

**ANALISIS HUKUM TERHADAP PASAL 33 UUD 1945 DALAM PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI MENGENAI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 30 TAHUN 2009 TENTANG KETENAGALISTRIKAN TERHADAP
UUD 1945**

Nadya Putri A, S.H., M.H.

Abstract

Government intervention in the electricity business becomes important because it involves economic sovereignty, industrial competitiveness and low purchasing power. Government intervention in the fulfillment of the national electricity supply is generally shaped subsidi. Pemerintah subsidize electricity to the community and industry as consumers of electricity at a price set by the government, or in this case known as the electricity tariff (TDL). Electricity tariff is on average lower than the costs for electricity production. The Constitutional Court decided to reject the proposed Judicial Review by SP PLN with consideration of the judges deem that Act No. 30 of 2009 does open the possibility of separation of the business (unbundling) in the unbundling of electricity but is meant to calm the Law 30/2009 referred to in Law 20 / 2002 before the Constitutional Court canceled. origin 3 and Article 4 of the Act has been giving limits. So the existing unbundling provisions in the Act differs from unbundling in Law Number 20 Year 2002 on Electricity that has been canceled by the Constitutional Court. If the laws that has been canceled, the definition of the unbundling is the separation of 3 komponen.yaitu power generation, power transmission and power distribution. While the Act No. 30 of 2009, unbundling does not contain three components separation law diujimaterikan itu.Dalam the electricity tariff is determined by the state. In addition, the Act No. 30 of 2009 that SOEs are also given top priority in dealing with the electricity business. So there is no locally-owned enterprises, private enterprises, or cooperatives that can provide electricity in a region.

Intervensi pemerintah dalam bisnis listrik menjadi penting karena menyangkut kedaulatan ekonomi, daya saing industri dan daya beli rendah. Intervensi pemerintah dalam pemenuhan pasokan listrik nasional umumnya berbentuk subsidi. Pemerintah subsidi listrik untuk masyarakat dan industri sebagai konsumen listrik dengan harga yang ditetapkan pemerintah, atau dalam hal ini dikenal sebagai tarif listrik (TDL). tarif listrik adalah rata-rata lebih rendah daripada biaya untuk produksi listrik

Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak PK yang diajukan oleh SP PLN dengan pertimbangan hakim menilai bahwa Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tidak membuka kemungkinan pemisahan bisnis (unbundling) dalam unbundling listrik tetapi dimaksudkan untuk menenangkan Hukum 30/2009 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang 20/2002 sebelum dibatalkan MK. asal 3 dan Pasal 4 dari UU telah memberikan batas. Jadi ketentuan unbundling yang ada dalam Undang-Undang berbeda dari unbundling dalam UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Jika undang-undang yang telah dibatalkan, definisi unbundling adalah pemisahan pembangkit listrik 3 komponen.yaitu, transmisi dan distribusi tenaga listrik. Sedangkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2009, unbundling tidak mengandung tiga hukum komponen pemisahan diujimaterikan itu.Dalam tarif listrik ditentukan oleh negara. Selain itu, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2009 yang BUMN juga diberikan prioritas utama dalam menangani bisnis listrik. Jadi ada perusahaan ada milik lokal, perusahaan swasta, atau koperasi yang dapat menyediakan listrik di suatu wilayah.

Keyword : electricity, PLN

1. Pendahuluan

Listrik merupakan sumber energi yang sangat dibutuhkan pada era modern seperti saat ini. Modernisasi ditandai dengan dengan kecepatan informasi, kemudahan akses, dan kesederhanaan peralatan penunjang kehidupan. Peralatan modern hanya dapat digunakan apabila tersambung ke listrik, sehingga dapat dikatakan bahwa sektor ketenagalistrikan merupakan bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam hal ini, Pemerintah memegang peranan penting dalam menjamin ketersediaan tenaga listrik untuk rakyatnya,

Berdasarkan estimasi yang dibuat Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), total kebutuhan listrik nasional pada tahun 2025 mencapai 450.101 GWh dan kapasitas total pembangkit di Indonesia saat ini yang sebesar 25.218 MW terdiri dari 21.768 MW (86,3%) milik PLN dan 3.450 MW (13,7%) milik listrik swasta. Dengan pertumbuhan listrik selama kurun waktu 10 tahun terakhir mencapai rata-rata 6 - 9%, disinilah terjadi kesenjangan antara penawaran dan permintaan sehingga banyak kendala dalam penyediaannya dan salah satunya berdampak pada sering terjadinya pemadaman.¹

Dengan alasan inilah kemudian Pemerintah membuka kesempatan bagi Pemerintah daerah, swasta maupun swadaya masyarakat untuk ikut berpartisipasi membangun ketenagalistrikan nasional.

Masuknya pelaku-pelaku usaha secara kompetitif, diharapkan akan mendukung Pemerintah dalam melayani kebutuhan masyarakat terhadap tenaga listrik secara luas. Dengan dibukanya peluang tersebut maka seluruh pelaku usaha ketenagalistrikan, termasuk di dalamnya Pemerintah, harus memahami apa

yang menjadi kewajibannya dan dapat melaksanakan dengan bertanggungjawab sehingga sistem berjalan sebagaimana mestinya untuk kepentingan para pelanggannya yaitu masyarakat. Selain sebagai kesempatan atau peluang usaha, penyediaan tenaga listrik dan segala aspek pendukungnya adalah cabang produksi yang penting yang dapat mempengaruhi pemenuhan kebutuhan pokok semua lapisan masyarakat. Sehingga kesempatan tersebut perlu diatur secara bertanggung jawab. Sebagai suatu kepentingan bisnis maka usaha penyediaan tenaga listrik dapat dikelola secara efisien, sementara sebagai salah satu kewajiban negara dalam melayani kebutuhan warganegara, maka pemerataan dan keadilan perlu dijadikan sebagai tonggak berpikir yang utama.

Pemerintah bersama DPR pada 1 September 2009 telah mensahkan Undang-Undang No.30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Undang-undang tersebut merupakan pengganti dari Undang-undang No.20 tahun 2002 yang terlebih dahulu dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. UU Ketenagalistrikan sebelumnya ini dianggap terlalu menerpakan mekanisme pasar dan juga dianggap dapat menimbulkan suasana kompetisi yang bisa-bisa tak terkendali, yang pada akhirnya merugikan sumber-sumber ekonomi bangsa. Beberapa pendapat menyatakan bahwa UU Ketenagalistrikan 2009 ini tak jauh berbeda dengan UU Ketenagalistrikan yang sebelumnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pokok-pokok pikiran UU Ketenagalistrikan 2009 meliputi:²

1. Bahwa usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaranya dilakukan oleh Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Pokok ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat 2 Undang-

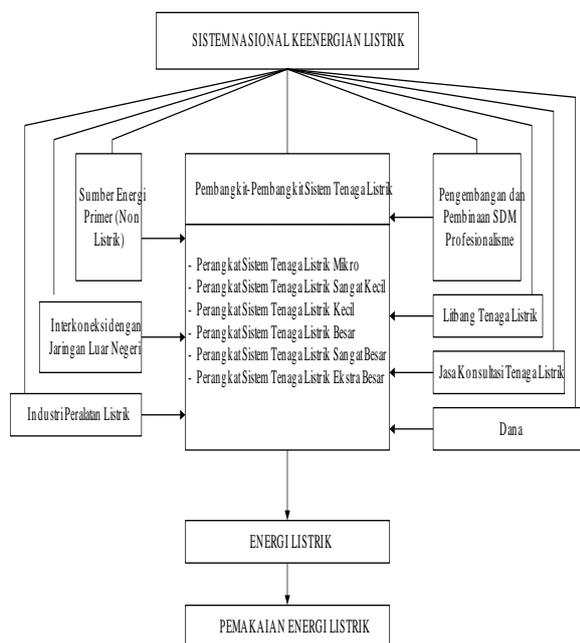
¹http://www.djpe.esdm.go.id/modules/news/index.php?act=detail&sub=news_media&news_id=1212 dalam artikel Usaha Ketenaga Listrikan Antara Bisnis Dan Pelayanan Masyarakat di akses 18 Desember 2010

²“Menyongsong Era Baru Ketenagalistrikan” di akses melalui website http://www.komisi7.com/index.php?view=article&id=61:reportase-uu-ketenagalistrikan-&option=com_content&Itemid=78 pada 3 Desember 2010

- Undang Dasar 1945 sekaligus bentuk akomodasi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi atas UU nomor 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan, dalam sidang tanggal 15 Desember 2004, yang mengamanatkan agar usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara.
2. Pemerintah merupakan regulator dan pelaku usaha di bidang ketenagalistrikan. Sebagai regulator yang berwenang menetapkan kebijakan, pengaturan, pembinaan dan pengawasan, Pemerintah menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui regulasi untuk melakukan intervensi. Sebagai pelaku usaha, Pemerintah via Badan Usaha Milik Negara menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui kepemilikan badan usaha. Pokok ini sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanatkan agar negara menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui pengaturan dan kepemilikan.
 3. Adanya kewenangan dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan antara Pemerintah, Pemerintah provinsi, dan Pemerintah kabupaten atau kota. Dalam pokok pikiran ini diatur secara rinci mengenai pembagian wewenang antara Pemerintah dari pusat sampai kabupaten atau kota dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan. Sehingga, khususnya Pemerintah daerah, mempunyai peran dan tanggung jawab besar dalam pengembangan sistem ketenagalistrikan.
 4. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diberi prioritas pertama (*first right of refusal*) untuk melakukan usaha penyediaan listrik. BUMN di bidang ketenagalistrikan mendapat prioritas utama memenuhi kebutuhan tenaga listrik di wilayah usahanya. Pengaturan ini juga sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi di atas yang mengamanatkan agar BUMN mendapat prioritas utama untuk berusaha di bidang ketenagalistrikan.
 5. Menyatakan bahwa badan usaha selain PLN bisa berbisnis listrik. Badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik guna meningkatkan penyediaan listrik kepada masyarakat. Pemerintah menerbitkan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.
 6. Tidak mengatur pemisahan usaha BUMN (*unbundling*). Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan/atau penjualan tenaga listrik. Pembagian jenis usaha tersebut telah sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, dan UU ini secara tegas tidak mengatur pemisahan usaha (*unbundling*).
 7. Harga jual tenaga listrik, harga sewa jaringan dan tarif tenaga listrik bersifat regulated. Harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik ditetapkan pelaku usaha setelah mendapat persetujuan Pemerintah atau Pemerintah daerah. tarif tenaga listrik untuk konsumen ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR, atau ditetapkan Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD. Dan, Pemerintah mengatur subsidi untuk konsumen tidak mampu.
- Ruang lingkup UU ketenagalistrikan seyogyanya mencakup semua kegiatan yang berhubungan dengan pengadaan dan pemanfaatan energi listrik seperti yang digambarkan pada gambar dibawah ini :³

³ K.Tunggal Sirait, Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Ketenagalistrikan. 2009

Gambar 1.1 : Unsur-unsur Sistem Nasional Ketenagalistrikan.



Pengesahan UUK yang baru ini juga tidak luput dari pro dan Kontra. Beberapa LSM merespon negatif pengesahan UU ini, Pengesahan UU Kelistrikan ini dianggap akan semakin memuluskan jalan Pemerintah untuk menaikkan tarif dasar listrik (TDL). Pemerintah disinyalir sudah berancang-ancang untuk menjual pembangkit listrik Jawa Bali (PJB) kepada pihak asing. Jika itu terjadi, TDL akan naik sampai lima kali lipat. Belum lagi penarikan subsidi listrik oleh Pemerintah. Jika pembangkit listrik dijual kepada asing, otomatis subsidi yang saat ini diterima masyarakat, yang hanya membayar Rp 650 per kWh (*kilowatt per hour*) dari biaya produksi listrik Rp 2.600 per kWh tak bisa lagi dinikmati. Pihak investor dipastikan menjualnya sesuai mekanisme pasar yang berada di atas biaya produksi.

Serikat Pekerja PLN (SP-PLN) telah mengajukan *Judicial Review*⁴ terhadap UUK

⁴ *Judicial Review* berarti peninjauan oleh lembaga peradilan, atau dalam *Blacks Law*, *Judicial Review* diartikan sebagai “power of the courts to review decisions of another department or level of government.”. Sedangkan menurut Jimly Asshidique, *Judicial Review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga judicial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang legislatif, eksekutif maupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip checks and balance berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan Negara (*separation of power*). Lihat Fatmawati, *Hak Menguji*

2009, Ketua SP-PLN Ahmad Daryoko menyatakan bahwa UUK 2009 ini dipengaruhi oleh semangat neoliberalisme yang nantinya akan menghilangkan kedaulatan energi rakyat.⁵ Inti dari unsur neoliberalisme yang terkandung dalam UU itu, ada dalam dua Pasal, yakni Pasal 10 dan Pasal 11. Kedua Pasal ini adalah pintu masuk bagi swastanisasi listrik di Indonesia. Dalam Pasal 10 disebutkan bahwa fungsi usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum yang terdiri dari pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik dan penjualan tenaga listrik akan dilakukan secara terintegrasi oleh satu badan usaha dalam satu wilayah usaha. Adapun Pasal 11 menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik. Bukan hanya itu, bila sektor kelistrikan dimonopoli negara seperti yang terjadi selama ini, PLN sebagai BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang mengelola kelistrikan dapat seenaknya menentukan harga dasar listrik per kWh (*kilo watt per hour*) tanpa ada pilihan bagi konsumen. Sebaliknya bila diprivatisasi, listrik sebagai hajat hidup orang banyak akan ditentukan pemodal.⁶ Istilah Privatisasi sebelumnya memiliki banyak pengertian. Pertama, kehendak Pemerintah untuk mengurangi campur tangan dalam kehidupan ekonomi dan memberikan kesempatan lebih banyak kepada peran swasta. Kedua, penjualan sebagian atau semua saham Pemerintah di BUMN kepada sektor swasta. Ketiga, perubahan gaya manajemen BUMN dari model *ambtenaar* menjadi lebih *business like* seperti perusahaan swasta murni yang benar-benar profesional.⁷ Dari aspek hukum,

(*toetsingrecht*) Yang dimiliki dalam hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal 5-9

⁵ <http://www.rakyatmerdeka.co.id/news/2009/12/03/847-01/KEDAULATAN-ENERGI-SP-PLN-Ajukan-Judicial-Review-UU-Ketenagalistrikan> diakses pada tanggal 4 Desember 2009

⁶ Muslimin B Putra “*Privatisasi Energi Listrik, Peluang dan Dilema*” tersedia dalam website http://www.indonesia1.com/konten.php?nama=Artikel&op=detail_artikel&id=26

⁷ Jhonny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum: Teori dan Implikasinya Penerapannya dalam Penegakan Hukum*, ITS Press, Surabaya., Hal 96.

privatisasi adalah penundukan BUMN terhadap hukum privat.

