

BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan

State-Owned Enterprises and State Control in The Field of Electricity

Muhammad Insa Ansari

FH Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh
Jl. Putroe Phang No 1 Kopelma Darussalam, Banda Aceh
E-mail: insa_ansari@yahoo.com

Naskah diterima: 28/12/2016 revisi: 25/01/2017 disetujui: 08/03/2017

Abstrak

Tenaga listrik merupakan salah satu kebutuhan penting bagi masyarakat dewasa ini. Kebutuhan terhadap tenaga listrik terus meningkat dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan sumber daya manusia. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) penguasaan ketenagalistrikan berada dalam penguasaan negara. Dimana dalam pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara." Namun sebagian penguasaan negara terhadap energi kelistrikan dianulir oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, misalnya dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyatakan: "Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik." Namun dengan ditetapkan putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015, penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan kembali dikukuhkan dan dikuatkan dengan putusan tersebut.

Kata Kunci: BUMN, Penguasaan Negara, Ketenagalistrikan.

Abstract

Electric power is one important requirement for today's society. The need for power is growing from time to time in accordance with developments in science, technology, and human resources. In the Constitution of 1945 (UUD 1945) mastery of electricity in the possession of the state. Where in the Article 33 paragraph (2) of the 1945 Constitution states: "The branches of production that are important

to the state and which are controlled by the state.” But most of the state’s control of the electrical energy annulled by Act Number 30 of 2009 on Electricity, for example in Article 11 paragraph (1) of Law Number 30 Year 2009 on electricity states: “enterprises electricity supply to the public interest as referred to in Article 10 paragraph (1) conducted by state-owned enterprises, local owned enterprises, entities private enterprises, cooperatives, and non-government organizations are endeavoring in the field of electricity supply.” But with the Constitutional Court decision determined case number: 111/PUU-XIII/2015, control of the state and state-owned electricity sector re-confirmed and strengthened by the decision.

Keywords: *State-owned Enterprises, the State Control, Electricity.*

PENDAHULUAN

Tenaga listrik merupakan kebutuhan yang sangat penting dalam kehidupan manusia dewasa ini. Kebutuhan manusia terhadap tenaga listrik semakin meningkat dari waktu ke waktu. Kebutuhan tenaga listrik terus meningkat dan bertambah sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perkembangan sumber daya manusia. Disamping itu tenaga listrik mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional.¹

Untuk mencukupi kebutuhan sumber daya listrik tersebut maka diperlukan pengelolaannya dengan memperhatikan prinsip-prinsip kemanfaatan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, optimalisasi ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya energi, mengandalkan pada kemampuan sendiri, kaidah usaha yang sehat, keamanan dan keselamatan, dan kelestarian fungsi lingkungan.²

¹ Konsideran menimbang huruf b UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyebutkan: “bahwa tenaga listrik mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional maka usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara dan penyediaannya perlu terus ditingkatkan sejalan dengan perkembangan pembangunan agar tersedia tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, merata, dan bermutu.” Alinea Pertama Penjelasan Umum atas UU Ketenagalistrikan menyebutkan: “Pembangunan sektor ketenagalistrikan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional, yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tenaga listrik, sebagai salah satu hasil pemanfaatan kekayaan alam, mempunyai peranan penting bagi negara dalam mewujudkan pencapaian tujuan pembangunan nasional.”

² Pasal 1 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyebut: “Pembangunan ketenagalistrikan menganut asas: a. manfaat; b. efisiensi berkeadilan; c. berkelanjutan; d. optimalisasi ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya energi; e. mengandalkan pada kemampuan sendiri; f. kaidah usaha yang sehat; g. keamanan dan keselamatan; h. kelestarian fungsi lingkungan; dan i. otonomi daerah.” Kemudian Penjelasan atas Pasal 2 Ayat (1) Huruf a yang dimaksud dengan “asas manfaat” adalah bahwa hasil pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Huruf b yang dimaksud dengan “asas efisiensi berkeadilan” adalah bahwa pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dilaksanakan dengan biaya seminimal mungkin, tetapi dengan hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat. Huruf c yang dimaksud dengan “asas berkelanjutan” adalah bahwa usaha penyediaan tenaga listrik harus dikelola dengan baik agar dapat terus berlangsung secara berkelanjutan. Huruf d yang dimaksud dengan “asas optimalisasi ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya energi” adalah bahwa penggunaan sumber energi untuk pembangkitan tenaga listrik harus dilakukan dengan memperhatikan ketersediaan sumber energi. Huruf e yang dimaksud dengan “asas mengandalkan pada kemampuan sendiri” adalah bahwa pembangunan ketenagalistrikan dilakukan dengan mengutamakan kemampuan dalam negeri. Huruf f yang dimaksud dengan “asas kaidah usaha yang sehat” adalah bahwa usaha ketenagalistrikan dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Huruf g yang dimaksud dengan “asas keamanan dan keselamatan” adalah bahwa penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik harus memperhatikan keamanan instalasi, keselamatan manusia, dan lingkungan hidup di sekitar instalasi. Huruf h yang dimaksud dengan “asas kelestarian fungsi lingkungan” adalah bahwa penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik harus memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan lingkungan sekitar.

