

UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGHAPUSAN UANG
JAMINAN PELANGGAN (UJL) OLEH PT PLN (PERSERO)
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

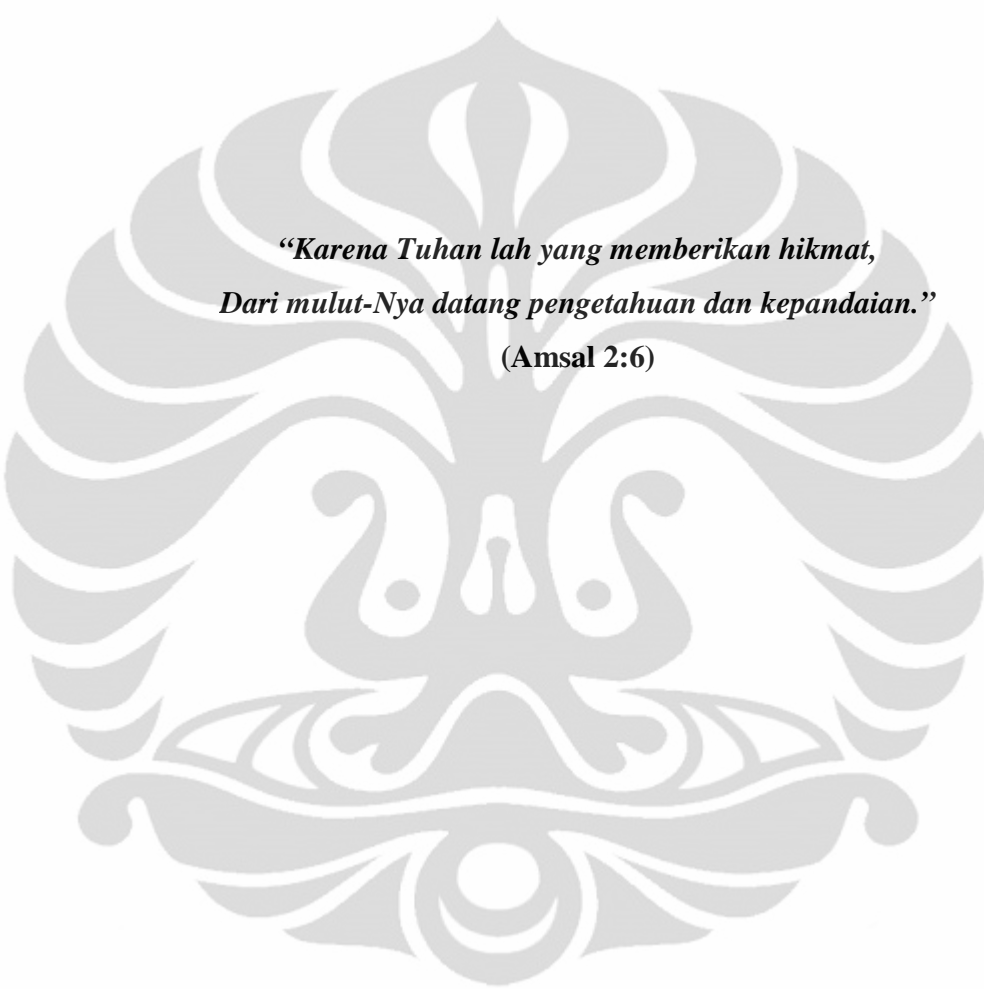
SKRIPSI

GABRIELLA SIRAIT

0806461474

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JANUARI 2012**

Universitas Indonesia



*“Karena Tuhan lah yang memberikan hikmat,
Dari mulut-Nya datang pengetahuan dan kepandaian.”*

(Amsal 2:6)

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Gabriella Sirait

NPM : 0806461474

Tanda Tangan : 

Tanggal : 19 Januari 2012

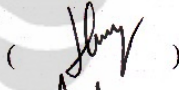
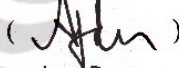
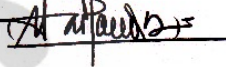

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Gabriella Sirait
NPM : 0806461474
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Analisis Yuridis terhadap Penghapusan Uang Jaminan Pelanggan (UJL) oleh PT PLN (Persero) ditinjau dari Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Program -Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Henny Marlyna S.H., M.H., MLI. ()
Pembimbing II : Afdol S.H., M.H. ()
Penguji : Heri Tjandrasari S.H., M.H. ()
Penguji : Teddy Anggoro S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 19 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan Yesus Kristus atas berkat dan kebaikan-Nya yang diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis berupa skripsi ini dengan baik. *Thank You Lord, my Daddy God, my provider, my refuge, and my bestest friend.* Terima kasih Tuhan untuk setiap jalan yang Kau berikan, tidak hanya pada saat menulis skripsi ini, tetapi juga di sepanjang hidupku. Dalam kelemahanku, kuasa-Mu menjadi sempurna.

Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Kekhususan IV (Hukum tentang Kegiatan Ekonomi) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam penulisan skripsi ini Tuhan telah memberikan orang-orang pilihan-Nya untuk membantu penulis. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih tiada hingga kepada:

1. Ayah penulis, Drs. B. Sirait dan Ibu penulis, Tetty Pasaribu. Terima kasih papa dan mama untuk doa, cinta, pengorbanan, jerih payah, semua yang telah diberikan sejak aku lahir. Untuk papa, terima kasih atas kemudahan yang papa berikan untuk aku menyelesaikan skripsi ini. Untuk bimbingan-bimbingan dan bantuan-bantuan nya. Terima kasih pa. Untuk mama, terima kasih untuk kasih sayang dan kesabaran luar biasa yang telah diberikan. Mama adalah satu-satunya orang yang pasti akan ada tiap aku butuhkan. *I love you papa dan mama. You both are my hero.*
2. Adik-adik penulis, Fajar Baskara H. Sirait dan Gilda Nathania A. Sirait. Terima kasih Ucok dan Dida untuk keceriaan yang setiap hari diberikan. Untuk semuanya, baik kebaikan maupun kenakalan yang melengkapi hari-hari penulis. Untuk pelajaran-pelajaran yang tanpa disadari diberikan kepada penulis. *You guys are God's greatest gift(s). I love you kiddos.*
3. Ompung penulis, Samiana Pangaribuan. Terima kasih opung untuk doa yang terus menerus opung panjatkan kepada Tuhan buat aku. Untuk teladan yang

opung selalu berikan. Untuk nasehat dan ajaran-ajarannya. *You are my idol, opung. I love you so very much.*

4. Keluarga besar Sirait dan Pasaribu. Terutama Tulang Rio, Tante Ayu, Tulang Toar, Tulang Herman, Nantulang Evi, Nantulang Monique, dan Uda Bistok. Atas doa dan dukungan yang menguatkan dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Alm. Prof. Safri Nugraha S.H., LL.M., Ph.D. selaku mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Dr. Siti Hayati H., S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
6. Ibu Henny Marlina S.H., M.H., MLI. selaku Dosen Pembimbing I penulis yang di tengah-tengah kesibukannya tetap bersedia untuk selalu membimbing penulis dengan sabar sejak awal hingga akhir penulisan skripsi ini. Terima kasih Ibu Henny untuk bimbingan dan ilmu-ilmu yang ibu berikan.
7. Bapak Afdol S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II penulis yang juga atas kesediaannya telah dengan baik dan sabar membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih Pak Afdol.
8. Bapak Yu Un Oppusunggu S.H., LL.M. selaku Pembimbing Akademis penulis terdahulu. Terima kasih telah mengajarkan begitu banyak hal bagi penulis terlebih bagaimana menjadi sarjana hukum yang berintegritas. Merupakan kesempatan yang berharga bisa menjadi anak PA Bang Yu Un.
9. Ibu Lita Arijati S.H., LL.M. selaku Pembimbing Akademis penulis pada saat ini. Terima kasih untuk kebaikan dan kesabaran ibu sebagai PA bagi penulis.
10. Ketua Bidang Studi Hukum Keperdataan, Ibu Surini Ahlan Syarif S.H., M.H. dan Sekretaris Bidang Studi Hukum Keperdataan, Ibu Myra R. Budi Setiawan, S.H., M.H.
11. Para pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terutama para pengajar di Program Kekhususan IV yang telah membantu penulis menyelesaikan masa studi di FHUI.
12. Seluruh staf Biro Pendidikan FHUI dan staf perpustakaan.

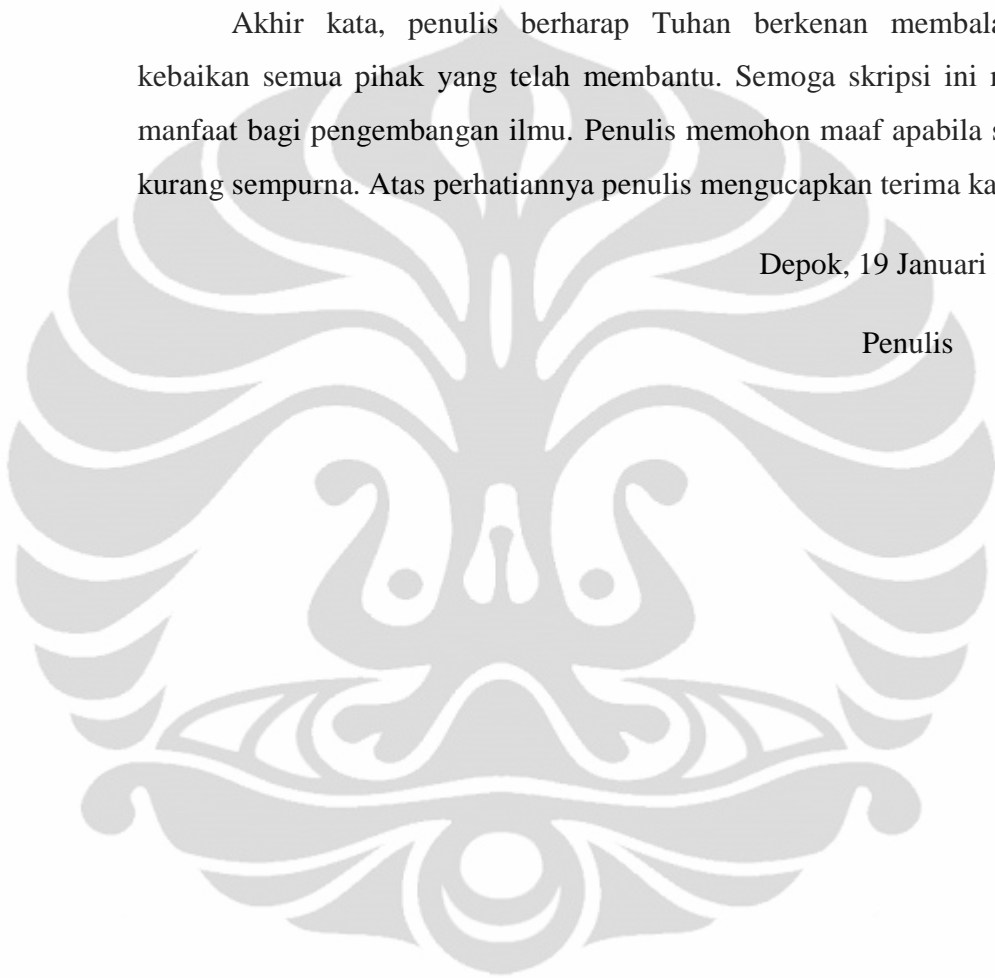
13. Bapak Budi Kristanto S.H. selaku Kepala Satuan Hukum PT PLN (Persero) dan Ibu Nurlely Aman S.H. selaku staf Satuan Hukum PT PLN (Persero) serta seluruh staf Satuan Hukum PT PLN (Persero) atas kemudahan yang diberikan bagi penulis untuk mendapatkan data-data.
14. Yolanda Nababan, sahabat penulis. Terima kasih untuk doa dan dukungannya. Terima kasih untuk selalu memberikan nasehat dan kekuatan rohani bagi penulis. Terima kasih untuk cinta yang terbesar yang dapat diberikan oleh seorang sahabat.
15. Paul Togan Sihombing, *also one of God's most precious gifts* yang diberikan kepada penulis. Orang yang selalu mendukung penulis dalam penulisan skripsi ini mulai dari memberikan data hingga memberikan tawa. *The only person who can make me laugh no matter how hard the day may seem. Thank you so much* Abang Paul. *Thank you for bringing out the best in me.*
16. Zefanya Ruth Tampubolon, sahabat penulis. Terima kasih untuk waktu-waktu berharga yang telah dibagi bersama, untuk nasehat, dukungan, dan firman yang selalu diberikan. *For always helping me when I'm in need. Thanks, Ze.*
17. Jane Laura Simanjuntak, sahabat penulis sejak pertama kali masuk FHUI. Terima kasih untuk keceriaan yang selalu ada setiap kita bersama-sama. Untuk semangat, cinta, dan persahabatan yang berharga. Juga Aurora Meliala, sahabat penulis sejak masa maba. Terima kasih Ola untuk semuanya. *I love you my tetungs.*
18. Sahabat-sahabat penulis di ABCD. Wuri Prastiti, terima kasih untuk kasih sayang dan dukungan yang tiada henti. Namira, Caca, Lia, Ario, Aida, Nca, Dhina, Chenchen, Rasyad, Budi, Atok, Tatay, Dito, dan Yosa. Terima kasih untuk hari-hari yang menyenangkan di FHUI bersama kalian.
19. Kelompok kecil penulis, Kak Veronica Esther Parhusip, Destya, Monic, dan Rere. Terima kasih untuk dukungan spiritual yang selalu kalian berikan.
20. Sahabat-sahabat penulis di Frontline Youth Ministry, Erika, Tasya, Bang Oloan, Kak Icha, Riska, Epoy, Kak Chyntia, Bang Dung, Kak Zilva, dll.

21. Sahabat-sahabat penulis sejak TK, SD, SMP, SMA, serta teman-teman di Depkominfo BEM FHUI 2009, ALSA LCUI, ISAFIS, dan PSM UI Paragita.
22. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Akhir kata, penulis berharap Tuhan berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu. Penulis memohon maaf apabila skripsi ini kurang sempurna. Atas perhatiannya penulis mengucapkan terima kasih.

Depok, 19 Januari 2012

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Gabriella Sirait
NPM : 0806461474
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

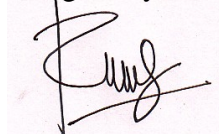
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGHAPUSAN UANG JAMINAN PELANGGAN (UJL) OLEH PT PLN (PERSERO) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 19 Januari 2012

Yang Menyatakan



(Gabriella Sirait)

ABSTRAK

Nama : Gabriella Sirait
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGHAPUSAN
UANG JAMINAN PELANGGAN (UJL) OLEH PT PLN
(PERSERO) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.
8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN
KONSUMEN

Penguasaan tunggal tenaga listrik oleh PT PLN (Persero) (“PLN”) membawa konsekuensi bagi konsumen untuk mematuhi setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh PLN. Salah satu kebijakan yang ada adalah mengenai penghapusan pemberlakuan Uang Jaminan Pelanggan (“UJL”). UJL adalah uang yang merupakan jaminan atas pemakaian daya dan energi listrik selama menjadi konsumen PLN dan telah diterapkan sejak tahun 1940. Penghapusan UJL menimbulkan permasalahan-permasalahan hukum bagi konsumen ketenagalistrikan seperti misalnya status hukum dari pengembalian UJL, sistematika pengembalian UJL, pengenaan bunga terhadap UJL, dan permasalahan-permasalahan hukum lainnya. Skripsi ini secara khusus membahas tentang perlindungan hukum terhadap konsumen ketenagalistrikan terkait dengan penghapusan UJL yang ditinjau dari Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (“UUPK”).

Kata Kunci : Perlindungan – Hukum – Konsumen Listrik - UJL

ABSTRACT

Name : Gabriella Sirait
Study Program : Law
Title : Juridicial Analysis to the Enactment Removal of the Customer Stallage by PT PLN (Persero) viewed from the Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection

The monopoly of the electricity by PT PLN (Persero) (“PLN”) requires the consumers to comply with any regulations issued by PLN. One of the existing policy is the enactment removal of the Customer Stallage (Uang Jaminan Pelanggan) (“UJL”). UJL is a stallage of the consumption of electricity for the consumer of PLN as long as they are registered as the consumer of PLN. UJL has been implemented since 1940. The removal of UJL brings legal issues to the electricity consumers like for example the legal status of the repayment of UJL, the repayment procedure of UJL, the interest imposition on UJL, and many other legal issues. This mini-thesis specifically reviews the legal protection to electricity consumer related to the enactment removal of UJL viewed from Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection.

Key Word : Protection – Law – Electricity Consumer - UJL

DAFTAR ISI

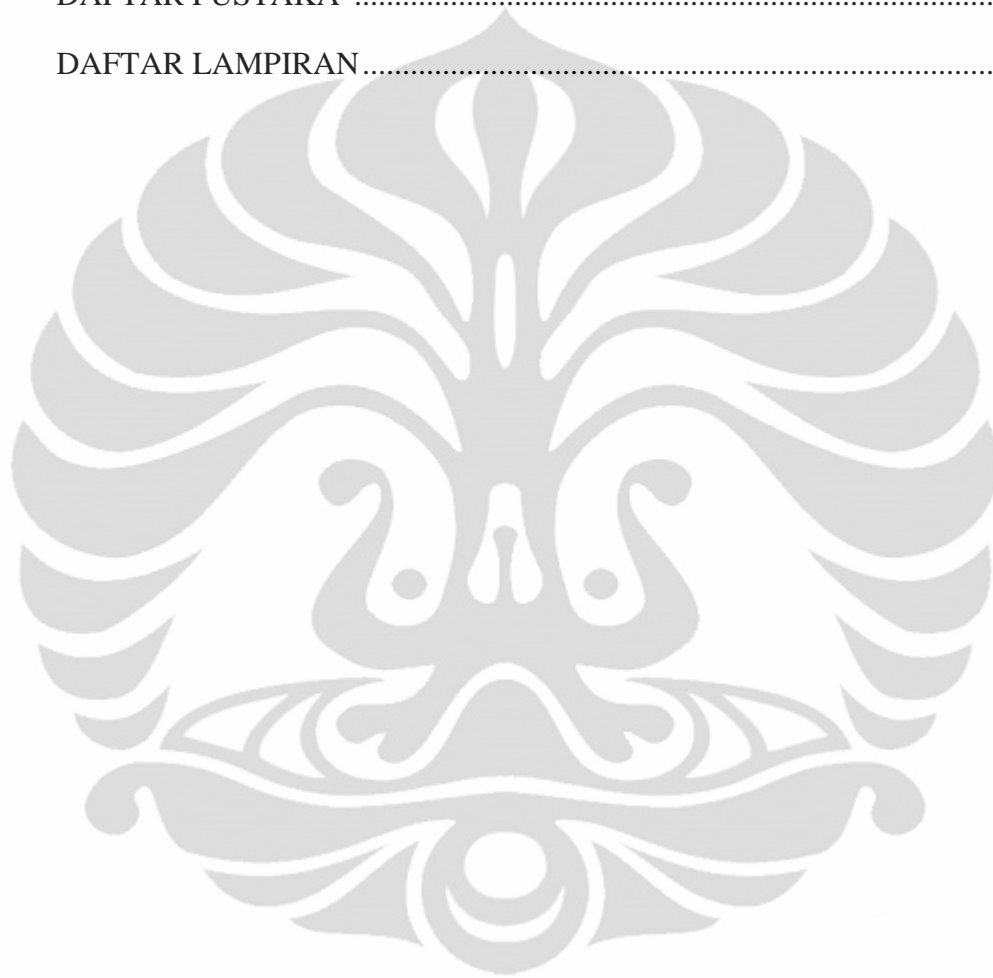
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	ix
ABSTRAK	x
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.3.1 Tujuan Umum	7
1.3.2 Tujuan Khusus	7
1.4 Definisi Operasional.....	7
1.5 Metode Penelitian.....	9
1.5.1 Jenis dan Sifat Penelitian.....	10
1.5.2 Jenis Data.....	10
1.5.3 Alat Pengumpulan Data.....	11
1.5.4 Analisis Data.....	11
1.6 Kegunaan Teoritis dan Praktis	12
1.6.1 Kegunaan Teoritis.....	12
1.6.2 Kegunaan Praktis	12

1.7 Sistematika Penulisan	12
BAB 2 TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN.....	15
2.1 Pengertian Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen.....	15
2.2 Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen	15
2.2.1 Asas Hukum Perlindungan Konsumen	16
2.2.2 Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen	18
2.3 Pihak-pihak Terkait.....	18
2.3.1 Konsumen.....	19
2.3.2 Pelaku Usaha	20
2.3.3 Pemerintah.....	21
2.4 Tahap-tahap Transaksi Konsumen.....	23
2.5 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha.....	25
2.5.1 Hak dan Kewajiban Konsumen.....	25
2.5.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha	28
2.6 Tanggung Jawab Pelaku Usaha.....	29
2.6.1 Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha	30
2.6.1.1 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan.....	30
2.6.1.2 Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab.....	31
2.6.1.3 Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab.....	31
2.6.1.4 Prinsip Tanggung Jawab Mutlak.....	32
2.6.1.5 Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan.....	33
2.6.2 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Undang-undang Perlindungan Konsumen.....	33
2.7 Pengaturan Perjanjian Baku dan Klausula Baku dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen	35
2.8 Perbuatan yang Dilarang	37

2.9 Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	42
2.9.1 Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan.....	43
2.9.2 Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan	45
2.10 Sanksi-sanksi.....	46
2.10.1 Sanksi Administratif.....	46
2.10.2 Sanksi Pidana Pokok	47
2.10.3 Sanksi Pidana Tambahan	48
 BAB 3 TINJAUAN UMUM TERHADAP UANG JAMINAN PELANGGAN	
(UJL)	49
3.1 Tinjauan Umum Terhadap PLN.....	49
3.1.1 Sejarah Singkat.....	49
3.1.2 Dasar Hukum PLN	50
3.1.3 Visi dan Misi PLN.....	51
3.1.4 Tujuan PLN	51
3.1.5 Regulasi yang Mengatur PLN.....	52
3.2 Tinjauan Umum terhadap UJL.....	54
3.2.1 Pengertian UJL.....	57
3.2.2 Latar Belakang Pemberlakuan UJL (Persyaratan Teknis Pemasangan Listrik).....	58
3.3 Regulasi Terkait Uang Jaminan Pelanggan.....	62
3.4 Pencatatan dan Pelaporan UJL.....	64
3.5 Permasalahan Mengenai UJL.....	64
3.6 Perbandingan Penerapan UJL di Beberapa Negara dan Industri Sejenis yang Bervariasi.....	65
3.6.1 Penerapan UJL di Industri Sejenis (Domestik).....	66

3.6.2 Penerapan UJL di Perusahaan Listrik di Luar Negeri.....	66
3.7 Pemberlakuan UJL berdasarkan UUPK terkaitInformasikepadakonsumen mengenaiPengenaaan UJL	68
3.8 Penghapusan UJL.....	72
 BAB 4 ANALISIS PENGHAPUSAN UANG JAMINAN PELANGGAN (UJL) OLEH PT PLN (PERSERO) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.....	73
4.1 Gambaran Umum Permasalahan yang Terjadi terkait Pemberlakuan UJL	73
4.2 Permasalahan Hukum yang Timbul Akibat Penghapusan UJL.....	75
4.2.1 Status Hukum Pengembalian UJL.....	75
4.2.2 Sistematika Pengembalian UJL.....	81
4.2.3 Pengenaan Bunga terhadap UJL	83
4.2.4 Perbedaan Pemberlakuan terkait Konsumen Rumah Tangga dan Konsumen Industri	84
4.2.5 Upaya yang Dapat Dilakukan Oleh Konsumen untuk Menuntut PengembalianUJL	84
4.3 Solusi atas Permasalahan Hukum yang Timbul Akibat Penghapusan UJL.....	86
4.3.1 Status Hukum Pengembalian UJL.....	86
4.3.2 Sistematika Pengembalian UJL.....	89
4.3.3 Pengenaan Bunga terhadap UJL	94
4.3.4 Perbedaan Pemberlakuan terkait Konsumen Rumah Tangga dan Konsumen Industri	96
4.3.5 Upaya yang Dapat Dilakukan Oleh Konsumen untuk Menuntut Pengembalian UJL.....	98

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN	102
5.1 Kesimpulan	102
5.2 Saran.....	105
DAFTAR PUSTAKA	99
DAFTAR LAMPIRAN.....	103



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Berkembangnya kesejahteraan rakyat Indonesia dapat dilihat dari kemajuan ekonomi nasional yang dapat diindikasikan melalui berbagai aspek seperti ekonomi, kesehatan, keamanan, dan lain-lain. Dalam meningkatkan kualitas aspek-aspek tersebut tentunya dibutuhkan sarana dan prasarana memadai yang disediakan oleh negara, di mana salah satunya adalah jasa penyediaan energi yang dapat mencukupi kebutuhan seluruh rakyat Indonesia. Negara-negara yang maju tidak akan mungkin mencapai tingkat kemajuannya tanpa menggunakan energi secara luas. Pada mulanya, bentuk-bentuk energi yang ada masih sederhana, namun lama kelamaan berkembang menjadi semakin teknis.

