

Inkonstitusionalitas Sistem *Unbundling* dalam Usaha Penyediaan Listrik

Unconstitutionality of Unbundling System in the Business of Providing Electricity

Jefri Porkonanta Tarigan

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jln. Medan Merdeka Barat Nomor 6 Jakarta Pusat
E-mail: jefri.porkonanta@gmail.com

Naskah diterima: 22/01/2018 revisi: 12/02/2018 disetujui: 19/02/2018

Abstrak

Fungsi negara tidak hanya sebagai *regulator* (pengatur) dan *umpire* (wasit), namun juga berfungsi sebagai *provider* (penyedia) dan *entrepreneur* (pengusaha). Oleh karena itu, sudah seharusnya negara terlibat langsung dalam usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945. Usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum dengan *unbundling system* yaitu terpisahnya antara usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan listrik, telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004. Namun kemudian adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, justru dipandang sebagai peluang dibolehkannya kembali sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik sebagaimana ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistirikan. Hal tersebut kemudian mendorong diajukannya kembali permohonan pengujian terhadap ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009. Melalui Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016, Mahkamah Konstitusi pun menegaskan bahwa *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik adalah tidak sesuai dengan konstitusi.

Kata Kunci: Listrik, *Unbundling*, Mahkamah Konstitusi

Abstract

The function of the state is not only as a regulator and referee, but also serves as provider and entrepreneur. Therefore, the state should be directly involved in the business of electric providing for the public interest to the greatest prosperity of the people as mandated by Article 33 of the 1945 Constitution. The unbundling system in electric providing for the public interest is the separation between the business of generation, transmission, distribution, and sales. The unbundling system has been declared unconstitutional by the Constitutional Court in Decision Number 001-021-022/PUU-I/2003 dated December 15, 2004. However, the decision of the Constitutional Court Number 149/PUU-VII/2009 dated 30 December 2010, is judged as an opportunity to re-enable the unbundling system in the business of electric providing as stipulated in Article 10 paragraph (2) of Law Number 30 Year 2009 about Electricity. It then encourages the re-submission of the petition for judicial review of the provisions of Article 10 paragraph (2) of Law Number 30 Year 2009. Then, through Decision Number 111/PUU-XIII/2015, dated December 14, 2016, the Constitutional Court confirm that unbundling in the business of providing power electricity for public interest is unconstitutional.

Keywords: *Electric, Unbundling, Constitutional Court.*

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perlindungan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, sebagaimana halnya hak sipil dan politik, merupakan hak yang tidak boleh diabaikan oleh negara. Jika negara berkomitmen membangun masyarakat yang maju dan sejahtera maka sudah seharusnya negara berinisiatif untuk memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protect*), dan menghormati (*to respect*)¹ hak-hak asasi masyarakat, khususnya hak-hak yang dekat dengan kebutuhan masyarakat yakni hak dalam bidang perekonomian. Salah satu bagian dari perlindungan hak ekonomi adalah berkaitan dengan penguasaan atas cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Menurut Nickel, terdapat dua jenis hak ekonomi yaitu hak-hak yang menyangkut produksi dan hak-hak yang menyangkut konsumsi.² Listrik sebagai salah satu sumber energi merupakan cabang produksi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, ketersediaan listrik menjadi hak masyarakat dan menjadi kewajiban negara untuk memenuhinya.

¹ Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 bertanggal 19 Juli 2005 yakni pengujian UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air, Mahkamah Konstitusi (halaman 487) berpendapat bahwa posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*).

² James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, h. 247

Sistem kegiatan usaha penyediaan ketenagalistrikan dikenal dalam dua jenis yaitu tidak terpisahnya usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan listrik (*bundling*). Sistem lainnya yaitu dalam bentuk terpisahnya usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan listrik (*unbundling*). Menurut Jones, *unbundling is separating generation from transmission from distribution for the electricians*.³ Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Indonesia menganut sistem *unbundling*, namun kemudian Undang-Undang tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004. Sebagai pengganti Undang-Undang tersebut, pembentuk Undang-Undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan pada Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha:

- a. pembangkitan tenaga listrik;
- b. transmisi tenaga listrik;
- c. distribusi tenaga listrik; dan/ atau
- d. penjualan tenaga listrik.