Dewasa ini berkaitan dengan ketenagalistrikan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan disahkan dan diundangkan pada tanggal 23 September 2009. Sebelumnya berkaitan dengan ketenagalistrikan diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan sebelumnya lagi diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, serta Undang - Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan mengatur penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan.³ Namun pengaturan pengaturan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan memiliki bentuk dan perspektif yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Untuk itu perbandingan antara penguasaan negara dari ketiga undang-undang tersebut merupakan suatu kajian yang menarik dari sisi akademis.⁴ Terutama untuk menelaah persamaan-persamaan dan/atau perbedaan-perbedaan penguasaan negara serta menelaah kekuatan dan kelemahan pengaturan dari masing-masing undang-undang tersebut.

Selain itu kajian terhadap penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan semakin menarik dengan lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Mahkamah Konstitusi) perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015. Dimana ada 2 (dua) isi dari amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang terkait dengan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan, yaitu:

Pertama, amar putusan mengadili angka 2, yang berbunyi sebagaimana dikutip berikut ini: "Menyatakan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila

³ Mac Iver, *Negara Modern [diterjemahkan oleh Moertono]*, Jakarta: Aksara Baru, 1980, h.279-280. Dimana dituliskan sebagaimana dikutip berikut ini: "Haruslah diperhatikan bahwa fungsi-fungsi negara dalam bidang pelaksanaan peradilan, sementara itupun diperluas sekali jika dibandingkan dengan fungsi legislatifnya. Kadang negara-modern memegang penguasaan sepenuhnya atas lalu-lintas kereta-api, telepon, telegram dan "pelayanan-pelayanan umum" lainnya, tetapi jika ia segan-segan melakukan tindakan yang demikian itu sekalipun, ia masih juga membentuk komisi dan dewan-dewan pengurus untuk melakukan pekerjaan pengaturan. Komisi-komisi dan dewan-dewan pengurus ini dilengkapi dengan kekuasaan mengadakan penyelidikan dan pengawasan yang sangat besar, Karena pada umumnya, dengan syarat-syarat keadaan yang diberikan undang-undang, mereka mempunyai hak untuk menentukan ukuran-ukuran jasa yang harus dibayar, tinggi rendah tarif dan biaya lainnya, dan pemberian jaminan-jaminan oleh korporasi-korporasi yang bersangkutan."

⁴ Mary Ann Glendon, *et.al.*, *Comparative Legal Tradition*, St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1982, h. 3. Dimana beliau mengemukakan pandangannya berkaitan dengan perbandingan hukum, yang kira-kira terjemahannya sebagai berikut: "Pendekatan perbandingan hukum untuk kepentingan pengetahuan dilakukan dengan melakukan perbandingan aturan hukum dari sistem hukum yang berbeda. Disamping itu dalam konteks penelitian hukum, perbandingan hukum dapat dipergunakan untuk menemukan landasan universal dari aturan hukum atau kebenaran dari sisi ilmu pengetahuan."

rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut diartikan menjadi dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan control negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara”.

Kedua, amar putusan mengadili angka 3, yang berbunyi sebagaimana dikutip berikut ini: “Menyatakan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut dimaknai hilangnya prinsip “dikuasai oleh negara”. Kedua isi dari amar putusan mengadili putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015 sebagaimana dikutip tersebut memiliki arti penting terhadap eksistensi penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan.

Dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyatakan juga bahwa: “Badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.” Kemudian dalam penjelasan pasal per pasal, dimana penjelasan atas Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa: “Pemberian prioritas kepada badan usaha milik negara merupakan perwujudan penguasaan negara terhadap penyediaan tenaga listrik. Badan usaha milik negara adalah badan usaha yang semata-mata berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan berikut Penjelasan, maka dapat dipahami bahwa penguasaan negara terhadap penyediaan tenaga listrik diemban oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN yang dimaksud secara tegas adalah badan usaha yang semata-mata berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik.⁵

Dalam praktek selama ini juga BUMN yang membidangi ketenagalistrikan mengemban kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) dari negara.⁶

