



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 8 No. 1 (2021), pp. 127-146

DOI: 10.15408/sjsbs.v8i1.19308

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Penguasaan Negara dan Penugasan Khusus Terhadap BUMN Sektor Ketenagalistrikan Ditinjau dari Perspektif Konstitusional; Studi Tentang Ketenagalistrikan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*

Berliana Yuliyanti Wijaya¹, Taufiqurrohman Syahuri²

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta



[10.15408/sjsbs.v8i1.19308](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i1.19308)

Abstract

Electricity is a production branch that controls the lives of many people and used for the greatest prosperity of the people. The dynamics of changes in electricity continue to occur until now the electricity sector has been revised through Law No.11 / 2020. The occurrence of pros and cons over electricity as revised in the Act. This is because it is feared that it will reduce state control and be inconsistent with the spirit of regional autonomy due to the cut in the authority of the regional government. The purpose of this writing is to find out whether in Law No.11 / 2020 there are provisions that are contrary to the constitution and legal benefits for special assignments as a form of state control. Normative juridical research methods through conceptual approaches and statutory approaches. The results found are that the rules in Law No.11/2020 which open space for private and foreigners will potentially lead to economic liberalization and are not in accordance with the constitutional mandate that electricity must be controlled by the state. The special assignments in the 35,000 MW project which are dominated by private and foreign companies are basically not in accordance with the constitution. So the provisions regarding electricity and the implementation of special assignments should still pay attention to the constitution as a guide in implementing national development.

Keywords: State Control; Special Assignment for BUMN; Electricity Sector; Law No.11/2020; Constitutional Perspective

Abstrak

Listrik merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan harus dipergunakan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Dinamika perubahan ketenagalistrikan terus terjadi hingga saat ini telah direvisinya sektor ketenagalistrikan melalui UU No.11/2020. Terjadinya pro kontra atas ketenagalistrikan yang direvisi dalam UU tersebut. Sebab dikhawatirkan akan mengurangi kontrol negara dan tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah karena dipangkasnya kewenangan Pemda. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui apakah dalam UU No.11/2020 terdapat ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi dan kemanfaatan hukum atas penugasan khusus sebagai bentuk penguasaan negara. Metode penelitian yuridis normative melalui pendekatan

*Received: January 14, 2021, Revision: January 28, 2021, Published: February 08, 2021.

¹ **Berliana Yuliyanti Wijaya** adalah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Program Studi Sarjana Hukum.

² **Taufiqurrohman Syahuri** adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

konsep dan pendekatan perundang-undangan. Hasil yang ditemukan ialah aturan dalam UU No.11/2020 yang membuka ruang bagi swasta maupun asing akan berpotensi mengarah pada liberalisasi ekonomi dan tidak sesuai dengan amanat konstitusi bahwa ketenagalistrikan harus dikuasai oleh negara. Penugasan khusus yang dalam proyek 35.000 MW didominasi oleh swasta maupun asing pada dasarnya tidak sesuai dengan konstitusi pula. Maka seharusnya ketentuan mengenai ketenagalistrikan maupun implementasi penugasan khusus tetap memperhatikan konstitusi sebagai rambu dalam melaksanakan pembangunan nasional.

Kata kunci : Penguasaan negara; Penugasan Khusus BUMN; Sektor Ketenagalistrikan; UU No.11/2020; Perspektif Konstitusional.

A. PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi, proses berdemokrasi dan berkonstitusi memiliki hubungan yang sangat erat.³ Sebagaimana konstitusi ekonomi yang diperkenalkan oleh Jimly Asshidiqie melalui disertasinya pada tahun 1991 menjelaskan, keterkaitan tersebut ada dikarenakan dalam konstitusi terdapat pengaturan mengenai kebijakan ekonomi yang menjadi landasan bagi perkembangan ekonomi bangsa Indonesia.⁴ Disatu sisi konstitusi menjadi sarana pengendalian (*social control*) atas perubahan ekonomi pasar, disisi lain menjadi sarana perekayasaan (*social-economic engineering*) untuk diarahkannya perkembangan tersebut guna mencapai cita-cita bangsa Indonesia yakni terbukanya kebebasan, terwujudnya keadilan dan terciptanya kemakmuran bersama.⁵

Selaras dengan konstitusi ekonomi yang diperkenalkan oleh Jimly Asshidiqie, dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur mengenai penguasaan negara terhadap perekonomian terlebih pada cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶ Sebab dalam pengaturan atas kekayaan alam yang dimiliki suatu negara, kedaulatan negara menjadi prinsip esensial dikarenakan sebagaimana yang dinyatakan oleh Heidjrachman Ranupandojo bahwa perekonomian menjadi kunci dari kehidupan lainnya dalam bernegara.⁷

Salah satu bidang perekonomian yang memegang peranan strategis dan sangat vital dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional ialah sektor ketenagalistrikan.⁸ Listrik menjadi kebutuhan dasar jalannya aktivitas masyarakat. Maka negara memiliki peranan penting untuk menjamin ketersediaan listrik sebagai bentuk kewajiban dan konsekuensi atas hak negara menguasai sektor ketenagalistrikan dan pengejawantahan amanat konstitusi Pasal 33. Hal tersebut ditujukan untuk menjamin rakyat sebagai pemilik sumber daya alam yang secara

³ Jimly Asshidiqie, 2009, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta : Kompas, hlm.11.

⁴ Jimly Asshidiqie, 2013, *Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi*, *Jurnal Hukum Prioris*, Vol.3, No.2, hlm.11.

⁵ Jimly, *Loc.cit.*,

⁶ Lihat pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷ Janus Sidabalok, 2012, *Hukum Perusahaan*, Bandung: Nuansa Aulia, hlm.34.

⁸ Muhammad Insa Ansari, 2017, *BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan*, *Jurnal Konstitusi*, Vol.14, No.1, hlm. 105.

kolektif memberikan mandat kepada negara melalui konstitusi untuk menguasai sektor ketenagalistrikan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketenagalistrikan sebelumnya diatur dalam UU No. 15 Tahun 1985 (UU No. 15/1985), kemudian dilakukan pembaharuan melalui UU No. 20 Tahun 2002 (UU No. 20/2002). Namun, tidak lama UU tersebut dibatalkan karena bertentangan dengan konstitusi dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat melalui putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003. Hal tersebut dikarenakan aturan tersebut berarah pada liberalisasi BUMN dan menghilangkan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan. Aturan mengenai keteganalistrikan kemudian hadir kembali melalui UU No. 30 Tahun 2009 (UU No. 30/2009), akan tetapi MK melalui putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015 menyatakan pasal 10 ayat (2) dan 11 ayat (1) UU *a quo* dinyatakan bertentangan dengan konstitusi secara bersyarat jika dimaknai diizinkan praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.

Satu lustrum telah berlalu sejak adanya putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015 yang menegaskan kembali tidak dibenarkannya penghilangan penguasaan negara terhadap sektor ketenagalistrikan, hadir kembali revisi terhadap sektor ketenagalistrikan dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11/2020). Dalam revisi ini, terdapat 35 Pasal yang direvisi dan dihapuskan. Dimulai dengan digabungkannya perizinan sektor ketenagalistrikan yang tidak lagi membedakan izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditujukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum dan izin operasi untuk kepentingan sendiri. Kemudian dihapuskannya peran Pemda Kab/Kot dalam sektor ketenagalistrikan secara keseluruhan. Tidak hanya itu, dipangkasnya Peran Pemda Provinsi untuk melakukan penetapan tarif tenaga listrik bagi konsumen dalam provinsi tersebut dan wewenang lainnya.