Di akhir abad ke-19, suatu bentuk energi lain muncul, yakni tenaga listrik sebagai energi sekunder. Energi listrik, yang semula terutama dipakai untuk penerangan dan untuk menggerakkan motor-motor dalam industri, menjadi kian berkembang fungsinya. Listrik memegang peranan yang sangat penting bagi kemajuan bangsa. Listrik adalah salah satu faktor penunjang yang paling penting dalam mengupayakan kemajuan suatu negara karena peranan listrik sangat menentukan dalam berbagai kegiatan vital suatu negara seperti perindustrian, perekonomian, dan lain-lain. Penyediaan tenaga listrik yang layak merupakan suatu hal yang mutlak ada bagi setiap warga negara dan oleh karena itu dapat dikatakan terdapat ketergantungan yang sangat besar bagi penyediaan tenaga listrik negara.¹

Dalam hal ini, PT PLN (Persero) ("PLN") merupakan satu-satunya perusahaan yang menyediakan adanya transaksi perdagangan listrik di Indonesia. Berkaitan dengan digunakannya terminologi transaksi, perlu dipahami bahwa transaksi yang dimaksudkan adalah terkait dengan hubungan jual beli

¹ Prof. Ir. Abdul Kadir, *Energi*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1982), hal. 5

dalam hukum perdata. Apabila dilihat dari hukum perdata, sehubungan dengan perjanjian jual beli, maka menurut Pasal 1457 KUH Perdata, 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 dijanjikan. Dalam hubungan jual beli, kedua belah pihak dibebankan hak-hak dan kewajiban-kewajiban, sebagai mana diatur dalam Pasal 1513 – Pasal 1518 KUH Perdata untuk pembeli dan Pasal 1474 – Pasal 1512 KUH Perdata untuk penjual.²

Hukum perdata secara substansial merupakan area hukum yang sangat luas dan apabila melihat dalam KUH Perdata tidak pernah disebut istilah “konsumen”, melainkan istilah lain yang sepadan, yakni pembeli, penyewa, si berutang (debitur), dan lain-lain. Oleh karena itu diperlukan juga pengertian transaksi yang dilihat dari sisi hukum perlindungan konsumen. Berdasarkan hukum perlindungan konsumen, transaksi dapat dinyatakan ada jika konsumen telah mempergunakan haknya untuk memilih dan menyatakan persetujuannya, sehingga lahirnya perjanjian sebab penawaran produsen, yakni pelaku usaha yang membuat/memproduksi/mengedarkan barang dan/atau jasa yang ditawarkan, telah mendapat jawaban dari penerimaan konsumen. Dalam suatu transaksi terdapat rasa saling membutuhkan dan hal ini lah yang memberikan tuntutan pada kedua belah pihak untuk saling memberikan prestasi.³

PLN telah menghasilkan suatu bentuk jasa yang digunakan oleh seluruh masyarakat Indonesia, yakni jasa penyediaan tenaga listrik. Hingga pada saat ini PLN masih merupakan satu-satunya perusahaan yang mendapatkan izin pemerintah untuk melakukan monopoli penyediaan tenaga listrik. Hal ini dikarenakan negara memiliki kekuasaan penuh dalam menentukan nasib dan arah dalam setiap kegiatan yang terjadi di dalamnya. Terlebih lagi karena apa yang ditentukan tersebut adalah menentukan hajat hidup dan kesejahteraan orang banyak. Hal ini tercermin dari Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 yang

² Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 75.

³ *Ibid*, hal. 71.

berbunyi sebagai berikut “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”

Pada saat ini berlaku Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (“UU Ketenagalistrikan”) yang dijadikan dasar hukum dalam penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Undang-undang ini memberikan PLN prioritas pertama sebagai penguasa untuk penyediaan tenaga listrik negara sehingga dengan demikian penguasaan tenaga listrik oleh PLN adalah juga untuk memenuhi ketentuan konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang.⁴

Penguasaan dari PLN ini bukanlah suatu hal yang bertentangan dengan teori-teori dalam hukum persaingan usaha. Sifat monopoli ini masih terus menerus dipertahankan karena bidang usaha ketenagalistrikan adalah bidang usaha yang memang tidak dibuka dalam pasar kompetisi. Hal ini sebagaimana tercermin dalam Pasal 3 ayat (1) UU Ketenagalistrikan yang berbunyi demikian: “Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah.” Kemudian Pasal 4 ayat (1) UU Ketenagalistrikan berbunyi sebagai berikut “Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah.” Oleh karena itu secara otomatis tidak ada pihak lain yang dirugikan karena penguasaan mutlak dari PLN atas listrik.

Berangkat dari fakta bahwa monopoli penyediaan tenaga listrik dari PLN adalah sah dan sesuai dengan konstitusi, hal tersebut memberi pengertian bahwa setiap konsumen yang menggunakan jasa penyediaan listrik dari PLN harus mematuhi segala ketentuan yang diberikan oleh perusahaan. Dalam mekanisme PLN, terdapat kebijakan-kebijakan yang wajib untuk dipatuhi oleh seluruh pengguna tenaga listrik. Salah satu kebijakan yang harus dipenuhi dalam mekanisme penyediaan listrik adalah mengenai pemberlakuan adanya Uang Jaminan Pelanggan (“UJL”) yang harus dibayarkan oleh pelanggan.

⁴ Indonesia (a), *Undang-undang Ketenagalistrikan*, UU No. 30 Tahun 2009 LN. 133 Tahun 2009, TLN. 5052, Pasal 4 ayat (1).

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 9 Tahun 2011 tentang Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara, UJL adalah uang yang merupakan jaminan atas pemakaian daya dan energi listrik selama menjadi konsumen. UJL adalah uang jaminan pelanggan PLN yang bersifat “titipan”, Disebut sebagai “dana titipan” karena UJL tersebut sewaktu-waktu dapat dikembalikan kepada pelanggan yang bersangkutan ketika berstatus putus pelanggan.⁵ Pengenaan UJL bagi pelanggan jasa dalam suatu perusahaan merupakan suatu hal yang sangat umum. Perusahaan jasa seperti PT Perusahaan Gas Negara (PGN), PT Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), dan lain-lain pun memberlakukan kebijakan adanya UJL. Pengenaan UJL memang merupakan suatu hal yang lazim untuk dilakukan oleh perusahaan jasa.

Terhitung pada tanggal 21 Desember 2010, PLN telah mengeluarkan peraturan yakni KepDir 617/2010 yang menyatakan bahwa UJL dihapuskan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2011. Oleh karena itu sejak 1 Januari 2011, calon pelanggan yang mengajukan penyambungan baru dan pelanggan yang mengajukan penambahan daya tidak akan dikenakan pembebanan UJL lagi. Hal ini pada mulanya berawal dari pernyataan yang diberikan oleh Direktur Utama PLN, yakni Dahlan Iskan, bahwa PLN dapat dan akan mengembalikan UJL. Lahirnya pernyataan tersebut membutuhkan perangkat pendukung untuk mempertanggungjawabkan tindak lanjut pengembalian UJL yang hingga pada saat ini berdasarkan Laporan Keuangan (Neraca) PLN telah terkumpul sebesar Rp 6.000.000.000,- (enam trilyun rupiah).⁶

Pada dasarnya memang UJL sendiri telah menghadapi berbagai permasalahan, antara lain adanya konsumen yang beranggapan bahwa UJL merupakan deposit dan sudah seharusnya konsumen mendapatkan bunga, validasi UJL yang belum dilaksanakan, perlakuan UJL yang belum jelas antara lain azas persil atau azas person, dan lain-lain.⁷ Permasalahan ini akan membawa dampak

⁵ Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 387.K/DIR/2010, Pasal 7.

⁶ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). 2010., hal. 5.

⁷ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 6.

kepada pelaksanaan UJL selanjutnya, terlebih mengenai azas persil dan azas person terhadap kemungkinan pengembalian UJL.⁸

Selain dari masalah-masalah tersebut, hal yang juga memicu untuk dihapuskannya UJL adalah diberlakukannya sistem pembayaran baru yakni sistem pembayaran prabayar yang secara teknis tidak membutuhkan uang jaminan. Hal ini menciptakan situasi di mana UJL secara teknis tidak lagi dibutuhkan. Nilai UJL yang sangat besar pada akhirnya akhirnya menimbulkan pertanyaan bagi konsumen PLN mengenai alokasi UJL tersebut.

Dihapuskannya UJL menimbulkan sejumlah permasalahan hukum. Masalah utama yang muncul ke permukaan adalah mengenai pengalokasian UJL tersebut. Di satu sisi, telah dinyatakan dalam Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga listrik (SPJBTL) bahwa UJL hanya boleh diambil kembali oleh pelanggan apabila telah berhenti menjadi pelanggan PLN dan hal ini kecil kemungkinan terjadi mengingat PLN merupakan satu-satunya perusahaan listrik di Indonesia yang melakukan monopoli tenaga listrik, sehingga sangat kecil pelanggan akan berhenti membutuhkan *supply* listrik. Di sisi lain, pelanggan menuntut akan adanya keadilan di antara pelanggan lama dan pelanggan baru.

Kemudian masalah berikutnya yang juga timbul adalah mengenai kemungkinan perbedaan perlakuan yang dapat diberikan oleh PLN terhadap pelanggan rumah tangga dan pelanggan industri. Pelanggan rumah tangga menggunakan listrik untuk keperluan konsumsi artinya pelanggan rumah tangga menggunakan listrik semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tanpa

⁸Mengenai azas persil dan azas person dalam bidang ketenagalistrikan, yang dimaksud dengan azas persil adalah azas yang mendasarkan kepada bangunan, sementara azas person adalah azas yang mendasarkan pada perorangan. Apabila dikaitkan dengan UJL maka yang dimaksudkan adalah apakah UJL akan dikenakan terhadap bangunan di mana listrik dipasang atukah kepada orang yang bersangkutan yang memasang listrik pada bangunan tersebut karena bisa saja orang yang memasang listrik sudah tidak tinggal di bangunan tersebut. Hal ini mengakibatkan kerancuan apabila sekiranya UJL akan dikembalikan, apakah UJL dikembalikan kepada penghuni bangunan baru di bangunan yang bersangkutan atau kepada penghuni lama yang sudah tidak tinggal di bangunan tersebut. (Presti Rosari, *Pelaksanaan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik Antara PT PLN (Persero) dengan Pelanggan dalam Hal Terjadi Perubahan Pemilik Bangunan/Persil Studi Kasus PT PLN (Persero) Distribusi Jateng – DIY Area Pelayanan dan Jaringan Semarang*, (Tesis Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2005), hal. 53.)

melakukan pengolahan lebih lanjut terhadap tenaga listrik tersebut untuk mendapatkan keuntungan materi, sementara pelanggan industri menggunakan listrik untuk keperluan produksi. Karena bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pelanggan industri adalah kegiatan produksi, hal ini membuat pelanggan industri secara praktek tidak terlihat seperti konsumen walaupun secara teori pelanggan industri adalah konsumen. Selain itu karena dari kegiatan yang dilakukan oleh pelanggan industri bisa didapatkan keuntungan yang tidak sedikit. Hal ini mengakibatkan adanya kemungkinan bagi PLN untuk memberi perlakuan berbeda bagi pelanggan industri karena adanya hasil berbeda yang dihasilkan di antara pelanggan industri dan pelanggan rumah tangga. Oleh karena hal-hal tersebut, timbul lah kekhawatiran akan adanya dalih dari PLN untuk tidak menindaklanjuti hak pelanggan industri tersebut.⁹

Permasalahan-permasalahan tersebut adalah contoh bentuk permasalahan hukum yang timbul akibat dari dihapuskannya UJL. Selain permasalahan-permasalahan tersebut, masih terdapat bentuk-bentuk permasalahan lain yang dapat ditelaah. Oleh karena itu penulis bermaksud untuk melakukan penelitian mengenai permasalahan-permasalahan tersebut. Penelitian ini akan membahas mengenai Analisis Yuridis terhadap Penghapusan Uang Jaminan Pelanggan ("UJL") oleh PT PLN (Persero) ("PLN") ditinjau dari Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang mengenai Perlindungan Konsumen dalam Praktek Pemberlakuan Penghapusan UJL, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yang muncul berupa:

1. Apa saja permasalahan hukum yang timbul terkait dengan dilakukannya penghapusan terhadap UJL?

⁹ Wawancara dengan Ibu Nurlely Aman, Staff Ahli Satuan Hukum PT PLN (Persero) pada tanggal 19 Oktober 2011.

2. Bagaimana solusi terbaik bagi permasalahan-permasalahan hukum yang timbul tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini terbagi menjadi tujuan umum dan tujuan khusus yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui secara lebih mendalam mengenai pelaksanaan perlindungan konsumen dalam bidang perniagaan tenaga listrik, khususnya mengenai Uang Jaminan Pelanggan dikaitkan dengan Undang-undang Perlindungan Konsumen.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus yang ingin dicapai dengan adanya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apa saja permasalahan-permasalahan hukum yang ditimbulkan oleh dilakukannya penghapusan terhadap Uang Jaminan Pelanggan.
2. Untuk mengetahui bagaimana solusi terbaik yang dapat diterapkan terkait dengan permasalahan-permasalahan hukum yang timbul karena dihapuskannya Uang Jaminan Pelanggan.

1.4 Definisi Operasional

Definisi operasional diberikan dengan maksud memberi batasan mengenai apa yang akan diteliti di dalam penelitian ini. Kerangka konseptual hakikatnya

merumuskan definisi operasional yang akan digunakan peneliti untuk maksud menyamakan persepsi. Berikut beberapa definisi yang dapat peneliti berikan:

1. Perlindungan konsumen

Merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.¹⁰

2. Konsumen

Setiap 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.¹¹

3. Pelaku Usaha

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.¹²

4. Jasa

Setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.¹³

5. Perjanjian

Suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seseorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal,

¹⁰ Indonesia (b), *Undang-undang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Th 1999 LN. 42 Tahun 1999, TLN. 3821, Pasal 1 angka 1.

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 2

¹² *Ibid*, Pasal 1 angka 3

¹³ *Ibid*, Pasal 1 angka 5

dimana dari peristiwa tersebut timbullah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan.¹⁴

6. Uang Jaminan Pelanggan

UJL adalah piutang pelanggan kepada PLN sebagai jaminan atas pemanfaatan tenaga listrik sampai dengan saat ditagihkan setiap bulan.¹⁵

UJL adalah uang yang merupakan jaminan atas pemakaian daya dan energi listrik selama menjadi pelanggan.¹⁶

7. Tenaga Listrik

Dalam undang-undang terbaru mengenai ketenagalistrikan, Tenaga Listrik adalah suatu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan, dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, tetapi tidak meliputi listrik yang dipakai untuk komunikasi, elektronika, atau isyarat.¹⁷

1.5 Metode Penelitian

Metode adalah jalan yang menyatukan secara logis segala upaya untuk sampai kepada penemuan, pengetahuan, dan pemahaman tentang suatu yang dituju atau diarah secara tepat.¹⁸ Metode penelitian hukum merupakan suatu prosedur yang dilakukan dalam melakukan penelitian hukum. Untuk menentukan metode dalam suatu penelitian hukum, harus dipahami dahulu tujuan dari penelitian hukum tersebut.

Penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini mencakup hal-hal sebagai berikut.

¹⁴ R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 2008), hal. 1.

¹⁵ Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 335.K/010/DIR/2003. Pasal 2

¹⁶ Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 336.K/010/DIR/2003

¹⁷ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 1 angka 2

¹⁸ M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 22.

1.5.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif¹⁹, yaitu meneliti dan mengkaji norma-norma dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan, terutama Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan peraturan hukum lain yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen terutama yang berkaitan dengan ketenagalistrikan seperti Undang-undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-undang No. 8 Tahun 2011 tentang Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan Oleh PT PLN (Persero), dan lain-lain.

1.5.2 Jenis Data

Dalam penelitian hukum normatif, yang diteliti biasanya adalah berupa bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.²⁰ Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yakni data yang tidak diperoleh langsung dari lapangan dan diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder yang digunakan berasal dari data/bahan kepustakaan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.²¹ Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis diantaranya adalah Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, serta berbagai Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Keputusan Presiden, Keputusan Direksi, dan lain-lain.

¹⁹ Sri Mamudji, *et.al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 2.

²⁰ Sri Mamudji, *op. cit.*, hal. 52.

²¹ *Ibid.*, hal. 52.

Kemudian bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku teks, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan rancangan undang-undang.²² Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis adalah buku-buku antara lain mengenai perlindungan konsumen dan ketenagalistrikan. Untuk bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder²³, penulis menggunakan Kamus Hukum dan Ensiklopedia.

Selain bahan-bahan kepustakaan, penelitian juga menggunakan data yang merupakan hasil wawancara terhadap narasumber yaitu pihak satuan hukum PLN.

1.5.3 Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan alat pengumpulan data berupa:

1. Studi dokumen atau bahan pustaka, merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data yang tertulis²⁴, mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dalam praktek penghapusan uang jaminan pelanggan.
2. Wawancara, yang dilakukan oleh penulis kepada narasumber untuk meninjau lebih lanjut mengenai data-data kepustakaan yang didapatkan.

1.5.4 Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data secara kualitatif, yakni usaha untuk memahami dan mencari tahu makna di

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 13.

²³ *Ibid.*,

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Depok: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hal. 21.

balik tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan sesuai dengan kenyataan atau temuan-temuan yang ada. Maka dengan dilakukannya studi dokumen serta wawancara, diharapkan pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat terjawab dengan baik.²⁵

1.6 Kegunaan Teoritis dan Praktis

Kegunaan penelitian ini dapat dibagi menjadi kegunaan teoritis dan kegunaan praktis yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

1.6.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang cukup jelas kepada masyarakat mengenai bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur mengenai perlindungan konsumen dalam praktek ketenagalistrikan, khususnya dalam hal penghapusan uang jaminan pelanggan yang dilakukan oleh PLN.

1.6.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat membantu masyarakat, terutama para pelanggan yang telah memberikan UJL sebelum dihapuskannya UJL oleh PLN, sehingga para konsumen tersebut dapat mengetahui mekanisme perihal penghapusan UJL tersebut dan perlindungan hukum yang diberikan bagi mereka.

1.7 Sistematika Penulisan

Agar memenuhi syarat sebagai karya tulis ilmiah maka diperlukan suatu sistematika agar pembahasan menjadi terarah sehingga apa yang menjadi tujuan

²⁵ M. Hafizh Alfath, *Pengadaan Listrik dari Panas Bumi*, (Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2011), hal. 12.

pembahasan dapat dijabarkan dengan jelas. Adapun sistematika penulisan yang penulis susun adalah sebagai berikut.

Bab I : Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang permasalahan yang menarik penulis mengambil topik ini sebagai bahan penelitian, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian sebagai sarana untuk mencapai hasil penelitian secara metodologis dan sistematis, manfaat penelitian, batasan penelitian, kerangka konseptual, serta sistematika penulisan yang merupakan kerangka dasar penelitian.

Bab II : Tinjauan Umum Hukum Perlindungan Konsumen

Bab ini membahas mengenai tinjauan umum hukum perlindungan konsumen yaitu pengertian dan batasan hukum perlindungan konsumen, asas hukum perlindungan konsumen, tujuan hukum perlindungan konsumen, pihak-pihak yang terkait dalam hukum perlindungan konsumen, hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha, tanggung jawab pelaku usaha terhadap kerugian yang dialami konsumen berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1999, prosedur penyelesaian sengketa konsumen menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1999, dan sanksi hukum.

Bab III : Tinjauan Umum terhadap Uang Jaminan Pelanggan

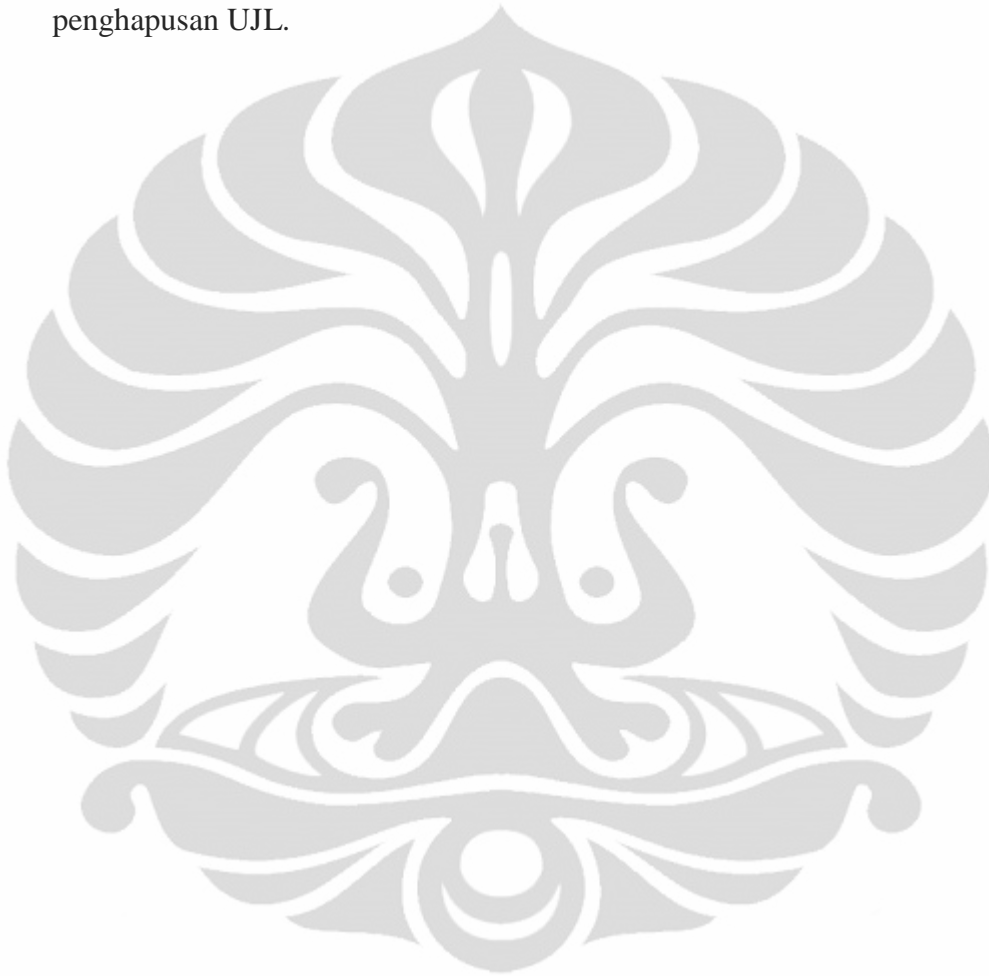
Bab ketiga merupakan pembahasan mengenai tinjauan terhadap UJL itu sendiri yang mana terdiri atas pengertian UJL, pemberlakuan UJL, ketentuan-ketentuan mengenai UJL, pemberlakuan UJL berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1999, serta pemberlakuan keputusan untuk dihapuskannya UJL tertanggal Januari 2011.

Bab IV : Analisis Penghapusan Uang Jaminan Pelanggan oleh PT PLN (Persero) ditinjau dari Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Bab keempat merupakan analisis hukum perlindungan konsumen terhadap praktek ketenagalistrikan, khususnya dalam praktek penghapusan UJL. Pada bab

ini akan memuat mengenai :permasalahan-permasalahan hukum apa saja yang timbul sebagai akibat dari penghapusan UJL dan solusi apa saja kah yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut.

Bab kelima merupakan rangkuman dari seluruh hasil pembahasan melalui kesimpulan dan saran mengenai perlindungan konsumen dalam praktek penghapusan UJL.



BAB 2

TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1 Pengertian Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen merupakan dua bidang hukum yang amat saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Akan tetapi, dapat dijelaskan bahwa pada dasarnya hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen.