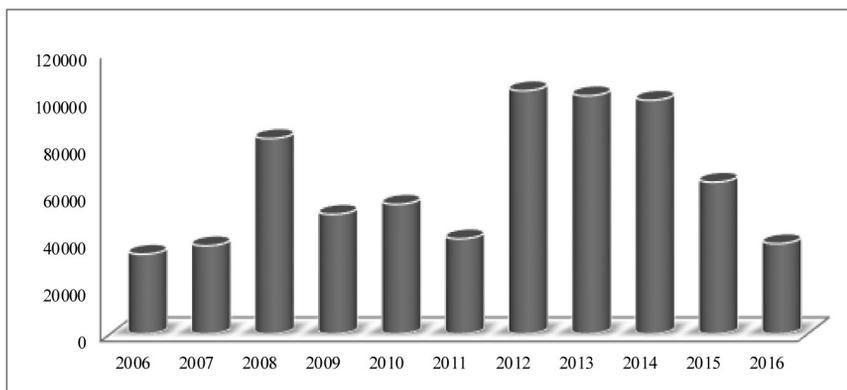
⁵ J. Panglaykim, *Prinsip-prinsip Kemajuan Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2011, h. 326. Dimana beliau menuliskan sebagaimana dikutip berikut ini: “BUMN diserahi tugas-tugas-tugas yang bersifat majemuk, kompleks karena tidak saja berorientasi ke bisnis/ekonomi, juga ke politik, dan social misalnya. Tujuan yang dirumuskan untuk dilaksanakan oleh BUMN sering terlihat bertentangan, walaupun petugas-petugas di tingkat pemerintah selalu mengajurkan untuk mencapai keterpaduan antar tujuan-tujuan tersebut.”

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, h. 222. Dimana dalam buku tersebut beliau menuliskan satu bagian dengan judul “Perkembangan Dari Welfare State ke Private State.” Adapun tulisan

Padahal kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) dari negara seyogyanya diemban oleh pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan.⁷ Namun PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) sebagai BUMN yang ditugaskan oleh pemerintah untuk menyediakan subsidi tenaga listrik.⁸

Adapun nilai kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) yang dibebankan kepada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) dapat dilihat pada diagram berikut ini:

Diagram
Nilai Kewajiban Pelayan Umum (*Public Service Obligation*)
Yang Diemban PT Perusahaan Listrik Negara (Persero)
(dalam rupiah dan milyar)



Sumber: Keasdepan Data dan Teknologi Informasi Kementerian BUMN.

beliau dalam bagian tersebut adalah sebagaimana dikutip berikut ini: "Pembatasan terhadap fungsi negara 'penjaga malam' itu pada akhirnya berkembang tidak hanya meliputi bidang politik, tetapi juga bidang ekonomi. Dalam bidang yang terakhir ini, paham serupa juga berkembang secara bersamaan, yaitu paham '*laissez faire*' yang mendalilkan bahwa negara harus membiarkan atau membebaskan warganya untuk mengurus kepentingan ekonominya masing-masing agar keadaan ekonomi dalam negara itu menjadi sehat.

Namun begitu, dalam perkembangan selanjutnya, ternyata bahwa bersamaan dengan berkembangnya konsep negara 'jaga malam' (*nachwachterstaats*) itu, muncul pula gejala kapitalisme di lapangan perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan-kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya, timbul jurang kemiskinan yang kian menunjukkan kecenderungan yang semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal itu. Kenyataan ini mendorong munculnya kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan ini. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara perlu turut campur dalam mengatur agar sumber-sumber kemakmuran tidak dikuasai oleh segelintir orang."

⁷ Neal Ryan, Rachel Parker, Kerry Brown, *Government, Business and society*, Australia: Pearson Education, 2003, h. 120. Dimana disebutkan: "In theory, the public service works under the direction of minister and implements laws made by parliament. In practice, the role of the public service is much more complex than is implied by this theory. The public service has political, economic and social functions beyond its administrative role."

⁸ "Pemerintah Disarankan Bentuk Satu Perusahaan Listrik Khusus Tangani PSO", <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/12/30/020700526/Pemerintah.Disarankan.Bentuk.Satu.Perusahaan.Listrik.Khusus.Tangani.PSO>>, diunduh pada tanggal 19 Februari 2016, pukul 16.26 WIB. Dimana disebutkan: "Anggota Dewan Energi Nasional (DEN) Rinaldy Dalimi mengatakan, pengelolaan dan penyediaan kelistrikan oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) selama ini tidak optimal. Sebabnya, PLN sebagai perusahaan listrik milik negara yang tidak boleh merugi dalam hal bisnis, juga dibebani tugas *Public Service Obligation* (PSO), mendistribusikan listrik bersubsidi. Oleh karenanya, Rinaldy menyarankan agar pemerintah membagi PLN menjadi dua perusahaan. Satu perusahaan berperan murni untuk menjalankan bisnis secara komersial. Satu perusahaan lain bertugas menjalankan PSO."

