

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Keberadaan tenaga listrik tidak dapat dipungkiri semakin terasa penting dari hari ke hari. Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat serta upaya mendorong peningkatan kegiatan ekonomi, tidaklah terlepas dari penyediaan tenaga listrik. Sedemikian pentingnya tenaga listrik membuat beberapa negara, seperti Malaysia, menempatkan ketersediaan tenaga listrik sebagai infrastruktur vital yang mendapatkan dukungan politik dan ekonomi sebagai prioritas utama.¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, sektor ketenagalistrikan di Indonesia berada di bawah penguasaan negara yang dikelola dan dijalankan oleh PT. PLN (Persero). Struktur PT. PLN (Persero) ini adalah terintegrasi secara vertikal (*vertically integrated*), yang berarti bahwa PT. PLN (Persero) menguasai pembangkitan, transmisi dan distribusi listrik di seluruh Indonesia.² Penempuhan model pengelolaan tenaga listrik semacam ini didasarkan pada harapan pemerintah agar industri ketenagalistrikan yang transparan, efisien, andal dan ramah lingkungan dapat tercipta untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional dan juga meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Namun demikian, dalam praktiknya, harapan pemerintah tersebut masihlah jauh dari kenyataan. Pentingnya keberadaan tenaga listrik justru disertai dengan munculnya beragam masalah yang melingkupi sektor ketenagalistrikan di Indonesia. Salah satunya adalah masalah pemadaman listrik yang sering terjadi dari tahun ke

¹ Tulus Abadi dan Sudaryatmo, *Memahami Hak dan Kewajiban Anda Sebagai Konsumen Listrik*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dan Koalisi Masyarakat Sipil untuk Perbaikan Pelayanan Listrik, 2004), hal. 1.

² *Ibid.*, hal. 6.

tahun. Padamnya listrik secara otomatis mematikan berbagai aktivitas, terutama bagi masyarakat perkotaan. Secara empiris, era yang mengedepankan peralatan serba elektronik membuat masyarakat menjadi sangat tergantung kepada listrik.

Terjadinya pemadaman listrik ini dilatarbelakangi oleh adanya krisis pasokan energi listrik. Berbagai kasus pemadaman bergilir adalah bukti nyata bahwa krisis energi listrik benar-benar terjadi. Banyaknya pembangkit listrik milik PT. PLN (Persero) yang tersebar di berbagai pelosok tanah air tidak mampu lagi memasok kebutuhan konsumen yang kian hari makin meningkat. Tak pelak, krisis energi listrik menjadi pil pahit bagi konsumen listrik, yang pada saat ini jumlahnya hampir mencapai 30 juta orang.³

Pada pertengahan tahun 2008 ini, pemadaman listrik bergilir di kawasan Jawa-Bali kembali dilakukan oleh PT. PLN (Persero) akibat terjadinya keterlambatan pasokan BBM untuk Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap Muara Tawar dan Tambak Lorok. Direktur PT. PLN (Persero) untuk Jawa-Bali, Murtaqi Syamsuddin, menjelaskan bahwa kenaikan konsumsi menjelang kenaikan harga BBM pekan lalu berdampak terhadap terlambatnya pasokan BBM untuk dua pembangkit PT. PLN (Persero) tersebut.⁴ Sementara itu, Deputy Manager Komunikasi dan Bina Lingkungan PT. PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang, Azwar Lubis, mengatakan bahwa naiknya harga BBM mulai tanggal 24 Mei silam ternyata menaikkan konsumsi listrik masyarakat, khususnya dunia industri.⁵ Menurut Azwar Lubis, hal ini terjadi karena sejumlah industri yang sebelumnya menggunakan genset kini beralih menggunakan listrik. Sehari setelah kenaikan harga BBM, rata-rata beban listrik naik sekitar 15%. Sebelum kenaikan harga BBM, beban puncak pemakaian listrik pada siang hari adalah sebesar 4.100 megawatt (MW) dan pada malam hari

³ *Ibid.*, hal. 4.

⁴ Harian Kompas, *Pemadaman Listrik Jawa-Bali, Subsidi BBM Dialihkan ke Pembiayaan 400.000 Mahasiswa*, 28 Mei 2008.

