



DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 111/PUU-XIII/2015 TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN POWER WHEELING DI INDONESIA

Ayu Trisna Dewi¹, Mutia Husna²

Fakultas Hukum, Universitas Dharmawangsa
ayutrisnadewi@dharmawangsa.ac.id¹, mutia.husna.dharmawangsa@gmail.com²

ABSTRAK

Sektor ketenagalistrikan dianggap sebagai salah satu cabang produksi yang sangat penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menguasai dan mengelola sektor ini. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 terhadap implementasi kebijakan *power wheeling* di Indonesia. Putusan ini membatalkan beberapa ketentuan terkait prinsip penguasaan negara atas listrik dan konsep unbundling dalam sektor ketenagalistrikan, khususnya Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1). Melalui pendekatan normatif-yuridis, dengan menggunakan sumber data sekunder seperti undang-undang, dokumen hukum, dan literatur akademik penelitian ini mengkaji secara mendalam implikasi putusan tersebut terhadap konstitusionalitas kebijakan *power wheeling* serta pengaruhnya terhadap kebijakan ketenagalistrikan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi No. 111/PUU-XIII/2015 memperkuat prinsip penguasaan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Konsep *power wheeling* yang terlalu terbuka dapat memicu liberalisasi sektor ketenagalistrikan yang berlebihan, sehingga mengurangi kendali negara atas sektor yang sangat vital ini. Hal ini dinilai bertentangan dengan prinsip penguasaan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, *Power Wheeling*, Kebijakan Ketenagalistrikan Indonesia

1. Pendahuluan

Dunia ketenagalistrikan mengalami perkembangan yang luar biasa, kebutuhan akan energy listrik setiap tahunnya mengalami peningkatan dan merupakan kebutuhan yang sangat penting sehingga hal ini tidak bisa dibiarkan lagi dalam kehidupan masyarakat yang lebih modern. Oleh karena itu perusahaan penyedia listrik harus meningkatkan produksi listrik guna memenuhi kebutuhan masyarakat umum. Dimulai dari pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia hingga pendaur ulangan bahan-bahan atau produk-produk bekas pakai.

Tenaga listrik merupakan salah satu faktor yang menentukan untuk mencapai pembangunan nasional. Dengan demikian pembangunan ketenagalistrikan akan memperoleh prioritas yang tinggi dan merupakan bagian terpadu dari pembangunan nasional sehingga selalu diusahakan serasi, selaras dan serempak dengan tahapan pembangunan nasional. Hal ini berarti bahwa sasaran



pembangunan ketenagalistrikan harus selalu menunjang setiap tahap mendorong peningkatan ekonomi.¹

Listrik sebagai salah satu sumber energi merupakan cabang produksi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, ketersediaan listrik menjadi hak masyarakat dan menjadi kewajiban negara untuk memenuhinya. Berdasarkan data Dewan Energi Nasional (DEN), penggunaan energi di Indonesia saat ini bersumber dari bahan bakar fosil persentase bauran energi tertinggi tahun 2023 masih didominasi Batubara (40,46%), Minyak Bumi (30,18%), Gas Bumi (16,28%), EBT (13,09%). Prosentase energi baru terbarukan (EBT) meningkat 0,79% sehingga menjadi 13,09% pada tahun 2023. Namun realisasi tersebut masih di bawah target yang ditetapkan sebesar 17,87%.²

Energi merupakan sumber daya alam penting dan strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga menjadi kewenangan negara dalam menguasainya dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 menjadi landasan utama untuk sektor energi dan sumber daya alam. Pasal 33 menyatakan bahwa sumber daya alam harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip ini sering menjadi acuan dalam keputusan hukum mengenai ketenagalistrikan, termasuk dalam pembatalan aturan yang dianggap memberikan ruang terlalu luas bagi swasta.

Dasar hukum mengenai ketenagalistrikan yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan mengatur segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik di Indonesia dengan tujuan untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.³ UU ini memperbolehkan keterlibatan swasta dalam sektor kelistrikan, terutama untuk meningkatkan efisiensi dan investasi, namun tetap mengharuskan pengawasan ketat oleh negara. Konsep unbundling diadopsi untuk membedakan proses pembangkitan, transmisi, dan distribusi, dengan tetap mengutamakan penguasaan negara atas sumber daya listrik. UU ini juga mendorong penggunaan energi terbarukan, sejalan dengan upaya pengurangan ketergantungan pada bahan bakar fosil dan peningkatan keberlanjutan energi.

UU No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan ini menuai banyak perdebatan antara prinsip penguasaan negara, sebagaimana yang dilandaskan pada Pasal 33 UUD 1945, dan kebutuhan akan efisiensi sektor energi melalui keterlibatan swasta. Sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 mengharuskan negara menguasai sumber daya penting demi kemakmuran rakyat, yang berarti pengendalian penuh dalam sektor-sektor strategis termasuk tenaga listrik. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa dominasi swasta dalam pembangkitan atau distribusi listrik dapat mengurangi penguasaan negara dan menggeser prinsip kesejahteraan bersama, terutama jika swasta lebih berorientasi pada keuntungan daripada pelayanan publik.

