



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PELUANG *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* TERHADAP BADAN USAHA MILIK  
SWASTA SERTA KESELARASAN ANTARA DUA KEPENTINGAN PADA PT. PLN  
(PERSERO) DAN PT. PERTAMINA (PERSERO) : MELAKSANAKAN *PUBLIC  
SERVICE OBLIGATION* DAN MENGEJAR KEUNTUNGAN**

**TESIS**

**MAGPHIRROH SURYAKUSUMANINGRUM**

**1506780563**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM EKONOMI**

**UNIVERSITAS INDONESIA**

**JAKARTA**

**2017**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PELUANG *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* TERHADAP BADAN USAHA MILIK  
SWASTA SERTA KESELARASAN ANTARA DUA KEPENTINGAN PADA PT. PLN  
(PERSERO) DAN PT. PERTAMINA (PERSERO) : MELAKSANAKAN *PUBLIC  
SERVICE OBLIGATION* DAN MENGEJAR KEUNTUNGAN**

**TESIS**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Hukum (M.H.)

**MAGPHIRROH SURYAKUSUMANINGRUM**

**1506780563**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER HUKUM EKONOMI  
UNIVERSITAS INDONESIA**

**JAKARTA**

**2017**

## PERNYATAAN ORISINALITAS

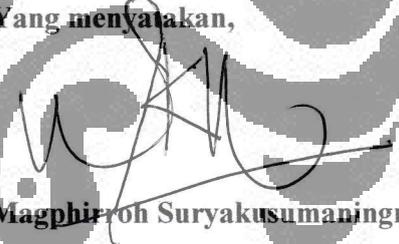
Penulis dengan ini menyatakan bahwa tesis:

**“Peluang *Public Service Obligation* Terhadap Badan Usaha Milik Swasta Serta Keselarasan Antara Dua Kepentingan Pada PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero): Melaksanakan *Public Service Obligation* dan Mengejar Keuntungan”**

adalah karya orisinal saya dan setiap serta seluruh sumber acuan telah ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jakarta, 10 Januari 2017

Yang menyatakan,

  
Magphirroh Suryakusumaningrum

## HALAMAN PENGESAHAN

Tim Penguji mengesahkan Tesis yang diajukan oleh:

Nama : MAGPHIRROH SURYAKUSUMANINGRUM  
NPM : 1506780563  
Program Studi : Magister Hukum Ekonomi  
Judul Tesis : **“Peluang *Public Service Obligation* Terhadap Badan Usaha Milik Swasta Serta Keselarasan Antara Dua Kepentingan Pada PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero): Melaksanakan *Public Service Obligation* dan Mengejar Keuntungan”**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Tim Penguji serta diterima sebagai bagian persyaratan yang diwajibkan untuk memperoleh gelar **Magister Hukum (M.H.)** pada Program Magister Kekhususan Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

### TIM PENGUJI

1. Ketua Sidang/Penguji :  
Dr. Ratih Lestari, S.H., M.H.
2. Penguji/Pembimbing :  
Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagjo, S.H., LL.M.
3. Penguji :  
Dr. A.M Tri Anggraini, S.H., M.H.

Disahkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2017

**PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Saya, yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Magphirroh Suryakusumaningrum

NPM : 1506780563

Program Studi : Magister Hukum Ekonomi

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, dengan ini menyetujui memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-exclusive, Royalty Free Right*) untuk mempublikasikan tesis saya yang berjudul:

**“Peluang *Public Service Obligation* Terhadap Badan Usaha Milik Swasta Serta Keselarasan Antara Dua Kepentingan Pada PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero): Melaksanakan *Public Service Obligation* dan Mengejar Keuntungan”**

Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data, merawat dan memublikasikan tesis saya selama tetap menyantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian persetujuan publikasi ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 10 Januari 2017

Yang menyetujui,



Magphirroh Suryakusumaningrum

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, mulai dari awal perkuliahan sampai pada penyusunan Tesis ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua penulis, ayahanda (Martono, S.E) dan ibunda (Ir. Sri Suryanti) yang selalu memberikan dorongan dan memberikan semangat untuk selalu menimba ilmu. Kepada adik tercinta Latif Martha Kusuma dan Jojo yang selalu berdoa dan mendukung penulis selama masa studi;
2. Bapak Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagjo, S.H., LL.M., selaku pembimbing Tesis yang telah berperan dalam menyumbangkan pemikiran, kritikan, waktu dan tenaganya untuk membimbing penulis dalam penyusunan Tesis ini;
3. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., M.H., beserta segenap civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah mendukung dan memberikan bantuan selama masa studi penulis di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
4. Segenap staff pengajar pada Program Magister Kekhususan Hukum Ekonomi FHUI, yang telah berbagi ilmu dengan penulis;
5. Sahabat penulis selama perkuliahan, Putra Taufan Surya, Elisabeth Carissa, Putu Harini, Annissa Tuarita Nurjanah, dan Rizky Amalia, dan teman-teman Pascasarjana Hukum Ekonomi angkatan 2015 lainnya yang telah memberikan dukungan dan memberikan kesan mendalam bagi penulis selama perkuliahan;
6. Segenap Staff Kesekretariatan Program Magister FHUI yang telah banyak membantu penulis selama masa perkuliahan dan dalam penyusunan Tesis ini;

Tak lupa juga penulis ucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah turut memberikan bantuan dan masukan kepada penulis. Semoga semua pihak tersebut selalu mendapatkan berkah dan

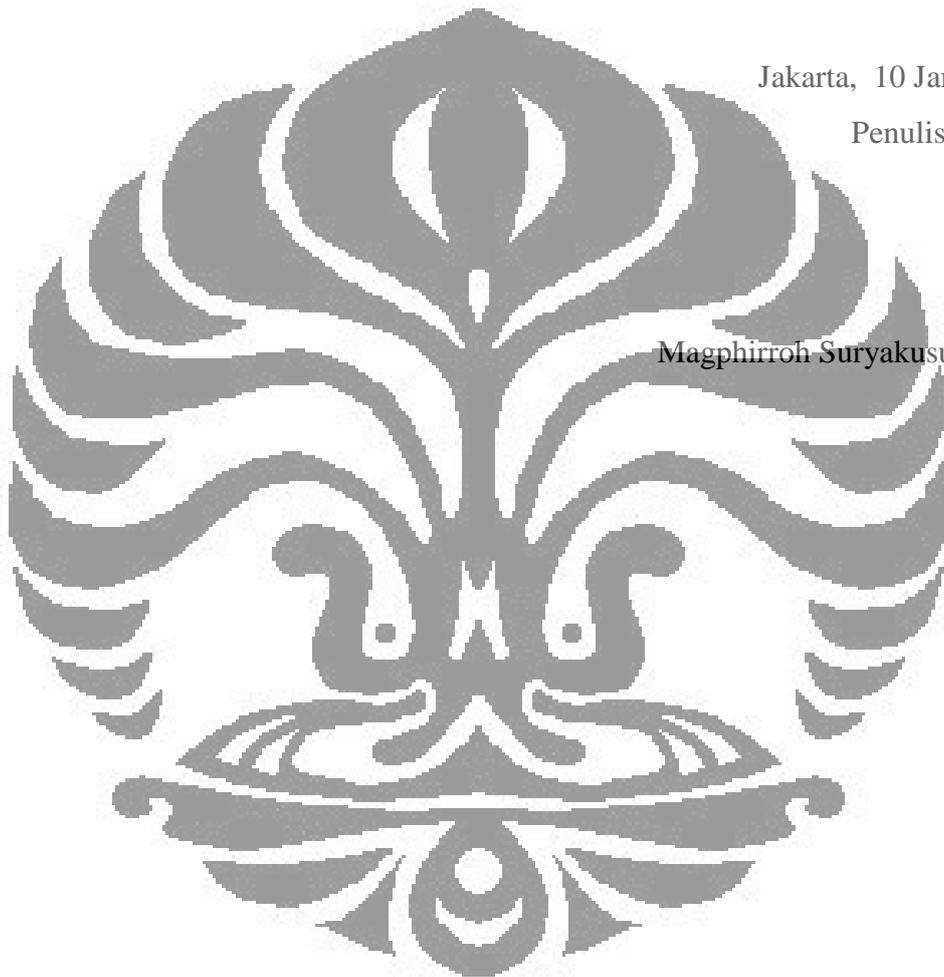
karunia dari Allah SWT serta mendapatkan balasan dari segala budi baik yang telah diberikan.

Penulis menyadari bahwa ada berbagai kekurangan baik dari segi materi maupun dari segi teknis dalam penyusunan Tesis ini sehingga Tesis ini jauh dari sempurna, Penulis memohon maaf atas segala kekurangan yang ada dan penulis menerima kritik dan saran yang berguna bagi penyempurnaan Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca dan dapat memberikan sumbangsih bagi kemajuan Hukum Pajak di Indonesia.

Jakarta, 10 Januari 2017

Penulis,

Magphirroh Suryakusumaninrum



## ABSTRAK

NPM : 1506780563  
Program Kekhususan : Hukum Ekonomi  
Nama : Magphirroh Suryakusumaningrum  
Judul : Peluang *Public Service Obligation* Terhadap Badan Usaha Milik Swasta Serta Keselarasan Antara Dua Kepentingan Pada PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero): Melaksanakan *Public Service Obligation* dan Mengejar Keuntungan

Dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut “Undang-Undang Ketenagalistrikan”) dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan gas Bumi (selanjutnya disebut “Undang-Undang Migas”) merubah pola monopoli yang awalnya dimiliki oleh PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) selaku BUMN menjadi disamakan kedudukannya dengan badan usaha lain, sehingga memungkinkan peluang terhadap badan usaha lain tersebut masuk dalam setiap kegiatan usaha baik PT. PLN (Persero) maupun PT. Pertamina (Persero), oleh karena itu kiranya dalam penulisan ini dalam pembahasan pertama akan membahas mengenai, bagaimana peluang Badan Usaha Milik Swasta (selanjutnya disebut “BUMS”) dalam sektor ketenagalistrikan dan migas apakah berpeluang pula terhadap kegiatan yang berhubungan dengan *Public Service Obligation* (selanjutnya disebut dengan “PSO”) yang mana perintah pelaksanaan PSO tersebut sesuai Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut “Undang Undang BUMN”) diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selanjutnya, berhubungan dengan pelaksanaan PSO, dalam Pasal 66 ayat (1) Undang- Undang BUMN disebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi PSO, dan salah satu BUMN yang mendapatkan penugasan PSO khususnya dibidang energi adalah PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero). PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN dengan bentuk Persero, memiliki tujuan untuk mencari keuntungan, tujuan untuk mencari keuntungan tersebut tertuang pula pada Pasal 1 angka 2 dan Pasal 12 Undang-Undang BUMN. Disisi lain, berdasarkan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang BUMN baik PT. PLN (Persero) maupun PT. Pertamina (Persero) dapat diberikan penugasan khusus sebagai pelaksana dari kegiatan PSO yang tujuannya adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, kiranya dalam penulisan ini dalam pembahasan kedua akan membahas mengenai keselarasan antara tujuan untuk mencari keuntungan dan melaksanakan PSO oleh PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero). Dalam menjawab dua permasalahan tersebut akan digunakan metode penulisan yuridis-normatif yang mengarah pada pendekatan Undang-Undang dan pendekatan historis dan melibatkan sumber hukum primer berupa data wawancara dan sumber hukum sekunder berupa penggalan literatur.

**Kata Kunci:** *Public Service Obligation* (PSO), Badan Usaha Milik Negara, PT. PLN (Persero), PT. Pertamina (Persero)

## ABSTRACT

Student Number : 1506780563  
Special Program : Hukum Ekonomi  
Name : Magphirroh Suryakusumaningrum  
Title : Opportunitites of Public Service Obligation Againts Private Owned Entreprises And Aligment Between Two Interests in PLN Ltd. And Pertamina Ltd. : Implementing The Public Service Obligation and The Pursuit of Profits

The structure in Electricity industry sector and Oil and Gas industry sector in Indonesia has changed. The structure in Electricity industry has changed with the enactment of the Act No. 30, 2009 about Electricity replacing the Act before, and also in Oil and Gas industry has changed with the enactment of the Act No. 22, 2001. The whole of that Acts changed the role and position of PLN Ltd. (PT. PLN (Persero)) and Pertamina Ltd. (PT. Pertamina (Persero)). In Electricity industry, the Act No. 30, 2009 changed the role and position of PLN Ltd. as power holder to become concessionaire that could make opportunity of privatization in Electricity industry, and also the Act No. 22, 2001 changed the role and position of Pertamina Ltd. that could make opportunity too of privatization in Oil and Gas industry. Therefore, it is necessary to do research on the opportunity of privatization both in Electricity sector and Oil and Gas sector, especially about the kind of opportunity for privatization is that just for the commercial business activities or included about *Public Service Obligation* (PSO) activities. The next research are about the implementation of *Public Service Obligation* (PSO) activities on PLN Ltd. and Pertamina Ltd. as a state owned enterprises on Electricity and Oil and Gas sector, PLN Ltd. and Pertamina Ltd. has main objective to pursue benefits based on the Act No. 19, 2003 about Indonesia state owned enterprises Article 1, 2, and 12. However, PLN Ltd. and Pertamina Ltd. which got special assignment by Government to implement *Public Service Obligation* (PSO) activities based on Indonesia state owned enterprises Act Article 66 to carrying out the public service function in order to supply both electric needs and oil and gas needs for all of Indonesian citizen. Therefore, the research would analyze the balance between main objective to pursue benefits and to implement *Public Service Obligation* (PSO) activities of PLN Ltd. and Pertamina Ltd. as state owned enterprises in Indonesia. This study used normative law research with primary law material was obtained from analyse related law regulations (such as the Act No. 19, 2003 about State Owned Enterprises; the Act No. 30, 2009 about Electricity; and the Act No. 22, 2001 about Oil and Gas) whereas the secondary law material derived from literature and interview towards informant from Ministry of Indonesian state owned entrprises; PLN Ltd; and Pertamina Ltd.

**Keyword:** *Public Service Obligation* (PSO), Indonesian State Owned Enterprises, PLN Ltd. (PT. PLN (Persero)), Pertamina Ltd. (PT. Pertamina (Persero)).