Rincian nilai kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) yang diemban oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) adalah pada tahun 2006 sebesar 33.904,2 milyar rupiah,⁹ tahun 2007 sebesar 37.480,7 milyar rupiah, tahun 2008 sebesar 82.999,2 milyar rupiah, tahun 2009 sebesar 50.830,1 milyar rupiah, tahun 2010 sebesar 55.106,3 milyar rupiah, tahun 2011 sebesar 40.453,4 milyar rupiah,¹⁰ tahun 2012 sebesar 103.330 milyar rupiah, tahun 2013 sebesar 101.200 milyar rupiah, tahun 2014 sebesar 99.300 milyar rupiah, tahun 2015 sebesar 64.501,6 milyar rupiah dan proyeksi tahun 2016 sebesar 38.387,4 milyar rupiah.¹¹

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa BUMN yang membidangi ketenagalistrikan mengemban kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) yang seharusnya diemban oleh negara. Dibebankan kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) pada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) secara normatif didasarkan atas 2 ketentuan, yaitu: *Pertama*, ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.¹² *Kedua*, ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.¹³

Artikel ini akan menguraikan dan menganalisa dua hal, yaitu: *Pertama*, bagaimana BUMN dan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan? *Kedua*, bagaimana pengaruh

⁹ "Pemerintah Pertahankan PLN Jadi Perusahaan PSO", <<http://finance.detik.com/read/2006/02/01/164533/530341/4/pemerintah-pertahankan-pln-jadi-perusahaan-psy>> diunduh pada tanggal 19 Februari 2016, pukul 16.55 WIB. Dimana disebutkan: "Pemerintah tetap akan mempertahankan PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) sebagai perusahaan yang melayani masyarakat umum atau *Public Service Obligation* (PSO). PLN akan tetap menjalankan tugas PSO-nya karena lembaga ini adalah perusahaan negara yang menjalankan fungsi sosialnya... PSO sudah membuat PLN banyak mengalami masalah. Seperti kejadian pada tahun lalu, yang pemerintah baru membayar subsidi PLN di akhir tahun. Akibatnya, untkan Eddie, PLN berutang ke Pertamina sebesar Rp 8 triliun, yang membuat Pertamina harus berutang pula ke pemerintah Rp 10 triliun. Sementara ketika subsidi dibayarkan Rp 7,6 triliun, kembali uang tersebut ditarik pemerintah Rp 6,1 triliun untuk kewajiban kepada Pertamina."

¹⁰ "Dengan Margin PSO 8%, PLN Catat Laba Bersih Rp 11,7 Triliun" <<http://www.pln.co.id/blog/dengan-margin-psy-8-pln-catat-laba-bersih-rp-117-triliun/>> diunduh pada tanggal 20 Februari 2016, pukul 11.29 WIB. Dimana disebutkan: "Pada tahun 2011 PLN mencatat laba bersih (*unaudited*) sebesar Rp. 11,7 triliun, naik sebesar 16% dibandingkan laba bersih 2010 yang sebesar Rp 10,09 triliun. Laba ini terjadi karena PLN diberikan margin PSO (*public service obligation*) oleh Pemerintah sebesar 8% pada tahun 2011. Pemberian margin ini dengan tujuan agar PLN memiliki fleksibilitas dalam mencari dana untuk keperluan investasi dalam rangka meningkatkan kapasitas pasokan dan memperluas jaringan listrik di Indonesia."

¹¹ "Delapan BUMN Kantongi PSO 2016 Rp201 Triliun", <<http://www.img21.com/news/print/320049/20150903/171542/Delapan-BUMN-Kantongi-PSO-2016-Rp201-Triliun.html>> diunduh pada tanggal 21 Februari 2016, pukul 13.14 WIB. Dimana disebutkan: "Pemerintah menetapkan delapan perusahaan BUMN yang akan melayani kebutuhan publik (*public service obligation/PSO*) dalam RAPBN 2016 sebesar Rp201,3 triliun. "Anggaran dana PSO pada 2016 turun dibandingkan 2015, yang mencapai Rp212,104 triliun," kata Sekretaris Kementerian BUMN Imam Apriyanto Putro dalam RDP Komisi VI DPR RI, di gedung DPR MPR RI, Jakarta, Kamis (3/9). Ia memaparkan delapan perusahaan yang mendapatkan alokasi PSO adalah PT Pertamina (Persero) sebesar Rp70,9 triliun, Perum Bulog Rp20,9 triliun, PT PLN (Persero) dianggarkan Rp50 triliun, Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) sekitar Rp30,06 triliun. Selanjutnya, Sang Hyang Seri dan Pertani (Persero) Rp1,023 triliun, PT KAI (Persero) Rp1,8 triliun, PT Pelni (Persero) Rp1,7 triliun, dan Perum LBNK Antara Rp138 miliar."

¹² Pasal 66 UU BUMN menyatakan: "(1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. (2) Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri."

¹³ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Dimana dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa: "Badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum." Kemudian dalam penjelasan pasal per pasal, dimana penjelasan atas Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa: "Pemberian prioritas kepada badan usaha milik negara merupakan perwujudan penguasaan negara terhadap penyediaan tenaga listrik. Badan usaha milik negara adalah badan usaha yang semata-mata berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik."

putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015 terhadap BUMN dan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan?

