

DILEMATIKA KEBIJAKAN KETENAGALISTRIKAN DALAM USAHA PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK DI INDONESIA

Yusuf Rachmat Arifin, Sapto Hermawan

Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta
yusufrach13@student.uns.ac.id

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dilematika dalam tata kelola kebijakan pada usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Berangkat dari permasalahan dalam tata kelola kebijakan pada sektor ketenagalistrikan yang dinilai banyak kalangan sarat akan benturan kepentingan serta berdampak terhadap pelayanan dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Dengan model penelitian deskriptif analitis dan didukung dengan pendekatan secara yuridis normatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa PT. PLN (Persero) merupakan representatif dari negara dalam melakukan usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Dengan adanya dilematika hukum dalam tubuh PT. PLN (Persero) maka berimplikasi luas terhadap dilematika kebijakan ketenagalistrikan nasional. Akibatnya, keberjalanan di sektor ketenagalistrikan di Indonesia cenderung lambat perkembangannya.

Kata Kunci: Dilematika; Kebijakan; Ketenagalistrikan

LEGAL ANALYSIS OF DILEMATICAL ELECTRICAL RESOURCES POLICY IN ELECTRICAL SUPPLY BUSINESS IN INDONESIA

Abstract

The purpose of this study is to analyze the dilemmas in policy governance in the business of providing electricity in Indonesia. Departing from the problems in the governance of policies in the electricity sector which are considered by many to be full of conflicts of interest and impact on services in the supply of electricity for the public interest. With a descriptive analytical research model and supported by a normative juridical approach. This study concluded that PT. PLN (Persero) is a representative of the state in conducting electricity supply business in Indonesia. With the legal dilemma in the body of PT. PLN (Persero) has broad implications for the national electricity policy dilemma. As a result, travel in the electricity sector in Indonesia tends to be slow in its development.

Keywords: Dilemmatic; Policy; Electricity

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Listrik merupakan sarana yang memegang peranan penting dalam pembangunan nasional, karena sebagai prasarana yang dibutuhkan untuk menunjang produksi diberbagai sektor. Tenaga listrik merupakan prasarana yang dibutuhkan oleh rakyat dalam menunjang aktivitas kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, ketersediaan listrik harus dijamin agar dapat menjalankan fungsinya sebagai penggerak sekaligus tulang punggung ekonomi nasional, dengan demikian maka tenaga listrik merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak¹. Akibat dari tidak tersedianya listrik akan berimbas pada pelayanan yang kurang memuaskan di rasakan oleh hampir seluruh masyarakat pengguna listrik di seluruh wilayah Indonesia. Selain dari pada itu kondisi tersebut juga berbarengan dengan fakta bahwa konsumsi listrik di Indonesia memang masih tergolong rendah. Walaupun begitu, baik dari wilayah perkotaan sampai pada wilayah pedesaan, tenaga listrik secara tidak langsung memiliki peranan yang vital dalam kelangsungan hidup masyarakat. Ditambah lagi bahwa usaha ketenagalistrikan merupakan salah satu bidang usaha yang sangat krusial dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Temuan pada penelitian terdahulu merangkum pendapat sebagai berikut: *Pertama*, Pemerintah memberikan sejumlah penugasan kepada BUMN sektor ketenagalistrikan, diantaranya berupa penugasan untuk melakukan percepatan pembangkit tenaga listrik yang menggunakan batu bara, penugasan untuk melakukan pembelian tenaga listrik dari pembangkit listrik tenaga panas bumi, penugasan pengadaan tanah untuk

¹Irpan, "Tinjauan Hukum Tentang PT. PLN (Persero) Sebagai Pelaku Usaha Didalam Penyediaan Listrik Bagi Konsumen", Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion 1(1), 2013, hlm 1.

penyediaan tenaga listrik; dan penugasan kewajiban pelayanan umum². *Kedua*, penugasan pemerintah terhadap BUMN sektor ketenagalistrikan tidak sejalan dengan perspektif hukum korporasi. Selain itu artikel ini juga merujuk pada temuan penelitian yang membahas tentang BUMN dan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan oleh Muhammad Insa Ansari dengan rangkuman bahwa “Penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan secara tidak langsung tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945”³. Sedangkan Latif Adam pada penelitiannya terdahulu menjelaskan bahwa tingkat ketersediaan listrik di Indonesia relatif masih sangat rendah apabila dibandingkan dengan kebutuhan listrik di masyarakat, sehingga akan membutuhkan investasi yang sangat besar dalam membangun infrastruktur di sektor kelistrikan yang diharapkan akan meningkatkan ketersediaan listrik di Indonesia. Penelitian oleh Latif Adam tersebut lebih banyak mengupas tentang kebutuhan akan ketersediaan listrik dan masih rendahnya nilai ekonomi dalam harga jual listrik yang akan mengakibatkan tersendatnya investasi pada sektor kelistrikan di Indonesia. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa tata kelola kebijakan dalam sektor ketenagalistrikan di Indonesia dipandang belum optimal. Tingkat ketersediaan tenaga listrik di Indonesia relatif masih terbatas dibandingkan dengan tingkat kebutuhannya.⁴

Artikel ini dalam paparannya menekankan ulasan tentang hal-hal yang mempengaruhi terjadinya dilematika kebijakan dalam sektor ketenagalistrikan. Dimulai dengan melakukan telaah dalam hal

² Muhammad Insa Ansari, “*Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan Dalam Perspektif Hukum Korporasi*”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4(3), 2017, hlm 565.

³ Muhammad Insa Ansari, “BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan”, *Jurnal Konstitusi* 14(1), 2017, hlm 122.

⁴ Latif Adam, “*Dinamika Sektor Kelistrikan Di Indonesia: Kebutuhan Dan Performa Penyediaan*”. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan* 24(1), 2016, hlm 40. <https://doi.org/10.14203/JEP.24.1.2016.29-41>.

perencanaan dan penyediaan tenaga listrik di Indonesia dan dengan melakukan studi komparasi dengan kebijakan ketenagalistrikan di negara tetangga Singapura serta pada bagian akhir pembahasan ditutup dengan menelisik dampak dari dilematika kebijakan disektor ketenagalistrikan dengan mangkaji penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum yang mana diemban oleh PT. PLN (Persero) selaku bagian dari Badan Usaha Negara yang bertujuan untuk mendorong terwujudnya percepatan pembangunan nasional demi kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun ditinjau dari kaca mata administrasi negara menurut Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul *Hukum Administrasi Negara* mengemukakan bahwa “pemerintah dapat menggunakan instrumen hukum keperdataan sebagai *alternatif* atau cara dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan, tanpa harus menempatkan diri dalam hubungan hukum yang setara dengan pihak lainnya”⁵. Maka dapat dipahami bahwa PT. PLN (Persero) merupakan bagian dari Badan Usaha Milik Negara yang pada hakekatnya berperan sebagai kepanjangan tangan negara dalam melayani kepentingan publik di sektor ketenagalistrikan. Namun bergeser sedikit, apabila ditinjau melalui perspektif bisnis, PT. PLN (Persero) menjalankan perusahaan dibidang ketenagalistrikan tak lain adalah bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya yang didukung dengan kemandirian PT. PLN (Persero) sebagai pelaku usaha. Namun, perusahaan dengan tujuan untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya di sektor ketenagalistrikan tadi tak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pasalnya di dalam tubuh PT. PLN (Persero) juga terdapat dilematika, lebih lanjut dilematika tersebut berakar pada perbedaan yang bersifat prinsipil antara Negara dengan PT. PLN (Persero). Adapun perbedaan yang dimaksud yaitu perbedaan dalam hal

⁵ Ridwan HR. 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 218.

pengusahaan tenaga listrik yang di satu pihak berorientasi pada ‘kepentingan ekonomis perseroan’ dan di pihak lainnya berorientasi pada ‘kepentingan ekonomis negara’ yang dalam hal ini negara bertindak sebagai Pemegang Saham Utama. Tentu hal ini juga berimplikasi pada keberjalanan pengusahaan penyediaan tenaga listrik di Indonesia yang cenderung lambat perkembangannya.