Sistem kegiatan usaha penyediaan ketenagalistrikan dikenal dalam dua jenis yaitu tidak terpisahnya usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan listrik (*bundling*). Sistem lainnya yaitu dalam bentuk terpisahnya usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan listrik

¹ Bambang Purnomo. (1994). *Tenaga Listrik, Profil dan Anatomi Hasil Pembangunan Dua Puluh Lima Tahun*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, p. 5. dalam Heru Setiawan. 2011. *Implikasi Undang Undang No. 30 Tahun 2009*. Jakarta: Tesis Magister Universitas Indonesia.

² Kementerian Energi dan SDM RI. (2024). *Pemerintah Kejar Target Tingkatkan Bauran EBT*. Available online from: <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/pemerintah-kejar-tingkatkan-bauran-ebt>. [Accessed Oct 31, 2024].

³ Lihat UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Pasal 1 ayat 1 dan Pasal 2 ayat 2.



(unbundling). Menurut Jones, *unbundling is separating generation from transmission from distribution for the electrics*.⁴ UU No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan, Rumusan pasal dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 yaitu Pasal 10 ayat (2) membuka peluang dibolehkannya system *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 111/PUU-XIII/2015 menjadi krusial dalam mempertimbangkan keberlanjutan kebijakan *unbundling* di sektor ketenagalistrikan, khususnya dalam menguji Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2009.

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

Konsep *unbundling* yang memisahkan fungsi pembangkitan, transmisi, dan distribusi listrik membuka peluang munculnya skema *power wheeling*, di mana pihak swasta dapat menggunakan jaringan transmisi listrik milik negara untuk menyalurkan listrik langsung ke konsumen. Skema ini mengandalkan prinsip bahwa swasta dapat membeli, mengelola, dan menyalurkan energi melalui infrastruktur yang sebelumnya dimonopoli oleh negara. Di satu sisi, *power wheeling* berpotensi meningkatkan efisiensi dan mendorong investasi dalam infrastruktur energi. Namun, di sisi lain, ada kekhawatiran bahwa skema ini mengurangi penguasaan negara dan berpotensi menggeser kendali atas energi dari negara ke swasta, bertentangan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945 yang mengamankan pengelolaan sumber daya vital oleh negara demi kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan beberapa hal yang tersebut di atas, maka penelitian ini akan menjawab hal yang krusial yaitu : *Pertama*, Bagaimanakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi terhadap sistem *unbundling* di bidang ketenagalistrikan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015?. *Kedua*, Bagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 mempengaruhi implementasi kebijakan *power wheeling* di Indonesia?. *Ketiga*, Bagaimanakah dampak yang akan ditimbulkan jika skema *power wheeling* diterapkan di Indonesia?.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang mengfokuskan penelitian pada peraturan atau perundang-undangan yang tertulis (law in books) atau penelitian yang didasarkan pada kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat. Penelitian normatif bisa dikatakan sebagai penelitian kajian pustaka yang sebagian besar sumber datanya merupakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan

⁴ Jefri Porkonanta Tarigan. (2018). "Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik". *Jurnal Konstitusi*, Volume 15 Nomor 1: 186-205, Maret 2018.

⁵ Berita Satu. (2016). *Listrik Padam di Nias, Kesepakatan PLN dengan APR Belum Jelas*. Available online from: <https://www.beritasatu.com/news/358490/listrik-padam-di-nias-kesepakatan-pln-dengan-apr-belum-jelas>. [Accessed Oct 31, 2024].

⁶ Republik.co.id. (2016). *MPR Prihatin Kalimantan Barat Masih Impor Listrik dari Malaysia*. Available online from: <https://m.republika.co.id/berita/mpri-berita-mpri/16/08/04/objz365-mpri-prihatin-kalimantan-barat-masih-impor-listrik-dari-malaysia>. [Accessed Oct 31, 2024].



hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Sebagian besar datanya berasal dari Undang-Undang atau peraturan-peraturan yang tertulis yang berlaku dalam masyarakat.⁷

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari: a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan. Bahan ini antara lain adalah UUD 1945 Pasal 33, UU No. 30 No. Tahun 2009, Putusan MK Nomor Putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015, Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, Putusan MK No. 149/PUU-VII/2009 b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana (doktrin), kasus-kasus hukum, jurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir, yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya penjelasan perundang-undangan, ensiklopedi hukum, dan indeks majalah hukum.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Konsep Penguasaan Negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945

Salah satu corak yang membedakan antara Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi Indonesia dengan kebanyakan konstitusi negara lain adalah materi muatannya yang selain mengatur persoalan politik ketatakenegaraan juga mengatur persoalan tata kehidupan sosial, ekonomi dan kebudayaan seperti termuat dalam Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34. Jimly Asshiddiqie menyebutkan hal inilah yang membedakan konstitusi Republik Indonesia dengan tradisi penulisan konstitusi di Negara-negara Eropa Barat dan Amerika yang lazimnya memuat materi konstitusi yang hanya bersifat politik. Tradisi yang dianut Indonesia, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis seperti negara-negara di Eropa Timur.⁸

Hal demikianlah yang kemudian membuat UUD 1945 sebagai konstitusi ekonomi dan juga konstitusi sosial. Sebagai konstitusi ekonomi, UUD 1945 mengatur norma-norma dasar soal perekonomian, termasuk di dalamnya persoalan pengelolaan sumber daya alam. Ketentuan yang paling sering dirujuk dalam memahami norma konstitusi terkait dengan pengelolaan sumber daya alam adalah Pasal 33 UUD 1945. Di dalam Pasal 33 UUD 1945 ditemukan bagaimana nilai-nilai, cara serta tujuan dari peranan negara dalam pengelolaan sumber daya alam.