Corak Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi ekonomi terlihat pada materi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam perkembangannya, setelah amandemen Undang Undang Dasar 1945 keempat pada tanggal 10 Agustus 2002, Pasal ini ditambah dengan memasukkan 2 (dua) ayat baru, yaitu:

- (4) perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam undang-undang

Penambahan dua ayat dalam Pasal ini merupakan upaya untuk mengakomodasi ketentuan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dihapus, yaitu mengenai demokrasi ekonomi. Bila dilihat kembali materi yang diatur dalam Penjelasan Pasal 33 disebutkan bahwa:

"dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat-lah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang". Selanjutnya dikatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang

terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."⁸

Dari Pasal ini jelas sekali peranan negara dalam mengatur perekonomian besar sekali. Sehingga, sebenarnya secara tegas Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, melarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan orang-seorang. Dengan kata lain monopoli, oligopoli maupun praktek kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam adalah bertentangan dengan prinsip Pasal 33. Jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa Pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.

Sosialisme adalah sistem ekonomi sekaligus ideologi politik, sebagai sistem ekonomi sosialisme merupakan lawan dari sistem kapitalis. Sosialisme dapat dipahami sebagai suatu sistem ekonomi dimana produksi, distribusi dan pertukaran barang jasa dimiliki dan dioperasikan oleh publik⁹, karena sosialisme menganggap Negara sebagai organisasi paling representative maka makna dimiliki dan dioperasikan oleh public sebagai kuasa kepemilikan berada di tangan pemerintah, sosialisme percaya bahwa Negara perlu

⁸ Arimbi HP dan Emmy Hafild, Makalah: *Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 45*, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan Friends of the Earth (FoE) Indonesia, 1999, hal. 1

⁹ A. Effendy Choirie, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, hal 26

mengembangkan perencanaan ekonomi dan pengendalian pasar¹⁰.

Indonesia memang bukan negara sosialis tetapi dalam rumusan Pasal 33 UUD 1945 tersebut cenderung condong kepada tafsir sosialis atau paling tidak dapat disebut sebagai negara kesejahteraan¹¹. Dengan kata lain, sistem ekonomi liberal bukanlah sistem ekonomi yang dianut. Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyat yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara. Dalam pengertian tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Pasal 33 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam penjabaran Pasal 33 UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak antara lain Sumber daya Energi, Air, Mineral, dan ketenagalistrikan. Pemanfaatan energi baik energi listrik maupun migas dari tahun-ketahun semakin bertambah sementara penggalian sumber-sumber energi baru dan terbarukan belum menampakkan hasil yang menggembirakan. Walaupun dalam era perdagangan dan pasar bebas, prinsip Pasal 33 masih sangat relevan dalam pengelolaan sumberdaya alam kita. Peran negara dalam konteks pengelolaan sumberdaya alam dan pasar bebas seharusnya difokuskan kepada pengaturan agar sumberdaya alam Indonesia tidak dimonopoli oleh sekelompok swasta atas nama negara dan agar dikelola secara berkesinambungan baik dari segi ekologis maupun ekonomis. Peran negara dalam "kepemilikan" yang dalam hal ini "monopoli kepemilikan" atas sumberdaya alam Indonesia sebaiknya dialihkan kepada peran "pengaturan" yaitu intervensi agar pengumpulan kekayaan dan modal dari hasil pengelolaan sumberdaya

alam kita tidak terjadi hanya kepada golongan tertentu saja. Artinya, negara tidak bisa lagi mentransferkan hak monopolinya atas sumberdaya alam kepada segelintir swasta yang ditunjukkan.

Pada 30 Desember 2010, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak Uji Materil yang diajukan oleh SP PLN dengan pertimbangan majelis hakim menganggap bahwa UU Nomor 30 Tahun 2009 memang membuka kemungkinan pemisahan usaha (*unbundling*) dalam ketenagalistrikan tetapi *unbundling* yang dimaksud pada UU 30/2009 berbeda dengan yang dimaksud dalam UU 20/2002 yang sebelumnya dibatalkan MK. asal 3 dan Pasal 4 dalam UU tersebut telah memberikan batasan. Sehingga ketentuan *unbundling* yang ada di UU tersebut berbeda dengan *unbundling* di UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang sudah dibatalkan oleh MK. Jika pada UU yang telah dibatalkan itu, definisi *unbundling* itu adalah adanya pemisahan 3 komponen, yaitu pembangkit tenaga listrik, transmisi listrik, dan distribusi tenaga listrik. Sedangkan pada UU Nomor 30 tahun 2009, *unbundling* tidak mengandung pemisahan tiga komponen itu. Bahkan dalam UU yang diujimaterikan itu tarif dasar listrik ditentukan oleh negara. Selain itu, dalam UU Nomor 30 tahun 2009 itu BUMN juga diberikan prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan. Sehingga tidak ada badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, atau koperasi yang dapat menyediakan listrik di suatu wilayah.¹²

Dari penjelasan yuridis diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam lagi mengenai usaha ketenagalistrikan di Indonesia jika dilihat dari sudut pandang Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan kaidah utama sistem ekonomi bangsa kita.

2. Pembahasan

a. Peran Pemerintah Dan Swasta Dalam Usaha Ketenagalistrikan.

Di Indonesia, untuk mengatur praktik monopoli telah dibuat sebuah undang-undang yang mengaturnya. Undang-undang itu adalah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang

¹⁰ Ibid., hal 27

¹¹ Todung Mulya Lubis, *Harmonisasi dan Internasionalisasi dalam "Catatan Hukum Todung Mulya Lubis, Mengapa Saya Mencintai Negeri Ini?"*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007.

¹² <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/hukum/10/12/30/155497-mk-tolak-uji-materiil-undang-undang-ketenagalistrikan> diakses pada 5 Januari 2011.

Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini menerjemahkan monopoli sebagai suatu tindakan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Sedangkan praktik monopoli pada UU tersebut dijelaskan sebagai suatu pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. UU ini dibagi menjadi 11 bab yang terdiri dari beberapa pasal.

Adapun yang menjadi ciri-ciri dari pasar monopoli adalah:

1. Pasar monopoli adalah industri satu perusahaan. Dari definisi monopoli telah diketahui bahwa hanya ada satu saja perusahaan dalam industri tersebut. Dengan demikian barang atau jasa yang dihasilkannya tidak dapat dibeli dari tempat lain. Para pembeli tidak mempunyai pilihan lain, kalau mereka menginginkan barang tersebut maka mereka harus membeli dari perusahaan monopoli tersebut. Syarat-syarat penjualan sepenuhnya ditentukan oleh perusahaan monopoli itu, dan konsumen tidak dapat berbuat suatu apapun didalam menentukan syarat jual beli.
2. Tidak mempunyai barang pengganti yang mirip. Barang yang dihasilkan perusahaan monopoli tidak dapat digantikann oleh barag lain yang ada didalam pasar. Barang-barang tersebut merupakan satu-satunya jenis barang yang seperti itu dan tidak terdapat barang mirip yang dapat menggantikan.
3. Tidak terdapat kemungkinan untuk masuk kedalam industri. Sifat ini merupakan sebab utama yang menimbulkan perusahaan yang mempunyai kekuasaan monopoli. Keuntungan perusahaan monopoli

tidak akan menyebabkan perusahaan-perusahaan lain memasuki industri tersebut.

4. Dapat mempengaruhi penentuan harga. Oleh karena perusahaan monopoli merupakan satu-satunya penjual didalam pasar, maka penentuan harga dapat dikuasainya. Oleh sebab itu perusahaan monopoli dipandang sebagai penentu harga.
5. Promosi iklan kurang diperlukan. Oleh karena perusahaan monopoli adalah satu-satunya perusahaan didalam industri, ia tidak perlu mempromosikan barangnya dengan menggunakan iklan. Walau ada yang menggunakan iklan, iklan tersebut bukanlah bertujuan untuk menarik pembeli, melainkan untuk memelihara hubungan baik dengan masyarakat.

Dalam hukum persaingan dikenal adanya pengecualian untuk menunjukkan bahwa suatu aturan hukum dinyatakan tidak berlaku bagi suatu pelaku tertentu. Pengecualian tersebut diatur dalam Bab IX Pasal 50 (a) Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat, dimana disebutkan bahwa yang dikecualikan oleh Undang-undang ini adalah : “perbuatan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Oleh sebab itu perlu dilihat adanya suatu dasar hukum apakah yang dapat dipergunakan untuk mengecualikan tindakan. Pengecualian dalam hukum persaingan harus didasarkan pada adanya instruksi yang berasal dari Undang-undang Dasar, adanya instruksi dari Undang-undang atau peraturan lainnya dan adanya instruksi atau pengaturan dari suatu badan administrasi. Kewenangan negara yang merupakan bentuk pengecualian sebagaimana diatur dalam perundang-undnagan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, khususnya dalam penyelenggaraan bidang usaha ketenagalistrikan. Yang paling mendasar adalah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 Undang-

undang Dasar 1945. Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa sumber daya alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada negara. Pasal 33 mengamanatkan bahwa perekonomian Indonesia akan ditopang oleh 3 pemain utama yaitu koperasi, BUMN/D (Badan Usaha Milik Negara/Daerah), dan swasta yang akan mewujudkan demokrasi ekonomi yang bercirikan mekanisme pasar, serta intervensi pemerintah, serta pengakuan terhadap hak milik perseorangan. Penafsiran dari kalimat “dikuasai oleh negara” dalam ayat (2) dan (3) tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebelum dikeluarkannya UU 30/2009 tentang Ketenagalistrikan, Pemerintah telah terlebih dahulu mengeluarkan UU 20/2002 tentang Ketenagalistrikan untuk menggantikan UU 15/1985 tentang ketenagalistrikan yang dinilai tidak lagi relevan dengan perkembangan dunia pada saat ini, akan tetapi pada tahun 2004, Mahkamah Konstitusi membatalkan UU tersebut karena bertentangan dengan UUD 1945. Berdasarkan Pasal 7 UU 15/1985 tentang Ketenagalistrikan, PLN secara tegas dinyatakan mendapatkan hak monopoli sebagai berikut “Usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan oleh Negara dan diselenggarakan oleh badan usaha milik Negara yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan”. Undang-Undang tersebut member hak monopoli untuk PLN karena listrik merupakan termasuk salah satu bidang usaha yang

menguasai hajat hidup orang banyak dan menyangkut kepentingan umum. Dikhawatirkan tanpa adanya monopoli dari Negara, pemenuhan hajat hidup orang banyak ini akan dikuasai oleh pasar dan nantinya akan merugikan rakyat sebagai konsumen listrik. Dengan adanya monopoli tersebut, diharapkan PLN menguasai produksi sampai ke bidang pemasaran kepada rakyat.

Dalam UU 20/2002, hak monopoli PLN dalam bidang-bidang tertentu sesungguhnya semakin kuat. Hal itu tampak pada Pasal 1 angka 16, Pasal tersebut menyatakan sebagai berikut :

“Jaringan transmisi Nasional adalah jaringan transmisi tegangan tinggi, ekstra tinggi, dan atau ultra tinggi untuk menyalurkan tenaga listrik bagi kepentingan umum yang ditetapkan Pemerintah sebagai transmisi nasional”

Inti dari Pasal tersebut adalah bahwa listrik harus dikuasai Negara yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat karena Pasal tersebut menyatakan bahwa untuk segala macam jenis transmisi nasional dikuasai oleh Negara. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan kewenangan Pemerintah di Bidang ketenagalistrikan meliputi :¹³

- a. penetapan kebijakan ketenagalistrikan nasional;
- b. penetapan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagalistrikan;
- c. penetapan pedoman, standar, dan kriteria di bidang ketenagalistrikan;
- d. penetapan pedoman penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen;
- e. penetapan rencana umum ketenagalistrikan nasional;
- f. penetapan wilayah usaha;
- g. penetapan izin jual beli tenaga listrik lintas negara;
- h. penetapan izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk badan usaha yang:
 1. wilayah usahanya lintas provinsi;

¹³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Pasal 5 ayat (1). Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133

2. dilakukan oleh badan usaha milik negara; dan
3. menjual tenaga listrik dan/atau menyewakan jaringan tenaga listrik kepada pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- i. penetapan izin operasi yang fasilitas instalasinya mencakup lintas provinsi;
- j. penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- k. penetapan persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- l. penetapan persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin operasi yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- m. penetapan izin usaha jasa penunjang tenaga listrik yang dilakukan oleh badan usaha milik negara atau penanam modal asing/mayoritas sahamnya dimiliki oleh penanam modal asing;
- n. penetapan izin pemanfaatan jaringan tenaga listrik untuk kepentingan telekomunikasi, multimedia, dan informatika pada jaringan milik pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik atau izin operasi yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- o. pembinaan dan pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang izinnya ditetapkan oleh Pemerintah;
- p. pengangkatan inspektur ketenagalistrikan;
- q. pembinaan jabatan fungsional inspektur ketenagalistrikan untuk seluruh tingkat pemerintahan; dan
- r. penetapan sanksi administratif kepada badan usaha yang izinnya ditetapkan oleh Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan juga membuka kesempatan bagi Pemerintah daerah

sebagai penyelenggara usaha penyediaan tenaga listrik terintegrasi untuk wilayah yang belum mendapatkan pelayanan listrik. Kewenangan pemerintah provinsi di bidang Ketenagalistrikan meliputi :¹⁴

- a. penetapan peraturan daerah provinsi di bidang ketenagalistrikan;
- b. penetapan rencana umum ketenagalistrikan daerah provinsi;
- c. penetapan izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk badan usaha yang wilayah usahanya lintas kabupaten/kota;
- d. penetapan izin operasi yang fasilitas instalasinya mencakup lintas kabupaten/kota;
- e. penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- f. penetapan persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik untuk badan usaha yang menjual tenaga listrik dan/atau menyewakan jaringan tenaga listrik kepada badan usaha yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- g. penetapan persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin operasi yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- h. penetapan izin pemanfaatan jaringan tenaga listrik untuk kepentingan telekomunikasi, multimedia, dan informatika pada jaringan milik pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik atau izin operasi yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- i. pembinaan dan pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- j. pengangkatan inspektur ketenagalistrikan untuk provinsi; dan
- k. penetapan sanksi administratif kepada badan usaha yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi.