Selain itu, dalam beberapa hal PT. PLN (Persero) dihadapkan pada posisi yang serba dilematis, mulai dari dasar pengaturannya sampai pada pengoperasiannya yang banyak terdapat tarik menarik kepentingan seperti paparan diatas. Benturan kepentingan yang dimaksudkan dalam artikel ini adalah benturan kepentingan dalam artian luas yaitu bersinggungan dengan benturan tujuan yakni antara tujuan negara dengan tujuan korporasi atau bisnis. Sebagaimana yang kita ketahui selama ini bahwa negara dan sektor ketenagalistrikan di Indonesia tak bisa dipisahkan karena hubungan keduanya berakar dari yang di amanatkan oleh Konstitusi tentang kemerdekaan ekonomi yang pengaturannya secara tidak langsung didapati di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (2) yang berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”⁶.

Menarik pada artikel ini untuk menelisik makna dari frasa “dikuasai” yang mana tidak ditafsirkan khusus dalam penjelasannya, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan makna dan cakupan pengertiannya. Namun sebelum itu, dalam seminar yang bertajuk Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945 pada tahun 2008 lalu, Sri Edi Swarsono menyampaikan bahwa “Cabang produksi yang penting bagi negara diinterpretasikan dalam kaitannya dengan tanggung jawab negara, yaitu untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

⁶ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Republik Indonesia, 1945).

Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”⁷. Boleh jadi secara singkat dapat dipahami bahwa penting bagi negara untuk menguasai cabang-cabang yang strategis ini, mengingat Pasal 33 UUD 1945 secara mendasar adalah anti liberal.

Dunia ketenagalistrikan di Indonesia pada prediksinya berdasarkan estimasi yang dibuat oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, menyatakan bahwa total kebutuhan listrik nasional pada tahun 2025 bisa mencapai 450.101 GWh dan kapasitas total pembangkit di Indonesia saat ini yang sebesar 25.218 MW terdiri dari 21.768 MW (86,3%) milik PT. PLN (Persero) dan 3.450 MW (13,7%) milik pihak swasta⁸. Dengan melihat pertumbuhan listrik di Indonesia selama kurun waktu 10 tahun terakhir ini yang mencapai rata-rata 6-9%, tampak bahwa indikasi terjadinya kesenjangan antara penawaran dan permintaan dalam sektor ketenagalistrikan.

Apabila dipandang dari kaca mata sosial dan administrasi negara maka didapati bahwa PT. PLN (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang khusus membidangi sektor ketenagalistrikan yang dibebankan kewajiban untuk memberikan pelayanan umum atau biasa disebut dengan *public service obligation*. Frasa ‘dikuasai’ oleh negara menjadi sorotan penting dalam telaah pada artikel ini. Oleh karena dengan hadirnya frasa dikuasai oleh negara di dalam pengelolaan PT. PLN (Persero) diyakini akan mempengaruhi arah kebijakan serta keberjalanan perusahaan penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Permasalahan ini bukan tanpa dasar, melainkan apabila merujuk pada amanat konstitusi

⁷Sri Edi Swarsono, *Kerakyatan Demokrasi Ekonomi Dan Kesejahteraan Sosial*, Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945, Gerakan Jalan Lurus, Jakarta, 2008.

⁸http://www.djlpe.esdm.go.id/modules/news/index.php?_act=detail&sub=news_media&news_id=1212 dikutip dalam artikel Analisa Hukum Terhadap Pasal 33 UUD 1945 Dalam Putusan MK Mengenai Pengujian UU No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap UUD1945. Diakses 10 Mei 2020

negara Indonesia, kewajiban tersebut memang seharusnya diemban oleh negara.

Secara legal normatif tugas khusus untuk memberikan pelayanan umum (*public service obligation*) PT. PLN (Persero) kepada masyarakat tersebut didasarkan atas ketentuan yang terkandung di dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara⁹. Selain itu PT. PLN (Persero) di dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 tentang Ketenagalistrikan juga di janjikan untuk mendapatkan prioritas pertama dan utama dalam melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum yang merupakan bentuk dari perwujudan penguasaan negara terhadap penyediaan tenaga listrik¹⁰. Disinilah letak makna dari frasa ‘dikuasai’ oleh negara tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dilematika dalam tata kelola kebijakan pada usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia.

B. Permasalahan

Artikel ini dibuat untuk menemukan benang merah dalam paparan permasalahan dilematika kebijakan ketenagalistrikan yang sekaligus bersinggungan langsung dengan PT. PLN (Persero) sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah di bidang penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Dengan cara menguraikan dan menganalisa apa yang menjadi akar permasalahan di dalam sektor ketenagalistrikan di Indonesia secara umum dan juga melakukan studi komparasi dengan kebijakan ketenagalistrikan yang diberlakukan di negara tetangga, Singapura diharapkan akan menemui titik terang dimana letak permasalahan dalam dunia ketenagalistrikan di Indonesia. Selain dari pada itu, di tubuh PT. PLN (Persero) sendiri, artikel ini akan mengangkat

⁹ Pasal 66 UU BUMN yang berbunyi: “(1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

¹⁰ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

permasalahan bagaimana penugasan kewajiban pelayanan umum (PSO) dapat diembankan kepada PT. PLN (Persero) dengan kondisi PT. PLN (Persero) yang notabene berbentuk badan hukum perdata yang tunduk pada hukum keperdataan selain itu juga mempunyai orientasi bisnis (*profit oriented*) dengan di dukung oleh kebebasan dan kemandirian dalam melakukan kegiatan usaha dalam hal ini usaha ketenagalistrikan. Pada pembahasannya didapati rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan ketenagalistrikan di Indonesia dengan perbandingan kebijakan ketenagalistrikan di negara Singapura
2. Bagaimana penugasan kewajiban pelayanan umum atau *Public Service Obligation* (PSO) dapat diembankan kepada PT. PLN (Persero)