Menurut Az. Nasution, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Definisi hukum konsumen adalah sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat. Sedangkan hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungannya dengan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.²⁶

Indonesia seperti halnya negara berkembang lainnya menghadapi permasalahan yang tidak jauh berbeda dalam bidang hukum perlindungan konsumen. Kondisi konsumen di Indonesia masih sering mengalami hal-hal yang merugikan dirinya, posisi konsumen lebih lemah dibandingkan pengusaha dan organisasinya. Permasalahan ketidakseimbangan kedudukan konsumen tersebut dijabatani oleh hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.²⁷

²⁶ Az. Nasution (a), *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2006), hal. 20-21.

²⁷ Az. Nasution (b), *Konsumen dan Hukum; Tinjauan Sosial, Ekonomi, dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 65.

Berdasarkan UUPK, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.²⁸ Perihal perlindungan konsumen ini dijaminan terhadap berbagai kebutuhan konsumen, apapun jenisnya, yang didapatkan dari pelaku usaha.

2.2 Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

Asas dapat diartikan sebagai dasar, dasar cita-cita atau hukum dasar. Sedangkan tujuan adalah arah, haluan, atau maksud.²⁹ Dalam setiap pembentukan Undang-undang, selalu terdapat asas dan tujuan yang mendasarinya. Asas dan tujuan dari Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut.

2.2.1 Asas Hukum Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagaimana disebutkan pada penjelasan Pasal 2 UUPK yaitu: asas manfaat, asas keadilan, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan, serta asas kepastian hukum.³⁰ Kelima asas ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.³¹
2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada

²⁸ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 1 angka (1).

²⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, cet. IV, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hal. 52 dan 965.

³⁰ Indonesia (b), *op.cit.*, Penjelasan Pasal 2.

³¹ *Ibid*

konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.³²

3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.³³
4. Asas keamanan dan keselamatan dalam UUPK juga dirasa amat penting dalam penegakan Perlindungan Konsumen. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.³⁴
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.³⁵

Apabila diperhatikan substansinya, kelima asas tersebut dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas yaitu:

1. asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen,
2. asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan, dan
3. asas kepastian hukum³⁶

³²*Ibid*

³³*Ibid*

³⁴*Ibid*

³⁵*Ibid*

³⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007), hal. 26.

2.2.2 Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

Berdasarkan Pasal 3 UUPK, terdapat 6 (enam) tujuan dilakukannya perlindungan konsumen, yaitu:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
4. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
5. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen.³⁷

2.3 Pihak-Pihak Terkait

Dalam UUPK, terdapat beberapa pihak yang dianggap terkait dengan masalah perlindungan konsumen. Pihak-pihak tersebut adalah antara lain sebagai berikut.

³⁷ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 3.

2.3.1 Konsumen

Sebelum mengupas lebih lanjut mengenai hukum perlindungan konsumen, perlu terlebih dahulu dipahami mengenai terminologi konsumen. Kata konsumen berasal dari bahasa Inggris *consumer* dan bahasa Belanda *consument* yang artinya orang atau perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu. Ada juga yang mengartikannya sebagai setiap orang yang menggunakan barang atau jasa.³⁸ Banyak literatur yang mencoba untuk mendefinisikan istilah ini yang secara harfiah ini artinya adalah “orang yang memerlukan, membelanjakan, atau menggunakan; pemakai atau pembutuh.”³⁹ Dengan melihat pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan antara konsumen sebagai pribadi kodrati dengan konsumen sebagai perusahaan atau badan hukum.

Berdasarkan Pasal 1 butir 2 UUPK, definisi konsumen adalah sebagai berikut.

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

Definisi dalam UUPK menyatakan bahwa konsumen adalah pengguna terakhir tanpa perlu membeli barang/jasa tersebut. Definisi tersebut juga menyatakan bahwa konsumen adalah setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah orang yang dimaksud di sini adalah orang alami atau pribadi kodrati, bukan badan hukum, sebab yang memakai, menggunakan atau memanfaatkan barang dan/atau jasa untuk kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan hanyalah pribadi kodrati.⁴⁰

³⁸ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis Dan Perkembangan Pemikiran*, (Banjarmasin: FH Unlam Press, 2008), hal. 7.

³⁹ N. H. T. Siahaan, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Cet. 1, (Bogor: Grafika Mardi Yuana, 2005), hal. 23.

⁴⁰ Az. Nasution (c), *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*, Makalah Disampaikan Pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang, 14 Mei 2001, hal. 6.

Pengertian konsumen dapat dibagi menjadi beberapa jenis, di antaranya adalah konsumen antara dan konsumen akhir. Perbedaan dari kedua jenis konsumen tersebut adalah tujuan dari masing-masing konsumen akan penggunaan barang dan/atau jasa. Konsumen antara dapat diartikan sebagai konsumen yang bertujuan untuk memperdagangkan kembali barang dan/atau jasa yang didapatkan, sementara konsumen akhir menggunakan barang/dan atau jasa yang didapatkan untuk memenuhi kebutuhannya.⁴¹

Konsumen antara dapat juga dikatakan sebagai pelaku usaha. Pelaku usaha tentunya memiliki pengetahuan lebih mengenai barang dan/atau jasa yang terdapat di pasaran, sementara konsumen akhir kebanyakan tidak mengetahui bahan-bahan, proses, atau latar belakang dari barang dan atau jasa yang dikonsumsi, maka perlindungan konsumen sangat dibutuhkan dan oleh karena itu UUPK hanya melindungi konsumen akhir saja.⁴²

2.3.2 Pelaku Usaha

Istilah pelaku usaha berasal dari digunakannya istilah produsen. Kata produsen berasal dari bahasa Inggris *producer* dan bahasa Belanda *producent* yang artinya adalah penghasil. Berdasarkan Pasal 1 butir 3 UUPK, definisi dari pelaku usaha adalah:

“Pelaku usaha 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 termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor, dan lain-lain.⁴³

⁴¹ Nasution (a), *op.cit.*, hal. 29.

⁴² *Ibid.*, hal. 30.

⁴³ Indonesia (b), *op.cit.*, Penjelasan Pasal 1 angka 3

Selain itu termasuk juga dalam pengertian pelaku usaha menurut Agnes M. Toar yaitu pembuat, grosir, leveransir, dan pengecer professional, yakni setiap orang atau badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga sampai ke tangan konsumen, yang dalam melaksanakan kegiatannya mensyaratkan secara mutlak sifat profesional dalam hal menuntut tanggung jawab pelaku usaha.⁴⁴

Oleh karena sangat luasnya pengertian pelaku usaha, konsumen dapat dikatakan sangat diuntungkan dari hal tersebut. Apabila konsumen mengalami kerugian, konsumen dapat dengan mudah mendapatkan kepastian bahwa ia dapat melakukan permintaan ganti rugi kepada pelaku usaha yang bersangkutan. Akan tetapi pengertian pelaku usaha tentunya memiliki batasan. Pelaku usaha tidak mencakup pelaku usaha di luar negeri. Apabila terjadi kerugian yang diakibatkan oleh pelaku usaha di luar negeri atau eksportir, maka importir bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan dengan agen atau perwakilan produsen luar negeri.⁴⁵ Selain itu juga importir bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing apabila penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.⁴⁶

2.3.3 Pemerintah

Dengan semakin berkembangnya kegiatan perlindungan konsumen yang ada, tentunya dibutuhkan pula pengaturan yang semakin memadai. Dalam hal ini lah peranan pemerintah dapat dilihat. Peranan pemerintah dalam hal ini adalah dalam wujud pembentukan peraturan yang pada akhirnya digunakan untuk melindungi kepentingan konsumen. Sesuai dengan harapan masyarakat di mana upaya untuk kemajuan negara dilakukan bersama oleh masyarakat dan pemerintah, maka pemerintah juga harus turut berkontribusi yaitu untuk melindungi rakyat.

⁴⁴ Agnes M. Toar, *Tanggung Jawab Produk, Sejarah Dan Perkembangannya Di Berbagai Negara*, (Ujung Pandang: DKIH Belanda-Indonesia, 1988), hal. 2.

⁴⁵ Indonesia (b), op. cit., pasal 21 ayat (1).

⁴⁶ Indonesia (b), op. cit., pasal 21 ayat (2)

Pemerintah merupakan pihak yang terkait dan memiliki peranan yang penting dalam upaya penegakan perlindungan konsumen. Oleh karena itu hendaknya pemerintah dapat menjalankan peranan tersebut dengan baik. Pemerintah bertugas menyelenggarakan perlindungan konsumen dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen guna menjamin diperolehnya hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha serta dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan usaha untuk melindungi konsumen.⁴⁷ Langkah-langkah yang dapat ditempuh pemerintah untuk mencapai tujuan ini adalah sebagai berikut.

1. Registrasi dan penilaian
2. Pengawasan produksi
3. Pengawasan distribusi
4. Pembinaan dan pengembangan usaha
5. Peningkatan dan pengembangan prasarana dan tenaga⁴⁸

Peranan pemerintah tersebut harus dijalankan secara berkelanjutan agar tercipta suatu lingkungan usaha yang sehat, pengusaha yang bertanggung jawab, serta pasar yang kompetitif dengan berangsur-angsur menghilangkan monopoli dan proteksi.⁴⁹

Pada dasarnya, keseluruhan ketentuan yang mengatur mengenai para pihak tersebut memiliki tujuan demi tercapainya keharmonisan di antara para pihak, terlebih terkait dengan kegiatan ekonomi.

⁴⁷ Az. Nasution (d), *Laporan Perjalanan ke Daerah-daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen*, hal. 6.

⁴⁸ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hal. 24.

⁴⁹ Syahrir, *Deregulasi Ekonomi Sebagai Jalan Keluar Peningkatan Perhatian Terhadap Kepentingan Konsumen*, makalah pada Seminar Nasional Upaya Peningkatan Perlindungan Konsumen, YLKI-CESDA-LP3ES, Jakarta, 11 Mei 1993, hal. 36.

2.4 Tahap-tahap Transaksi Konsumen

Dalam tindakan jual beli, tentunya terjadi perpindahan barang dan/atau jasa dari pelaku usaha kepada konsumen yang disebut dengan transaksi. Sebagian besar predikat konsumen diperoleh sebagai konsekuensi mengkonsumsi barang dan/atau jasa melalui suatu transaksi konsumen. Transaksi konsumen adalah peralihan barang dan/atau jasa, termasuk di dalamnya peralihan kenikmatan dalam menggunakannya.⁵⁰ Tahapan-tahapan transaksi konsumen dapat dibagi sebagai berikut.

1. Tahap Pra Transaksi

Pada tahap pra transaksi konsumen, transaksi (pembelian, penyewaan, peminjaman, dan sebagainya) belum terjadi. Konsumen masih mencari keterangan tempat barang dan/atau jasa kebutuhannya dapat ia peroleh, berapa harga dan apa pula syarat-syarat yang ia harus penuhi, serta mempertimbangkan berbagai fasilitas atau kondisi dari transaksi yang ia inginkan. Pada tahap ini informasi tentang barang atau jasa bagi konsumen memegang peranan penting. Informasi atau keterangan yang benar, jelas, dan jujur serta adanya akses dari pelaku usaha yang beritikad baik dan bertanggung jawab merupakan kebutuhan pokok konsumen sebelum ia dapat mengambil suatu keputusan untuk mengadakan, menunda, atau tidak mengadakan transaksi bagi kebutuhan hidupnya.⁵¹

2. Tahap Transaksi

Pada tahap ini, transaksi konsumen sudah terjadi. Berbagai syarat peralihan kepemilikan atau penikmatan, cara-cara pembayaran atau hak/kewajiban

⁵⁰ Shidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hal. 19.

⁵¹ Soefiendra Soedarman, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pemberian Informasi Pada Produk Pangan Impor Berbahasa Asing Ditinjau Dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, (Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2009), hal. 21.

yang mengikuti merupakan hal-hal pokok bagi konsumen. Pada saat ini umumnya suatu perikatan antara penjual dan konsumen dengan pembayaran tunai, tidak atau kurang bermasalah, kecuali jika menyangkut mutu atau garansi. Tetapi pada perikatan dengan cara pembayaran atau pelunasan berjangka, tidak jarang memunculkan masalah. Hal yang pada awalnya dirasakan menguntungkan bagi konsumen pada akhirnya tidak jarang menimbulkan masalah yang berkepanjangan.⁵²

3. Tahap Purna Transaksi

Tahap ini dapat juga disebut tahap purna jual yaitu tahapan setelah transaksi terjadi. Pada tahap ini, tahapan pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatan barang dan/atau jasa yang telah beralih pemilikannya atau pemanfaatannya dari pelaku usaha kepada konsumen. Setelah transaksi terjadi, pelaku usaha wajib memberi kompensasi/ganti rugi atau penggantian akibat pemakaian, penggunaan, dan/atau pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan pada konsumen yang dirugikan. Juga apabila barang dan/atau jasa tersebut tidak sesuai dengan perjanjian sehingga berakibat menimbulkan kerugian kesehatan tubuh, keamanan jiwa dan/atau harta bendanya. Pada tahap ini, apabila informasi (baik lisan maupun tertulis) dari barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha sesuai dengan pengalaman konsumen dalam pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatan produk konsumen tersebut, maka konsumen akan puas. Tetapi apabila sebaliknya terjadi, artinya informasi produk konsumen yang diperoleh oleh konsumen tidak sesuai dalam kenyataan pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatannya oleh konsumen, maka tentulah akan timbul masalah antara konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, yang akan menimbulkan sengketa konsumen.⁵³

⁵²*Ibid*, hal. 22.

⁵³*Ibid*.

2.5 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

Apabila dilihat secara lebih komprehensif, sebelum bicara lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa hak dan kewajiban timbul dari adanya perikatan yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Suatu perikatan atau pun perjanjian yang dilakukan oleh kedua belah pihak tidak harus dilakukan secara tertulis, dengan adanya kesepakatan pun sudah timbul perjanjian. Dengan adanya perjanjian yang dilakukan di antara konsumen dan pelaku usaha, maka keduanya dianggap telah menyepakati hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang menjadi konsekuensi dari perjanjian tersebut.

Dalam terjadinya transaksi, walaupun konsumen dan pelaku usaha dianggap secara otomatis telah memahami hak dan kewajiban yang dimiliki, akan tetapi dalam prakteknya terkadang tidak demikian. Seringkali terjadi pelanggaran, baik yang dilakukan dengan sengaja maupun dengan tidak sengaja karena kedua pihak tidak memahami hak dan kewajiban yang dimilikinya. Berikut akan dijabarkan mengenai hak dan kewajiban, baik yang dimiliki oleh konsumen maupun pelaku usaha.

2.5.1 Hak dan Kewajiban Konsumen

Menurut Pasal 4 UUPK, hak-hak konsumen adalah sebagai berikut.

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵⁴

Sementara, kewajiban konsumen diatur dalam Pasal 5 UUPK sebagai berikut.

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
2. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.⁵⁵

Selain dari kewajiban-kewajiban tersebut, konsumen juga memiliki 5 (lima) hal yang merupakan tanggung jawab konsumen, antara lain sebagai berikut.

⁵⁴ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 4

⁵⁵ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 5

1. Bersikap kritis

Sikap kritis dalam berkonsumsi merupakan suatu sikap hidup yang baik untuk menghindarkan kerugian serta penyesalan yang mungkin terjadi di kemudian hari. Konsumen sangat diharapkan dapat bertindak lebih waspada dan kritis, baik terhadap harga maupun mutu barang atau jasa yang digunakan, serta akibat lain yang mungkin timbul.

2. Berani bertindak

Keberanian konsumen bertindak atas dasar kesadaran diri sendiri, bertujuan untuk memperkuat posisi konsumen agar konsumen diperlakukan secara adil oleh produsen atau pengusaha, serta mendapat perhatian lebih dari pemerintah.

3. Memiliki kepedulian sosial

Perilaku berkonsumsi konsumen hendaknya tidak berlebihan agar tidak menimbulkan kecemburuan sosial. Konsumen perlu mempertimbangkan sikap berkonsumsinya di samping akibatnya bagi masyarakat sekitar.

4. Tanggung jawab terhadap lingkungan hidup

Dalam mengkonsumsi suatu barang atau jasa, khususnya yang mempunyai akses bagi pencemaran alam sekitar, hendaknya konsumen mempertimbangkan dan memperhitungkan pula dampaknya terhadap lingkungan hidup.

5. Memiliki rasa setia kawan

Rasa setia kawan diperlukan dalam rangka menggalang kekuatan guna mempengaruhi dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan konsumen. Tujuannya agar produsen atau pedagang tidak lagi dapat berbuat semena-mena terhadap konsumen, sehingga diharapkan hak-hak

konsumen dapat lebih terlindungi dan kerugian konsumen dapat diminimalisasi.⁵⁶

2.5.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Sebagaimana konsumen, pelaku usaha juga memiliki hak dan kewajiban. UUPK mengatur selain hak dan kewajiban konsumen, juga hak dan kewajiban pelaku usaha. Berikut adalah hak-hak pelaku usaha yang terdapat dalam Pasal 6 UUPK.

1. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beriktikad tidak baik;
3. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
4. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
5. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵⁷

Dalam menjalankan kegiatannya, tentu saja pelaku usaha tidak hanya mempunyai hak, namun juga harus menjalankan kewajibannya. Berikut adalah

⁵⁶ Imam Baehaqie Abdullah, *et al*, *Menggugat Hak-Panduan Konsumen Bila Dirugikan*, (Jakarta: YLKI, 1990), hal. 12.

⁵⁷ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 6

kewajiban-kewajiban pelaku usaha yang harus ditaati sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPK yaitu:

1. Beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
5. 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;
6. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
7. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.⁵⁸

2.6 Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Tanggung jawab pelaku usaha merupakan suatu hal yang mutlak untuk diperhatikan dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam menghadapi kasus-kasus yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, penting untuk diperhatikan mengenai siapakah yang harus bertanggungjawab atas pelanggaran-pelanggaran

⁵⁸ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 7

yang terjadi dan sejauh manakah bentuk tanggung jawab yang harus diberikan. Untuk itu perlu diketahui prinsip-prinsip tanggung jawab. Penjelasan mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab berikut akan dibagi menjadi dua bagian, yakni prinsip tanggung jawab pelaku usaha secara umum berdasarkan teori perlindungan konsumen yang berlaku dan prinsip tanggung jawab pelaku usaha berdasarkan UUPK.

2.6.1 Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Prinsip-prinsip tanggung jawab pelaku usaha secara umum berdasarkan teori-teori perlindungan konsumen yang berlaku adalah antara lain sebagai berikut.

2.6.1.1 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability Based on Fault*)

Prinsip ini cukup umum berlaku dalam pidana dan perdata. Menurut prinsip ini, seseorang baru dapat diminta pertanggung jawabannya secara hukum apabila telah terbukti unsur kesalahan hukum apabila telah terbukti ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Prinsip ini juga diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata yang biasanya dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum ini mengharuskan terpenuhinya 4 (empat) unsur pokok yaitu:

1. Adanya perbuatan;
2. Adanya unsur kesalahan;
3. Adanya kerugian yang diderita;
4. Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.⁵⁹

⁵⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2000), hal. 59.

2.6.1.2 Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab (*Presumption of Liability Principle*)

Dalam prinsip ini, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada tergugat. Tergugat yang harus menghadirkan bukti-bukti bahwa dirinya tidak bersalah. Asas ini lazim pula disebut sebagai pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*). Tetapi konsumen juga tetap tidak dapat sekehendak hatinya mengajukan gugatan, karena jika konsumen gagal dalam menunjukkan kesalahan pelaku usaha, maka ia dapat digugat balik oleh si pelaku usaha. UUPK menganut teori ini berdasarkan Pasal 19 ayat (5) yang menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen atau bukan merupakan tanggung jawab dari pelaku usaha⁶⁰, Pasal 22 (untuk kasus pidana), dan Pasal 28 (untuk kasus perdata).⁶¹

2.6.1.3 Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*Presumption of Nonliability Principle*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab dan hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, dan pembatasan demikian biasanya menurut akal sehat dapat dibenarkan. Contoh penerapannya ada pada hukum pengangkutan. Pada hukum pengangkutan, kehilangan atau kerusakan pada tas penumpang menjadi tanggung jawab penumpang, tetapi penumpang dapat meminta tanggung jawab dari pengangkut dengan syarat penumpang dapat menunjukkan bukti kesalahan pengangkut. Namun, prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab ini sudah mulai ditinggalkan.⁶²

⁶⁰ N. H. T. Siahaan, *op.cit.*, hal. 155.

⁶¹ Shidarta, *op.cit.*, hal. 60-61.

⁶² Shidarta, *op.cit.*, hal. 61-62.

2.6.1.4 Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip *liability based on fault*. Dengan prinsip ini, Tergugat (Pelaku Usaha) harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen tanpa harus membuktikan ada atau tidaknya kesalahan pada dirinya. Prinsip ini menentukan pula adanya pembebasan tanggung jawab si pelaku bila ternyata ada *force majeure*.⁶³

Prinsip ini secara umum digunakan untuk menjerat pelaku usaha yang merugikan konsumen karena rasionalisasi penggunaan prinsip ini adalah supaya produsen benar-benar bertanggung jawab terhadap kepentingan konsumen. Prinsip ini biasanya diterapkan karena:

1. Konsumen tidak dalam posisi yang menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks;
2. Diasumsikan produsen dapat lebih mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi;
3. Asas ini dapat memaksa produsen untuk lebih berhati-hati.⁶⁴

Dari pasal-pasal yang mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha di dalam UUPK, khususnya Pasal 19, maka dapat dikatakan bahwa UUPK menganut pengembangan dari prinsip *strict liability* ini, meskipun tidak mutlak dan dibatasi oleh Pasal 19 ayat (5) yang menganut prinsip *Presumption of Liability Principle*, yang menyatakan bahwa pelaku usaha dapat dibebaskan dari tanggung jawabnya apabila dapat membuktikan bahwa kerugian yang diderita konsumen tersebut bukan merupakan tanggung jawabnya karena:

1. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;

⁶³ Shidarta, *op.cit.*, hal. 62-64.

⁶⁴ N. H. T. Siahaan, *op.cit.*, hal. 157-158.

2. cacat barang timbul pada kemudian hari;
3. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
5. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.⁶⁵

2.6.1.5 Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan (*Limitation of Liability*)

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Dalam UUPK, klausula baku ini tidak boleh lagi ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha, khususnya diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a dan g UUPK. Jika ada pembatasan, maka harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas.⁶⁶

2.6.2 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Undang-undang Perlindungan Konsumen

Dalam UUPK, mengenai prinsip tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Bab VI yang adalah sebagai berikut.

Pasal 19 ayat (1)

Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Pasal 20

⁶⁵ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 184.

⁶⁶ Shidarta, *op.cit.*, hal. 65.

Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.

Pasal 21 ayat (1)

Importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri.

Pasal 21 ayat (2)

Importir jasa bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing apabila penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

Pasal 24 ayat (1)

Pelaku usaha yang menjual barang dan atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan atau gugatan konsumen apabila:

1. Pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apapun atas barang dan/atau jasa tersebut;
2. Pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.

Pasal 25 ayat (1)

Pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun wajib menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas purna jual dan wajib memenuhi jaminan atau garansi sesuai dengan yang diperjanjikan.

Pasal 26

Pelaku usaha yang memperdagangkan jasa wajib memenuhi jaminan dan/atau garansi yang disepakati dan/atau yang diperjanjikan.

2.7 Pengaturan Perjanjian Baku dan Klausula Baku dalam UUPK

Klausula baku adalah “setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen”. Klausula baku diatur dalam Pasal 18 UUPK yang secara prinsip mengatur dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya.⁶⁷

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUPK menyatakan bahwa para pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian di mana klausula baku tersebut akan mengakibatkan:

1. pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
2. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
3. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
4. 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;
5. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
6. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;

⁶⁷ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hal. 54.