Adapun Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyebutkan bahwa Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi. Rumusan pasal dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 yaitu Pasal 10 ayat (2) membuka peluang dibolehkannya kembali sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik, namun Mahkamah Konstitusi justru menyatakan pasal tersebut konstitusional dan tetap berlaku melalui Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010.

Sistem *unbundling* tentunya akan berpengaruh pada kondisi penyediaan listrik di Indonesia. Dampak dari diterapkannya sistem *unbundling* adalah berkaitan dengan harga tarif listrik yang dibebankan kepada masyarakat. Sistem *unbundling* justru menjadikan harga tarif listrik membesar karena masing-masing jenis usaha ditangani oleh banyak tangan sehingga masing-masing telah mengambil keuntungan pada tiap-tiap jenis usaha, baik pada pembangkitan, transmisi,

³ Douglas N. Jones, "Regulatory Concepts, Propositions, and Doctrines: Casualties, Survivors, Additions", *Energy Law Journal*, Volume 22, Nomor 1, 2001, h. 48, http://eba-net.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol22_No1_2001_Art_Regulatory%20Concepts.pdf, diunduh 21 Januari 2018

distribusi, maupun penjualan. Liberalisasi dan kompetisi pasar sebagai efek dari *unbundling* di negara-negara Uni Eropa justru menyebabkan kenaikan harga yang signifikan sejak tahun 2003 hingga 2012. *From the full liberalisation of the household market, there has been a steady increase in the price of electricity for household customers. Thus, it seems that the liberalisation of the market does not really work because, ever since the full access to competition in supply was opened to retail consumers, prices have increased more abruptly than before.*⁴

Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum secara *unbundling* akan berpotensi terjadinya kartelisasi di sisi pembangkitan dan tidak terjaminnya pasokan tenaga listrik, sehingga berakibat kelangkaan listrik. Sebagai contoh adalah terjadi di Nias yang mengalami pemadaman listrik hingga sehari-hari dikarenakan keputusan oleh pihak swasta penyedia pembangkit listrik.⁵ Kedaulatan negara atas listrik pun turut dipertanyakan jika melihat di provinsi Kalimantan Barat terjadi impor listrik dari Malaysia dikarenakan tidak memadainya infrastruktur pembangkit listrik di daerah tersebut dan harga listrik di Malaysia pun lebih murah dibandingkan di Indonesia.⁶

2. Perumusan Masalah

1. Mengapa sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum dipandang tidak sesuai dengan konstitusi UUD 1945 ?
2. Bagaimana konsistensi putusan Mahkamah Konstitusi menilai sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik ?

3. Metode Penelitian

Pengumpulan data dilakukan dengan menginventarisasi putusan dan risalah sidang Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pengujian undang-undang ketenagalistrikan serta pengujian undang-undang tentang sumber daya alam lainnya. Adapun peraturan perundangan yang digunakan adalah UUD 1945, Undang-Undang Ketenagalistrikan, serta Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri mengenai ketenagalistrikan. Selain itu, dilakukan pula studi pustaka dengan menggunakan literatur-literatur yang meliputi buku, berita internet, serta kamus.

⁴ Rafael Merino, *Liberalisation of the Electricity Industry in the European Union*, Islandiae: Haskoli Islands, 2013, h. 67, <https://skemman.is/bitstream/1946/13601/1/Liberalisation%20of%20the%20Electricity%20Industry%20in%20the%20European%20Union.pdf>, diunduh 21 Januari 2018

⁵ www.beritasatu.com, "Listrik Padam di Nias, Kesepakatan PLN dengan APR Belum Jelas", <http://www.beritasatu.com/nasional/358490-listrik-padam-di-nias-kesepakatan-pln-dengan-apr-belum-jelas.html>, diakses 28 Desember 2017

⁶ www.republika.co.id, "MPR Prihatin Kalimantan Barat Masih Impor Listrik dari Malaysia", <http://www.republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/04/objdzf365-mpr-prihatin-kalimantan-barat-masih-impor-listrik-dari-malaysia>, diakses 28 Desember 2017

PEMBAHASAN

1. Penguasaan atas listrik sebagai energi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak

Pasal 33 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD 1945 dalam kaitannya dengan perekonomian menyatakan, “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (4) 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”.

Pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 cabang produksi tenaga listrik haruslah dikuasai oleh negara. Penafsiran Mahkamah atas penguasaan negara harus dinilai berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 secara keseluruhan, termasuk penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi, prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, dan berwawasan lingkungan dengan ditafsirkan bahwa penguasaan negara juga termasuk dalam arti pemilikan privat yang tidak harus selalu 100%. Artinya, pemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha yang menyangkut cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud, dapat bersifat mayoritas mutlak (di atas 50%) atau bersifat mayoritas relatif (di bawah 50%) sepanjang Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas relatif tersebut secara hukum tetap memegang kedudukan menentukan dalam pengambilan keputusan di badan usaha dimaksud. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif dalam BUMN akan tetapi harus dipertahankan posisi negara untuk tetap sebagai pihak yang menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan yang menggambarkan penguasaan negara yang mencakup pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan.⁷

⁷ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, h. 346

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa makna pengertian “dikuasai negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.⁸

Dalam putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan 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 pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan dan melalui hal tersebut 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 cabang produksi yang penting dan/atau yang

⁸ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, h. 332-333

menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.⁹

Pertimbangan pada putusan-putusan tersebut dapat dipahami bahwa penguasaan negara bukan hanya sebatas kewenangan untuk mengatur saja karena kewenangan tersebut memang selalu ada pada setiap negara. Kewenangan mengatur tersebut dituangkan dalam produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Meskipun demikian, selain mengatur dan mengawasi, negara juga perlu terlibat secara langsung dalam mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka pada prinsipnya negara diberi tugas untuk mengatur dan mengusahakan sumber daya alam yang wajib ditaati oleh seluruh rakyat Indonesia, juga membebaskan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat. Apabila hal ini merupakan kewajiban negara, maka pada sisi lain merupakan hak rakyat Indonesia untuk mendapatkan kemakmuran melalui pemanfaatan sumber daya alam. Kewajiban ini merupakan amanat konstitusi, dan sebagai perwujudan tanggung jawab sosial dari negara sebagai konsekuensi dari hak penguasaan negara tersebut.¹⁰

Pada putusan Nomor 36/PUU-X/2012, bertanggal 13 November 2012, yakni Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penguasaan negara dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat

⁹ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, h. 334

¹⁰ Nanik Trihastuti, *Hukum Kontrak Karya Pola Kerjasama Pengusahaan Pertambangan di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2013, h. 2

lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh perusahaan swasta atau badan hukum lain di luar negara, keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang. Pengelolaan secara langsung inilah yang menjadi maksud dari Pasal 33 UUD 1945 seperti diungkapkan oleh Muhammad Hatta salah satu *founding leaders* Indonesia.¹¹

Friedmann menyatakan bahwa ada 4 fungsi negara yaitu: 1. *provider* (penyedia); 2. *regulator* (pengatur); 3. *entrepreneur* (pengusaha); dan (4) wasit (*umpire*).¹² Pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam oleh negara merupakan fungsi dari negara yakni sebagai *provider* dan *entrepreneur*. Demikian pula halnya usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum, pengelolaan langsung oleh negara dapat dilakukan melalui Badan Usaha Milik Negara sehingga terjamin pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat dan menghindari penyalahgunaan pemanfaatan listrik. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa negara hadir di tengah masyarakat dalam usaha penyediaan listrik yang merupakan kebutuhan hidup masyarakat, yang artinya negara juga telah melakukan perlindungan hak asasi manusia dalam bidang hak ekonomi.

Secara harfiah, terjemahan bebas dari *welfare state* adalah negara kesejahteraan. Secara istilah, pengertian dari negara kesejahteraan adalah sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.¹³ Spicker misalnya, menyatakan bahwa “...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards.”¹⁴ Sudah seharusnya kesejahteraan diberikan secara komprehensif oleh negara dengan sebaik-baiknya. Demikian pula dalam usaha penyediaan listrik, pengelolaan secara langsung membutuhkan peran negara yang lebih besar sebagai bentuk upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat.