¹⁴ Indonesia, *Ibid.* Pasal 5 ayat (2)

Sedangkan kewenangan Pemerintah Kabupaten/kota di bidang ketenagalistrikan meliputi :¹⁵

- a. penetapan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang ketenagalistrikan;
- b. penetapan rencana umum ketenagalistrikan daerah kabupaten/kota;
- c. penetapan izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk badan usaha yang wilayah usahanya dalam kabupaten/kota;
- d. penetapan izin operasi yang fasilitas instalasinya dalam kabupaten/kota;
- e. penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- f. penetapan persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik untuk badan usaha yang menjual tenaga listrik dan/atau menyewakan jaringan tenaga listrik kepada badan usaha yang izinnnya ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- g. penetapan izin usaha jasa penunjang tenaga listrik bagi badan usaha yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh penanam modal dalam negeri;
- h. penetapan persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin operasi yang izinnnya ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- i. penetapan izin pemanfaatan jaringan tenaga listrik untuk kepentingan telekomunikasi, multimedia, dan informatika pada jaringan milik pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik atau izin operasi yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- j. pembinaan dan pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang izinnnya ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- k. pengangkatan inspektur ketenagalistrikan untuk kabupaten/kota; dan

1. penetapan sanksi administratif kepada badan usaha yang izinnnya ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu bentuk usaha selain koperasi dan swasta, yang terdapat dalam struktur perekonomian Indonesia. Secara konstitusional kedudukan BUMN dalam sistem perekonomian Indonesia. BUMN berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 19 tentang Badan Usaha milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyitaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Istilah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan istilah lain dari perusahaan negara (*state own enterprise/SOEs*). Istilah BUMN baru dikenal sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Perseroan¹⁶. Perusahaan negara sendiri telah dikenal di Indonesia sejak sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia. Pada masa Pemerintahan kolonial Belanda terdapat perusahaan kereta api (*Spoorwagen-SS*), perusahaan timah Belitung (*Gomeenschapelike Mijnbow Biliton-GMB*), Pegadaian dan lain-lain. Setelah Proklamasi kemerdekaan beberapa BUMN kemudian didirikan pemerintah Indonesia untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan Belanda, diantaranya Bank Industri Nasional yang kemudian menjadi Bank Pembangunan Indonesia.

Maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara khususnya
2. Menjejar Keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa

¹⁵ Indonesia, *Ibid.* Pasal 4 ayat (3)

¹⁶ Dalam Konsideran PP Nomor 3 Tahun 1983 Disebutkan Bahwa Untuk Meningkatkan Pembinaan Dan Pengawasan Perjan,Perum,Persero Dalam Rangka Mencapai Maksud Dan Tujuan Diadakannya Badan Usaha Milik Negara Tersebut..Dan Seterusnya

yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Turut aktif dalam memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Pelaksanaan peran tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor kehidupan perekonomian seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, perdagangan, industri serta sektor konstruksi. Dalam kenyataannya BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relative sangat tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan modal yang ditanamkan, dikarenakan berbagai kendala BUMN belum mampu sepenuhnya menyediakan barang dan jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga terjangkau dan belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan

kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikutsertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN. BUMN sendiri adalah badan usaha yang memiliki karakter usaha sebagai berikut :

1. Usaha tersebut bersifat tugas-tugas perintihan dan pembangunan prasarana tertentu
 2. Menghasilkan barang yang karena pertimbangan keamanan dan keberhasilan harus diakui Negara.
 3. Didirikan atas pertimbangan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah tertentu dan atau strategis.
 4. Didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dimiliki dan dikelola pemerintah
 5. Didirikan dengan tujuan untuk melindungi keselamatan dan kesejahteraan rakyat.
 6. Usahanya bersifat komersial dan fungsinya dapat dilakukan oleh swasta.
- PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang pengadaan listrik nasional. Hingga saat ini, PT. PLN masih merupakan satu-satunya perusahaan listrik sekaligus pendistribusinya. Dalam hal ini PT. PLN sudah seharusnya dapat memenuhi kebutuhan listrik bagi masyarakat, dan mendistribusikannya secara merata. Usaha PT. PLN termasuk kedalam jenis monopoli murni. Hal ini ditunjukkan karena PT. PLN merupakan penjual atau

produsen tunggal, produk yang unik dan tanpa barang pengganti yang dekat, serta kemampuannya untuk menerapkan harga berapapun yang mereka kehendaki.

Rasio elektrifikasi menandakan tingkat perbandingan jumlah penduduk yang menikmati listrik dengan jumlah total penduduk di suatu wilayah atau negara. Data yang dikeluarkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, rasio elektrifikasi Indonesia Per Maret 2010 mencapai 67,63%, artinya sekitar 32% penduduk Indonesia belum menikmati listrik. Rasio elektrifikasi ini sangat berhubungan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi suatu wilayah..

Tabel 3.1 : Rasio Elektrifikasi Nasional 1980-2010

Rasio Elektrifikasi	Tahun										
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010*)
	8%	16%	28%	43%	57%	62,0%	63,0%	64,3%	65,1%	65,8%	67,63%

Sumber: DALPE ESDM
Status Maret 2011

Pemerintah akan terus mengupayakan agar seluruh bangsa Indonesia dapat menikmati listrik. Dalam beberapa tahun terakhir, rasio elektrifikasi nasional telah meningkat dari 59% menjadi 65% atau sekitar 1,5% per tahun.¹⁷ Peningkatan rasio elektrifikasi tersebut dilakukan melalui sambungan baru pelanggan PT. PLN (Persero) dan pemanfaatan energi setempat (PLTMH, PLTB, PLTS Terpusat dan PLTS Tersebar yang khusus diperuntukkan bagi daerah-daerah terpencil). Untuk memenuhi permintaan pasokan tenaga listrik, pemerintah terus berusaha menambah pasokan hilir dengan melakukan penambahan kapasitas. Penambahan pasokan listrik diupayakan melalui penambahan kapasitas sebesar 30.000 MW, yang diperoleh dari program percepatan 10.000 MW Tahap I, IPP 10.000 MW dan Program Percepatan 10.000 MW Tahap II.

Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) 10.000 MW pun akhirnya menjadi solusi pemerintah untuk meningkatkan rasio elektrifikasi nasional yang berdampak pada

¹⁷ <http://www.esdm.go.id/berita/listrik/39-listrik/2326-rasio-elektrifikasi-nasional-meningkat-15-per-tahun.html>

peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional. Proyek 10.000MW ini sarat akan penggunaan energi fosil (batubara) yang tidak cukup ramah bagi ramah lingkungan. Emisi gas hasil pembakaran boiler berupa CO2 meningkatkan efek rumah kaca yang berujung pada pemanasan global yang efeknya sudah kita rasakan sekarang, ditambah lagi dengan emisi SO2 yang dapat menyebabkan hujan asam dan dapat membuat mobil anda berkarat, tidak cukup dengan dua gas tersebut, partikel-partikel hasil pembakaran boiler pun turut andil dalam menurunkan performa paru-paru dan membuat sesak nafas. Menurut [Blue Print Pengelolaan Energi Nasional](#)¹⁸ yang dipublikasikan Department ESDM, potensi energi terbarukan Indonesia cukup besar kapasitasnya, bahkan dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan energi listrik nasional.

Dikarenakan PT. PLN memonopoli kelistrikan nasional, kebutuhan listrik masyarakat sangat bergantung pada PT. PLN, tetapi mereka sendiri tidak mampu secara merata dan adil memenuhi kebutuhan listrik masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya daerah-daerah yang kebutuhan listriknya belum terpenuhi dan juga sering terjadi pemadaman listrik secara sepihak sebagaimana contoh diatas. Kejadian ini menyebabkan kerugian yang tidak sedikit bagi masyarakat, dan investor menjadi enggan untuk berinvestasi. Campur tangan pemerintah dalam penyediaan pasokan listrik ini disalurkan salah satunya lewat subsidi listrik Mike Crosetti seperti yang dikutip oleh Johanna Maria Kadaotje dalam Makalah bahan seminar Pengembangan Kebijakan Pembangunan Ketenagalistrikan Sosial di Jakarta, 2 Mei 2002 "*Kebijakan Subsidi dalam Tarif*

¹⁸ Kebijakan Energi Nasional yang diterbitkan melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 0983 K/16/MEM/2004 telah ditindaklanjuti dengan menyusun Blueprint Pengelolaan Energi Nasional (BP-PEN) 2005 - 2025. BP-PEN tersebut selanjutnya dibahas dalam Sidang Kabinet terbatas yang dihadiri para Menteri yang terkait dengan bidang perekonomian yang kemudian kebijakan-kebijakannya dituangkan dalam Perpres No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional

Listrik: Apa, Mengapa, dan Bagaimana”, mendefinisikan subsidi sebagai berikut:

“All measures that keep prices for consumers below the market level, keep prices for producers above the market level, reduce costs for consumers or producers by giving direct or indirect financial support”.

Subsidi merupakan kebijakan yang ditujukan untuk membantu kelompok konsumen tertentu agar dapat membayar produk atau jasa yang diterimanya dengan tarif di bawah harga pasar, atau dapat juga berupa kebijakan yang ditujukan untuk membantu produsen agar memperoleh pendapatan di atas harga yang dibayar oleh konsumen, dengan cara memberikan bantuan keuangan, baik secara langsung ataupun tidak langsung

Dalam menyediakan listrik untuk masyarakat, pemerintah mengendalikan harga jual. Ini pola umum yang tidak hanya diterapkan di Indonesia tetapi juga di beberapa Negara ASEAN seperti Malaysia, Vietnam dan Thailand. Subsidi sejatinya diberikan sejak mulai dari bahan baku primer sampai dengan energy sekundernya. Sebab, biaya bahan bakar merupakan komponen terbesar dalam pembangkitan listrik.¹⁹ Secara nasional nilai subsidi bahan bakar minyak dan minyak memakan anggaran negara yang cukup besar. Nilai subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan listrik ditetapkan Rp 37,8 Triliun. Panitia Anggaran meminta pemerintah dan PLN melakukan pengendalian subsidi listrik 2010 dengan cara:²⁰

1. Pemberian margin kepada PLN sebesar 5% dalam rangka pemenuhan persyaratan pembiayaan investasi PLN.
2. Penerapan tarif dasar listrik (TDL) sesuai harga keekonomian secara otomatis untuk pemakaian energi di

atas 50% konsumsi rata-rata nasional tahun 2009 bagi pelanggan rumah tangga, bisnis, dan publik dengan daya mulai 6.600 VA ke atas.

3. Penerapan kebijakan tarif yang bertujuan untuk mendorong penghematan tenaga listrik dan pelayanan khusus, yang selama ini sudah dilaksanakan, tetap diberlakukan
4. Penyesuaian TDL untuk ditetapkan pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR

Tabel dibawah ini akan memaparkan labarugi yang dialami oleh PT PLN:²¹

Tabel 3.2 : Biaya Operasional PT. PLN (Persero) 2003-2008.

Keterangan	2008	2007	2006	2005	2004	2003
PENDAPATAN OPERASI						
Penjualan Tenaga Listrik	84.249.726,00	76.286.195,00	63.246.221,00	58.232.002,00	49.809.637,00	39.018.462,00
- Biaya Penyambungan	589.622,00	535.269,00	439.917,00	387.083,00	342.257,00	302.308,00
- Subsidi Pemerintah	78.577.390,00	36.604.751,00	12.510.960,00	3.469.920,00	4.096.633,00	4.739.074,00
- Lain-lain	791.772,00	616.472,00	346.226,00	184.057,00	182.251,00	123.510,00
Jumlah Pendapatan Operasi	164.208.510,00	114.042.687,00	76.543.324,00	62.273.062,00	54.430.778,00	44.183.354,00
BIAYA OPERASI						
- Pembelian Tenaga Listrik	20.742.905,00	16.946.723,00	13.598.167,00	11.970.810,00	10.833.999,00	11.168.843,00
- Bahan Bakar & Minyak Pelumas	107.782.838,00	65.559.977,00	37.355.450,00	24.491.052,00	21.477.867,00	17.957.262,00
- Pemeliharaan	7.619.854,00	7.269.142,00	6.511.004,00	5.202.146,00	4.827.606,00	3.588.828,00
- Kepegawaian	8.344.224,00	7.064.316,00	5.508.067,00	5.619.384,00	3.827.686,00	2.583.290,00
- Penyusu	11.372.849,00	10.716.237,00	9.722.315,00	9.547.555,00	12.745.047,00	15.626.763,00

¹⁹ Ali Herman Ibrahim, General Check-Up Kelistrikan Nasional.,Media Plus Network., 2008. Jakarta. Hal 50

²⁰ Subsidi Listrik 2010 Ditetapkan Rp 37,8 Triliun Dalam Website <http://www.detikfinance.com/Read/2009/09/18/171344/1206589/4/Subsidi-Listrik-2010-Ditetapkan-Rp-378-Triliun> Diakses 27 Maret 2011

²¹ www.pln.co.id

tan Aktiva Tetap						
- Lainnya	4.735.081,00	3.949.560,00	3.328.598,00	2.879.819,00	2.165.000,00	1.420.607,00
Jumlah Biaya Operasi	160.597.751,00	111.505.955,00	76.032.601,00	59.710.767,00	55.877.205,00	52.345.592,00
LABA RUGI OPERASI	3.610.759,00	2.536.732,00	519.723,00	25.562.295,00	1.446.427,00	8.162.238,00

*Sumber : www.pln.co.id

Dari tabel diatas dapat dilihat, bahwa kerugian yang diderita oleh PT PLN mengalami penurunan di setiap tahunnya. Kerugian PT. PLN disebabkan oleh kegagalan PLN melakukan diversifikasi bahan bakar untuk pembangkitnya. Persoalan bahan bakar minyak (BBM) bagi PLN merupakan beban utama. Penggunaan BBM beberapa tahun terakhir cenderung meningkat meskipun harga minyak mentah juga semakin mahal. Dalam hal ini, PT PLN mesti membeli dari Pertamina dengan harga pasar (tanpa subsidi). Kegagalan PT PLN menekan biaya konsumsi BBM menyebabkan penggunaan bahan bakar lain seperti gas dan batu bara juga semakin besar.

listrik adalah hasil pengolahan energi primer. Dalam hal ini, energi listrik merupakan hasil kerja mesin-mesin pembangkitan listrik dengan energi primer seperti solar, gas, batubara, panas bumi, nuklir, air, angin, minyak nabati, sinar matahari dan lain-lain. Energi primer berfungsi sebagai bahan bakar untuk memutar turbin-turbin dalam sub-sistem pembangkitan kemudian menghasilkan tenaga listrik lewat induksi elektromagnetis.²² Di tengah meroketnya harga BBM dunia, gas dan batubara memang menjadi bahan bakar yang lebih menguntungkan secara bisnis dan teknologi. Gas dipilih sebagai bahan bakar karena harganya lebih murah, sedangkan batubara dipilih karena harga yang juga jauh lebih murah daripada BBM.