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	
HALAMAN JUDUL .....	i
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Kerangka Teori .....	13
F. Kerangka Konseptual .....	17
G. Metode Penelitian .....	20
1. Metode Penelitian .....	20
2. Typologi Penelitian .....	21
3. Sumber Bahan Hukum .....	23
4. Pengolahan Analisa Bahan Hukum .....	23
H. Sistematika Penulisan .....	24
<b>BAB II PELUANG BADAN USAHA MILIK SWASTA TERHADAP <i>Public Service</i></b> <b><i>Obligation</i> (PSO)</b> .....	<b>26</b>
A. Tinjauan Umum <i>Public Service Obligation</i> (PSO) .....	26

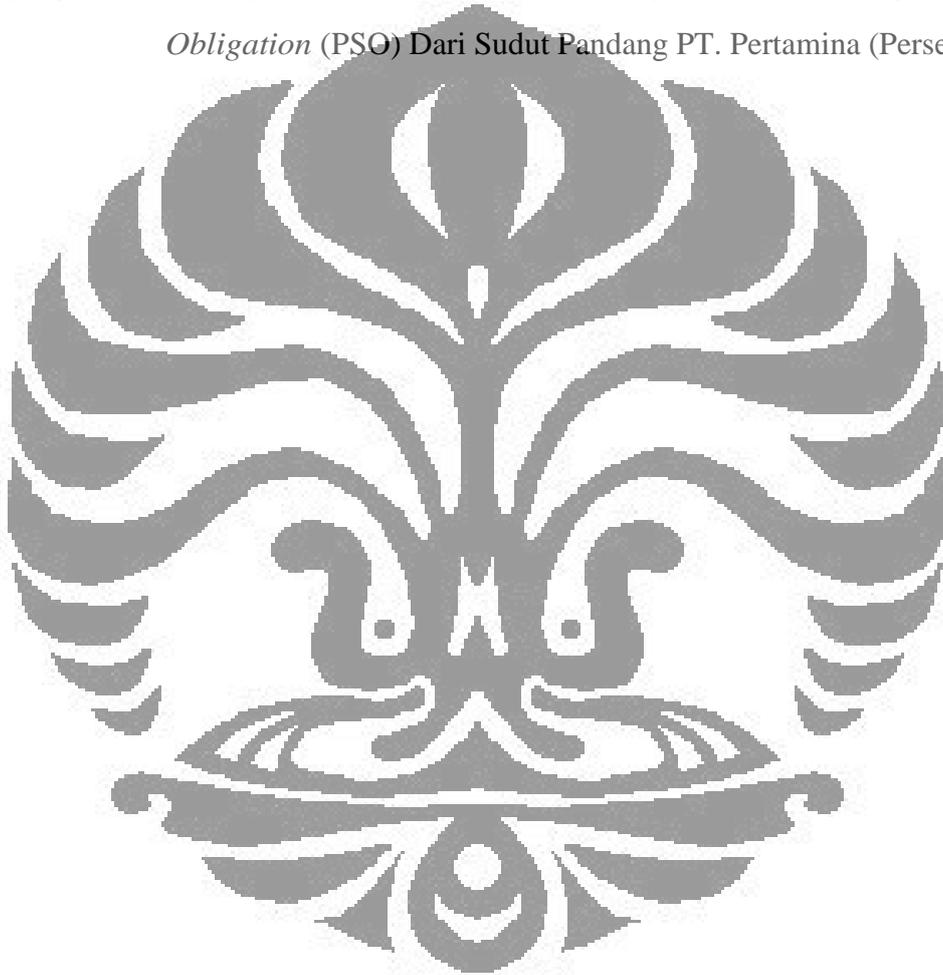
1.	Kerangka Hukum <i>Public Service Obligation</i> (PSO) .....	26
2.	Prosedur dan Mekanisme <i>Public Service Obligation</i> (PSO) .....	30
B.	Konsep Penguasaan Negara .....	34
1.	Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Para Ahli .....	34
2.	Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi (Migas) dan Ketenagalistrikan .....	37
C.	Peluang Badan Usaha Swasta (BUMS) Serta Badan Usaha Lain Dalam Industri Sektor Ketenagalistrikan Dan Sektor Minyak Dan Gas Bumi (Migas) .....	42
1.	Peluang Dalam Industri Sektor Ketenagalistrikan .....	42
a.	Peluang Dalam Kedudukan PT. PLN (Persero) Sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) .....	42
b.	Peluang Dalam Kedudukan PT. PLN (Persero) Sebagai Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (PIUPTL) .....	48
2.	Peluang Dalam Industri Minyak dan Gas Bumi (Migas) .....	54
D.	Peluang <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Terhadap Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Dalam Sektor Ketenagalistrikan Dan Sektor Minyak Dan Gas Bumi (Migas) .....	59

<b>BAB III ANALISA TERHADAP KESELARASAN ANATARA DUA KEPENTINGAN DALAM PT. PLN (PERSERO) DALAM MELAKSANAKAN <i>PUBLIC SERVICE OBLIGATION</i> (PSO) DAN MENGEJAR KEUNTUNGAN</b> .....	68
A. Tinjauan Umum Mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .....	68
1. Perkembangan Perubahan Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .....	68
2. Konsep Serta Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ...	72
B. Perkembangan Kelembagaan Dan Pengusahaan Dalam Sektor Ketenagalistrikan Dan Sektor Minyak Dan Gas Bumi (Migas) Indonesia .....	76
1. Perkembangan Kelembagaan dan Pengusahaan Dalam Sektor Ketenagalistrikan .....	76
a. Ketenagalistrikan Di Indonesia Pada Masa Penjajahan Belanda Dan Jepang .....	76
b. Perkembangan dan Kelembagaan Perusahaan Listrik Negara Pasca Kemerdekaan Indonesia .....	80

2.	Perkembangan Kelembagaan dan Pengusahaan Dalam Sektor Minyak Dan Gas Bumi (Migas) Indonesia .....	85
a.	Minyak Dan Gas Bumi (Migas) Pada Masa Pasca Kemerdekaan...	85
b.	Minyak Dan Gas Bumi (Migas) Pada Masa Transformasi .....	88
C.	Keselarasn Tujuan PT. PLN (Persero) Dan PT. Pertamina (Persero) Sebagai BUMN Pelaksana <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Dan Mengejar Keuntungan Sebagai PT. Persero .....	90
1.	Keselarasn Tujuan PT. PLN (Persero) Sebagai BUMN Pelaksana <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Dan Mengejar Keuntungan Sebagai PT. Persero .....	90
2.	Keselarasn Tujuan PT. Pertamina (Persero) Sebagai BUMN Pelaksana <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Dan Mengejar Keuntungan Sebagai PT. Persero .....	100
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	109
A.	Simpulan .....	109
B.	Saran .....	111
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	.....	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Permasalahan-Permasalahan Pelaksanaan <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Menurut Sudut Pandang PT. PLN (Persero) .....	98
Tabel 2.	Perbandingan Pola Lama Dan Pola Baru <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Minyak Dan Gas Bumi (Migas) .....	102
Tabel 3.	Permasalahan-Permasalahan Pelaksanaan Baru <i>Public Service Obligation</i> (PSO) Dari Sudut Pandang PT. Pertamina (Persero) ..	107



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara berdasarkan hukum. Dalam dasar konstitusi Negara yaitu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan “UUD 1945”), pada bagian pembukaan alinea ke-empat menyebutkan tujuan-tujuan Negara Indonesia salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum.<sup>1</sup> Kesejahteraan umum yang menjadi tujuan Negara Indonesia, dapat dicapai salah satunya dengan melakukan pembangunan nasional yang merata diseluruh wilayah Indonesia.

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan “BUMN”) merupakan salah satu pelaku ekonomi nasional disamping Badan Usaha Milik Swasta (selanjutnya disebut dengan “BUMS”); penanaman modal asing; dan koperasi dalam sistem perekonomian nasional. BUMN berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan Negara yang signifikan dalam berbagai jenis pajak, deviden dan hasil privatisasi serta dapat menciptakan banyak lapangan kerja, dimana menurut *International Labour Organization* (selanjutnya disebut dengan “ILO”) menyatakan bahwa hampir 40 juta rakyat Indonesia menganggur.<sup>2</sup>

Namun dalam kenyataannya, dalam mencapai BUMN sebagai *agent of development* dan pendorong terciptanya korporasi memerlukan biaya yang relatif tinggi. Penyebabnya antara lain:<sup>3</sup>

- a. Kinerja perusahaan BUMN dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan modal yang ditanamkan;

---

<sup>1</sup> Indonesia (1), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pembukaan (Preamble) alinea ke-empat

<sup>2</sup> M. Rizal Alif, *Privatisasi BUMN dan Otonomi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 44 No. 3, (September, 2014). Hal 408

<sup>3</sup> *Ibid.* Hal. 409

- b. BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau;
- c. Belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global;
- d. Keterbatasan sumber daya;
- e. Fungsi BUMN sebagai pelopor atau perintis maupun sebagai penyeimbang dari BUMS juga belum sepenuhnya dilaksanakan;
- f. Perkembangan ekonomi dunia berlangsung dinamis terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan seperti *World Trade Organization* (selanjutnya disebut dengan “WTO”); *Asean Free Trade Area* (selanjutnya disebut dengan “AFTA”); dan *Asia-Pacific Economic Cooperation* (selanjutnya disebut dengan “APEC”).

BUMN sangat berpengaruh dalam perkembangan perekonomian nasional dan masyarakat dalam menjalankan usahanya karena BUMN memiliki bidang-bidang usaha yang mengatur kehidupan dan kebutuhan hidup masyarakat luas. Berdasarkan hal tersebut, dalam menjalankan usaha, BUMN diatur dan dikelola oleh Pemerintah karena sangat berhubungan dengan nasib rakyat Indonesia, dengan maksud agar tujuan yang dituangkan dalam UUD 1945 bagian pembukaan dan juga penjabaran yang lebih rinci dalam Pasal 33 UUD 1945 dapat benar-benar terlaksana, sebab Pasal 33 UUD 1945 tersebut menjadi dasar dibentuknya BUMN.<sup>4</sup>

Pengaturan mengenai BUMN di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut “Undang-Undang BUMN”).<sup>5</sup> Undang-Undang BUMN membedakan BUMN menjadi dua jenis yaitu, Perusahaan Perseroan (selanjutnya disebut dengan “Persero”) dan Perusahaan Umum (selanjutnya disebut dengan “Perum”).<sup>6</sup> BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>7</sup> Sedangkan Persero adalah BUMN dengan bentuk Perseroan

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Indonesia (2), Undang Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297

<sup>6</sup> *Ibid.* Pasal 9

<sup>7</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 1

Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan.<sup>8</sup> Undang-Undang BUMN juga memberikan pengertian bahwa Perum merupakan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham yang memiliki tujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi namun juga tetap bertujuan mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>9</sup>

Pasal 66 ayat (1) Undang- Undang BUMN menyebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kewajiban pelayanan umum atau *Public Service Obligation* (selanjutnya disebut dengan “PSO”) dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Hal ini berarti bahwa penugasan oleh Pemerintah kepada BUMN Pelaksana PSO diharapkan tidak merugikan BUMN bersangkutan ataupun menghambat perusahaan untuk mencapai tujuan perusahaan.

Dalam Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang BUMN menyebutkan pula bahwa setiap penugasan kepada BUMN harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (selanjutnya disebut dengan “RUPS”), dalam hal ini adalah Kementerian Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan “Kementerian BUMN”). Dan bentuk dari PSO dapat berupa penugasan pelaksanaan kegiatan tertentu dan penyaluran barang dan jasa tertentu kepada masyarakat tertentu yang dilaksanakan oleh BUMN.

Pemerintah Indonesia memiliki berbagai BUMN yang terdapat pada sektor-sektor strategis, salah satu diantaranya adalah sektor ketenagalistrikan dan sektor minyak dan gas bumi (selanjutnya disebut dengan “migas”). Sektor-sektor tersebut merupakan salah satu diantara sektor-sektor lain yang terkena penugasan pelaksanaan kegiatan PSO. Pada sektor ketenagalistrikan, Indonesia memiliki PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) (selanjutnya disebut dengan “PT. PLN (Persero)”) dan pada sektor migas Indonesia memiliki PT. Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Persero) (selanjutnya disebut dengan “PT. Pertamina (Persero)”). PT. Pertamina (Persero) memiliki lingkup usaha yang terdiri atas bisnis energi di sektor

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 2

<sup>9</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 4

hulu dan sektor hilir. Sektor hulu meliputi eksplorasi dan eksploitasi migas dan panas bumi yang dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Keberadaan PT. PLN (Persero) sebagai penyelenggara ketenagalistrikan serta PT. Pertamina (Persero) sebagai penyelenggara migas telah mengalami pasang surut melalui perjalanan sejarah yang cukup panjang. Sejak proklamasi kemerdekaan, telah terjadi beberapa kali perubahan kebijakan dibidang ketenagalistrikan dan migas terutama yang mengatur mengenai kelembagaan. Dalam bidang ketenagalistrikan, awalnya pengelolaan kelistrikan Indonesia dipegang oleh Jawatan Listrik dan Gas dibawah Departemen Pekerjaan Umum (saat ini Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia), yang kemudian pada Tahun 1961 diubah menjadi Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “BPU-PLN”) sampai dengan Tahun 1965.

Berkembang pada Tahun 1972, bentuk perusahaan BPU- PLN ditegaskan menjadi Perum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1972 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “Perum LN”). Tujuan dibentuknya Perum LN adalah untuk ikut serta membangun ekonomi dan ketahanan nasional sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah dalam bidang pengusahaan tenaga listrik dengan maksud untuk mempertinggi derajat masyarakat Indonesia.<sup>10</sup> Perum LN kembali mengalami perubahan kelembagaan atau organisasi, dengan dialihkannya bentuk perusahaan dari perusahaan yang semula berbentuk Perum dirubah menjadi Persero, hal tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan.<sup>11</sup> Dengan adanya perubahan bentuk perusahaan tersebut, selanjutnya diharapkan PT. PLN (Persero) dapat meningkatkan efisiensi, daya saing, dan pengembangan usaha Persero sebagai upaya mengantisipasi perkembangan ekonomi dan perdagangan dunia serta menjalankan usaha berdasarkan prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut dengan “Undang-Undang

---

<sup>10</sup> Indonesia (3), Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1972 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1972 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2983.

<sup>11</sup> Indonesia (4), Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2959.

Perseroan Terbatas”).<sup>12</sup> Serta PT. PLN (Persero) sebagai penyelenggara usaha penyediaan tenaga listrik dalam melaksanakan fungsinya berdasarkan pula pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut “Undang-Undang Ketenagalistrikan”).<sup>13</sup>

Seperti halnya PT. PLN (Persero), PT. Pertamina (Persero) mengalami beberapa perubahan pula. Pada awalnya perusahaan di bidang perminyakan dikuasai oleh perusahaan asing milik Belanda, pada tahun 1964 seluruh kegiatan pemasaran di Indonesia semula dilakukan oleh Shell, Stanvac dan Caltex, kemudian perusahaan-perusahaan asing tersebut di ambil alih oleh PN. Pertamina bahkan pada tahun 1966 seluruh kekayaan Shell dibeli oleh PN. Pertamina.<sup>14</sup> Kemudian berkembang ke masa orde baru yang pada saat itu sedang melakukan reformasi ekonomi, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1968 Tentang Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional, dilakukan penggabungan antara PN. Pertamina dan PN. Permina sehingga membentuk PN. Pertamina.<sup>15</sup> Perkembangan PN. Pertamina kembali dilakukan dengan di keluarkannya Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Menjadi Perusahaan Perseroan, dan dengan di keluarkannya peraturan tersebut sehingga berdirilah PT. Pertamina (Persero).<sup>16</sup>

Sebagai BUMN, PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) memiliki tujuan-tujuan baik yang di tuangkan dalam anggaran dasar maupun tujuan yang hendak di capai dan disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN Persero memiliki tujuan untuk mencari keuntungan dalam anggaran dasarnya, tujuan untuk mencari keuntungan tersebut tertuang pula pada Pasal 1 angka 2 dan Pasal 12 Undang-Undang BUMN. Pasal-Pasal tersebut sama-sama menyebutkan bahwa Persero adalah BUMN yang

---

<sup>12</sup> Indonesia (5), Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

<sup>13</sup> Indonesia (6), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052.

