

BAB IV

ANALISIS TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PENAMBAHAN BEBAN TAGIHAN REKENING LISTRIK RELEVANSINYA DENGAN UU NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Analisis terhadap Penambahan Beban Tagihan Rekening Listrik Relevansinya dengan UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Kebijakan PLN yang mengenakan tambahan biaya bank sebesar Rp. 1.600,- pada rekening pelanggan listrik mulai terjadi Desember 2008. Hal tersebut terjadi karena sistem pembayaran yang selama ini menggunakan sistem konvensional berubah menjadi *Payment Point On Line Bank* (PPOB), dimana semua pembayaran tagihan rekening listrik dikelola sepenuhnya oleh bank yang menjadi mitra PLN. Tempat pembayaran yang selama ini menjadi tempat untuk membayar rekening listrik sekarang statusnya merupakan *down line* bank. Sistem ini menurut pihak PLN dilakukan dalam rangka meningkatkan akses, keamanan dan kemudahan bagi pelanggan. Selain itu, bagi PLN sendiri tentunya mendapatkan banyak manfaat.

Beberapa keluhan yang disampaikan oleh konsumen terhadap kebijakan PLN idealnya bagus, apapun sistem yang dibangun semestinya menjadi bagian dari peningkatan kualitas pelayanan bagi pelanggan. Selama

ini sebenarnya dengan adanya mobil keliling PLN, konsumen sudah mendapatkan tambahan pelayanan dari PLN dan sangat diharapkan oleh konsumen, apalagi jika dilakukan dengan sistem *on line*. Namun karena biayanya dibebankan kepada konsumen, maka PPOB yang diselenggarakan bukanlah pelayanan yang diberikan secara gratis kepada pelanggan, sehingga harus benar-benar memperhatikan standar pelayanan yang sesuai dengan harapan konsumen. Beberapa standar tersebut minimal terkait kenyamanan tempat pembayaran (antrian, ruangan, tempat duduk, dll.), *cover area* (keterjangkauan wilayah), identitas *payment point*, *complain centre* dan sebagainya.

Standar pelayanan tersebut merupakan asumsi agar nilai budaya yang dikeluarkan oleh konsumen sepadan dengan yang didapatkan oleh konsumen. Sebagai contoh jika konsumen selama ini harus mengeluarkan transport/waktu untuk membayar rekening karena *payment point* yang jauh. Namun jika PPOB yang ada ternyata masih jauh, maka sesungguhnya konsumen tidak mendapatkan tambahan pelayanan walaupun terkena tambahan biaya pada setiap rekening.

Selain itu, hal yang harus diperhatikan adalah PLN seharusnya tetap menyediakan loket khusus yang melayani pembayaran dengan sistem konvensional tanpa adanya tambahan biaya sehingga konsumen dapat memilih. PPOB mestinya merupakan pilihan dan bukan paksaan bagi konsumen, artinya bagi konsumen yang ingin membayar di tempat lama tanpa biaya tambahan juga dilayani sedangkan yang pilih pelayanan PPOB

tentu dengan tambahan biaya Rp. 1.600,-/rekening silakan. PLN menyediakan loket pembayaran dengan sistem konvensional tanpa ada tambahan biaya di kantor unit pelayanan PLN. Sehingga jika konsumen tidak ingin terkena tambahan biaya bank harus membayar di loket kantor unit pelayanan PLN. Idelnya sistem yang konvensional tidak hanya disediakan satu, namun juga di beberapa titik lainnya walaupun mungkin tidak sebanyak sebelum ada PPOB, sehingga konsumen dapat lebih leluasa membuat pilihan.

Hal ini yang harus diperhatikan oleh PLN adalah jangan sampai biaya bank yang saat ini dikenakan nantinya dapat dengan mudah dinaikkan oleh pihak bank mitra sehingga semakin tinggi. Kekhawatiran ini didasari karena pihak PLN tidak mempunyai otoritas untuk menentukan besarnya biaya bank. Biaya bank sepenuhnya menjadi dominan bank mitra untuk menentukannya sebagai pengganti biaya operasional sistem yang ada. Terhadap hal ini, seharusnya pihak PLN maupun perbankan harus transparan sejauhmana biaya operasional yang diperlukan dalam menerapkan sistem ini dan konsumen diberi ruang untuk turut menyepakatinya.