²² Ali Herman Ibrahim, Op.cit., Hal 89

Untuk mengurangi beban APBN di masa yang akan datang subsidi listrik diminimalisir dengan diversifikasi energi primer. Selama ini subsidi listrik diberikan oleh pemerintah kepada PT.PLN, misalnya pelanggan listrik berdaya beli tinggi dikenakan tariff yang lebih besar jika dibandingkan dengan pelanggan listrik dari kelas dibawahnya. Dalam konteks ketenagalistrikan di Indonesia subsidi listrik merupakan sejumlah dana yang dibayarkan Pemerintah Indonesia kepada PT. PLN yang dihitung berdasarkan selisih antara harga pokok penjualan untuk tegangan rendah dengan tariff dasar listrik tahun 2001 dikalikan dengan jumlah listrik yang dikonsumsi para pelanggan dengan batas maksimum 30 KWH perbulan dengan subsidi tersebut diharapkan ketersediaan listrik dapat terpenuhi, kelangsungan ketersediaan listrik dapat berjalan stabil serta memberikan kesempatan kepada pelanggan yang kurang mampu untuk dapat menikmati energi listrik. Subsidi listrik pada umumnya mempunyai dampak negatif, yaitu munculnya distorsi dalam pemilihan alternatif penggunaan energi. Tarif dasar listrik yang dibayar pelanggan pada umumnya di bawah harga pokok produksi. Apabila subsidi dicabut, industri listrik menjadi tidak menarik bagi investor swasta.²³

Agar subsidi dapat berjalan secara efektif, maka pengelolaan subsidi perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :²⁴

- Transparan
- Dapat di-*justify* secara formal
- Terarah (sasaran jelas dan sampai kepada sasaran secara langsung)
- Merupakan bagian reformasi menyeluruh
- Tepat waktu
- Dapat secara cepat diterapkan

²³ Ali Herman Ibrahim., Ibid

²⁴ Purwoko., Analisis Peran Subsidi Bagi Industri Dan Masyarakat Pengguna Listrik Jurnal Keuangan Dan Moneter., Volume 6 Nomor 2. 2003.

g. *Non By Passable* (sasaran tidak dapat dikecualikan).

Sebagai ilustrasi perbandingan dideskripsikan mengenai subsidi listrik di beberapa Negara ASEAN:

1. Subsidi listrik Malaysia²⁵

Kebijakan listrik Malaysia bisa dicermati ketika terjadi perubahan National Electricity Board perusahaan listrik yang dikelola pemerintah Malaysia, menjadi Tenaga Nasional Berhad (TNB). Untuk meningkatkan efisiensi TNB membuka peluang kepada swasta untuk ikut serta dalam pengelolaan listrik Negara. TNB untuk menarik minat investor, membuat program Power Purchase Agreement di bidang pembangkit yang saling menguntungkan.

Dalam struktur tariff Malaysia sekarang ini, TNB melakukan subsidi silang harga antara konsumen yaitu dengan menerapkan tariff yang berbeda antar kelompok konsumen, penetapan tariff tersebut harus disetujui oleh pemerintah Malaysia.

Pemerintah Malaysia memberikan jaminan kepada penyelenggara listrik swasta bahwa usaha mereka akan terus berjalan sebab pemerintah pasti membeli listrik mereka. Subsidi listrik diberikan pemerintah dalam dua bentuk, kebijakan pembelian listrik dan subsidi silang dari kelompok konsumen mampu kepada konsumen kurang mampu

2. Subsidi Listrik Filipina²⁶

Keikutsertaan pihak swasta dalam sektor kelistrikan di Filipina dimulai pada tahun 1987, dengan disahkannya *The Law of Build-Operate-Transfer*. Pihak swasta diperbolehkan membangun pembangkit energi listrik, mengope-rasikannya selama jangka waktu tertentu, dan kemudian menyerah-kannya kepada pihak pemerintah. Untuk menarik investor asing, Pemerintah Filipina menerbitkan *The*

Foreign Investment Act, yang memberi ijin kepada investor asing untuk membangun dan memiliki proyek pembangkit tenaga listrik di Filipina. Saat ini operator-operator dalam sektor kelistrikan terdiri dari *National Power Corporation* (NAPOCOR), *Manila Electric Company* (MERALCO), serta beberapa *Independent Power Producers* (IPPs). NAPOCOR adalah perusahaan listrik milik Pemerintah Filipina yang men-supply energi listrik diluar Manila dan kawasan metro-politan. Selain itu, NAPOCOR juga mengontrol sistem transmisi dan distribusi dari perusahaan listrik swasta dan koperasi listrik pedesaan. MERALCO merupakan perusahaan swasta yang men-supply energi listrik untuk daerah Manila dan kawasan metropolitan lainnya. NAPOCOR dan MERALCO mampu mensupply sekitar separuh kebutuhan listrik di Filipina, sedangkan sisanya di-supply oleh *Independent Power Producers* (IPPs).

Pemerintah Filipina tidak memberi subsidi secara langsung untuk sektor kelistrikan. Subsidi yang diberikan berupa subsidi silang, yaitu :

- a. Subsidi silang antar konsumen MERALCO. Subsidi diberikan oleh pelanggan kelompok perdagangan (tertinggi) ke pelanggan kelompok industri dan rumah tangga (terendah).
- b. Subsidi silang antar perusahaan pembangkit tenaga listrik. Dari NAPOCOR kepada perusahaan pembangkit tenaga listrik small utilities dan nonutilities.
- c. Subsidi silang dari konsumen yang berada di pulau-pulau besar, seperti Luzon kepada pelanggan yang terdapat di pulau-pulau kecil seperti Visayas, Mindanao, dan pulau-pulau kecil lainnya.

Dalam menjalankan fungsi regulasi, Pemerintah Filipina membentuk Energy Regulatory Board (ERB) yang tugasnya untuk mewakili pemerintah dalam mene-tapkan tarif listrik. Wewenang ERB meliputi NAPOCOR, IPP, koperasi listrik pedesaan dan kabupaten, serta sistem distribusi di propinsi dan kota.

²⁵ Ibid. Hal 52

²⁶ Ibid. Hal 53

3. Subsidi Listrik Thailand²⁷

Kesempatan bagi pihak swasta untuk berusaha di sektor kelistrikan di Thailand mulai terbuka sejak tahun 1992. Perusahaan listrik negara, yaitu *Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT)* meluncurkan program *Independent Power Producers (IPP)*. IPP project, yang tergabung dalam rencana pengembangan listrik EGAT, meng-ijinkan sektor swasta untuk membangun, memiliki, dan mengoperasikan proyek pembangkit listrik dalam skala besar. Selain itu, pemerintah juga memberi kesempatan kepada *Small Power Producers (SPP)* untuk ikut ambil bagian dalam proyek pembangkit listrik dalam skala kecil. IPP dan SPP menjual produk energi listriknya ke EGAT karena sistem transmisi listrik masih dikuasai oleh EGAT. Sistem distribusi dan retail energi listrik ke konsumen dipegang oleh dua institusi pemerintah, yaitu *Provincial Electricity Authority (PEA)* dan *Metropolitan Electricity Authority (MEA)*.

Tarif listrik retail di Thailand dibagi dalam 7 kelompok, yaitu :²⁸

- a. Kelompok rumah tangga, yang terdiri dari dua kategori, yaitu (i) dibawah 150 kWh per bulan, dan (ii) di atas 150 kWh per bulan
- b. Kelompok jasa pelayanan umum skala kecil dengan beban permintaan kurang dari 30 kW
- c. Kelompok jasa pelayanan umum skala menengah dengan beban permintaan antara 30 kW dan 2.000 kW
- d. Kelompok jasa pelayanan umum skala besar dengan beban permintaan di atas 2.000 kW, dan harga termasuk *time of use (TOU) tariff* pada *peak, partial, dan off peak period*
- e. Kelompok jasa usaha khusus dengan beban permintaan di atas 30 kW
- f. Kelompok lembaga pemerintah dan organisasi *nonprofit* dengan rata-

rata konsumsi listrik tidak melebihi 250.000 kWh per bulan

4. Subsidi Listrik Vietnam²⁹

Electricity of Vietnam (EVN) merupakan perusahaan monopoli pada proyek pembangkit tenaga listrik di Vietnam. Perusahaan ini mengoperasikan tujuh perusahaan distribusi listrik, empat perusahaan transmisi listrik, tiga belas pembangkit tenaga listrik, dan sebuah lembaga penelitian listrik. Pada tahun 1999 pemerintah meng-undang Vinacoal, sebuah perusahaan batu bara milik pemerintah, dan Petro Vietnam, sebuah perusahaan minyak dan gas milik pemerintah, untuk ikut dalam proyek pembangunan ketenaga-listrikan. Vinacoal diijinkan untuk membangun pembangkit listrik tenaga batu bara hingga 1.200 MW. Petro Vietnam diijinkan untuk membangun pembangkit listrik tenaga gas hingga 1.000 MW. Selain itu, pemerintah juga mengundang investor swasta untuk ikut mendukung kebutuhan listrik. Pada saat ini terdapat empat IPP yang men-*supply* 455 MW. Pembangunan pembangkit listrik di Vietnam dapat berjalan karena adanya bantuan dari multilateral seperti World Bank dan *Asian Development Bank*.

Penetapan tarif listrik difokuskan pada beberapa hal, yaitu:

- a. Struktur tarif retail seharusnya mencer-minkan *seasonal factors*, khususnya ketika perekonomian bertumpu kepada *supply* sumber daya *hydropower*. Rata-rata tarif retail seharusnya dinaikan hingga mencapai *marginal cost* jangka panjang
- b. Perbedaan pengukuran pemakaian listrik dan pembayaran rekening pemakaian listrik seharusnya dipertimbangkan bersama dengan perubahan tarif listrik

²⁷ Ibid. Hal 55

²⁸ Ibid

²⁹ Ibid

Tabel 3.3 Kelebihan dan kekurangan dari setiap jenis subsidi : Perbandingan di beberapa Negara ASEAN.³⁰

Negara	Jenis Subsidi	Kelebihan	Kekurangan
Indonesia	Purchase Power Agreement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelangsungan usaha IPP swasta lebih terjamin ▪ Menarik bagi investor 	
	Subsidi dari pemerintah kepada kelompok pelanggan tertentu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Masyarakat miskin dapat menikmati listrik dengan harga murah 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Masyarakat yang lebih miskin (belum terjangkau aliran listrik) tidak menikmati subsidi ▪ Pemerintah harus mengalokasikan dana untuk subsidi
Malaysia	Purchase Power Agreement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelangsungan usaha IPP swasta lebih terjamin ▪ Menarik bagi investor 	
	Subsidi silang antar kelompok pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelanggan miskin mendapat subsidi ▪ Pemerintah tidak menanggung beban subsidi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Masyarakat yang lebih miskin (belum terjangkau aliran listrik) tidak menikmati subsidi
Filipina	Subsidi silang antar kelompok pelanggan (dari kelompok industri dan perdagangan ke rumah tangga)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelanggan miskin mendapat subsidi ▪ Pemerintah tidak menanggung beban subsidi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyebabkan ekonomi biaya tinggi
Filipina	Subsidi silang antar kelompok pelanggan (dari pelanggan di pulau besar ke pelanggan di pulau kecil)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelanggan di pulau-pulau kecil mendapat subsidi ▪ Pemerintah tidak menanggung beban subsidi 	
	Subsidi silang antar produsen (dari produsen milik pemerintah ke produsen swasta)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah tidak menanggung beban subsidi ▪ Menarik bagi investor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secara keseluruhan, terlalu banyak jenis subsidi, memungkinkan terjadinya korupsi ▪ Pengawasan sulit dilakukan

Thailand	Purchase Power Agreement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelangsungan usaha IPP dan SPP swasta lebih terjamin ▪ Menarik bagi investor 	
	Subsidi silang antar kelompok pelanggan dengan tarif berbeda di setiap kelompok pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah tidak menanggung beban subsidi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dapat menyebabkan ekonomi biaya tinggi jika dibebankan kepada pelanggan kelompok industri dan perdagangan
	Subsidi silang antar kelompok pelanggan yang berbeda lokasi tempat tinggalnya	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah tidak menanggung beban subsidi 	
Vietnam	Subsidi dari pemerintah untuk semua pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Masyarakat dapat menikmati listrik dengan tarif murah 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah menanggung semua beban subsidi ▪ Subsidi tidak tepat sasaran. Masyarakat kaya juga menikmati subsidi ▪ Tidak menarik bagi investor ▪ Mendorong terjadinya pemborosan pemakaian energi listrik

Berdasarkan uraian pada tabel di atas dapat diambil beberapa pemahaman tentang subsidi, yaitu :

1. *Purchase Power Agreement* merupakan suatu bentuk subsidi yang baik untuk diterapkan karena mampu memberikan kepastian usaha bagi IPP swasta.
2. Subsidi dari pemerintah untuk kelompok pelanggan tertentu menyebabkan beban pemerintah untuk menyediakan dana subsidi menjadi bertambah. Untuk memperkecil beban subsidi, kriteria keluarga yang mendapat subsidi perlu diperjelas. Umumnya, masyarakat yang menjadi target subsidi adalah masyarakat miskin, agar dapat menikmati fasilitas listrik dengan tarif yang lebih murah. Subsidi yang diberikan untuk semua pelanggan, seperti yang terjadi di

³⁰ Ibid., Hal 56

Vietnam, akan menyebabkan pemerintah menanggung beban subsidi yang besar. Subsidi ini menguntungkan pelanggan kaya, dan mendorong terjadinya inefisiensi penggunaan energi listrik.

3. Subsidi antar kelompok pelanggan (subsidi silang) menguntungkan pemerintah karena pemerintah tidak perlu menyiapkan dana untuk subsidi. Namun kalau subsidi ini harus ditanggung oleh kelompok industri dan perdagangan, maka subsidi dapat menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Kelompok pelanggan yang paling tepat untuk menanggung beban subsidi silang adalah kelompok pelanggan kaya, yang menggunakan daya listrik secara berlebihan.
4. Subsidi dari produsen listrik milik pemerintah ke produsen listrik milik swasta memberi iklim usaha yang kondusif bagi IPP swasta. Akan tetapi hal ini merupakan beban bagi IPP milik pemerintah, dan secara tidak langsung menjadi beban bagi pemerintah pula.

Perusahaan Listrik Negara sebagai kuasa usaha ketenagalistrikan diberi kuasa penuh untuk mengurus listrik. PLN menyediakan, menyalurkan, sekaligus mengelola administrasi kelistrikan. PLN menangani hal tersebut dari tahapan hulu hingga hilir, dari memproduksi sampai mengelola cara pembayaran serta menangani keluhan pelanggan. Walaupun PLN diberi kuasa penuh untuk mengurus listrik dari hulu hingga ke hilir, tetapi penentuan Tarif Dasar Listrik (TDL) tidak ditentukan oleh PLN.