7. 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;
8. 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.⁶⁸

Kemudian pada Pasal 18 ayat (2) UUPK dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Sebagai konsekuensi atas pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, Pasal 18 ayat (3) UUPK menyatakan batal demi hukum setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memuat ketentuan yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) maupun perjanjian baku atau klausula baku yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2). Hal ini merupakan penegasan kembali akan sifat kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPer jo. Pasal 1337 KUHPer. Ini berarti perjanjian yang memuat ketentuan mengenai klausula baku yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) atau yang memiliki format sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (2) dianggap tidak pernah ada dan mengikat para pihak, pelaku usaha, dan konsumen yang melaksanakan transaksi perdagangan barang dan/atau jasa tersebut.⁶⁹

Atas kebatalan demi hukum dari klausula sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (4) UUPK selanjutnya mewajibkan para pelaku usaha untuk menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan UUPK. Ini berarti bahwa pada prinsipnya, UUPK tidak melarang pelaku usaha untuk

⁶⁸*Ibid*

⁶⁹*Ibid*, hal. 56.

membuat perjanjian baku yang memuat klausula baku atas setiap dokumen dan/atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama dan sepanjang perjanjian baku dan/atau klausula baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (1), serta tidak “berbentuk” sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (2) UUPK tersebut.⁷⁰

2.8 Perbuatan Yang Dilarang

Diberlakukannya UUPK adalah untuk mencapai terangkatnya harkat konsumen dan terlindunginya kepentingan-kepentingan konsumen. Dalam mengupayakan hal-hal tersebut, konsumen perlu dihindarkan dari apa yang disebut dengan perbuatan-perbuatan yang dilarang. UUPK menetapkan bahwa perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha sebagaimana terdapat dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 UUPK sebagai berikut.

Pasal 8

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
- a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
 - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
 - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut
 - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau

⁷⁰*Ibid*, hal. 57.

- keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
 - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
 - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
 - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/ dibuat;
 - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
 - (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
 - (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Pasal 9

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:
 - a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
 - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
 - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki

sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu;

- d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
- i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
- j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek samping tampak keterangan yang lengkap;
- k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

(2) Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.

(3) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

Pasal 10

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Pasal 11

Pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/ menyesatkan konsumen dengan:

- a. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standarmutu tertentu;
- b. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
- c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
- d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup denganmaksud menjual barang yang lain;
- e. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
- f. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

Pasal 12

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barangdan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlahyang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Pasal 13

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.
- (2) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Pasal 14

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk:

- a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;

- b. mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa;
- c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

Pasal 15

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.

Pasal 16

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk:

- a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
- b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Pasal 17

- (1) Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:
 - a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
 - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
 - c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
 - d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
- (2) Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

2.9 Penyelesaian Sengketa Konsumen

Sengketa konsumen merupakan suatu bentuk sengketa yang terjadi di antara konsumen dengan pelaku usaha, di mana objek yang disengketakan merupakan barang dan/atau jasa yang diperjualbelikan di antara pelaku usaha dan konsumen tersebut. Sengketa yang dapat dikatakan merupakan suatu sengketa konsumen adalah apabila pihak konsumen yang terlibat di dalam sengketa tersebut adalah sesuai definisinya dengan yang terdapat pada Pasal 1 angka 2 UUPK dan produk yang dipersengketakan adalah suatu produk konsumen.

Sengketa konsumen lahir dari adanya ketidaktaatan pada isi transaksi konsumen, kewajiban, serta larangan sebagaimana diatur dalam UUPK. Sengketa dapat berupa salah satu pihak tidak mendapatkan atau menikmati apa yang seharusnya menjadi haknya karena pihak lawan tidak memenuhi kewajibannya. Misalnya, pembeli tidak memperoleh barang sesuai dengan pesannya, atau pembeli tidak mendapat pelayanan sebagaimana telah disepakati, atau penjual tidak mendapatkan pembayaran sesuai dengan haknya.⁷¹

Berdasarkan Pasal 45 UUPK, konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Akan tetapi, penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak menghilangkan tanggung jawab pidana. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk ganti rugi dan/atau tindakan tertentu, sedangkan penyelesaian sengketa di pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku.

Selain melalui lembaga dan peradilan, dimungkinkan juga dilakukannya penyelesaian sengketa dengan cara damai, yakni dengan melakukan perundingan atau musyawarah di antara kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini dapat dikatakan cukup efektif, tergantung daripada jenis permasalahan yang dipersengketakan dan kepentingan kedua belah pihak, karena jalur damai merupakan alternatif yang dapat dikatakan lebih murah dan cepat.

⁷¹ Janus Sidabalok., *op.cit.*, hal. 143.

2.9.1 Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

UUPK memungkinkan dilakukannya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yakni melalui pembicaraan di antara para pihak, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Direktorat Perlindungan Konsumen, serta melalui lembaga yang khusus dibentuk oleh undang-undang. Dalam hal ini, lembaga yang dibentuk oleh undang-undang tersebut adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

BPSK adalah lembaga yang memeriksa dan memutus sengketa konsumen, yang bekerja seolah-olah sebagai sebuah pengadilan, karena itu BPSK dapat disebut sebagai pengadilan kuasi.⁷²

BPSK berkedudukan di daerah tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) dengan susunan yang terdiri dari satu orang ketua merangkap anggota, satu orang wakil ketua merangkap anggota, serta Sembilan sampai lima belas orang anggota. Anggota BPSK terdiri dari unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha yang masing-masing diwakili oleh sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang yang kesemuanya ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Jumlah BPSK yang ada per April 2009 berjumlah 34 badan.⁷³

Tugas dan kewenangan BPSK diatur dalam Pasal 52 UUPK yaitu:

1. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;

⁷²*Ibid*, hal. 196.

⁷³ “Informasi Pengaduan Konsumen”, Departemen Perdagangan Republik Indonesia. 2009.

5. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
6. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
7. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.⁷⁴

Berdasarkan Pasal 54 ayat (3) UUPK, putusan yang dijatuhkan BPSK bersifat final dan mengikat, namun apabila terdapat pihak yang tidak puas maka dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri.⁷⁵ Keberatan hanya dapat diajukan terhadap putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh BPSK⁷⁶ dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak pelaku usaha atau konsumen menerima putusan BPSK.

Pembuktian dalam penyelesaian sengketa konsumen dilakukan dengan azas pembuktian terbalik di mana beban pembuktian terdapat pada pelaku usaha. Pembuktian terbalik digunakan karena pada umumnya konsumen tidak mengetahui keseluruhan proses pembuatan suatu produk barang dan/atau jasa, berikut juga pendanaan dan perihal distribusi produk. Oleh karena itu bagi konsumen adalah cukup berat apabila diberikan tuntutan untuk membuktikan kesalahan dalam hal terjadi kerugian. Maka kebijakan untuk pembuktian diberikan kepada pelaku usaha.

⁷⁴ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 52.

⁷⁵ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 56 ayat (2).

⁷⁶ Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Perma No. 01 tahun 2006, Pasal 2.

2.9.2 Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan artinya adalah penyelesaian sengketa dengan mengikuti hukum acara yang berlaku, seperti misalnya dalam Hukum Acara Perdata di mana penggugat harus membuktikan kerugian yang telah ditimbulkan oleh tergugat. Dalam konteks perlindungan konsumen, maka konsumen harus membuktikan kesalahan yang ditimbulkan oleh pelaku usaha apabila terjadi kerugian. Hal ini bagi konsumen tentunya memberatkan.⁷⁷ Dalam sengketa konsumen terkait kasus perdata yang diajukan ke pengadilan negeri, dalam Pasal 46 UUPK dijelaskan bahwa yang berhak mengajukan gugatan adalah:

1. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
2. Kelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
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.⁷⁸

Dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan, maka digunakan tata cara berdasarkan Hukum Acara Perdata. Akan tetapi, tetap berlaku azas *lex specialis derogat lex generale*, yakni berdasarkan Pasal 64 UUPK, ketentuan dalam Hukum Acara Perdata digunakan sepanjang ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan UUPK. Apabila ketentuan yang digunakan

⁷⁷ Nasution (a), *op.cit.*, hal. 231.

⁷⁸ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 46.

bertentangan dengan UUPK, maka yang akan dipergunakan adalah ketentuan yang berada di dalam UUPK.⁷⁹

2.10 Sanksi-sanksi

Peraturan mengenai sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha dalam hal terjadi sengketa dengan konsumen diatur dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 63 UUPK. Pada dasarnya, hubungan hukum yang terjadi di antara konsumen dan pelaku usaha merupakan hubungan keperdataan sehingga untuk sengketa yang terjadi harus dilakukan penyelesaian secara perdata.⁸⁰ Akan tetapi, dimungkinkan juga terjadi hubungan hukum yang berupa hubungan hukum pidana di mana apabila kerugian yang dialami konsumen dapat diancam dengan hukuman pidana. Sanksi-sanksi yang dapat diberikan kepada pelaku usaha antara lain adalah sebagai berikut.

2.10.1 Sanksi Administratif

Sanksi administratif diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 60 UUPK. Sanksi administratif merupakan suatu “hak khusus” yang diberikan oleh UUPK kepada BPSK atas tugas dan/atau kewenangan yang diberikan oleh UUPK kepada BPSK untuk menyelesaikan persengketaan konsumen di luar pengadilan.⁸¹

Menurut ketentuan Pasal 60 ayat (2) jo. Pasal 60 ayat (1) UUPK, sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh BPSK adalah berupa penetapan ganti rugi sampai setinggi-tingginya Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) terhadap para pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap/dalam rangka:

⁷⁹ Nasution (a), *op.cit.*, hal. 232.

⁸⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 82.

⁸¹ *Ibid*, hal. 83.

1. tidak dilaksanakannya pemberian ganti rugi oleh pelaku usaha kepada konsumen, dalam bentuk pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis, maupun perawatan kesehatan atau pemberian santunan atas kerugian yang diderita oleh konsumen;
2. terjadinya kerugian sebagai akibat kegiatan produksi iklan yang dilakukan oleh pelaku usaha periklanan;
3. pelaku usaha yang tidak dapat menyediakan fasilitas jaminan purnajual, baik dalam bentuk suku cadang maupun pemeliharannya, serta pemberian jaminan atau garansi yang telah ditetapkan sebelumnya; baik berlaku terhadap pelaku usaha yang memperdagangkan barang dan/atau jasa.⁸²

2.10.2 Sanksi Pidana Pokok

Sanksi pidana pokok adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atas tuntutan jaksa penuntut umum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. UUPK memungkinkan dilakukannya penuntutan pidana terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.⁸³

Rumusan Pasal 62 UUPK menentukan bahwa sanksi pidana dapat dikenakan pada pelaku usaha dan/atau pengurusnya yang melakukan pelanggaran terhadap:

1. ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e, Pasal 17 ayat (2), dan Pasal 18 berupa sanksi pidana dengan penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda sebanyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).
2. ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f

⁸²*Ibid*, hal. 84.

⁸³*Ibid*, hal. 85.

berupa pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

3. pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap, atau kematian, maka diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku secara umum.⁸⁴

2.10.3 Sanksi Pidana Tambahan

Ketentuan Pasal 63 UUPK memungkinkan diberikannya sanksi pidana tambahan di luar sanksi pidana pokok yang dapat dijatuhkan berdasarkan ketentuan Pasal 62 UUPK. Sanksi-sanksi pidana tambahan yang dapat dijatuhkan berupa: perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, dan pencabutan izin usaha.⁸⁵

⁸⁴*Ibid*

⁸⁵*Ibid*, hal. 86.

BAB 3

TINJAUAN UMUM TERHADAP UANG JAMINAN PELANGGAN (UJL)

3.1 Tinjauan Umum Terhadap PLN

Sebelum melakukan pembahasan lebih lanjut mengenai UJL yang ditetapkan oleh PLN, perlu diketahui terlebih dahulu hal-hal umum terkait dengan PLN itu sendiri. Berikut akan dilakukan pembahasan mengenai hal-hal yang sifatnya general dan perlu diketahui mengenai PLN:

3.1.1 Sejarah Singkat

Sejarah kelistrikan Indonesia dimulai pada akhir abad ke-19, saat beberapa Perusahaan Belanda mendirikan pembangkit listrik untuk penggunaan sendiri. Pada akhirnya, mereka memperluas usaha mereka di bidang ketenagalistrikan untuk penggunaan publik. Pada 27 Oktober 1945, Presiden Soekarno meresmikan Jawatan Listrik dan Gas. Pada 1 Januari 1965, jawatan dipecah menjadi dua perusahaan, yaitu Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang menjalankan usaha daya listrik dan Perusahaan Gas Negara (PGN) yang menjalankan usaha gas nasional. Tahun 1972, pemerintah memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk berpartisipasi dalam bisnis catu listrik. Untuk memfasilitasi kebijakan ini, pada tahun 1994 sekali lagi status perusahaan diubah dari Perusahaan Umum menjadi Perusahaan Perseroan atau perusahaan perseroan terbatas dan berganti nama menjadi PT PLN (Persero).⁸⁶

Pada saat ini PLN telah memiliki empat anak perusahaan, yaitu PT Indonesia Power, PT Pembangkitan Tenaga Listrik Jawa Bali (PT PJB), PT Pelayanan Listrik Nasional Batam (PT PLN BATAM), dan PT Indonesia Comnets Plus (PT ICON+). Seluruh anak perusahaan didirikan oleh PLN dengan 100% penyertaan oleh PLN. Saat ini PLN memiliki lima divisi, yaitu divisi

⁸⁶ Arrester Christiana Slamet Rahayu, *Analisis Kerugian Operasional dan Alternatif Pemecahan Masalah PT PLN (Persero)*, (Tesis Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Tahun 2003), hal. 40.

perencanaan, keuangan, operasi, pemasaran dan distribusi, serta sumber daya manusia dan organisasi.⁸⁷

3.1.2 Dasar Hukum PLN

Dasar hukum PLN adalah antara lain sebagai berikut.

1. Anggaran Dasar PLN tahun 1998.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 mengenai Perusahaan Perseroan (Persero).
4. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1998 mengenai perubahan posisi penugasan.
5. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1998 tentang Perubahan Pengawasan terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia kepada Menteri Negara Pendayagunaan BUMN.⁸⁸

Dasar hukum ini berimplikasi terhadap visi, misi, lingkup usaha, dan bagaimana perusahaan beroperasi.

⁸⁷*Ibid*

⁸⁸*Ibid*, hal. 41

3.1.3 Visi dan Misi PLN

Visi perusahaan adalah diakui sebagai perusahaan kelas dunia yang bertumbuh kembang, unggul, dan terpercaya dengan bertumpu pada kemampuan potensi insani. Sementara misi perusahaan adalah untuk menjalankan bisnis kelistrikan dan bidang lain terkait yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, karyawan, dan pemilik saham, yang berwawasan lingkungan. Perusahaan menjadikan tenaga listrik sebagai media untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan pendorong kegiatan ekonomi.⁸⁹

3.1.4 Tujuan PLN

Maksud dan tujuan perusahaan ialah untuk menyelenggarakan usaha penyediaan tenaga listrik bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai, serta memupuk keuntungan dan melaksanakan penugasan pemerintah di bidang ketenagalistrikan dalam rangka menunjang pembangunan dengan menerapkan prinsip-prinsip perseroan terbatas. Untuk menjalankan maksud dan tujuan tersebut, perusahaan melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut.

1. Menjalankan usaha penyediaan tenaga listrik, yang meliputi kegiatan pembangkitan, penyaluran dan distribusi, serta melakukan perencanaan dan pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik serta pengembangan penyediaan tenaga listrik, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menjalankan usaha penunjang tenaga listrik yang meliputi kegiatan:
 - a. Konsultasi yang berhubungan dengan ketenagalistrikan.
 - b. Pembangunan dan pemasangan peralatan ketenagalistrikan.
 - c. Pemeliharaan peralatan ketenagalistrikan.

⁸⁹*Ibid*, hal. 41

- d. Pengembangan teknologi peralatan yang menunjang penyediaan tenaga listrik.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia secara terus menerus.
4. Mengoptimalkan pemanfaatan aset perusahaan.⁹⁰

3.1.5 Regulasi yang Mengatur PLN

Regulasi yang mengatur PLN meliputi regulasi menyangkut operasional dan regulasi untuk transaksi dengan mata uang asing. Berikut akan dibahas terlebih dahulu mengenai regulasi menyangkut operasional PLN.

1. Regulasi untuk pembelian bahan bakar minyak bumi dan gas alam

Pembelian bahan bakar minyak bumi dan gas alam sebagai suplai pembangkit listrik yang dimiliki PLN harus dari Pertamina. Harga minyak bumi bagi PLN cukup kompetitif, namun untuk gas alam, pemerintah menetapkan harga jual yang lebih tinggi dibandingkan harga jual gas alam kepada pihak industri maupun BUMN lainnya di Indonesia. Akan tetapi, kontinuitas suplai tetap tidak terjamin. Hal ini dapat dibuktikan melalui adanya kasus krisis pasokan gas alam pada bulan Oktober 2002 untuk pembangkit di Jawa Timur yang disuplai dari pipa gas BP.

2. Regulasi untuk kontrak pembelian listrik

Negosiasi kontrak lebih ditentukan oleh pihak eksekutif/pemerintah RI dibandingkan PLN. Ini ditunjukkan dengan penetapan dasar kontrak melalui Keputusan Presiden No. 39 tahun 1997 tanggal 20 September 1997 yang kemudian direvisi dengan Keputusan Presiden No. 47 Tahun 1997 tanggal 1 November 1997.

3. Regulasi penggunaan energi primer panas bumi

⁹⁰*Ibid*, hal. 42.

Penentuan kewajiban PLN menggunakan panas bumi adalah oleh Departemen ESDM. Salah satu dasarnya adalah Pasal 4 ayat (3) Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang berbunyi demikian “Guna menjamin ketersediaan energi primer untuk pembangkitan tenaga listrik, diprioritaskan penggunaan sumber energi setempat dengan kewajiban mengutamakan pemanfaatan sumber energi terbarukan.” Dalam penjelasan, disebutkan bahwa sumber energi primer terbarukan antara lain meliputi tenaga air, angin, surya, panas bumi, dan biomassa.

4. Regulasi penyediaan listrik untuk Pelayanan Daerah Terisolir

Daerah yang terisolir dari jaringan listrik tetapi mempunyai peranan strategis dalam pengembangan daerah harus dilayani PLN. Untuk memenuhi kebutuhan listrik daerah seperti ini, PLN dapat memanfaatkan sumber energi terbarukan setempat (antara lain PLTM (Pembangkit Listrik Tenaga Mikrohidro) dan PLTP (Pembangkit Listrik Tenaga Panasbumi)) atau dengan menggunakan pembangkit PLTD bagi daerah yang tidak memiliki sumber energi alternatif.

5. Regulasi Pendapatan Penjualan Listrik

Dasar hukum regulasi pendapatan penjualan listrik adalah:

- a. Pasal 16 UU No. 15 Tahun 1985: Pemerintah mengatur harga jual tenaga listrik
- b. Pasal 32 PP No. 10 Tahun 1989: Harga jual tenaga listrik ditetapkan oleh Presiden berdasarkan usul Menteri
- c. Pasal 38 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2002 (pembaharuan dari UU No. 15 Tahun 1985): Harga jual tenaga listrik di sisi pembangkit dan harga jual tenaga listrik untuk konsumen tegangan tinggi dan konsumen tegangan menengah didasarkan pada kompetisi yang wajar dan sehat serta diawasi oleh Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik

- d. Pasal 38 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2002: Harga jual tenaga listrik untuk konsumen tegangan rendah diatur oleh Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik.⁹¹

Selain regulasi menyangkut operasional, terdapat juga regulasi untuk transaksi dengan mata uang asing. Besarnya konsumsi valas regular PLN dibandingkan dengan total konsumsi valas Indonesia dapat mempengaruhi kurs mata uang rupiah terhadap mata uang negara lainnya. Hal ini mengakibatkan timing dan besar konsumsi PLN terhadap penyerapan valas di pasar selalu diatur atau diawasi oleh Bank Indonesia, sehingga PLN tidak dapat leluasa memanfaatkan kondisi kurs pasar yang menguntungkan bagi perusahaan.

3.2 Tinjauan Umum Terhadap UJL

Pelayanan umum (*public services*) memang sarat dengan berbagai masalah, apalagi wilayah jangkauannya sendiri sangat luas meliputi sektor profit maupun nonprofit. Sedemikian luas jangkauannya sehingga tidak mudah mendeskripsikan persepsi masyarakat terhadap pelayanan umum. Adanya perbedaan persepsi itu memang lumrah sebagai konsekuensi sudut pandang yang berbeda-beda, namun bukannya tidak dapat dipertemukan. Persepsi itu sendiri, sebenarnya tidak lain pemahaman atau pengertian seseorang terhadap sesuatu hal.⁹² Sedangkan kosa kata masyarakat, maknanya juga sangat luas dengan berbagai sebutan/kualifikasi berdasarkan peran, fungsi, dan pekerjaan/profesi yang disandangnya sebagai pengusaha, pedagang, polisi, pengacara, konsumen, tentara, pegawai negeri sipil, pegawai swasta, dan sebagainya. Tanpa memperhatikan berbagai

⁹¹ *Ibid*, hal. 45.

⁹² "Perception: process by which we become aware of changes (through the senses of sight, hearing, etc); act of power perceiving". Lihat: A.S. Hornby, E.V. Gatenby & H. Wakefield, *The Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1973), hal. 720.

sebutan/kualifikasi ini, hampir setiap anggota masyarakat pernah berurusan dengan pelayanan umum.⁹³

Pembedaan pelayanan umum menjadi sektor profit dan nonprofit semata-mata didasarkan pada misi yang diemban instansi/institusi pelayanan umum tersebut. Untuk pelayanan umum yang bersifat profit, dapat disebut di sini antara lain: Perumka, PT Telkom, PT PLN, perusahaan air minum (PDAM/PAM), dan bank-bank BUMN (seperti: BRI, BNI'46, BDN, dan lain-lain). Meskipun profit, perusahaan negara seperti ini amat menguntungkan rakyat banyak. Tujuannya lebih banyak diarahkan pada usaha memakmurkan rakyat.⁹⁴

Sebaliknya untuk pelayanan umum non-profit, sebenarnya sama sekali tidak diperkenankan menarik keuntungan (profit) apa pun. Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, pelayanan umum jenis ini banyak berhubungan dengan:

1. Status kewarganegaraan seseorang, seperti: akta kelahiran, Kartu Tanda Penduduk (KTP), SKBRI, dokumen paspor, dan dokumen imigrasi lainnya;
2. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) atau yang sejenis dengan itu;
3. Layanan bea cukai, perpajakan, dan retribusi;
4. Pendidikan, kesehatan, dan sosial-budaya, seperti: minimnya informasi ketersediaan bangku sekolah, fungsi sosial rumah sakit berkaitan dengan

⁹³ Yusuf Shofie (a), *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 179.

⁹⁴ T. Mulya Lubis, "Perusahaan Negara dan Keterlibatannya dalam Perekonomian Indonesia", dalam T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi* (Jakarta: Sinar Harapan, 1992), hal. 70. Lihat pula penjelasan Pasal 4 Undang-undang No. 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Sejalan dengan pengembangan dunia usaha, telah dimungkinkan adanya tiga bentuk perusahaan negara, yaitu: Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero), berdasarkan Undang-undang No. 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-undang.

penderita yang tidak mampu, pembentukan perhimpunan penghuni bagi yang tinggal di rumah susun, dan lain-lain.⁹⁵

Luasnya jangkauan pelayanan umum menunjukkan betapa tidak mudahnya memberikan gambaran persepsi yang utuh terhadap pelayanan umum. Persepsi yang disampaikan masyarakat bisa baik, cukup, atau buruk. Namun untuk menentukan persepsi demikian, diperlukan kriteria-kriteria tertentu sesuai dengan karakteristik/jasa pelayanan yang bersangkutan serta produk hukum/perundang-undangan yang mengaturnya. Inipun tidak mudah. Oleh karena itu bagian ini, melihat permasalahan pelayanan umum ini dari sudut masyarakat, khususnya konsumen yang memperoleh dan menggunakan pelayanan umum yang tersedia dengan nilai tukar yang diberikannya dalam bentuk tarif atau biaya.⁹⁶

PLN hingga pada saat ini masih merupakan satu-satunya perusahaan yang menguasai bidang jasa penyediaan tenaga listrik. Hal ini dikarenakan pemberlakuan Undang-undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang dijadikan dasar hukum dalam penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Undang-undang ini memberikan PLN prioritas pertama sebagai penguasa untuk penyediaan tenaga listrik negara.

Berangkat dari fakta bahwa PLN merupakan satu-satunya perusahaan yang memberi jasa *supply* tenaga listrik, maka karena besarnya ketergantungan konsumen terhadap PLN, PLN harus mematuhi setiap peraturan yang diterbitkan oleh PLN di mana salah satunya adalah mengenai UJL.