PEMBAHASAN

1. BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan.

Konstitusi¹⁴ adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar.¹⁵ Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggara negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar.¹⁶

Secara tidak langsung berkaitan dengan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan mendapat pengaturan dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dimana dinyatakan: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara." Selain itu berkaitan dengan ketenagalistrikan secara tidak langsung juga diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, dimana disebutkan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan penguasaan yang tegas terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak berada dalam penguasaan negara. Penguasa negara di

¹⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hal 141-142. Dimana beliau menulis sebagai berikut: "Istilah konstitusi berasal dari "*constitue*" (Bahasa Prancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya "*Grondwet*." Perkataan "*wet*" diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan "*grond*" berate tanah/dasar. ^D negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai Bahasa nasional, dipakai istilah "*Constitution*" yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian undang-undang dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah "*Constitution*" merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu "*cume*" dan "*statuere*." *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata "*sta*" yang membentuk kata kerja pokok "*stare*" yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata "*statuere*" mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan." Dengan demikian "*constitution*" (bentuk tunggal) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan "*constitutiones*" (bentuk jamak) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan."

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 35.

¹⁶ *Ibid*, h. 36.

bidang ketenagalistrikan secara tidak langsung mendapat tempat dalam konsitusi. Mahkamah Konstitusi setidaknya dalam 2 (dua) putusan telah mengukuhkan kembali penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 001-021-022/PUU-I/2003 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XII/2015 yang menyatakan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut diartikan menjadi dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara” dan menyatakan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut dimaknai hilangnya prinsip “dikuasai oleh negara.”

Pengaturan BUMN dan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan dalam perundang-undangan yang sedang berlaku dan pernah berlaku dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 23 September 2009 dan diundangkan pada tanggal yang sama dengan tanggal pengesahannya. Dalam undang-undang ini mengatur penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan. Adapun materi yang berkaitan dengan penguasaan negara dan BUMN dalam undang-undang ini diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1). Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi konsideran dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini:

“bahwa tenaga listrik mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional

maka usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara dan penyediaannya perlu terus ditingkatkan sejalan dengan perkembangan pembangunan agar tersedia tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, merata, dan bermutu;"

- 2). Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi dari ketentuan pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini: "Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah."
- 3). Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi dari pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini:
 - "(1) Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah.*
 - (2) Badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.*
 - (3) Untuk penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan dana untuk:
 - a. kelompok masyarakat tidak mampu;*
 - b. pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik di daerah yang belum berkembang;*
 - c. pembangunan tenaga listrik di daerah terpencil dan perbatasan; dan*
 - d. pembangunan listrik perdesaan."**
- 4). Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi dari pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini:
 - "(1) Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik.*
 - (2) Badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.*
 - (3) Untuk wilayah yang belum mendapatkan pelayanan tenaga listrik, Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya memberi kesempatan kepada badan usaha milik daerah, badan*

usaha swasta, atau koperasi sebagai penyelenggara usaha penyediaan tenaga listrik terintegrasi.

- (4) *Dalam hal tidak ada badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, atau koperasi yang dapat menyediakan tenaga listrik di wilayah tersebut, Pemerintah wajib menugasi badan usaha milik negara untuk menyediakan tenaga listrik.”*

Berdasarkan beberapa ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, bahwa secara umum penguasaan negara dalam bidang kelistrikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tidak mutlak berada dibawah penguasaan negara dan BUMN ketenagalistrikan. Namun demikian dalam putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015, dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut diartikan menjadi dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara.” Selain itu dalam putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015 juga dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut dimaknai hilangnya prinsip “dikuasai oleh negara.” Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menunjukkan keharusan penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan.

Kedua, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan ini disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 23 September 2002 dan diundangkan pada tanggal yang sama dengan tanggal pengesahannya. Undang-undang ini juga mengatur BUMN dan penguasaan negara di bidang kelistrikan. Pengaturan BUMN dan penguasaan negara diantaranya dapat dilihat sebagai berikut:

- 1). Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi pengertian BUMN adalah sebagaimana dikutip berikut ini: “Badan Usaha Milik Negara adalah Badan Usaha yang oleh Pemerintah disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.”
- 2). Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dimana materi dari pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini: “Usaha Transmisi Tenaga Listrik dilaksanakan dengan memberikan kesempatan pertama kepada Badan Usaha Milik Negara.”
- 3). Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi dari pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini: “Usaha Distribusi Tenaga Listrik dilaksanakan dengan memberikan kesempatan pertama kepada Badan Usaha Milik Negara.”
- 4). Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi dari pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini:

“(1) Dalam hal kegiatan Usaha Transmisi Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b, Pengelola Pasar Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf f, dan Pengelola Sistem Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf g belum siap untuk dipisahkan, ketiga kegiatan usaha tersebut dapat dilakukan secara bersama dalam satu Badan Usaha dengan fungsi dan peran yang terpisah dan dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara.