Kini Pemprov hanya memiliki wewenang untuk melakukan penetapan Perda Provinsi bidang ketenagalistrikan, penetapan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah Provinsi (RUKD Provinsi), pembinaan dan pengawasan pada badan usaha, pengangkatan inspektur ketenagalistrikan untuk provinsi, dan penetapan sanksi administratif. Salah satu yang disoroti oleh *Indonesian Center for Environmental Law* dan Serikat Pekerja PLN ialah dalam penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN) dimana Pemerintah Pusat tidak lagi wajib untuk berkonsultasi dengan DPR. Sangat disayangkan ketika kewajiban konsultasi dengan DPR sebagai bentuk fungsi pengawasan DPR dihapuskan. Sebab peran DPR tersebut penting untuk memastikan agar tetap didasari oleh transisi energi yang adil dan berkelanjutan dalam proses disusunnya perencanaan ketenagalistrikan. Kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia mendudukan posisi masyarakat sebagai posisi penting atas kepemilikan SDA. Dengan demikian, terdapatnya hak masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan ketenagalistrikan sejak awal.

Pengelolaan menjadi salah satu bentuk penguasaan negara yakni dilakukan melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai perusahaan negara. Bentuk intervensi pemerintah dalam pengelolaan salah satunya melalui penugasan khusus yang diberikan kepada BUMN. BUMN sebagai perusahaan negara untuk melakukan kewajibannya untuk memajukan bangsa dan kesejahteraan umum sejalan dengan

welfare state yang dikemukakan oleh Mac Iver bahwa negara tidak lagi sekedar sebagai instrumen kekuasaan belaka (*instrument of power*) melainkan juga memiliki peran sebagai alat pelayanan (*an agency of service*).

Namun, penugasan tersebut kemudian dipertanyakan, saat ini terjadinya kondisi *oversupply* listrik yang dikhawatirkan pula oleh Menteri BUMN Erick Thohir hingga mengirimkan surat kepada Menteri ESDM akan kondisi *oversupply* listrik yang terjadi. Ditelisik lebih lanjut persoalan *oversupply* listrik disebabkan salah satunya karena bertambahnya jumlah pembangkit listrik setelah pemerintah mencanangkan kebijakan mega proyek tambahan energi listrik baru sebesar 35.000 Megawatt (MW).⁹ Terlebih didominasinya oleh swasta maupun asing dalam proyek tersebut mengancam penguasaan negara atas ketenagalistrikan di Indonesia dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi negara maupun masyarakat. Kembali dipertanyakan sebagaimana teori kemanfaatan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radburch yakni hukum sebagai *expediency or suitability for a purpose* yang menekankan kepada kemanfaatan atau kepantasan dari sebuah tujuan hukum. Sejatinya kemanfaatan hukum seperti apakah yang dimaksud dan ditujukan mengenai penguasaan negara melalui penugasan khusus. Selain itu, apakah terdapat ketentuan yang inkonstitusional dalam aturan dalam sektor ketenagalistrikan yang telah direvisi di UU Ciptaker dan tidak sesuai dengan penguasaan negara yang ditegaskan kembali melalui putusan MK.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah yuridis normatif. Melalui pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan yakni UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU No. 11 Tahun 2011 tentang Cipta Kerja dan peraturan terkait lainnya. Data yang digunakan ialah data sekunder yang terdiri dari bahan primer, sekunder, dan tersier. Penulis menganalisis melalui studi kepustakaan dan menganalisis peraturan-peraturan terkait yang nantinya ditemukan jawaban atas permasalahan yang diangkat. Analisis yang digunakan ialah kualitatif yakni dengan menganalisa informasi yang berupa kata-kata atau teks. Hasil analisis tersebut akan dituangkan dalam bentuk deskripsi.

C. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Penguasaan Negara Pada Sektor Ketenagalistrikan Dalam UU No. 11 Tahun 2020 Ditinjau dari Perspektif Konstitusional

Negara dalam pandangan Logemann merupakan suatu entitas masyarakat dimana dengan kekuasaan yang dimilikinya harus mengatur dan menyelenggarakan kehidupan masyarakat sebaik mungkin termasuk pula dalam bidang usaha untuk

⁹ Muhammad Idris, Oversupply Listrik Merugikan PLN, Kementerian BUMN : Pemborosan, <https://money.kompas.com/read/2020/10/02/110300326/oversupply-listrik-merugikan-pln-kementerian-bumn-pemborosan?page=all> diakses pada 30 Desember 2020

memenuhi kebutuhan masyarakat.¹⁰ Begitu pula Bellefroid memandang negara sebagai perkumpulan masyarakat dimana kekuasaan tertinggi harus memberikan jaminan kepada rakyat agar makmur dan sejahtera dengan memenuhi kebutuhan dan keperluan rakyatnya.¹¹

Selaras dengan Bellefroid dan juga Logemann, Indonesia dalam pembukaan UUD 1945 menunjukkan tujuan negara Indonesia untuk melindungi bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang lebih lanjut dituangkan dalam konstitusi.¹² Dalam hal ini keterlibatan negara dalam mencapai kesejahteraan rakyat melalui *welfare state* menjadi jawaban atas permasalahan terkait kegagalan pasar dan kegagalan negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam *welfare state* setidaknya memuat 3 subklasifikasi yakni; a) *social welfare* merujuk pada penerimaan kolektif kesejahteraan; b) *economic welfare*, merujuk pada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal; dan c) *state welfare*, jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui negara.¹³

Konsep *welfare state* tersebut dapat dilihat salah satunya ialah dengan keberadaan Pasal 33 UUD 1945 yang pada intinya menyatakan “...Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Hak negara dalam menguasai merupakan penegasan yang dilakukan terhadap seluruh yang terkandung di tanah Indonesia bukanlah milik asing tetapi milik bangsa Indonesia.¹⁴ Penguasaan negara tersebut menimbulkan kewajiban pula bagi negara yakni:¹⁵

- “1) Segala bentuk pemanfaatan dan hasil sumber daya alam harus menyumbangkan peningkatan kehidupan rakyat menjadi makmur dan sejahtera
- 2) Memberikan perlindungan dan menjamin hak rakyat yang terdapat dalam kekayaan alam tertentu agar rakyat dapat menikmati secara langsung
- 3) Melakukan pencegahan atas segala tindakan pihak mana pun yang akan menimbulkan tidak adanya kesempatan dan hilangnya hak rakyat untuk menikmati kekayaan alam.”

Cara yang ditempuh oleh negara dalam menunaikan kewajibannya atas penguasaan tersebut salah satunya dengan melakukan pengelolaan dan pemanfaatan

¹⁰ Linjte Anna Marpaung, 2018, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : ANDI, hlm.4.

¹¹ Sugianto, 2018, *Ilmu Negara : Sebuah Kajian Dalam Perspektif Teori Kenegaraan di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, hlm.8.

¹² Omen Sukmana, 2016, Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State), *Jurnal Sospol*, Vol.2, No.1, hlm.104.