C. Metode Penelitian

Adapun tulisan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang digambarkan dengan paparan fakta dan masalah hukum pada kebijakan disektor ketenagalistrikan serta gejala yang mana berkaitan dengan pengaturan tentang PT. PLN (Persero) sebagai penyedia pelayanan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan juga PT. PLN (Persero) sebagai pelaku perusahaan tenaga listrik yang berorientasi pada profit yang dilandaskan atas kebebasan menjalankan usaha secara otonom dan mandiri guna lahirnya produk yang berkualitas andal dan mutu yang baik. Metode pendekatan yang penulis gunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif dengan pertimbangan bahwa masalah yang diteliti berkisar pada keterkaitan suatu peraturan satu dengan peraturan lainnya. Dan terakhir dengan dilandasi atas studi kepustakaan yang dilakukan, diharapkan tulisan ini dapat dimaknai dengan baik yang ditunjang dengan paparan yang mengakar serta secara terperinci mengungkapkan gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

II. PEMBAHASAN

A. Perbandingan Kebijakan Disektor Ketenagalistrikan Antara Indonesia Dengan Singapura

1. Kebijakan Dibidang Penyediaan Tenaga Listrik Di Indonesia

Dalam memahami sekaligus menganalisa permasalahan dalam suatu kebijakan, artikel ini merujuk pada skema konseptual dari Goodwin (2011) yang dipaparkan pada jurnal *energy policy* halaman 103 oleh Chester dan Elliot¹¹, mengemukakan pandangan bahwa: *Pertama*, bahwa pendekatan secara rasional yang dominan menganggap bahwa para pakar ‘yang kompeten’ dapat secara sistematis menganalisis mulai dari bagian-bagian komponen dari suatu kebijakan sampai pada tahapan yang akan dilalui dari suatu kebijakan atau siklus kebijakan yang mana berguna untuk membentuk kesimpulan “objektif” dalam menyelesaikan permasalahan dalam bidang tertentu (ketenagalistrikan). *Kedua*, pendekatan dengan analisis kritis kebijakan, memandang kebijakan sebagai hasil dari persaingan antara pemangku kepentingan dengan kekuatan yang tidak sama/setara, yang fokusnya tertuju pada berbagai kepentingan yang ikut berpartisipasi dalam proses kebijakan. *Ketiga*, berbanding terbalik dengan analisis kritis, dalam analisis kebijakan interpretatif pada fokusnya berusaha untuk mengemukakan makna, nilai-nilai, serta keyakinan yang diungkapkan oleh kebijakan dalam konteks historis dan politik, dalam penekanannya Goodwin (2016) menyampaikan bahwa terdapat campur tangan pemerintah dalam melembagakan kebijakan yang disamping itu juga aktif menandai permasalahan yang perlu dibenahi. Keseluruhan dari konsep analisis kebijakan ini digunakan dalam artikel ini untuk menganalisa kebijakan pada sektor ketenagalistrikan.

Selama ini antara negara dan sektor ketenagalistrikan di Indonesia sejatinya tak bisa dipisahkan, karena hubungan keduanya berakar dari yang apa yang diamanatkan oleh Konstitusi tentang demokrasi ekonomi demi terwujudnya harapan kemerdekaan ekonomi bagi bangsa Indonesia.

¹¹L. Chester, A. Elliot Journal Energy Policy 128, “Energy problem representation, 2019, hlm. 103.

Termaktub di dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terlihat bahwasannya corak konstitusi ekonomi terdapat didalamnya. Dan pada ayat (2) secara tidak langsung berisi tentang pengaturan penguasaan disektor ketenagalistrikan di Indonesia yang berakar dari nilai-nilai yang diyakini. Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Menelisik lebih jauh makna dari terminologi “dikuasai” oleh negara yang mana tidak ditafsirkan khusus dalam penjelasannya, memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan makna dan cakupan pengertiannya yang terkandung didalamnya. Menelaah makna “dikuasai” oleh negara menurut Jimly Asshiddiqie, yang dimaksud dikuasai oleh negara tidak lain adalah penguasaan dalam arti yang luas yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan untuk mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani tugas khusus¹². Seperti yang dibebankan kepada PT. PLN (Persero). Akan tetapi, Jimly menambahkan agar kita mesti membedakan antara pengertian yang bersifat prinsip bahwa pemerintah sendiri menjadi pemilik dan pelaku usaha tersebut dengan persoalan bentuk organisasi pengelolaannya dilapangan¹³. Tak berhenti disitu, selanjutnya apabila pengertian dikaitkan dengan pengertian hak, maka Hak Penguasaan tertuju kepada negara sebagai subjek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hubungan yang demikian, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa di dalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggung jawab bersifat publik¹⁴.

Kebijakan energi nasional pada kerbelangungannya berperan merepresentasikan banyak pihak dalam pengelolaannya. Di banyak negara

¹² Asshiddiqie, Jimmly, 2010, *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara;

¹³ *Ibid*, hlm 271

¹⁴ Saleng, Abrar, 2004, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 22.

berkembang di dunia, dapat dilihat bahwa dalam pengelolaan di sektor ketenagalistrikan hampir keseluruhannya dijalankan oleh pemerintah. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, didapati terdapat beberapa pokok pikiran yang bersinggungan dengan proses penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Adapun pokok pikiran yang penulis maksud ialah: *Pertama*, bahwasannya usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia adalah dikuasai oleh Negara yang dalam penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah¹⁵. Dilihat dari dasar yuridisnya, pokok pikiran ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus bentuk akomodasi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanatkan agar usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh Negara. Hal ini tampak sejalan dengan yang dikemukakan dalam jurnal Sovacool and Brown (2016), yang menyebutkan bahwa “Keputusan dalam ranah energi yang dilaksanakan, baik oleh pembuat kebijakan, regulator, dan sampai kepada masyarakat yang menggunakan, pada keputusannya didasarkan pada keyakinan akan nilai-nilai yang dipercayai, bukan pada fakta yang mencerminkan kerangka epistemik yang berbeda”¹⁶. Sesuai dengan setiap kebijakan yang di putuskan dalam negara Indonesia sejatinya haruslah selaras dengan nilai-nilai yang diyakini yang sudah dikristalisasi dalam bentuk konstitusi. *Kedua*, penyelenggaraan usaha ketenagalistrikan dalam pokok pikirannya diatur secara terperinci mengenai keterlibatan Pemerintah dan pemerintah daerah yang mana mempunyai peran dan tanggung jawab besar dalam pengembangan sistem ketenagalistrikan. *Ketiga*, prioritas utama (*first right of refusal*) diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara dalam hal ini kepada PT. PLN (Persero) yang merupakan satu-satunya badan usaha milik Negara yang beroperasi

¹⁵ <https://jdih.esdm.go.id/storage/document/Kepmen-esdm-143-Thn%202019%20RUKN%202019.pdf> Diakses pada 10 Mei 2020

¹⁶ Sovacool, BK, Brown, MA, Valentine, SV, 2016. *Fact and Fiction in Global Energy Springer*, John Hopkins University Press, Baltimore, hlm. 336.

di sektor ketenagalistrikan. Ini merupakan hasil dari putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan amanat terhadap BUMN sebagai pihak yang diberikan prioritas. *Keempat*, intervensi dari negara dapat terlihat dari kedudukan pemerintah sebagai pihak regulator yang berwenang menetapkan kebijakan, pembinaan, pengaturan, serta pengawasan dengan melalui pengaturan dan kepemilikan dalam penyediaan tenaga listrik. *Kelima*, tidak diaturnya perihal pemisahan usaha BUMN atau biasa dikenal dengan istilah (*unbundling*). Alasan untuk tidak diaturnya perihal perusahaan dilaksanakan oleh badan usaha yang terpisah (*unbundled*) menurut Ida Bagus (2010) dalam disertasinya adalah tegas bahwa hal yang demikian bertentangan dengan UUD 1945¹⁷. Pandangan tersebut tampak senada dengan 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.