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideology dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas:

- a. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan
- b. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai pengertian "*hak penguasaan negara*" atau ada yang menyebutnya dengan "*hak menguasai negara*".

⁷ Prof. Muhammad Siddiq Armia, M.H., Ph.D., (2022). *Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum*. Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI).

⁸ Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). hal. 124, dalam Yance Arizona. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi". dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 8 Nomor 3: 258-313, Juni 2021, ISSN 1829-7706.



Untuk membahas mengenai hal penguasaan Negara, berikut adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi “dikuasai oleh negara” sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan Negara antara lain yaitu : Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh Negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁹

Sementara itu Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.¹⁰ Kemudian Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut: (1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.¹¹

Secara teoritis, W. Friedmann mengemukakan empat fungsi negara dalam bidang ekonomi, yaitu : Negara sebagai provider, Negara sebagai regulator, Negara sebagai entrepreneur dan Negara sebagai umpire. Menurut W. Friedmann bahwa apabila ditelusuri secara cermat evolusi perkembangan konsep tentang negara, akan ditemukan bahwa menyejahterahkan masyarakat, di dalamnya terkandung makna keadilan sosial yang merupakan landasan legitimasi keberadaan negara.¹²

Dengan demikian, Hak penguasaan negara atas sumber daya alam merujuk pada kewenangan negara melalui pemerintah untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan, dan hak atas sumber daya alam tersebut, dalam lingkup pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Sumber daya alam yang penting bagi negara dan berkaitan dengan kemaslahatan umum, seperti yang berkaitan dengan pelayanan publik (public services) dan utilitas publik (public utilities), harus dikuasai negara dan dijalankan oleh pemerintah. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa sumber daya alam tersebut dapat dinikmati oleh rakyat secara adil dan merata, serta dapat menunjang kesejahteraan umum.

Dalam konteks ini, konsep negara kesejahteraan sejalan dengan prinsip penguasaan negara yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945, yang mengatur bahwa negara memiliki kewajiban untuk mengelola dan mengontrol sektor ekonomi demi kepentingan umum, khususnya untuk kesejahteraan masyarakat. Negara berperan penting dalam mengatur berbagai sektor ekonomi, termasuk melalui pengelolaan sumber daya alam, kebijakan sosial-ekonomi, dan distribusi kekayaan untuk menciptakan kondisi sosial yang adil dan merata.

⁹ Mohammad Hatta. *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*. (Jakarta: Mutiara, 1977). p. 28 dalam J. Ronald Mawuntu. “Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi”, dalam *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Volume XX Nomor 3: 11-21, April-Juni 2012.

¹⁰ Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi*. (Jakarta: Djembatan, 1954), hal. 42-43. Dalam Yance Arizona. “Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”. dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 8 Nomor 3: 258-313, Juni 2021, ISSN 1829-7706.

¹¹ Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 12. dalam J. Ronald Mawuntu. “Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi”. Dalam *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Volume XX Nomor 3: 11-21, April-Juni 2012.

¹² Marilang. “Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 2: 260-286, Juni 2012.

2. Listrik Sebagai Energy Penting Yang Menyangkut Hajat Hidup Orang Banyak

Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dalam kaitannya dengan perekonomian menyatakan, (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*; (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*.

Pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 cabang produksi tenaga listrik haruslah dikuasai oleh negara. Penafsiran Mahkamah atas penguasaan Negara harus dinilai berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 secara keseluruhan, termasuk penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi, prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, dan berwawasan lingkungan dengan ditafsirkan bahwa penguasaan negara juga termasuk dalam arti pemilikan privat yang tidak harus selalu 100%. Artinya, pemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha yang menyangkut cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud, dapat bersifat mayoritas mutlak (di atas 50%) atau bersifat mayoritas relatif (di bawah 50%) sepanjang Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas relatif tersebut secara hukum tetap memegang kedudukan menentukan dalam pengambilan keputusan di badan usaha dimaksud. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif dalam BUMN akan tetapi harus dipertahankan posisi negara untuk tetap sebagai pihak yang menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan yang menggambarkan penguasaan Negara yang mencakup pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan.¹³

Pada putusan Nomor 36/PUU-X/2012, bertanggal 13 November 2012, yakni Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penguasaan negara dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam.¹⁴

Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, perkataan "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh

¹³ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, p. 346.

¹⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, p. 101.



Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.¹⁵

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

3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 111/PUU-XIII/2015, Kesesuaian System Unbundling dan Liberalisasi Listrik

Sistem kegiatan usaha ketenagalistrikan dikenal dalam dua jenis yaitu tidak terpisah (*bundling*) dan bentuk terpisah (*unbundling*). Menurut Kroes, *unbundling refers to the effective separation between the operation of electricity and gas networks from supply and generation activities*, sedangkan menurut Jones, *unbundling is separating generation from transmission from distribution for the electrics*.¹⁶ *Unbundling* dalam sistem kegiatan usaha ketenagalistrikan mengacu pada pemisahan antara berbagai komponen utama dalam penyediaan listrik, yaitu usaha pembangkit, transmisi, distribusi, dan penjualan listrik. Dalam model ini, masing-masing komponen diusahakan oleh pelaku usaha yang berbeda.