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ Tody Sasmitha *et.al.*, 2014, *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta : Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertahanan Nasional, hlm.35.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.408

SDA yang diperuntukkan terhadap kemakmuran rakyat.¹⁶ SDA merupakan salah satu kekuatan yang dimiliki negara dalam menjalankan misinya dengan tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kedaulatan negara atas SDA semakin penting sebab perang yang akan terjadi dimasa depan tidak lagi mengenai kedaulatan teritori tetapi lebih pada kedaulatan negara atas sumber daya yang dimilikinya.¹⁷

Tidak hanya itu, sistem ekonomi liberal atau kapitalistik terus mengintai seiring dengan perkembangan zaman, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta kebutuhan manusia.¹⁸ Namun, melalui Pasal 33 UUD 1945, sistem ekonomi bangsa Indonesia terus dijaga sebagaimana yang dimaksudkan oleh para *founding father* bahwasannya sistem ekonomi bangsa Indonesia harus didasarkan pada kebersamaan dan asas kekeluargaan.¹⁹ Frasa “dikuasai negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak hanya menjadi pelindung dan penjaga tetapi juga menjadi hubungan utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Indonesia.²⁰ Namun, pemaknaan terhadap Pasal 33 UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup akan dipengaruhi baik oleh perkembangan sosial ekonomi, dan politik serta pemegang kekuasaan.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penjaga konstitusi dan penafsir konstitusi melalui putusnya menjaga kedaulatan rakyat di seluruh bidang termasuk bidang ekonomi. Hal ini dikarenakan ditempatkannya kemakmuran dan kedudukan rakyat di posisi substansial.²¹ Cabang produksi yang harus dikuasai negara ialah yang (i) penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau; (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Seluruh cakupan tersebut harus dikuasai negara serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²²

Listrik melalui putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara maka harus dikuasai oleh negara. Listrik menjadi penunjang dan pendukung pembangunan nasional. Tidak hanya itu saat ini kompetisi internasional dan perkembangan ekonomi dipengaruhi oleh infrastruktur listrik.²³ Konsekuensi terus meningkatnya populasi manusia dan dalam rangka pertumbuhan ekonomi baik peningkatan taraf hidup

¹⁶ Nabilla Desyalika Putri & Dian Agung Wicaksono, 2016, Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Pemerintah Pusat, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.13, No.1, hlm. 19.

¹⁷ Helmi Kasim, 2015, Penegasan Peran Negara dalam Pemenuhan Hak Warga Negara Atas Air, *Jurnal Konstitusi*, Vol.12, No.2.

¹⁸ Paryono, 2019, Demokrasi Ekonomi Pancasila dan Kubangan Kapitalisme Global dalam kebijakan Industri Ketenagalistrikan Indonesia, *Jurnal Jurisprudence*, Vol.9, No.1, hlm.49-63.

¹⁹ Elli Ruslina, 2012, Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol.9, No.1, hlm.50.

²⁰ *Ibid.*, hlm.50

²¹ *Ibid.*,

²² Yance Arizona, 2011, Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol.8, No.3, hlm.258.

²³ Paryono Paryono, *Et.al.*, (2020), Liberalization and Electricity Policy Changes: Problems and Challenges in the Electricity Sector in Indonesia, *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol.10, No.1, hlm.173.

maupun urbanisasi yang terjadi menyebabkan akan terus meningkatnya permintaan energi milik Indonesia.²⁴

Dinamika regulasi mengenai ketenagalistrikan hingga saat ini masih menimbulkan polemik. Pada Tahun 2003 MK melalui putusannya yakni putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 membatalkan UU No. 20/2002. Putusan tersebut penting dalam perjalanan tafsir penguasaan negara atas sumber daya alam Indonesia sebab menjadi kali pertama MK menguji konstitusionalitas Pasal 33 UUD 1945.²⁵ UU No. 20/2002 melambangkan dibukanya sistem ekonomi neoliberal sebab dapat dilakukannya *unbundling* pada tingkat vertikal maupun horizontal, privatisasi PLN, dan diserahkannya tarif listrik pada mekanisme pasar.²⁶ *Unbundling* merupakan pemisahan kegiatan antara pembangkit, transmisi, dan distribusi yang berimplikasi akan menghilangkan penguasaan negara atas ketenagalistrikan dan tidak berdaulatnya negara atas cabang produksi tersebut yang seharusnya dikelola oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian Mahkamah memutuskan untuk menyatakan UU No. 20/2002 inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum.

Sebagai tindak lanjut atas putusan MK dilakukan penyusunan kembali terkait ketenagalistrikan yang disahkan menjadi UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Namun, untuk kedua kalinya UU Ketenagalistrikan diajukan *judicial review* terhadap Pasal 10 ayat (2) yang menyatakan: "*Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi.*"

Pasal 11 ayat (1) yang 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."

Dimohonkan untuk dinyatakan bertentangan dengan konstitusi sebab tidak sesuai dengan konstitusi Pasal 33 dan tidak adanya kontrol negara dalam ketenagalistrikan yang akan berdampak kepada masyarakat. Dibukanya ruang partisipasi yang dapat dilakukan oleh swasta dan kalimat "dapat dilakukan secara terintegrasi" dalam penyediaan listrik menciptakan kekhawatiran akan berpotensi tidak adanya penguasaan negara yang seharusnya memiliki kewajiban untuk melindungi SDA untuk memajukan kesejahteraan masyarakat. Sebab negara dan rakyat yang akan dirugikan apabila terjadinya pemisahan kegiatan yang akan memengaruhi seluruh kegiatan penyediaan listrik.²⁷ Mahkamah melalui penafsirannya yang kemudian dituangkan dalam Putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015 menyatakan

²⁴ Martha Maulidia, *Et.al.*, 2019, Rethinking Renewable Energy Targets and Electricity Sector Reform in Indonesia : A Private Sector Perspective, *Journal Elsevier*, Vol.101, hlm.231

²⁵ Todo Simarmata, Policy Reforms in Energy Sector Rethinking Neoliberalis in A Welfare State, *Jurnal Forum Teknologi*, Vol.03, No.1, hlm.30.

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ *Ibid.*, hlm.310

kedua pasal tersebut inkonstitusional secara bersyarat apabila dimaknai sebagai praktik *unbundling* dan menghilangkan kontrol negara.

Satu lustrum telah berlalu sejak dikeluarkannya Putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015, UU No. 30/2009 telah direvisi melalui UU No. 11/2020. Revisi sektor ketenagalistrikan dilakukan dengan menggunakan metode *omnibuslaw* yakni pembuatan peraturan dengan menggabungkan lebih dari satu aspek dalam satu regulasi.²⁸ Salah satu yang mendasari dilakukannya revisi sektor ketenagalistrikan ialah banyaknya izin yang dibutuhkan yakni 19 (Sembilan belas) instrument izin termasuk persyaratan pendukung untuk kegiatan investasi di ketenagalistrikan yang menempatkan Indonesia pada posisi memiliki daya saing yang rendah diantara negara lainnya.²⁹

Perubahan yang terjadi dalam sektor ketenagalistrikan dalam UU No. 11/2020 adalah penyederhanaan perizinan yang sebelumnya terdapat perbedaan antara izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum yang sebelumnya dituangkan pada Pasal 1 angka 10 dan Pasal 1 angka 11 yang menjelaskan mengenai izin operasi penyediaan listrik untuk kepentingan sendiri dan usaha jasa penunjang tenaga listrik dihapus dan diubah menjadi :

“Perizinan Berusaha terkait ketenagalistrikan adalah perizinan untuk melakukan kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri, dan/atau usaha jasa penunjang tenaga listrik”.³⁰

Tidak hanya itu, dihapuskannya peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota secara keseluruhan, dihilangkannya beberapa kewenangan Pemprov salah satunya untuk menetapkan tarif listrik, dan konsultasi dengan DPR dalam penyusunan RUKN.