⁵ Harian Warta Kota, *Pemadaman Listrik di Jakarta dan Tangerang Hingga Akhir 2008*, 6 Juni 2008.

sebesar 3.700 megawatt (MW). Setelah harga BBM mengalami kenaikan, konsumsi listrik meningkat menjadi 4.540 MW pada siang hari dan 4.485 MW pada malam hari.⁶

Pembangkit listrik Tambak Lorok yang berlokasi di Semarang dan Muara Tawar yang berada di Jakarta merupakan dua pembangkit listrik yang diandalkan untuk mengikuti beban puncak sistem Jawa-Bali. Dengan habisnya BBM kedua pembangkit listrik tersebut berakibat Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap Grati yang ada di Gresik kelebihan beban, sehingga BBM di pembangkit listrik Grati pun turut habis sebelum waktu pengiriman berikutnya tiba, yaitu pada tanggal 5 Juni.

Berhenti beroperasinya ketiga pembangkit listrik tersebut membuat sistem Jawa-Bali kehilangan daya sebesar 900 MW. Kehilangan daya yang dialami sistem Jawa-Bali ini semakin diperparah dengan adanya penurunan daya yang juga dialami oleh Pembangkit Listrik Tenaga Uap Suralaya unit 6 dan 7 sebesar 400 MW. Pada saat yang bersamaan, beban puncak sistem Jawa-Bali justru mencapai angka tertinggi, yaitu sekitar 16.300 MW. Kondisi semacam ini mengakibatkan terjadinya pemadaman listrik sebesar 800-900 MW pada sistem Jawa-Bali yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero). Di DKI Jakarta, pemadaman listrik secara bergilir terjadi sejak pukul 12.00 hingga pukul 17.00. Sementara itu, pemadaman bergilir di Bandung terjadi sejak pukul 09.00 hingga pukul 17.14. Selain di Jawa-Bali, pemadaman listrik bergilir juga terjadi di berbagai kawasan lainnya, seperti Sumatera, Kalimantan dan Riau.

Dilakukannya pemadaman bergilir semacam ini tentu menimbulkan kerugian bagi konsumen listrik. Potret penurunan drastis layanan PT. PLN (Persero) sejatinya bukanlah kisah baru. Semenjak tahun 1997 hingga saat ini, jika ditakar via data Bidang Pengaduan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (untuk selanjutnya disebut sebagai YLKI), kasus pengaduan ketenagalistrikan selalu berada pada posisi *the big five* (peringkat lima besar).⁷ Klimaksnya terjadi pada tahun 2004-2005 silam dimana YLKI menerima banyak pengaduan, yaitu mencapai 5.893 pengaduan dari

⁶ *Ibid.*

sepuluh area pelayanan PT. PLN (Persero) di Indonesia, mulai dari Banten, Palu, Palembang, Bandung, Malang, Semarang, Yogyakarta, Jakarta, Semarang, Bali, hingga Pontianak. Dari 5.893 pengaduan tersebut, yang paling dominan adalah keluhan mengenai kualitas produk yang dihasilkan PT. PLN (Persero), seperti gangguan pemadaman listrik sebanyak 1.962 kasus (33,29 %).

Telah banyak keluhan dari konsumen rumah tangga yang menyatakan bahwa sejumlah barang elektronik dan peralatan rumah tangga yang menggunakan listrik menjadi rusak akibat sering padamnya aliran listrik PT. PLN (Persero). Berdasarkan pengaduan yang diterima YLKI, minimal satu pelanggan mengeluhkan televisi mereka rusak akibat sering padamnya listrik.⁸ Untuk memperbaiki televisi tersebut minimal membutuhkan dana sebesar Rp. 300.000,-, dan ini baru nominal yang terkecil. Sementara itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Konsumen Yogyakarta (LKY) menyatakan bahwa sebanyak 41% konsumen rumah tangga terganggu dengan adanya pemadaman listrik yang mengakibatkan rusaknya barang-barang elektronik yang dimiliki, sementara sebanyak 21% menyatakan bahwa kegiatan belajar anak menjadi terganggu karena pemadaman sering dilakukan pada malam hari.⁹ Di samping kerugian yang telah disebutkan tersebut, konsumen juga kesulitan mendapatkan suplai air bersih ketika listrik padam dan dapat dipastikan bila setiap kali listrik padam maka lalu lintas pun menjadi tak teratur akibat tidak berfungsinya lampu lalu lintas. Kemacetan terjadi di hampir setiap persimpangan jalan karena tidak ada pengendara yang mau mengalah. Jalanan di Jakarta yang arus

⁷ “SOS Sektor Ketenagalistrikan”, <http://www.djlpe.esdm.go.id/modules/news/index.php?_act=detail&sub=news_media&news_id=2709>, 18 Juli 2008, diakses pada tanggal 20 November 2008.