<sup>14</sup> Mudrajad Kuncoro, *Transformasi Pertamina : Dilema Antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Umum*, (Yogyakarta: Galang press, 2009) Hal. 17

<sup>15</sup> *Ibid.* Hal. 20

<sup>16</sup> *Ibid.*

tujuan utamanya adalah untuk mengejar keuntungan, lebih jelasnya pada Pasal 12 disebutkan mengenai maksud dan tujuan didirikannya Persero adalah untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat serta mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.<sup>17</sup>

Disisi lain, Sebagai salah satu komponen pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 pada bagian pembukaan alinea ke-empat dan dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu agar BUMN dapat turut membangun perekonomian nasional yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Oleh karena itu, baik PT. PLN (Persero) maupun PT. Pertamina (Persero) dapat diberikan penugasan khusus sebagai pelaksana dari kegiatan PSO. Hal tersebut tertuang pada Undang-Undang BUMN Pasal 66 ayat (1) yang menyebutkan bahwa, “Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan PSO dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN”.<sup>18</sup>

Kegiatan PSO tersebut adalah untuk menyediakan kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau dan/atau untuk dapat menyediakan pelayanan di seluruh wilayah tanah air. Akan tetapi, pelaksanaan kegiatan PSO tersebut merupakan kegiatan yang bertolak belakang dengan tujuan mengejar keuntungan seperti yang telah di sebutkan sebelumnya, hal ini dikarenakan PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) harus mampu menyediakan pasokan kebutuhan akan listrik maupun migas diseluruh wilayah Indonesia, bahkan didaerah-daerah pedalaman dan terpencil agar seluruh rakyat dapat menikmati akan kebutuhan tersebut. Sedangkan dalam penyediaan kebutuhan tersebut membutuhkan dana atau modal yang besar dan dikhawatirkan dapat berpengaruh kepada penerimaan keuntungan yang didapat oleh kedua BUMN tersebut, sehingga dikhawatirkan pula berpotensi menimbulkan kerugian bagi kedua BUMN tersebut.

Problematika yang dapat dikaji tidak hanya sampai disitu, penyediaan jasa di bidang kelistrikan pada mulanya dimonopoli oleh PT. PLN (Persero), hal tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan

---

<sup>17</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*,. Pasal 1 Angka 2 dan Pasal 12

<sup>18</sup> *Ibid.* Pasal 66

(selanjutnya disebut dengan “Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985”).<sup>19</sup> Berdasarkan Undang-Undang tersebut, usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan oleh Negara dan diselenggarakan oleh BUMN selaku Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut dengan “PKUK”), yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kuasa Usaha Ketenagalistrikan diberikan oleh Pemerintah kepada BUMN yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik.

Tahun 2009 pada akhirnya di keluarkanlah Undang-Undang Ketenagalistrikan terbaru yang berlaku hingga saat ini, Undang-Undang Ketenagalistrikan tersebut di undangkan untuk mengatasi berbagai permasalahan ketenagalistrikan yang dihadapi oleh bangsa dan Negara, dimana dengan Undang-Undang Ketenagalistrikan saat ini diatur pengaturan yang memungkinkan munculnya pemain-pemain baru.<sup>20</sup> Karena sesuai Undang-Undang Ketenagalistrikan saat ini, PT. PLN (Persero) tidak lagi berperan sebagai PKUK, namun hanya berperan sebagai Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut dengan “PIUPTL”). Dengan kedudukan demikian, maka PT. PLN (Persero) disamakan dengan pelaku usaha lain di bidang Ketenagalistrikan dalam hak dan kewajiban”.<sup>21</sup>

Berlakunya Undang-Undang Ketenagalistrikan mengakibatkan terjadinya perubahan struktur industri ketenagalistrikan di Indonesia. PT. PLN (Persero) tidak lagi menjadi PKUK namun disamakan dengan pelaku usaha lain di bidang ketenagalistrikan, yaitu sebagai PIUPTL. Berdasarkan Undang-Undang Ketenagalistrikan, pelaku usaha lain termasuk BUMS memiliki hak dan peluang yang sama dengan PT. PLN (Persero) untuk menyediakan tenaga listrik untuk kepentingan umum sesuai dengan wilayah usahanya masing-masing. Dengan kata lain BUMS dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk

---

<sup>19</sup> Indonesia (7), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3317

<sup>20</sup> Kementrian Badan Usaha Milik Negara, *Profil BUMN Indonesia: Energi Membangun Negeri*, (Jakarta: Kementrian Badan Usaha Milik Negara, 2013). Hal. 263

<sup>21</sup> Heru Setiawan, *Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap PT. PLN Persero dan Peluang Swasta Dalam Industri Ketenagalistrikan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Tesis, (Depok: Universitas Indonesia, 2011). Hal 155

kepentingan umum, berdampingan dengan pelaku usaha kelistrikan lainnya, salah satunya yaitu PT. PLN (Persero).

Selain diatur dalam peraturan perundang-undangan bidang ketenagalistrikan, listrik yang di kelola oleh BUMS juga diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal, yaitu Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut dengan “UUPM”).<sup>22</sup> Dalam UUPM disebutkan bahwa semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan.<sup>23</sup> Berdasarkan Peraturan Presiden No. 111 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal (selanjutnya disebut dengan “Peraturan Presiden Daftar Bidang Usaha Tertutup Dan Terbuka”). Bidang usaha yang tertutup merupakan bidang usaha tertentu yang dilarang diusahakan sebagai kegiatan penanaman modal, sedangkan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan adalah bidang usaha tertentu yang dapat diusahakan sebagai kegiatan penanaman modal dengan syarat tertentu. Dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan dalam penanaman modal yang terkait dengan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum adalah:<sup>24</sup>

- a. Pembangkitan tenaga listrik;
- b. Transmisi tenaga listrik;
- c. Distribusi tenaga listrik; dan
- d. Pembangkit listrik nuklir, masing-masing dengan komposisi kepemilikan saham asing yang diizinkan, yaitu sebesar 95%.

Tidak hanya ada pada sektor ketenagalistrikan yang dijalankan oleh PT. PLN (Persero), sama halnya dengan PT. PLN (Persero), PT. Pertamina (Persero) pada sektor migas juga memiliki peluang masuknya BUMS dalam berbagai

---

<sup>22</sup> Indonesia (8), Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4724

<sup>23</sup> *Ibid.* Pasal 12 ayat (1)

<sup>24</sup> Indonesia (9), Peraturan Presiden RI No. 111 Tahun 1997 tentang perubahan Atas Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal. Lampiran ke-II

kegiatannya. Industri migas adalah industri yang bersifat padat modal dan melibatkan banyak sekali pekerjaan untuk penyediaan barang maupun jasa. Pada kegiatan hulu, peluang yang timbul adalah sebagai pelaku kontrak kerjasama (kontaktor kontrak kerja sama) migas dan juga terbuka kesempatan untuk turut mengembangkan lapangan yang sudah berproduksi melalui teknologi pengangkatan buatan atau turut serta dalam pengelolaan sumur tua.<sup>25</sup> Pada kegiatan hilir, peluang bisnis muncul pada setiap kegiatan usaha hilir yaitu pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga. Dengan melihat kebutuhan energi nasional yang terus tumbuh tentu memerlukan prasarana baru untuk memenuhinya seperti pembangunan kilang baru atau *upgrading*, pembangunan pipa gas, sarana pengangkutan dan penyimpanan sampai dengan penjualan melalui Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (selanjutnya disebut dengan “SPBU”).<sup>26</sup>

Peluang terhadap BUMS dan badan-badan lain dalam sektor migas juga terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut dengan “Undang-Undang Migas”) menyebutkan bahwa, Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha yang berbentuk:<sup>27</sup>

- b. Badan usaha milik negara;
- c. Badan usaha milik daerah;
- d. Koperasi;
- e. Badan usaha swasta.

Hal tersebut dimaksudkan untuk memberi kesempatan seluas-luasnya kepada Badan Usaha, baik yang berskala besar, menengah, maupun kecil untuk melakukan Kegiatan

---

<sup>25</sup> Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Peluang Investasi Sektor ESDM*, Buku Elektronik (E-Book), (Jakarta: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2011), Hal. 33

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Indonesia (10), Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4152. Pasal 9 ayat (1)

Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir dengan skala operasional yang didasarkan pada kemampuan keuangan dan teknis Badan Usaha yang bersangkutan.<sup>28</sup>

Industri migas merupakan industri yang padat modal (*high cost*), padat teknologi (*high technology*), padat resiko (*high risk*). Karena sifatnya yang demikian, maka meskipun kekayaan migas merupakan milik Negara, perusahaan migas selalu dilakukan melalui kerjasama dengan kontraktor untuk berbagi resiko, melalui kerjasama-kerjasama itulah turut membuka peluang bagi BUMS dan badan-badan lain dalam sektor migas melalui kontrak-kontrak yang dilakukan. Dan sepanjang sejarah perusahaan minyak di Indonesia, terdapat tiga model kontrak kerjasama antara Pemerintah dan kontraktor, yaitu : sistem konsesi; sistem kontrak karya; dan sistem Kontrak Kerja Sama (selanjutnya disebut dengan “KKS”) atau dikenal dengan *Production Sharing Contract* (selanjutnya disebut dengan “PSC”).

Model kontrak tertua adalah dengan sistem konsesi, sistem konsesi pada masa Hindia Belanda berlandaskan pada Peraturan minyak dan gas bumi yang pertama dalam sejarah pertambangan di Indonesia yaitu, Peraturan Hindia Belanda *Indische Mijnwet* pada tahun 1899. Dalam sistem konsesi, kontraktor diberikan keleluasaan untuk mengelola minyak dan gas bumi, mulai dari eksplorasi, produksi hingga penjualan minyak dan gas bumi. Pemerintah sama sekali tidak terlibat di dalam manajemen operasi pertambangan, termasuk dalam menjual minyak bumi yang dihasilkan, dan jika berhasil, kontraktor hanya membayar royalti, sejumlah pajak dan bonus kepada Pemerintah.<sup>29</sup>

Model ke dua adalah model kontrak karya (*contract of work*). Model ini diterapkan dengan terbitnya Undang-Undang No. 37 Prp tahun 1960 Tentang Pertambangan, sekaligus mengakhiri berlakunya *Indische Mijnwet* (1988). Dalam kontrak karya, kontraktor diberi kuasa pertambangan, tetapi tidak memiliki hak atas tanah permukaan. Prinsip kerjasamanya adalah *profit sharing*, atau pembagian keuntungan antara Pemerintah dan kontraktor.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 9 ayat (1)

<sup>29</sup> Rozikin, *Pengelolaan Sektor Minyak Bumi Di Indonesia Pasca Reformasi : Analisis Konsep Negara Kesejahteraan*, Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara Vol. 1 No. 2, Desember 2015, Hal. 133

<sup>30</sup> Salim HS, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), Hal. 68

Model ke tiga adalah kontrak bagi hasil produksi, atau dikenal dengan PSC. PSC pertamakali diperkenalkan dalam ketentuan Undang-Undang Migas dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara. Dalam ketentuan Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa, perusahaan Negara (pada saat itu Pertamina) dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam bentuk kontrak PSC.<sup>31</sup> Sistem kontrak ini merupakan sistem yang paling lama digunakan oleh Indonesia, dan sekarang dalam pelaksanaannya pun telah mengalami beberapa pembenahan hingga empat kali pembenahan. Undang-Undang Migas pun menganut sistem ini namun yang menjadi pembeda antara sistem PSC yang dianut oleh Undang-Undang Migas dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara adalah pola bentuk kerja sama yang tidak lagi dilakukan antara PT. Pertamina (Persero) dengan perusahaan atau kontraktor, melainkan pola bentuk kerja samanya adalah para pihak yang terkait dalam PSC adalah badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap, jadi bukan lagi PT. Pertamina (Persero) yang berkontrak, hal tersebut dikarenakan berubahnya konsep kuasa pertambangan yang ada dalam Undang-Undang Migas dengan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya.<sup>32</sup>

Dengan adanya peluang bagi BUMS maupun badan usaha lain pada kegiatan-kegiatan usaha baik pada sektor ketenagalistrikan maupun pada sektor migas karena adanya perubahan dan perkembangan pola pada peraturan perundang-undangannya seperti yang telah dijelaskan di atas. Maka, sekiranya perlu dilakukan sebuah penelitian mengenai peluang bagi badan-badan usaha lain terlebih bagi BUMS pada kegiatan-kegiatan usaha tersebut apakah dapat mencakup pula pada kegiatan-kegiatan BUMN dalam melaksanakan PSO ataukah hanya pada kegiatan-kegiatan usaha komersil. Dan sekiranya perlu dilakukan sebuah penelitian pula mengenai keselarasan antara tujuan-tujuan yang dimiliki BUMN sebagai pelaksana PSO dalam dan dengan tetap sebagai BUMN Persero yang mencari keuntungan, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pula di atas.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.* 68

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat diidentifikasi adanya masalah-masalah hukum yang dapat dianalisis, yakni:

1. Bagaimana Peluang PSO terhadap BUMS dalam sektor ketenagalistrikan dan sektor migas?; dan
2. Bagaimana keselarasan antara dua kepentingan pada PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN yang melaksanakan PSO dan mengejar keuntungan selaku PT. Persero?;

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka yang akan menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui serta menganalisis peluang PSO apakah dapat diberikan pula pada BUMS di bidang ketenagalistrikan serta di bidang migas; dan
2. Untuk mengetahui serta menganalisis bagaimana keselarasan dua kepentingan yang dimiliki baik oleh PT. PLN (Persero) maupun PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN yang melaksanakan PSO, yang bertolak belakang dengan tujuan PT. PLN (Persero) sebagai Persero untuk mengejar keuntungan.

## D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini dalam rangka pengembangan ilmu hukum mengenai BUMN di Indonesia khususnya mengenai pelaksanaan PSO oleh BUMN dan pelaksanaan tujuan PT. Persero.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan PSO, antara lain BUMN yang ada di Indonesia, Pemerintah selaku pengawas dan pembentuk peraturan, kalangan akademisi yang berminat terhadap kajian hukum perusahaan dapat dijadikan bahan informasi awal dalam melakukan

penelitian dan pengkajian yang lebih mendalam, dan bagi penulis sendiri untuk menambah wawasan keilmuan hukum terutama berkenaan dengan hukum perusahaan dan BUMN.