Pro kontra sektor ketenagalistrikan yang direvisi dalam UU No.11/2020 terus bergulir. Disisi lain dikhawatirkan pula sektor ketenagalistrikan mengarah pada sistem ekonomi liberal sebab masih terdapatnya Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) UU No. 30/2009 dan tidak dilakukannya perubahan atas Pasal tersebut yang sebelumnya dinyatakan oleh MK inkonstitusional bersyarat. Memiliki keterkaitan erat dan tak terpisahkan antara kategori putusan yang dikeluarkan oleh MK dengan keberlakuan aturan tersebut maupun tindak lanjut yang harus dilakukan oleh para penyusun kebijakan selanjutnya.³¹ Sebelum dapat menyimpulkan apakah Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) yang sebelumnya sudah dinyatakan inkonstitusional bersyarat apabila tidak dilakukan perubahan dapat dikatakan konstitusional atau tidak, akan dibahas sedikit mengenai putusan inkonstitusional bersyarat.

²⁸ Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi Melalui Pendekatan Omnibus Law Suatu Keniscayaan” dalam *Orasi Ilmiah Sidang Terbuka UPN Veteran Jakarta Dies Natalis ke-57*, Jakarta: UPN Veteran Jakarta, 7 Januari 2020, hlm.9.

²⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, Februari Tahun 2020

³⁰ Lihat pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

³¹ Bisariyadi, 2016, Pergulatan Paham Negara Kesejahteraan (Welfare State) dan Negara Regulasi (Regulatory State dalam Perkara Konstitusional, *Jurnal Hukum Ius Qula Iustum*, Vol.23, No.4, hlm.534.

MK sebagai pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi dibentuk atas dasar semangat akan penegakan konstitusi. Dalam lika-liku perjalanan lembaga yudikatif tersebut, Mahkamah menciptakan bermacam-macam putusan diantaranya yakni konstitusional bersyarat, inkonstitusional bersyarat, putusan yang menunda pemberlakuan putusan, dan putusan yang merumuskan norma baru.³² Dalam pengujian UU No. 30/2009 MK memutuskan bahwa Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) inkonstitusional bersyarat. Putusan Inkonstitusional bersyarat memberikan syarat dan makna kepada addressat putusan MK yakni harus merujuk dan mengamati penafsiran MK atas materiil UU yang telah diuji. Apabila dalam perkembangan dan pelaksanaannya syarat tersebut ditafsirkan lain sebagaimana yang ditegaskan dalam putusan MK, maka Pasal tersebut dapat dilakukan pengujian kembali ke MK.³³ Putusan bersyarat yang dikeluarkan oleh Mahkamah ditindaklanjuti oleh addressat putusan ke dalam berbagai bentuk seperti UU, PP, Perpres, Keppres, Permen, Perda, dan peraturan lainnya dari instansi yang terkait yang dapat dikelompokkan dalam domain legislasi dan regulasi.³⁴

Ketentuan mengenai tindaklanjut atas putusan MK juga telah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang salah satunya memberikan mandat kepada DPR atau Presiden dapat menindaklanjuti putusan MK dengan dituangkan dalam materi muatan UU. Maka, DPR maupun Pemerintah sebagai penyusun kebijakan seharusnya memperhatikan setiap putusan MK berkaitan dengan RUU yang dimaksudkan dalam menindaklanjutinya.³⁵ Sebab tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya pengujian kembali atas ketentuan yang dinyatakan konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat, sebab putusan bersyarat memiliki karakteristik dimana mensyaratkan dapat dilakukan pengujian kembali jika dalam pelaksanaannya bertentangan dengan syarat konstitusionalitas yang ditentukan dalam putusan.³⁶ Misalnya salah satu UU yang dilakukan pengujian kembali ke Mahkamah adalah UU SDA yang diputuskan melalui Putusan MK No. 058-059-060-063/PUU-II/2004. Hal tersebut dikarenakan addressat putusan MK tersebut yakni PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum diyakini tidak sesuai dengan penafsiran MK.³⁷

Dengan demikian, keberadaan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) yang tidak dilakukan perubahan dan terdapat dalam UU No. 11/2020, merujuk pada putusan MK penulis menarik kesimpulan sepanjang pemaknaan, implementasi, dan pengaturan yang menindak lanjuti putusan tersebut dimana ketentuan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) bukan sebagai kegiatan *unbundling* dan tidak menghilangkan kontrol

³² Mohammad Mahrus Ali, *Et.al.*, 2015, Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru, *Jurnal Konstitusi*, Vol.12,No.3, hlm.633

³³ *Ibid.*,

³⁴ *Ibid.*, hlm.653

³⁵ *Ibid.*, hlm. 654

³⁶ Faiz Rahman & Dian Agung Wicaksono, 2016, Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol.13,No.2, hlm.376.

³⁷ Mohammad Mahrus Ali, *Et.al.*, *Op.Cit.*, hlm.634-635

negara, Pasal tersebut tetap dapat dipertahankan keberlakuannya. Apabila dimaknai sebagai landasan dapat dilakukannya kegiatan *unbundling* dan menghilangkan kontrol negara maka pasal tersebut menjadi Inkonstitusional. Kontrol atau penguasaan negara yang dimaksud ialah melalui kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁸ Hilangnya penguasaan negara berdampak besar apabila terjadinya liberalisasi infrastruktur ketenagalistrikan yang akan bermuara pada dikuasainya ketenagalistrikan oleh kapitalis yang orientasinya berubah yakni untuk mengejar keuntungan semata³⁹ sehingga tidak tercapainya kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan konstitusi.

Maka, dengan tidak terdapatnya larangan partisipasi oleh swasta maupun asing dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum disisi lain tetap harus dilakukannya pengawalan terhadap pengaturan dan implementasi penguasaan negara pada sektor ketenagalistrikan. Dikarenakan pada dasarnya diizinkan keterlibatan swasta maupun asing untuk berpartisipasi telah membuka ruang potensi terjadinya liberalisasi meskipun MK memutuskan syarat tertentu dalam memaknai aturan tersebut agar tetap sesuai UUD 1945. Pentingnya ketentuan mengenai sejauh mana swasta dapat terlibat dan batasannya supaya setiap kegiatan sektor ketenagalistrikan berjalan sesuai dengan semangat konstitusi dan cita-cita bangsa Indonesia salah satunya penguasaan SDA oleh negara yang diperuntukkan untuk kemakmuran rakyat. Kemudian, beberapa perubahan lain yang disoroti terkait ketenagalistrikan dalam UU No.11/2020 yakni mengenai kewenangan Pemda Provinsi, Pemda Kab/Kot dan penyusunan RUKN.

2. Kewenangan Pemda Provinsi, Pemda Kab/Kot

Dihapuskannya kewenangan Pemda Kab/Kot dalam menjalankan penguasaan negara dalam hal pengelolaan sektor ketenagalistrikan yang sebelumnya memiliki berbagai kewenangan kini tidak ada. Kewenangan itu diantaranya ialah dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (3) UU No. 30/2009 yakni penetapan perizinan, pengelolaan, penetapan tariff, dan pengawasan serta penetapan sanksi yang telah dihapuskan melalui UU No.11/2020. Tidak hanya itu, didegradasinya kewenangan Pemda Provinsi yang sebelumnya memiliki kewenangan yakni "*menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah*

³⁸ Tody Sasmitha, *Et.al.*, 2014, *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertahanan Nasional, hlm.420.

³⁹ Paryono, 2019, *Hukum Energi Ketenagalistrikan Indonesia : Studi Kebijakan Ketenagalistrikan Berbasis Kesejahteraan*, Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm.18.