Terdapat empat komponen utama dalam penyediaan listrik yaitu pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 pun berpendapat demikian bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha pembangkitan tenaga listrik; transmisi tenaga listrik; distribusi tenaga listrik dan/atau penjualan tenaga listrik.¹⁷

Pemberlakuan sistem yang dipilih di suatu negara, yaitu *bundling* atau *unbundling* tentunya akan berpengaruh terhadap penguasaan terhadap listrik di negara tersebut. Jika *generation* (pembangkit), *transmission* (transmisi), *distribution* (distribusi), dan *retail supply* (penjualan) tidak terpisah (*bundling*) maka artinya penguasaan listrik berada di satu tangan, sedangkan jika masing-masing adalah terpisah (*unbundling*) maka artinya penguasaan listrik tidak di satu tangan. Perdebatan

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

¹⁶ Jefri Porkonanta Tarigan. Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik. *Jurnal Konstitusi*, Volume 15 Nomor 1: 186-205, Maret 2018.

¹⁷ Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010, paragraf [3.11.2] huruf d, p. 95.



penerapan sistem *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik di Indonesia terlihat dalam persidangan pengujian Undang-Undang Ketenagalistrikan di Mahkamah Konstitusi.

Di Indonesia system ketenagalistrikan diatur dalam UU Nomor 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, ini adalah UU yang terbaru yang sebelumnya adalah UU Nomor 20 tahun 2002. Mahkamah Konstitusi pernah memutus perkara yang berkaitan dengan pilihan bundling ataukah *unbundling* dalam penyediaan listrik di Indonesia. Pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan secara keseluruhan. Pokok permohonan para Pemohon dalam perkara tersebut pada dasarnya menyangkut kompetisi dalam kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dilakukan secara terpisah (*unbundling*) oleh badan usaha yang berbeda.

Hamdan Zoelva pada acara diskusi yang diselenggarakan oleh Kolegium Jurist Institute (KJI) terkait Memaknai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang Ketenagalistrikan pada tanggal 08 mei 2019 menyampaikan bahwa akar masalah Undang Undang Ketenagalistrikan adalah UU 20/2002 Tentang Ketenagalistrikan, menganut prinsip kompetisi dan prinsip *unbandling* dalam penyediaan listrik untuk kepentingan umum. Pasal 16 UU tersebut : "Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda". Kemudian Nafas UU 20/2002, adalah liberalisasi yaitu penyediaan tenaga listrik harus dilakukan berdasarkan prinsip kompetisi. Hanya usaha transmisi yang tidak dikompetisikan dan BUMN hanya diberikan prioritas.¹⁸

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling system*) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial. Dengan demikian akan merugikan masyarakat, bangsa dan negara. Sistem *unbundling* dalam restrukturisasi usaha listrik justru tidak menguntungkan dan tidak selalu efisien dan malah menjadi beban berat bagi negara, sehingga oleh karenanya Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.¹⁹

Paradigma yang mendasari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 adalah penerapan kompetisi atau persaingan dalam pengelolaan sektor ketenagalistrikan dengan sistem *unbundling*, yang tercermin dalam konsideran "Menimbang" huruf b dan huruf c UU tersebut. Namun, menurut Mahkamah Konstitusi, pendekatan ini bertentangan dengan jiwa dan semangat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, yang menjadi dasar perekonomian nasional Indonesia. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 adalah inkonstitusional dan dengan demikian tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sehingga tidak lagi berlaku.

Pada tahun 2009 disahkanlah RUU tentang ketenagalistrikan sebagai pengganti UU Nomor 20 tahun 2002 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi secara keseluruhan melalui Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Maka pembentuk Undang-Undang menyusun dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagai pengganti Undang-Undang

¹⁸ Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan. *Memaknai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU/XIII/2015 tentang Ketenagalistrikan*. Available online from: <https://pushep.or.id/memaknai-putusan-mahkamah-konstitusi-nomor-111-puu-xiii-2015-tentang-ketenagalistrikan/>. [Accessed Nov 04, 2024].

¹⁹ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, p. 347.



Nomor 20 Tahun 2002 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut memunculkan pertanyaan tentang konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009, khususnya pasal terkait dengan system kegiatan usaha penyediaan listrik yang diterapkan di Indonesia.

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

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

Adapun Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyebutkan bahwa Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi.²⁰

System *unbundling* kembali muncul di Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009, oleh karena itu terjadi PUU terhadap Undang-Undang tersebut di Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 adalah Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang menyebutkan "*Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi*". Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan tersebut menimbulkan pertanyaan tentang arti kata "terintegrasi" jika dikaitkan dengan *unbundling*. Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa kata "terintegrasi" berasal dari kata "integrasi" yang artinya pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat.²⁶ Hal tersebut memiliki makna yang sama dengan "*bundling*" sebagai lawan kata dari "*unbundling*". Dengan demikian, adanya kata "dapat" di depan kata "terintegrasi" dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 mengandung arti bahwa usaha penyediaan listrik tidak harus dilakukan secara terintegrasi, dengan perkataan lain yaitu usaha penyediaan listrik dapat pula dilakukan secara tidak terintegrasi atau tidak dalam satu kesatuan usaha. Hal tersebut mengindikasikan dibolehkannya penerapan prinsip *unbundling*. Padahal hal tersebut pernah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi pada putusan sebelumnya bahwa *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik adalah inkonstitusional atau bertentangan dengan konstitusi, khususnya Pasal 33 UUD 1945.²¹

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

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

²⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

²¹ Jefri Porkonanta Tarigan. Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik. *Jurnal Konstitusi*, Volume 15 Nomor 1: 186-205, Maret 2018.