(2) Dalam hal kegiatan Usaha Pengelola Pasar Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf f dan Pengelola Sistem Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf g belum siap untuk dipisahkan, kedua kegiatan usaha tersebut dapat dilakukan secara bersama dalam satu Badan Usaha dengan fungsi dan peran yang terpisah dan dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara.”

Berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana disebutkan di atas bahwa BUMN pada dasarnya memiliki prioritas utama terhadap ketenagalistrikan. Namun demikian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan merupakan awal dari dibukannya liberalisasi

ketenagalistrikan. Dimana pelaku kegiatan di bidang kelistrikan dapat berupa Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi atau Swasta.¹⁷

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 001-021-022/PUU-I/2003. Dimana putusan tersebut diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada tanggal 1 Desember 2004, dan diucapkan pada tanggal 15 Desember 2004 dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka umum. Adapun amar mengadili putusan perkara nomor: 001-021-022/PUU-I/2003 diantaranya adalah sebagaimana dikutip berikut ini:

“Menyatakan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4226) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945; Menyatakan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4226) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;”

Dengan ditetapkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara nomor: 001-021-022/PUU-I/2003, maka Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang ketenagalistrikan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Ketiga, Undang - Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenaga- listrikan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan disahkan oleh Presiden Soeharto pada tanggal 30 Desember 1985 dan diundangkan pada tanggal yang sama dengan tanggal pengesahannya. Undang-undang ini mencabut ketentuan Ordonansi tanggal 13 September 1890 tentang Ketentuan Mengenai Pemasangan dan Penggunaan Saluran untuk Penerangan Listrik

¹⁷ Alinea ketiga Penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang ketenagalistrikan, dimana dinyatakan: "Dalam upaya memenuhi kebutuhan tenaga listrik secara lebih merata, adil, dan untuk lebih meningkatkan kemampuan negara dalam hal penyediaan tenaga listrik, dapat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi atau Swasta untuk menyediakan tenaga listrik berdasarkan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik. Untuk penyediaan tenaga listrik skala kecil, prioritas diberikan kepada Badan Usaha kecil dan menengah." Bandingkan dengan George H. Cox dan Raymond A. Rosenfeld, *State and Local Government: Public Life in America*, Belmont: Thomson Learning, 2001, h. 128. Dimana dalam buku tersebut dituliskan sebagaimana dikuti berikut ini: "Not everyone is optimistic about the result of privatizing public service. Three researchers at the Institute for Southern Studies in Durham, North Carolina, have found problem in privatized child support enforcement in Mississippi, hospital care in Florida, and Prison Administration in Tennessee (Diehl et al., 2000). Based on their three case studies, the researchers conclude that there is a breakdown in public accountability in privatized service. The public is not included in decision making and cannot obtain information it needs to monitor privatized activities. There is a pattern of preferential treatment in many cases. To maximize profits, providers hike fees and cater to clients who can co-pay or reciprocate. Privatized services also may fail to meet community needs as they cut the total number of jobs and extract profits in lie of reinvestment in community resident."

dan Pemindahan Tenaga dengan Listrik di Indonesia (*“Bepalingen omtrent den aanleg en het gebruik van geleidingen voor electricische verlichting en het overbrengen van kracht door middel van electriciteit in Nederlandsch-Indie”*) yang dimuat dalam *Staatsblad* Tahun 1890 Nomor 190 yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Ordonansi tanggal 8 Pebruari 1934 yang dimuat dalam *Staatsblad* Tahun 1934 Nomor 63.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan mengatur BUMN dan penguasaan negara di bidang kelistrikan. Pengaturannya diantaranya dapat dilihat sebagai berikut:

- 1). Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini:

“Kuasa Usaha Ketenagalistrikan adalah kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada badan usaha milik negara yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik.”

- 2). Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan. Dimana isi dari pasal dimaksud adalah sebagaimana dikutip berikut ini:

“(1) 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.

(2) Dalam upaya memenuhi kebutuhan tenaga listrik secara lebih merata dan untuk lebih meningkatkan kemampuan negara dalam hal penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan sendiri, sepanjang tidak merugikan kepentingan negara, dapat diberikan kesempatan seluas-luasnya kepada koperasi dan badan usaha lain untuk menyediakan tenaga listrik berdasarkan Izin Usaha Ketenagalistrikan.