*provinsi*⁴⁰, saat ini kewenangan tersebut berada dalam kewenangan pemerintah pusat.⁴¹

Penghapusan dan dikebirinya beberapa kewenangan Pemda Provinsi dan Pemda Kab/Kot menggambarkan pergeseran pandangan pada pewujudan otonomi daerah dalam pengelolaan tenaga listrik. Simplifikasi perizinan maupun kewenangan yang menyebabkan adanya tumpang tindih dan tidak optimalnya menjalankan kegiatan pengelolaan tenaga listrik disatu sisi dapat menyelesaikan permasalahan dalam sinkronisasi regulasi antara pemerintah pusat dan pemda. Namun, disisi lain dengan dikebirinya kewenangan pemda tidak selaras dengan semangat otonomi daerah yang telah dibangun sejak masa reformasi,⁴² dan mencacati desentralisasi yang telah digaungkan.⁴³ Hal tersebut berimplikasi pada terbatasnya atas kesempatan untuk berpartisipasi dan berinisiasi hingga level pemda dan mereduksi otonomi daerah seluas luasnya yang diberikan kepada pemda provinsi dan kabupaten sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (5) UUD Tahun 1945. Sebagaimana pula ditegaskan dalam UU No. 30/2009 menyebutkan: *“Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah.”*

3. Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN) Tanpa Konsultasi Dengan DPR

RUKN merupakan dokumen yang berisi rencana pengembangan sistem penyediaan tenaga listrik yang meliputi pembangkitan, transmisi, dan distribusi tenaga listrik untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik.⁴⁴ RUKN memuat hal-hal penting beberapa diantaranya ialah latar belakang penyusunan, visi misi sektor ketenagalistrikan, kebijakan dan strategi, landasan hukum RUKN/RUKD, *pengelolaan ketenagalistrikan nasional, arah pengembangan penyediaan tenaga listrik nasional atan daerah, dan kebutuhan investasi penyediaan tenaga listrik nasional.*⁴⁵

⁴⁰ Pasal 5 ayat (2) huruf e Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

⁴¹ Lihat pada Pasal 42 yang mengatur penetapan tarif listrik menjadi kewenangan pemerintah pusat yakni dalam Pasal 5 ayat (1) huruf I yang menyatakan “penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang perizinan berusaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum” yang sebelum direvisi ketentuan tersebut dalam Pasal 5 ayat (1) huruf j penetapan tarif tenaga listrik yang termasuk kewenangan pemerintah pusat ialah “penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah”

⁴² Victor Imanuel W. Nalle, Bagaimana UU Cipta Kerja Merusak Desentralisasi yang Dibangun Setelah Reformasi, <https://theconversation.com/bagaimana-uu-cipta-kerja-merusak-desentralisasi-yang-dibangun-setelah-reformasi-148091> diakses pada 30 Desember 2020

⁴³ Addi Fauzani, Wajah Otonomi Daerah Dalam UU Cipta Kerja, <https://kumparan.com/addi-fauzan/wajah-otonomi-daerah-dalam-uu-cipta-kerja-1uMv0luytnA/full> diakses pada 30 Desember 2020

⁴⁴ Lihat pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

⁴⁵ Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (a), Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan, Permen ESDM No. 24 tahun 2015

Keberadaan RUKN menjadi penting sebab dalam pembangunan ketenagalistrikan didasarkan pada RUKN. Penghapusan konsultasi dengan DPR dalam penyusunan RUKN yang diatur dalam UU 11/2020 dengan alasan tidak dikenalnya mekanisme konsultasi di DPR yang ada ialah persetujuan dan penetapan serta telah dibahasnya RUKN dengan *stakeholder* terkait.⁴⁶ Namun hal tersebut menimbulkan pertanyaan kemudian bagaimana dengan partisipasi publik yang seharusnya dapat diwakilkan oleh DPR sebagai wakil rakyat dalam mengawal segala kegiatan ketenagalistrikan yang nantinya berdampak besar bagi masyarakat.

Merujuk pada Pasal 33 ayat (4) dimana terdapatnya frasa “demokrasi ekonomi, kebersamaan, berkeadilan” yang menciptakan norma konstitusi yakni perekonomian nasional didasarkan pada demokrasi ekonomi diselenggarakan dengan melibatkan secara aktif peran masyarakat sebagai perwujudan kebersamaan dan keadilan.⁴⁷ German Watch menjelaskan bahwa pentingnya partisipasi publik dalam ketenagalistrikan sebab bidang tersebut bersifat kompleksitas terlebih terkait transmisi. Pentingnya partisipasi publik sebab untuk mengetahui dan menjawab kebutuhan dan tujuan pembangunan ketenagalistrikan tersebut. Kewenangan konsultasi dengan DPR dalam penyusunan RUKN menjadi perwujudan atas pengawasan publik yang dimandatkan kepada wakil rakyat tersebut.

Mekanisme partisipasi publik dalam penyusunan RUKN tidak dijelaskan dan diatur lebih lanjut dalam Permen ESDM No. 24 Tahun 2015.⁴⁸ Dalam pelaksanaannya adanya forum perencanaan ketenagalistrikan yang ditujukan sebagai mekanisme partisipasi publik yang sebelumnya diatur oleh Kepmen ESDM No. 865 K /30/MEM/2003 yang saat ini tidak berlaku dan lebih ditujukan terhadap partisipasi dalam penyusunan RUKD. Dirjen Ketenagalistrikan menjelaskan bahwa masih adanya forum perencanaan ketenagalistrikan namun disayangkan karena mekanisme tersebut untuk penyusunan RUKN tidak terinstitusikan dalam sebuah peraturan.⁴⁹

Konsultasi dengan DPR dalam penyusunan RUKN menjadi ruang bagi masyarakat untuk memberikan saran dan masukan atas dokumen tersebut sebelum ditetapkan sebab DPR mempresentasikan rakyat yang telah mengamanahkan haknya kepada para wakil rakyat. Meskipun dengan masuknya dokumen tersebut dalam ranah UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dikarenakan dokumen RUKN ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri membuka ruang bagi masyarakat apabila dalam jangka waktu sosialisasi pada pihak terkait dengan

⁴⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja bulan Februari Tahun 2020

⁴⁷ Ida Bagus Radendra Suastama, (2012), Asas Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Undang-Undang Migas dan Ketenagalistrikan, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.24,No.2, hlm.337.