Sistem pembayaran rekening listrik melalui bank lewat *Payment Point Banking* (PPOB) tak akan mematikan pihak ketiga yang sebelumnya digandeng PLN seperti misalnya koperasi. Manajer Komunikasi Hukum dan Administrasi PT PLN (Persero) distribusi Jateng-DIY, Endro Yulianto, mengatakan kekhawatiran pihak ketiga seperti koperasi unit desa (KUD) yang tidak akan dilibatkan dalam pembayaran tagihan listrik dengan

pengalihan tersebut, tak perlu terjadi. Justru pihak bank yang dgandeng PLN masih membutuhkan mitra untuk memperlancar proses pembayaran. Tidak hanya KUD, tapi juga perorangan pun bisa menjadi mitra sehingga bisa membuka lapangan pekerjaan baru. Tapi itu semua bergantung dengan masing-masing banknya.

Beberapa pelanggan (konsumen) PLN mengatakan saat membayar tagihan listrik pada Oktober, pihak konsumen belum dikenakan biaya administrasi bank Rp. 1.600,-. Namun ketika membayar tagihan November, dikenakan tagihan administrasi bank Rp. 1.600,-. Angka itu tertulis pada bukti pembayaran rekening listrik. Besarnya biaya administrasi memang tidak seberapa, tetapi bila dijumlahkan dengan seluruh pelanggan PLN, maka nilainya sangat besar.

Saat membayar listrik uang kurang saja ditolak. Lantas mengapa tiba-tiba pelanggan harus dibebani biaya administrasi. Belum lagi ketika membayar tagihan terlambat dari tanggal yang telah ditentukan masih dikenakan denda. Selain itu, bukti pembayarannya juga hanya berupa secarik kertas putih. Tidak seperti dulu yang berwarna hijau dan dapat logo PLN.

Pelanggan lain juga mengatakan setiap membayar tagihan listrik, selalu dikenakan biaya penerangan jalan. Tapi sekarang malah masih ditambah biaya adminisrasi bank. Padahal setiap bulan selalu membayar tagihan listrik di kantor kelurahan. Salah seorang warga Tlogosari menambahkan untuk ukurannya biaya tambahan Rp. 1.600,- memang tidak

begitu memberatkan. Namun, bagi mereka yang kurang mampu, tentu cukup mempengaruhi. Padahal selama ini masih sering terjadi pemadaman listrik. Lantas uang itu untuk apa dan larinya kemana. Hal tersebut yang harus transparan ketika berhadapan dengan konsumen.

Dalam pasal 19 undang-Undang Perlindungan Konsumen dijelaskan bahwa Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Memerhatikan pasal tersebut, telah jelas bahwa pihak PLN ketika memberikan tagihan sebesar Rp. 1.600,- yang sebenarnya tidak perlu ditarik dari konsumen harus mengembalikan kerugian akibat mengkonsumsi listrik yang selama ini dinikmati oleh konsumen.

Pihak PLN dalam kebijakannya menambah pungutan sebesar Rp. 1.600,- ternyata dilakukan sepihak, yang tidak dikomunikasikan terlebih dahulu dengan konsumen atau minimal pemberitahuan kepada konsumen, secara hukum, konsumen dapat menggugat kasus ini kepada Pengadilan Niaga. Hal ini terdapat payung hukum (*umbrella lex*) dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 huruf c, mengenai hak konsumen, yaitu hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Mengacu pada Pasal di atas, maka konsumen berhak mengajukan tuntutan ganti rugi atas pungutan sebesar yang sebenarnya tidak terlalu banyak, namun jika dikalikan dengan sejumlah konsumen, jumlahnya menjadi banyak. Hal

inilah yang membuat keresahan dari konsumen tentang tagihan listrik tersebut.