¹¹ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, bertanggal 13 November 2012, h. 101

¹² Wolfgang Friedmann, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Steven and Son, 1971, h. 3

¹³ Muhaimin, “Islam dan Welfare State (Sebuah Analisis Perbandingan)”, *At-Taradhi Jurnal Studi Ekonomi*, Volume 6, Nomor 1, 2015, h. 76, http://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/taradhi/article/view/711/pdf_33, diunduh 21 Januari 2018

¹⁴ Paul Spicker, “Social Policy: Themes and Approaches”, dalam Muhaimin, “Islam dan Welfare State (Sebuah Analisis Perbandingan)”, *At-Taradhi Jurnal Studi Ekonomi*, Volume 6, Nomor 1, 2015, h. 76, http://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/taradhi/article/view/711/pdf_33, diunduh 21 Januari 2018

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara, termasuk penyediaan listrik, pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, penguasaan negara atas listrik dalam bentuk pengelolaan secara langsung dalam usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum, adalah suatu keniscayaan mengingat listrik adalah energi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Pengelolaan langsung tersebut dapat berlangsung secara utuh jika negara melakukan secara terintegrasi tanpa menerapkan *unbundling system*.

2. Sistem Kegiatan Usaha Ketenagalistrikan

Menurut Joskow, *the four primary components of electricity supply: generation, transmission, distribution, and retail supply*.¹⁵ Terdapat empat komponen utama dalam penyediaan listrik yaitu pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 pun berpendapat demikian bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha pembangkitan tenaga listrik; transmisi tenaga listrik; distribusi tenaga listrik dan/atau penjualan tenaga listrik.¹⁶

Sistem kegiatan usaha ketenagalistrikan dikenal dalam dua jenis yaitu tidak terpisah (*bundling*) dan bentuk terpisah (*unbundling*). Menurut Kroes, *unbundling refers to the effective separation between the operation of electricity and gas networks from supply and generation activities*¹⁷, sedangkan menurut Jones, *unbundling is separating generation from transmission from distribution for the electrics*.¹⁸ Dari kedua pendapat tersebut jika dikaitkan dengan komponen utama dari penyediaan listrik, dapat diketahui bahwa yang dimaksud *unbundling* dalam sistem kegiatan usaha ketenagalistrikan adalah terpisahnya antara usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, serta penjualan listrik, yang masing-masing diusahakan oleh pelaku usaha yang berbeda.

Listrik dan gas saat ini memberlakukan kewajiban minimum pada operator jaringan energi berkaitan dengan *unbundling* secara hukum dan fungsional antara

¹⁵ Paul L. Joskow, *The Difficult Transition to Competitive Electricity Markets in the U.S.*, Center for Energy and Environmental Policy Research, 2003, h. 1, <https://pdfs.semanticscholar.org/aea1/49593349144e8a338d077e5af6092391a341.pdf>, diunduh 21 Januari 2018

¹⁶ Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, paragraf [3.11.2] huruf d, h. 95

¹⁷ Neelie Kroes, "Improving Competition in European Energy Markets Through Effective Unbundling", *Fordham International Law Journal*, Volume 31:1387, 2007, h. 1424, <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2119&context=ijl>, diunduh 21 Januari 2018

¹⁸ Douglas N. Jones, "Regulatory Concepts, Propositions, and Doctrines: Casualties, Survivors, Additions", *Energy Law Journal* Volume 22, Nomor 1, 2001, h. 48, http://eba-net.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol22_No1_2001_Art_Regulatory%20Concepts.pdf, diunduh 21 Januari 2018

jaringan transmisi/distribusi di satu sisi, dan fungsi hulu (generasi atau produksi)/hilir (*supply*) di sisi lain.¹⁹ Pemberlakuan sistem yang dipilih di suatu negara, yaitu *bundling* atau *unbundling* tentunya akan berpengaruh terhadap penguasaan terhadap listrik di negara tersebut. Jika *generation* (pembangkit), *transmission* (transmisi), *distribution* (distribusi), dan *retail supply* (penjualan) tidak terpisah (*bundling*) maka artinya penguasaan listrik berada di satu tangan, sedangkan jika masing-masing adalah terpisah (*unbundling*) maka artinya penguasaan listrik tidak di satu tangan. Perdebatan penerapan sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik di Indonesia terlihat dalam persidangan pengujian Undang-Undang Ketenagalistrikan di Mahkamah Konstitusi.