### E. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis. Menurut Soerjono Soekanto bahwa, “Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori”.<sup>33</sup> Sedangkan Menurut Kaelan M.S, landasan teori pada suatu penelitian ialah, “Merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian”.<sup>34</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, maka terdapat teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini nantinya, yaitu Teori Negara Kesejahteraan atau *Welfare State*, yang pokok pengajarannya mengenai pelayanan publik dari Pemerintah atau Negara teori ini merupakan perwujudan *Grand Theory* dari Montesquieu yaitu, ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang terdiri dari kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (mengadili pelanggaran undang-undang).<sup>35</sup>

Konsep Negara kesejahteraan tidak hanya mencakup penjelasan mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan publik (*social services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Oleh karena itu Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang berupa jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996). Hal. 19

<sup>34</sup> Kaelan M.S, *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat : Paradigma bagi Pengembangan Penelitian Interdisipliner Bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni*, (Yogyakarta: Paradigma, 2013). Hal. 23

<sup>35</sup> H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta; UII Press, 2002), Hal.12

sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).<sup>36</sup>

Pelayanan publik merupakan mandat bagi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. Pertama, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan publik didanai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara.<sup>37</sup>

Dari teori *welfare state* tersebut dapat dikorelasikan dengan isu hukum yang dianalisis dalam penulisan ini yaitu bahwa, Negara mengemban mandat untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat hal tersebut di dasarkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal tersebut selaras dengan isu hukum yang diangkat, bahwa BUMN sebagai kepanjangan tangan dari Negara harus mengemban mandat untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melaksanakan negara kesejahteraan (*welfare state*) ini Pemerintah Pusat, tidak mungkin bisa optimal untuk mengurus wilayahnya secara sentralistik karena faktor luas wilayah, banyaknya penduduk, penduduk yang ber-bhineka maka untuk memperjuangkan kesejahteraan masyarakat di daerah dibentuklah pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mempercepat mewujudkan tujuan negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Hal tersebut selaras pula apabila dikorelasikan dengan isu hukum dalam penulisan ini bahwa dalam pelaksanaan PSO sebagai kemakmuran masyarakat masih terdapat permasalahan-permasalahannya, akan tetapi bagaimanapun tetap bahwa Negara harus mengelola bahkan mengemban untuk melakukan pelayanan pada masyarakat, yang mana menurut teori ini adalah kembali lagi pada fungsi untuk kemakmuran rakyat.

Di sisi lain, pelaksanaan *welfare state* tidak melulu menjadi urusan Negara. Sebagai sebuah sistem, praktik *welfare state* juga melibatkan unsur *civil society*, organisasi-organisasi sukarela (*voluntary groups*), dan BUMS. Konsep yang

---

<sup>36</sup> Ainur Rofieq, *Pelayanan Publik dan Welfare State*, Jurnal Governance Vol. 2 No. 1, (November, 2011), Hal. 101

<sup>37</sup> *Ibid.* Hal. 105

dikembangkan adalah *welfare pluralism*, dimana jenis-jenis pelayanan dan sistem pengorganisasiannya dapat dilakukan secara terdesentralisasi sesuai dengan karakteristik masyarakat.<sup>38</sup> Contoh penerapannya seperti yang berlangsung di Denmark, dimana proses pembentukan sebuah *welfare state* sudah berlangsung selama dua abad lebih. Dalam hal tersebut berkaitan dengan rumusan masalah pertama, yaitu mengenai peluang BUMS dalam pelaksanaan PSO, yang mana apabila dikorelasikan dengan isu hukum yang dihadapi bahwa BUMS memiliki peluang pula pada pelaksanaan PSO, dan hal tersebut berkaitan dengan *welfare pluralism* yang dijelaskan di atas.

## F. Kerangka Konseptual

Untuk lebih memahami konsep dan istilah-istilah yang akan dipergunakan dalam penulisan ini, agar terdapat keseragaman pemahaman mengenai makna atau pengertian dari istilah tersebut, dipandang perlu untuk mendefinisikan hal-hal sebagai berikut:

### 1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>39</sup>

### 2. Perusahaan Perseroan (Persero)

Persero adalah BUMN yang bentuknya Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>40</sup>

### 3. Perusahaan Umum (Perum)

Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk memmanfaatan umum berupa

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 1

<sup>40</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 2

penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>41</sup>

#### 4. Kewajiban Pelayanan Umum (PSO)

PSO adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh Pemerintah yang dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemandanaan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.<sup>42</sup>

#### 5. Ketenagalistrikan

Ketenagalistrikan adalah segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik.<sup>43</sup>

#### 6. Usaha Penyediaan Tenaga Listrik

Usaha penyediaan tenaga listrik adalah pengadaan tenaga listrik meliputi pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen.<sup>44</sup>

#### 7. Pembangkitan

Pembangkitan tenaga listrik adalah kegiatan memproduksi tenaga listrik.<sup>45</sup>

#### 8. Transmisi Tenaga Listrik

Transmisi tenaga listrik adalah penyaluran tenaga listrik dari pembangkitan ke sistem distribusi atau ke konsumen, atau penyaluran tenaga listrik antarsistem.<sup>46</sup>

#### 9. Distribusi Tenaga Listrik

Distribusi tenaga listrik adalah penyaluran tenaga listrik dari sistem transmisi atau dari pembangkitan ke konsumen.<sup>47</sup>

#### 10. Kuasa Usaha Ketenagalistrikan

Kuasa Usaha Ketenagalistrikan adalah kewenangan yang diberikan

<sup>41</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 4

<sup>42</sup> *Ibid.* Pasal 66

<sup>43</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 1

<sup>44</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 3

<sup>45</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 4

<sup>46</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 5

<sup>47</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 6

oleh Pemerintah kepada BUMN dalam hal ini PT. PLN (Persero) yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan diberi tugas untuk melakukan usaha penunjang tenaga listrik.<sup>48</sup> Dengan berlakunya Undang-Undang Ketenagalistrikan, maka tidak dikenal lagi istilah Kuasa Usaha Ketenagalistrikan, yang ada adalah Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.

#### 11. Ijin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik

Ijin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik adalah izin untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.<sup>49</sup>

#### 12. Minyak dan Gas Bumi (Migas)

Migas adalah Minyak Bumi dan Gas Bumi.<sup>50</sup>

#### 13. Minyak Bumi

Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dan proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha migas.<sup>51</sup>

#### 14. Gas Bumi

Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dan proses penambangan minyak dan gas bumi.<sup>52</sup>

#### 15. Kegiatan Usaha Hulu

Kegiatan Usaha Hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau

<sup>48</sup> Indonesia (7), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 5

<sup>49</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 10

<sup>50</sup> Indonesia (10), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 3

<sup>51</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 1

<sup>52</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 2

bertumpu pada kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi.<sup>53</sup>

#### 16. Kegiatan Usaha Hilir

Kegiatan Usaha Hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau Niaga.<sup>54</sup>

#### 17. Kuasa Pertambangan

Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi.<sup>55</sup>

#### 18. Izin Usaha Pertambangan

Izin Usaha Pertambangan adalah izin yang diberikan kepada Badan Usaha untuk melaksanakan Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan dan/atau Niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba.<sup>56</sup>

#### 19. Perseroan Terbatas (PT)

PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang serta peraturan pelaksanaannya.<sup>57</sup>

#### 20. Maksud dan Tujuan pendirian BUMN

Maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang BUMN adalah:<sup>58</sup>

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;

<sup>53</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 7

<sup>54</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 10

<sup>55</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 5

<sup>56</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 20

<sup>57</sup> Indonesia (5), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 1

<sup>58</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 2

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor BUMS dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

## **G. Metode Penelitian, Typologi Penelitian, Sumber Bahan Hukum, dan Pengolahan Analisa Bahan Hukum**

### **1. Metode Penelitian**

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.<sup>59</sup> Penelitian hukum dalam penulisan ini merupakan tipe penelitian yuridis-normatif, dan yuridis-normatif yang digunakan adalah yang bersifat kualitatif.

### **2. Typologi Penelitian**

Typologi penelitian dalam penulisan ini mengarah pada pendekatan Undang-Undang atau *statue approach*. Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>60</sup> Dalam hal ini Undang-Undang yang di telaah diantaranya adalah, UUD 1945; Undang-Undang BUMN; Undang-Undang Ketenagalistrikan Tahun 1985; Undang-Undang Ketenagalistrikan; dan Undang-Undang Migas. Penelitian ini mengarah pada pendekatan Undang-Undang karena,

<sup>59</sup> Michael Quinn Patton, *Qualitative Evaluation Methods*, (Beverly Hills: Sage Publication, 1987). Hal. 268

<sup>60</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010). Hal. 93

mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan tentang gugatan Undang-undang ketenagalistrikan, maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan di bidang ketenagalistrikan, dan penelitian ini memfokuskan pada peraturan perundang-undangan bidang ketenagalistrikan sejak awal berdirinya ketenagalistrikan di Indonesia, seperti Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985; Undang-Undang Ketenagalistrikan; Undang-Undang Migas; Undang-Undang BUMN; dan peraturan-peraturan lain yang mendukung.

Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar atau regulasi dan Undang-Undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi, sedangkan Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar *ontologis* lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu mengungkap kandungan filosofis yang ada di belakang undang-undang itu. Memahami kandungan filosofis yang ada di belakang undang-undang itu, peneliti tersebut akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.<sup>61</sup>

## 1. Sumber Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian yuridis-normatif, penelitian ini melibatkan sumber hukum primer, dan sekunder, dengan rincian sebagai berikut:

- a. Untuk memperoleh data primer digunakan tektik pengumpulan data kualitatif, yaitu dengan cara mewawancarai kepada narasumber dari pihak PT. PLN (Persero), yang diwakili oleh Bapak Ova Kurnia selaku manager senior bidang investasi dan good corporate governance PT. PLN (Persero); narasumber dari pihak PT. Pertamina (Persero), yang diwakili

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

oleh Bapak Aji Anom Purwasakti selaku perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero); dan narasumber dari pihak Kementrian BUMN, yang diwakili oleh Bapak Anas Puji selaku perwakilan biro hukum Kementrian BUMN, perwakilan-perwakilan tersebut yang dianggap mempunyai kapasitas dan berkaitan dengan topik yang diangkat dalam penulisan hukum ini.

- b. Untuk memperoleh data sekunder ini juga didapatkan melalui analisis terhadap literatur yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti, seperti perundang-undangan diantaranya, UUD 1945; Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985; Undang-Undang Ketenagalistrikan; Undang-Undang Migas; Undang-Undang BUMN; dan peraturan-peraturan lain yang mendukung terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang tersebut, serta doktrin, karya ilmiah para sarjana, jurnal, hasil penelitian akademis, dan juga tulisan-tulisan lain yang bersifat ilmiah terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penulisan hukum ini.

## **2. Pengolahan Analisa Bahan Hukum**

Selain metode pengumpulan data yang telah disebutkan di atas, maka dalam penulisan ini nantinya akan melakukan suatu analisis mengenai permasalahan yang telah disebutkan dalam bagian identifikasi masalah. Penulisan hukum ini akan menggunakan metode analisis data secara deskriptif, yang tujuan penggunaan metode analisis data secara deskriptif ini adalah membuat analisa berupa gambaran, lukisan secara sistematis, deskripsi, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki dan yang pada akhirnya penulis analisa dengan mengacu pada teori-teori yang ada, sehingga pada akhirnya dapat memberikan sebuah kesimpulan.

Analisis ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas terkait dengan pelaksanaan PSO dan implikasinya terhadap kedudukan dan peran PT. PLN (Persero) dalam industri ketenagalistrikan dan PT. Pertamina (Persero) dalam industri bidang migas di Indonesia dan pengaruhnya terhadap peran BUMS dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.

## H. Sistematika Penulisan

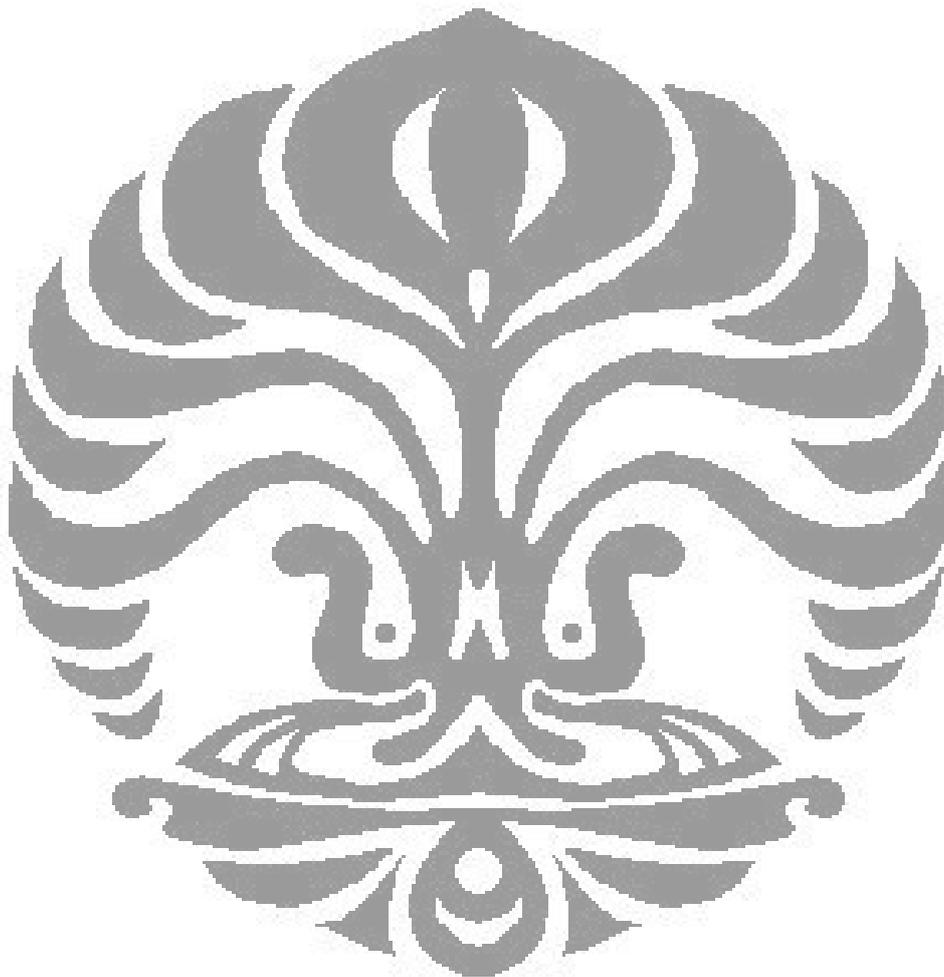
Pembahasan Penulisan hukum ini akan dijabarkan dalam empat bab, yaitu dari bab I sampai dengan bab IV. Gambaran isi dari masing-masing bab pembahasan tersebut adalah, dalam bab I akan berisi tentang pendahuluan yang mana di dalamnya akan menjelaskan latar belakang dari permasalahan yang akan diangkat. Dalam bab ini nantinya akan membagi lagi menjadi sub-sub bab yaitu identifikasi masalah dimana akan dituliskan permasalahan apa saja yang akan dipecahkan, lalu tujuan dari penelitian ini, selanjutnya kegunaan dari penelitian yang akan dilakukan, lalu menjabarkan metode penelitian apa saja yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini.

Selanjutnya, akan dilanjutkan dengan penulisan bab II, dalam bab ini nantinya akan berisi mengenai, tinjauan umum tentang PSO: kerangka hukum dan mekanisme PSO; konsep penguasaan Negara dalam sektor ketenagalistrikan serta sektor minyak dan gas bumi; Peluang BUMS dan badan usaha lain dalam sektor ketenagalistrikan karena kedudukan PT. PLN (Persero) di Indonesia; Peluang BUMS dan badan usaha lain dalam sektor migas berdasarkan Undang-Undang Migas; dan melakukan analisis permasalahan terhadap peluang akan pelaksanaan PSO terhadap BUMS di bidang ketenagalistrikan serta di bidang migas. Dalam menganalisis permasalahan tersebut, nantinya akan di gunakan sumber hukum primer, dan sekunder sebagai penunjang hasil penelitian.