⁴⁸ Grita Anindarini & Margaretha Quina, 2019, Partisipasi Publik Dalam Perencanaan Ketenagalistrikan, *Indonesian Center for Environmental Law*, Seri Lembar Informasi, <https://icel.or.id/wp-content/uploads/Partisipasi-Publik-dalam-Perencanaan-Ketenagalistrikan.pdf> diakses pada 30 Desember 2020

⁴⁹ *Ibid.*,

sebelum dilakukannya penetapan dalam jangka waktu 10 hari kerja sebelum ditetapkannya dokumen tersebut. Masyarakat dapat menyampaikan kepada Kementerian ESDM ataupun Dinas ESDM. Kesempatan masyarakat untuk memberikan saran ataupun masukan atas keputusan tersebut terbatas pada jangka waktu yang ditentukan.⁵⁰

Dengan demikian melihat pada ketentuan tersebut masyarakat mendapat ruang partisipasi yang cukup singkat, terlebih dengan dihapuskannya konsultasi dengan DPR dalam penyusunan RUKN menjadi semakin kecilnya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Namun, apabila masyarakat merasa dirugikan dapat mengajukan upaya keberatan dan disampaikan kepada Menteri ESDM sebagai pejabat pemerintahan yang mengeluarkan penetapan tersebut.⁵¹

4. Implikasi Penguasaan Negara Melalui Penugasan Khusus BUMN Sektor Ketenagalistrikan Terhadap Kemanfaatan Hukum di Indonesia

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan perusahaan negara yang sebagian atau seluruh modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan menjadi pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional. BUMN merupakan perusahaan negara, pelaku ekonomi dalam sistem nasional⁵², dan representasi dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:⁵³

“(2) Cabang - cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara

(3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

BUMN sebagai pelaku ekonomi tidak hanya ditujukan untuk mencari keuntungan agar terciptanya pertumbuhan perekonomian yang baik, tetapi lebih dari itu yakni dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat dan mampu bersaingnya Indonesia dalam kancah perekonomian global. BUMN juga menjadi perpanjangan negara untuk menunaikan kewajibannya terhadap masyarakat. Hal ini selaras sebagaimana Pasal 66 UU No. 19 Tahun 2013 tentang BUMN yakni: *“Pemerintah pusat dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum”*

Ketentuan mengenai penugasan lebih lanjut diatur dalam Pasal 65 PP No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara dimana dapat diberikannya penugasan khusus oleh pemerintah kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum diimbangi pula

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ *Ibid.*,

⁵² I Made Asu Dana Yoga Arta, 2017, Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Setelah Dikuasai Oleh Pihak Swasta, *Jurnal IUS*, Vol.V, No. 2, hlm.177.

⁵³ Widhya Mahendra Putra and Ratih Lestarini, 2020, Identity and Role of State-Owned Enterprises for the People's Welfare Based on Article 33 of the Indonesian Constitution, *Prosiding Atlantis Press*, hlm.330.

dengan dapat diberikannya kompensasi dari pemerintah kepada BUMN apabila dalam penugasan yang diberikan dan dijalankan secara finansial tidak menguntungkan, meliputi semua biaya yang dikeluarkan serta margin yang diharapkan sejauh masih dalam tingkat kewajaran. Penugasan khusus ditujukan untuk menjalankan fungsi kemanfaatan umum dan dibebankan baik kepada BUMN Persero maupun Perum.⁵⁴

Berbagai penugasan telah diberikan pemerintah kepada BUMN sektor ketenagalistrikan sebagaimana yang dipaparkan dalam hasil penelitian Insa Ansari yakni⁵⁵: a) melakukan percepatan pembangunan tenaga listrik; b) melakukan pembelian tenaga listrik dari pembangkit listrik tenaga panas bumi; c) mempercepat proses pengadaan tanah untuk penyediaan tenaga listrik; d) melakukan kewajiban pelayanan umum (PSO) dan lainnya. Penugasan khusus yang diberikan pemerintah terhadap BUMN memiliki hubungan yang erat dengan Pasal 33 UUD 1945 serta tujuan dibentuknya BUMN.⁵⁶ BUMN pada hakikatnya diberikan prioritas utama dalam penyelenggaraan sektor ketenagalistrikan untuk kepentingan umum sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 11 UU No. 30/2009 dan hal tersebut merupakan bentuk perwujudan penguasaan negara terhadap penyediaan listrik melalui perpanjangan tangan kepada BUMN sebagai pelaksana.⁵⁷

Diberikannya penugasan terhadap BUMN didasarkan oleh ideologis yang tidak terlepas dari Pancasila dan Pasal 33 konstitusi yakni terlepasnya Indonesia dari penjajahan. Negara mengontrol dan memastikan ketersediaan kebutuhan dasar dengan harga terjangkau dilakukan melalui BUMN. Sebagai agen pembangunan BUMN memiliki peran untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional melalui penguasaan pada cabang strategis dan vital, mengendalikan harga kebutuhan pokok terjangkau, mendorong pelaku usaha lain, dan untuk meningkatkan penerimaan negara melalui deviden. Penugasan tersebut menjadi bagian pula dari penggerak perekonomian dan kesejahteraan rakyat seperti pembangunan infrastruktur publik.⁵⁸

Hingga September tahun 2020 Indonesia mengalami kenaikan rasio elektrifikasi nasional mencapai 99,15% dan terlistrikinya 12 ribu desa.⁵⁹ Akibatnya terus meningkatnya kemudahan mengakses listrik yang pada dasarnya merupakan salah satu visi pemerintah dalam menjamin ketersediaan listrik bagi rakyat Indonesia. Indonesia juga mengalami peningkatan yang cukup pesat yakni Tahun 2020 berada diposisi 33 yang sebelumnya diposisi 75 Tahun 2015 terkait kemudahan akses listrik yang dikeluarkan oleh World Bank. Direktur Niaga dan Manajemen Pelanggan PT

⁵⁴ Pasal 65 ayat (1) dan (4) PP 45 Tahun 2005

⁵⁵ Muhammad Insa Ansari, 2018, Penugasan Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan Dalam Perspektif Hukum Korporasi, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.4, No.3, hlm.560-561.

⁵⁶ *Ibid.*,

⁵⁷ Muhammad Insa Ansari, 2017, BUMN Dan Penguasaan Negara Di Bidang Ketenagalistrikan State-Owned Enterprises and State Control in The Field of Electricity, *Jurnal Konstitusi*, Vol.14, No.1, hlm.109.

⁵⁸ Widya Mahendra, *Op.cit.*, hlm.332

⁵⁹ Muhammad Ridwan, PLN Sebut Rasio Elektrifikasi Meningkat 11 Persen dalam 5 Tahun, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201029/44/1311291/pln-sebut-rasio-elektrifikasi-meningkat-11-persen-dalam-5-tahun> diakses pada 30 Desember 2020

PLN (Persero) Bob Saril mengemukakan bahwa tersedianya suplai berkaitan dengan terus digarapnya pembangunan infrastruktur oleh PT. PLN (Persero).⁶⁰

Salah satu penugasan dengan proyek mega besar dan menjadi sorotan hingga saat ialah penugasan untuk melakukan percepatan pembangunan pembangkit listrik 35.000 MW yang dicanangkan oleh pemerintah apabila ditinjau dari perspektif penguasaan negara akan mengarah pada didominasi oleh ancaman kapitalisme global di sektor ketenagalistrikan Indonesia. Dari total 35.000 MW yang dijalankan, PT. PLN (Persero) sebagai BUMN sektor ketenagalistrikan hanya dilakukan oleh PT. PLN Persero sebanyak 10.681 MW, sedangkan swasta/IPP melakukan dan mengelola proyek tersebut hingga menyentuh angka 25.904 MW. Melihat bahwasannya kemanfaatan hukum yang digagaskan oleh Gustav Radburch yakni hukum sebagai kepatutan tujuan hukum tidaklah selaras antara tujuan atau kepatutan hukum mengenai penguasaan negara pada cabang hajat hidup orang banyak. Kepemilikan infrastruktur pembangkit listrik milik swasta apabila terdapat banyak dalam sistem jaringan nasional, swasta maupun asing kemungkinan memiliki potensi dapat mengendalikan sektor ketenagalistrikan.⁶¹