Pertanyaan yang muncul adalah mengenai makna dari frasa “dapat dilakukan secara terintegrasi” dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009. Kata “dapat” dalam pasal tersebut mengandung arti “**tidak harus**”, yang memberi ruang interpretasi bahwa penyediaan listrik **tidak harus dilakukan secara terintegrasi**. Jika kata “terintegrasi” dipahami sebagai konsep yang sebanding dengan **bundling**, yang merupakan kebalikan dari **unbundling**, maka keberadaan kata “dapat” menunjukkan bahwa penyediaan listrik bisa dilakukan secara terpisah (**unbundled**). Hal ini membuka kemungkinan untuk diterapkannya prinsip **unbundling** dalam pengelolaan ketenagalistrikan. Pertanyaan ini akhirnya dijawab melalui **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015**, yang dikeluarkan pada 14 Desember 2016.

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 dalam perkara Nomor 111/PUU-XIII/2015 adalah bahwa frasa “*dapat dilakukan secara terintegrasi*” dalam rumusan Pasal 10 ayat (2) tersebut membuka kemungkinan pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan dengan tidak terintegrasi dan terpisah-pisah (**unbundling**) untuk keempat jenis usaha penyediaan listrik (usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik).²² Menurut Pemohon, substansi Pasal 10 ayat (2) UU 30/2009 sama dengan substansi Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.²³

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

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015²⁴ menyatakan bahwa **Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2009** tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan **UUD 1945** secara bersyarat. Kedua pasal ini tidak memiliki kekuatan hukum mengikat jika diartikan sedemikian rupa sehingga mengarah pada **praktik unbundling** atau **hilangnya kontrol negara** dalam penyediaan tenaga listrik. Mahkamah menegaskan bahwa penyediaan listrik untuk kepentingan umum harus tetap mengacu pada prinsip “dikuasai oleh Negara” sesuai dengan amanat konstitusi, yang berarti negara harus mempertahankan kontrol penuh terhadap sektor ketenagalistrikan. Dengan demikian, prinsip dasar dalam putusan tersebut adalah dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan tidak boleh menghilangkan control negara berdasarkan

²² Pasal 10 ayat 2 berbunyi : “Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi”.

²³ Lihat Pasal 8 ayat 2 berbunyi “Usaha penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi jenis usaha: a. Pembangkitan Tenaga Listrik; b. Transmisi Tenaga Listrik; c. Distribusi Tenaga Listrik; d. Penjualan Tenaga Listrik; e. Agen Penjualan Tenaga Listrik; f. Pengelola Pasar Tenaga Listrik; dan g. Pengelola Sistem Tenaga Listrik Pasal 16 berbunyi Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda”.

²⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 hal. 120



prinsip “dikuasai oleh negara”. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, maka kebimbangan terhadap inkonstitusionalitas penerapan sistem *unbundling* pun terjawab sehingga penafsiran-penafsiran yang berbeda-beda dapat dihindari.

4. Usulan Kebijakan Skema *Power Wheeling* dalam Industri Tenaga Listrik Nasional

Untuk memahami konsep mengenai *Power Wheeling*, sebaiknya kita mengetahui system usaha ketenagalistrikan yang ada di Indonesia saat ini. Sesuai dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”, maka dapat dikategorikan bahwa tenaga listrik adalah salah satu cabang produksi yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu, usaha ketenagalistrikan diatur dalam Undang Undang. Undang Undang Nomor 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan adalah dasar hukumnya.

Menurut Joskow, *the four primary components of electricity supply: generation, transmission, distribution, and retail supply*. Terdapat empat komponen utama dalam penyediaan listrik yaitu pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan. Sistem kegiatan usaha ketenagalistrikan dikenal dalam dua jenis yaitu tidak terpisah (*bundling*) dan bentuk terpisah (*unbundling*). Menurut Kroes, *unbundling refers to the effective separation between the operation of electricity and gas networks from supply and generation activities*, sedangkan menurut Jones, *unbundling is separating generation from transmission from distribution for the electrics*.²⁵

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

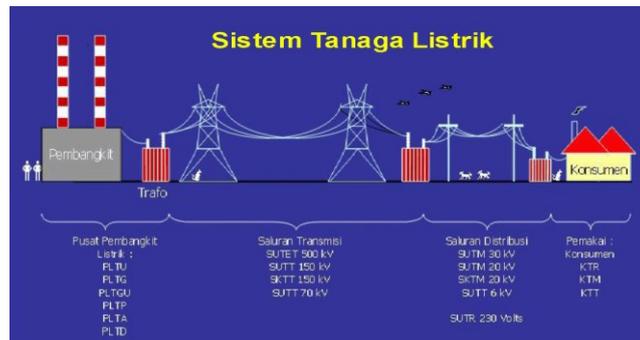
- a. Pembangkitan tenaga listrik;
- b. Transmisi tenaga listrik;
- c. Distribusi tenaga listrik; dan/ atau
- d. Penjualan tenaga listrik.