⁹⁵ Yusuf Shofie (b), "Persepsi Masyarakat terhadap Pelayanan Umum", *makalah* pada Lokakarya Bimbingan Teknis Pengembangan Strategi Pelayanan Umum bagi Aparatur, diselenggarakan Lembaga Administrasi Negara (LAN) di Jakarta, 29 Juli 1997.

⁹⁶ Yusuf Shofie (a), *op.cit.*, hal. 180.

3.2.1 Pengertian UJL

Berdasarkan peraturan-peraturan mengenai UJL yang berlaku, pengertian UJL adalah sebagai berikut.

1. Pasal 2 Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 335.K/010/DIR/2003:

UJL adalah piutang pelanggan kepada PLN sebagai jaminan atas pemanfaatan tenaga listrik sampai dengan saat ditagihkan setiap bulan.

2. Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 336.K/010/DIR/2003:

UJL adalah uang yang merupakan jaminan atas pemakaian daya dan energi listrik selama menjadi pelanggan.

3. Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No. 387.K/DIR/2010:

UJL adalah uang yang merupakan jaminan atas pemakaian daya dan energi listrik selama menjadi pelanggan.

Pada dasarnya yang dimaksud dengan UJL adalah uang yang ditujukan sebagai jaminan bagi pelanggan atas pemakaian daya dan energi listrik selama menjadi konsumen PLN. Maksud dari dikenakannya UJL adalah agar terdapat dana yang dapat digunakan oleh PLN untuk menutupi biaya dari pelanggan yang tidak ataupun belum dapat memenuhi kewajibannya atau menunggak. Seperti misalnya jika terdapat kekurangan dalam pembayaran tagihan bulanan atau jika terdapat kekurangan biaya saat dilakukan penambahan daya berlangganan listrik, maka UJL akan dipotong untuk membayar biaya-biaya tersebut.

UJL dibebankan kepada masyarakat yang mengajukan permohonan berlangganan, baik untuk dilakukannya pemasangan baru maupun untuk permintaan penambahan daya. Bagi PLN, UJL dicatat sebagai hutang jangka panjang dan digunakan sebagai bagian dari modal kerja dan investasi, akan tetapi

walaupun dicatat sebagai hutang jangka panjang, UJL tidak memberikan bunga kepada pelanggan.⁹⁷

3.2.2 Latar Belakang Pemberlakuan UJL (Persyaratan Teknis Pemasangan Listrik)

Sejak 1987, PLN mencatat peningkatan permintaan listrik dari masyarakat kelompok perusahaan dan kelompok rumah tangga.⁹⁸ Adanya peningkatan ini, menurut PLN disebabkan beberapa indikator, antara lain, adanya laju pertumbuhan industri yang cukup tinggi dalam jangka waktu yang bersamaan, meningkatnya kawasan rumah penduduk, meningkatnya struktur ekonomi masyarakat, dan adanya keberhasilan penyesuaian kebijakan ekonomi yang berimplikasi pada kebutuhan akan daya listrik. Adanya kecenderungan tersebut telah diamati secara seksama oleh PLN dengan menyediakan seperangkat regulasi yang mengatur tata atur pelayanan kebutuhan listrik bagi masyarakat.⁹⁹

Salah satu upaya yang diberikan PLN adalah dengan memberikan persyaratan teknis bagi pemasangan listrik, baik untuk tiga kategori pengguna manapun. Adanya persyaratan teknis dalam pemasangan listrik ini diharapkan memberikan kesan positif bagi masyarakat, yaitu harapan agar masyarakat mempersiapkan terlebih dahulu syarat-syarat yang diperlukan dalam pemasangan listrik. Namun, juga akan menjadi kesan negative bagi PLN jika prosedur yang dilalui untuk pemasangan listrik ini terlalu berlebihan dan manajemen pelayanannya tidak sejalan dengan perspektif pengguna listrik.¹⁰⁰

⁹⁷ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 4.

⁹⁸ PLN membedakan kelompok pengguna listrik atas tiga klasifikasi, yaitu kelompok pengguna industri besar, pengguna industri menengah dan kecil, dan pengguna rumah tangga dan sarana sosial-ibadah.

⁹⁹ Sri Suharsih, *Perjanjian Pemasangan Listrik Bagi Konsumen Rumah Tangga Sebagai Salah Satu Bentuk Perlindungan Hukum dalam Pemanfaatan Jasa Listrik dari PT Perusahaan Listrik Negara*, (Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2002), hal. 45.

¹⁰⁰ *Ibid*, hal. 46.

Pada awalnya, terhadap aspek pelayanan pemasangan listrik ini, PLN terlihat tidak melihatnya sebagai perhatian. Hal demikian disebabkan PLN merupakan perusahaan yang memonopoli usaha perlistrikan di Indonesia. Akan tetapi, sejalan dengan perkembangan bisnis yang semakin kompetitif dan meningkatnya tuntutan konsumen, PLN berusaha memperbaiki diri dalam proses pelayanan listrik kepada masyarakat. Namun, harus diakui pula bahwa upaya peningkatan pelayanan kepada pengguna listrik juga terkait erat dengan faktor ketenagakerjaan, modal, dan keahlian yang dimiliki oleh PLN. Bagaimanapun, pelayanan listrik akan baik diberikan jika “PLN berhasil menggunakan sebuah fungsi produksi yang mampu meningkatkan pertumbuhan total produktivitas pelayanan konsumen.”¹⁰¹ Adanya produktivitas tersebut diharapkan mampu mendorong peningkatan kapasitas produksi listrik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pengguna. Hal itu berarti kualitas pelayanan listrik kepada masyarakat tidak akan baik jika tidak ada perhatian serius dalam perbaikan total produktivitas yang meliputi modal dan tenaga kerja.

Dewasa ini, kemampuan PLN dalam memenuhi pelayanan listrik selalu dilakukan dengan mengandalkan bagian pelayanan dan pengaduan. Bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan listrik, PLN memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan permohonan tertulis kepada PLN. Adanya permohonan tersebut merupakan salah satu faktor yang mampu memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat agar proses pemberian pelayanan dilakukan secara tertulis, sehingga dapat mudah dibuktikan. Di samping itu, adanya proses demikian membutuhkan persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh masyarakat yang membutuhkan.¹⁰²

Secara umum, persyaratan teknis bagi masyarakat pengguna listrik adalah selain adanya permohonan tertulis yang diajukan oleh masyarakat konsumen tersebut, juga perlunya masyarakat pengguna menyanggupi komitmen harga sesuai dengan golongan tarif, yang telah ditetapkan pemerintah. Di samping

¹⁰¹ Daniel Krugman, “*Lesson From The Company of Energy of Indonesia,*” *International Economic View* vol 38, 3 (April 1994): 994.

¹⁰² *Ibid*, hal. 47.

persyaratan tersebut, masyarakat pengguna juga harus menyampaikan kebutuhan listriknya yang sesuai dengan instalasi yang telah ada. Untuk teknis pemasangannya, PLN meminta biaya penyambungan, uang jaminan langganan, dan gambar instalasi listriknya. Adanya persyaratan biaya penyambungan dimaksudkan sebagai biaya teknis operasional penyambungan listrik. Sementara itu, uang jaminan langganan dibutuhkan sebagai bentuk komitmen *fee* pelanggan dalam proses pemasangan listrik. Adanya gambar instalasi listrik dimaksudkan untuk mempermudah proses pemasangan listrik oleh petugas PLN.¹⁰³

Dalam hal persyaratan teknis lain, PLN biasanya meminta masyarakat yang mengajukan permohonan pemasangan listrik untuk menyesuaikan peralatan instalasinya dengan yang dimiliki PLN. Hal demikian dimaksudkan untuk menjaga keamanan listrik dan kesesuaian teknis dengan peralatan milik PLN.

Dalam melaksanakan proses pemasangan listrik ini, PLN melaksanakan secara terus menerus, kecuali dalam kondisi yang menurut PLN harus dihentikan. Ada lima kondisi yang menyebabkan pemasangan listrik terhenti, yaitu:

1. terjadinya kahar (*force majeure*);¹⁰⁴
2. sistem di PLN terganggu;
3. diperlukan penghentian sementara pemasangan dan penyaluran tenaga listrik untuk melaksanakan program pekerjaan pemeliharaan peralatan listrik yang telah direncanakan oleh PLN dan konsumen, yang diberitahukan tiga hari sebelumnya;
4. pemakaian tenaga listrik oleh konsumen tidak sesuai dengan persyaratan umum, yaitu mengenai tarif dan golongan konsumen listrik;

¹⁰³ *Ibid*, hal. 48.

¹⁰⁴ Menurut PLN keadaan kahar adalah “semua kejadian di luar kemampuan PLN untuk mengatasinya, termasuk di dalamnya, tetapi tidak terbatas oleh kejadian-kejadian seperti peraturan pemerintah baik pusat maupun daerah, atau departemen-departemen, oleh instansi sipil atau militer, kerusakan, huru-hara, halilintar, banjir, musim kemarau yang panjang, gangguan-gangguan pada peralatan listrik PLN dan kejadian lain yang mempengaruhi kontinuitas pemasangan listrik.”

5. instalasi listrik yang dimiliki oleh konsumen tidak sesuai dengan standar PLN.

Adanya kondisi tersebut sebenarnya secara teknis, persyaratannya terlalu lebih menguntungkan PLN. Dengan kata lain, “kondisi tersebut dinilai sudah tidak rasional, karena penerimaan dari biaya penyambungan dan jaminan uang langganan konsumen, sebagian besar sudah harus diserahkan kepada PLN sebelum pemasangan.”¹⁰⁵ Dengan adanya pelunasan pembiayaan sebelum dilaksanakan pemasangan, sudah semestinya PLN menjalankan operasional pemasangan dengan memperhatikan kemungkinan kondisinya. Sebenarnya, sudah ada beberapa analisis mengenai aturan teknis yang berkaitan dengan pemasangan listrik ini. Ada kecenderungan untuk mempelajari regulasi pemasangan dan penyaluran listrik secara terpisah. Padahal, masing-masing regulasi merupakan mata rantai dari seluruh proses pelayanan listrik oleh PLN. Dengan kata lain, “kualitas pelayanan listrik oleh PLN sangat bergantung pada keterkaitan antara keduanya yang saling bergantung.”¹⁰⁶

Dengan dasar pemikiran tersebut, menjadi nyata bahwa persyaratan teknis mengenai pemasangan listrik tidak hanya didasarkan pada jenis dan tarif listrik yang dibutuhkan konsumen. Akan tetapi, pada arahan maksud untuk menjalankan keberlanjutan pelayanan secara optimal. Adanya keberlanjutan ini sangat penting karena “proses regulasi listrik tidak dapat dan juga tidak seharusnya dijalankan atas dasar jangka pendek.”¹⁰⁷ Oleh sebab itu, implikasi konseptual dari regulasi listrik yang mencantumkan persyaratan teknis adalah perlunya PLN memberikan suatu standar persyaratan teknis yang lebih menjamin hak konsumen dalam mendapatkan kebutuhan listrik yang diharapkan. Selain itu, PLN tidak dapat menerapkan standar persyaratan teknis yang hanya didasarkan pertimbangannya,

¹⁰⁵ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 51.

¹⁰⁶ Mari E. Pangestu, *Mata Rantai Regulasi dalam Kebijakan Listrik di Indonesia*, Prisma 10 (November 1997), hal. 4.

¹⁰⁷ *Ibid.*

tanpa memberikan kesempatan kepada konsumen untuk membenahi syarat yang telah ada.¹⁰⁸

3.3 Regulasi Terkait Uang Jaminan Pelanggan

UJL diberlakukan berdasarkan dasar-dasar hukum yang berlaku dan dilaksanakan dalam bentuk perjanjian dengan konsumen. Peraturan-peraturan yang menjadi dasar hukum diberlakukannya UJL adalah antara lain sebagai berikut.

1. Kep. Men. ESDM No. 1616.K/36/MEM/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara
2. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 340.K/010/DIR/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Uang Jaminan Pelanggan
3. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 335.K/010/DIR/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Penetapan Harga Jual dan Biaya Pelayanan Tenaga Listrik yang Terkait dengan Tarif Dasar Listrik 2004
4. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 336.K/010/DIR/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik yang Disediakan Oleh PT PLN (Persero)
5. Per. Men. ESDM No. 07 Tahun 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN
6. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 387.K/DIR/2010 tanggal 1 Juli 2010 tentang UJL

¹⁰⁸*Ibid*, hal. 8.

Pada dasarnya, terdapat beberapa regulasi yang harus disampaikan kepada konsumen berkaitan dengan pengenaan tarif UJL seperti regulasi mengenai prosedur pengenaan UJL, besaran UJL yang dikenakan, sistem pemotongan UJL, dan sistem pengenaan sanksi dalam keadaan habisnya UJL yang dimiliki oleh konsumen. Adanya regulasi-regulasi tersebut penting untuk diinformasikan secara terbuka kepada konsumen dalam bentuk pernyataan tertulis PLN atau dirumuskan dalam perjanjian tertulis dengan konsumen. Namun biasanya, PLN merumuskan regulasi tersebut dalam perjanjian tertulis, sehingga terlihat sebagai suatu klausula yang baku, sehingga konsumen tinggal menandatangani saja. Dalam kondisi demikian, seharusnya konsumen membaca klausula tersebut dengan baik serta menyampaikan beberapa pandangan atau keberatannya kepada pihak PLN.

Bagi PLN, keuntungan adanya perjanjian atau klausula baku adalah sebagai bentuk pengaturan preventif untuk mengontrol tingkat resiko yang dihadapi PLN guna mengurangi kemungkinan kerugian bagi PLN.¹⁰⁹ Di lain pihak, adanya perjanjian ini juga akan menjadi proteksi bagi PLN dalam menghadapi kemungkinan adanya wanprestasi dari konsumennya, yang merugikan posisi hukum PLN. Namun, keberadaan perjanjian baku tersebut pada dasarnya menimbulkan distorsi baru dalam pelayanan kepada konsumen. Munculnya distorsi tersebut disebabkan persyaratan teknis dan aturannya ditentukan sepihak PLN dengan memaksakan konsep perjanjian kepada konsumen. Akibatnya, perjanjian yang ada tidak memberikan gambaran yang jelas mengenai kedudukan dan posisi konsumen. Di samping itu, perjanjian juga tidak memberikan informasi yang lebih mendalam mengenai konsep pelayanan listrik oleh PLN, sehingga konsumen tidak mampu mendapatkan “hak katas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.”¹¹⁰

¹⁰⁹ Sudhi Prawiratama, *Segi Hukum Penerapan Perjanjian Baku dalam Industri Listrik dan Jasa Energi*, Visitama 4 (April 2000), hal. 34.

¹¹⁰ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 4 huruf c.

3.4 Pencatatan dan Pelaporan UJL

Pada saat ini, pencatatan UJL dimasukkan dalam Laporan Akuntansi sebagai hutang jangka panjang dan dalam operasionalnya pencatatan besarnya UJL masing-masing pelanggan dilaksanakan oleh Kantor Distribusi atau Wilayah Bidang Niaga dengan aplikasi *Customer Information System* (CIS) atau Data Induk Pelanggan (DIL) sampai Unit Pelayanan dan Jaringan (UPJ)/Ranting.

Jumlah pencatatan UJL yang dilaporkan oleh Kantor Distribusi/Wilayah per 31 Desember 2009 adalah sebagai berikut.

Menurut Akuntansi	sebesar	Rp 5.959.1197.228.530
Menurut Niaga (CIS/DIL)	sebesar	<u>Rp 5.669.989.419.887</u> +
Selisih	sebesar	Rp 289.129.808.643

Jumlah pencatatan UJL yang dilaporkan oleh Kantor Distribusi/Wilayah per 31 Mei 2010 adalah sebagai berikut.

Menurut Akuntansi	sebesar	Rp 6.142.520.689.826
Menurut Niaga (CIS/DIL)	sebesar	<u>Rp 6.037.250.681.794</u> +
Selisih	sebesar	Rp 105.270.008.032 ¹¹¹

3.5 Permasalahan Mengenai UJL

Pemberlakuan UJL dalam prakteknya memiliki sejumlah kendala atau permasalahan yang antara lain adalah sebagai berikut.

1. Konsumen beranggapan bahwa UJL merupakan deposit dan mendapatkan bunga.
2. Validasi UJL belum dilaksanakan.¹¹²

¹¹¹ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 5

¹¹² Validasi UJL adalah kegiatan rekonsiliasi antara data akuntansi dengan data niaga yang antara lain meliputi UJL dan JIL (Jaminan Instalasi Listrik). Validasi UJL dilakukan dalam rangka cross-check antara data akuntansi dengan data niaga. Pada dasarnya, dalam setiap rekonsiliasi yang dilakukan secara per bulan selalu terdapat selisih. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat selisih yang besar pada data yang sifatnya menahun. Pada saat ini,

3. Administrasi UJL belum tertib.
4. Tidak adanya rincian UJL per pelanggan pada Akuntansi.
5. Pada sebagian aplikasi tidak ada *field* pengembalian UJL dan aplikasi di setiap PLN Wilayah bervariasi.
6. Sebagian unit PLN tidak dapat menunjukkan nilai UJL per pelanggan secara tepat.
7. Terdapat selisih nilai UJL antara data akuntansi dengan data niaga/DIL.
8. Perlakuan UJL yang belum jelas antara lain azas persil atau azas person.¹¹³

Berdasarkan penjabaran permasalahan-permasalahan tersebut, dapat dilihat bahwa pemberlakuan UJL yang seharusnya memiliki fokus pada pelayanan masyarakat, dalam prakteknya masih memiliki masalah-masalah internal dalam sistem pemberlakuan UJL itu sendiri. Oleh karena itu perlindungan bagi pelanggan merupakan suatu hal yang sangat penting agar para pelanggan tersebut tidak terjebak dalam suatu sistem yang secara teori terlihat menguntungkan masyarakat, namun dalam prakteknya tidak demikian.

3.6 Perbandingan Penerapan UJL di Beberapa Negara dan Industri Sejenis yang Bervariasi

UJL tidak hanya diterapkan di Indonesia dan terlebih lagi hanya di PLN. Sejumlah industri sejenis di Indonesia juga menerapkan pemberlakuan UJL. Hal ini dikarenakan konsep UJL yang memang umum dalam kegiatan jual beli jasa. Contoh penerapan UJL di industri-industri sejenis adalah sebagai berikut.

validasi UJL sedang dilaksanakan dan tengah dilakukan dalam tingkat unit. (Wawancara dengan Staff PLN Pusat Enjinereng Kelistrikan Tanah Abang, Jakarta, pada tanggal 7 Desember 2011).

¹¹³ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 6.

3.6.1 Penerapan UJL di Industri Sejenis (Domestik)

Industri-industri yang menerapkan UJL adalah antara lain:

1. PT Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)
 - a. Setiap pelanggan diharuskan membayar UJL yang dibayarkan pada saat pasang baru, tanpa kompensasi bunga.
 - b. Apabila berhenti menjadi pelanggan, UJL yang tidak diambil dalam waktu 6 (enam) bulan akan menjadi milik PDAM.
2. PT Perusahaan Gas Negara (PGN)

PGN memberlakukan UJL dengan ketentuan-ketentuan umum yang kurang lebih sama dengan yang berlaku di PLN.
3. PT Cikarang Listrindo

PT Cikarang Listrindo memberlakukan UJL dengan ketentuan-ketentuan umum yang kurang lebih sama dengan yang berlaku di PLN dan tentunya tidak memberikan bunga.
4. PT Telkom

PT Telkom tidak memberlakukan UJL.¹¹⁴

3.6.2 Penerapan UJL di Perusahaan Listrik di Luar Negeri

Selain di Indonesia, UJL juga diberlakukan di negara-negara lainnya. Berikut adalah beberapa sampel negara yang memberlakukan UJL beserta penjelasannya.

1. Malaysia

¹¹⁴*Supporting Data* Uang Jaminan Langgan (UJL) PT PLN Persero. 2010. hal. 1.

Malaysia memberlakukan UJL kepada pelanggannya seharga 2 (dua) bulan rekening listrik dan dikenakan bunga sebesar 5% (lima persen) per tahun. Namun demikian, tidak semua pelanggan dikenakan UJL. Terdapat pelanggan-pelanggan tertentu yang dibebaskan dari UJL.

2. Filipina

Filipina memberlakukan UJL yang besarnya setara dengan harga 1 (satu) bulan pemakaian listrik dan mengenakan bunga yang besarnya bervariasi, yakni antara lain 6% (enam persen) dan 10% (sepuluh persen).

3. Kanada

Kanada memberlakukan UJL dengan mengenakan bunga sebesar 2% (dua persen) sesuai dengan besarnya bunga dari *Bank of Canada*, akan tetapi terdapat ketentuan untuk pelanggan yang memiliki performa baik atau tidak pernah menunggak pembayaran sampai dengan waktu tertentu. Untuk pelanggan-pelanggan tersebut maka nilai UJL dapat dikembalikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

4. Indiana

Indiana memberlakukan UJL. Untuk memastikan pembayaran segera terhadap tagihan listrik, maka dikenakan UJL yang besarnya adalah berdasarkan estimasi bulanan tagihan listrik. Tidak ada upaya yang dilakukan untuk memisahkan dana dan rekening bagi mereka secara terpisah atau tersendiri (tidak disimpan dalam rekening terpisah). UJL tersebut digunakan untuk modal kerja.

5. Australia

Australia memberlakukan UJL (*connection fee*) namun tidak memberikan bunga terhadap pelanggannya.

6. Vietnam

Vietnam memberlakukan UJL tanpa bunga.

7. Thailand

Thailand memberlakukan UJL tanpa bunga.¹¹⁵

3.7 Pemberlakuan UJL Berdasarkan UUPK terkait Informasi kepada Konsumen mengenai pengenaan UJL

Mengingat UU Ketenagalistrikan adalah salah satu sebab sampai pada terbentuknya UUPK, maka seyogyanya terdapat sinkronisasi antara materi yang terdapat di dalam UU Ketenagalistrikan dan UUPK yakni dalam materi yang pada dasarnya melindungi kepentingan konsumen. Apabila dikaitkan dengan UUPK, permasalahan yang pertama kali muncul mengenai penerapan UJL adalah terkait dengan klausula baku yang terdapat dalam ketentuan UJL. Pada dasarnya, konsumen harus memahami secara persis apa isi dari klausula baku yang disetujuinya dan apakah klausula baku tersebut, begitu juga klausula baku yang diberikan, harus memuat informasi yang benar-benar akurat. Pada intinya, konsumen harus mengerti apa isi dari klausula baku tersebut dalam rangka mendapatkan informasi yang sesuai dengan kebutuhannya.

Bagi PLN sebenarnya bukan merupakan tugas yang sulit untuk memberikan informasi kepada konsumen seputar sistematika pengenaan UJL. Namun, bagaimanapun PLN akan menghadapi kriteria konsumen yang beragam dengan kepentingan yang berbeda dalam memanfaatkan listrik serta komponen di dalamnya yang termasuk adalah UJL. Informasi bagi konsumen mengenai UJL sewajarnya disampaikan secara komprehensif dan terbuka dengan menjelaskan dampak dan persyaratan yang harus dipenuhi konsumen. Namun, informasi yang disampaikan kepada konsumen lazimnya selalu dipengaruhi oleh implementasi regulasi mengenai UJL tersebut. Oleh sebab itu, menjadi kewajiban PLN untuk menyampaikan informasi berkaitan dengan proses pengenaan UJL dan menjadi haknya konsumen untuk mengemukakan pertanyaan dan pandangannya seputar pengenaan UJL.

¹¹⁵Supporting Data Uang Jaminan Langgan (UJL) PT PLN Persero, *op. cit.*, hal. 1.

Beberapa informasi yang harus disampaikan kepada konsumen adalah mengenai regulasi itu sendiri. PLN harus memberikan penjelasan bahwa regulasi listrik di Indonesia merupakan salah satu cabang industri yang paling banyak diatur oleh pemerintah. Konsekuensinya, regulasi listrik harus tunduk pada kebijakan dan motif kepentingan pemerintah. Misalnya, pengaturan mengenai UJL, pemerintah menentukannya tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan konsumen secara individual. Motif kebijakan tersebut adalah untuk menjaga keberlanjutan usaha listrik di Indonesia. Dalam kondisi demikian, PLN sebaiknya memberikan informasi tersebut agar konsumen tidak menganggapnya sebagai bentuk pelanggaran PLN atas ketentuan dalam Pasal 10 UUPK yang melarang pelaku usaha mendagangkan barang atau jasa dengan membuat pernyataan yang tidak benar atas harga atau tarif suatu barang/jasa.