Lebih lanjut menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dijelaskan secara komprehensif bahwa perencanaan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum perlu didasari atas:

1. Rencana Umum Ketenagalistrikan.
2. Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL)

Pada Rencana Umum Ketenagalistrikan, pada dasarnya merupakan rencana yang berisi pengembangan sistem penyediaan tenaga listrik yang meliputi bidang pembangkitan, transmisi, serta distribusi tenaga listrik yang pada lanjutannya diperlukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik dan berlaku selama 20 tahun. Kemudian Rencana Umum

¹⁷ Ida Bagus Rahendra Suastama, 2010, *Ideologi di Balik Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi yang Kontroversial: Perspektif Kajian Budaya*, Disertasi, Program Doktor Kajian Budaya Universitas Udayana, hlm. 180.

Ketenagalistrikan ini selanjutnya dibagi menjadi Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RKUN) dan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah (RKUD), ketentuan ini wajib ditetapkan oleh Menteri dan Gubernur sesuai dengan kewenangannya¹⁸. Penjelasan mengenai kewenangan tersebut tidak dipaparkan lebih rinci pada bahasan artikel ini. Adapun RKUN ini disusun dengan berdasarkan pada KEN¹⁹. KEN sendiri merupakan kebijakan yang disusun dan dirumuskan oleh Dewan Energi Nasional²⁰ yang merujuk pada RUEN²¹ yang ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR. Sedangkan RKUN disusun berdasarkan RKUN dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sementara itu, Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) menurut pengertian yang dipaparkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 menjelaskan bahwa RUPTL merupakan sebuah rencana pengembangan tenaga listrik dan kebutuhan akan investasi.²² Terdapat peninjauan setiap tahunnya untuk rencana yang dicanangkan berlaku selama 10 (sepuluh) tahun ini. RUPTL ini selanjutnya disahkan oleh Menteri atau Gubernur sesuai dengan kewenangan mengeluarkan IUPTL.²³ Dengan tidak adanya pembatasan definisi Badan Usaha yang dapat mengajukan permohonan usaha penyediaan tenaga listrik secara terintegrasi maka berimplikasi pada per-tahun 2014 saja, setidaknya

¹⁸Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 24 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan, Ps. 7 jo. Ps. 11.

¹⁹Sebuah kebijakan yang berisikan ketersediaan negeri untuk kebutuhan nasional, prioritas pengembangan energi, pemanfaatan sumber daya energi nasional, dan cadangan penyangga energi nasional. Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, PP No. 23 Tahun 2014, LN No. 75 Tahun 2014, TLN No. 5530, Ps. 3 ayat (4).

²⁰ Undang-Undang tentang Energi, UU No. 30 Tahun 2007, LN No. 96 Tahun 2007, TLN No. 4746, Ps. 2 huruf a.

²¹ Peraturan Presiden tentang Rencana Umum Energi Nasional, Perpres No. 22 Tahun 2017, Ps. 1 angka 1.

²² Indonesia, *Op.Cit.*, penjelasan Ps. 13 ayat (6).

²³ *Ibid.*, Ps, 15 ayat (2).

terdapat 15 perusahaan yang memiliki IUPTL terintegrasi selain dari PT. PLN (Persero).

Konsistensi arah kebijakan dalam bagian perencanaan disektor ketenagalistrikan dapat diukur dengan menggunakan pendekatan berupa *Energy Trilemma Index* (ETI) yang berguna dalam mengukur performa kebijakan energi negara dalam lingkup yang lebih luas, yaitu sebagai berikut²⁴:

- a. *Energy Security*: mengkaji bagian manajemen penyediaan energi dari dalam maupun luar negeri. Berisi pula tentang ketersediaan infrastruktur dan keterlibatan berbagai pihak;
- b. *Energy Equality*: berbicara mengenai aksesibilitas dan keterjangkauan dalam penyediaan energi;
- c. *Environmental Sustainability*: berisi tentang efisiensi energy serta pengembangan terhadap energi terbarukan yang ramah lingkungan.

Walaupun perencanaan kebijakan ketenagalistrikan di Indonesia didapati sudah mengatur dari ketentuan yang skala kecil sampai pada skala yang besar namun masih saja terdapat banyak kritikan dari berbagai pihak. Salah satunya kritik yang dipaparkan oleh (Gita dan Margaretha, 2018)²⁵ yang dalam tulisannya tentang Mengenal Kebijakan Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia dalam kaitannya dengan RUPTL, artikel tersebut menyebutkan bahwa meskipun di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, kedudukan RUPTL tidak dijelaskan secara eksplisit, namun apabila melihat dari sejarahnya, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1989 yang menjelaskan bahwa hakikat dari RUPTL adalah merupakan Rencana Kerja Perusahaan. Kemudian dari pada itu sebagai konsekuensi dari penetapan RUPTL

²⁴ Lianlian Song, et.al., “*Measuring National Energy Performance via Energy Trilemma Index: A Stochastic Multicriteria Acceptability Analysis*”, Energy Economics, 2017, hlm. 313.

²⁵ <https://icel.or.id/wp-content/uploads/Brief-ICEL-Mengenal-Ketenagalistrikan-di-Indonesia-Rev-EYD-1.pdf> diakses pada 9 Mei 2020.

sebagai rencana kerja perusahaan, proses pengambilan keputusan terkait rencana dalam RUPTL, sebelum RUPTL tersebut disahkan, belum mensyaratkan mekanisme transparansi dan juga partisipasi dari publik. Selain itu, belum terlihat juga bagaimana aturan yang seharusnya dipatuhi oleh PT. PLN (Persero) dalam proses pengambilan keputusan dalam RUPTL tersebut.²⁶

Selanjutnya, kritik yang sama menyebutkan bahwa apabila melihat dari sisi kewajiban PT. PLN (Persero) untuk menyusun RUPTL, maka dapat dikatakan bahwa kewajiban tersebut sangatlah berdimensi publik. Sejalan dengan pendapat diatas, artikel ini pun menyoroti bahwa dalam hal pengusahaan tenaga listrik yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) di Indonesia sangat banyak di pengaruhi atau mendapatkan intervensi dari Negara. Tetapi prosedur yang dijalankan oleh PT. PLN (Persero) sejauh ini cenderung mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berdimensi publik, seperti dalam hal pertanggungjawaban transparansi dan partisipasi publik.