⁸ “Pemadaman Listrik Bergilir Bikin Rugi Rp. 2 Miliar/Hari”, <<http://www.detikinet.com/read/2006/07/07/142734/631294/4/pemadaman-listrik-bergilir-bikin-rugi-rp-2-miliar/hari>>, Jumat, 7 Juli 2006, diakses pada tanggal 12 November 2008.

⁹ “Listrik Byarpet, Warga Rugi 33%”, <http://www.mediaindonesia.com/index.php?ar_id=MTk2OTM=>>, Selasa, 29 Juli 2008, diakses pada tanggal 12 November 2008.

lalu-lintasnya memang sudah macet pada jam-jam kepulangan pekerja menjadi semakin parah, karena hampir seluruh lampu pengatur lalu-lintas di setiap persimpangan jalan padam.

Pada tataran normatif, berbagai kasus pengaduan, terutama masalah pemadaman listrik yang akhir-akhir ini kembali dilakukan oleh PT. PLN (Persero), merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak-hak publik.¹⁰ Bentuk pelanggaran hak itu dapat ditinjau dari berbagai perspektif regulasi yang melingkupinya, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya disebut sebagai UUPK) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

Listrik merupakan kebutuhan vital bagi setiap individu, sehingga dibutuhkan regulasi yang tegas agar suplai tenaga listrik tersedia dalam jumlah yang cukup dan merata. Oleh karena berhubungan dengan kepentingan konsumen, maka keberadaannya tidaklah terlepas dari UUPK yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen agar tidak dirugikan atau diperlakukan sewenang-wenang oleh pelaku usaha. Perlindungan konsumen dibutuhkan untuk menyeimbangkan daya tawar konsumen terhadap pelaku usaha dan mendorong pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan kegiatannya. UUPK menjamin adanya kepastian hukum terhadap segala kebutuhan konsumen. Atau dengan kata lain, perlindungan konsumen yang dimaksud oleh UUPK merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.¹¹

Kerugian yang dialami oleh konsumen listrik dapat dikatakan telah melanggar hak-hak konsumen dan kewajiban pelaku usaha sebagaimana yang tercantum pada Pasal 4 dan Pasal 7 UUPK. Dalam hal ini perlu ditegaskan bahwa hak konsumen merupakan kewajiban dari pelaku usaha, dan sebaliknya kewajiban konsumen

¹⁰ "SOS Sektor Ketenagalistrikan", *loc. cit.*

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821, ps. 1 angka 1.

merupakan hak dari pelaku usaha. Jika dilihat masalah yang terjadi dalam hal pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero), maka dapat dikatakan bahwa masyarakat sebagai konsumen listrik telah melaksanakan kewajibannya, yaitu membayar tagihan listrik setiap bulan sesuai dengan besar pemakaiannya, namun ternyata pihak PT. PLN (Persero) melalaikan kewajibannya dengan mengadakan pemadaman listrik yang terkadang tidak didahului dengan pemberitahuan jadwal pelaksanaan pemadaman yang jelas.

Atas dasar latar belakang pemikiran tersebut, penulis menganggap bahwa hak-hak konsumen perlu dilindungi dari perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan mengadakan pemadaman listrik yang tentunya merugikan konsumen.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah:

1. Pelanggaran hukum apakah yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) selaku pelaku usaha atas terjadinya pemadaman listrik?
2. Upaya hukum apakah yang dapat ditempuh oleh konsumen yang dirugikan atas pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan berkaitan dengan kehendak dan maksud yang ingin dicapai, yaitu:

1.3.1. Tujuan Umum

Berdasarkan rumusan pokok permasalahan, penelitian ini memiliki tujuan umum mengumpulkan data-data mengenai perlindungan konsumen di Indonesia, khususnya perlindungan terhadap konsumen listrik.