Informasi yang dibutuhkan konsumen lazimnya adalah mengenai ketentuan terkait UJL dan bagaimanakah keberlanjutan UJL tersebut di waktu yang akan datang. Dalam prosedur ini, PLN sudah sepantasnya menjelaskannya dalam bentuk prosedur yang baku yang tidak memungkinkan terjadinya penyimpangan terhadap prosedur tersebut. Prosedur standar mengenai hal terkait usaha kelistrikan ini biasanya dilakukan dengan merealisasikannya dalam surat perjanjian. Adanya perjanjian ini menunjukkan bahwa PLN menginginkan suatu bentuk perikatan yang mengikat dirinya dan konsumen dalam hal pengenaan UJL. Perjanjian yang dilakukan lebih bersifat perikatan bersyarat disebabkan adanya perjanjian ini dilekatkan pada persyaratan tertentu yang harus dipenuhi PLN dan konsumen.

Persyaratan yang harus dipenuhi konsumen termuat dalam klausula bahwa PLN akan mengembalikan UJL setelah konsumen melakukan pemutusan listrik atau tidak membayar listrik dalam jumlah dan waktu tertentu. Adanya persyaratan tersebut sebenarnya tidak membebani konsumen karena nilai besaran UJL yang dikeluarkan oleh konsumen pasti akan bisa didapatkan kembali apabila terjadi hal-hal yang dipersyaratkan tersebut, oleh karena itu sifat UJL adalah seperti deposit atau uang jaminan saja.

Adanya ketentuan persyaratan teknis ini dirasakan mengandung adanya doktrin ketidakadilan (*unconscionability*) yang menyatakan,

“suatu perjanjian batal atau dapat dibatalkan oleh pihak yang dirugikan manakala dalam kontrak tersebut terdapat klausula yang tidak adil dan sangat memberatkan salah satu pihak, sungguhpun kedua belah pihak telah menandatangani perjanjian yang bersangkutan.”¹¹⁶

Namun, tampaknya konsumen tidak mempunyai pilihan lain atas adanya kesan ketidakadilan dalam perjanjian ini, khususnya atas beban pengenaan UJL.

Selain atas dasar itu, dirasakan sulit untuk memaksakan suatu klausula yang adil dalam perjanjian yang dibuat antara PLN dan konsumen mengenai pemasangan listrik. Hal ini disebabkan adanya faktor penentu dari PLN sebagai pihak yang memonopoli menyalurkan listrik kepada masyarakat. Dalam realitas demikian, posisi tawar menawar (*bargaining position*) dirasakan sulit bagi konsumen untuk mendapatkan haknya. Oleh sebab itu, menjadi sangat penting jika aspek persyaratan listrik menjadi tolok ukur penting dalam perlindungan hak konsumen dalam mendapatkan kebutuhan listrik.

Dalam konteks ini, PLN sebaiknya memberikan penjelasan mengenai maksud pengenaan biaya ini, yang bagaimanapun dapat dinyatakan sebagai “pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata telah dikeluarkan oleh kreditur (PLN, pen).”¹¹⁷ Dengan demikian, menjadi hak konsumen untuk mengetahui sejauh mana pemanfaatan biaya tersebut bagi PLN.

Adanya penerimaan biaya dari konsumen berupa UJL sebenarnya termasuk salah satu bentuk yang mengandung resiko tinggi. Hal demikian disebabkan persyaratan tersebut cenderung hangus jika kondisi yang ditemui dalam pelaksanaan pemasangan menghadapi kendala. Bagi konsumen, adanya biaya yang telah dikeluarkan akibat kendala tersebut menjadi biaya risiko (*risk cost*) yang harus ditanggung konsumen. Dengan kata lain, biaya tersebut

¹¹⁶ Munir Fuady, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 53.

¹¹⁷ Sri Suharsih, *op.cit.*, hal. 71.

merupakan dana operasional bagi PLN dalam menjalankan teknis operasional dan bagi konsumen merupakan biaya yang harus dikeluarkan sebagai bentuk biaya risiko.¹¹⁸

Di samping itu, pengenalan UJL juga merupakan persyaratan yang banyak mengandung pertanyaan, sehingga menjadi kewajiban PLN untuk menjelaskannya. Dalam hal ini, PLN menjelaskan keberadaan UJL sebagai suatu “biaya risiko yang harus ditanggung konsumen yang merupakan akibat langsung perikatan.”¹¹⁹ Dengan kata lain, konsumen harus menanggung biaya risiko.

Untuk melindungi kepentingan konsumen, dalam rangka menjaga kemungkinan PLN melakukan wanprestasi, konsumen perlu juga mendapatkan jaminan bahwa PLN harus melakukan pengembalian UJL sesuai dengan kesepakatan waktu. Klausula waktu yang lebih ketat tersebut dianggap perlu karena “adanya penguasaan (asimetri) informasi waktu penyelesaian yang berbeda antara PLN dan konsumen.”¹²⁰ Oleh karena itu, informasi yang disampaikan haruslah menyangkut aspek kesepadan dalam melaksanakan perjanjian. PLN sebaiknya juga saat tahapan pratransaksi memberikan penjelasan resmi dalam prosedur pengajuan permohonan pemasangan listrik dalam bentuk pengumuman di harian umum atau papan tulis di kantor PLN.¹²¹

PLN harus menjelaskan secara konsekuen dan transparan mengenai konsep perjanjian yang dilakukan oleh PLN dan konsumen yang merupakan perjanjian baku. Ketundukan konsumen atas pilihan perjanjian baku tersebut juga harus dijelaskan secara terbuka oleh PLN kepada konsumen, sehingga konsumen di kemudian hari tidak melakukan tuntutan yang menyatakan bahwa PLN telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Dengan dasar tersebut, sudah selayaknya informasi yang disampaikan kepada konsumen dalam pengenalan UJL didasarkan pada konsep dasar yang utuh

¹¹⁸ Sri Suharsih, *op.cit.*, hal. 54.

¹¹⁹ Prawiratama, *op.cit.*, hal. 39.

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 40.

¹²¹ Suharsih, *op.cit.*, hal. 73.

untuk melindungi kepentingan konsumen. Di samping itu, PLN juga harus tetap dilindungi dari kemungkinan adanya konsumen yang beriktikad tidak baik. Dengan dasar harmonisasi tersebut diharapkan konsep perikatan dan hubungan hukum yang akan dihasilkan akan lebih banyak menerapkan konsep kesejajaran dalam melaksanakan hak dan kewajibannya masing-masing.

3.8 Penghapusan UJL

Berdasarkan permasalahan-permasalahan mengenai UJL yang telah terjadi, tehitung sejak tanggal 1 Januari 2011 UJL telah dihapuskan dan dinyatakan akan dikembalikan, akan tetapi hingga pada saat ini belum jelas keberlanjutannya. Hal ini menimbulkan protes dari kalangan konsumen mengingat jumlah UJL yang tersimpan pada PLN sangat besar.

Pada dasarnya, mengingat klausula yang telah disetujui oleh konsumen sebelum melakukan pemasangan listrik, konsumen tidak dapat mengajukan tuntutan untuk pengembalian UJL. Berdasarkan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (PJBTLL) yang telah dibuat antara PLN dan pelanggan, UJL dapat dikembalikan apabila pelanggan telah melakukan pemutusan listrik. Hal ini merujuk kepada asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1233 KUHPer yang berbunyi: tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang.

Dengan demikian, maka PLN sesungguhnya tidak wajib untuk mengembalikan UJL. Akan tetapi, pada bulan Desember tahun 2010, Mantan Direktur Utama PLN, Dahlan Iskan, menyatakan bahwa PLN akan mengembalikan UJL yang tersimpan pada PLN. *Statement* tersebut membawa dampak berupa timbulnya konsumen-konsumen yang menuntut pengembalian UJL karena pada dasarnya konsumen mana pun berhak untuk menuntut apa yang menjadi hak nya, dalam hal ini konsumen menjadi merasa memiliki hak kembali atas UJL yang telah dibayarkan. Oleh karena itu, demi kepentingan konsumen, pada saat ini tengah dilakukan pembentukan piranti hukum untuk wacana pengembalian UJL.

BAB 4

ANALISIS PENGHAPUSAN UANG JAMINAN PELANGGAN (UJL) OLEH PT PLN (PERSERO) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

4.1 Gambaran Umum Permasalahan yang Terjadi terkait Pemberlakuan UJL

UJL telah diberlakukan sejak tahun 1940 hingga tahun 2010. Dalam kurun waktu yang sangat lama tersebut, tentunya konsumen melakukan evaluasi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap keberadaan UJL tersebut. Sebagian konsumen merasa tidak puas dengan keberadaan UJL yang dianggap kurang memiliki manfaat, sementara sebagian merasa bahwa keberadaan UJL tidak terlalu memiliki dampak, terlebih lagi masalah.¹²² Konsumen yang merasa tidak puas dengan pengalokasian UJL menunjukkan protes dengan memaparkan sejumlah permasalahan terkait dengan UJL. Salah satu permasalahan umum yang timbul berdasarkan pengamatan konsumen adalah mengenai tidak dikembalikannya UJL pada saat dilakukan penurunan daya.

Pasal 6 Keputusan Direksi PLN No. 052. K/471/DIR/1998 tentang UJL menyebutkan demikian.

1. Penyesuaian UJL bagi pelanggan dilaksanakan secara bertahap yaitu pada saat pelanggan mengajukan permintaan untuk perubahan daya, golongan tarif tenaga listrik, nama pelanggan, pemutusan sementara, dan pasang kembali aliran listrik serta pemindahan dan/atau perubahan letak sambungan tenaga listrik (SL).
2. Penyesuaian UJL bagi pelanggan juga dilaksanakan secara bertahap pada saat penyesuaian golongan tarif tenaga listrik/daya berdasarkan ketentuan

¹²² Berdasarkan wawancara secara acak terhadap konsumen PLN wilayah Duren Sawit Jakarta Timur.

Tarif Dasar tenaga Listrik (TDL) yang baru, perubahan tegangan rendah (PTR), dan penyelesaian tagihan susulan akibat penertiban pemakaian tenaga listrik.

Logikanya, jika konsumen meminta penurunan daya tentunya selisih uang jaminannya dikembalikan, namun dalam kenyataannya banyak konsumen yang mengeluhkan mengenai tidak dikembalikannya UJL ini meskipun telah diadakan penurunan daya. Soal lain adalah mengenai tidak transparannya peruntukan UJL karena sebagian besar konsumen beranggapan bahwa UJL merupakan modal yang mengendap dan terus berbunga.¹²³

Dengan demikian dapat dilihat bahwa secara umum, keberadaan UJL mulai dirasakan tidak terlalu memiliki kepentingan yang substansial lagi dan oleh karena itu PLN melakukan pengamatan dengan membentuk Kelompok Kerja Evaluasi UJL.

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Evaluasi UJL PLN, permasalahan-permasalahan yang timbul terkait UJL adalah antara lain sebagai berikut.

1. Konsumen beranggapan bahwa UJL merupakan deposit dan mendapatkan bunga.
2. Validasi UJL belum dilaksanakan.
3. Administrasi UJL belum tertib.
4. Tidak adanya rincian UJL per pelanggan pada Akuntansi.
5. Pada sebagian aplikasi tidak ada *field* pengembalian UJL dan aplikasi di setiap PLN Wilayah bervariasi.

¹²³ Survei Kepuasan Konsumen dan Kemampuan Membayar Listrik pada Masyarakat Madura, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta 2010. hal. 20.

6. Sebagian unit PLN tidak dapat menunjukkan nilai UJL per pelanggan secara tepat.
7. Terdapat selisih nilai UJL antara data akuntansi dengan data niaga/DIL.
8. Perlakuan UJL yang belum jelas antara lain azas persil atau azas person.¹²⁴

Karena begitu banyaknya permasalahan mengenai UJL, terhitung sejak tanggal 1 Januari 2011 UJL telah dihapuskan dan dinyatakan akan dikembalikan, akan tetapi hingga pada saat ini belum jelas keberlanjutannya. Hal ini menimbulkan protes dari kalangan konsumen mengingat jumlah UJL yang tersimpan pada PLN sangat besar.

4.2 Permasalahan Hukum yang Timbul Akibat Penghapusan UJL

Pemberlakuan UJL yang menimbulkan berbagai masalah akhirnya berujung pada dihapuskannya pemberlakuan UJL terhitung tanggal 1 Januari 2011 bagi pelanggan yang melakukan pemasangan listrik baru atau pun penambahan daya. Hal ini mengakibatkan permasalahan-permasalahan hukum mengingat pemberlakuan UJL dimulai dari adanya perbuatan hukum seperti perjanjian dan dilindungi oleh rangkaian peraturan terkait. Adapun permasalahan-permasalahan hukum yang timbul dari pemberlakuan UJL adalah antara lain sebagai berikut.

4.2.1 Status Hukum Pengembalian UJL

Penghapusan UJL bagi pelanggan yang melakukan pemasangan listrik baru atau pun penambahan daya membawa dampak timbulnya sejumlah protes dari pelanggan yang menuntut dilakukannya pengembalian terhadap UJL yang telah diserahkan sebelumnya dan masih tersimpan di PLN. Terkait dengan wacana pengembalian UJL ini, salah satu permasalahan hukum utama yang dihadapi adalah mengenai status hukum apakah pengembalian UJL tersebut adalah sah atau tidak.

¹²⁴ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 6.

Terkait dengan status hukum dari pengembalian UJL, hal ini dapat dilihat dari kekuatan hukum pemberlakuan UJL serta klausula baku nya.

1. Kekuatan Hukum Pemberlakuan UJL

Pemberlakuan UJL didasari dengan ketentuan hukum yang sah yang antara lain terdiri dari peraturan eksternal dan peraturan internal. Peraturan eksternal yang secara langsung mengatur UJL adalah antara lain sebagai berikut.

- a. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik
- b. Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No. 02.P/451/M.PE/1991 tanggal 26 April 1991 tentang Hubungan Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan dan Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan Untuk Kepentingan Umum dengan Masyarakat
- c. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 654.K/49/M.PE/1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik yang disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara
- d. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1616.K/36/MEM/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara
- e. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 07 Tahun 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN
- f. Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2011 tentang Tarif Tenaga Listrik yang disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN
- g. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 9 Tahun 2011 tentang Ketentuan Pelaksanaan Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN

Sementara peraturan internal mengenai UJL adalah antara lain sebagai berikut.

- a. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 340.K/010/DIR/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Uang Jaminan Pelanggan
- b. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 335.K/010/DIR/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Penetapan Harga Jual dan Biaya Pelayanan Tenaga Listrik yang Terkait dengan Tarif Dasar Listrik 2004
- c. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 336.K/010/DIR/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik yang Disediakan Oleh PT PLN (Persero)
- d. Kep. Dir. PT PLN (Persero) No. 387.K/DIR/2010 tanggal 1 Juli 2010 tentang Uang Jaminan Pelanggan

Peraturan eksternal merupakan peraturan yang datang dari pihak di luar PLN, yakni pemerintah, Kementerian Pertambangan dan Energi (Departemen Pertambangan dan Energi), dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral). Peraturan eksternal mengatur secara umum mengenai UJL yang kemudian diatur secara lebih spesifik dalam peraturan internal. Misalnya dalam Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No. 02 Tahun 1991 tentang Hubungan Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan dan Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan Untuk Kepentingan Umum dengan Masyarakat (Permentamben No. 2 Tahun 1991) dinyatakan bahwa pengusaha ketenagalistrikan memiliki hak untuk menetapkan biaya penyambungan tenaga listrik dan biaya penambahan daya serta biaya lain kepada pelanggan yang harus dituangkan di dalam PJBTL antara pengusaha dan pelanggan.

Kemudian juga dalam Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 654 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik yang

disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara (Kepmentamben No. 654 Tahun 1998 yang mengatur mengenai pemberlakuan UJL. Peraturan-peraturan ini menyatakan bahwa UJL dibebankan kepada pelanggan PLN dan disebutkan bahwa tata kelola UJL harus dijaga demi kepentingan konsumen.

Selanjutnya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam peraturan eksternal, dibuatlah peraturan internal yang dalam tahun-tahun tertentu diperbaharui agar dapat dilakukan penyesuaian-penyesuaian sesuai dengan kondisi lapangan.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, UJL harus diberlakukan sebagaimana tersebut dalam peraturan, artinya seluruh tindakan terkait UJL yang diberlakukan, dalam hal ini misalnya ketentuan penghapusannya, rencana pengembalian UJL, dan lain-lain, kesemuanya harus memperhatikan peraturan-peraturan tersebut.

2. Klausula Baku UJL di PLN

Pencantuman klausula baku dalam kontrak antara PLN dan konsumen dapat dipahami dengan terlebih dahulu melihat pada ketentuan mengenai klausula baku yang terdapat dalam Pasal 18 UUPK sebagai berikut.

- a. 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:
 - (1) menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
 - (2) menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
 - (3) menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;

- (4) 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;
 - (5) mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - (6) memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
 - (7) 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;
 - (8) 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.¹²⁵
- b. Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
 - c. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.
 - d. Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

Secara lebih jelas mengenai ketentuan klausula baku akan dijelaskan sebagai berikut.

- a. Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
- (1) 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.
 - (2) mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen.
 - (3) memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa.
 - (4) menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan, dan/atau perubahan lanjutan.
- b. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.¹²⁶

Klausula baku atau klausula standar adalah suatu format perjanjian di mana klausula (perkataan) yang tercantum dalam perjanjian tersebut telah dibuat dan atau ditiadakan secara sepihak oleh pelaku usaha. Format yang sudah jadi ini kemudian disodorkan kepada konsumen untuk disetujui atau ditandatangani tanpa pemberian waktu yang cukup bagi konsumen untuk mempelajari dulu (*cooling period*). Istilah yang lazim untuk ini adalah *take it or leave it* (ambil atau tinggalkan). Pemberlakuan azas ini semakin memposisikan konsumen dalam posisi inferior dan tidak memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang kuat. Unsur monopolistik dalam tubuh PLN yang menguasai pasar penyediaan tenaga listrik semakin membuat posisi PLN dalam tawar menawar kuat sekali, sedangkan konsumen yang tidak mempunyai pilihan lain terpaksa menandatangani saja.

¹²⁶*Ibid*, hal. 23.

Terdapat implikasi hukum dari perjanjian dengan model seperti ini. Secara hukum, perjanjian ini memang bersifat sah dan *binding* (mengikat) selama tidak dapat dibuktikan adanya unsur ancaman, paksaan, dan penipuan (sebagaimana tercantum dalam KUHPerdara). Unsur-unsur tersebut tidak dapat dibuktikan karena konsumen menandatangani perjanjian tersebut dengan dan atas kesepakatan bersama.

Adapun bentuk perjanjian standar PLN dengan konsumen adalah sebagaimana yang tercantum pada slip PJBTL. Pada halaman belakang slip tersebut, dijelaskan bentuk-bentuk kewajiban yang harus dilakukan oleh konsumen berikut juga hak-hak konsumen. Namun dalam hal ini mengenai UJL tidak disebutkan secara jelas, sehingga sebagian besar konsumen tidak memahami mengenai perjanjian yang mereka buat terkait UJL.

4.2.2 Sistematika Pengembalian UJL

Permasalahan hukum lainnya selain status hukum dari pengembalian UJL adalah sistematika pengembalian UJL. Mengenai sistematika pengembalian UJL ini terbagi lagi menjadi beberapa permasalahan yang antara lain adalah sebagai berikut.

1. **Pemberlakuan azas persil atau person pada pelanggan**

Dalam bidang ketenagalistrikan, yang dimaksud dengan azas persil adalah azas yang mendasarkan kepada bangunan, sementara azas person adalah azas yang mendasarkan pada perorangan. Apabila dikaitkan dengan UJL maka yang dimaksudkan adalah apakah UJL akan dikenakan terhadap bangunan di mana listrik dipasang ataukah kepada orang yang bersangkutan yang memasang listrik pada bangunan tersebut karena bisa saja orang yang memasang listrik sudah tidak tinggal di bangunan tersebut. Hal ini mengakibatkan kerancuan apabila sekiranya UJL akan dikembalikan, apakah UJL dikembalikan kepada penghuni bangunan baru

di bangunan yang bersangkutan atau kepada penghuni lama yang sudah tidak tinggal di bangunan tersebut.¹²⁷

2. Ketidakmampuan PLN untuk menunjukkan besar jumlah UJL

Sebagai pihak pelaku usaha, sudah merupakan kewajiban PLN untuk dapat menyediakan informasi secara transparan sesuai dengan kebutuhan konsumen, akan tetapi hingga pada saat ini masih terdapat kesulitan bagi PLN untuk menunjukkan jumlah nilai UJL secara akurat yang tersimpan di PLN. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bagi konsumen karena apabila hal ini terus berlangsung maka hak konsumen atas informasi yang layak sudah terlanggar.

3. Metode Pengembalian UJL

Pengembalian UJL tentunya tidak lepas dari metode yang diambil dalam hal akan dilakukannya pengembalian UJL. Sebelumnya, perlu diketahui bahwa dalam mencari alternatif solusi bagi konsumen terkait dengan penghapusan UJL, terdapat 2 (dua) kemungkinan proses upaya pengambilan keputusan yang dapat dilakukan oleh PLN. Upaya yang pertama adalah dengan mengadakan *survey* kepada masyarakat mengenai kebijakan apakah yang idealnya diambil oleh PLN. Dengan demikian masyarakat akan merasa lebih turut andil dalam pengambilan kebijakan. Hal ini pun memberikan efek psikologis kepada masyarakat bahwa masyarakat didengar suaranya oleh perusahaan yang telah mereka percayai dalam penyediaan jasa yang telah digunakan dalam waktu yang panjang. Terlebih lagi kembali kepada Pasal 4 UUPK, yakni dalam Poin d yang menyatakan bahwa masyarakat berhak untuk didengar pendapatnya. Singkat kata, masyarakat berhak untuk mendapatkan proses *survey* ini agar pengambilan kebijakan nantinya lebih sesuai dengan keinginan masyarakat. Pengambilan *survey* memang baik untuk dilakukan karena tindakan tersebut menunjukkan bahwa PLN sangat peduli akan pendapat masyarakat, namun demikian, tindakan tersebut memiliki kelemahan yaitu

¹²⁷ Presti Rosari, *op.cit.*, hal. 53.

proses yang rumit dan lama. Selain itu tindakan *survey* ini juga akan memakan biaya yang lebih besar. Adanya kemungkinan-kemungkinan tersebut dikhawatirkan akan berpengaruh kepada kinerja PLN.

Kemungkinan proses upaya pengambilan keputusan yang kedua adalah dengan pengambilan kebijakan dari PLN sendiri. Hal ini memberi kesan bagi masyarakat bahwa PLN bersikap otoriter dan tidak mendengarkan suara masyarakat, akan tetapi dalam mengambil kebijakan, PLN juga memiliki pertimbangan-pertimbangan terhadap berbagai hal seperti efisiensi waktu, efisiensi biaya, efisiensi tenaga, serta pertanggungjawaban kinerjanya di hadapan publik.

Dengan demikian maka permasalahan terkait metode pengembalian UJL ini dapat dikatakan menjadi bercabang lagi, yaitu mengenai apakah sistematika yang diambil harus melalui *survey* atau hanya melalui pengambilan kebijakan oleh PLN saja serta bagaimana kah kemudian metode pengembalian UJL itu sendiri akan dilakukan.

4.2.3 Pengenaan Bunga terhadap UJL

Sebagian besar pelanggan PLN beranggapan bahwa UJL merupakan dana yang disimpan oleh PLN untuk melakukan kegiatan usahanya yang mana akan menghasilkan bunga yang nantinya dapat diterima oleh masyarakat. Hal ini dikarenakan kegiatan penerimaan UJL yang terlihat seperti menghimpun dana dari masyarakat. Berdasarkan berbagai regulasi yang mengatur mengenai UJL dan praktek pemberlakuan UJL itu sendiri, hal ini tidak sesuai karena tidak ada disebutkan dalam regulasi mana pun terkait UJL yang menyatakan bahwa UJL merupakan simpanan dari masyarakat yang akan menghasilkan bunga sebagaimana dalam kegiatan perbankan. Begitu pula dengan klausula baku pembayaran UJL. Tidak disebutkan bahwa UJL adalah simpanan yang menghasilkan bunga.