3. Pandangan Mahkamah Konstitusi tentang *Unbundling*

Faham kesejahteraan yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah faham kesejahteraan integralistik yaitu bukan hanya kesejahteraan perorangan (individu) dan kelompok tetapi adalah kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁰ Prinsip Keadilan Sosial berisi ketentuan sebagai berikut:²¹

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- 4) Fakir miskin dan anak-anak terlantar diperlihara oleh negara;
- 5) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan;
- 6) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak;
- 7) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan serta wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya;
- 8) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

¹⁹ Philip Lowe, Ingrida Pucinskaite, William Webster, dan Patrick Lindberg, "Effective Unbundling of energy Transmission Networks: Lessons from the Energy Sector Inquiry", *Competition Policy Newsletter* 2007, European Commission: Number 1 Spring, 2007, h. 24, http://ec.europa.eu/competition/publications/cpnl/2007_1_23.pdf, diunduh 21 Januari 2018

²⁰ Dody Susanto, *Wiyata Negara Pancasila*, Jakarta: Yayasan Permata Bangsa, 2012, h. 40

²¹ Soeprapto, *Pancasila*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, h. 25-26

Nilai dan prinsip-prinsip tersebut sudah sepatutnya menjadi pedoman bagi pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi. Peran Mahkamah Konstitusi jelaslah strategis dalam menjembatani prinsip-prinsip yang ada pada Pancasila agar tersalurkan dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang khususnya yang berkaitan dengan hak ekonomi.

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat melibatkan penggunaan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pembuat hukum guna menimbulkan akibat-akibat pada peranan yang dilakukan oleh anggota masyarakat dan oleh pejabat (pemerintah).²² Penyelesaian persoalan konstitusionalitas undang-undang tidak hanya selesai ketika Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan, namun juga diperlukan langkah pelaksanaan dan penerapan putusan tersebut baik dalam bentuk penguangan dalam peraturan perundang-undangan hingga pelaksanaan di lapangan.

Mahkamah Konstitusi pernah memutus perkara yang berkaitan dengan pilihan *bundling* ataukah *unbundling* dalam penyediaan listrik di Indonesia. Pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan secara keseluruhan. Pokok permohonan para Pemohon dalam perkara tersebut pada dasarnya menyangkut kompetisi dalam kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dilakukan secara terpisah (*unbundling*) oleh badan usaha yang berbeda.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling system*) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial. Dengan demikian akan merugikan masyarakat, bangsa dan negara. Sistem *unbundling* dalam restrukturisasi usaha listrik justru tidak menguntungkan dan tidak selalu efisien dan malah menjadi beban berat bagi negara, sehingga oleh karenanya Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.²³

²² Suteki, *Hukum dan Alih Teknologi Sebuah Pergulatan Sosiologis*, Yogyakarta: Thafa Media, 2013, h. 191

²³ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, h. 347

Pada amar putusannya Mahkamah Konstitusi membatalkan secara keseluruhan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, meskipun yang diajukan permohonan hanya beberapa pasal saja dalam Undang-Undang tersebut yaitu pasal yang menyangkut *unbundling* dan kompetisi. Hal itu karena Mahkamah Konstitusi memandang pasal yang menyangkut *unbundling* dan kompetisi tersebut merupakan “jantung” dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Paradigma yang mendasari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 adalah kompetisi atau persaingan dalam pengelolaan dengan sistem *unbundling* dalam ketenagalistrikan yang tercermin dalam konsideran “Menimbang” huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Menurut Mahkamah Konstitusi, hal tersebut tidak sesuai dengan jiwa dan semangat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan norma dasar perekonomian nasional Indonesia.²⁴ Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga tidak berlaku lagi.

Pada tahun 2009, pembentuk Undang-Undang menyusun dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut memunculkan pertanyaan tentang konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009, khususnya pasal terkait dengan sistem kegiatan usaha penyediaan listrik yang diterapkan di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan pada Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha:

- a. pembangkitan tenaga listrik;
- b. transmisi tenaga listrik;
- c. distribusi tenaga listrik; dan/ atau
- d. penjualan tenaga listrik.

Adapun Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyebutkan bahwa Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi.