Analisis penulis mengenai PLN sebagai pelaku usaha menurut pasal 6 UU No. 8 tahun 1999, memang berhak atas pembayaran rekening listrik, tetapi hanya sebanyak yang sesuai dengan kesepakatan. Sebaliknya, konsumen juga berhak untuk tidak dilanggar hak-haknya dengan hanya membayar sebatas yang menjadi kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang ada. Konsumen tidak boleh dipungut lebih, seperti administrasi bank, kalau tidak ada kesepakatan sebelumnya. Konsumen yang membayar di bank pun secara normatifnya tidak perlu dikenai biaya administrasi bank karena bank sudah mendapat kompensasi keuntungan dari PLN sebagai jasa pengelola pembayaran rekening listrik dari konsumen.

Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Penyampaian informasi terhadap konsumen tersebut dapat berupa representasi, peringatan maupun yang berupa instruksi.

Dalam analisis penulis secara umum, kerugian yang dialami oleh konsumen di Indonesia dalam kaitannya dengan misinterpretasi banyak disebabkan karena tergiur oleh iklan-iklan atau brosur-brosur produk tertentu, sedangkan iklan atau brosur tersebut tidak selamanya memuat informasi yang benar, karena pada umumnya hanya menonjolkan kelebihan

produk yang dipromosikan, sebaliknya kelemahan produk tersebut ditutup-tutupi.

Pimpinan Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Kota Semarang, H. Ngargono telah menindaklanjuti perubahan sistem pembayaran rekening listrik dimana konsumen dibebani biaya bank sebesar Rp. 1.600,-. Adapun point-point yang disampaikan *pertama*, konsumen listrik banyak yang mengeluhkan biaya bank tersebut karena dinilai tidak fair dimana konsumen yang tidak melakukan pembayaran di bank juga harus menanggung beban biaya tersebut, *kedua*, PT PLN (Persero) belum memberikan sosialisasi terhadap konsumen terkait perubahan sistem pembayaran rekening listrik.

Sehubungan dengan tuntutan Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen di atas, maka dalam perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pihak PT PLN (Persero) mempunyai kewajiban memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan; dan memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tampak bahwa iktikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, dalam konteks ini PT PLN (Persero), karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk

beriktikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beriktikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/ atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang atau diproduksi oleh produsen (pelaku usaha), sedangkan bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai saat melakukan transaksi dengan produsen.

Informasi yang diperoleh konsumen melalui brosur tersebut dapat menjadi alat bukti yang dipertimbangkan oleh hakim dalam gugatan konsumen terhadap produsen. Bahkan tindakan produsen yang berupa penyampaian informasi melalui brosur-brosur secara tidak benar yang merugikan konsumen tersebut, dikategorikan sebagai wanprestasi atau kelalaian, karena brosur dianggap sebagai penawaran dan janji-janji yang bersifat perjanjian, sehingga isi brosur tersebut dianggap diperjanjikan dalam ikatan jual beli meskipun tidak dinyatakan dengan tegas.

Adanya Undang-Undang No 8 Tahun 1999 tersebut bukan berarti bahwa pelanggaran terhadap hak konsumen sudah tidak ada lagi. Meskipun peraturan tersebut telah diberlakukan, namun penegakkannya perlu mendapat perhatian khusus karena suatu peraturan yang ada tidak terlaksana apabila tidak didukung perangkat penegak hukum yang baik.

Dalam kaitannya dengan perangkat penegak hukum yang baik, maka penulis menggunakan kerangka analisis Lawrence M. Friedman, sebagaimana

yang dikutip oleh Esmi Warassih¹ bahwa sistem hukum itu merupakan komponen dari struktur hukum (*legal structure*),² substansi hukum (*legal substance*)³ dan kultur hukum (*legal culture*)⁴ yang pada dasarnya bersinergi ketiganya. Struktur berupa SDM apakah aparat hukum ataupun pegawai di PLN dan loket umum yang mematuhi undang-undang atau peraturan hukum lainnya, substansi berupa peraturan perundang-undangan, dalam konteks ini regulasi mengenai perlindungan konsumen dan budaya hukum (*legal culture*), yakni nilai-nilai dan kebiasaan yang ada di masyarakat untuk dijunjung tinggi bersama. Budaya hukum dalam konteks perlindungan konsumen ini di masyarakat yang harus diketahui oleh pegawai PLN, seberapa besar kemampuan memahami hak dan kewajiban dari konsumen atau pemahaman terhadap kearifan-kearifan lokal yang berkembang di masyarakat sekitar kaitannya dengan penggunaan listrik, proteksi terhadap pengusaha berkelas dalam upaya menanggulangi bentuk kecurangan apapun yang dilakukannya. Hal-hal inilah budaya hukum (*legal culture*) masyarakat