4.2.4 Perbedaan Pemberlakuan terkait Konsumen Rumah Tangga dan Konsumen Industri

Konsumen PLN terdiri dari dua jenis, yaitu konsumen rumah tangga dan konsumen industri. Konsumen rumah tangga adalah jenis konsumen yang mana kegiatannya adalah sepenuhnya kegiatan konsumsi. Contohnya yaitu rumah-rumah penduduk. Sementara konsumen industri adalah jenis konsumen yang kegiatannya adalah kegiatan produksi. Contohnya adalah pabrik-pabrik, perusahaan-perusahaan, dan lain-lain.

Kedua jenis konsumen ini dapat dikatakan sangat berbeda baik dari segi kepentingannya maupun segi jumlah layanan yang digunakan secara teknis. Mengacu kepada fakta-fakta tersebut, terdapat wacana dari PLN yang menyatakan bahwa pengembalian UJL hanya akan dilaakukan secara khusus kepada konsumen rumah tangga dan tidak untuk konsumen industri karena adanya perbedaan kepentingan dan jumlah layanan tersebut. Seperti diketahui, konsumen industri mempergunakan listrik untuk keperluan produksi dan pihak PLN beranggapan bahwa bagi konsumen yang mempergunakan listrik untuk kegiatan produksi tidak perlu dilakukan pengembalian UJL.

Hal ini menimbulkan permasalahan hukum baru, yakni diskriminasi yang ada pada konsumen rumah tangga dan konsumen industri di mana keduanya pada dasarnya telah menyetujui PJBTB yang sama yang artinya seharusnya keduanya mendapatkan konsekuensi yang sama atas perjanjian yang dibuat.

4.2.5 Upaya yang Dapat Dilakukan Oleh Konsumen untuk Menuntut Pengembalian UJL

Permasalahan yang terjadi di antara konsumen dan pelaku usaha apabila tidak dilanjutkan dan semakin berlarut-larut maka akan menjadi sengketa konsumen. Dalam hal ini apabila penyelesaian masalah mengenai penghapusan UJL tidak dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang sewajarnya maka konsumen dapat bertindak untuk mendapatkan haknya. Sebagaimana diketahui, jumlah nilai UJL yang tersimpan di PLN adalah sangat besar bagi PLN namun secara umum tidak seberapa besar bagi konsumen, terutama konsumen rumah tangga. Oleh karena itu

Universitas Indonesia

apabila tidak ditindaklanjuti, dana UJL akan menjadi rawan korupsi dan berbagai bentuk penyalahgunaan lainnya.

Berdasarkan Pasal 45 UUPK, konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum berdasarkan pilihan sukarela pihak yang bersengketa, akan tetapi, penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak menghilangkan tanggung jawab pidana. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk ganti rugi dan/atau tindakan tertentu, sedangkan penyelesaian sengketa di pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku.

Tiga pilar utama lembaga perlindungan konsumen adalah antara lain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), dan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN). Ketiganya adalah lembaga non-pemerintah yang didirikan khusus untuk melindungi kepentingan konsumen dari perilaku para pelaku usaha yang menjalankan kegiatannya tidak sesuai dengan hukum yang berlaku, sehingga dapat menimbulkan kerugian pada harta, keselamatan tubuh, maupun keamanan jiwa konsumen. Pada dasarnya ketiga lembaga ini memiliki peran yang hampir sama, yaitu membela hak konsumen, akan tetapi terdapat perbedaan pada kewenangan masing-masing lembaga.

BPSK lebih bersifat represif yakni dengan mekanisme penyelesaian sengketa seperti mediasi, arbitrase, dan konsiliasi sehingga BPSK memiliki peran yang lebih luas dan tegas karena menerima pengaduan dan menyelesaikan sengketa hingga menjatuhkan sanksi administratif kepada pelanggar. Namun, sebagai lembaga dengan kewenangan yang cukup luas, BPSK yang dimiliki di seluruh Indonesia masih sangat kurang. Lembaga yang berkedudukan di setiap kabupaten kota tersebut baru berjumlah 45 BPSK. Jumlah ini tidak sebanding dengan jumlah kabupaten kota yang ada di seluruh Indonesia. Adapun dua lembaga lainnya, yakni BPKN dan LPKSM lebih bersifat preventif dan kewenangannya tidak sampai pada penyelesaian sengketa.

Selain melalui lembaga dan peradilan, dimungkinkan juga dilakukannya penyelesaian sengketa dengan cara damai, yakni dengan melakukan perundingan atau musyawarah di antara kedua belah pihak yang bersengketa. Tingkat efektivitas penyelesaian sengketa dengan cara damai ini tergantung daripada jenis permasalahan yang dipersengketakan dan kepentingan kedua belah pihak, karena jalur damai merupakan alternatif yang dapat dikatakan lebih murah dan cepat.

4.3 Solusi atas Permasalahan Hukum yang Timbul Akibat Penghapusan UJL

Permasalahan hukum yang timbul karena dihapuskannya UJL tentunya membutuhkan penyelesaian. Berikut adalah solusi-solusi yang didapatkan oleh penulis berdasarkan analisis hukum terhadap permasalahan-permasalahan tersebut.

4.3.1 Status Hukum Pengembalian UJL

Berdasarkan fakta yang diuraikan terkait dengan kekuatan hukum pemberlakuan UJL dan klausula baku UJL di PLN, maka pemberlakuan UJL adalah sudah sesuai dengan ketentuan hukum yang sah. Artinya, ketentuan yang berlaku mengenai UJL telah dipahami dan disepakati oleh para pihak. Sebagaimana tertera dalam Pasal 7 KepDir No. 387.K/DIR/2010 tentang UJL, disebutkan bahwa pelanggan yang mengakhiri Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik, baik atas permintaan pelanggan maupun karena hal-hal lain, maka UJL akan dibayarkan kembali kepada yang bersangkutan setelah diperhitungkan dengan tagihan listrik dan semua hutang kepada PT PLN (Persero) yang belum dilunasi.

Dalam ketentuan tersebut, dinyatakan bahwa UJL hanya akan dibayarkan kembali dalam hal diakhirinya perjanjian jual beli tenaga listrik atau pemutusan listrik oleh pelanggan yang bersangkutan. Dengan disetujuinya perjanjian pemasangan listrik, maka otomatis disepakati pula ketentuan mengenai UJL tersebut.

Selain itu apabila ditinjau dari sisi klausula baku mengenai UJL, dalam SPJBTL telah tertera klausul mengenai UJL yang terdapat pada Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) SPJBTL yang menurut hukum perlindungan konsumen adalah sah dan tidak melanggar hak konsumen. Oleh karena itu dengan disetujuinya klausul tersebut yang ditandai dengan disetujuinya SPJBTL tersebut, maka pelanggan telah menyetujui ketentuan mengenai UJL, termasuk mengenai pengembaliannya yang adalah dilakukan apabila dilakukan pemutusan langganan listrik. Akan tetapi, dalam klausul-klausul yang menjelaskan ketentuan mengenai UJL tidak disebutkan secara jelas mengenai apa itu UJL. Sehingga konsumen cenderung untuk langsung menyetujui ketentuan mengenai UJL tersebut tanpa mengetahui dengan jelas apa sebenarnya yang dimaksud dengan UJL tersebut. Selain itu dalam klausula mengenai UJL juga hanya disebutkan bahwa UJL akan dikembalikan apabila PJBTL berakhir. Ketentuan ini dibuat dengan belum mempertimbangkan adanya kemungkinan-kemungkinan seperti terjadinya penghapusan UJL. Seharusnya terdapat klausula tambahan yang mengatur mengenai kemungkinan-kemungkinan lainnya yang dapat terjadi seperti misalnya yang menyatakan bahwa apabila terjadi hal-hal lainnya yang berkaitan langsung dengan pengembalian UJL maka akan dilakukan musyawarah terlebih dahulu atau dimungkinkan adanya revisi SPJBTL demi kejelasan pengalokasian UJL tersebut. Klausula baku mengenai UJL yang terdapat dalam SPJBTL pada dasarnya bukan lah melanggar ketentuan dalam UUPK, akan tetapi, berdasarkan hukum perlindungan konsumen, klausula baku tersebut dapat dikatakan kurang lengkap sehingga berimplikasi terhadap kepentingan konsumen.

Dengan dijelaskannya hal-hal tersebut maka diketahui bahwa dalam penghapusan UJL, pihak PLN tidak memiliki kewajiban untuk mengembalikan UJL, akan tetapi, mengingat telah dikeluarkannya pernyataan yang menyebutkan bahwa UJL akan dikembalikan dan terlebih lagi disusul dengan adanya KepDir No. 1026.K/DIR/2011 tentang Pengembalian UJL, maka konsumen berhak untuk menuntut haknya sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 UUPK yang antara lain tiga di antaranya yang terkait permasalahan ini adalah sebagai berikut.

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

2. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
3. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya

Pasal 29 ayat (1) UU Ketenagalistrikan juga menyatakan hak-hak konsumen yang salah satunya, yaitu pada Pasal 29 ayat (1) poin a disebutkan bahwa konsumen berhak untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Ini mencakup ketentuan bahwa konsumen berhak untuk didengarkan pendapatnya dan bila perlu konsumen berhak untuk mendapatkan penyelesaian hukum.

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa ketentuan mengenai UJL yang menyatakan bahwa UJL hanya dapat dikembalikan dalam hal dilakukan pemutusan langganan listrik adalah sah yang berarti UJL tidak wajib dikembalikan apabila dilakukan penghapusan atas UJL, akan tetapi dengan adanya KepDir No. 1026.K/DIR/2011 yang pada saat ini ditangguhkan, serta berdasarkan Pasal 4 UUPK mengenai hak konsumen, maka konsumen dapat menuntut pengembalian UJL tersebut. Hal ini juga mengingat 2 (dua) dari 5 (lima) asas yang terdapat dalam UUPK, yaitu asas keadilan dan asas keseimbangan. Asas keadilan memiliki tujuan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen (dan pelaku usaha) untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Artinya berdasarkan UUPK konsumen harus dapat dijamin kesempatannya untuk bisa memperoleh haknya yang dalam hal ini adalah hak untuk mendapatkan kembali nilai UJL yang telah diserahkan.

Kemudian berikutnya adalah asas keseimbangan yang dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Artinya konsumen harus mendapatkan perlakuan yang seimbang sesuai dengan haknya dalam arti materiil yang dalam hal ini mengacu kepada nilai UJL tersebut. Konsumen harus mendapatkan hak yang seimbang dengan yang didapatkan oleh PLN.

Asas yang juga berkaitan langsung dengan permasalahan ini adalah asas kepastian hukum yang dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum. Dengan adanya asas ini maka pelaku usaha harus menaati ketentuan yang terdapat di dalam UUPK terkait dengan hak-hak konsumen. Dengan demikian maka jelas lah bahwa berdasarkan UUPK, konsumen berhak untuk menuntut adanya pengembalian UJL dan dalam hal ini penulis mendukung dilakukannya pengembalian UJL kepada konsumen demi melindungi hak konsumen.

4.3.2 Sistematika Pengembalian UJL

Apabila UJL memang akan dikembalikan, tentunya proses yang harus ditempuh sangat rumit. Permasalahan terkait sistematika pengembalian UJL dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Pemberlakuan azas persil atau person pada pelanggan

PLN dalam hal ini memberlakukan azas persil. Hal ini adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (4) KepDir No. 1026.K/DIR/2011 PLN tentang Pengembalian UJL yang menyatakan bahwa: pengembalian UJL dilakukan apabila pelanggan telah mengajukan permintaan pengembalian UJL ke PLN, dengan dilengkapi tanda bukti kepemilikan persil/bangunan.

Artinya dalam hal dilakukan pengembalian UJL dalam bentuk apapun, maka akan diberikan kepada bangunan di mana listrik tersebut dipasangkan dan bukan kepada pihak yang pertama kali memasang listrik pada bangunan tersebut. Hal ini tentunya disertai dengan bukti SPJBTL yang dipegang oleh pihak yang menempati bangunan tersebut. Apabila tidak terdapat bukti berupa SPJBTL maka harus ditunjukkan bukti kepemilikan, penyewaan, atau dokumen terkait lainnya

yang dapat dengan sah menunjukkan bahwa yang bersangkutan adalah sah menempati bangunan tersebut.¹²⁸

2. Ketidakmampuan PLN untuk menunjukkan besar jumlah UJL

Untuk menjawab permasalahan ini penulis berpendapat bahwa PLN harus sesegera mungkin melakukan penghitungan UJL secara massal ke berbagai daerah yang mana hal tersebut sedang dilakukan oleh PLN. Pada saat ini kelompok kerja evaluasi UJL tengah melakukan validitas UJL di berbagai daerah di Indonesia. Hal ini dilakukan agar didapatkan data yang akurat mengenai jumlah UJL yang nantinya akan ditunjukkan kepada masyarakat.

3. Metode Pengembalian UJL

Pada saat ini metode perencanaan pengembalian UJL yang dipersiapkan oleh PLN merupakan hasil dari kebijakan sepihak yang diambil oleh PLN. Sesungguhnya apabila dikaitkan dengan hukum perlindungan konsumen, konsumen memiliki hak untuk turut andil dalam kebijakan yang akan dilakukan oleh pelaku usaha yang nantinya akan dikenakan kepadanya. Dalam hal ini, demi melindungi kepentingan konsumen, baiknya dilakukan *survey*. Akan tetapi, dalam kenyataannya pada saat ini telah dilakukan pengambilan kebijakan secara sepihak oleh PLN. Berdasarkan diskusi Tim Kelompok Kerja Evaluasi UJL, terdapat beberapa opsi langkah-langkah yang harus dilakukan terkait permasalahan mengenai UJL. Opsi-opsi tersebut adalah sebagai berikut.

Opsi A

1. Perlu ditetapkan syarat dan ketentuan lebih lanjut mengenai pengembalian UJL sehingga ada kepastian hukum. Dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut.

a. Menunjukkan bukti administrasi, atau

¹²⁸ Wawancara dengan Staf Ahli Keuangan PT PLN Persero Kantor Pusat pada tanggal 2 Januari 2012.

- b. Pengembalian kepada 40, 6 juta pelanggan, diperhitungkan dengan tagihan rekening listrik bulan berjalan.
2. Perlu pengaturan mengenai besarnya nilai pengembalian UJL apakah nilai riil atau nilai tercatat.
3. Bidang niaga dan akuntansi perlu melakukan validasi UJL dengan melakukan penelitian dan rekonsiliasi sehingga data UJL akurat dan hal ini membutuhkan waktu.
4. Inventarisasi kebenaran data UJL per pelanggan (40 juta pelanggan) sejak PLN berdiri.
5. Pembuatan Berita Acara pengembalian UJL sebagai dasar pencatatan pengurangan UJL secara bertahap pada laporan keuangan.¹²⁹

Opsi B

1. PLN harus mencari sumber dana baru karena dana UJL tidak dapat digunakan untuk kegiatan operasional.
2. PLN harus membuat payung hukum untuk mengantisipasi komplain pelanggan atas perbedaan perlakuan pelanggan lama dan baru (dapat bunga).
3. Perlu adanya sosialisasi atas ketentuan yang baru kepada pelanggan.
4. Perlu dibangun sistem aplikasi yang berkaitan dengan pemberian bunga dan mengadakan SDM khusus untuk mengelolanya.¹³⁰

¹²⁹ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 14.

¹³⁰ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 14.

Opsi C

1. PLN harus membuat payung hukum untuk mengantisipasi komplain pelanggan terhadap pemberian bunga.
2. Perlu adanya sosialisasi atas ketentuan yang baru kepada pelanggan.
3. Perlu dibangun sistem aplikasi yang berkaitan dengan pemberian bunga dan mengadakan SDM khusus untuk mengelolanya.¹³¹

Opsi D

1. Validasi UJL di seluruh unit PLN.
2. Menyempurnakan dan menyediakan aplikasi untuk pengelolaan UJL antara lain dengan menambahkan field pengembalian UJL per pelanggan, sehingga data induk langganan valid.
3. Pembenahan administrasi di seluruh unit PLN untuk penerimaan UJL antara lain dengan rekonsiliasi secara periodik.
4. Dilakukan penyempurnaan aplikasi sistem secara terintegrasi antara sistem keuangan/akuntansi dan niaga.¹³²

Dari berbagai opsi tersebut, pada akhirnya Tim Kelompok Kerja Evaluasi UJL mengambil kesimpulan untuk mempermudah penyelesaian permasalahan UJL menjadi 6 (enam) opsi. Tim Kelompok Kerja telah mengkaji keuntungan dan kerugian dari masing-masing opsi baik dari sisi pelanggan maupun PLN. Keenam opsi tersebut antara lain adalah sebagai berikut.

¹³¹ Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 15.

¹³² Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero). *op. cit.*, hal. 15.

- a. Penggunaan dana UJL dilakukan secara terpisah menggunakan *Escrow Account*¹³³.
- b. UJL disimpan di PLN dan diperhitungkan bunga dan dikenakan biaya administrasi per pelanggan.
- c. Tidak ada pengenaan UJL kepada pelanggan dan UJL yang ada dikompensasi dengan kWh¹³⁴.
- d. UJL disimpan di PLN tanpa bunga dan namanya menjadi “UML” (Uang Muka Listrik).
- e. Pengelolaan dana UJL dilakukan secara terpisah menggunakan *Escrow Account* yang mulai berlaku untuk pelanggan mutasi sejak 1 Januari 2010.
- f. UJL dikonversi dengan kWh, pengelolaan UJL tetap di PLN dan tanpa bunga. Saat pengembalian UJL nilainya dihitung berdasarkan TDL yang berlaku.

Pada tanggal 23 Juni 2011 telah dikeluarkan KepDir No. 1026 tentang Pengembalian Uang Jaminan Langganan yang merupakan tindak lanjut dari pernyataan akan dikembalikannya UJL kepada konsumen, akan tetapi KepDir ini kemudian ditangguhkan dengan dikeluarkannya Surat Direksi kepada unit-unit internal PLN yang menyatakan penangguhan atas pengembalian UJL. Oleh karena itu, berdasarkan informasi terakhir yang didapatkan dari PLN, sehubungan dengan ketidakpastian pengembalian UJL, maka metode pengembalian UJL belum memiliki suatu pilihan yang

¹³³*Escrow Account* adalah *account* yang dibuka untuk kepentingan kedua pihak yang bersepakat untuk membuka *account* tersebut untuk tujuan tertentu. Apabila *account* tersebut hendak dicairkan maka hal tersebut harus berdasarkan kepada kesepakatan kedua belah pihak. Tim evaluasi UJL mengusulkan agar UJL dipindahkan ke dalam *escrow account* sehingga akan lebih adil. (Wawancara dengan staff ahli keuangan PT PLN Persero Kantor Pusat pada tanggal 20 Desember 2011)

¹³⁴Kilo Watt Hour (kWh) Satuan energi listrik nyata (aktif) (<http://www.pln.co.id/?p=85> diakses pada tanggal 21 Desember 2011)

pasti, namun penulis berpendapat bahwa sebaiknya untuk pengembalian UJL, konsumen diberikan hak untuk memilih apakah konsumen ingin mendapatkan pengembalian UJL secara tunai atau tidak tunai. Apabila pengembalian UJL dilakukan secara tunai, maka pelanggan dapat mengambil secara langsung UJL di kantor cabang terdekat, sementara apabila pengembalian UJL tidak dilakukan secara tunai, maka UJL dapat dikembalikan dalam bentuk potongan harga pada saat pelanggan membayar listrik kepada PLN. Kembali lagi, penulis beranggapan bahwa untuk hal ini konsumen sebaiknya diberikan kesempatan untuk memilih karena pada dasarnya sebagaimana tertulis dalam Pasal 28 poin b UU Ketenagalistrikan bahwa pemegang usaha, dalam hal ini PLN, memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada konsumen dan masyarakat. Hal ini juga mencakup apabila PLN hendak membuat kebijakan-kebijakan.

Pada dasarnya, apapun bentuk solusi yang nantinya akan diambil, perlu dilakukan pengkajian sematang mungkin dengan mitigasi resiko terhadap dampak-dampak yang mungkin akan timbul dan juga aspek legalitas dari opsi yang dipilih. Dari segi keuangan PLN yang harus diperhitungkan adalah substitusi nilai UJL yang tidak lagi didapatkan dari masyarakat melainkan disediakan dari PLN sendiri, sementara dari konsumen adalah bagaimana konsumen bisa mendapatkan hak nya melalui cara dan proses yang terbaik.

4.3.3 Pengeanaan Bunga terhadap UJL

Berdasarkan berbagai regulasi yang mengatur mengenai UJL dan praktek pemberlakuan UJL itu sendiri, pengeanaan bunga terhadap UJL adalah tidak sesuai. Hal ini dikarenakan tidak adanya regulasi mana pun terkait UJL yang menyatakan bahwa UJL merupakan simpanan dari masyarakat yang akan menghasilkan bunga sebagaimana dalam kegiatan perbankan. Begitu pula dengan klausula baku pembayaran UJL. Tidak disebutkan bahwa UJL adalah simpanan yang menghasilkan bunga.

Pada dasarnya, konsep pengenaan uang jaminan sudah menjadi hal yang wajar dan banyak diterapkan dalam berbagai perusahaan seperti misalnya PDAM, PGN, PT Cikarang Listrikindo, dan lain-lain. Perusahaan-perusahaan tersebut menjadikan UJL sebagai simpanan yang diberikan oleh masyarakat untuk kepentingan masyarakat tersebut. Pada dasarnya ketentuan yang mengaturnya adalah kurang lebih sama dengan ketentuan yang ada di PLN yang dalam hal ini adalah tidak mengenakan bunga, namun terdapat hal-hal lain yang perlu dipertimbangkan yaitu kondisi pada saat ini di mana UJL bukan lagi merupakan dana cair yang disimpan oleh PLN. Oleh PLN, UJL pada saat ini telah tersimpan dalam berbagai bentuk investasi, oleh karena itu mengingat keuntungan yang didapatkan oleh PLN karena keberadaan UJL, sepatutnya konsumen mendapatkan timbal balik keuntungan berupa bunga.

Dapat dilihat pada sebagian negara seperti Malaysia, Filipina, Kanada, dan berbagai negara lainnya di mana negara-negara tersebut menerapkan pengenaan UJL yang disertai dengan bunga. Hal tersebut dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa keberadaan UJL telah memberikan keuntungan pada perusahaan dan oleh karena itu terdapat tuntutan etis bahwa konsumen seharusnya mendapatkan keuntungan pula.

UUPK pada saat ini tidak memiliki perangkat hukum yang dapat membenarkan perolehan bunga oleh konsumen dari UJL, namun konsumen dapat menggunakan ketentuan dalam Pasal 1250 KUHPer yang menjelaskan mengenai penggantian biaya, kerugian, dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan. Ketentuan ini dapat digunakan karena konsumen berhak menerima ganti rugi akibat UJL dan oleh karena itu besar bunga yang digunakan adalah besar bunga berdasarkan undang-undang, dalam hal ini adalah berdasarkan Lembaran Negara tahun 1848 No. 22 yang menyatakan bahwa besar bunga berdasarkan undang-undang adalah 6 (enam) persen.

Memang berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 8 PerMen ESDM No. 9 Tahun 2011 tentang Ketentuan Pelaksanaan Tarif Tenaga listrik yang disediakan oleh PLN yang lebih lanjut diatur dalam KepDir No. 387.K/DIR/2010 tentang UJL, UJL merupakan bagian dari tarif yang dikenakan oleh PLN, akan

tetapi regulasi tersebut bukan lah hanya sekumpulan peraturan, melainkan ketentuan yang juga mengandung tuntutan etis. Oleh karena itu, perihal pemberian bunga atas UJL sebaiknya dipertimbangkan oleh PLN dengan memperbandingkan ketentuan-ketentuan sebagaimana berlaku di negara-negara lain, penghitungan keuntungan investasi yang telah didapatkan oleh PLN dari nilai UJL tersebut, serta ketentuan dalam KUHPer mengenai pemberian bunga. Bunga dalam hal ini juga dapat dijadikan bentuk pemberian ganti rugi dari PLN karena banyaknya permasalahan yang timbul terkait UJL. Berdasarkan Pasal 4 huruf f UUPK disebutkan bahwa konsumen memiliki hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Maka terkait dengan permasalahan mengenai UJL, ganti rugi yang dapat diberikan PLN atas timbulnya permasalahan tersebut serta lama nya jangka waktu penyelesaian masalah UJL ini dapat dilakukan dengan memberikan bunga pada saat dilakukan pengembalian UJL.