²⁴ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, h. 349

Sistem kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan pernah dimuat dalam pertimbangan hukum pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010. Menurut Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 memang membuka kemungkinan pemisahan usaha (*unbundling*) dalam ketenagalistrikan, namun dengan adanya Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009, sifat *unbundling* dalam ketentuan tersebut tidak sama dengan *unbundling* dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, karena tarif dasar listrik ditentukan oleh negara, dalam hal ini Pemerintah dan DPR atau pemerintah daerah dan DPRD sesuai tingkatannya. Selain itu, BUMN diberi prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum.²⁵

Salah satu pasal yang dimohonkan pengujian dalam putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 adalah Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang menyebutkan "*Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi*". Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan tersebut menimbulkan pertanyaan tentang arti kata "terintegrasi" jika dikaitkan dengan *unbundling*. Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa kata "terintegrasi" berasal dari kata "integrasi" yang artinya pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat.²⁶ Hal tersebut memiliki makna yang sama dengan "*bundling*" sebagai lawan kata dari "*unbundling*". Dengan demikian, adanya kata "dapat" di depan kata "terintegrasi" dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 mengandung arti bahwa usaha penyediaan listrik tidak harus dilakukan secara terintegrasi, dengan perkataan lain yaitu usaha penyediaan listrik dapat pula dilakukan secara tidak terintegrasi atau tidak dalam satu kesatuan usaha. Hal tersebut mengindikasikan dibolehkannya penerapan prinsip *unbundling*. Padahal hal tersebut pernah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi pada putusan sebelumnya bahwa *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik adalah inkonstitusional atau bertentangan dengan konstitusi, khususnya Pasal 33 UUD 1945.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengenai Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dalam putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 adalah sebagai berikut:

²⁵ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, paragraf [3.12] h. 96

²⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa: Edisi Keempat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008

Adapun Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 menyatakan, "*Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi.*" Hal ini berbeda dengan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang menyatakan, "*Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda*". ... Menurut ahli, definisi *unbundling* adalah adanya pemisahan 3 komponen yaitu (i) pembangkitan tenaga listrik, (ii) transmisi tenaga listrik, (iii) distribusi tenaga listrik. Konsep tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah, karena bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, sedangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tidak mengandung *unbundling* karena tidak memisahkan ketiga jenis usaha ketenagalistrikan tersebut.²⁷

Pada putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa *unbundling* sebagaimana termuat pada Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang menyatakan, "*Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda*" adalah bertentangan dengan konstitusi. Adapun pada putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang menyatakan, "*Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi*", adalah konstitusional dan tetap berlaku.

Setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Desember 2010, Pemerintah menerbitkan peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih rendah di bawah Undang-Undang yakni Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, dalam Pasal 3 ayat (2) menyatakan, "*(2) Usaha penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi*". Pada Penjelasan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 disebutkan bahwa, "*Yang dimaksud dengan 'terintegrasi' adalah jenis usaha meliputi:*

²⁷ Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, paragraf [3.11.2] huruf d, h. 95-96

- a. *usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik dilakukan dalam satu kesatuan usaha;*
- b. *usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik dilakukan dalam satu kesatuan usaha; atau*
- c. *usaha pembangkitan tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik dilakukan dalam satu kesatuan usaha”.*

Demikian juga pada Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan yaitu dalam ketentuan Pasal 3 menyatakan:

- “(1) Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha:
- a. pembangkitan tenaga listrik;
 - b. transmisi tenaga listrik;
 - c. distribusi tenaga listrik; dan/ atau
 - d. penjualan tenaga listrik.
- (2) *Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi.*
- (3) *Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum secara terintegrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi jenis usaha:*
- a. pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik yang dilakukan dalam satu kesatuan usaha;
 - b. pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik yang dilakukan dalam satu kesatuan usaha; atau
 - c. pembangkitan tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik yang dilakukan dalam satu kesatuan usaha.
- (4) Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan oleh badan usaha sebagai berikut:
- a. badan usaha milik negara;
 - b. badan usaha milik daerah;
 - c. badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia;
 - d. koperasi; dan
 - e. swadaya masyarakat,
yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik”.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri tersebut, terlihat bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum yaitu usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik masih terbuka pilihan alternatif lain yakni hanya terdiri dari tiga jenis usaha dari empat jenis usaha dalam satu kesatuan usaha. Selain itu, dimungkinkan pula bagi pihak swasta untuk turut melakukan usaha penyediaan listrik, dengan adanya ketentuan Pasal 3 ayat (4) huruf c Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 35 Tahun 2013 yang menyatakan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan antara lain oleh badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mengenai maksud dari frasa “dapat dilakukan secara terintegrasi” dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009. Kata “dapat” dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 memiliki makna “tidak harus”. Dengan demikian, apabila kata “terintegrasi” dipahami sebagai makna yang sama dengan “*bundling*” sebagai lawan kata dari “*unbundling*”, maka adanya kata “dapat” sebelum kata “terintegrasi” dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 mengandung arti bahwa usaha penyediaan listrik dapat pula dilakukan secara terpisah. Hal demikian justru membuka peluang dibolehkannya penerapan prinsip *unbundling*. Pertanyaan tersebut kemudian terjawab dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016.