Terlebih melihat laporan keuangan PT PLN (Persero) tahun 2014-2019 terus meningkatnya pembelian tenaga listrik mencapai 81% pada tahun 2019 dibandingkan dengan tahun 2014. Pembelian listrik terhadap pihak swasta dalam rentan waktu enam tahun mencapai angka Rp341,6 triliun dimana setara dengan 68% anggaran pendidikan pada APBN 2020 sebesar Rp508,1 triliun.⁶² Dengan penugasan proyek 35.000 MW yang nyatanya lebih didominasi oleh swasta maupun asing akan membahayakan ketenagalistrikan sebab semakin besarnya kepemilikan asing di Indonesia memiliki potensi lebih besarnya liberalisasi sektor ketenagalistrikan yang sejatinya tidak sesuai dengan amanat konstitusi Pasal 33 yang mana negara seharusnya menguasai cabang hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.⁶³

Tidak hanya itu terdapat keterkaitan antara pemerintah, swasta/IPP, Perjanjian pembelian listrik dan masyarakat sebab *Power Purchase Agreement* (perjanjian pembelian listrik) antara swasta maupun IPP dengan pemerintah akan berdampak pada harga jual listrik kepada masyarakat, keberlangsungan dan kestabilan keuangan PT. PLN (Persero) serta memengaruhi kontrol negara yang seharusnya memiliki kontrol penuh untuk menjaga kedaulatan negara atas SDA. Terdapatnya pengaruh kuat yang dimiliki oleh swasta dalam perjanjian pembelian listrik, dimana negara tetap harus membayar kelebihan kapasitas listrik yang dihasilkan oleh swasta maupun IPP sebab terdapat klausul "*take or pay*" dalam perjanjian tersebut. Kondisi tersebut apabila terus dibiarkan akan menimbulkan *oversupply* (kelebihan kapasitas) listrik, dimana

⁶⁰ Ridwan Nanda Mulyana, Dalam Lima Tahun, Peringkat Kemudahan Akses Listrik Di Indonesia Naik dari 75 Ke 33, <https://industri.kontan.co.id/news/dalam-lima-tahun-peringkat-kemudahan-akses-listrik-di-indonesia-naik-dari-75-ke-33> diakses pada 30 Desember 2020

⁶¹ Paryono Paryono, *Et.al.*, 2020, *Liberalization and Electricity*, *Op.cit.*, hlm.172.

⁶² Nanang Syaifudin & Ayu Andini, *Pembelian Listrik PLN Ke Swasta Meningkat Pesat*, Lokadata, <https://lokadata.id/artikel/pembelian-listrik-pln-ke-swasta-meningkat-pesat> diakses pada 7 Januari 2021.

⁶³ Paryono, *Et.al.*, 2020, *Liberalization and Electricity*, *Op.cit.*, hlm.175.

kapasitas lebih tersebut pada akhirnya tidak digunakan dan menimbulkan biaya besar dalam pembayaran kelebihan listrik hingga 72% kelebihan listrik menyentuh biaya sekitar RP 150 Triliun pertahun atau tidak kurang dari 10.763 miliar US dolar yang harus dibayarkan oleh PT. PLN Persero.⁶⁴

Klausul *take or pay* membuat posisi PT.PLN (Persero) disatu sisi diuntungkan karena adanya minimal energi listrik yang harus dipasok oleh pembangkit listrik milik swasta atau IPP dan apabila tidak dipenuhi maka akan dikenakan denda sebagaimana diatur dalam Permen ESDM No. 10 Tahun 2017. Namun, disisi lain berpotensi merugikan negara dalam skala besar sebab negara wajib membeli tenaga listrik dari pembangkit listrik milik swasta/IPP sesuai yang tertera dalam perjanjian apabila tidak dipenuhi akan dikenakan denda. Dengan demikian, secara tidak langsung negara perlahan terkikis perannya untuk mengontrol segala penyelenggaraan ketenagalistrikan. Perlu dilakukannya renegotiasi PPA serta sebagaimana yang disampaikan oleh Erick Thohir selaku Menteri BUMN perlu dilakukannya penyesuaian RUPTL Tahun 2020-2019 dengan mempertimbangkan kapasitas infrastruktur listrik yang sudah/dalam pembangunan, proyeksi permintaan, dan kemampuan pendanaan baik bersumber dari APBN maupun keuangan PLN.⁶⁵

Penugasan khusus oleh pemerintah kepada BUMN sejatinya merupakan salah satu bentuk intervensi yang dilakukan untuk tetap menjaga kontrol negara agar terciptanya keadaan dapat dinikmati oleh masyarakat dengan harga yang terjangkau dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat. Namun, perlu diperhatikan bahwasannya pembangunan infrastruktur untuk penyediaan energi listrik seharusnya tetap berpegang teguh sesuai Pancasila dan Pasal 33 UUD Tahun 1945. Sistem ekonomi Indonesia ialah sistem ekonomi demokrasi yang didasarkan oleh asas demokrasi, kebersamaan, dan kekeluargaan serta ditujukan untuk mencapai cita-cita bangsa yakni memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Maka, didominasinya kepemilikan listrik oleh swasta maupun asing bertentangan dengan kemanfaatan hukum yang ditujukan oleh pengaturan pengaturan penguasaan negara atas SDA. Ketika terjadinya privatisasi terdapat konsekuensi adanya ruang bagi berkembangnya liberalisasi ekonomi.

Kemanfaatan hukum atas penguasaan negara melalui penugasan khusus menjadi penegasan bahwasannya BUMN sebagai perusahaan negara tidak hanya untuk mengejar keuntungan semata, tetapi juga bertugas menjadi perpanjangan tangan pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya terhadap rakyat yakni menjamin ketersediaan listrik yang merata, berkualitas serta dengan harga terjangkau yang dituangkan beberapa diantaranya melalui penugasan pembangunan pembangkit listrik dan kewajiban pelayanan publik. Penugasan khusus tersebut menunjukkan besarnya pengaruh negara dalam menjalankan usaha BUMN dengan bentuk *government action* yakni sebagai wujud negara dalam melakukan perbuatan hukum

⁶⁴ *Ibid.*, hlm.174.

⁶⁵ Wilda Asmarini, Ini Isi Surat Rahasia Erick Ke Menteri ESDM Soal Kondisi PLN, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201001130634-4-190862/ini-isi-surat-rahasia-erick-ke-menteri-esdm-soal-kondisi-pln> diakses 7 Januari 2021

publik, BUMN yang menjalankan peran penguasaan negara terhadap cabang produksi yang penting dan menguasai hidup orang banyak, dan fungsi BUMN sebagai profit center, agen pembangunan, dan nilai. Memberikan jaminan pula bahwa SDA milik Indonesia dapat dipertahankan dan berlanjut kepada generasi selanjutnya dimasa depan.⁶⁶

D. KESIMPULAN

Dalam UU No.11/2020 yang tetap membuka ruang bagi swasta maupun asing untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik pada dasarnya tidak sesuai dengan amanat Pasal 33 Konstitusi dan berpotensi akan mengarah pada terjadinya liberalisasi dikemudian hari. Ketenagalistrikan yang termasuk cabang produksi penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak seharusnya dijaga melalui penguasaan negara agar terciptanya kesejahteraan masyarakat yakni dengan ketersediaan listrik yang merata dengan harga yang terjangkau. Ketenagalistrikan dalam UU No.11/2020 pula tidak selaras dengan semangat desentralisasi sebab mereduksi bahkan menghilangkan peran Pemda Provinsi, Pemda Kab/Kot untuk melakukan penguasaan negara dibidang ketenagalistrikan. Dihilangkannya konsultasi DPR yang perwujudan perwakilan rakyat berdampak makin sulitnya masyarakat menyalurkan aspirasinya sebab RUKN merupakan dokumen penting bagi pembangunan nasional khususnya ketenagalistrikan yang nantinya akan berdampak terhadap masyarakat. Penugasan khusus yang diberikan pemerintah kepada BUMN seharusnya menjadi sarana semakin memperkuat negara tidak hanya melalui kebijakan tetapi juga melalui pengelolaan SDA tersebut oleh BUMN. Namun sangat disayangkan ketika komposisi swasta atau asing lebih dominan dalam megaproyek 35.000 MW justru akan semakin melemahkan kontrol negara terlebih dengan permasalahan klausul *take or pay* dalam perjanjian pembelian listrik dari swasta oleh pemerintah. Maka seharusnya ketentuan mengenai ketengalistrikan maupun implementasi penugasan khusus tetap memperhatikan konstitusi sebagai rambu dalam melaksanakan pembangunan nasional.