4.3.4 Perbedaan Pemberlakuan terkait Konsumen Rumah Tangga dan Konsumen Industri

Konsumen rumah tangga dan konsumen industri dapat dikatakan sangat berbeda baik dari segi kepentingannya maupun segi jumlah layanan yang digunakan secara teknis, akan tetapi, pada dasarnya keduanya memiliki persamaan yaitu keduanya adalah konsumen PLN dan bagi keduanya diberlakukan prosedur pemasangan yang sama. Keduanya harus melalui PJBTL dalam proses pemasangan listrik, maka syarat-syarat yang disepakati adalah sama. Oleh karena itu, konsekuensi hukum yang diperoleh baik oleh konsumen rumah tangga maupun konsumen industri pada dasarnya adalah sama.

Pasal 7 poin d UUPK menyatakan bahwa pelaku usaha memiliki kewajiban untuk memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. Hal ini sesuai apabila dikaitkan dengan kondisi yang dihadapi PLN. PLN harus berlaku adil bagi kedua jenis konsumen yang dimilikinya. Artinya, PLN tidak dapat dengan serta merta membuat rencana

pengembalian UJL kepada konsumen rumah tangga dan tidak memberlakukan kebijakan serupa kepada konsumen industri. Terlebih lagi mengingat nilai UJL yang tersimpan dari konsumen industri tentunya sangat besar. Apabila PLN bersikap tidak adil, hal ini akan menuai protes dan kontroversi dari konsumen.

Secara asasi, UUPK tidak mengakui badan hukum, seperti yayasan dan perseroan terbatas (PT) sebagai konsumen. Ketentuan dalam UUPK hanya merujuk kepada konsumen akhir dan bukan konsumen antara, namun apabila dikembalikan lagi kepada azas kepatutan sebagaimana terdapat dalam etika berbisnis, maka idealnya konsumen antara juga harus mendapatkan perlakuan yang sama dengan konsumen akhir terlebih dalam bidang usaha ketenagalistrikan ini.

Apabila PLN bermaksud untuk mendapatkan alternatif berkaitan dengan pengembalian UJL kepada konsumen industri, PLN sebaiknya melakukan dialog atau diskusi dengan pihak konsumen industri apabila memang akan diadakan perubahan ketentuan. Kembali lagi kepada asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 KUHPer bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Maka apabila pihak konsumen industri menyetujui upaya-upaya yang diajukan PLN untuk tidak mengembalikan nilai UJL, hal tersebut dapat dilakukan. Untuk mencapai kesepakatan ini tentunya PLN harus mempersiapkan posisi tawar dan argumentasi yang kuat sebagaimana yang dimiliki oleh konsumen industri.

Dengan demikian maka dapat ditarik kesimpulan bahwa PJBTL yang diberlakukan kepada kedua jenis konsumen, baik konsumen rumah tangga maupun konsumen industri adalah sama dan pada prinsipnya tidak terdapat perbedaan signifikan antara PJBTL yang diberikan kepada konsumen rumah tangga dan konsumen industri. Hal ini berimplikasi bahwa ketentuan wajib pembayaran UJL pada saat pendaftaran berlangganan atau permintaan penambahan daya serta ketentuan pengembalian UJL pada saat berhenti menjadi pelanggan pun berlaku sama bagi konsumen rumah tangga dan konsumen industri. Oleh karena itu PLN seharusnya bersikap adil dengan memberlakukan kedua jenis konsumen tersebut secara sama, dalam arti apabila PLN

mengembalikan UJL kepada konsumen rumah tangga, maka PLN juga harus mengembalikan UJL kepada konsumen industri. Meskipun ketentuan UUPK pada prinsipnya hanya mengacu kepada konsumen akhir, namun berdasarkan etika bisnis¹³⁵ sudah seharusnya pelaku usaha memperlakukan konsumen secara sama. Penulis dalam hal ini merujuk kepada aspek hukum di mana PLN harus memperlakukan konsumennya secara sama dan mematuhi ketentuan yang ada dalam SPJBTL, bukan lah kepada aspek perlindungan konsumen bagi konsumen industri tersebut.

Perihal pengembalian UJL kepada konsumen industri hanya dapat disimpangi apabila terdapat kesepakatan untuk mengubah ketentuan di mana konsumen industri secara eksplisit menyatakan untuk tidak berkeberatan terhadap rencana untuk tidak dikembalikannya UJL kepada konsumen industri.

4.3.5 Upaya yang Dapat Dilakukan Oleh Konsumen untuk Menuntut Pengembalian UJL

Konsumen memiliki hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum. Apabila permintaan yang diajukan oleh konsumen dirasakan tidak mendapat tanggapan yang layak dari pihak-pihak terkait dalam hubungan hukum dengannya, maka konsumen berhak mendapatkan penyelesaian hukum. Berdasarkan Pasal 45 UUPK, konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum berdasarkan pilihan sukarela pihak yang bersengketa.

Lembaga perlindungan konsumen yang dapat dipilih untuk menyelesaikan sengketa konsumen adalah antara lain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), dan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN).

¹³⁵ Etika bisnis belum memiliki regulasi yang secara tegas mengaturnya dan oleh karena itu dijalankan berdasarkan azas kepatutan.

Selain melalui lembaga dan peradilan, dimungkinkan juga dilakukannya penyelesaian sengketa dengan cara damai, yakni dengan melakukan perundingan atau musyawarah di antara kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 26 SPJBTL yang mengatur mengenai penyelesaian perselisihan. Dalam Pasal 26 ayat (1) SPJBTL disebutkan bahwa apabila terjadi perselisihan pendapat dalam SPJBTL, maka kedua belah pihak (PLN dan konsumen) akan menyelesaikannya dengan cara musyawarah. Tingkat efektivitas penyelesaian sengketa dengan cara damai tergantung daripada jenis permasalahan yang dipersengketakan dan kepentingan kedua belah pihak, karena jalur damai merupakan alternatif yang dapat dikatakan lebih murah dan cepat.

Kemudian dalam Pasal 26 ayat (2) SPJBTL disebutkan bahwa apabila penyelesaian perselisihan dengan musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal 26 SPJBTL ini tidak tercapai maka kedua belah pihak bersepakat untuk menyerahkan penyelesaiannya melalui Pengadilan Negeri yang terdapat dalam lingkup area pelayanan PLN tersebut.

Namun berdasarkan permasalahan hukum yang terjadi perihal penghapusan UJL ini, dapat dilihat bahwa permasalahan yang terjadi cukup pelik dan mengakibatkan sangat banyak pihak dengan objek sengketa sejumlah nilai uang yang sangat besar. Oleh karena itu akan lebih baik apabila diselesaikan melalui peradilan dengan mengikuti hukum acara yang berlaku.

Mengingat permasalahan hukum mengenai UJL melibatkan sangat banyak konsumen, maka dapat dilakukan tindakan *class action*. Tindakan *class action* diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf b UUPK. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d UUPK. Gugatan diajukan kepada peradilan umum.

UUPK sendiri dalam batang tubuhnya tidak menggunakan istilah *class action*, akan tetapi berdasarkan klausula yang terdapat dalam Pasal 46 ayat (1) UUPK istilah “gugatan kelompok” dapat digunakan sebagai terjemahan dari

gugatan *class action*.¹³⁶ Pada Penjelasan Pasal 46 ayat (1) huruf b UUPK ditegaskan bahwa UUPK mengakui gugatan kelompok atau *class action*. *Class action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum.

Terkait pengadilan umum tempat konsumen dapat mengajukan gugatan, hal ini seringkali masih menjadi masalah dalam tindakan *class action* dari konsumen kepada pelaku usaha mengingat hal ini terkait dengan teori subjek tergugat, kompetensi absolut, dan kompetensi relatif. Menurut Pasal 46 ayat (2) UUPK, gugatan tersebut menjadi kompetensi absolut peradilan umum. Kemudian terkait dengan kompetensi relatif sesuai ketentuan Pasal 118 HIR, berarti gugatan diajukan di pengadilan negeri di daerah hukum tergugat atau salah satu tergugat berdiam (berdomisili). Atau jika domisilinya tidak diketahui, gugatan diajukan di tempat tinggal tergugat sebetulnya (*actor sequitur forum rei*). Hal yang perlu diperhatikan yaitu, apabila tergugat merupakan pribadi kodrati, maka hal ini dapat ditentukan dengan melihat kartu tanda penduduknya, namun, walaupun sebenarnya secara hukum pribadi-pribadi hukum pelaku usaha dapat digugat menurut sistem UUPK, pada praktik gugatan-gugatan *class action* di Indonesia, gugatan cenderung tidak ditujukan kepada pribadi-pribadi kodrati pelaku usaha, tetapi pribadi-pribadi hukum (*rechtspersoon*) pelaku usaha seperti Badan Hukum Milik Negara, Badan Hukum Milik Daerah, perseroan terbatas, atau yayasan.¹³⁷ Oleh karena itu dalam hal ini konsumen dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan umum di mana PLN kantor pusat berada, yakni Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

Penuntutan penyelesaian sengketa konsumen dengan mengajukan gugatan *class action* melalui peradilan umum telah diperbolehkan sejak keluarnya UUPK yang mengatur *class action* ini di Indonesia. Tentu saja ini merupakan hal yang baik bagi perlindungan konsumen di Indonesia khususnya perlindungan konsumen di bidang ketenagalistrikan. Gugatan *class action* akan lebih efektif dan

¹³⁶ Yusuf Shofie (c), *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008), hal. 296.

¹³⁷ *Ibid*, hal. 299.

efisien dalam menyelesaikan pelanggaran hukum yang merugikan secara serentak atau sekaligus dan massal terhadap orang banyak. Akan tetapi, ketentuan hukum acara tentang *class action* dalam UUPK tergolong minim. Salah satunya diatasi oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Republik Indonesia tanggal 26 April 2002 No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Meskipun begitu, ditengarai masalah-masalah dalam praktik belum dapat dijawab melalui Perma tersebut.¹³⁸

Praktik penerapan gugatan *class action* di Indonesia masih memiliki kelemahan meliputi penentuan subjek para penggugat dan tergugat, kompetensi absolut dan relatif, hingga eksekusi putusan gugatan *class action*. Hal-hal ini perlu diatasi melalui revisi terhadap Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 26 April 2002 No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, namun sikap menunggu dibahas dan diajukannya Rancangan Undang-undang Hukum Perdata hanya akan menjauhkan konsumen dari keadilan.¹³⁹ Sehingga harus dilakukan upaya percepatan untuk memperbaiki kekurangan yang ada dalam Perma tersebut.

¹³⁸*Ibid*, hal. 297.

¹³⁹*Ibid*, hal. 297.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Sebagai hasil akhir dari pembahasan permasalahan pada skripsi ini, maka penulis mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Penghapusan UJL menimbulkan beberapa permasalahan hukum sebagai berikut.
 - a. **Status Hukum Pengembalian UJL**

UJL telah dihapuskan, akan tetapi apakah UJL wajib untuk dikembalikan atau tidak, masih dipertanyakan. Mengingat perjanjian yang telah dibuat antara PLN dan konsumen bahwa UJL hanya dikembalikan apabila dilakukan pemutusan langganan listrik.
 - b. **Sistematika Pengembalian UJL**

Apabila UJL akan dikembalikan, tentunya proses yang harus ditempuh sangat rumit. Permasalahan terkait sistematika pengembalian UJL itu sendiri terbagi lagi menjadi 3 (tiga), yaitu: pemberlakuan azas persil atau person pada pelanggan, ketidakmampuan PLN untuk menunjukkan besar jumlah UJL, dan metode pengembalian UJL.
 - c. **Pengenaan Bunga terhadap UJL**

Sebagian besar pelanggan PLN beranggapan bahwa UJL merupakan dana yang disimpan oleh PLN untuk melakukan kegiatan usahanya yang mana akan menghasilkan bunga.
 - d. **Perbedaan Pemberlakuan terkait Konsumen Rumah Tangga dan Konsumen Industri**

Terdapat wacana bahwa pengembalian UJL hanya akan diberikan kepada konsumen rumah tangga dan tidak bagi konsumen industri. Hal ini menimbulkan kesan bahwa PLN bersikap diskriminatif.
 - e. **Upaya yang Dapat Dilakukan Konsumen untuk Menuntut Pengembalian UJL**

Apabila permasalahan ini menjadi semakin berlarut-larut, maka konsumen harus dapat melakukan sesuatu untuk menuntut haknya.

2. Solusi atas permasalahan-permasalahan hukum yang timbul akibat penghapusan UJL apabila ditinjau dari UUPK dan beberapa peraturan lainnya dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Status Hukum Pengembalian UJL

Berdasarkan kekuatan hukum pemberlakuan UJL serta klausula baku UJL maka secara hukum PLN tidak memiliki kewajiban untuk mengembalikan UJL, namun konsumen dapat mengajukan protes untuk pengembalian UJL karena adanya *statement* resmi untuk pengembalian UJL tersebut serta dibuatnya KepDir mengenai pengembalian UJL yang pada saat ini ditangguhkan. Protes juga dapat diajukan karena klausula baku mengenai UJL yang terdapat dalam SPJBTL kurang memiliki keberpihakan kepada konsumen.

b. Sistematika Pengembalian UJL

Permasalahan terkait sistematika pengembalian UJL terbagi lagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

1). Pemberlakuan azas persil atau person pada pelanggan

PLN memberlakukan azas persil artinya apabila UJL dikembalikan maka akan dikembalikan kepada orang yang menempati bangunan dengan menunjukkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan.

2). Ketidakmampuan PLN untuk menunjukkan besar jumlah UJL

Untuk menjawab permasalahan ini penulis berpendapat bahwa PLN harus sesegera mungkin melakukan penghitungan UJL secara massal ke berbagai daerah yang mana hal tersebut sedang dilakukan oleh PLN. Pada saat ini kelompok kerja evaluasi UJL tengah melakukan validitas UJL di berbagai daerah di Indonesia. Hal ini dilakukan agar didapatkan data yang akurat.

3). Metode Pengembalian UJL

Metode pengembalian UJL belum memiliki pilihan yang pasti, namun penulis berpendapat bahwa pengembalian UJL

memberikan pilihan kepada konsumen apakah menginginkan pengembalian secara tunai atau tidak tunai.

c. Pengeanaan Bunga terhadap UJL

Berdasarkan berbagai regulasi yang mengatur mengenai UJL, pengeanaan bunga terhadap UJL adalah tidak sesuai. UJL dianggap merupakan bagian dari tarif yang dikenakan oleh PLN, namun terdapat tuntutan etis yang dapat diperjuangkan oleh konsumen untuk mendapatkan bunga UJL sehingga perolehan bunga dari UJL masih dapat diupayakan.

d. Perbedaan Pemberlakuan terkait Konsumen Rumah Tangga dan Konsumen Industri

Pasal 7 poin d UUPK menyatakan bahwa PLN tidak dapat bersikap diskriminatif kepada konsumen, walaupun UUPK hanya merujuk kepada konsumen akhir, namun berdasarkan etika berbisnis, sudah selayaknya perusahaan bersikap adil kepada seluruh pelanggannya. Hal ini diperkuat lagi dengan tidak adanya dasar hukum yang dapat membenarkan sikap pembedaan perlakuan dari PLN tersebut. Oleh karena itu apabila PLN mengembalikan UJL kepada konsumen rumah tangga, maka selayaknya hal yang sama dilakukan kepada konsumen industri, kecuali apabila kemudian diperjanjikan lain di antara PLN dan konsumen industri.

e. Upaya yang Dapat Dilakukan Konsumen untuk Menuntut Pengembalian UJL

Konsumen dapat menyelesaikan permasalahan ini melalui lembaga seperti BPSK dan LPKSM atau melalui jalur peradilan. Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa akan lebih baik apabila jalur yang diambil adalah melalui jalur peradilan dengan melakukan *class action* mengingat jumlah pelanggan yang sangat besar dan demi efisiensi yang akan didapatkan.

5.2 Saran

Setelah menganalisis mengenai permasalahan-permasalahan yang terjadi akibat penghapusan UJL, maka terdapat beberapa saran dari penulis yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi konsumen, PLN, serta pemerintah untuk dapat menyelesaikan permasalahan ini dan akhirnya bisa menjalankan kegiatan dengan lebih baik. Saran-saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut.

1. PLN sebaiknya melakukan pengembalian UJL secara adil dan merata kepada seluruh pelanggan melalui metode yang memberikan kenyamanan dan kemudahan bagi konsumen. Akan lebih baik apabila untuk pengembalian diberikan pilihan kepada konsumen terkait pengembalian akan dilakukan secara tunai atau non-tunai. Pengembalian UJL sebaiknya dilakukan karena pada dasarnya UJL tersebut adalah hak dari konsumen, selain itu PLN telah mengeluarkan pernyataan terkait pengembalian UJL dan terlebih lagi KepDir yang mengatur mengenai pengembalian UJL yang pada saat ini ditangguhkan. Apabila pengembalian UJL diingkari, maka dikhawatirkan akan menimbulkan konflik baru mengingat jumlah nilai UJL yang tersimpan sangat besar.
2. Sebaiknya konsumen terus memperjuangkan hak nya untuk mendapatkan nilai UJL sesuai dengan bagiannya karena walaupun nilai UJL terkesan tidak terlalu besar bagi konsumen, namun apabila dijumlahkan, bagi PLN nilainya sangat besar. Oleh karena itu konsumen perlu melakukan upaya-upaya hukum untuk memperjuangkan hak nya baik melalui lembaga-lembaga seperti BPSK, dan LPKSM, atau melalui jalur pengadilan apabila masalah sudah semakin berlarut-larut.
3. Sebaiknya pemerintah lebih giat lagi dalam menjalankan perannya sebagai pengawas. Secara umum, posisi konsumen adalah lebih lemah dari posisi pelaku usaha sehingga membutuhkan bantuan dari pihak ketiga yang dalam hal ini adalah pemerintah yang juga berperan serta dalam pembuatan kebijakan-kebijakan terkait permasalahan yang ada. Sebaiknya

pemerintah menetapkan ketentuan yang menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan standar dari pelaku usaha, dibuat kesepakatan awal terkait pembentukan peraturan standar tersebut yang dilakukan antara pelaku usaha dengan lembaga konsumen sehingga rumusan peraturan yang dibuat dapat lebih melindungi kepentingan konsumen. Kepedulian pemerintah sangat penting bagi efektivitas perlindungan konsumen.



DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

Abdullah, Imam Baehaqie. (1990). *Menggugat Hak-Panduan Konsumen Bila Dirugikan*. Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).

Barkatullah, Abdul Halim. (2008). *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis Dan Perkembangan Pemikiran*. Banjarmasin: FH Unlam Press.

Fuady, Munir. (1999). *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Hornby, A.S., Gatenby, E.V., & Wakefield, H. (1973). *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press.

Kadir, Abdul. (1987). *Energi*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

Lubis, T. Mulya. *Hukum dan Ekonomi*. (1992). Jakarta: Sinar Harapan.

Mamudji, Sri. (2005). *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Miru, Ahmadi dan Yodo, Sutarman. (2007). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Raja Grafindo.

Nasution, Az. (1995). *Konsumen dan Hukum; Tinjauan Sosial, Ekonomi, dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Nasution, Az. (2006). *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media.

Nugroho, Susanti Adi. (2008). *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*. Jakarta: Kencana.

Prawiratama, Sudhi. (2000). *Segi Hukum Penerapan Perjanjian Baku dalam Industri Listrik dan Jasa Energi*. Jakarta: Visitama.

Shidharta. (2000). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Penerbit Grasindo.

Shidharta. (2006). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

Shofie, Yusuf. (2003). *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Shofie, Yusuf. (2008). *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Siahaan, N.H.T. (2005). *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab*

Produk. Bogor: Grafika Mardi Yuana.

Sidabalok, Janus. (2010). *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. (2004). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Soekanto, Soerjono. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.

Subekti, R. (2008). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.

Sudaryatmo. (1999). *Hukum dan Advokasi Konsumen*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Syamsudin, M. (2007). *Operasional Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. (1990). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Toar, Agnes M. (1988). *Tanggung Jawab Produk, Sejarah Dan Perkembangannya Di Berbagai Negara*. Ujung Pandang: DKIH Belanda-Indonesia.

Widjaja, Gunawan dan Yni, Ahmad. (2001). *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

II. SERIAL

Departemen Perdagangan Republik Indonesia. (2009). *Laporan “Informasi Pengaduan Konsumen”*.

Krugman, Daniel. (1994). *Lesson From The Company of Energy of Indonesia*.

Nasution, Az. *Laporan Perjalanan ke Daerah-daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen*.

Pangestu, Mari E. (1997). *Mata Rantai Regulasi dalam Kebijakan Listrik di Indonesia*.

PLN. (2010). *Laporan Kelompok Kerja Evaluasi UJL PT PLN (Persero)*.

PLN. (2010). *Supporting Data Uang Jaminan Langgan (UJL) PT PLN (Persero)*.

YLKI. (2010). *Survei Kepuasan Konsumen dan Kemampuan Membayar Listrik pada Masyarakat Madura*.

III. SKRIPSI DAN TESIS

Alfath, M. Hafizh. (2011). *Pengadaan Listrik dari Panas Bumi*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.

Rahayu, Arrester Christiana Slamet. (2003). *Analisis Kerugian Operasional dan Alternatif Pemecahan Masalah PT PLN (Persero)*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.

Rosari, Presti. (2005). *Pelaksanaan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik Antara PT PLN (Persero) dengan Pelanggan dalam Hal Terjadi Perubahan Pemilik Bangunan/Persil Studi Kasus PT PLN (Persero) Distribusi Jateng – DIY Area Pelayanan dan Jaringan Semarang*. Semarang: Penerbit Universitas Diponegoro.

Soedarman, Soefiendra. (2009). *Tinjauan Yuridis Terhadap Pemberian Informasi Pada Produk Pangan Impor Berbahasa Asing Ditinjau Dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.

Suharsih, Sri. (2002). *Perjanjian Pemasangan Listrik Bagi Konsumen Rumah Tangga Sebagai Salah Satu Bentuk Perlindungan Hukum dalam Pemanfaatan Jasa Listrik dari PT Perusahaan Listrik Negara*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.

IV. MAKALAH

Nasution, Az. (2001, Mei). *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*. Makalah disampaikan pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang.

Shofie, Yusuf. (1997). *Persepsi Masyarakat terhadap Pelayanan Umum*. Makalah pada Lokakarya Bimbingan Teknis Pengembangan Strategi Pelayanan Umum bagi Aparatur, diselenggarakan Lembaga Administrasi Negara (LAN) di Jakarta.

Syahrir. (1993). *Deregulasi Ekonomi Sebagai Jalan Keluar Peningkatan Perhatian Terhadap Kepentingan Konsumen*. Makalah pada Seminar Nasional Upaya Peningkatan Perlindungan Konsumen, YLKI-CESDA-LP3ES, Jakarta.

V. WAWANCARA

Aman, Nurlily. (2011, 19 Oktober). Wawancara Personal.

Sihombing, Paul. (2011, 7 Desember). Wawancara Personal.

Sirait, B. (2011, 2 Januari). Wawancara Personal.

VI. PUBLIKASI ELEKTRONIK

<http://www.pln.co.id/?p=85>



DAFTAR LAMPIRAN

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 9 Tahun 2011 tentang Ketentuan Pelaksanaan Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara

Keputusan Direksi No. 387.K/DIR/2010 tentang Uang Jaminan Langganan (UJL)

Keputusan Direksi No. 617.K/DIR/2010 tentang Uang Jaminan Langganan (UJL)

Keputusan Direksi No. 1026.K/DIR/2011 tentang Pengembalian Uang Jaminan Langganan (UJL)

Surat Keputusan Direktur PT PLN Persero No. 03525/161/DIRUT/2010 tentang Uang Jaminan Langganan

Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik Pasca Bayar antara PT PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang Area Pelayanan Kapuk dengan Errawati Chandra

Surat Perjanjian Tata Usaha Penyambungan Listrik Pasca Bayar antara PT PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang Area Pelayanan Menteng dengan PT Indosat

Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik Pra Bayar

Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik Pra Bayar perihal Pasang Baru antara PT PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang Area Pelayanan Menteng dengan Marty Syaffianty

Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik Pra Bayar perihal Perubahan Tarif dan Daya antara PT PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang Area Pelayanan Menteng dengan Djaman