Namun perlu diperhatikan bahwa kewajiban yang sarat berdimensi publik tersebut merupakan buah hasil dari pemaknaan akan asas yang terkandung di dalam Pasal 33 UUD 1945 yang telah menunjukkan jalan bagi ideologi perekonomian yang dianut oleh bangsa Indonesia. Asas tersebut pada ruang penerapannya telah membebankan tugas dan kewenangan pada negara untuk mensejahterakan kehidupan rakyat, yang kini diembankan kepada PT. PLN (Persero) dalam sektor ketenagalistrikan. Melihat sedikit kebelakang, pada Abad XIX terbit sebuah pemikiran tentang negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang hadir sebagai paradigma baru dalam menyoroti paham tentang peran negara. Dalam perjalanan sejarah ideologi global, pergeseran paradigma yang demikian dapat dicermati sebagai reaksi terhadap kelemahan paham liberalisme dan

²⁶ Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Op.cit., dalam dalam rancangan ini memang dijelaskan bahwa penyusunan RUPTL perlu dilakukan atas dasar asas transparansi. Namun tidak terlihat jelas sejauh apa asas transparansi ini dapat dilakukan dalam penyusunan RUPTL.

kapitalisme klasik yang mewajarkan negara bertindak seolah-olah seperti negara ‘penjaga malam’ atau dalam literature bahasa Jerman dikenal dengan (*nachwachterstaat*) yang pada intinya menyatakan bahwa *the best government is the least government*. Lebih menarik lagi, bahkan pada saat yang bersamaan juga merupakan reaksi terhadap sosialisme yang menurut Friederich A. Hayek telah berkembang menjadi *totalitarian collectivism* yang diartikan juga dapat mengancam kemerdekaan individu.²⁷

2. Kebijakan Dibiidang Penyediaan Tenaga Listrik Di Singapura

Sebagai salah satu negara dengan posisi yang sangat strategis menjadikan Singapura sebagai salah satu wilayah terdepan dalam hal perdagangan baik dalam skala Asia Tenggara maupun global. Hal ini tak luput dari sistem yang dianut oleh Singapura dalam dunia perekonomian yang lebih dikenal dengan ‘liberalisme ekonomi Singapura’. Tak ada keraguan dari negara lain untuk melakukan kerjasama di negara Singapura, investasi tumbuh subur di negara ini.

Industri listrik memainkan peran penting dalam perekonomian Singapura. Dengan pergerakan ekonomi yang dinamis ditambah dengan pertumbuhan yang cepat dan permintaan yang meningkat disektor ketenagalistrikan menjadikan Singapura sangat bergantung pada sistem kelistrikan yang efisien lagi modern. Pasokan tenaga listrik yang bermutu andal dan cadangan pasokan listrik yang berlimpah serta harga yang kompetitif sangat berpengaruh pada kemampuan industry Singapura untuk bersaing dalam kerangka Internasional, yang pada gilirannya berdampak langsung pada perekonomian negara Singapura.

Ditelisik melalui dokumen tentang *Introduction to the National Electricity Market of Singapore*²⁸ didapati program restrukturisasi yang

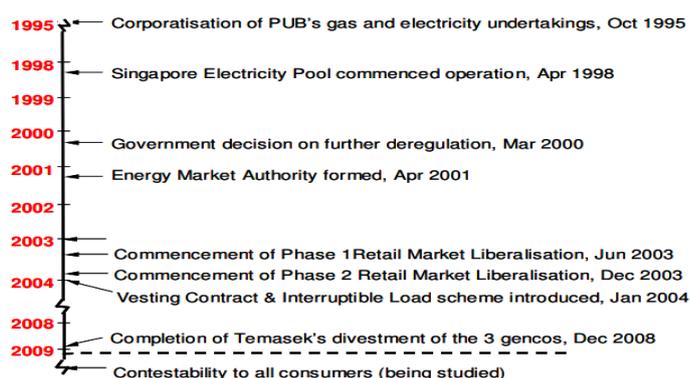
²⁷ I Dewa Gede Palguna, 2008, Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 185.

²⁸ https://hepg.hks.harvard.edu/files/hepg/files/introduction_to_the_national_electricity_market_of_singapore.pdf diunduh pada 9 Mei 2020

disusun untuk mencapai efisiensi pasokan tenaga listrik dengan harga bersaing yang digerakkan oleh beberapa *stakeholders* dalam industri perusahaan tenaga listrik. Terdapat pula privatisasi beberapa aset milik negara dan dorongan investasi oleh perusahaan listrik internasional yang berpengalaman di bidang penyediaan ketenagalistrikan. Menciptakan iklim yang sehat dalam hal investasi dan kerjasama, privatisasi diberbagai aset negara merupakan suatu keharusan dalam membangun sektor ketenagalistrikan.

Pergeseran paradigma pada sektor ketengalistrikan di Singapura bermula pada tahun 1995 yang mana pada saat itu dilakukannya reformasi pertama kali di dalam dunia industri kelistrikan di Singapura, reformasi industri listrik terjadi ketika pemerintah negara singapura melakukan korporatisasi atau bisa disebut dengan privatisasi usaha tenaga listrik dari PUB (*Public Utilities Board*), PUB merupakan dewan atau badan dibawah naungan kementerian energi serta lingkungan hidup Singapura, yang berwenang untuk mengatur sekaligus mengawasi seluruh sistem yang berjalan. Pada paparan berikut akan tampak *timeline* dari perkembangan kelistrikan di Singapura.

Gambar 1: Timeline for deregulation of the Singapore electricity



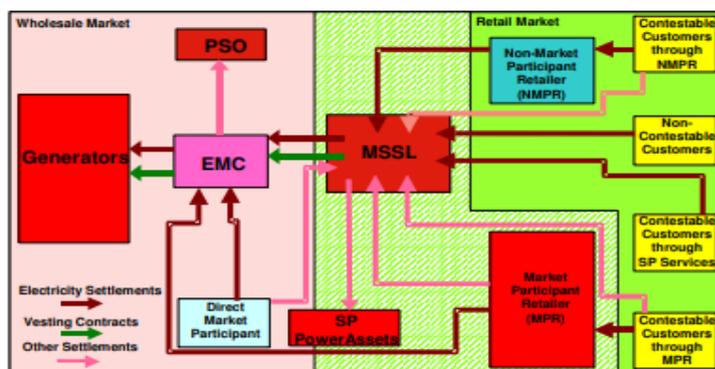
Sumber: Dokumen *Timeline for deregulation of the Singapore Electricity Industry*

Skema *National Electricity Market of Singapore* (NEMS), merupakan skema yang dirancang oleh otoritas kelistrikan Singapura yang biasa dikenal dengan EMA (*Energy Market Authority of Singapore*)

untuk mengatur keseimbangan dalam setiap kebijakan ketenagalistrikan yang juga berperan sebagai pihak pengelola distribusi di sektor ketenagalistrikan di Singapura. Kehadiran NEMS ini merupakan hasil dari komersialisasi di sektor ketenagalistrikan yang mulai di jalankan sejak tahun 1995 silam dengan harapan NEMS dapat menciptakan efisiensi pasokan listrik dengan harga yang kompetitif. Kembali melihat peran dari EMA yang mana bertindak sebagai regulator listrik negara yang berkewajiban mengatur jalannya pasar listrik dan juga mekanisme kelistrikan di Singapura.