Kemudian dilanjutkan dalam bab III, dalam bab ini nantinya akan berisi mengenai, perkembangan dan tinjauan umum BUMN; perkembangan kelembagaan ketenagalistrikan di Indonesia; perkembangan kelembagaan migas di Indonesia; dan menganalisis permasalahan bagaimana keselarasan antara dua kepentingan yang bertolak belakang pada PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) sebagai pelaksana PSO selaku BUMN dengan tujuan untuk mengejar keuntungan selaku Persero. Dalam menganalisis permasalahan tersebut, nantinya akan di gunakan sumber hukum primer, dan sekunder sebagai penunjang hasil penelitian.

Sebagai bab terakhir yaitu pada bab IV, bab terakhir ini merupakan bab penutup yang akan berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan berdasarkan bab-bab sebelumnya yang sekaligus menjawab atas identifikasi masalah

serta dalam bab ini pula akan dikemukakan pula saran-saran yang membangun berkaitan dengan materi hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan.



## BAB II

### PELUANG BADAN USAHA MILIK SWASTA TERHADAP *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* (PSO)

#### A. Tinjauan Umum *Public Service Obligation* (PSO)

##### 1. Kerangka Hukum *Public Service Obligation* (PSO)

Istilah PSO adalah sebagai kewajiban pelayanan umum yang pertama kali disebutkan pada Penjelasan Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Peguruan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara. PSO memiliki arti penting dalam perekonomian nasional karena pelaksanaan instrumen PSO dianggap strategis. PSO dapat digunakan sebagai alat pemerataan pendapatan, disamping sebagai alat untuk memacu pertumbuhan ekonomi, khususnya pertumbuhan dunia usaha, yang pada gilirannya juga berarti menciptakan stabilitas ekonomi nasional.<sup>62</sup>

BUMN menjalankan tugas pokoknya dalam melayani kebutuhan masyarakat umum yaitu memenuhi kebutuhan barang dan jasa. Tugas yang sama juga dilaksanakan oleh BUMN yang membidangi sektor infrastruktur seperti halnya PT. PLN (Persero); PT. PGN; Perusahaan Kereta Api Indonesia (selanjutnya disebut dengan "PT. KAI"); Angkasa Pura (selanjutnya disebut dengan "PT. AP"); Pelabuhan Indonesia (selanjutnya disebut dengan "PT. Pelindo"); Perusahaan Pelayaran Nasional Indonesia (selanjutnya disebut dengan "PT. PELNI"); Perusahaan Pos Indonesia (selanjutnya disebut dengan "PT. POSINDO"); dan Perusahaan Umum Perumahan Nasional (selanjutnya disebut dengan "Perum Perumnas"). Fungsi dari PSO tentunya baru dapat diwujudkan apabila lembaga pelaksana atau operator berada dalam keadaan sehat. Selain dalam bidang infrastruktur, Peran strategis BUMN juga menyangkut hampir semua sektor ekonomi, seperti pertanian, pertambangan, perdagangan, keuangan (bank dan

---

<sup>62</sup> Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur*, (Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2007). Hal. 1

non bank), telekomunikasi, dan lain-lain dan beberapa diantaranya bergerak dalam industri yang vital atau hulu.<sup>63</sup> Sebagaimana yang diungkapkan Simatupang, yang dikutip oleh Nugroho dan Siahaan bahwa, “Sebagai industri hulu, kinerja BUMN akan memengaruhi tingkat efisiensi industri di bawahnya”.<sup>64</sup>

Untuk memelihara keseimbangan kedua kepentingan ini, yaitu tercapainya sasaran PSO dan kesinambungan usaha BUMN di lain pihak, maka Pasal 66 Undang-Undang BUMN telah menegaskan bahwa, “Pemerintah dapat memberi penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN”.<sup>65</sup> Pada dasarnya penugasan dari Pemerintah kepada BUMN telah memasuki era yang baru, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 66 Undang-Undang BUMN yang antara lain menyatakan bahwa, “BUMN harus diberikan kompensasi biaya penuh atau *full cost* atas pelaksanaan misi non-komersil Pemerintah atau PSO dan pembayarannya dilakukan secara langsung yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut dengan “APBN”).<sup>66</sup> Hal ini merupakan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan menghindari penyimpangan yang berhubungan dengan mekanisme bagi pembiayaan kewajiban-kewajiban pelayanan umum.

Adanya PSO adalah dalam rangka menjaga agar kegiatan penyediaan barang publik tersedia dalam jumlah yang cukup sekalipun tidak memberikan keuntungan yang cukup bagi penyedia jasa untuk tetap dapat menjalankan kegiatannya, meskipun PSO yang secara finansial tidak memberikan keuntungan harus tetap disediakan, karena hal tersebut diharapkan akan memberikan *multiplier effect* secara ekonomi bagi masyarakat.<sup>67</sup> Terkait dengan penugasan Pemerintah kepada BUMN untuk menyelenggarakan PSO, tentunya pemerintah harus menyediakan sejumlah dana pada

---

<sup>63</sup> Nugroho dan Siahaan, *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2005). Hal. 68

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*,. Pasal 66

<sup>66</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 66

<sup>67</sup> Peneliti Madya Badan Kebijakan Fiskal, *Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik*, Laporan Penelitian, (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2008). Hal. 1

pos pengeluarannya dalam APBN. Dana yang dianggarkan tersebut termasuk dalam pos pengeluaran subsidi untuk bantuan kepada BUMN dalam rangka menjalankan PSO, di luar jenis subsidi yang diberikan pemerintah berupa subsidi listrik, subsidi bahan bakar minyak (BBM), subsidi pupuk, subsidi pos dan subsidi lainnya. Pemberian subsidi tersebut sebenarnya menimbulkan dilema bagi Pemerintah, dimana pada satu sisi pemberian subsidi dan pelaksanaan PSO merupakan konsekuensi dan tugas serta tanggung jawab Pemerintah namun disisi lain hal tersebut terkendala oleh terbatasnya anggaran yang tersedia.<sup>68</sup>

Pada masa setelah kemerdekaan Indonesia, BUMN secara progresif memperoleh hak monopoli atau peran yang dominan pada sektor-sektor infrastruktur utama seperti telekomunikasi, kelistrikan, jalan tol, kereta api, pelabuhan, perkapalan, serta bandara dan penerbangan sipil. Hampir semua sektor tersebut memiliki kemampuan operasi dan keuangan yang terbatas, dan banyak pula yang dikelola sebagai tanggung jawab tambahan pada departemen terkait. Pada pertengahan tahun 80-an terbukti bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dan kualitas pelayanan kebutuhan dasar masyarakat menurun sebagai akibat buruknya infrastruktur, terutama oleh menurunnya kinerja BUMN infrastruktur penting. Hal ini mendorong Pemerintah untuk mencari terobosan berupa *unbundling*, korporatisasi, dan privatisasi BUMN, inisiatif-inisiatif tersebut masih terus berlangsung dan peran serta operasional BUMN sementara ini juga dipengaruhi oleh otonomi daerah terutama keinginan yang kuat dari Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut dengan “Pemda”) untuk memegang kendali yang lebih besar atas penyediaan layanan masyarakat di daerah mereka masing-masing.<sup>69</sup>

Landasan konstitusional Pemerintah untuk memberikan PSO bagi penyediaan pelayanan dasar berasal dari Pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan bahwa, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”.<sup>70</sup> Selain itu Pasal 34 UUD 1945

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Op.Cit.*, Hal. 3

<sup>70</sup> Indonesia (1), *Op. Cit.*, Pasal 33

juga menyatakan bahwa, “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.<sup>71</sup> Pasal-Pasal di atas lebih jauh dijabarkan dalam berbagai Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan dibawahnya, yang memberikan petunjuk lebih khusus mengenai peranan Pemerintah dalam mendukung penyediaan pelayanan infrastruktur dasar. Dan belum ada satupun Undang-Undang sektor yang secara jelas menetapkan kebijakan-kebijakan lebih jauh menyangkut PSO.<sup>72</sup>

Kebutuhan akan kerangka hukum tersebut kemudian dilengkapi dengan dikeluarkannya Undang-Undang BUMN. Dalam Undang-Undang BUMN Pasal 66 menyatakan bahwa dengan persetujuan para pemegang saham atau Menteri Negara BUMN, Pemerintah dapat mewajibkan sebuah BUMN untuk melaksanakan tugas khusus untuk kepentingan masyarakat.<sup>73</sup> Selain dalam Pasal 66 tersebut juga dijelaskan dalam Pejelasan dari Pasal 66 Undang-Undang BUMN yang menjelaskan bahwa Pemerintah berkewajiban menyediakan kompensasi bagi semua biaya yang ditimbulkan ditambah dengan margin jika penugasan tersebut tidak layak secara finansial.<sup>74</sup>

Ketentuan lebih lanjut yang berkaitan dengan PSO dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, yang dalam Pasal 65 menyatakan bahwa:<sup>75</sup>

*“Rencana untuk penugasan PSO yang diajukan haruslah ditinjau bersama oleh BUMN yang bersangkutan, Menteri Negara BUMN, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan tersebut; Setiap penugasan PSO haruslah mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (selanjutnya disebut dengan “RUPS”) untuk Persero, atau dari Menteri Negara BUMN untuk Perum; BUMN yang melaksanakan penugasan PSO dari Pemerintah harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan antara kegiatan PSO dan kegiatan non-*

---

<sup>71</sup> *Ibid.* Pasal 34

<sup>72</sup> Kementrian Koordinator Bidang Ekonomi, *Op. Cit.*, Hal. 7

<sup>73</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 66

<sup>74</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 66

<sup>75</sup> Kementrian Koordinator Bidang Ekonomi, *Op.Cit.*, Hal 7

PSO; *Direksi BUMN yang melaksanakan penugasan PSO wajib memberikan laporan kepada RUPS atau Menteri Negara BUMN dan kepada Menteri Teknis*”.

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara tersebut juga diperkenalkan istilah mengenai PSO. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut PSO adalah, “Untuk menggambarkan tentang penugasan kepada sebuah BUMN untuk melakukan sebuah fungsi kepentingan publik yang meliputi penyediaan barang-barang dan jasa-jasa tertentu yang sangat diperlukan oleh masyarakat”.<sup>76</sup> Yang mana mengenai istilah PSO ini sebelumnya belum dijelaskan maupun disebutkan dalam Undang-Undang BUMN, dalam Undang-Undang BUMN hanya menjelaskan mengenai penugasan khusus oleh Pemerintah yang terdapat pada Pasal 66 serta dalam penjelasan Pasal 66 Undang-Undang BUMN.

Penugasan pada BUMN harus mempertimbangkan dua aspek penting, yaitu aspek kepedulian terhadap Perusahaan dan aspek tercapainya sasaran dari PSO, dan untuk mengetahui mengenai sejauh mana pencapaian sasaran keberhasilan PSO dapat dilakukan melalui monitoring pelaksanaan prinsip 5 tepat yaitu, tepat waktu; sasaran; kualitas; kuantitas; dan harga dari PSO tersebut, sementara untuk mengetahui aspek kepedulian dapat dilakukan melalui monitoring terhadap perkembangan indikator-indikator korporasi yang lazim.<sup>77</sup> Selain itu, kebijakan PSO tidak menghapuskan bentuk-bentuk dukungan lain kepada BUMN, dan yang terpenting adalah bahwa Pemerintah terus memberikan modal ke dalam Badan Usaha yang kegiatan operasinya dianggap vital.<sup>78</sup>

## 2. Prosedur dan Mekanisme *Public Service Obligation* (PSO)

Pembebanan PSO dilakukan untuk mewujudkan terlaksananya Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “Negara bertanggung jawab atas fasilitas

---

<sup>76</sup> Indonesia (11), Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 No. 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4556. Penjelasan Pasal 65

<sup>77</sup> Kementrian Koordinator Bidang Ekonomi, *Op.Cit.*, Hal. 8

<sup>78</sup> *Ibid.*

kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.<sup>79</sup> Saat ini pembebanan PSO masih dilakukan oleh BUMN, namun demikian tidak tertutup kemungkinan bahwa PSO ini dibebankan pada BUMS dan badan usaha lain.<sup>80</sup> BUMN sebagai pengemban PSO sudah diamanatkan dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN. Dalam pelaksanaannya, pembebanan PSO harus memperhatikan dilaksanakan secara efisien sehat dan dapat di pertanggungjawabkan dan terpeliharanya kesehatan kesinambungan usaha BUMN Pelaksana PSO. Konsekuensi dari pembebanan PSO, maka BUMN yang menjadi operator PSO tidak boleh merugi dengan alasan menanggung PSO.<sup>81</sup> Berdasarkan alasan tersebut, maka diperlukan suatu rumusan harga atau dana PSO yang diberikan, yaitu: Harga Disepakati : BPP + Margin + Pajak, atau lebih jelasnya mengenai formulasi perhitungan pembiayaan PSO adalah, kapasitas yang diminta Pemerintah untuk disediakan x (harga pokok penjualan – harga penjualan yang ditetapkan Pemerintah) + Fasilitas Negara (sarana dan/atau prasarana) yang harus disiapkan oleh Negara.<sup>82</sup>

Salah satu faktor yang tidak kalah penting dalam pelaksanaan PSO adalah faktor prosedur pemerolehan dananya. Prosedur penyaluran dana PSO tentunya tidak terlepas dari perkembangan siklus anggaran yang semakin mengarah kepada anggaran berbasis kinerja yang sudah seharusnya dapat diterapkan sepenuhnya sesuai dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, berdasarkan siklus anggaran setiap bulan Januari setiap Departemen sudah menyampaikan Rencana Kerja (selanjutnya disebut dengan “Renja”) yang ingin dilaksanakannya kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara BUMN.<sup>83</sup>

Renja tersebut kemudian dibahas oleh Menteri Keuangan dan Menteri Negara BUMN serta Bappenas untuk menyesuaikannya dengan Rencana Kerja Pemerintah (selanjutnya disebut dengan “RKP”). Lalu, setelah hasil pembahasan

---

<sup>79</sup> Indonesia (11), *Op.Cit.*, Pasal 34 ayat 3

<sup>80</sup> Kartikasari dan Lastuti Abubakar, *Penerapan Public Service Obligation (PSO) pada BUMN Guna Meningkatkan Peran BUMN Sebagai Pelaku Usaha yang Kompetitif Dalam Pembangunan Ekonomi*, Laporan Penelitian, (Bandung: Universitas Padjajaran, 2008). Hal. 28

<sup>81</sup> *Ibid.* Hal. 29

<sup>82</sup> Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian, *Op.Cit.*, Hal. 11