4. Penegasan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang Inkonstitusionalitas *Unbundling*

Alasan Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 dalam perkara Nomor 111/PUU-XIII/2015 adalah bahwa frasa “*dapat dilakukan secara terintegrasi*” dalam rumusan Pasal 10 ayat (2) tersebut membuka kemungkinan pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan dengan tidak terintegrasi dan terpisah-pisah (*unbundling*) untuk keempat jenis usaha penyediaan listrik (usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik). Menurut Pemohon, substansi Pasal 10 ayat (2) UU 30/2009 sama dengan substansi Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Mahkamah Konstitusi menjawab dalil Pemohon tersebut dalam pertimbangannya pada Paragraf [3.11] Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015 yang menegaskan bahwa listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh sebab itu, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, listrik harus dikuasai oleh negara. Perihal pengertian “dikuasai oleh negara”, Mahkamah sejak awal keberadaannya telah menyatakan pendapat dan pendiriannya, sebagaimana dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Putusan tersebut juga menegaskan bahwa oleh karena listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga harus dikuasai oleh negara maka kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dilakukan secara kompetitif dengan memperlakukan pelaku usaha secara sama dan oleh badan usaha yang terpisah (*unbundling*) adalah bertentangan dengan UUD 1945.

Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015 menjadi penegasan konsistensi pemaknaan Mahkamah Konstitusi terhadap inkonstitusionalitas sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik. Pada Paragraf [3.12] angka 1 Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa pertimbangan Mahkamah pada saat itu (Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009) adalah adanya keyakinan bahwa UU 30/2009, khususnya berdasarkan Pasal 10 ayat (2), tidak akan menerapkan prinsip *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Artinya, bahwa dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum itu, usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik tidak dilakukan oleh badan usaha yang terpisah. Dengan kata lain, apabila dalam praktik ternyata keyakinan Mahkamah bahwa pengaturan dalam Pasal 10 ayat (2) UU 30/2009 tidak menganut prinsip *unbundling* itu disimpangi maka pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 menjadi tidak berlaku dan ketidakberlakuan itu bukan karena Mahkamah mengubah pendiriannya melainkan karena ada kesengajaan untuk menafsirkannya secara berbeda dari maksud Mahkamah.²⁸ Argumentasi baru yang diajukan Pemohon yang dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi sehingga mendorong Mahkamah untuk menegaskan kembali pendiriannya. Oleh karena itu, Mahkamah harus menegaskan bahwa penolakan Mahkamah terhadap pengujian Pasal 10 ayat (2) UU 30/2009 sebagaimana dituangkan dalam Putusan

²⁸ Lihat pertimbangan pada Paragraf [3.12] angka 1 huruf b dalam Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016, h.106-107

Nomor 149/PUU-VII/2009 dimaksud tidak boleh diartikan sebagai penerimaan Mahkamah terhadap penerapan prinsip *unbundling*.²⁹

Sepanjang berkenaan dengan dalil Pemohon tentang konstitusionalitas Pasal 10 ayat (2) UU 30/2009, untuk menghilangkan keragu-raguan dan demi kesatuan tafsir dan pemahaman guna menjamin kepastian hukum, Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 10 ayat (2) UU 30/2009 menjadi bertentangan dengan UUD 1945 apabila dengan rumusan demikian diartikan sebagai dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.³⁰

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, maka kebimbangan terhadap inkonstitusionalitas penerapan sistem *unbundling* pun terjawab sehingga penafsiran-penafsiran yang berbeda-beda dapat dihindari. Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum yang meliputi pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik haruslah berada pada satu tangan dan tidak terpisah-pisah.