(3) Izin Usaha Ketenagalistrikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dikecualikan bagi usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri yang jumlah kapasitasnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dalam penjelasan atas Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan disebutkan: “Tenaga listrik mempunyai

kedudukan yang penting dalam kehidupan masyarakat, karena menguasai hajat hidup orang banyak, oleh karena itu usaha penyediaan tenaga listrik pada dasarnya dilakukan oleh negara. Kemudian dalam penjelasan atas Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang ketenagalistrikan dinyatakan:

“Di samping badan usaha milik negara sebagai Pemegang Kuasa Ketenagalistrikan, sepanjang tidak merugikan kepentingan Negara, kepada koperasi dan badan usaha lain baik yang berbentuk badan hukum maupun yang tidak berbentuk badan hukum, diberikan kesempatan seluas-luasnya berdasarkan Izin Usaha Ketenagalistrikan, guna meningkatkan kemampuan negara dalam memenuhi kebutuhan listrik secara merata. Dalam melaksanakan peranan tersebut di atas, koperasi dan badan usaha lain dapat melakukan kerjasama dengan badan usaha lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

- 3). Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan. Dimana dalam Penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan diantaranya dinyatakan sebagaimana dikutip berikut ini:

“Dalam upaya memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara sebagai salah satu hasil pemanfaatan kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak perlu dipergunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Di samping itu tenaga listrik mempunyai kedudukan yang penting dalam pembangunan nasional pada umumnya dan sebagai salah satu pendorong kegiatan ekonomi pada khususnya dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Mengingat arti penting dan jangkauan ketenagalistrikan sebagaimana dimaksud di atas, maka penyediaan tenaga listrik dikuasai Negara, yang pelaksanaannya dilakukan oleh badan usaha milik negara melalui pemberian Kuasa Usaha.

Penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik yang cukup dalam jumlah, mutu, dan keandalannya dengan harga yang terjangkau masyarakat merupakan masalah utama yang perlu diperhatikan seiring dengan upaya pemanfaatan semaksimal mungkin sumber-sumber energi bagi penyediaan tenaga listrik dengan tetap memperhatikan keamanan, keseimbangan, dan kelestarian lingkungan hidup.

Badan usaha milik negara yang melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik dibentuk untuk itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan. Dalam upaya memenuhi kebutuhan tenaga listrik secara lebih merata dan untuk lebih meningkatkan kemampuan negara dalam hal penyediaan tenaga listrik baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan sendiri, sepanjang tidak merugikan kepentingan negara, dapat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada koperasi dan badan usaha lain untuk menyediakan tenaga listrik berdasarkan Izin Usaha Ketenagalistrikan."

Memperhatikan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan dan penjelasan umum sebagaimana disebutkan di atas, bahwa secara umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan menempatkan penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan dalam posisi yang dominan, sehingga negara dan BUMN memiliki peran yang sangat penting. Dalam undang-undang ini negara benar-benar menguasai bidang kelistrikan sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian tentang pengaturan BUMN dan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan dalam ketiga undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, maka Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan sajalah yang memberikan penguasaan negara dan BUMN di bidang kelistrikan dengan sangat kuat. Hal ini sangat bersesuaian dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Analisis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015 dalam kaitannya dengan BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan.

Putusan Mahkamah Konsitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015 diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada tanggal 16 Juni 2016 dan 14 November 2016, serta diucapkan pada tanggal 14 Desember 2016 dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum. Adapun penelahaan terhadap putusan dimaksud berkaitan dengan BUMN dan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan dapat diuraikan sebagai berikut:

Secara singkat putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XII/2015 diantaranya memuat bahwa pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dilakukan oleh Andri (Pegawai Perusahaan Listrik Negara Area Padang / Ketua Umum Serikat Pekerja PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero)) dan Eko Sumardi (Pegawai Perusahaan Listrik Negara (Persero) Sektor Pembangkitan Keramas/Sekretaris Jenderal Serikat Pekerja PT. Perusahaan Listrik Negara (SP.PLN)) dikuasakan kepada Advokat yang tergabung dalam “Tim Pembela Kedaulatan Energi Untuk Rakyat.”

Dalam duduk perkara putusan tersebut diuraikan diantaranya berkaitan dengan kedaulatan energi listrik, konteks kepentingan pengujian materi undang-undang ketenagalistrikan, baik PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) sebagai penyokong infrastruktur pelayanan umum, tenaga listrik merupakan kebutuhan hajat hidup seluruh warga Indonesia, dari dahulu pendiri bangsa menasionalisasi perusahaan listrik dan sekarang swastanisasi, sistem *unbundling*¹⁸ dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, kewenangan Mahkamah Konstitusi, kedudukan hukum pemohon, kedudukan hukum / *legal standing* pemohon dalam permohonan *a quo*, kerugian konstitusional pemohon dalam permohonan *a quo*, pokok permohonan yang terdiri atas: ruang lingkup pasal yang diuji, dasar konstitusional yang dipergunakan, dan alasan permohonan, serta petitum.

