kelompok.

Peraturan Daerah Tingkat II Surabaya No. 13 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Air Minum didalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

**Koran :**

Harian Pagi **SURYA**, Rabu, 5 maret 2003.

Harian Pagi **KOMPAS**, Kamis, 8 mei 2003.

# LAMPIRAN



KETUA MAHKAMAH AGUNG  
REPUBLIK INDONESIA

KETUA MAHKAMAH AGUNG  
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN MAHKAMAH AGUNG  
REPUBLIK INDONESIA

---

NOMOR : 1 TAHUN 2002

Tentang

ACARA GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK

MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang** :
- a. Bahwa asas penyelenggaraan peradilan sederhana, cepat, biaya ringan dan transparan dimaksudkan antara lain agar akses masyarakat terhadap keadilan dapat terus menerus dikembangkan;
  - b. Bahwa peristiwa-peristiwa, kegiatan-kegiatan, atau suatu perkembangan dapat menimbulkan pelanggaran hukum yang merugikan secara serentak atau sekaligus dan massal terhadap orang banyak;
  - c. Bahwa sangatlah tidak efektif dan efisien penyelesaian pelanggaran hukum yang merugikan secara serentak atau sekaligus dan massal terhadap orang banyak tersebut huruf *b*, yang memiliki fakta, dasar hukum, dan tergugat yang sama,

apabila diajukan serta diselesaikan sendiri-sendiri atau bersama-sama dalam satu gugatan;

- d. Bahwa untuk kepentingan efisiensi dan efektifitas berpekara, pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud dalam huruf c, dapat dilakukan dengan mengajukan gugatan perwakilan kelompok, dalam mana satu orang atau lebih pihak yang dirugikan atas pelanggaran hukum tersebut, mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki fakta, dasar hukum, dan tergugat yang sama;
- e. Bahwa telah ada berbagai undang-undang yang mengatur dasar-dasar gugatan perwakilan kelompok, dan gugatan yang mempergunakan dasar gugatan perwakilan kelompok, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tetapi belum ada ketentuan yang mengatur acara memeriksa, mengadili dan memutus gugatan yang diajukan;
- f. Bahwa sambil menunggu peraturan perundang-undangan dan dengan memperhatikan wewenang Mahkamah Agung dalam mengatur acara peradilan yang belum cukup diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka demi kepastian, ketertiban, dan kelancaran dalam memeriksa, mengadili, dan memutus gugatan perwakilan kelompok, dipandang perlu menetapkan suatu Peraturan Mahkamah Agung.

- Mengingat** :
1. Reglemen Indonesia yang diperbaharui (HIR) Staatsblad 1941 Nomor 44 dan Reglemen Hukum Acara untuk Daerah Luar Jawa dan Madura.(RBg), Staatsblad 1927 Nomer 227, Pasal 11 UUD 1945 sebagaimana telah diubah dan ditambah, terakhir dengan Perubahan Ketiga Tahun 2001;
  2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;
  3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
  4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

**MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan** : PERATURAN MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA TENTANG ACARA GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK.

**Bab I**  
**Ketentuan Umum**  
**Pasal 1**

Dalam Peraturan Mahkamah Agung ini yang dimaksud dengan:

- a. Gugatan Perwakilan Kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud;
- b. Wakil kelompok adalah satu orang atau lebih yang menderita kerugian yang mengajukan gugatan dan sekaligus mewakili kelompok orang yang lebih banyak jumlahnya;
- c. Anggota kelompok adalah sekelompok orang dalam jumlah banyak yang menderita kerugian yang kepentingannya diwakili oleh wakil kelompok di pengadilan;
- d. Sub kelompok adalah pengelompokan anggota kelompok ke dalam kelompok yang lebih kecil dalam satu gugatan berdasarkan perbedaan tingkat penderitaan dan/atau jenis kerugian;
- e. Pemberitahuan adalah pemberitahuan yang dilakukan oleh Panitera atas perintah Hakim kepada anggota kelompok melalui berbagai cara yang mudah dijangkau oleh anggota kelompok yang didefinisikan dalam surat gugatan.
- f. Pernyataan Keluar adalah suatu bentuk pernyataan tertulis yang ditandatangani dan diajukan kepada pengadilan dan/atau pihak penggugat, oleh anggota kelompok yang menginginkan diri keluar.

- g. Setelah pemberitahuan, anggota kelompok yang telah menyatakan dirinya keluar, secara hukum tidak terikat dengan keputusan atas gugatan perwakilan kelompok yang dimaksud;

## **Bab 11**

### **Tata cara dan Persyaratan Gugatan Perwakilan Kelompok**

#### **Pasal 2**

Gugatan dapat diajukan dengan mempergunakan tata cara Gugatan Perwakilan Kelompok apabila :

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan;
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

### **Pasal 3**

- (1) Selain harus memenuhi persyaratan-persyaratan formal surat gugatan sebagaimana diatur dalam Hukum Acara Perdata yang berlaku, surat gugatan perwakilan kelompok harus memuat :
- a. Identitas lengkap dan jelas wakil kelompok;
  - b. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu persatu;
  - c. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitan dengan kewajiban melakukan pemberitahuan;
  - d. Posita dari seluruh kelompok baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terinci;
  - e. Dalam satu gugatan perwakilan, dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian yang berbeda;
  - f. Tuntutan atau petitum tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci, memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian.