<sup>83</sup> *Ibid.*

tersebut, Menteri Keuangan kemudian mengeluarkan pagu anggaran sementara dari masing-masing instansi dalam bentuk Renja dan Anggaran Kementerian atau Lembaga (selanjutnya disebut dengan “RKA-KL”). RKA-KL tersebut kemudian dibahas oleh masing-masing Departemen dengan komisi-komisi terkait di DPR, yang mana hasil pembahasan RKA-KL tersebut selanjutnya dimasukkan ke dalam nota keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut dengan “RAPBN”), lalu di bahas di sidang kabinet dan ditetapkan oleh Presiden.<sup>84</sup> Setelah anggaran masing-masing Departemen masuk dalam RAPBN, maka masing-masing Departemen menyampaikan konsep Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (selanjutnya disebut dengan “DIPA”) ke Menteri Keuangan untuk disahkan. Setelah DIPA disahkan barulah masing-masing Departemen dapat melakukan penarikan-penarikan dana termasuk dana untuk pelaksanaan PSO, yang selanjutnya diteruskan kepada BUMN-BUMN pelaksana PSO melalui Kuasa Pengguna Anggaran (selanjutnya disebut dengan “KPA”) dari instansi yang bersangkutan.<sup>85</sup>

Apabila dana yang tersedia di APBN tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan PSO yang telah di programkan oleh Kementerian Teknis, tentu agar tidak sampai melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku perlu dilakukan penurunan kuantitas pelayanan atau barang, disamping hal tersebut untuk tidak terlalu memberatkan APBN dimungkinkan mengenai sumber dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut dengan “APBD”) terhadap penugasan dari Pemda kepada BUMN yang beroperasi di daerah-daerah.<sup>86</sup> Dalam prakteknya, memang terdapat permintaan dari Pemda agar layanan BUMN dapat menjangkau kedalam daerahnya, dimana permintaan tersebut sulit untuk tidak dipenuhi meskipun kegiatan tersebut secara finansial merugikan BUMN yang bersangkutan.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.* Hal. 12

<sup>87</sup> *Ibid.*

Berdasarkan penelusuran literatur, terdapat pula permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan PSO disebabkan oleh kinerja BUMN yang menjalankan misi PSO belum semuanya menunjukkan adanya kinerja yang baik. Terdapat kesan bahwa BUMN PSO identik dengan *inefisiensi* dan sarang korupsi baik oleh manajemen maupun politisi dan birokrat.<sup>88</sup> Menghadapi situasi yang tidak menguntungkan ini, timbul argumen bahwa penyebab memburuknya kinerja BUMN pelaksana PSO adalah karena BUMN pelaksana PSO pada umumnya menjalankan tugas PSO mulai awal tahun, namun subsidi PSO dari Pemerintah tidak diterima pada awal tahun, bahkan seringkali dilakukan di akhir tahun, akibat ketidak sinkronannya antara penugasan dengan pencairan dana PSO kemungkinan berdampak pada arus kas BUMN.<sup>89</sup> Pencairan dana PSO pada akhir tahun ini lebih disebabkan Pemerintah harus melakukan verifikasi terlebih dahulu sebagai dasar dilakukannya pembayaran subsidi PSO, namun dampak keterlambatan pencairan dana PSO pada kinerja BUMN pelaksana PSO yang kurang baik, pada akhirnya bermuara pada citra BUMN PSO yang kurang baik di mata masyarakat, serta citra buruk ini semakin diperparah dengan kurang adanya informasi yang transparan berkenaan dengan harga pokok riil barang dan jasa yang dihasilkan oleh BUMN pelaksana PSO.<sup>90</sup>

Berdasarkan penelusuran literatur pula, terdapat perbedaan pandangan dalam masyarakat tentang konsep PSO dengan arti yang sebenarnya, sehingga berdampak pada pandangan mereka terhadap kinerja BUMN pelaksana PSO. Masyarakat memandang bahwa BUMN pelaksana PSO pada umumnya memiliki kinerja yang tidak efisien dan cenderung kurang inovatif, akibatnya BUMN pelaksana PSO terus dilanda kerugian.<sup>91</sup> Pandangan masyarakat ini tidak sepenuhnya keliru, karena BUMN pelaksana PSO selama ini belum membuat pembukuan laporan keuangan secara terpisah atas kegiatan yang didanai dengan PSO dan kegiatan yang komersial. Apabila

---

<sup>88</sup> Peneliti Madya Badan Kebijakan Fiskal, *Op.Cit.*, Hal. 4

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.* Hal. 10

terdapat laporan secara terpisah, maka akan dengan mudah dapat ditentukan penyebab rendahnya kinerja BUMN.<sup>92</sup>

## B. Konsep Penguasaan Negara

### 1. Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Para Ahli

Salah satu corak yang membedakan antara 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 materimateri konstitusi yang hanya bersifat politik”.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>

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.<sup>95</sup> Tepatnya dalam Pasal 33 mengandung konsep penguasaan Negara, sebagaimana isi dari Pasal 33 yaitu:<sup>96</sup>

*“Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah dikuasai oleh Negara; serta bumi air dan*

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Hal. 124

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Vol. 8 No. 3, (Jakarta: Epistema Institute, 2011), Hal. 258

<sup>96</sup> Indonesia (1), *Op.Cit.*,. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3)

*kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.*

Dalam konsep penguasaan Negara, terdapat beberapa teori-teori mengenai kekuasaan Negara diantaranya ialah, menurut Van Vollenhoven, sebagaimana yang di kutip oleh Mohamad Faiz, menyebutkan mengenai teori kekuasaan Negara yaitu, “Negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan Negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum”.<sup>97</sup> Dalam hal ini kekuasaan Negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan.<sup>98</sup> Selain Van Vollenhoven, terdapat pendapat menurut J.J. Rousseau, sebagaimana yang di kutip oleh Mohamad Faiz yang menyebutkan pula mengenai teori kekuasaan Negara, bahwa:<sup>99</sup>

*“Kekuasaan Negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (contract social) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan Negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan leges imperii”.*

Sejalan dengan kedua teori di atas, maka secara teoritik kekuasaan Negara atas sumber daya alam adalah bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa, sehingga Negara dalam hal ini dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara serta mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.<sup>100</sup> Sehingga, isi dari Pasal 33 UUD 1945 tersebut merupakan legitimasi keberadaan BUMN sebagai perwakilan Negara yang kepadanya diberikan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara serta mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam.

---

<sup>97</sup> Mohamad Faiz, *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Buku Elektronik (*Electronic-Book*) (Surabaya: Universitas Narotama, 2011). Hal. 1

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.* Hal. 2

Pasal 33 ayat UUD 1945 tersebut mengandung pula kalimat “dikuasai oleh Negara” atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lahirnya Pasal 33 UUD 1945 menjadi tonggak politik hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Sebagaimana dikatakan oleh Ibnu Sutowo, yang dikutip oleh Ahmad Redi bahwa:<sup>101</sup>

*“Since we proclaimed independence in Indonesia in 1945, we know that we must control over natural resources as written in our constitution. Sejak kemerdekaan Indonesia pada Tahun 1945, kontrol terhadap sumber daya alam Indonesia harus dijadikan sebagai hukum tertulis dalam konstitusi”.*

Frasa “dikuasai oleh Negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut pernah dibahas pula pengertiannya oleh Mohammad Hatta, tokoh ekonomi Indonesia, mantan Wakil Presiden pertama dan salah satu arsitek dalam pembuatan UUD 1945, sebagaimana yang dikutip oleh Ahmad Redi, Muhammad Hatta mengatakan bahwa :<sup>102</sup>

*“Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besaran seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, hal tersebut diusahakan oleh Pemerintah”.*

Terdapat pula pendapat dari Mohammad Hatta, sebagaimana yang dikutip oleh Ahmad Redi, bahwa maksud dari kalimat “dikuasai oleh Negara” adalah dikuasai oleh Negara tidak berarti Negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*, tetapi lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara sebenarnya terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi.<sup>103</sup>

Selain pendapat-pendapat dari para ahli tersebut, dalam Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada Tahun 1977 mengadopsi pernyataan dari Mohammad Hatta, sebagaimana di kutip oleh Mukhtie Fadjar, menyatakan bahwa :<sup>104</sup>

*“Sektor usaha Negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan Negara dibiayai oleh*

---

<sup>101</sup> Ahmad Redi (1), *Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam: Dynamic of State Control Concept on Natural Resources*, Jurnal Konstitusi Vol. 12 No. 2, (Juni 2015). Hal. 406

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.* Hal. 408

<sup>104</sup> Mukhtie Fadjar, *Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Sumber Daya Alam*, Jurnal Konstitusi, Vol. 2 No. 2, (September, 2005). Hal. 7

*Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar production sharing”.*

Pendapat-pendapat Mohammad Hatta yang telah disebutkan dan dijelaskan sebelumnya memiliki perbedaan dengan pendapat Bagir Manan. Bagir Manan menjelaskan bahwa cakupan pengertian “dikuasai oleh Negara” atau “hak penguasaan Negara”, adalah sebagai berikut :<sup>105</sup>

*“(1) Penguasaan merupakan 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) Negara melalui Pemerintah mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;*

*(3) Negara melalui Kementerian adalah sebagai penyertaan modal dalam Perum atau Persero untuk usaha-usaha tertentu”.*

## **2. Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Minyak Dan Gas Bumi (Migas) dan Ketenagalistrikan**

Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan galian-galian tambang. Bahan galian itu meliputi emas, perak, tembaga, migas, dan lain-lain. Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa, “Bumi dan air serta kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.<sup>106</sup> Dalam hal ini bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalam Tanah Air Indonesia dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat. Hak penguasaan Negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pengelolaan atau pengusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakannya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut terlihat dalam konsideran Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, menyatakan bahwa :

*“Minyak dan gas bumi mempunyai fungsi yang amat penting untuk pembangunan masyarakat adil dan makmur, dibandingkan dengan bahan-bahan galian yang lain, bahwa produksi minyak dan gas bumi merupakan*

<sup>105</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995). Hal. 12

<sup>106</sup> Indonesia (1), *Op.Cit.*, Pasal 33 ayat 3

*cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, baik langsung maupun tidak, bahwa minyak dan gas bumi mempunyai arti yang khusus untuk pertahanan nasional”.*<sup>107</sup>

Penguasaan negara atas pengelolaan sumber daya alam migas diatur pula dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Migas yang menyatakan bahwa, “Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis takterbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara”.<sup>108</sup>

Penafsiran mengenai konsep penguasaan Negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 terdapat pula dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam menangani kasus-kasus pengujian Undang-Undang terkait dengan sumber daya alam, seperti Undang-Undang Migas, Undang-Undang Ketenagalistikan, dan masih banyak lagi Undang-Undang yang terkait dengan sumber daya alam. Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi yang dalam pertimbangannya membahas mengenai konsep penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah, putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003 mengenai uji materi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi, dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpendapat mengenai, “hak menguasai Negara” adalah bukan dalam makna Negara memiliki, akan tetapi dalam pengertian bahwa Negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).<sup>109</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan pedoman mengenai bagaimana konsepsi implementatif dari penguasaan Negara atas sumber daya alam. Konsepsi implementatif tersebut, yaitu:<sup>110</sup>

- a. Prinsip kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan;

<sup>107</sup> Indonesia (11), *Loc.Cit.*

<sup>108</sup> Indonesia (10), *Op. Cit.*, Pasal. 4 ayat (1)

<sup>109</sup> Himawan Prasetyo, *Analisis Kebijakan Pembatasan Kenaikan (Capping) Tarif Tenaga Listrik Untuk Industri Dari Prespektif Hukum Persaingan Usaha*, Tesis, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011). Hal. 44

<sup>110</sup> Ahmad Redi (1), *Op.Cit.*, Hal. 410

- b. Prinsip rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara;
- c. Prinsip mandat rakyat secara kolektif untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*); pengaturan (*regelendaad*); pengelolaan (*beheersdaad*); dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemaknaan terhadap “penguasaan oleh Negara” telah tegas dan jelas, sehingga setiap Undang-Undang di bidang sumber daya alam, baik Undang-Undang baru maupun Undang-Undang perubahan harus menjadikan asas penguasaan Negara atas sumber daya alam sebagai asas dalam pengusahaan sumber daya alam. Adapun bentuk pengusahaan dengan berlandaskan asas pengusahaan Negara tersebut dapat saja termanifestasi ke dalam: Penguasaan oleh Negara dan pengusahaan oleh BUMS; dan/atau penguasaan oleh Negara dan pengusahaan oleh BUMN.<sup>111</sup>

Selain dalam putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003 mengenai uji materi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi, terdapat pula putusan Mahkamah Konstitusi lain yaitu putusan No. 001-021-022/PUU-II/2003 mengenai permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dijelaskan mengenai pengertian “dikuasai oleh Negara” dalam Pasal 33 UUD 1945. Kalimat “dikuasai oleh Negara” mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata.<sup>112</sup> Konsepsi penguasaan oleh Negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, sehingga dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang di akui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Ahmad Redi (1), *Op.Cit.*, Hal. 406

<sup>113</sup> *Ibid.*

Sejak tahun 2003, sudah ada tigabelas putusan Mahkamah Konstitusi yang dikeluarkan dalam menguji Undang-Undang di bidang sumberdaya alam terhadap Pasal 33 UUD 1945 (data tanggal 16 September 2011).<sup>114</sup> Dilihat dari putusannya, tidak semua permohonan pengujian Undang-Undang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dari tigabelas pengujian Undang-Undang tersebut, empat permohonan pengujian Undang-Undang dikabulkan baik dikabulkan seluruhnya maupun dikabulkan sebagian, tujuh permohonan pengujian Undang-Undang ditolak dan dua permohonan pengujian undang-undang tidak diterima karena tidak memenuhi legal standing sebagai pemohon.<sup>115</sup>

Pengaturan perusahaan pertambangan khususnya migas adalah bagian dari pelaksanaan penguasaan Negara, pengaturan ini dilakukan oleh Pemerintah dengan tujuan agar perusahaan migas dapat memberikan manfaat bagi Negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan adanya kebijakan desentralisasi, Pemda Kabupaten dan Kota diberikan wewenang untuk mengatur usaha pertambangan migas di daerahnya secara bertanggung jawab dan proporsional, secara bertanggung jawab diartikan pemanfaatannya ditujukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara proporsional diartikan kewenangan Pemda dalam pengelolaan usaha pertambangan migas tidaklah mutlak.<sup>116</sup> Keikutsertaan daerah dalam mengatur usaha pertambangan adalah tugas pembantuan, tugas pembantuan tersebut terbatas pada pengaturan usaha pertambangan migas, sedangkan hak penguasaan Negara atas sumber daya alam tetap sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat.<sup>117</sup>

Karena karakteristik sumber daya alam yang unik, pengusahaannya tidak dapat semuanya dilakukan oleh Negara. Perusahaan Negara dalam lingkup perusahaan (hak perusahaan) dapat dilimpahkan kepada BUMS dan/atau badan usaha lain dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia dengan suatu Kuasa Pertambangan, atau Kontrak Kerja Sama. Namun, pelimpahannya tidak berarti BUMS dan/atau badan usaha lain tersebut menjadi pemilik bahan tambang yang