Kemudian pada Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menyebutkan bahwa Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi. Makna Pasal 10 ayat (2) membuka peluang dibolehkannya kembali system *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik.²⁶

Untuk dapat memahami mengenai penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dibawah ini adalah skemanya :

²⁵ Jefri Porkonanta Tarigan. *Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik*. Jurnal Konstitusi, Volume 15 Nomor 1: 186-205, Maret 2018.

²⁶ Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal tersebut konstitusional dan tetap berlaku melalui Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Desember 2010. Dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, bertanggal 16 Juni 2015 menyatakan secara bersyarat bahwa pasal ini tidak memiliki kekuatan hukum mengikat jika diartikan sedemikian rupa sehingga mengarah pada praktik *unbundling* atau hilangnya kontrol negara dalam penyediaan tenaga listrik.



Gambar 1.1 Skema Usaha Penyediaan Listrik

Paradigma ketenagalistrikan di Indonesia mengalami perubahan ketika Undang Undang Nomor 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang menggantikan Undang Undang Nomor 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan seiring dengan perkembangan industri ketenagalistrikan kedepannya.

Berlakunya undang-undang ketenagalistrikan yang baru, mengakibatkan terjadinya perubahan struktur industri ketenagalistrikan di Indonesia. Salah satunya adalah PLN sebagai satu-satunya BUMN pemegang monopoli usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, tidak lagi menjadi PKUK namun disamakan dengan pelaku usaha lain di bidang ketenagalistrikan, sebagai PIUPTL.

Energi merupakan sumber daya alam penting dan strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga menjadi kewenangan negara dalam menguasainya dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945. Penggunaan energi di Indonesia saat ini bersumber dari bahan bakar fosil persentase bauran energi tertinggi tahun 2023 masih didominasi Batubara (40,46%), Minyak Bumi (30,18%), Gas Bumi (16,28%), EBT (13,09%). Prosentase energi baru terbarukan (EBT) meningkat 0,79% sehingga menjadi 13,09% pada tahun 2023. Namun realisasi tersebut masih di bawah target yang ditetapkan sebesar 17,87%.

Walaupun secara eksplisit skema *power wheeling* tidak ada di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan namun konsep *power wheeling* di Indonesia telah diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 1 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Penyediaan Tenaga Listrik dan Pemanfaatan Bersama Jaringan Tenaga Listrik. Skema ini memungkinkan pihak swasta atau perusahaan untuk menggunakan jaringan transmisi milik PLN untuk mentransfer listrik, terutama dari sumber energi baru terbarukan (EBT), ke fasilitas operasional mereka. Sebagian besar konsep *power wheeling* yang sudah dilaksanakan di negara-negara dunia bersifat liberalisasi pasar, sedangkan dalam pasal 33 UUD 1945 bertolak belakang dengan prinsip skema *power wheeling* yang bersifat liberal, sehingga konsep ini menjadi suatu hal yang kontradiktif.

Permen ESDM No. 1 Tahun 2015 membuka peluang bagi pihak swasta untuk menggunakan jaringan listrik milik negara (PLN) melalui skema *power wheeling*. Dalam skema ini Pihak swasta dapat memanfaatkan jaringan PLN untuk mendistribusikan listrik mereka, terutama dari sumber energi terbarukan, ke konsumen akhir. Hal ini memiliki potensi untuk dianggap bertentangan dengan konsep penguasaan negara sebagaimana dimandatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Mengutip berita <http://bisnis.ekonomi.com>, Pemerintah juga pernah mengusulkan masuknya skema bisnis pemanfaatan bersama jaringan listrik atau *power wheeling* ke dalam Rancangan Undang-Undang Energi Baru dan Energi Terbarukan (RUU EBET). Ketentuan *power wheeling* akan diatur dalam Pasal 29A RUU EBET. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Arifin Tasrif memaparkan bahwa secara umum, rumusan ketentuan kerja sama jaringan (open access) mengatur mengenai keharusan

pemegang wilayah usaha (wilus) untuk memenuhi kebutuhan konsumen atas listrik yang bersumber dari energi baru dan energi terbarukan (EBET).²⁷

Selain itu, meskipun skema *power wheeling* dinilai dapat mendorong investasi dan meningkatkan penggunaan energi terbarukan, usulan memasukkan skema ini ke dalam RUU Energi Baru dan Terbarukan (RUU EBET) sempat ditarik oleh pemerintah karena evaluasi dampak ekonominya terhadap PLN. Namun, beberapa produsen listrik swasta mendesak agar skema ini segera diimplementasikan untuk memenuhi kebutuhan konsumen industri yang mengutamakan energi bersih.

Konsep *Power Wheeling* adalah pemanfaatan bersama jaringan tenaga listrik melalui jaringan transmisi dan distribusi listrik akses terbuka, dimana hal ini merupakan mekanisme yang dapat memudahkan transfer energi listrik dari sumber energi terbarukan atau pembangkit swasta ke fasilitas operasi PLN secara langsung. Pendekatan ini memungkinkan pengguna untuk membeli listrik dari sumber selain generator di tempat mereka sendiri. *Power wheeling* memungkinkan pelanggan listrik, misalnya industri, untuk membeli listrik dari pembangkit swasta yang berada di luar wilayahnya. Oleh karena itu memungkinkan adanya diversifikasi sumber listrik kepada pelanggan karena pelanggan dapat memilih pemasok listriknya sendiri.