REFERENSI

BUKU

- Asshidiqie, Jimly. (2009). *Konstitusi Ekonom*. Jakarta : Kompas.
- Marpaung, Linjte Anna. (2018). *Ilmu Negara*. Yogyakarta : ANDI.
- Sasmitha, Tody., *et.al.* (2014). *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat. Sekolah Tinggi Pertahanan Nasional.
- Sidabalok, Janus. (2012). *Hukum Perusahaan*. Bandung : Nuansa Aulia.

⁶⁶ Herdiansyah Hamzah, 2016, Legal Policy Of Legislation in the Field of Natural Resource in Indonesia, *Hasanuddin Law Review*, Vol.2, No.1, hlm.1010.

Sugianto. (2018). *Ilmu Negara : Sebuah Kajian Dalam Perspektif Teori Kenegaraan di Indonesia*. Yogyakarta : Deepublish.

Artikel Jurnal

Ansari, Muhammad Insa. (2017). BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan. *Jurnal Konstitusi*. 14(1).

Ansari, Muhammad Insa. (2018). Penugasan Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan Dalam Perspektif Hukum Korporasi. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*. 4(3).

Ali, Mohammad Mahrus.,*Et.al.* (2015). Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru. *Jurnal Konstitusi*. 12(3).

Arizona, Yance. (2011). Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*. 8(3).

Arta, I Made Asu Dana Yoga. (2017). Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta. *Jurnal IUS*. V(2).

Asshidiqie, Jimly. (2013). Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi, *Jurnal Hukum Prioris*. 3(2).

Bisariyadi. (2016). Pergulatan Paham Negara Kesejahteraan (Welfare State) dan Negara Regulasi (Regulatory State dalam Perkara Konstitusional. *Jurnal Hukum Ius Qula Iustum*. 23(4).

Hamzah, Herdiansyah. (2016). Legal Policy Of Legislation in the Field of Natural Resource in Indonesia. *Hasanuddin Law Review*. 2(1).

Kasim, Helmi. (2015). Penegasan Peran Negara dalam Pemenuhan Hak Warga Negara Atas Air. *Jurnal Konstitusi*, 12(2).

Maulidia, Martha. *Et.al.* (2019). Rethinking Renewable Energy Targets and Electricity Sector Reform in Indonesia : A Private Sector Perspective. *Journal Elsevier*. 101.

Putri, Nabilla Desyalika., & Putri & Dian Agung Wicaksono, (2016). Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Pemerintah Pusat. *Jurnal Legislasi Indonesia*. 13(1).

Paryono. (2019). Demokrasi Ekonomi Pancasila dan Kubangan Kapitalisme Global dalam kebijakan Industri Ketenagalistrikan Indonesia. *Jurnal Jurisprudence*. 9(1).

Paryono, *Et.al.* (2020) . Liberalization and Electricity Policy Changes : Problems and Challenges in the Electricity Sector in Indonesia. *International Journal of Energy Economics and Policy*. 10(1).

Rahman, Faiz., & Dian Agung Wicaksono. (2016). Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*. 13(2).

- Ruslina, Elli. (2012). Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia. *Jurnal Konstitusi*. 9(1).
- Simarmata, Todo. Policy Reforms In Energy Sector Rethinking Neoliberalis In A Welfare State, *Jurnal Forum Teknologi*. 03(1).
- Suastama, Ida Bagus Radendra. (2012). Asas Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Undang-Undang Migas dan Ketenagalistrikan. *Jurnal Mimbar Hukum*. 24(2).
- Sukmana, Omen. (2016). Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State). *Jurnal Sospol*. 2(1).

Website

- Asmarini, Wilda, Ini Isi Surat Rahasia Erick Ke Meneteri ESDM Soal Kondisi PLN, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201001130634-4-190862/ini-isi-surat-rahasia-erick-ke-menteri-esdm-soal-kondisi-pln>, diakses 7 Januari 2021.
- Fauzani, Addi, Wajah Otonomi Daerah Dalam UU Cipta Kerja, <https://kumparan.com/addi-fauzan/wajah-otonomi-daerah-dalam-uu-cipta-kerja-1uMv0luytnA/full>, diakses 30 Desember 2020
- Idris. Muhammad, Oversupply Listrik Merugikan PLN, Kementerian BUMN : Pemborosan, <https://money.kompas.com/read/2020/10/02/110300326/oversupply-listrik-merugikan-pln-kementerian-bumn-pemborosan?page=all>, diakses 30 Desember 2020
- Mulyana, Ridwan Nanda, Dalam Lima Tahun, Peringkat Kemudahan Akses Listrik Di Indonesia Naik dari 75 Ke 33, <https://industri.kontan.co.id/news/dalam-lima-tahun-peringkat-kemudahan-akses-listrik-di-indonesia-naik-dari-75-ke-33>, diakses 30 Desember 2020
- Nalle, Victor Imanuel W, Bagaimana UU Cipta Kerja Merusak Desentralisasi yang Dibangun Setelah Reformasi, <https://theconversation.com/bagaimana-uu-cipta-kerja-merusak-desentralisasi-yang-dibangun-setelah-reformasi-148091>, diakses 30 Desember 2020
- Ridwan, Muhammad, PLN Sebut Rasio Elektrifikasi Meningkatkan 11 Persen dalam 5 Tahun, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201029/44/1311291/pln-sebut-rasio-elektrifikasi-meningkat-11-persen-dalam-5-tahun>, diakses 30 Desember 2020
- Syaifudin, Nanang, & Ayu Andini, *Pembelian Listrik PLN Ke Swasta Meningkatkan Pesat*, Lokadata, <https://lokadata.id/artikel/pembelian-listrik-pln-ke-swasta-meningkat-pesat>, diakses 7 Januari 2021.

Lainnya

- Grita Anindarini & Margaretha Quina, (2019), Partisipasi Publik Dalam Perencanaan Ketenagalistrikan, *Indonesian Center for Environmental Law*, Seri Lembar

Informasi, <https://icel.or.id/wp-content/uploads/Partisipasi-Publik-dalam-Perencanaan-Ketenagalistrikan.pdf> diakses pada 30 Desember 2020

Paryono, (2019), *Hukum Energi Ketenagalistrikan Indonesia : Studi Kebijakan Ketenagalistrikan Berbasis Kesejahteraan*, Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Putra, Widhya Mahendra., & Ratih Lestarini. (2020). Identity and Role of State-Owned Enterprises for the People's Welfare Based on Article 33 of the Indonesian Constitution", *Prosiding Atlantis Press*.

Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi Melalui Pendekatan Omnibus Law Suatu Keniscayaan" dalam *Orasi Ilmiah Sidang Terbuka UPN Veteran Jakarta Dies Natalis ke-57*, Jakarta: UPN Veteran Jakarta, 7 Januari 2020.