¹ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Cet. I, Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005, hlm. 30.

² Komponen struktur hukum (*legal structure*) yakni berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Kelembagaan ini dapat di ranah formatif (DPR) ataupun dalam ranah aplikatif (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan). Ranah aplikatif inilah yang di dalam hukum pidana biasa disebut dengan sistem penyelenggaraan hukum pidana (*criminal justice system*) terpadu (*integrated*).

³ Komponen substansi hukum (*legal substance*) yakni berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

⁴ Budaya hukum (*legal culture*) yakni terdiri dari nilai-nilai (*values*) dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Budaya hukum ini memiliki fungsi penjemputan antara peraturan hukum dengan tingkah laku warga masyarakat. Dan komponen tersebut yang menjadi penting di dalam proses penegakan hukum di masyarakat.

Syarat sah akad antara pihak PT PLN (Persero) dengan beberapa konsumen yang penulis jadikan sampling, dalam konteks hukum Islam yakni segala sesuatu yang disyaratkan syara' untuk menjamin dampak keabsahan akad. Jika tidak terpenuhi, maka akad tersebut akan rusak.

Ada kekhususan syarat sah akad pada setiap akad. Ulama' Hanafiah mensyaratkan terhindarnya seseorang dari enam kecacatan dalam jual-beli, yaitu kebodohan, paksaan, pembatasan waktu, perkiraan, ada unsur kemadaratan, dan syarat-syarat jual-beli rusak (*fasid*).

Empat syarat diracik pembentuk undang-undang sebenarnya dapat dikatakan universal, karena dalam hukum Islam, misalnya keabsahan perjanjian atau akad terukur dengan syarat-syarat yang hampir serupa, atau lebih ekstrim lagi dengan takaran yang hakekatnya adalah sama.

Suatu akad atau kontrak atau perjanjian dalam hukum Islam sah apabila memenuhi rukun dan syarat-syarat. Rukun adalah sesuatu yang harus ada dalam kontrak. Sedang syarat adalah persyaratan yang harus dipenuhi oleh rukun-rukun tersebut. Rukun akad dalam hukum Islam ialah: a. Sighat, b. Para pihak, dan c. Obyek perikatan.

Tiap rukun memiliki persyaratan tersendiri. Sighat merupakan kesepakatan para pihak, terdiri dari ijab (penawaran atau *offertie*) dan qabul (penerimaan atau *acceptatie*). Sighat dalam hukum Islam memiliki tiga syarat: a. Harus terang pengertiannya, b. Harus bersesuaian antara ijab dan qabul, c. Memperlihatkan kesungguhan dari pihak yang bersangkutan.

Dari syarat-syarat yang dirumuskan M. Hasby Ash-Shiddieqy di atas, nampak adanya asas kebebasan berkontrak dan iktikad baik. Iktikad baik dari para pihak yang terlibat aqad untuk bersungguh-sungguh melaksanakan aqad (kontrak).

Melihat syarat dan rukun akad di atas, maka dalam kasus penambahan beban tagihan rekening listrik di loket Ulumul Qur'an perspektif hukum Islam mengalami catatan dalam rukun, yakni tidak terpenuhinya sighat atau perjanjian untuk memberikan penambahan tagihan listrik sebesar Rp. 1.600,- yang dibebankan kepada konsumen listrik. Dengan kecacatan rukun tersebut, maka akan menyebabkan tidak sah ketika terjadinya sebuah akad, dalam konteks ini berupa barang listrik. Kalau para pihak sudah terpenuhi, yaitu antara PT PLN (Persero) dengan konsumen (masyarakat), kemudian obyek perikatan yaitu barang listrik.