Selain ketentuan-ketentuan dan lisensi dari EMA, perusahaan-perusahaan yang bergerak dibidang kelistrikan di Singapura juga dihadapkan pada kode etik sistem kelistrikan di Singapura. Dikutip dalam tulisan mengenai pembangunan kelistrikan di Singapura²⁹ yang menyebutkan bahwa dalam struktur NEMS, Singapura membagi pasar listriknya menjadi *wholesale market* (grosir) dan pasar ritel. Adapun *wholesale market* lebih ditujukan untuk menjaga keamanan cadangan pasokan tenaga listrik secara nasional dengan menggunakan mekanisme transaksi listrik secara lelang dengan tujuan penyediaan listrik jangka panjang dalam skema EMC (*Energy Market Company*). Pada diagram berikut akan menampilkan arus keuangan dalam skema NEMS:

Gambar 2: Schematic Diagram of NEMS (Showing Financial Flows)



²⁹ http://www.listrikindonesia.com/mengintip_pembangunan_kelistrikan_di_nege_ri_singa_363.htm

Sumber: Dokumen *Timeline for deregulation of the Singapore Electricity Industry*

Berdasarkan diagram diatas maka penulis mencoba untuk memetakan pihak-pihak yang berperan penting dalam keberjalanan skema NEMS ini. Adapun *the key players in the NEMS* adalah sebagai berikut:

1. Regulator: EMA adalah Regulator sektor listrik dan memiliki tanggung jawab utama untuk memastikan bahwa NEMS terpenuhi kebutuhan penyelenggaraannya.
2. Operator pasar: EMC adalah perusahaan yang mengoperasikan dan mengelola pasar grosir.
3. Operator sistem tenaga: PSO, sebagai operator yang bertanggung jawab untuk memastikan pasokan listrik yang dapat diandalkan kepada konsumen dan operasi sistem tenaga yang aman serta perencanaan darurat dan mengarahkan pengoperasian sistem transmisi tegangan tinggi Singapura berdasarkan ketentuan “perjanjian operasi” dengan *SP PowerAssets*, pemegang lisensi transmisi.
4. Penerima lisensi transmisi: *SP PowerAssets* memiliki tanggung jawab untuk pengoperasian dan pemeliharaan sistem transmisi (terdiri dari jaringan bertegangan tinggi dan bertegangan rendah).
5. Pemegang lisensi pembangkit: Semua generator 10MW atau di atas harus dilisensikan oleh EMA dan harus terdaftar di EMC sebagai peserta pasar.
6. Lisensi layanan distribusi: MSSL menyediakan layanan pendukung distribusi seperti pembacaan meter dan manajemen data meter serta memfasilitasi akses antara produsen ke konsumen.
7. Pemegang lisensi listrik ritel: izin untuk menjual listrik kepada konsumen secara terbuka dan bebas terlebih dahulu mengantongi lisensi dari EMA dan terdaftar sebagai peserta pasar.
8. Konsumen listrik: Konsumen listrik di Singapura dikategorikan atas 2 (dua), yaitu konsumen yang dapat diperebutkan oleh pasar dan tidak dapat diperebutkan, tergantung pada penggunaan listrik tahunan konsumen.

Pada tahun 2015 silam, EMA bersama dengan *Singapore Exchange* (SGX) dan juga para *stakeholders* melakukan sebuah trobosan dalam penyediaan tenaga listrik dengan meluncurkan *Electricity Futures Market*. Adapun upaya tersebut guna untuk meningkatkan persaingan pasar demi kepentingan konsumen. Berikut adalah gambaran keuntungan yang ditawarkan oleh Electricity Futures Market:

Gambar 3: Benefit from an Electricity Futures Market



Sumber: www.ema.gov.sg

Electricity Futures Market merupakan cara Singapura dalam menjamin kemanfaatan jangka panjang bagi konsumen listrik, dengan harga yang lebih kompetitif dan pasar ritel yang lebih besar, dikarenakan oleh kerangka kebijakan yang di usung mengarah kepada pasar grosir dan eceran yang lebih efisien dan kompetitif³⁰.

Dalam merestrukturisasi dan meliberalisasi cabang produksi ketenagalistrikan, pemerintah dalam hal ini memiliki peran untuk memastikan bahwa kebijakan dalam sektor ketenagalistrikan dibuat secara terbuka dan fleksibel untuk memungkinkan diversifikasi oleh swasta. Dalam artikel *world bank*³¹ dapat dilihat bahwa Pemerintah Singapura juga berniat untuk memfasilitasi pengenalan teknologi baru yang menjanjikan dengan mendukung Litbang, *test bedding*, dan percontohan teknologi baru, serta memfasilitasi dan mengurangi biaya-biaya terkait. Adapun mensubsidi konsumsi energi bukan pilihan kebijakan yang

³⁰https://www.ema.gov.sg/Electricity_Futures_Market.aspx

³¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/342211468300665691/pdf/478060BAHASA0S00Box374370B00PUBLIC0.pdf>

diambil dikarenakan hal ini akan merusak pasar dan insentif yang lebih rendah bagi pengguna untuk mengganti energi. Untuk melaksanakan penuh kemampuan ritel, Otoritas Pasar Energi menjalankan sistem penjualan listrik yang memungkinkan konsumen untuk memilih peritel listrik mereka. Dengan memasukkan teknologi *smart metering*, Sistem Penjualan Listrik berharap konsumen mampu untuk memantau konsumsi listrik mereka dan mengurangi tagihan listrik mereka melalui penggunaan listrik yang bijak.

B. Penugasan Khusus Mengenai Kewajiban Pelayanan Umum (*Public Service Obligation*) Pada Tubuh PT. PLN (Persero) Disektor Penyediaan Tenaga Listrik Di Indonesia

Negara dan sektor ketenagalistrikan di Indonesia tak bisa serta merta dipisahkan begitu saja. Terdapat perekat diantara keduanya, perekat ini dikenal dengan nama konstitusi. Konstitusi³² adalah hukum dasar yang menjadi pegangan dalam hal penyelenggaraan suatu negara. Adapun konstitusi dilihat dari bentuknya dapat berupa hukum dasar tertulis yang biasa disebut sebagai Undang-Undang Dasar, namun dapat pula tidak tertulis. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar³³.