Tarif Tenaga Listrik ini diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan :³¹

- 1) Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- 2) Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- 3) Dalam hal pemerintah daerah tidak dapat menetapkan tarif tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah menetapkan tarif tenaga listrik untuk daerah tersebut dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- 4) Tarif tenaga listrik untuk konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan memperhatikan keseimbangan kepentingan nasional, daerah, konsumen, dan pelaku usaha penyediaan tenaga listrik.
- 5) Tarif tenaga listrik untuk konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat ditetapkan secara berbeda di setiap daerah dalam suatu wilayah usaha.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2010, menyatakan bahwa subsidi listrik dalam Tahun Anggaran 2010 diperkirakan Rp 55,1 triliun dan penyesuaian TDL ditetapkan oleh Pemerintah setelah mendapat persetujuan dari DPR RI. Mengacu pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 07 Tahun 2010 tanggal 30 Juni 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara (Berita Negara RI Tahun 2010 No. 314) yang memuat:

³¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Pasal 34. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133

1. Struktur maupun penggolongan tarifnya tidak mengalami perubahan, terdiri dari:
 - a. Golongan Tarif Sosial (S);
 - b. Golongan Tarif Rumah Tangga (R);
 - c. Golongan Tarif Bisnis (B);
 - d. Golongan Tarif Industri (I);
 - e. Golongan Tarif Pemerintah (P);
 - f. Golongan Tarif Traksi (T);
 - g. Golongan Tarif Curah (C);
 - h. Golongan Tarif Layanan Khusus (L).
2. Pada penetapan tarif dasar listrik ini, Pemerintah juga mendorong konsumen mengendalikan pemakaian listrik dengan cara menawarkan listrik Prabayar, di mana besar tarifnya sama dengan dengan tarif listrik reguler. Dengan demikian tarif dasar listrik terdiri dari tarif reguler dan tarif Prabayar.
3. Selain itu, ditetapkan juga biaya yang terkait dengan Tarif Dasar Listrik, antara lain:
 - a. Biaya kelebihan pemakaian daya reaktif (kVArh);
 - b. Biaya Penyambungan Tenaga Listrik;
 - c. Uang Jaminan Langgan;
 - d. Biaya Keterlambatan Pembayaran;
 - e. Tagihan Susulan atas penertiban pemakaian listrik tidak sah.

Berikut skema kenaikan tarif dasar listrik pada tahun 2010 yang mengalami kenaikan rata-rata 10 persen per 1 Juli 2010 yang sudah disepakati pemerintah dan DPR:³²

1. Pelanggan 450 VA – 900 VA tidak mengalami kenaikan
2. Pelanggan 6600 VA ke atas golongan rumah tangga, bisnis, dan pemerintah, dengan batas hemat 30 persen tidak naik karena tarif listriknya sudah mencapai keekonomian.
3. Pelanggan Sosial dinaikkan sebesar 10 persen

4. Pelanggan Rumah Tangga lainnya dinaikkan sebesar 18 persen
5. Pelanggan Bisnis naik sebesar 12 persen hingga 16 persen
6. Pelanggan Industri lainnya sebesar 6 persen-15 persen
7. Pelanggan Pemerintah lainnya sebesar 15 persen-18 persen
8. Pelanggan Traksi (untuk keperluan KRL) naik sebesar 9 persen
9. Pelanggan Curah (untuk apartemen) naik 15 persen
10. Pelanggan Multiguna (untuk pesta, layanan khusus) naik 20 persen

Rincian kenaikan tersebut:³³

1. Pelanggan rumah tangga

- a. 1.300 VA Rp672/kwh jadi Rp793/kwh, naik 18 persen dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp24.000
- b. 2.200 VA Rp675/kwh jadi Rp797/kwh, naik 18 persen dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp43.000
- c. 3.500 s/d 5.500 VA Rp755/kwh jadi Rp891/kwh, naik 18 persen dengan estimasi tambahan per bulan Rp87.000

2. Pelanggan bisnis

- a. 1.300 VA Rp685/kwh jadi Rp795/kwh, naik 16 percent dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp22.000
- b. 2.200 VA-5.500 VA. Rp782/kwh jadi Rp907/kwh, naik 16 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp38.000
- c. >200 kilo VA (KVA) Rp811/kwh jadi Rp908/kwh, naik 12 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp20,6 juta per bulan.

3. Pelanggan industri

- a. 1.300 VA Rp724/kwh jadi Rp767/kwh, naik 6 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp8.000
- b. 2.200 VA Rp746/kwh jadi Rp790/kwh, naik 6 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp12.000
- c. 2.200 VA - 14 kVA Rp840/kwh jadi Rp916/kwh, naik 9 persen, dengan

³² www.esdm.go.id

³³ Ibid

- estimasi tambahan rekening per bulan Rp66.000
- d. >14 kVA - 200 kVA Rp805/kwh jadi Rp878/kwh, naik 9 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp822.000
 - e. >200 kva. Rp641/kwh jadi Rp737, naik 15 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp30,2 juta.
 - f. >30.000 kVA Rp529/kwh jadi Rp608/kwh, naik 15 persen, dengan estimasi tambahan rekening per bulan Rp1,315 miliar per bulan.

[Tarif Tenaga Listrik 2010](#) (TTL) 2010 berlaku mulai tanggal 1 Juli 2010. Dengan demikian pemakaian listrik per tanggal 1 Juli 2010 sudah menggunakan perhitungan tarif tenaga listrik yang baru menggantikan [Tarif Tenaga Listrik 2004](#). Tidak semua pelanggan yang mengalami kenaikan tarif listrik. Pelanggan 450 VA dan 900 VA dari seluruh golongan tarif tidak mengalami kenaikan Tarif Tenaga Listrik. Bagi pelanggan lainnya, perubahan besarnya tagihan akan dirasakan pada tagihan rekening Agustus 2010 yang menagih pemakaian yang dicatat pada Juli 2010. Bagi pelanggan prabayar, pembelian strum listrik per 1 Juli 2010 sudah mengalami penyesuaian dengan Tarif Tenaga Listrik 2010. Perubahan mendasar Tarif Tenaga Listrik 2010 terletak pada cara perhitungan Biaya Beban untuk pelanggan 1300 VA ke atas, di mana pada Tarif Tenaga Listrik sebelumnya Biaya Beban dihitung dengan cara: Daya Tersambung x Tarif daya (RP/VA). Sedangkan pada Tarif Tenaga Listrik 2010, dihitung dengan cara Jam Nyala x tarif Biaya Pemakaian (Rp/kWh) yang dinamai sebagai Rekening Minimum.

Perubahan cara menghitung Biaya Beban ini merespon keinginan pelanggan untuk menyederhanakan cara menghitung tagihan listrik. Dengan cara lama, maka untuk menghitung rekening listrik, pelanggan harus menghitung dulu berapa unsur biaya tetap yaitu Biaya Beban dan berapa unsur biaya variabel yaitu Biaya Pemakaian. Sedangkan dengan Tarif Tenaga Listrik 2010, besarnya tagihan hanya dengan menghitung berapa pemakaian kWh dikalikan dengan tarif. Agar komponen biaya tetap yang menjamin pengembalian biaya yang dikeluarkan PLN walau pelanggan tidak memakai listrik, maka

harus tetap ada perolehan bagi PLN yang disebut rekening minimum. Bila pemakaian pelanggan melebihi rekening minimum, maka praktis rekening minimum tersebut tidak diperhitungkan lagi.

Untuk golongan tarif pelanggan 450 VA dan 900 VA, pemerintah tidak menaikkan tarif listrik untuk pelanggan 450 VA dan 900 VA karena pertimbangan untuk tidak menambah beban keuangan masyarakat berpenghasilan rendah. Kalaupun ada dari pelanggan dengan daya kecil ini memperoleh tambahan penghasilan dari usahanya, tambahan penghasilan tersebut dapat digunakan mereka untuk memperbaiki kehidupan keluarga. Untuk golongan Tarif Multiguna, dengan ditetapkannya tarif baru TDL 2010, maka seluruh kebijakan tarif Multiguna akan dikembalikan menjadi tarif reguler sesuai peruntukannya. Artinya, bila ada rumah yang dikenakan tarif turunan dari Multiguna, maka tarifnya dikembalikan menjadi tarif reguler R sesuai daya tersambung. Untuk pelanggan yang sebelumnya dikenakan tarif turunan Multiguna, maka tagihan rekeningnya bisa saja menjadi lebih rendah walau pemakaian listriknya relatif sama.

Kebijakan Dayamax Plus dan Multiguna yang tujuannya untuk mengendalikan beban puncak juga dicabut. Langkah mencabut kebijakan Dayamax Plus ini didasarkan kepada upaya PLN meningkatkan hubungan usaha yang lebih baik dengan pelanggan besar Bisnis, Industri, dan Pemerintah. Seluruh kebijakan tarif Multiguna akan dikembalikan menjadi tarif reguler sesuai peruntukannya. Bila ada pelanggan yang benar-benar menginginkan perlakuan khusus, utamanya di sisi keandalan dan kualitas listrik, PLN dapat melayani dengan skema *business to business*. Perbedaan TDL 2003 dengan 2010 adalah di dalam TDL 2003 ada biaya beban tetapi pada TDL 2010 tidak ada biaya beban. Yang ada biaya pemakaian minimum. Untuk golongan I-3 di dalam Keputusan Presiden (Keppres) No 77/2003 dan Keppres No 104/2003 masih terdapat biaya beban sebesar Rp29.500 per kVA per bulan. Selain itu industri juga masih dibebankan tarif Dayamax dan Multiguna. Sementara di dalam Peraturan Menteri (Permen) ESDM No 7/2010 biaya beban dan kedua tarif tersebut sudah dihapuskan.

Undang-undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan memberikan

kesempatan kepada pihak swasta untuk ikut ambil bagian dalam penyediaan layanan ketenagalistrikan bagi masyarakat dengan begitu diharapkan semakin banyak pihak swasta yang bersedia menanamkan modalnya di industri listrik sehingga PLN dapat mengatasi masalah krisis energi listrik seperti yang terjadi saat sekarang.

b. PERAN SWASTA DALAM USAHA KETENAGALISTRIKAN DI INDONESIA.

Peranan swasta dalam usaha ketenagalistrikan dinilai masih tetap diperlukan, sebab pemerintah sekarang tidak memiliki cukup dana untuk mengejar kekurangan listrik di beberapa daerah. Saat sekarang ini, listrik tidak hanya menjadi persolana infrastruktur, tapi sudah menjadi suatu komoditi terutama dalam sektor industri.³⁴ Kemampuan PT.PLN dalam menyediakan listrik pada masa sekarang lebih kecil dari kebutuhan masyarakat oleh karena itu, partisipasi swasta ikut berperan dalam pemenuhan kebutuhan listrik nasional. Peran swasta dalam usaha ketenagalistrikan terutama dalam pembangkit tenaga listrik diharapkan dapat mencukupi kekurangan pasokan listrik nasional.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan dan keppres No. 37 tahun 1992 tentang Usaha Penyediaan listrik Oleh Swasta, Pemerintah telah membuka jalan bagi usaha ketenagalistrikan oleh swasta dalam hal penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Sejalan dengan kebijaksanaan Pemerintah membuka kesempatan partisipasi swasta dalam sector tenaga listrik, maka pemerintah mengambil langkah kebijaksanaan untuk .³⁵

³⁴ Campur Tangan Swasta tetap Diperlukan Pemerintah, tersedia di <http://www.liputan6.com/fullnews/92037.html>. diakses tanggal 12 Februari 2011

³⁵ <http://www.elektroindonesia.com/elektro/utama4b.html> ELEKTROINDONESIA . Edisi Ke Lima, Desember 1996

- a. Meningkatkan kinerja PLN melalui restrukturisasi, komersialisasi dan korporatisasi
- b. Menyempurnakan struktur tariff dasar listrik agar lebih mencerminkan biaya penyediaan secara ekonomis
- c. Menyempurnakan kelembagaan dan pengaturan sector tenaga listrik agar tercipta iklim usaha yang sehat dan kompetitif, sehingga dapat mendorong peningkatan efisiensi
- d. Memeri kesempatan yang adil bagi para pelaku penyedia tenaga listrik (PLN dan Swasta) untuk menggunakan sumber daya energi primer, berdasarkan harga yang ditentukan oleh mekanisme pasar
- e. Mengambil langkah-langkah untuk mendorong enghematan energi dan menjaga kelestarian lingkungan.