Ketika para pihak bertransaksi di bank antara PLN dengan masyarakat selaku konsumen sudah ditunaikan, namun ternyata ada penambahan beban tagihan listrik sebesar Rp. 1.600,- yang tanpa ada pemberitahuan terlebih dahulu, maka secara otomatis pihak konsumen (masyarakat) akan dirugikan dengan penambahan biaya itu walaupun besarnya tidak terlalu nampak, namun melihat konsumen yang jumlahnya banyak, akhirnya besar tambahan biaya dikalikan dengan sejumlah pelanggan yang sudah lama bertransaksi di loket tersebut untuk membayar listrik.

Dalam pandangan ulama' fiqhiyah, telah sepakat atas sahnya jual-beli yang didasarkan pada keridaan diantara pihak yang melakukan akad, ada kesesuaian diantara ijab dan qabul, berada di satu tempat, dan tidak terpisah oleh suatu pemisah. Maka ulama' fiqhiyah memandang tidak sah dalam konteks jual beli antara pihak PLN yang memproduksi listrik dengan konsumen (masyarakat) yang seperti ini masuk dalam kategori jual beli tidak bersesuaian antara ijab dan qabul. Disebut tidak bersesuaian karena terdapat penambahan beban tagihan sebesar Rp. 1.600,- yang sebelumnya tidak ada pemberitahuan atau pendek kata terjadi pemutusan sepihak, yakni pihak PT PLN (Persero). Hal ini jelas dipandang tidak sah menurut kesepakatan ulama'. Akan tetapi, jika lebih baik, seperti meninggikan harga, menurut ulama Hanafiyah membolehkannya, sedangkan ulama' Syafi'iyah menganggapnya tidak sah.

Pandangan hukum Islam pada alinea di atas merupakan jual beli yang terlarang sebab *sighat*. Dalam pandangan yang lain, yakni terlarang sebab *ma'qud alaih* (barang jualan). Secara umum, *ma'qud alaih* adalah harta yang dijadikan alat pertukaran oleh orang yang akad, yang biasa disebut *mabi'* (barang jualan) dan harga.

Ulama fiqih sepakat bahwa jual beli sah apabila *ma'qud alaih* adalah barang yang tetap atau bermanfaat, berbentuk, dapat diserahkan, dapat dilihat oleh orang-orang yang akad, tidak bersangkutan dengan milik orang lain, dan tidak ada larangan dari syara'.

Melihat kasusnya di loket ulumul qur'an, terdapat penambahan beban tagihan listrik yang dapat merugikan konsumen, hukum Islam melihatnya termasuk dalam kategori jual beli gharar, yakni jual beli barang yang mengandung kesamaran. Hal itu dilarang dalam Islam. Sebab Rasulullah SAW bersabda:

لا تشتروا السمك في الماء فإنه غرور (رواه أحمد)

Artinya:

“Janganlah kamu beli ikan di dalam air karena jual beli seperti itu termasuk gharar (menipu)”. (HR. Ahmad).

Jadi, berdasarkan Hadits Rasulullah SAW di atas, penambahan beban tagihan listrik masuk dalam kategori gharar, karena tidak diketahui harga yang sebenarnya, di dalamnya ternyata ada unsur penambahan biaya.

Melihat unsur gharar dalam hal penambahan tagihan listrik tersebut, maka pihak PLN secara syar'i (hukum Islam) batal demi hukum dan tidak sah, yang juga berdampak kepada ruginya konsumen (masyarakat) karena unsur tambahan tersebut. Kecuali di awal ada pemberitahuan bahwa penambahan tersebut digunakan untuk hal-hal tertentu. Namun berdasarkan kasus yang penulis teliti di lapangan, yakni di loket Ulumul Qur'an, Mangkangkulon Kota Semarang, ternyata dilakukan sepihak dan menguntungkan di satu sisi, yakni PT PLN (Persero) dan merugikan di sisi lain, yakni masyarakat selaku konsumen barang berwujud listrik.