1.3.2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus diadakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) selaku pelaku usaha atas terjadinya pemadaman listrik.
2. Mengemukakan upaya hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen yang dirugikan atas pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

1.4. Definisi Operasional

Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ketenagalistrikan adalah:
”Segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik.”¹²
2. Tenaga listrik adalah:
”Salah satu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, dan bukan listrik yang dipakai untuk komunikasi atau isyarat.”¹³
3. Penyediaan tenaga listrik adalah:
”Pengadaan tenaga listrik mulai dari titik pembangkitan sampai dengan titik pemakaian.”¹⁴
4. Pemanfaatan tenaga listrik adalah:
”Penggunaan tenaga listrik mulai dari titik pemakaian.”¹⁵
5. Perlindungan konsumen berdasarkan UUPK adalah: ”Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada

¹² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ketenagalistrikan*, UU No. 15 Tahun 1985, LN No. 74 Tahun 1985, TLN No. 3317, ps. 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

konsumen.”¹⁶

6. Konsumen berdasarkan UUPK 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.”¹⁷

7. Pelaku usaha berdasarkan UUPK 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.”¹⁸

1.5. Metode Penelitian

Skripsi ini merupakan penelitian yang menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang khusus meneliti hukum sebagai norma positif di dalam sistem perundang-undangan. Dalam penelitian yuridis normatif ini, penelitian mengacu pada ketentuan hukum yang terdapat dalam peraturan nasional, khususnya mengenai Perlindungan Konsumen.

Fokus dari penelitian yuridis normatif ini dalam menjelaskan dan menjawab pokok permasalahan yang diajukan dengan melihat kepada perlindungan yang dapat diberikan oleh perangkat hukum nasional terhadap konsumen listrik di Indonesia.

Dalam mengolah dan menganalisis data yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode kualitatif. Metode ini digunakan dengan

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, *op. cit.*, ps. 1.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

maksud untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam dengan mengutamakan kualitas sumber data yang diperoleh daripada kuantitasnya.¹⁹

Adapun alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelusuran kepustakaan, yang digunakan untuk mendapatkan data berupa norma-norma hukum, pendapat para ahli dan penerapan perlindungan hukum bagi konsumen listrik di Indonesia.

Sementara itu, sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bahan hukum primer.
Dalam penulisan ini, yang termasuk ke dalam bahan hukum primer ialah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dipakai adalah yang terkait dengan penelitian ini.
2. Bahan hukum sekunder.
Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dimana bahan hukum tersebut memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer dan implementasinya. Terkait dengan penulisan ini, penulis menggunakan buku, artikel ilmiah, bahan yang diperoleh dari internet, teori atau pendapat para sarjana, makalah, majalah dan surat kabar.
3. Bahan hukum tertier.
Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penulisan ini, penulis menggunakan kamus.

¹⁹ Sri Mamudji, et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 22.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan skripsi ini dilakukan ke dalam lima bagian bab yang saling berkaitan satu dengan lainnya. Sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab pertama, berisikan tentang pendahuluan, yang menguraikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan penulisan, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan bab yang berisikan tinjauan umum atas perlindungan konsumen di Indonesia. Bab ini terbagi menjadi delapan sub-bab. Sub-bab pertama terdiri dari pengertian hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen serta ketentuan Pasal 64 UUPK. Sub-bab kedua adalah mengenai tujuan dan rasio perlindungan konsumen. Sub-bab ketiga berisikan tentang istilah dan pengertian dalam hukum perlindungan konsumen. Sub-bab keempat adalah mengenai hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha. Sub-bab kelima terdiri dari perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Sub-bab keenam adalah mengenai tahapan transaksi konsumen. Sub-bab ketujuh berisikan tentang penyelesaian sengketa konsumen. Yang terakhir adalah sub-bab kedelapan, mengenai sanksi terhadap pelanggaran UUPK.

Bab ketiga menguraikan tinjauan umum atas ketenagalistrikan di Indonesia. Bab ini terbagi menjadi empat sub-bab. Sub-bab pertama adalah mengenai rangkaian perjalanan proses kelistrikan. Sub-bab kedua adalah mengenai perencanaan dan pembangunan sarana kelistrikan. Sub-bab ketiga berisikan tentang pelayanan PT. PLN (Persero) sebagai komitmen yang tiada henti. Yang terakhir adalah sub-bab keempat, mengenai peraturan perundang-undangan di bidang ketenagalistrikan.

Bab keempat menguraikan perlindungan hukum terhadap konsumen listrik atas pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero) ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Bab ini terbagi menjadi tiga sub-bab. Sub-bab pertama adalah mengenai permasalahan yang dihadapi konsumen atas pemadaman listrik yang terjadi. Sub-bab kedua adalah mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) selaku pelaku usaha atas terjadinya pemadaman listrik. Yang terakhir adalah sub-bab ketiga, mengenai upaya

hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen yang dirugikan atas pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero).

Bab kelima, berisikan tentang penutup, yang menguraikan mengenai kesimpulan dan saran dari penulis atas masalah perlindungan hukum terhadap konsumen listrik atas pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero) ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