Dalam sektor ketenagalistrikan di Indonesia, peran Undang-Undang Dasar 1945 sangatlah krusial yang mana menjadi dasar disetiap pengambilan kebijakan pada sektor ketenagalistrikan. Hal ini didasarkan atas pengaturan yang secara tidak langsung juga berkaitan dengan penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan, yaitu pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 didapati pengaturan bahwasannya “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Pada paparan sebelumnya

³²Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 141-142.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 35.

penulis menyebutkan bahwasannya Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan penguasaan yang tegas terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara serta yang menguasai hajat hidup orang banyak berada dalam penguasaan negara. Melalui PT. PLN (Persero) selaku BUMN yang bergerak disektor ketenagalistrikan, negara menjalankan peran penguasaan sekaligus pengusahaannya dibidang cabang produksi ketenagalistrikan dengan tujuan tersedianya tenaga listrik untuk kepentingan umum guna mendorong terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Namun demikian, dengan melibatkan PT. PLN (Persero) dalam penyediaan pelayanan tenaga listrik untuk kepentingan umum yang juga dapat di maknai bahwa PT. PLN (Persero) bertindak sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah dan/atau negara di sektor ketenagalistrikan akan banyak menimbulkan dilematika dalam keberlangsungan perusahaan tenaga listrik di Indonesia. Pengalaman dari Korea Selatan juga menunjukkan bahwa untuk mencapai level negara industri maju, kontribusi sektor manufaktur terhadap PDB idealnya berada di atas 30%. Untuk mencapai level tersebut, dibutuhkan kapasitas listrik terpasang minimal 500 watt per kapita. Sayangnya, data PLN (2017) menginformasikan bahwa kapasitas terpasang Indonesia saat ini baru mencapai 55.000 MW atau setara dengan 212 watt per kapita. Adapun Singapura, Malaysia, dan Thailand, kapasitas listrik terpasang sudah di atas 500 watt per kapita. Hal itu mengindikasikan bahwa kapasitas pasokan listrik saat ini tidak memungkinkan sektor industri untuk tumbuh lebih tinggi.³⁴

Dilematika ditubuh PT. PLN (Persero) tampak jelas terlihat tatkala perusahaan yang bergerak di bidang penyediaan tenaga listrik ini diberi penugasan khusus oleh negara melalui ketentuan yang termaktub di dalam

³⁴ Pihri Buhaerah, “*Pengaruh Konsumsi Listrik Dan Industrialisasi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi*”, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* 26(2), 2018, hlm 96.
<https://doi.org/10.14203/JEP.26.2.2018.93-103>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, adapun Pasal yang menyinggung salah satu Badan Usaha Milik Negara ini diatur pada Pasal 11 ayat (2) yang pada penjelasannya dapat dimaknai bahwa penguasaan negara terhadap penyediaan tenaga listrik diemban oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Karena BUMN oleh negara disertai tugas-tugas yang bersifat majemuk lagi kompleks, yang tidak saja berorientasi pada bisnis/ekonomi semata melainkan juga ke ranah politik, dan social.³⁵

Diantara tugas-tugas yang majemuk dan kompleks yang disertai oleh negara tadi, salah satu tugas khusus yang pada prakteknya dijalankan oleh BUMN yang membidangi sektor ketengalistrikan diemban suatu kewajiban untuk pelayanan umum atau biasa dikenal (*public service obligation*) dari negara.³⁶ Hal ini sejalan dengan apa yang tersebut didalam *Government, Business and Society* yang menyebutkan bahwa: “*In theory, the public service works under the direction of minister and implements laws made by parliament. In practice, the role of the public service is much more complex than is implied by this theory. The public service has political, economic and social functions beyond its administrative role*”³⁷ atau dapat dipahami pada dasarnya kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) dari negara sudah seyogianya diemban oleh pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan.

Secara normatif, penyelenggaraan kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) di Indonesia yang dibebankan kepada PT. PLN (Persero) tidak hanya didasarkan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan saja, namun juga didasarkan atas pengaturan di dalam ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun

³⁵ J. Panglaykim, “*Prinsip-prinsip Kemajuan Ekonomi*”, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2011, hlm. 326.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, “*Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesia*”, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 222.

³⁷ Ryan, Neal, Rachel, Kerry, *Government, Business and Society*, Australia: Pearson Education, hlm. 120.

2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dikarenakan PT. PLN (Persero) merupakan salah satu badan usaha yang dimiliki oleh negara.

Peranan BUMN di dalam sektor ketenagalistrikan tidak hanya sebatas pengelolaan sumber daya dan produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, tetapi juga masuk jauh sampai kepada pelayanan. Negara mengambil peran baik secara langsung maupun secara tidak langsung dalam keberlangsungannya di dunia ekonomi. Menurut Ibrahim R, dewasa ini peran negara muncul dalam berbagai bentuk, seperti: (1) stabilitas ekonomi; dan juga (2) alokasi dan distribusi sumber daya³⁸. Namun gejala tersebut bukan hanya berlaku di Indonesia saja, melainkan sudah menjadi gejala global yang dikenali hampir semua negara. Gejala seperti perusahaan dengan modal milik negara tersebut umumnya dinamakan dengan ‘perusahaan negara’ yang mana di Indonesia tersebutlah dengan nama BUMN, selurus dengan itu Rudy Prasetya didalam bukunya menyebutkan dengan nama ‘*government enterprise*’ atau juga dikenal ‘*public enterprise*’³⁹.

Namun tak bisa ditampik bahwa BUMN yang menjalankan usaha di sektor ketenagalistrik yakni PT. PLN (Persero) tunduk pada ketentuan-ketentuan korporasi, bahkan di dalam Undang-Undang BUMN pun di paparkan bahwa setelah diberlakukannya UU BUMN entitas BUMN terdiri atas perusahaan umum dan perusahaan perseroan. Tentu entitas PT. PLN (Persero) sebagai BUMN merupakan entitas perusahaan persero yang berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa: “Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adlaah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh satu persen)

³⁸ Ibrahim R., “*Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan*”, Jurnal Hukum Bisnis 26(1), 2007, hlm. 5.

³⁹ Rudy Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas: Disertasi dengan Ulasan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 90.

sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan”. Akibatnya adalah PLN gamang dalam menjalankan usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia yang harus berada pada posisi dilematis antara melakukan usaha (*profit oriented*) atau melaksanakan tugas sebagai pelayan umum demi kemanfaatan umum yang seyogianya merupakan tujuan sekaligus tugas dari entitas perusahaan berbentuk Perusahaan Umum (Perum).

Dampaknya ialah kepada aspek kemandirian dari PT. PLN (Persero) yang sampai saat ini menurut hemat penulis belum berlaku sepenuhnya pada diri PT PLN (Persero), dalam hal belum terwujudnya pengelolaan kemandirian keuangan PT. PLN (Persero) sebagai entitas perusahaan perseroan tergambar dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang dalam putusan tersebut dalam hal pemeriksaan keuangan pada tubuh PT PLN (Persero) masih diperiksa oleh badan negara yakni BPK yang mana memiliki wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap tubuh perusahaan BUMN salah satunya PT PLN (Persero). Dalam Putusan Hakim MK, pada pokoknya memberikan pertimbangan sebagai berikut:

- a. BUMN merupakan kepanjangan tangan negara di bidang perekonomian. Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusannya kaitan negara dengan BUMN.
- b. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam perusahaan BUMN masih menjadi kekayaan negara. Maka, tidak ada alasan bahwa BPK tidak berwenang memeriksanya dan berlaku pula pengawasan yang secara konstitusional merupakan fungsi DPR dan BPK.
- c. Meski kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal BUMN sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgment rules*) namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi pemisahan tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan

kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku.