Perjanjian jual beli tenaga listrik sebelum tahun 1997, Perusahaan mengadakan perjanjian jual beli tenaga listrik (PPA dan ESC) dengan penyedia dan pengembang tenaga listrik swasta (IPP) skala besar. Pada tahun 1999, Perusahaan telah melaksanakan renegotiasi terhadap PPA dan ESC melalui Kelompok Kerja Renegosiasi Kontrak Khusus PLN dibawah arahan Pemerintah. Renegosiasi tersebut meliputi antara lain keseimbangan kondisi kontrak, kewajaran harga dan disparitas harga jual listrik swasta dan harga jual Perusahaan. Dalam perjanjian dengan IPP tertentu, disepakati bahwa setiap saat selama perjanjian berlaku, Perusahaan dapat melaksanakan opsi untuk membeli hak penjual, milik, dan kepentingan atas proyek yang bersangkutan. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Direktorat Jendral Ketenagalistrikan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, sampai tahun 2008 terdapat 34 Pembangkit Listrik swasta yang beroperasi di Indonesia yang terdiri dari 14 pembangkit listrik swasta berskala besar dan 20 diantaranya berskala kecil.³⁶ Diantara pembangkit listrik swasta yang

³⁶ Ali Herman Ibrahim., Ibid., Hal 145

menghasilkan daya besar adalah PT Paiton Energy, PT Java Power dan PT Special Purpose Company atau Tanjung Jati B. Pada tanggal 31 Desember 2010, perjanjian penting antara Perusahaan dan anak perusahaan dengan IPP adalah sebagai berikut.³⁷

Sarana	JAMALI (Jawa, Madura, Bali)	Luar JAMALI I	Total
Pembangkit	104.805	20.826	125.631
Jaringan	1.329	6.332	7.661
Transmisi	750	330	1.080
Gardu Induk	2.079	6.662	8.741
Total)*			
Jaringan	1.764,6	521,34	2.285,94
Tegangan	741,2	294,52	1.035,72
Menengah	1.493,8	282,01	1.775,81
Jaringan	3.999,6	1.097,87	5.097,47
Tegangan Rendah			
Trafo Distribusi			

Tabel 3.4 Independent Power Producer (IPP) / Pembangkit Listrik Swasta yang telah beroperasi di Indonesia

i. Sudah Beroperasi		ii. In Operations				
No.	Perusahaan/Company	Proyek/Project	Bahan bakar/ Fuel	Kapasitas Capacity (MW)	AF (%)	Periode/ Period
1.	PT Cikarang Listindo	Cikarang, Jabar/West Java	Gas	150	72	1996-2016
2.	PT Energi Sempang	Sempang, Sulsel/South Sulawesi	Gas	198	85	1999-2026
3.	Chevron Geothermal Salak Ltd dan/and Dayabumi Salak Prubawa Ltd	Salak, Jabar/West Java	Panas bumi/ Geothermal	165	90	1997-2027
4.	PT Mahakam Power	Pare-pare, Sulsel/South Sulawesi	MFO	60	80	1996-2013
5.	PT Paiton Energy	Paiton I, Jatim/East Java	Batubara/Coal	1.230	85	2000-2040
6.	PT Java Power	Paiton II, Jatim/East Java	Batubara/Coal	1.220	83	2000-2030
7.	PT Indonesia Ceylon Dragal Ltd dan/and PT Dragal Geothermal Ind.	Dragal, Jabar/West Java	Panas bumi/ Geothermal	180	90	2000-2030
8.	Pratiyasa and Magna Nusantara Limited	Wayang Windu, Jabar/West Java	Panas bumi/ Geothermal	220	90	2000-2042
9.	PT Geo Dipa Energy	Dieng, Jateng/Central Java	Panas bumi/ Geothermal	60	85	2002-2044
10.	PT Asingta Prasarana	Pakel, Jateng/Sumssel South Sumatra	Gas	150	85	2004-2024
11.	PT Sumber Segara Primadaya	Citipah, Jateng/Central Java	Batubara/Coal	562	80	2007-2037
12.	PT Duta Energy Batam	Panatan, pulau Batam/Batam Island	Gas	55	80	2005-2016
13.	PT Mitra Energy Batam	Panatan, pulau Batam/Batam Island	Gas	55	84	2005-2016
14.	PT Indo Mitra Power	Kawasan Industri Kabat, Pulau Batam/Batam Island	Gas	17	90	2005-2017
15.	PT Jember Energiindo	Panatan, pulau Batam/Batam Island	Gas	24	65	2008-2011
16.	PT Melapso Pegada Power Generation	Gumung Mengang, Sumssel/South Sumatra	Gas	80	80	2005-2020
17.	PT Pusaka Jaya Paku Power	Paku, Sulawesi Tengah/ Central Sulawesi	Batubara/Coal	27	80	2007-2032
18.	PT Pertamina Geothermal Energy	Kamogang, Jabar/West Java	Panas bumi/ Geothermal	60	90	2008-2038
19.	PT Cahaya Fajar Kalimantan	Embatut, Kalimantan Timur/ East Kalimantan	Batubara/Coal	45	72	2008-2038
20.	PT Dzatama Powerindo	Selayak, Sumatera Utara/ North Sumatera	Panas bumi/ Geothermal	10	90	2008-2038
21.	PT Baradaya Sentranusa	Selayak, Sumatera Utara/ North Sumatera	Tenaga air/ Hydro	10	90	2008-2038
22.	PT Cipta Daya Nusantara	Mokaya, Sulawesi Utara/ North Sumatera	Tenaga air/ Hydro	3	80	2007-2027
23.	Pesera Jasa Tirta	Puncakbata, Jawa Barat/West Java	Tenaga air/ Hydro	150	-	2006-2011
24.	Aggro International Project Ltd	Pulau Batam/Batam Island	Gas	30	80	2008-2011
Jumlah/Total				4.751		

Tabel 3.5 Independent Power Producer (IPP) / Pembangkit Listrik Swasta yang belum beroperasi di Indonesia³⁸

ii. Belum Beroperasi (Dalam Tahap Pengembangan)		ii. Not Yet in Operations (Development Stage)					
No.	Perusahaan/Company	Proyek/Projects	Bahan bakar/ Fuel	Kapasitas Capacity (MW)	AF (%)	Periode/ Period	Status
1.	PT Paiton Energy	Paiton Ekspansi, Jatim	Batubara / Coal	815	85%	2012-2042	e)
2.	PT Cirebon Electric Power	Cirebon, Jawa Barat / West Java	Batubara / Coal	660	80%	2011-2041	e)
3.	PT General Energy Bali	Cekukan Bawang, Bali	Batubara / Coal	380	85%	2011-2041	d)
4.	Sarulla Operations Ltd	Sarulla, Sumatera Utara / North Sumatera	Panas Bumi / Geothermal	330	90%	2011-2041	e)
5.	PT Guo Hua Energi Muli Makmur (SHEMM)	Simpang Belimbing, Sumatera Selatan / South Sumatera	Batubara / Coal	227	80%	2011-2041	e)
6.	PT Ranjaya Energi	Kuala Tanjung, Sumatera Utara / North Sumatera	Batubara / Coal	225	84%	2010-2040	e)
7.	PT Priamanaya Power Energy	Batangas, Sumatera Selatan / South Sumatera	Batubara / Coal	225	80%	2011-2041	e)
8.	PT Bukit Pembangkit Innovative	Banjarnani, Sumatera Selatan / South Sumatera	Batubara / Coal	200	80%	2010-2040	e)
9.	PT Bosowa Energy	Jeneponto, Sulawesi Selatan / South Sulawesi	Batubara / Coal	200	80%	2013-2043	e)
10.	PT Poso Energy	Poso, Sulawesi Tengah / Central Sulawesi	Tenaga Air / Hydro	195	80%	2011-2041	d)
11.	PT Bajadaya Sentranusa	Asahan I, Sumatera Utara / North Sumatera	Tenaga Air / Hydro	180	75%	2010-2040	d)
12.	PT Geo Dipa Energi	Pakuha, Jawa Barat / West Java	Panas Bumi / Geothermal	180	85%	2011-2041	e)
13.	Bali Energy Ltd	Bedugul, Bali	Panas Bumi / Geothermal	175	95%	2011-2041	e)
14.	PT TJK Power	Pulau Batam/Batam Island	Batubara / Coal	110	85%	2009-2038	e)
15.	PT Geo Dipa Energi	Dieng, Jateng/Central Java (Unit 2)	Panas Bumi / Geothermal	60	85%	2011-2041	e)
16.	PT Equator Manunggal Power	Pontianak, Kalimantan Barat / Kalimantan	Batubara / Coal	50	80%	2010-2035	d)
17.	PT Indo Riditama Power	Sambija, Kalimantan Timur / East Kalimantan	Batubara / Coal	50	80%	2011-2041	e)
18.	Lainnya/Others c)			240	55-95%	2008-2041	
Jumlah/Total				4.582			

Tabel dibawah ini merupakan kebutuhan dana investasi sarana penyediaan Tenaga Listrik.³⁹

Tabel 3.6 Kebutuhan Dana Investasi Sarana Penyediaan Tenaga Listrik Tahun 2005 s.d. 2025

Catatan:) * Transmisi dan Distribusi hanya sampai tahun 2013

Kebutuhan investasi PLN sampai tahun 2025 akan dipenuhi dengan berbagai sumber pendanaan, yaitu APBN sebagai penyertaan modal pemerintah, pinjaman baru dan dana internal. Sumber dana internal berasal dari Iba usaha dan penyusutan aktiva tetap, sedangkan dana pinjaman dapat berupa pinjaman luar negeri (SLA-Sub Loan Agreement), pinjaman pemerintah melalui rekening dana investasi, obligasi nasional maupun internasional, pinjaman komersial perbankan lainnya serta hibah luar negeri.⁴⁰

Pada masa Orde Reformasi (1998-2004), arus penanaman modal di Indonesia mengalami penurunan, di mana jumlah investasi yang masuk sangat sedikit. Terjadinya krisis ekonomi sejak Juli 1997 yang ditandai dengan merosotnya kurs

³⁷ <http://www.pln.co.id/?p=55>
³⁸ *Ibid*

³⁹ K.Tunggul Sirait., *Opcit*

⁴⁰ Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik PT PLN (Persero) 2010-2019, dapat diunduh di www.pln.co.id.

rupiah terhadap mata uang dolar Amerika Serikat, merosotnya pendapatan perkapita penduduk, dan banyaknya terjadi pemutusan hubungan kerja membuat usaha untuk menarik modal asing kembali digiatkan. Pendekatan yang dilakukan lebih fokus pada pembangunan institusi yang menjadi syarat untuk pemulihan ekonomi. Dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, investasi yang masuk ke Indonesia sangat minim, sulit bersaing dengan Cina, Thailand, dan Philipina.⁴¹ Bahkan terdapat pula kecenderungan para investor asing yang sudah menanamkan modalnya sejak lama di Indonesia pada akhirnya meninggalkan Indonesia dan memindahkan investasinya ke negara lain seperti Vietnam, Cina dan Thailand. Contohnya Nike dan Sony.⁴²

Hal ini disebabkan oleh iklim investasi yang tidak kondusif di mana tidak tercipta stabilitas politik (*political stability*), peluang ekonomis (*economic opportunity*), maupun kepastian hukum (*legal certainty*).⁴³ Permasalahan kepastian hukum yang buruk di Indonesia sejak berlalunya masa Orde Baru menjadi salah satu penghambat investasi, khususnya investasi asing. Menurut studi LPEM-FEUI pada tahun 2001, masalah-masalah yang dihadapi pengusaha dalam menanamkan modalnya di Indonesia selain masalah birokrasi adalah ketidakpastian biaya investasi yang harus dikeluarkan serta perubahan peraturan pemerintah daerah yang tidak jelas atau muncul secara tiba-tiba, kondisi keamanan, sosial dan politik.⁴⁴ Adakalanya ketidakstabilan

politik tidak terlalu menjadi masalah bagi pengusaha tertentu sepanjang tidak menimbulkan perang saudara. Akan tetapi gangguan kriminalitas dan ketidakpastian hukum dalam berbagai transaksi dirasakan sangat mengganggu calon investor untuk menanamkan modalnya di negara tersebut.⁴⁵

Hukum atau dapat disebut juga peraturan perundang-undangan atau pun kebijakan dapat mendorong masuknya modal asing ke suatu negara bila dapat menciptakan *predictability*, *stability*, dan *fairness*. Erman Radjagukguk menyatakan:

“*Predictability* dan *stability* adalah prasyarat bagi sistem ekonomi apa saja untuk berfungsi. Termasuk dalam fungsi *stability* adalah potensi hukum menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Kebutuhan fungsi hukum untuk dapat memprediksi akibat dari langkah-langkah yang diambil. Aspek keadilan (*fairness*) contohnya perlakuan yang sama pada pola tingkah laku pemerintah untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.”⁴⁶

Kepastian hukum investasi sebagai *stability* harus dapat menjaga keseimbangan kepentingan para pihak yang terlibat dalam investasi. Hukum investasi harus menciptakan keterpaduan kepentingan investor dengan penerima investasi. Sedangkan fungsi hukum investasi sebagai *fairness* harus mencerminkan nilai-nilai keadilan bagi para pihak yang terkena kewajiban hukum dalam investasi. Kaidah hukum investasi harus mengakomodasikan kesamaan (*equity*), di mana para pihak harus memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum. Hukum investasi juga harus dapat mengantisipasi permasalahan investasi di masa depan, hal ini terkait

⁴¹ Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2008), hal. 35.

⁴² Yulianto Syahyu, “Pertumbuhan Investasi Asing di Kepulauan Batam: Antara Dualisme Kepemimpinan dan Ketidakpastian Hukum”, *Jurnal Hukum Bisnis* Vol. 22 No. 5, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2003), hal. 45.

⁴³ Erman Radjagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia Pokok Bahasan*, (Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 40.

⁴⁴ Tulus Tambunan, “Kendala Perizinan dalam Kegiatan Penanaman Modal di Indonesia dan Upaya Perbaikan yang Perlu Dilakukan Pemerintah”, *Jurnal Hukum*

Bisnis Vol. 26 No. 4, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007), hal. 36.

⁴⁵ *Ibid.*, hal 37.

⁴⁶ Radjagukguk, *op. cit.*, hal. 53.

dengan fungsi *predictability*.⁴⁷ Sistem hukum yang terdiri dari *structure*, *substance*, dan *legal culture*, di mana ketiga unsur ini sama peranannya dalam menciptakan *predictability*, *stability*, dan *fairness*.⁴⁸ Seperti telah dikemukakan di atas, salah satu faktor yang mempengaruhi iklim investasi di Indonesia adalah kepastian hukum (*legal certainty*)

Fasilitas penanaman modal di bidang ketenagalistrikan diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 72 tahun 2006 tentang Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik yang bertugas :

- a. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pendanaan., pengadaan tanah, pembebasan dan kompensasi jalur transmisi, perizinan, perpajakan, dan percepatan persetujuan Analisa mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) untuk pembangunan pembangkit tenaga listrik PT. Perusahaan Listrik Negara (persero) dalam rangka diversifikasi energi untuk pembangkit tenaga listrik yang menggunakan batubara
- b. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian masalah perizinan, nproses pembelian tenaga listrik, dan pembangkit listrik swasta.
- c. Mengambil langkah-langkah kebijakan bagi tersedianya batu bara untuk pembangunan pembangkit tenaga listrik.
- d. Mengambil langkah-langkah kebijakan untuk penyesuaian jadwal operasi proyek.

Selanjutnya, dalam rangka percepatan diversifikasi energi untuk pembangkit tenaga listrik ke batubara, Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) dapat melakukan pembelian listrik yang menggunakan bahan bakar batubara dari

koperasi, Badan Usaha Milik Daerah, Swasta, swadaya masyarakat, dan perorangan selaku Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan Umum melalui pemilihan langsung.⁴⁹

Jaminan bagi penanaman modal di bidang ketenagalistrikan juga diatur dalam Pasal 1 Peraturan Presiden No. 86 jo. Peraturan Presiden No.91 Tahun 2007 tentang pemberian Jaminan Pemerintah untuk percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang menggunakan Batubara.⁵⁰ Jaminan pemerintah diberikan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Jaminan pemerintah diberikan atas kewajiban pembayaran utang PT.PLN kepada kreditur Kredit Ekspor, sepanjang ketidakmampuan PLN membayar kewajiban tersebut adalah akibat dari kebijakan Pemerintah.⁵¹ Kebijakan tersebut antara lain:

- a. Kebijakan harga jual tenaga listrik.
- b. Kebijakan subsidi listrik dalam rangka kompensasi fungsi kemanfaatan umum.
- c. Kebijakan yang mempengaruhi pasokan dan harga batubara.
- d. Kebijakan yang menghentikan atau menunda pelaksana dari/pembangunan proyek yang telah berjalan, yang

⁴⁹ Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Menteri ESDM No.044 Tahun 2006 Tentang Pembelian Tenaga Listrik Dalam Rangka Percepatan Diversifikasi Energi Untuk Pembangkit Tenaga Listrik Ke Batubara Melalui Pemilihan Langsung.