Pertimbangan hukum meliputi kewenangan Mahkamah Konstitusi, kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, pokok permohonan. Dalam pertimbangan hukum berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi bahwa Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon memenuhi Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, yaitu: a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusi para Pemohon yang diberikan UUD 1945; b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan

¹⁸ Sistem *unbundling* terdiri atas *unbundling vertikal* dan *unbundling horizontal*. *Unbundling vertikal* yaitu pemisahan usaha penyedia tenaga listrik menjadi usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan. Klausul ini praktis menjadikan listrik sebagai barang jualan, yang jauh dari tujuan dasarnya, untuk memenuhi kebutuhan energi atau infrastruktur bagi warga negaranya. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan telah menjadikan tenaga listrik sebagai komoditas pasar, yang berarti tidak lagi memberikan proteksi kepada mayoritas rakyat yang belum menikmati listrik. *Unbundling horizontal* yaitu regionalisasi tarif listrik dari satu daerah dengan daerah yang lain. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan memberikan wewenang penuh kepada pemerintah daerah (pemda) dan swasta untuk dapat secara independen terlepas dari PLN dalam hal ini BUMN dalam menyelenggarakan usaha ketenagalistrikan, termasuk di dalamnya menetapkan harga listrik. Sistem ini pernah dianut oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang telah dibatalkan sebelumnya oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor: 001-021-022/PUU-1/2003.

oleh Undang-Undang yang dimohon pengujian; c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; d. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohon pengujian; e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang di dalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Pada pokok permohonan diantaranya pemohon mendalilkan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (2) (sic!) UU Ketenagalistrikan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, Pasal 11 ayat (1) UU Ketenagalistrikan sepanjang frasa “badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyedia tenaga listrik” bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, Pasal 11 ayat (1) UU Ketenagalistrikan sepanjang frasa “badan usaha milik daerah” bertentangan secara bersyarat dengan Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 masing-masing berikut dengan argumentasinya.

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XII/2015, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili permohonan *a quo*, pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, dan pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Adapun isi putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XII/2015 adalah sebagai berikut: (1) mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian; (2) menyatakan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut diartikan menjadi dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara”; (3) menyatakan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut dimaknai hilangnya prinsip “dikuasai oleh negara”; (4) menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya; dan (5) memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Setelah ditetapkan putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor: 111/PUU-XIII/2015, maka ada 2 (dua) hal penting yang terkait dengan penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan, yaitu:

- 1) Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut diartikan menjadi dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara.”
- 2) Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan tersebut dimaknai hilangnya prinsip “dikuasai oleh negara.”

Dengan adanya putusan ini, maka dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor 111/PUU-XII/2015 kembali mengukuhkan penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Dimana

dalam Pasal 33 ayat (2) dinyatakan: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Kemudian Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan secara tidak langsung tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Dimana Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ketentuan penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan mengalami perubahan dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan yang memberikan penguasaan negara dan BUMN yang sangat besar, sementara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan mengurangi penguasaan negara dan BUMN.

Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Perkara Nomor 111/PUU-XII/2015 kembali mengukuhkan penguasaan negara dan BUMN di bidang ketenagalistrikan sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dari kesimpulan sebagaimana diuraikan di atas, maka untuk ke depan kiranya perlu setiap peraturan perundangan berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tetap mempertahankan penguasaan negara. Karena bagaimanapun negara wajib berperan dalam mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- _____, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Cox, George dan Raymond A. Rosenfeld, 2001, *State and Local Government: Public Life in America*, United States, Belmont: Thomson Learning.
- “Delapan BUMN Kantongi PSO 2016 Rp201 Triliun”, <http://www.imq21.com/news/print/320049/20150903/171542/Delapan-BUMN-Kantongi-PSO-2016-Rp201-Triliun.html>, diunduh 21 Februari 2016.
- “Dengan Margin PSO 8%, PLN Catat Laba Bersih Rp 11,7 Triliun”, <http://www.pln.co.id/blog/dengan-margin-pso-8-pln-catat-laba-bersih-rp-117-triliun/>, diunduh 20 Februari 2016.
- Glendon, Mary Ann Glendon, *et.al.*, 1982, *Comparative Legal Tradition*. St. Paul, Minn: West Publishing Co.
- Huda, Ni'matul, 2011, *Ilmu Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Iver, Mac, 1980, *Negara Modern* [diterjemahkan oleh Moertonon], Jakarta: Aksara Baru.
- Panglaykim, J, 2011, *Prinsip-prinsip Kemajuan Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- “Pemerintah Disarankan Bentuk Satu Perusahaan Listrik Khusus Tangani PSO”, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/12/30/020700526/Pemerintah.Disarankan.Bentuk.Satu.Perusahaan.Listrik.Khusus.Tangani.PSO>, diunduh 19 Februari 2016.
- “Pemerintah Pertahankan PLN Jadi Perusahaan PSO”, <http://finance.detik.com/read/2006/02/01/164533/530341/4/pemerintah-pertahankan-pln-jadi-perusahaan-pso>, diunduh 19 Februari 2016.
- Ryan, Neal, Rachel Parker, Kerry Brown, 2003, *Government, Business and society*, Australia: Pearson Education.