KESIMPULAN

Sistem *unbundling* mengakibatkan terpisah-pisahannya usaha penyediaan listrik. Hal tersebut membuka peluang tidak dikuasainya listrik oleh negara secara langsung sehingga berdampak tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat. Padahal penguasaan negara atas listrik adalah suatu keniscayaan mengingat listrik adalah energi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016, telah menegaskan kembali mengenai inkonstitusionalitas penerapan sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum.

Perlindungan hak ekonomi termasuk pemenuhan kebutuhan akan listrik yang dilakukan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya masih perlu diperkuat dengan kepatuhan hukum para *stakeholders* terhadap putusan tersebut, meskipun UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi telah mengatur bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat.

²⁹ Lihat pertimbangan pada Paragraf [3.12] angka 1 huruf c dalam Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016, h.107

³⁰ Lihat pertimbangan pada Paragraf [3.12] angka 1 halaman 108 dalam Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016

Perumusan pasal dalam undang-undang sebaiknya menggunakan kalimat yang tidak multitafsir serta senantiasa mempertimbangkan keberadaan putusan Mahkamah Konstitusi agar tidak menimbulkan kesalahpahaman oleh masyarakat dalam memaknai rumusan pasal dalam undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Dody Susanto, 2012, *Wiyata Negara Pancasila*, Jakarta: Yayasan Permata Bangsa.
- Friedmann, Wolfgang, 1971, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Steven and Son.
- Muhaimin, 2015, "Islam dan Welfare State (Sebuah Analisis Perbandingan)", *At-Taradhi Jurnal Studi Ekonomi*, Volume 6, Nomor 1, http://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/taradhi/article/view/711/pdf_33, diunduh 21 Januari 2018.
- Nanik Trihastuti, 2013, *Hukum Kontrak Karya Pola Kerjasama Perusahaan Pertambangan di Indonesia*, Malang: Setara Press.
- Nickel, James W., 1996, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Soeprapto, 2013, *Pancasila*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Suteki, 2013, *Hukum dan Alih Teknologi Sebuah Pergulatan Sosiologis*, Yogyakarta: Thafa Media.

Jurnal

- Jones, Douglas N., 2001, "Regulatory Concepts, Propositions, and Doctrines: Casualties, Survivors, Additions", *Energy Law Journal*, Volume 22, Nomor 1, http://eba-net.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol22_No1_2001_Art_Regulatory%20Concepts.pdf, diunduh 21 Januari 2018.
- Joskow, Paul L., 2003, "The Difficult Transition to Competitive Electricity Markets in the U.S.", *Center for Energy and Environmental Policy Research*, <https://pdfs.semanticscholar.org/aea1/49593349144e8a338d077e5af6092391a341.pdf>, diunduh 21 Januari 2018.
- Kroes, Neelie, 2007, "Improving Competition in European Energy Markets Through Effective Unbundling", *Fordham International Law Journal*, Volume 31:1387,

<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2119&context=ilj>,
diunduh 21 Januari 2018.

Lowe, Philip., Ingrida Pucinskaite, William Webster, dan Patrick Lindberg, 2007, "Effective Unbundling of energy Transmission Networks: Lessons from the Energy Sector Inquiry", *Competition Policy Newsletter 2007*, European Commission: Number 1 Spring, http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_1_23.pdf, diunduh 21 Januari 2018.

Merino, Rafael, 2013, *Liberalisation of the Electricity Industry in the European Union*, Islandiae: Haskoli Islands, <https://skemman.is/bitstream/1946/13601/1/Liberalisation%20of%20the%20Electricity%20Industry%20in%20the%20European%20Union.pdf>, diunduh 21 Januari 2018.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan

Putusan Pengadilan:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004, bertanggal 19 Juli 2005, pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-III/2005, bertanggal 19 Juli 2005, pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, bertanggal 13 November 2012, pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016, pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Berita Internet:

www.beritasatu.com, “Listrik Padam di Nias, Kesepakatan PLN dengan APR Belum Jelas”, <http://www.beritasatu.com/nasional/358490-listrik-padam-di-nias-kesepakatan-pln-dengan-apr-belum-jelas.html>, diakses 28 Desember 2017

www.republika.co.id, “MPR Prihatin Kalimantan Barat Masih Impor Listrik dari Malaysia”, <http://www.republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/04/objzf365-mpr-prihatin-kalimantan-barat-masih-impor-listrik-dari-malaysia>, diakses 28 Desember 2017