⁵⁰ Pasal 1 : Terhadap Pinjaman Yang Dilakukan Oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Dalam Rangka Mendukung Pembangunan Tenaga Listrik Sebagaimana Dimaksud Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2006 Tentang Penugasan Kepada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Yang Menggunakan Batubara, Pemerintah Memberikan Jaminan Penuh Terhadap Pembayaran Kewajiban PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) Kepada Kreditor Yang Menyediakan Pendanaan Kredit Perbankan.

⁵¹ Pasal 2 Dan Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan No. 146/PMK.01/2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah Untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Yang Menggunakan Batubara.

⁴⁷ Siti Anisah, "Implementasi TRIMs dalam Hukum Investasi Indonesia", Jurnal Hukum Bisnis Vol. 22 No. 5, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2003), hal. 37.

⁴⁸ Ibid.

mengakibatkan PLN tidak mampu membayar kewajibannya

Selama ini, peran listrik swasta di Indonesia masih kecil, padahal untuk memenuhi kebutuhan listrik nasional, PT. PLN membeli sebagian listrik dari swasta. Peran swasta terbilang penting karena selain dapat memecahkan kebuntuan sumber masalah yaitu lemahnya kemampuan pemerintah dalam penyediaan pendanaan, juga sebagai penyeimbang pasar. Selama ini, PLN merupakan satu-satunya perusahaan BUMN penyedia energi listrik bagi masyarakat. Dalam beberapa hal, masyarakat terpaksa harus menerima ketentuan yang diterapkan oleh PTT. PLN meskipun seringkali merugikan, khususnya terutama terkait dengan pelayanan. Untuk menghindari monopoli yang banyak merugikan konsumen pengguna energi listrik, maka peran swasta dalam penyediaan dan pengelolaan ketenagalistrikan menjadi keharusan. Dengan demikian, persaingan pun bisa lebih sehat dan akhirnya masyarakat yang diuntungkan karena mendapatkan harga terbaik dan di beberapa negara, seperti Singapura dan India, penentu kebijakan tentang tarif dan pengelolaan energi kelistrikan dipegang oleh tim independen yang berasal dari tokoh masyarakat.⁵² Berdasarkan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN), investasi yang dibutuhkan untuk pengembangan listrik Indonesia mencapai US\$ 11,4 miliar per tahun, dengan perkiraan penambahan daya listrik 7.800 Megawatt. Dalam rangka menopang pertumbuhan ekonomi Nasional, ketersediaan energi listrik sangat penting. Karena itu, partisipasi sektor swasta sangat diperlukan untuk proyek engineering, procurement, and construction (EPC), proyek Independent Power Producer (IPP)

dan proyek Public Private Partnership (PPP).⁵³

Sorotan utama yang menyangkut peran swasta dalam usaha ketenagalistrikan adalah masalah perizinan. Dimasa yang akan datang, peran perusahaan listrik swasta dalam mendukung pasokan listrik nasional adalah harus dengan berbagai kemudahan dan insentif. Salah satu insentif yang diberikan pemerintah membebaskan bea masuk impor barang modal atas pembangunan dan pengembangan industri pembangkit tenaga listrik untuk kepentingan umum. Hal ini diharapkan dapat mendorong perkembangan usaha industri pembangkit tenaga listrik dan menjamin tersedianya tenaga listrik oleh badan usaha, termasuk PT Perusahaan Listrik Negara (Persero). Pembebasan tersebut berlaku sejak 18 Agustus 2009 melalui Peraturan Menteri Keuangan No 128/PMK.01/2009 ini mengubah peraturan menteri keuangan No 154/PMK.01/2008.⁵⁴

Selama ini, peran listrik swasta di Indonesia masih kecil, padahal untuk memenuhi kebutuhan listrik nasional, PT. PLN membeli sebagian listrik dari swasta. Peran swasta terbilang penting karena selain dapat memecahkan kebuntuan sumber masalah yaitu lemahnya kemampuan pemerintah dalam penyediaan pendanaan, juga sebagai penyeimbang pasar. Selama ini, PLN merupakan satu-satunya perusahaan BUMN penyedia energi listrik bagi masyarakat. Dalam beberapa hal, masyarakat terpaksa harus menerima ketentuan yang diterapkan oleh PTT. PLN meskipun seringkali merugikan, khususnya terutama terkait dengan pelayanan. Untuk menghindari monopoli yang banyak merugikan konsumen pengguna energi listrik, maka peran swasta dalam penyediaan dan pengelolaan ketenagalistrikan menjadi keharusan.

⁵² *Kemampuan Pendanaan Kelistrikan Lemah Swasta Atasi Kebuntuan Sumber Masalah Dalam* http://www.listrikindonesia.com/Kemampuan_Pendanaan_Kelistrikan_Lemah_Swasta_Atasi_Kebuntuan_Sumber_Masalah_84.Htm Diakses 15 Maret 2011

⁵³ Ibid

⁵⁴ *Bea Masuk Impor Kelistrikan Dibebaskan* dalam <http://economy.okezone.com/read/2009/08/31/20/252925/20/bea-masuk-impor-kelistrikan-dibebaskan> diakses pada 27 Juni 2011

Dengan demikian, persaingan pun bisa lebih sehat dan akhirnya masyarakat yang diuntungkan karena mendapatkan harga terbaik dan di beberapa negara, seperti Singapura dan India, penentu kebijakan tentang tarif dan pengelolaan energi kelistrikan dipegang oleh tim independen yang berasal dari tokoh masyarakat.⁵⁵ Berdasarkan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN), investasi yang dibutuhkan untuk pengembangan listrik Indonesia mencapai US\$ 11,4 miliar per tahun, dengan perkiraan penambahan daya listrik 7.800 Megawatt. Dalam rangka menopang pertumbuhan ekonomi Nasional, ketersediaan energi listrik sangat penting. Karena itu, partisipasi sektor swasta sangat diperlukan untuk proyek *engineering, procurement, and construction* (EPC), proyek *Independent Power Producer* (IPP) dan proyek *Public Private Partnership* (PPP).⁵⁶

Sorotan utama yang menyangkut peran swasta dalam usaha ketenagalistrikan adalah masalah perizinan. Dimasa yang akan datang, peran perusahaan listrik swasta dalam mendukung pasokan listrik nasional adalah harus dengan berbagai kemudahan dan insentif. Salah satu insentif yang diberikan pemerintah membebaskan bea masuk impor barang modal atas pembangunan dan pengembangan industri pembangkit tenaga listrik untuk kepentingan umum. Hal ini diharapkan dapat mendorong perkembangan usaha industri pembangkit tenaga listrik dan menjamin tersedianya tenaga listrik oleh badan usaha, termasuk PT Perusahaan Listrik Negara (Persero).Pembebasan tersebut berlaku sejak 18 Agustus 2009 melalui Peraturan Menteri Keuangan No 128/PMK.01/2009 ini mengubah peraturan menteri keuangan No 154/PMK.01/2008.⁵⁷

Perusahaan pembangkit Listrik swasta melalui IPP telah mulai menunjukkan

perannya secara signifikan dan dibutuhkan oleh PLN. Pembelian tenaga Listrik oleh PLN kepada pihak swasta pada tahun 2009 meningkat sekitar 23% jika dibandingkan dengan pembelian pada tahun 2008. Dengan demikian pembelian tenaga listrik telah mengambil porsi 19% dari seluruh biaya operasional PLN. Bahkan walaupun energi listrik dari Suralaya unit 8 (700 MW) dan Indramayu (2x300 MW) akan segera masuk ke sistem Jawa Bali, tetapi dengan demand yang terus meningkat, hampir pasti tidak bisa dipungkiri, dalam keadaan sulitnya pendanaan untuk investasi guna menambah kapasitas, PLN akan masih terbelit defisit daya. Oleh karena itu, kehadiran listrik swasta melalui IPP bagi PLN dirasakan sangat membantu. Dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang ditargetkan pemerintah sebesar 6% hingga 7%, maka hingga Tahun 2022, pembangunan infrastruktur kelistrikan yaitu sektor pembangkitan, transmisi, gardu induk dan distribusi diperkirakan memerlukan dana sebesar US\$ 227 juta. Sementara itu kemampuan PLN hingga saat ini, masih sekitar 20% dari total investasi yang dibutuhkan ketenagalistrikan Nasional.⁵⁸

Sebagaimana telah diuraikan di depan, sejalan dengan ulasan MK mengenai peran swasta dalam kerangka Undang Undang Dasar 45 adalah sangat besar sejauh tidak menghilangkan penguasaan negara atas sistem nasional ketenagalistrikan. Peran swasta dapat berupa kegiatan – kegiatan penunjang seperti misalnya: konsultasi, Engineering, Procurement dan Construction serta pengoperasian dan sebagainya, yang dapat dilakukan sesuai aturan – aturan umum yang ada. Selain itu peran swasta dapat berupa kegiatan produksi dan transaksi dalam sistem ketenagalistrikan.

⁵⁵ *Kemampuan Pendanaan Kelistrikan Lemah Swasta Atasi Kebuntuan Sumber Masalah Dalm* <http://www.listrikindonesia.com/kemampuan-pendanaan-kelistrikan-lemah-swasta-atasi-kebuntuan-sumber-masalah-84.htm> Diakses 15 Maret 2011

⁵⁶ Ibid

⁵⁸ *Peran Swasta Diperlukan Untuk Proyek Kelistrikan dalam* <http://listrikindonesia.com/peran-swasta-diperlukan-untuk-proyek-kelistrikan-81.htm> Diakses Pada 23 Juni 2011

c. ANALISIS HUKUM TERHADAP PASAL UUD 1945 DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGENAI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2009 TENTANG KETENAGALISTRIKAN TERHADAP UUD 1945

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di-inkorporasikannya hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya.⁵⁹ Tetapi dalam penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan sebagai berikut:

“... salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.⁶⁰

Lebih jelas Jimly Asshiddiqie menguraikan:

⁵⁹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 5.

⁶⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

“Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.⁶¹

Mahkamah Konstitusi yang dibentuk untuk mewujudkan supremasi yudisial melalui kekuasaan review undang-undang menjadi institusi yang paling efektif untuk memfasilitasi proses integrasi pada ekonomi global melalui serangkaian putusan kontroversialnya.⁶² Hubungan kepemilikan negara atas sumberdaya alam dalam literatur *Property Rights Regime* disebut sebagai *state property*.⁶³ Dalam *state property*, kepemilikan negara merupakan kondisi konstitutif keberadaan suatu negara, yaitu untuk menggeneralisasi bermacam-macam hak yang ada di dalamnya. Dari generalisasi itulah lahir fungsi mengatur, mendistribusikan, mengendalikan dan mengawasi. Machperson menyebutkan bahwa kepemilikan oleh negara

⁶¹ Cetak Biru, *Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Yang Modern dan Terpercaya*, Sekretariat Jenderal MKRI, 2004 hal iv. Seperti dikutip Maruarar Siahaan, op.cit., hal 12

⁶² Indriaswati Dyah Saptaningrum, *Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum Indonesia*, Jurnal Jentera Edisi Khusus 2008. hal. 81.

⁶³ Dalam *Property Rights Regime* atau *Rezim Hak Milik*, hak atas sumberdaya alam dikelompokkan menjadi empat jenis hak yang didasarkan kepada aktor pengembalian hak, yaitu: (1) *Open Access* yang semua orang dapat menikmatinya karena sumberdaya alam dianggap tidak bertuan (*res nullius*); (2) *State Property* yang menyatakan bahwa negara selaku pemilik sumberdaya alam yang dapat melakukan tindakan hukum publik sekaligus perdata; (3) *Common Property* yang menganggap sumberdaya alam merupakan kepemilikan bersama suatu komunitas; dan (4) *Private Property* yang merupakan kepemilikan pribadi sekaligus merupakan hak atas sumberdaya yang terkuat. Selengkapnya dapat dilihat: Fikret Berkes (ed), *Common Property Resource: Ecology and Community-Based Sustainable Development*, Belvalen Press, London, 1989, khususnya hal 7-10.

memiliki kemiripan dengan hak milik pribadi, sebab negara merupakan pribadi buatan.

Dengan demikian, milik negara (state property) harus digolongkan sebagai milik kelembagaan, yang merupakan milik eksklusif dan bukanlah sebagai milik umum, yang merupakan milik non-eksklusif. Milik negara adalah hak eksklusif dari suatu pribadi buatan.⁶⁴

Konsekuensi dari sifat eksklusif dari konsep keperdataan penguasaan negara atas sumberdaya alam melegalisasi kewenangan negara melalui pemerintah untuk melakukan hubungan keperdataan. Hubungan keperdataan itu tidak berarti bahwa Pemerintah dapat menjual sumberdaya alam kepada pihak swasta, melainkan melakukan hubungan kontrak atau perjanjian dengan pihak swasta berkaitan dengan “pengalihan” hak atas sumberdaya alam. Dalam hubungan keperdataan yang bersifat konsensual dari perjanjian atau kontrak antara dua pihak atau lebih, berlakulah asas mengikat dalam hukum perjanjian yang menyatakan bahwa perjanjian merupakan hukum bagi para pembuatnya atau *pacta sunt servanda*.

Dalam menemukan pengertian dan/atau maksud dari suatu ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD 1945 tidaklah cukup apabila hanya berpegang pada bunyi teks pasal yang bersangkutan dan hanya dengan menggunakan satu metode interpretasi tertentu. UUD 1945, sebagaimana halnya setiap undang-undang dasar atau konstitusi, adalah sebuah sistem norma dasar yang memberikan landasan konstitusional bagi pencapaian tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai suatu sistem, UUD 1945 adalah susunan kaidah-kaidah konstitusional yang menjabarkan Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Oleh karena itu, setiap interpretasi terhadap suatu ketentuan dalam Pasal-pasal UUD 1945 harus selalu mengacu kepada tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana yang digariskan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut. Pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh

⁶⁴ C.B. Macpherson, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1989, hal. 7

Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaacf*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*shareholding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. dalam kerangka pengertian yang demikian, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu

dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.