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang lahir pada tahun 2013 ini telah menegaskan norma hukum bahwa yang terkandung dalam keseluruhan pengaturan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) termasuk PT. PLN (Persero) masuk kedalam ranah hukum publik. Dan barang tentu dalam pengusahaannya di dalam bidang ketenagalistrikan di Indonesia, PT. PLN (Persero) cenderung lebih dominan menjalankan fungsi sebagai badan hukum publik ketimbang menjalankan fungsinya sebagai badan hukum keperdataan. Dalam keberjalanannya mengutip pendapat (Santosa, 2005) dalam penelitian sebelumnya, menyebutkan bahwa “Kinerja BUMN akan semakin menurun apabila tidak dikelola dengan professional, sehingga akan menjadi beban berat bagi pemerintah pusat karena akan selalu mengalami kerugian. Implikasinya secara luas adalah kerugian masyarakat Indonesia secara menyeluruh karena sebagian besar dana bantuannya akan terpusat untuk mensubsidi BUMN yang mengalami kerugian guna menyelamatkan aset negara”⁴⁰.

III. PENUTUP

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan ketenagalistrikan antara Indonesia dengan Singapura memiliki perbedaan yang mendasar dalam hal landasan pengelolaan dan pengambilan kebijakan. Dalam hal pengelolaan, Indonesia hadir sebagai pihak regulator sekaligus operator dengan menggunakan instrumen hukum keperdataan yakni PT. PLN (Persero), hal ini di dukung dengan penugasan khusus yang diembankan kepada PT. PLN (Persero) sebagai penyedia tenaga listrik untuk kepentingan umum atau bisasa dikenal dengan *Public Service Obligation* (PSO) yang berdampak besar pada dilematika kebijakan dalam

⁴⁰Prasaja Suganda, Ni Kadek Sinarwati, Ananta Wikrama, “*Penilaian Kinerja (BUMN) Berdasarkan Aspek Finansial dan Non Finansial pada PT. PLN (Persero) Area Bali Utara*”, e-Journal S1 Ak Universitas Pendidikan Ganesha 3(1), 2015, <http://dx.doi.org/10.23887/jimat.v3i1.4723>

sektor ketenagalistrikan di Indonesia. Sedangkan Singapura hanya mengambil peran sebagai regulator yang mana selanjutnya pada bagian operator dibuka bebas kepada pihak swasta dalam penyediaan tenaga listrik. Evaluasi kebijakan *Public Service Obligation* dan langkah pengembangan kerangka kebijakan merupakan jalan bagi terwujudnya keseimbangan dalam pengelolaan di sektor ketenagalistrikan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Jimmy Asshiddiqie. *“Konstitusi Ekonomi”*, PT Kompas Media Nusantara, 2010, Jakarta.
- _____ *“Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesia”*, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, Jakarta.
- I Dewa Gede Palguna, *“Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State”*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, Jakarta.
- J. Panglaykim, *“Prinsip-prinsip Kemajuan Ekonomi”*, PT Kompas Media Nusantara, 2011, Jakarta.
- Ni'matul Huda, *“Ilmu Negara”*, Raja Grafindo Persada, 2011, Jakarta.
- Prasetya, Rudy, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas: “Disertasi dengan Ulasan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995”*, Citra Aditya Bakti, 1995, Bandung.
- Ridwan HR. *“Hukum Administrasi Negara”*, Rajawali Pers, 2016, Jakarta.
- Ryan, Neal, Rachel Parker, Kerry Brown, *“Government, Business and Society”*, Pearson Education, 2003, Australia.
- Saleng, Abrar. *“Hukum Pertambangan”*, UII Press, 2004, Yogyakarta.
- Sri Edi Swarsono, *“Kerakyatan Demokrasi Ekonomi Dan Kesejahteraan Sosial”*, Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945, Gerakan Jalan Lurus, 2008, Jakarta.

Jurnal

- Ibrahim R., *“Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan”*, Jurnal Hukum Bisnis 26(1), 2007.
- Irpan, *“Tinjauan Hukum Tentang PT. PLN (Persero) Sebagai Pelaku Usaha Didalam Penyediaan Listrik Bagi Konsumen”*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion 1(1), 2013.
- Latif Adam, *“Dinamika Sektor Kelistrikan Di Indonesia: Kebutuhan Dan Performa Penyediaan”*. Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan 24(1), 2016.
<https://doi.org/10.14203/JEP.24.1.2016.29-41>
- L. Chester, A. Elliot Journal Energy Policy 128, *“Energy Problem Representation: The Historical And Contemporary Framing Of Australian Electricity Policy”*, 2019;
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.12.052>
- Muhammad Insa Ansari, *“BUMN dan Penguasaan Negara di Bidang Ketenagalistrikan”*, Jurnal Konstitusi 14(1), 2017.
- _____, *“Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan Dalam Perspektif Hukum Korporasi”*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum 4(3), 2017.
<https://doi.org/10.22304/pjih.v4n3.a7>

- Pihri Buhaerah, “*Pengaruh Konsumsi Listrik Dan Industrialisasi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi*”, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan 26(2), 2018.
<https://doi.org/10.14203/JEP.26.2.2018.93-103>
- Prasaja Suganda, Ni Kadek Sinarwati, Ananta Wikrama, “*Penilaian Kinerja (BUMN) Berdasarkan Aspek Finansial dan Non Finansial pada PT. PLN (Persero) Area Bali Utara*”, e-Journal S1 Ak Universitas Pendidikan Ganesha 3(1), 2015.
<http://dx.doi.org/10.23887/jimat.v3i1.4723>
- Putri, Nadya, “*Analisa Hukum Terhadap Pasal 33 UUD 1945 Dalam Putusan MK Mengenai Pengujian UU No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap UUD1945*”, Jurnal Problematika Hukum 1(1), 2015.
- Song, Lianlian, et.al., “*Measuring National Energy Performance via Energy Trilemma Index: A Stochastic Multicriteria Acceptability Analysis*”. Energy Economics. 2017.
- Sovacool, BK, Brown, MA, Valentine, SV, *Fact and Fiction in Global Energy Springer*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2016.

Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan;
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi;
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik;
Peraturan Presiden Nomor. 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional;
Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 24 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan;
<https://jdih.esdm.go.id/storage/document/Kepmen-esdm-143-Thn%202019%20RUKN%202019.pdf>

Karya Ilmiah

- Ida Bagus Rahendra Suastama, 2010, *Ideologi di Balik Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi yang Kontroversial: Perspektif Kajian Budaya*, Disertasi, Program Doktor Kajian Budaya Universitas Udayana, hlm. 180.

Internet

- https://hepg.hks.harvard.edu/files/hepg/files/introduction_to_the_national_electricity_market_of_singapore.pdf
http://www.listrikindonesia.com/mengintip_pembangunan_kelistrikan_di_negeri_singa_363.htm

<https://icel.or.id/wp-content/uploads/Brief-ICEL-Mengenal-Ketenagalistrikan-di-Indonesia-Rev-EYD-1.pdf>
<http://documents.worldbank.org/curated/en/342211468300665691/pdf/478060BAHASA0S00Box374370B00PUBLIC0.pdf>
https://www.ema.gov.sg/Electricity_Futures_Market.aspx