

KAJIAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 111/PUU-XIII/2015 TENTANG KETENAGALISTRIKAN TERHADAP PASAL 33 UNDANG-UNDANG DASAR 1945

K.A. Noviansyah, SH., MH
Dosen Politeknik Akamigas Palembang
Email: ian@pap.ac.id

Abstrak:

Ketentuan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan) membuka peluang diperbolehkannya kembali sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik dan dianulirnya penguasaan ketenagalistrikan oleh Negara. Rumusan masalah penelitian ini terkait apakah sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan sesuai dengan konsep penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, serta bagaimanakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap inskonstitusionalitas sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan berdasarkan Putusan MK Nomor 111/PUU-XIII/2015. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan jenis dan sumber bahan penelitian dari data sekunder. Teknik pengumpulan bahan penelitian melalui studi kepustakaan, dengan teknik penarikan kesimpulan deduktif. Hasil penelitian ini adalah, sistem *unbundling* tidak sesuai dengan konsep penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, karena mengakibatkan terpisah-pisahannya usaha penyediaan listrik yang membuka peluang tidak dikuasainya listrik oleh negara secara langsung sehingga berdampak harga tarif dasar listrik menjadi mahal dan tidak adanya kepastian hukum. Padahal, listrik adalah energi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak sebagaimana amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 dan nilai keadilan dalam sila kelima Pancasila. Pertimbangan MK berdasarkan Putusan MK Nomor 111/PUU-XIII/2015 menafsirkan bahwa ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU Ketenagalistrikan mengandung sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan yang inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila digunakan sebagai pembenaran untuk praktik *unbundling* dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.

Kata Kunci: *Penguasaan Negara; Ketenagalistrikan; Unbundling.*

Abstract:

The provisions of Article 10 paragraph (2) and Article 11 paragraph (1) of Law Number 30 Year 2009 concerning Electricity (Electricity Law) open the opportunity for the unbundling system to be permitted in the electricity supply business and the failure to control the electricity by the State. The formulation of this research problem is related to whether the unbundling system in the electricity sector is in accordance with the concept of state control in Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945), and how the Constitutional Court (MK) considers unbundling system constitutionality in the electricity sector based on MK Decision Number 111/PUU-XIII/2015. This research is a normative study, with the type and source of research material from secondary data. Research material collection techniques through library studies, with deductive conclusions techniques. The results of this study is, the unbundling system is not in accordance with the concept of state control in Article 33 of the UUD NRI 1945, because it results in separating electricity supply businesses that opens the opportunity for indirect control of electricity by the state so that the price of basic electricity rate becomes expensive and there is no law certainty. In fact, electricity is an important energy and concerns the lives of many people as mandated by Article 33 of the UUD NRI 1945 and the value of justice in the fifth principle of the Pancasila. The Court's consideration based on MK Decision Number 111/PUU-XIII/2015 interprets that the provisions of Article 10 paragraph (2) of the Electricity Law contain an unbundling system in the electricity sector which is unconstitutional or contrary to the UUD NRI 1945 if it is used as a justification for the practice of unbundling electricity supply public interest.

Keywords: *State Control; Electricity; Unbundling*

PENDAHULUAN

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

listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik. Selanjutnya ketentuan Pasal 10 ayat (2) menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi. Rumusan kedua ketentuan ini tentu membuka peluang dibolehkannya kembali sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik.

Selain ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang membuka peluang adanya sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik, terdapat pula problema dalam ketentuan Pasal 11. Ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Berdasarkan ketentuan ini maka penguasaan ketenagalistrikan tentunya berada dalam penguasaan negara. Tetapi, sebagian penguasaan negara terhadap energi kelistrikan dianulir oleh Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang berbunyi :

“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.”

Terhadap problema ketentuan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan di atas, pasal-pasal ini kemudian diajukan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi sebagaimana diajukan oleh Ketua Umum dan Sekjen Serikat Pekerja PLN. Secara keseluruhan terdapat. Akhirnya, pada tanggal 14 Desember 2016, Mahkamah Konstitusi membacakan keputusan MK Nomor 111/PUU-XIII/2015 yang mengadili perkara konstitusi pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yang mana terdapat dua dari lima butir amar putusan yang penting yaitu :

1. Menyatakan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) 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
2. Menyatakan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat dan tidak

memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) tersebut dimaknai hilangnya prinsip dikuasai oleh negara.

Terkait putusan Mahkamah Konstitusi di atas, maka perlu diteliti lebih jauh apakah MK membatalkan kedua pasal di atas itu secara penuh atau hanya membatasi penafsirannya. Sejauh mana bertentangannya Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) terhadap UUD 1945 sehingga dinyatakan bukan sebagai pembenaran praktik *unbundling* dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum serta hilangnya konsep atau batas-batas menguasai negara oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam hal ini PT. PLN (Perusahaan Listrik Negara) atas keterlibatan swasta dalam penyediaan tenaga listrik. Oleh karena itu, berkenaan dengan hal di atas, peneliti tertarik melakukan sebuah penelitian dalam bentuk penelitian berjudul “Kajian Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945”.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini antara lain : *Pertama*, apakah sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan telah sesuai dengan konsep penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945? *Kedua*, bagaimanakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi terhadap inskonstitusionalitas sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu : pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Jenis dan sumber bahan penelitian diperoleh dari data sekunder, dikumpulkan melalui studi kepustakaan, dianalisis secara kualitatif, dengan teknik penarikan kesimpulan menggunakan logika berpikir deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kesesuaian Sistem *Unbundling* terhadap Konsep Penguasaan Negara dalam Pasal 33 Undang- Undang Dasar 1945

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi 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 bahwa 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% (seratus persen). 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.¹

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.²

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

¹ Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 346.

² Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 332-333.

kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

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 menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.⁴

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.

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

³ Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334.

⁴ Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334

sumber daya alam, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam.⁵

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 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.⁶

Friedmann menyatakan bahwa ada empat fungsi negara yaitu : a. *Provider* (penyedia); b. *regulator* (pengatur); c. *pengusaha (entrepreneur)*; dan d. *wasit (umpire)*.⁷ 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 (BUMN) 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.

Berdasarkan uraian di atas, maka 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

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, hlm. 101.

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, hlm. 101.

⁷ Wolfgang Friedmann, 2003, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, dikutip dalam : Dhaniswara K. Harjono, "Pengaruh Sistem Hukum Common Law terhadap Bidang Hukum Investasi dan Pembiayaan di Indonesia", Jurnal Lex Jurnalica, Volume 6, Nomor 3, Agustus 2009, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Jakarta, hlm. 3.

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*.

Sistem *unbundling* selain tidak sesuai dengan konsep penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945, juga tidak sesuai dengan nilai keadilan sebagaimana diamanatkan dalam sila kelima Pancasila⁸, yang berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sistem *unbundling* yang berakibat pada terpisah-pisahannya usaha penyediaan listrik hingga berpeluang pada tidak dikuasainya listrik oleh negara secara langsung tidaklah sesuai dengan tujuan Negara Indonesia untuk menjadikan bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Penyediaan listrik yang memadai dan murah haruslah menjadi wujud nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia untuk tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur secara lahiriah maupun batiniah.

B. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi terhadap Inkonstitusionalitas Sistem *Unbundling* di Bidang Ketenagalistrikan Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015

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.

⁸ Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai-nilai yang luhur. Sila kelima merupakan pengkhususan dari sila-sila yang mendahuluinya. Sila kelima didasari dan dijiwai oleh sila-sila yang mendahuluinya, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Oleh sebab itu pelaksanaan sila kelima ini tidak dapat dilaksanakan terpisah dengan sila-sila yang lainnya. Persatuan dan kesatuan dalam sila kelima dengan sila yang lain senantiasa merupakan satu kesatuan. Sehingga sila kelima dengan sila yang lain (keempat sila yang mendahuluinya) saling memiliki keterkaitan. Lihat : Ngadino Surip, 2016, *Pancasila dalam Makna dan Aktualisasi*, Yogyakarta : Andi.Surip, hlm. 218.

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.

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/PUUVII/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.⁹

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.¹⁰ 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

⁹ Paragraf [3.12] Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009, hlm. 96.

¹⁰ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi IV, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 937.

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:

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.¹¹

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.

¹¹ Paragraf [3.11.2] huruf d Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009, hlm. 95-96.

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 : “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 :

- 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.¹²

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.

¹² Jefri Porkonanta Tarigan, *Op. Cit.*, hlm. 200.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan sebagai berikut :

Pertama, Sistem *unbundling* tidak sesuai dengan konsep penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), karena sistem *unbundling* mengakibatkan terpisah-pisahannya usaha penyediaan listrik yang membuka peluang tidak dikuasainya listrik oleh negara secara langsung sehingga berdampak harga tarif dasar listrik menjadi mahal dan tidak adanya kepastian hukum. 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 NRI 1945 dan nilai keadilan dalam sila kelima Pancasila.

Kedua, Kendala Pertimbangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 menafsirkan bahwa ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan mengandung sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan yang inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila digunakan sebagai pembenaran untuk praktik *unbundling* dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Putusan ini memperkuat PT. PLN sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mana bisnisnya terintegrasi mulai dari pembangkit, transmisi, distribusi, hingga penjualan listrik. Selain itu, swasta, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan koperasi pun boleh berbisnis secara terintegrasi mulai dari pembangkit hingga menjual listrik selama masih dalam prinsip penguasaan oleh negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir, 1995, *Energi Sumber Daya, Inovasi, Tenaga Listrik, Dan Potensi Ekonomi*, Jakarta: UI Prrss.
- Bambang Purnomo, 1994, *Tenaga Lisrik, Profil dan Antonomi Hasil Pembangunan Dua Puluh Lima Tahun*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Jucical Review, dan Welfare State*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik.

- Husain Heriyanto, 2003, *Paradigma Holistik: “Dialog Filsafat, Sains, dan Kehidupan Shadra dan Whitehead”*, Jakarta: Teraju.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta: Konpress.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2015, *Statistik Ketenagalistrikan 2015*, Jakarta: Kementerian ESDM.
- Leonard W. Levy, *Judicial Review: Sejarah Kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, Penerjemah: Eni Purwaningsih, 2005, Jakarta: Nuansa.
- Maruarar Siahaan, 2015, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Nanik Trihastuti, 2013, *Hukum Kontrak Karya Pola Kerjasama Pengusahaan Pertambangan di Indonesia*, Malang: Setara Press.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group.
- Riduan Syahrani, 2008, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sahat Simamora, 1994, *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*, Jakarta: Bina Aksara.
- Wiyata Dody Susanto, 2012, *Negara Pancasila*, Jakarta: Yayasan Permata Bangsa