### **Pasal 4**

Untuk mewakili kepentingan hukum anggota kelompok, wakil kelompok tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok;



### **Pasal 5**

- (1) Pada awal proses pemeriksaan persidangan, hakim wajib memeriksa dan mempertimbangkan kriteria gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam pasal 2;
- (2) Hakim dapat memberikan nasihat kepada para pihak mengenai persyaratan gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
- (3) Sahnya gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dituangkan dalam suatu penetapan pengadilan;
- (4) Apabila hakim memutuskan penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka segera setelah itu, hakim memerintahkan penggugat mengajukan usulan model pemberitahuan untuk memperoleh persetujuan hakim;
- (5) Apabila hakim memutuskan bahwa penggunaan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak sah, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan hakim.

### **Pasal 6**

Hakim berkewajiban mendorong para pihak untuk menyelesaikan perkara dimaksud melalui perdamaian, baik pada awal persidangan maupun selama berlangsungnya pemeriksaan perkara.

**Bab III**  
**Pemberitahuan**  
**Pasal 7**

- (1) Cara pemberitahuan kepada anggota kelompok dapat dilakukan melalui media cetak dan/atau elektronik, kantor-kantor pemerintah seperti kecamatan, kelurahan atau desa, kantor pengadilan, atau secara langsung kepada anggota kelompok yang bersangkutan sepanjang yang dapat diidentifikasi berdasarkan persetujuan hakim;
- (2) Pemberitahuan kepada anggota kelompok wajib dilakukan pada tahap tahap:
  - a. Segera setelah hakim memutuskan bahwa pengajuan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah;
  - b. Pada tahap penyelesaian dan pendistribusi-n ganti rugi ketika gugatan dikabulkan;
- (3) Pemberitahuan yang dimaksud dalam ayat (2) huruf a memuat mekanisme pernyataan keluar.
- (4) Pemberitahuan memuat:
  - a. Nomor gugatan dan identitas penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok serta pihak tergugat atau para tergugat;
  - b. Penjelasan singkat tentang kasus;
  - c. Penjelasan tentang pendefinisian kelompok;
  - d. Penjelasan dari implikasi keturutsertaan sebagai anggota kelompok;
  - e. Penjelasan tentang kemungkinan anggota kelompok yang termasuk dalam definisi kelompok untuk keluar dari keanggotaan kelompok;
  - f. Penjelasan tentang waktu yaitu bulan, tanggal, jarr, pemberitahuan pernyataan keluar dapat diajukan ke pengadilan;

- g. Penjelasan tentang alamat yang ditujukan untuk mengajukan pernyataan keluar;
- h. Apabila dibutuhkan oleh anggota kelompok tentang siapa dan tempat yang tersedia bagi penyediaan informasi tambahan;
- i. Formulir isian tentang pernyataan keluar anggota kelompok sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Mahkamah Agung ini;
- j. Penjelasan tentang jumlah ganti rugi yang akan diajukan.

**Bab IV**  
**Pernyataan keluar**  
**Pasal 8**

- (1) Setelah pemberitahuan dilakukan oleh wakil kelompok berdasarkan persetujuan hakim, anggota kelompok dalam jangka waktu yang ditentukan oleh hakim diberi kesempatan menyatakan keluar dari keanggotaan kelompok dengan mengisi formulir sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Mahkamah Agung ini;
- (2) Pihak yang telah menyatakan diri keluar dari keanggotaan gugatan perwakilan kelompok, secara hukum tidak terikat dengan putusan atas gugatan perwakilan kelompok yang dimaksud.

**Bab V**  
**P u t u s a n**  
**Pasal 9**

Dalam hal gugatan ganti rugi dikabulkan, hakim wajib memutuskan jumlah ganti rugi secara rinci, penentuan kelompok dan / atau sub kelompok yang berhak, mekanisme pendistribusian ganti rugi dan langkah-langkah yang wajib ditempuh oleh wakil kelompok dalam proses penetapan dan pendistribusian seperti halnya kewajiban melakukan pemberitahuan atau notifikasi.

**Bab VI**  
**Ketentuan Penutup**  
**Pasal 10**

Ketentuan-ketentuan lain yang telah diatur dalam Hukum Acara Perdata tetap berlaku, disamping ketentuan-ketentuan dalam PERMA ini;

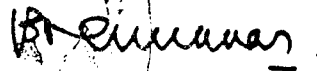
**Pasal 11**

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 26 April 2002

  
MAH  
KETUA MAHKAMAH AGUNG-RI



BAGIR MANAN