Dalam literatur ditemukan setidaknya tiga paham tentang hubungan penguasaan negara atas sumberdaya alam.⁶⁵ Pertama, Paham Negara Liberal Klasik. Akar pemikiran paham ini ditelusuri dari pemikiran Adam Smith dan John Locke. Paham ini menempatkan negara dalam posisi yang minimum untuk melancarkan *laissez faire*. Negara Penjaga Malam (*nightwatchman state*) hanya sebagai badan publik yang memastikan terpenuhinya hak dasar individu warga negara, yaitu hak kebebasan, hak hidup dan hak milik. Untuk memberikan kepastian hak milik bagi individu dan badan hukum privat, Negara memfasilitasi modal melalui kewenangannya memberikan izin dan perjanjian. Hubungan hukum yang utama dalam konsepsi ini adalah kebebasan bersaing (*liberalisasi*) dan kebebasan berkontrak (*konsensual*).

Kedua, Paham Negara Kelas. Sejalan dengan pemikiran Karl Marx yang menganggap bahwa ketidakadilan dan kesenjangan sosial ekonomi antara borjuis dan proletar terjadi karena diadopsinya konsep kepemilikan individu, maka Negara hadir sebagai suatu representasi kelas sosial yang merombak tatanan kepemilikan individu untuk dijadikan sebagai kepemilikan kolektif dipundak Negara. Paham ini berpandangan bahwa hanya Negara yang memiliki hak milik atas sumberdaya alam untuk memberikan keuntungan bersama, tidak bagi kepentingan individu.

Ketiga, Paham Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Paham ini mencoba menggabungkan antara Paham Negara Liberal Klasik dengan tujuan-tujuan yang ada dalam Paham Negara Kelas. Suatu upaya konseptual yang pragmatis. Paham

⁶⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004. hal. 7-16.

ini tidak lagi semata-mata memposisikan negara sebagai alat kekuasaan tetapi sebagai organ yang melakukan pelayanan (*an agency of service*). Pelayanan oleh negara tidak terbatas pada bidang politik saja sebagaimana dalam paham liberal klasik, tetapi memasuki dimensi ekonomi untuk mendorong pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan jaminan sosial. Namun Konsepsi Negara Kesejahteraan ini tidak bisa dilepaskan dari konteks perkembangan kapitalisme. Desakan kapitalisme baik TNC dan MNC didukung oleh agen-agen internasional seperti IMF, World Bank dan WTO menggeser tujuan Negara Kesejahteraan yang sejatinya bertujuan untuk melayani pemenuhan hak-hak sipol dan ekosob warga negara menjadi pelayan bagi ekspansi kapitalisme global: Negara Karpet Merah.

Isu yang muncul di dalam penerapan sistem *unbundling* dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan ialah terkait dengan persoalan apakah pengertian penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi dan Sumber Daya Alam seperti tercantum di dalam Pasal 33 UUD 1945. Dalam Putusannya maka dapat dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran secara kasuistis, dengan mengajukan kriteria efektifitas dan efisiensi di dalam penggunaan sistem *unbundling* yang pada akhirnya menghilangkan monopoli pengelolaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang dikuasai oleh negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 33. Kriteria efektifitas tersebut, mencakup di dalamnya peranan BUMN sebagai Badan Usaha Milik Negara dan efektifitas pelayanan kepada masyarakat yang ditunjukkan oleh peningkatan kualitas pelayanan dan tarif murah.⁶⁶

⁶⁶ Yance Arizona., *Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia

Undang-undang Nomor 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan memang membuka peluang swasta untuk ikut serta dalam usaha ketenagalistrikan di Indonesia, akan tetapi, berbeda dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang sebelumnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, di Dalam UU Ketenagalistrikan 2009 ini, tidak mengandung unsur pemisahan usaha (*unbundling*) dalam bidang pembangkit tenaga listrik, transmisi listrik, dan distribusi tenaga listrik. Sehingga, Negara dalam hal ini pemerintah tetap menguasai listrik sebagai salah satu bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Mengenai pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 dalam usaha ketenagalistrikan, MK berpendapat bahwa tenaga listrik sampai saat ini masih merupakan cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini berarti, listrik masih harus tetap dikuasai oleh Negara melalui perusahaan Negara yang didanai oleh pemerintah atau dengan kemitraan bersama swasta nasional atau asing yang menyertakan pinjaman dari dalam luar negeri atau dengan melibatkan modal swasta nasional atau asing dengan system kemitraan yang baik dan saling menguntungkan. Jika PLN masih mampu dan bias lebih efisien, tidak ada salahnya jika tugas tersebut tetap diberikan kepada PLN. Tetapi, jika tidak, tugas tersebut dapat juga diberikan kepada BUMN lainnya atau BUMD dengan PLN sebagai *Holding Company*. Oleh karena itu, Negara harus memperkuat posisi perusahaan tersebut agar secara bertahap dapat menyediakan sendiri kebutuhan hajat hidup orang banyak dan menggantikan kedudukan perusahaan swasta baik nasional maupun asing.

Untuk itu, konsep penguasaan negara atas sumberdaya alam harus dilihat sebagai bagian dari sistem hak atas sumberdaya alam. Berbicara tentang “hak” dalam konstruksi politik, maka ia bersifat relasional yang mengaitkan seluruh

pengembangan hak dalam suatu sistem hak. Sistem hak tersebut dikatakan sebagai suatu sistem bila mengarah kepada satu tujuan. Tujuan yang digariskan oleh UUD 1945 adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak hanya bermakna rakyat sebagai objek yang akan menerima, sebab kemakmuran tidak saja soal hasil. Sebesar-besar kemakmuran rakyat juga soal proses, sehingga rakyat adalah subjek yang seharusnya terlibat secara partisipatif. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak mengarah kepada penguatan peran masyarakat untuk memanfaatkan sumberdaya alam.

3. Kesimpulan

Campur tangan pemerintah dalam usaha ketenagalistrikan menjadi hal yang penting karena menyangkut kedaulatan ekonomi, daya saing industri dan daya beli masyarakat yang rendah. Intervensi pemerintah dalam pemenuhan pasokan listrik nasional umumnya berbentuk subsidi. Pemerintah mensubsidi listrik ke masyarakat dan industri selaku konsumen listrik dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah atau dalam hal ini dikenal dengan Tarif Dasar Listrik (TDL). Tarif Dasar Listrik ini secara rata-rata lebih rendah dibandingkan biaya yang harus dikeluarkan untuk produksi listrik *Per Kilo Hour* nya. Kemampuan PT.PLN dalam menyediakan listrik pada masa sekarang lebih kecil dari kebutuhan masyarakat oleh karena itu, partisipasi swasta ikut berperan dalam pemenuhan kebutuhan listrik nasional. Peran swasta dalam usaha ketenagalistrikan terutama dalam pembangkit tenaga listrik diharapkan dapat mencukupi kekurangan pasokan listrik nasional. Untuk menjaga agar kelistrikan masih dikelola oleh Negara Untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, swasta perlu diatur. Pihak swasta merupakan mitra strategis bagi PT.PLN untuk memenuhi kebutuhan listrik nasional.

Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak Uji Materil yang diajukan

oleh SP PLN dengan pertimbangan majelis hakim menggap bahwa UU Nomor 30 Tahun 2009 memang membuka kemungkinan pemisahan usaha (*unbundling*) dalam ketenagalistrikan tetapi *unbundling* yang dimaksud pada UU 30/2009 berbeda dengan yang dimaksud dalam UU 20/2002 yang sebelumnya dibatalkan MK. asal 3 dan Pasal 4 dalam UU tersebut telah memberikan batasan. Sehingga ketentuan *unbundling* yang ada di UU tersebut berbeda dengan *unbundling* di UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang sudah dibatalkan oleh MK. Jika pada UU yang telah dibatalkan itu, definisi *unbundling* itu adalah adanya pemisahan 3 komponen.yaitu pembangkit tenaga listrik, transmisi listrik, dan distribusi tenaga listrik. Sedangkan pada UU Nomor 30 tahun 2009, *unbundling* tidak mengandung pemisahan tiga komponen itu. Dalam UU yang diujimaterikan itu tarif dasar listrik ditentukan oleh negara. Selain itu, dalam UU Nomor 30 tahun 2009 itu BUMN juga diberikan prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan. Sehingga tidak ada badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, atau koperasi yang dapat menyediakan listrik di suatu wilayah.

Untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ayat (4) UUD 1945, maka penguasaan dalam arti pemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat *related*, dalam arti tidak mutlak selalu harus 100% asalkan penguasaan oleh Negara c.q pemerintah atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Dengan demikian, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi sepanjang privatisasi tersebut tidak meniadakan penguasaan Negara c.q pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha cabang produksi yang penting bagi Negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak adanya kompetisi di antara

pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan Negara.

Implementasi “hak dikuasai Negara” seharusnya benar-benar dilaksanakan oleh pemerintah, yang dalam hal ini diamanatkan kepada PT. PLN sebagai satu-satunya perusahaan Negara (BUMN) yang mengelola kelistrikan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Subsidi listrik di Indonesia masih diperlukan, yaitu dalam rangka membantu masyarakat yang kurang mampu agar dapat menikmati fasilitas listrik; mengantisipasi kebutuhan daya listrik yang terus meningkat di masa depan; serta memperluas jaringan listrik agar dapat menjangkau daerah-daerah ter-pencil yang belum memperoleh fasilitas listrik. Untuk mengantisipasi kebutuhan energi listrik yang terus meningkat di masa yang akan datang, investor swasta perlu dilibatkan dalam produksi energi listrik yang lebih besar. Agar investor tertarik untuk menjadi IPP, maka perlu diberi jaminan kelangsungan usaha, yaitu berupa *Purchase Power Agreement*. Hal lain yang dapat dilakukan adalah kemu-dahan dalam perijinan serta kebijakan perpajakan yang dapat mendorong investasi di sektor perlistrikan.

4. Daftar Pustaka

Buku-buku

- A. Effendy Choirie, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Ali Herman Ibrahim, *General Check-Up Kelistrikan Nasional*, Media Plus Network., 2008. Jakarta
- Arimbi HP dan Emmy Hafild, *Makalah: Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 45, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan Friends of the Earth (FoE) Indonesia*, 1999.
- C.B. Macpherson, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1989.

- Erman Radjagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia Pokok Bahasan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.
- Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingrecht) Yang dimiliki dalam hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fikret Berkes (edt), *Common Property Resource: Ecology and Community-Based Sustainable Development*, Belvalen Press, London, 1989.
- Jhonny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum: Teori dan Implikasinya Penerapannya dalam Penegakan Hukum*, ITS Press, Surabaya.
- K.Tunggul Sirait, *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Ketenagalistrikan*. 2009
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Todung Mulya Lubis, *Harmonisasi dan Internasionalisasi dalam “Catatan Hukum Todung Mulya Lubis, Mengapa Saya Mencintai Negeri Ini?”*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007.
- Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2008.
- ##### Jurnal
- Indriaswati Dyah Saptaningrum, *Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum Indonesia*, Jurnal Jentera Edisi Khusus 2008.
- Purwoko., *Analisis Peran Subsidi Bagi Industri Dan Masyarakat Pengguna Listrik* Jurnal Keuangan
- Siti Anisah, “Implementasi TRIMs dalam Hukum Invetasi Indonesia”, *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 22 No. 5*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2003.
- Tulus Tambunan, “Kendala Perizinan dalam Kegiatan Penanaman Modal di Indonesia dan Upaya Perbaikan yang Perlu Dilakukan Pemerintah”, *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 26 No. 4*,

Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007.

Yance Arizona., Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia

Yulianto Syahyu, "Pertumbuhan Investasi Asing di Kepulauan Batam: Antara Dualisme Kepeimpinan dan Ketidakpastian Hukum", Jurnal Hukum Bisnis Vol. 22 No. 5, Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2003.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Pasal 5 ayat (1). Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133

PP Nomor 3 Tahun 1983

Perpres No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 0983 K/16/MEM/2004.

Internet

http://www.djlpe.esdm.go.id/modules/news/index.php?_act=detail&sub=news_media&news_id=1212 dalam artikel Usaha Ketenaga Listrikan Antara Bisnis Dan Pelayanan Masyarakat di akses 18 Desember 2010.

"Menyongsong Era Baru Ketenagalistrikan" di akses melalui website http://www.komisi7.com/index.php?view=article&id=61:reportase-uu-ketenagalistrikan-&option=com_content&Itemid=78 pada 3 Desember 2010

"[Review-UU-Ketenagalistrikan diakses pada tanggal 4 Desember 2009](http://www.rakyatmerdeka.co.id/news/2009/12/03/84701/KEDAULATAN-ENERGI-SP-PLN-Ajukan-Judicial-</p></div><div data-bbox=)

Muslimin B Putra "Privatisasi Energi Listrik, Peluang dan Dilema " tersedia dalam website http://www.indonesia1.com/konten.php?nama=Artikel&op=detail_artikel&id=26

<http://www.republika.co.id/berita/braking-news/hukum/10/12/30/155497-mk-tolak-uji-materiil-undang-undang-ketenagalistrikan> diakses pada 5 Januari 2011.

<http://www.esdm.go.id/berita/listrik/39-listrik/2326-rasio-elektifikasi-nasional-meningkat-15-per-tahun.html>

Subsidi Listrik 2010 Ditetapkan Rp 37,8 Triliun Dalam Website <Http://Www.Detikfinance.Com/Read/2009/09/18/171344/1206589/4/Subsidi-Listrik-2010-Ditetapkan-Rp-378-Triliun> Diakses 27 Maret 2011.

www.pln.co.id
www.esdm.go.id

Campur Tangan Swasta tetap Diperlukan Pemerintah, tersedia di <http://www.liputan6.com/fullnews/92037.html>. diakses tanggal 12 Februari 2011.

<http://www.elektroindonesia.com/elektro/utama4b.html>
ELEKTROINDONESIA . Edisi Ke Lima, Desember 1996

Http://Www.Listrikindonesia.Com/Kemampuan_Pendanaan_Kelistrikan_Lemah_Swasta_Atasi_Kebuntuan_Sumber_Masalah_84.Htm Diakses 15 Maret 2011.

Bea Masuk Impor Kelistrikan Dibebaskan dalam <http://economy.okezone.com/read/2009/08/31/20/252925/20/bea-masuk-impor-kelistrikan-dibebaskan> diakses pada 27 Juni 2011.

[Http://Www.Listrikindonesia.Com/Kemampuan_Pendanaan_Kelistrikan_Lemah_Swasta_Atasi_Kebuntuan_Sumber_Masalah_84.Htm](http://Www.Listrikindonesia.Com/Kemampuan_Pendanaan_Kelistrikan_Lemah_Swasta_Atasi_Kebuntuan_Sumber_Masalah_84.Htm) Diakses 15 Maret 2011.

[Http://Listrikindonesia.Com/Peran_Swasta_Diperlukan_Untuk_Proyek_Kelistrikan_81.Htm](http://Listrikindonesia.Com/Peran_Swasta_Diperlukan_Untuk_Proyek_Kelistrikan_81.Htm) Diakses Pada 23 Juni 2011.