---

<sup>114</sup> Yance Arizona, *Op.Cit.*, Hal. 266

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hal. 24

<sup>117</sup> *Ibid.* Hal. 25

diusahakan. Negara tetap berdaulat atas bahan tambang sebagai sumber daya alam.<sup>118</sup> Dalam hal pengalihan hak penguasaan, Negara tidak dapat mengalihkan melebihi apa yang dikuasai, sifat pengalihan hak penguasaan adalah hak penyelenggaraan dalam bentuk perusahaan pertambangan kepada pemegang Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan bukanlah hak memiliki bahan tambang melainkan izin untuk melakukan usaha pertambangan.<sup>119</sup> Sehingga, dalam perusahaan bahan galian tambang, Pemerintah dapat melaksanakan sendiri dan/atau menunjuk kontraktor (badan usaha) apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi Pemerintah.<sup>120</sup>

Sebagaimana halnya konsep penguasaan Negara pada sektor migas, dalam sektor ketenagalistrikan pun konsep penguasaan Negara dapat terlihat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan yang mengatur bahwa usaha penyediaan tenaga listrik adalah dikuasai oleh Negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda, dan disebutkan pula dalam penjelasan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan tersebut bahwa :<sup>121</sup>

*“Mengingat tenaga listrik merupakan salah satu cabang produksi yang penting dan strategis dalam kehidupan nasional, usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh Negara yang dalam penyelenggaraannya ditujukan untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat“.*

Dalam bidang ketenagalistrikan, sesuai Pasal 3 ayat (1) yang telah disebutkan sebelumnya bahwa, penguasaan dan perusahaan adalah dikuasai oleh Negara yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda. Akan tetapi, maksud dari “dikuasai oleh Negara” yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda itu adalah sebagai regulator yang berwenang menetapkan kebijakan, pengaturan, pembinaan dan pengawasan, hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan yang menyatakan, “untuk penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemda sesuai dengan

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.* Hal. 26

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Penjelasan Pasal 3 ayat (1)

kewenangannya menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik”.<sup>122</sup>

Pemerintah dan Pemda sebagai regulator dalam melakukan kegiatan dibidang ketenagalistrikan dilakukan oleh BUMN, hal tersebut sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan yang menyatakan bahwa, “Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan Pemda dilakukan oleh BUMN dan BUMD”.<sup>123</sup> Selain Pemerintah dan Pemda yang melaksanakan usaha penyediaan listrik, BUMS, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat pula berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.<sup>124</sup>

Penguasaan dan pengusahaan bidang ketenagalistrikan oleh Pemerintah dan Pemda selain sebagai regulator sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan, Pemerintah dan Pemda memiliki kewajiban pula untuk menyediakan dana dalam penyediaan tenaga listrik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Ketenagalistrikan yaitu:<sup>125</sup>

*“Untuk penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), Pemerintah dan Pemda menyediakan dana untuk:*

- a. kelompok masyarakat tidak mampu;*
- b. pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik di daerah yang belum berkembang;*
- c. pembangunan tenaga listrik di daerah terpencil dan perbatasan; dan*
- d. pembangunan listrik pedesaan”*

### **C. Peluang Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Serta Badan Usaha Lain Dalam Industri Sektor Ketenagalistrikan Dan Sektor Minyak dan Gas Bumi (Migas)**

#### **1. Peluang Dalam Industri Sektor Ketenagalistrikan**

##### **a. Peluang Dalam Kedudukan PT. PLN (Persero) Sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK)**

<sup>122</sup> *Ibid.* Pasal 3 ayat (2)

<sup>123</sup> *Ibid.* Pasal 4 ayat (1)

<sup>124</sup> *Ibid.* Pasal 4 ayat (2)

<sup>125</sup> *Ibid.* Pasal 4 ayat (3)

Tenaga listrik pada saat ini merupakan kebutuhan yang sangat vital, karena semua kegiatan seperti kalangan industri, komersial, dan masyarakat umum dapat dipastikan menggunakan energi listrik. Penggunaan energi listrik dapat dilihat secara langsung baik di lingkungan rumah tangga, sekolah, rumah sakit, perkantoran dan industri-industri.

Usaha di bidang ketenagalistrikan di Indonesia telah ada pada abad 19 ketika beberapa perusahaan asal Belanda yang mendirikan pembangkit listrik untuk keperluan pabriknya sendiri. Kemudian pada tahun 1942 sampai tahun 1945 terjadi pengalihan pengelolaan listrik dari Belanda kepada pihak sekutu, setelah Belanda menyerah kepada pasukan tentara Jepang di awal Perang Dunia II, pada masa itu perusahaan kelistrikan berbentuk Perjan yang dibentuk pada tanggal 27 Oktober 1945. Berdasarkan Undang-Undang No.19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara, Perjan Listrik dan Gas kemudian menjadi Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “BPU-PLN”).<sup>126</sup>

Pada tanggal 1 Januari Tahun 1965 BPU-PLN dibubarkan dan diganti menjadi 2 (dua) Perusahaan Negara yaitu Perusahaan Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “PLN”) khusus mengelola tenaga listrik dan Perusahaan Gas Negara (selanjutnya disebut dengan “PGN”) khusus untuk mengelola gas.<sup>127</sup> Kemudian, Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1972 Tentang Perubahan Status Perusahaan Listrik Negara Menjadi Perusahaan Umum Listrik Negara, usaha kelistrikan kemudian diubah dari PLN menjadi Perusahaan Umum Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “Perum LN”). Perum LN tersebut kemudian ditetapkan sebagai PKUK.<sup>128</sup>

Setelah perubahan bentuk Perum LN, diterbitkan Undang-Undang No. 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut dengan “Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985”). Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985

---

<sup>126</sup> Indonesia (12), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 1989

<sup>127</sup> PT. PLN (Persero), <http://www.pln.co.id/2011/03/profil-perusahaan>, dikutip pada Tanggal 1 November 2016 Pukul 22:10.

<sup>128</sup> Indonesia (13), Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1972 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1972 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2983.

merupakan pengganti Ordonansi tanggal 13 September 1890, *Staatsblad* Tahun 1890 No. 190 yang telah beberapa kali dirubah, terakhir dengan Ordonansi tanggal 8 Pebruari 1934, *Staatsblad* Tahun 1934 No. 63, yang selama ini digunakan sebagai pedoman pengaturan di bidang ketenagalistrikan.<sup>129</sup> Dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 itulah yang kemudian mengatur mengenai PKUK.

Sebelum membahas mengenai PKUK, terlebih dahulu akan dijabarkan mengenai pengertian dari Kuasa Usaha Ketenagalistrikan. Kuasa Usaha Ketenagalistrikan merupakan suatu instrumen hukum yang dikenal dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985, yang dilakukan oleh Negara dan diselenggarakan oleh BUMN yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai PKUK.<sup>130</sup> Sedangkan pengertian mengenai Kuasa Usaha Ketenagalistrikan, dapat dilihat pada Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985, yang berbunyi sebagai berikut :<sup>131</sup>

*“Kuasa Usaha Ketenagalistrikan adalah kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada BUMN yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik”*

Pengertian Kuasa Usaha Ketenagalistrikan sebagaimana menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 tersebut, terdapat beberapa unsur-unsur Kuasa Usaha Ketenagalistrikan, yaitu:

- a. Adanya kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah;
- b. Kewenangan tersebut diberikan kepada BUMN;
- c. Adanya tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum; dan
- d. Melaksanakan usaha penunjang tenaga listrik.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 yang menyebutkan mengenai Kuasa Usaha Ketenagalistrikan tersebut, dapat dilihat bahwa PKUK

<sup>129</sup>Indonesia (7), *Op.Cit.*, Bagian Penjelasan Umum

<sup>130</sup> *Ibid.* Pasal 7 ayat (1)

<sup>131</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 5

adalah, “BUMN yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik”.<sup>132</sup> Hal tersebut selaras pula dengan pengertian PKUK yang terdapat dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 10 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan Untuk Lintas Provinsi Atau Yang Terhubung Dengan Jaringan Transmisi Nasional (selanjutnya disebut dengan “Permen ESDM No. 10 Tahun 2005”). Dalam Permen ESDM No. 10 Tahun 2005 Pasal 2 ayat (1) disebutkan mengenai pengertian dari PKUK ialah, “BUMN yang disertai tugas oleh Pemerintah semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum”.<sup>133</sup> Sedangkan yang dimaksudkan dengan kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 ialah, bahwa usaha di bidang ketenagalistrikan tersebut dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat.<sup>134</sup>

Akan tetapi, dalam bagian penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 menjelaskan bahwa, di samping BUMN sebagai PKUK, koperasi dan badan usaha lain baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum diberikan kesempatan seluas-luasnya berdasarkan Izin Usaha Ketenagalistrikan sepanjang tidak merugikan kepentingan Negara guna meningkatkan kemampuan Negara dalam memenuhi kebutuhan listrik secara merata, dan dalam melaksanakan peranan tersebut, koperasi dan badan-badan usaha lain dapat melakukan kerjasama dengan badan usaha lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>135</sup> Koperasi dan badan-badan usaha lain yang diberikan kesempatan disamping BUMN sebagai PKUK disebut dengan, Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut dengan “PIUK”). Hal tersebut sebagaimana penjelasan mengenai Izin Usaha Ketenagalistrikan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 .

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Indonesia (14), Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 10 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan Untuk Lintas Provinsi Atau Yang Terhubung Dengan Jaringan Transmisi Nasional. Pasal 2 ayat (1)

<sup>134</sup> Indonesia (7), *Op.Cit.*, Penjelasan Pasal 11 ayat (1)

<sup>135</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 7 ayat (2)

Hal serupa terkandung pula dalam Permen ESDM No. 10 Tahun 2005, bahwa Pemerintah dalam hal ini BUMN adalah sebagai PKUK dan terdapat badan-badan lain yang diberikan kewenangan berdasarkan Izin Usaha Ketenagalistrikan, akan tetapi PIUK dibedakan kembali antara PIUK untuk kepentingan umum dan PIUK untuk kepentingan pribadi.<sup>136</sup>

Terdapat perbedaan macam-macam badan yang dapat diberikan kewenangan sebagai PIUK untuk kepentingan umum dan PIUK untuk kepentingan pribadi. Perbedaan tersebut berdasar pada Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 dan Permen ESDM No. 10 Tahun 2005. Apabila menurut Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985, PIUK untuk kepentingan umum dapat diberikan kepada koperasi dan BUMS.<sup>137</sup> Sedangkan, menurut Permen ESDM No. 10 Tahun 2005 menyebutkan lebih jelas bahwa PIUK untuk kepentingan umum dapat diberikan kepada BUMD; BUMS; swadaya masyarakat; dan perorangan.<sup>138</sup>

Hal tersebut juga terjadi pada PIUK untuk kepentingan pribadi. Apabila menurut Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985, PIUK untuk kepentingan pribadi dapat diberikan kepada koperasi; BUMS; BUMN lain selain BUMN yang diberikan kewenangan sebagai PKUK; dan lembaga Negara lain.<sup>139</sup> Sedangkan, menurut Permen ESDM No. 10 Tahun 2005 menyebutkan lebih jelas bahwa PIUK untuk kepentingan pribadi dapat diberikan kepada BUMN selain PKUK; BUMS; swadaya masyarakat; perorangan; dan lembaga Negara lain.<sup>140</sup>

Setelah penjelasan antara PKUK dan PIUK, maka antara PKUK dan PIUK terdapat kewajiban dalam menyelenggarakan ketenagalistrikan berdasarkan Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985, yaitu sebagai berikut.<sup>141</sup>

- (a) Menyediakan tenaga listrik;
- (b) Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat;

<sup>136</sup> Indonesia (14), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 2, angka 3, dan angka 4

<sup>137</sup> Indonesia (7), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 6

<sup>138</sup> Indonesia (14), *Op.Cit.*, Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)

<sup>139</sup> Indonesia (7), *Loc.Cit.*

<sup>140</sup> Indonesia (14), *Op.Cit.*, Pasal 13

<sup>141</sup> *Ibid.* Pasal 15

(c) Memperhatikan keselamatan kerja dan keselamatan umum.

Sebagai PKUK dan PIUK selain 3 (tiga) kewajiban tersebut, PKUK dan PIUK memiliki kewajiban pula untuk memberikan dengan mutu dan keandalan yang baik dan dengan pelayanan yang cepat, mudah, dan layak.<sup>142</sup>

Pemberian peran PKUK kepada PT. PLN (Persero) sebagai BUMN yang bergerak dibidang usaha ketenagalistrikan, merupakan wujud pelaksanaan amanah Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menetapkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (dalam hal ini termasuk produksi tenaga listrik) dikuasai oleh Negara. Sehingga, dengan peran sebagai PKUK yang melekat pada PT. PLN (Persero) membuat PT. PLN (Persero) mempunyai keleluasaan dalam merencanakan dan menjalankan sendiri program-program kelistrikannya.<sup>143</sup> Sebagai BUMN yang juga selaku PKUK, PT. PLN (Persero) jelas memperoleh hak atau *privilege* dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan, serta bagaimanapun, PT. PLN (Persero) adalah BUMN dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan yang menguasai asset, teknologi, sumberdaya manusia yang masih sangat dominan untuk seluruh rakyat Indonesia dan seluruh wilayah ini.<sup>144</sup>

Terkait dengan penguasaan Negara atas cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak (dalam hal ini termasuk produksi tenaga listrik), Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 Tanggal 15 Desember 2004, pada salah satu pertimbangannya antara lain menyatakan bahwa :<sup>145</sup>

*“Tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga oleh karenanya menurut Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 harus tetap dikuasai oleh Negara, dalam arti harus dikelola oleh Negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh Pemerintah (BUMN) atau dengan kemitraan bersama BUMS nasional atau asing yang menyertakan dana pinjaman dari dalam dan luar negeri atau dengan melibatkan modal BUMS nasional/asing dengan sistem kemitraan yang baik dan saling menguntungkan”.*

<sup>142</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 15

<sup>143</sup> Heru Setiawan, *Op.Cit.*, Hal. 89

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.* Hal. 90

Penetapan PT. PLN (Persero) sebagai PKUK untuk pertama kali dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1990 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara, yang kemudian ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan. Dengan demikian, berlakunya Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan tersebut menjadikan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1990 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Kuasa Usaha Ketenagalistrikan yang diberikan pemerintah kepada PT. PLN (Persero) adalah untuk melaksanakan usaha ketenagalistrikan yang meliputi, usaha penyediaan tenaga listrik dan usaha penunjang tenaga listrik. Adapun usaha penyediaan tenaga listrik dapat meliputi, jenis usaha pembangkitan tenaga listrik; transmisi tenaga listrik; dan distribusi tenaga listrik.<sup>146</sup> Sedangkan usaha penunjang tenaga listrik meliputi, konsultasi yang berhubungan dengan ketenagalistrikan; pembangunan dan pemasangan peralatan ketenagalistrikan; pemeliharaan peralatan ketenagalistrikan dan pengembangan teknologi peralatan yang menunjang penyediaan tenaga listrik.<sup>147</sup>

Sehingga peluang bagi badan-badan usaha lain termasuk bagi BUMS untuk masuk dalam sektor ketenagalistrikan pada masa kedudukan PT. PLN (Persero) sebagai PKUK adalah sebagai PIUK, yang mana bagi badan-badan sebagai PIUK akan diberikan kewenangan berupa Izin Usaha Ketenagalistrikan oleh PT. PLN (Persero) selaku PKUK, kedudukan tersebut sesuai dengan pengaturannya dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985.