Gambar 1.2 Skema *Power Wheeling*

Jaringan akses terbuka atau transmisi *open access* adalah jaringan transmisi yang dapat digunakan oleh pihak lain selain pemilik aset. *Open access* berarti akses terbuka untuk digunakan oleh pihak ketiga. Dengan *open access*, operator jaringan dapat memanfaatkan investasi mereka dan mengoptimalkan penggunaan infrastruktur mereka. *Open access* memungkinkan pihak ketiga menggunakan jaringan transmisi yang dimiliki oleh perusahaan listrik atau operator jaringan transmisi independen untuk mengirimkan tenaga listrik dari sumber pembangkit EBET ke konsumen.²⁸ Dengan demikian jika kebijakan *Power Wheeling* ini disetujui maka, pihak ketiga akan dapat mengakses secara terbuka jaringan transmisi dan distribusi milik PLN yang telah ada.

²⁷ Ekonomi.bisnis.com. 2023. Skema Power Wheeling Kembali Diusulkan Masuk RUU EBT, Ini Poin-poinnya. Available online from: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20231120/44/1716045/skema-power-wheeling-kembali-diusulkan-masuk-ruu-ebet-ini-poin-poinnya>. [Accessed Nov 10, 2024].

²⁸ Lihat Draft Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional 2023 – 2060. Hlm. 20.

Skema *Power Wheeling* dapat dianggap memiliki potensi pertentangan dengan konsep penguasaan Negara karena :

- a. Privatisasi Terselubung : Memberikan akses kepada pihak swasta untuk menggunakan jaringan listrik negara bisa dianggap sebagai bentuk “privatisasi terselubung”, yang dikhawatirkan melemahkan peran negara dalam mengelola sektor listrik strategis.
- b. Keuntungan Ekonomi untuk Swasta : Pihak swasta yang memiliki akses ke jaringan PLN bisa memanfaatkan kesempatan ini untuk menguasai sektor kelistrikan, terutama di daerah-daerah yang menguntungkan. Hal ini bisa mengurangi kendali negara atas distribusi dan tarif listrik.
- c. Kepentingan komersial : Pihak swasta berpotensi dapat mendominasi sektor energi, sehingga alokasi listrik mungkin tidak memprioritaskan kebutuhan masyarakat luas.
- d. Pengabaian Kepentingan Rakyat Kecil : Listrik dari sumber energi baru terbarukan (EBT) berpotensi hanya dialokasikan untuk industri besar atau perusahaan yang mampu membayar, sementara masyarakat kecil tetap bergantung pada pasokan PLN dengan harga yang relatif tinggi.
- e. Dampak pada PLN : Ada kekhawatiran bahwa dominasi pihak swasta dalam penggunaan jaringan dapat melemahkan posisi PLN sebagai badan usaha negara. Pelanggan besar, seperti industri dan kawasan ekonomi, yang biasanya memberikan kontribusi besar terhadap pendapatan PLN, dapat beralih ke penyedia listrik swasta. Ini akan membuat PLN kehilangan pendapatan utama yang digunakan untuk subsidi masyarakat kecil.
- f. Potensi ketidakstabilan Tarif Listrik : Jika tarif *power wheeling* tidak diatur secara adil, PLN mungkin harus menaikkan tarif untuk konsumen kecil untuk menutupi biaya operasional. Di sisi lain, swasta dapat menetapkan tarif tinggi untuk konsumen mereka, terutama jika infrastruktur PLN digunakan tanpa kontribusi signifikan. Jika banyak pihak swasta terlibat tanpa pengaturan yang jelas, konsumen bisa menghadapi ketidakstabilan tarif yang bergantung pada kebijakan penyedia listrik masing-masing.

5. Inkonstitusionalitas Kebijakan *Power Wheeling*

Putusan MK terkait sektor ketenagalistrikan, khususnya No. 111/PUU-XIII/2015, menyatakan bahwa pengelolaan tenaga listrik tidak boleh sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Artinya, jika implementasi Permen dimana di dalamnya mengatur mekanisme skema *Power Wheeling* ini terlalu mendukung kepentingan swasta, maka berpotensi melanggar prinsip konstitusional. Terkait potensi dampak terburuk dari implementasi *power wheeling* dalam kaitannya dengan Pasal 33 UUD 1945 :

- 1) Pengurangan Penguasaan Negara atas Sumber Daya Energi
Pasal 33 menyatakan bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Jika swasta lebih dominan dalam distribusi dan pengelolaan listrik, maka kesejahteraan rakyat tidak dijamin secara optimal karena fokus swasta cenderung pada profitabilitas dan bukan pemerataan energi bagi masyarakat.
- 2) Ketidakmerataan Akses Listrik dan Kesenjangan Sosial
Pasal 33 mengamanatkan bahwa “penguasaan negara atas sumber daya alam harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Jika hanya sektor-sektor tertentu yang bisa menikmati listrik dengan harga murah (terutama yang dikelola swasta), maka kesejahteraan rakyat secara umum bisa terabaikan, yang melanggar prinsip dasar Pasal 33.
- 3) Ketidakstabilan Tarif dan Gangguan pada Tarif Listrik



Tarif yang tidak adil dan ketidakmerataan distribusi energi bisa mengarah pada kesenjangan sosial. Pasal 33 menegaskan bahwa perekonomian harus dibangun untuk kemakmuran bersama. Jika sebagian besar rakyat terpaksa membayar tarif listrik yang tinggi sementara pihak swasta dan industri menikmati tarif murah, maka kebijakan ini tidak mencerminkan prinsip Pasal 33 yang mengedepankan kesejahteraan rakyat.

Jika *power wheeling* diterapkan tanpa pengaturan yang ketat dan transparansi yang cukup, dampak terburuk bisa melanggar prinsip-prinsip yang ada dalam Pasal 33 UUD 1945, yang mengamankan penguasaan negara atas sektor vital dan harus digunakan untuk kemakmuran rakyat. Dalam skenario terburuk, negara bisa kehilangan kontrol atas sektor energi, menimbulkan ketimpangan sosial, dan menciptakan ketidakadilan dalam akses dan tarif energi listrik.

4. Penutup

Sebagai sektor strategis yang menyangkut hajat hidup orang banyak, pengelolaan ketenagalistrikan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari prinsip penguasaan negara sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 memperkuat pentingnya kontrol negara terhadap sektor ini, terutama dalam menghadapi tantangan yang ditimbulkan oleh liberalisasi sistem kelistrikan melalui skema seperti *power wheeling*. Meski konsep *power wheeling* menawarkan efisiensi dan peluang investasi pada sektor energi baru dan terbarukan (EBT), penerapannya yang terlalu terbuka dapat menggeser kontrol negara ke pihak swasta, yang bertentangan dengan semangat konstitusi. Oleh karena itu, mekanisme seperti ini memerlukan regulasi yang ketat dan pengawasan yang transparan untuk memastikan bahwa kepentingan nasional tetap diutamakan.

Dampak dari implementasi skema *power wheeling*, seperti yang diulas dalam jurnal ini, menunjukkan adanya potensi konflik antara efisiensi ekonomi dan prinsip penguasaan negara. Di satu sisi, skema ini membuka peluang besar untuk mengintegrasikan sumber energi terbarukan ke dalam sistem kelistrikan nasional. Namun, di sisi lain, risiko dominasi pihak swasta dan pengurangan kendali negara atas distribusi listrik menjadi ancaman serius terhadap kesejahteraan rakyat secara umum. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan pedoman yang jelas, yaitu bahwa setiap kebijakan di sektor ketenagalistrikan harus menjunjung tinggi asas demokrasi ekonomi, keadilan sosial, dan keberlanjutan, tanpa mengorbankan peran negara sebagai pengendali utama sektor vital ini.

Melalui penelitian ini, terlihat jelas bahwa implementasi skema *power wheeling* perlu disikapi dengan hati-hati. Pemerintah harus mampu menyeimbangkan kebutuhan investasi dan efisiensi dengan kewajiban untuk melindungi hak rakyat atas akses energi yang adil dan terjangkau. Reformasi kebijakan yang mengarah pada keterlibatan swasta perlu didasarkan pada kerangka hukum yang jelas dan tidak boleh mengabaikan prinsip utama dalam Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, kebijakan kelistrikan di Indonesia harus mampu menjawab tantangan modernisasi dan kebutuhan energi masa depan tanpa melupakan tanggung jawab konstitusional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.



Daftar Pustaka

Buku:

- Armia, Prof. Muhammad Siddiq, M.H, PhD. (2022). *Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum*. Banda Aceh : Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia.
- Setiawan, Heru. (2011). *Implikasi Undang Undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan terhadap PT PLN (Persero) dan Peluang Swasta dalam Industri Ketenagalistrikan*. Jakarta: Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia.

Journal articles:

- Jefri Porkonanta Tarigan. "Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik". *Jurnal Konstitusi*, 15(1): 186-205, Maret 2018.
- J. Ronald Mawuntu. "Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Volume XX Nomor 3: 11-21, April-Juni 2012.
- Marilang. "Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang". *Jurnal Konstitusi*, 9(2): 260-286, Juni 2012.
- Yance Arizona. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*, 8(3): 258-313, Juni 2021.

Website:

- Berita Satu. (2016). *Listrik Padam di Nias, Kesepakatan PLN dengan APR Belum Jelas*. Available online from: <https://www.beritasatu.com/news/358490/listrik-padam-di-nias-kesepakatan-pln-dengan-apr-belum-jelas>. [Accessed Oct 31, 2024].
- Ekonomi.bisnis.com. (2023). *Skema Power Wheeling Kembali Diusulkan Masuk RUU EBT, Ini Poin-poinnya*. Available online from: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20231120/44/1716045/skema-power-wheeling-kembali-diusulkan-masuk-ruu-ebet-ini-poin-poinnya>. [Accessed Nov 10, 2024].
- Republik.co.id. (2016). *MPR Prihatin Kalimantan Barat Masih Impor Listrik dari Malaysia*. Available online from: <https://m.republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/04/objz365-mpr-prihatin-kalimantan-barat-masih-impor-listrik-dari-malaysia>. [Accessed Oct 31, 2024].