#### **b. Peluang Dalam Kedudukan PT. PLN (Persero) Sebagai Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (PIUPTL)**

Berbeda dengan kedudukan PT. PLN (Persero) sebelumnya yang mana PT. PLN (Persero) adalah BUMN yang diberi kewenangan sebagai PKUK oleh peraturan

---

<sup>146</sup> Indonesia (7), *Op.Cit.*, Pasal 6 ayat (2)

<sup>147</sup> *Ibid.* Pasal 6 ayat (3)

perundang-undangan sebelum adanya Undang-Undang Ketenagalistrikan. Maka, sejak diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan hingga saat ini, PT. PLN (Persero) berdasarkan Undang-Undang Ketenagalistrikan diberi kedudukan sebagai Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut dengan “PIUPTL”).

Sama seperti sebelumnya, sebelum membahas mengenai PIUPTL sebelumnya akan membahas mengenai Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut dengan “IUPTL”). Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Ketenagalistrikan, IUPTL adalah izin untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.<sup>148</sup> Sedangkan Izin operasi adalah izin untuk melakukan penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri.<sup>149</sup> Pembatasan pembahasan dalam penulisan ini nantinya akan di batasi hanya sampai mengenai IUPTL untuk kepentingan umum tidak termasuk di dalamnya IUPTL untuk kepentingan sendiri.

Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Ketenagalistrikan, telah ditentukan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik terdiri atas usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri. Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi: jenis usaha pembangkitan tenaga listrik; transmisi tenaga listrik; distribusi tenaga listrik; dan/atau penjualan tenaga listrik.

Sesuai dengan Pasal 13 Undang-Undang Ketenagalistrikan, usaha penyediaan tenaga listrik dan usaha penunjang tenaga listrik dilaksanakan setelah mendapatkan izin usaha, izin usaha tersebut berbentuk IUPTL yang ditetapkan sesuai dengan jenis dan bentuk usahanya dan izin operasi khusus untuk usaha pembangkitan listrik dengan kapasitas tertentu yang ditentukan oleh Menteri. Berdasarkan jenis dan bentuk usahanya, maka IUPTL terdiri atas :

- a. Izin usaha pembangkitan tenaga listrik, merupakan izin usaha untuk kegiatan memproduksi tenaga listrik;
- b. Izin usaha transmisi tenaga listrik, adalah izin untuk melakukan usaha penyaluran tenaga listrik dari pembangkit ke sistem distribusi atau ke konsumen Tegangan Tinggi (TT) atau ke antara sistem.

<sup>148</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 10

<sup>149</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 11

- c. Izin usaha distribusi tenaga listrik, yaitu izin untuk melakukan usaha penyaluran tenaga listrik dari sistim transmisi atau dari pembangkitan ke konsumen baik konsumen Tegangan Menengah atau konsumen Tegangan Rendah;
- d. Izin usaha penjualan tenaga listrik, merupakan izin untuk melakukan kegiatan usaha penjualan tenaga listrik kepada konsumen atau pelanggan listrik;
- e. Izin usaha distribusi dan penjualan listrik, merupakan izin untuk melakukan kegiatan usaha penyaluran dan penjualan tenaga listrik dari sistim transmisi atau dari pembangkit ke konsumen;
- f. Izin usaha penyediaan tenaga listrik secara terintegrasi, yaitu izin usaha penyediaan tenaga listrik yang meliputi usaha pembangkitan tenaga listrik, penyaluran dan penjualan tenaga listrik oleh satu badan usaha secara terintegrasi.

Mengenai penetapan izin usaha, hal tersebut dapat dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemda yang diberikan kewenangan untuk menetapkan IUPTL, hal tersebut sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan. Dalam hal penetapan izin usaha tersebut, yang disebut sebagai Pemerintah Pusat adalah, Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>150</sup> Dan yang disebut sebagai Pemda adalah, Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur pemerintahan di daerah.<sup>151</sup>

Berbeda dengan badan-badan usaha lain, dalam hal ini PT. PLN (Persero) sebagaimana disebutkan dalam ketentuan peralihan Undang-Undang Ketenagalistrikan Pasal 56 ayat (1) bahwa, PT. PLN (Persero) dianggap telah memiliki IUPTL disebabkan PT. PLN (Persero) merupakan satu-satunya BUMN dibidang ketenagalistrikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perum Listrik Negara Menjadi Perseroan.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 15

<sup>151</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 16

<sup>152</sup> *Ibid.* Pasal 56

Sama seperti PKUK yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sebagai PIUPTL memiliki kewajiban-kewajiban yang diatur di dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan, diantaranya yaitu:<sup>153</sup>

- a. Menyediakan tenaga listrik yang memenuhi standar mutu dan keandalan yang berlaku;
- b. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada konsumen dan masyarakat;
- c. Memenuhi ketentuan keselamatan ketenagalistrikan; dan
- d. Mengutamakan produk dan potensi dalam negeri.

Pengaturan mengenai PIUPTL termasuk kewajiban-kewajiban PIUPTL selain diatur dan disebutkan di dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan, juga diatur pula di dalam Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut dengan “Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2006”). Dalam Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2006 itu disebutkan pula mengenai kewajiban bagi PIUPTL kepentingan umum untuk membuka kesempatan pemanfaatan bersama jaringan transmisi.<sup>154</sup> Selain itu, PIUPTL untuk kepentingan umum juga memiliki kewajiban harus menjamin kecukupan pasokan tenaga listrik di dalam masing-masing daerah usahanya untuk yang memiliki daerah usaha.<sup>155</sup>

Perubahan penting yang dialami oleh PT. PLN (Persero) sejak diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan adalah kedudukannya yang sebelumnya sebagai PKUK berubah menjadi PIUPTL, yang mana hal tersebut terlihat dalam ketentuan peralihan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan. Terhadap ketentuan tersebut konsekuensinya bagi PT. PLN (Persero) adalah disamakan dengan pelaku usaha lain dibidang ketenagalistrikan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 Undang-Undang Ketenagalistrikan bahwa PT. PLN (Persero) dianggap telah memiliki IUPTL bukan sebagai PKUK lagi. Dan

---

<sup>153</sup> *Ibid.* Pasal 28

<sup>154</sup> Indonesia (15), Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4628. Pasal 1 angka 1

<sup>155</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 2

konsekuensi terhadap hal tersebut juga berpengaruh kepada pemberlakuan terhadap wilayah usaha.

Penetapan wilayah usaha bagi pelaku usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum merupakan persyaratan utama untuk mendapatkan IUPTL dari pejabat yang berwenang, baik Pemerintah Pusat maupun Pemda.<sup>156</sup> Dengan telah diberikannya IUPTL dan ditetapkannya wilayah usaha bagi yang bersangkutan, maka selanjutnya para PIUPTL tersebut wajib menyediakan tenaga listrik dengan standar mutu dan keandalan sebagaimana diamanatkan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.<sup>157</sup>

Meskipun sejak diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan, PT. PLN (Persero) menjadi PIUPTL yang mana kedudukannya sama seperti badan-badan usaha lain, tidak seperti sebelum diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan bahwa PT. PLN (Persero) adalah sebagai PKUK dan badan-badan lain adalah sebagai PIUK. Namun, disebutkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 Tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik bahwa BUMN diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dan dalam hal BUMN tidak dapat memenuhi prioritas yang sebagaimana diberikan, Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya memberikan kesempatan kepada BUMD; BUMS yang berbadan hukum Indonesia; koperasi; dan swadaya masyarakat untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.<sup>158</sup> Dijelaskan pula bahwa pemberian prioritas tersebut BUMN merupakan perwujudan penguasaan negara terhadap penyediaan tenaga listrik.<sup>159</sup>

Dengan demikian, Undang-Undang Ketenagalistrikan membuka kesempatan kepada badan-badan lain, seperti BUMD; BUMS; koperasi; dan swadaya masyarakat untuk menyelenggarakan usaha dibidang ketenagalistrikan secara terintegrasi terutama mengenai penjualan tenaga listrik melalui penetapan wilayah usaha

---

<sup>156</sup> Heru Setiawan, *Op.Cit.*, Hal. 104

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> Indonesia (16), *Op.Cit.*, Pasal 9

<sup>159</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 9

penyediaan listrik dan/atau melalui kerjasama.<sup>160</sup> Dan penjabaran singkat mengenai peluang bagi badan-badan usaha lain dalam kegiatan ketengalistrikan melalui penetapan wilayah usaha penyediaan listrik dan/atau melalui kerjasama adalah sebagai berikut :

#### A. Penetapan wilayah usaha penyediaan listrik

Usaha penjualan tenaga listrik oleh badan-badan lain hanya dapat diselenggarakan dalam satu wilayah usaha. Oleh karena itu, berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Permohonan Wilayah Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk Kepentingan Umum, badan-badan tersebut wajib untuk mengajukan permohonan penetapan wilayah usaha penyediaan tenaga listrik kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Wilayah usaha yang akan ditetapkan setidaknya memenuhi kriteria sebagai berikut:

- i) wilayah tersebut belum terjangkau oleh pemegang wilayah usaha yang sudah ada;
- ii) pemegang wilayah usaha yang sudah ada tidak mampu menyediakan tenaga listrik atau jaringan distribusi tenaga listrik dengan tingkat mutu, dan keandalan yang baik; atau
- iii) pemegang wilayah usaha yang sudah ada mengembalikan sebagian atau seluruh wilayah usahanya kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

#### B. Kerjasama dengan PT. PLN (Persero)

Berdasarkan Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan Untuk Lintas Provinsi atau yang Terhubung dengan Jaringan Transmisi Nasional, badan-badan lain hanya dapat menyelenggarakan penjualan tenaga listrik dalam wilayah usaha PT. PLN (Persero) atau PIUPTL Terintegrasi. Dalam hal badan tersebut akan menyelenggarakan usaha penjualan tenaga listrik di wilayah usaha PT. PLN

<sup>160</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 11

(Persero), maka badan tersebut harus melaksanakan kerja sama dengan PT. PLN (Persero). Oleh karena itu, badan tersebut dapat mengajukan permohonan secara tertulis kepada kantor PT. PLN (Persero) di wilayah usaha yang telah mendapatkan persetujuan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Kerja sama tersebut nantinya akan dituangkan dalam bentuk perjanjian jual beli tenaga listrik atau biasa disebut *Power Purchase Agreement (PPA)*.

Perubahan kedudukan yang terjadi pada PT. PLN (Persero) dengan diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan yang merubah kedudukan PT. PLN (Persero) yang sebelumnya adalah sebagai PKUK dan menjadi PIUPTL dari sudut pandang Kementerian Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan “Kementerian BUMN”) adalah belum adanya pengaruh atau implikasi secara signifikan terhadap perubahan tersebut.<sup>161</sup> Serta dari sudut pandang PT. PLN (Persero) sendiri juga tidak ada pengaruh secara signifikan yang dirasakan terhadap perubahan tersebut, karena atas kedudukan kedua-duanya PT. PLN (Persero) masih diberikan prioritas meskipun kedudukan berubah dari PKUK menjadi PIUPTL berdasarkan Undang-Undang Ketenagalistrikan.<sup>162</sup>

## **2. Peluang Dalam Industri Sektor Minyak dan Gas Bumi (Migas)**

Kebutuhan terhadap migas di Indonesia terus meningkat setiap tahunnya. Menurut catatan Dewan Energi Nasional, kebutuhan migas nasional pada tahun 2025 akan mencapai sekitar sekitar 7,49 juta barel minyak ekuivalen per hari, dan sekitar 47% di antaranya adalah dari sektor migas. Artinya, pada 2025 kebutuhan produksi migas akan mencapai 3,5 juta.<sup>163</sup> Kebutuhan akan bahan bakar migas dalam negeri membutuhkan tersedianya fasilitas pengolahan migas yang cukup memadai, baik dari segi kapasitas maupun produksi. Untuk hal ini tentunya pembangunan infrastruktur untuk penyedia fasilitas-fasilitas tersebut sangat dibutuhkan, maka kesempatan bagi para penyedia infrastruktur oleh BUMS masih sangat terbuka luas.

---

<sup>161</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

<sup>162</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

<sup>163</sup> Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan gas Bumi (SKK Migas), *Bumi : Bulletin SKK Migas*, Bulletin Edisi ke-4 bulan November, (Jakarta: SKK Migas, 2016), Hal. 4

Industri Migas adalah industri yang bersifat padat modal dan melibatkan banyak sekali pekerjaan untuk penyediaan barang maupun jasa. Industri migas di Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Migas, di bedakan menjadi dua kegiatan yaitu kegiatan hulu yang mencakup eksploitasi dan eksplorasi dan kegiatan hilir yang mencakup pengolahan; pengangkutan; penyimpanan; dan niaga.<sup>164</sup> Pada kegiatan hulu, peluang bisnis yang timbul adalah sebagai pelaku kontrak kerjasama migas baik untuk membuka lapangan baru maupun lapangan marginal atau mature. Selain itu juga terbuka kesempatan untuk turut mengembangkan lapangan yang sudah berproduksi melalui teknologi pengangkutan buatan atau turut serta dalam pengelolaan sumur tua.<sup>165</sup> Dalam kegiatan hulu juga terbuka peluang untuk BUMS atau badan-badan usaha lain dalam kegiatan usaha penunjang, peranan usaha penunjang meliputi jasa konstruksi atau non-konstruksi dan industri penunjang seperti penunjang material dan peralatan migas, untuk jasa konstruksi terutama dibutuhkan dalam pembangunan platform mengingat kedepannya eksplorasi migas Indonesia akan mengarah ke laut, sedangkan jasa non-konstruksi banyak dibutuhkan mulai dari jasa survei seismik sampai dengan pelatihan, industri penunjang juga sangat dibutuhkan dalam menunjang efektifitas eksplorasi dan eksploitasi, seperti industri pipa; *casing* dan *tubing*; *wellhead* dan bahan kimia merupakan produk unggulan dan terbesar yang dibutuhkan oleh sektor hulu.<sup>166</sup>

Di sektor hilir, peluang bisnis muncul pada setiap kegiatan usaha hilir yaitu pengolahan; pengangkutan; penyimpanan; dan niaga. Usaha kegiatan niaga migas meliputi kegiatan impor BBM, ekspor produk kilang maupun penjualan produk kilang ke konsumen domestik, kegiatan tersebut bisa dilakukan dalam bentuk usaha niaga dengan aset maupun tanpa aset, bentuk usaha serupa juga dapat berlaku dalam perusahaan gas bumi yang terkait dengan kegiatan ekspor maupun impor, sedangkan penjualan gas bumi ke konsumen melalui pipa maupun bejana khusus (dalam bentuk tabung) dapat dilakukan oleh usaha niaga umum.<sup>167</sup> Peluang investasi di bidang penyediaan infrastruktur hilir gas bumi juga merupakan peluang yang banyak di cari

---

<sup>164</sup> Indonesia (10), *Op.Cit.*, Pasal 5

<sup>165</sup> Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Loc. Cit.*

<sup>166</sup> *Ibid.* Hal. 34

<sup>167</sup> *Ibid.*

oleh para pebisnis Indonesia dan dunia, saat ini Indonesia sedang memerlukan pemasok jaringan pipa gas, ketersediaan jaringan pipa gas sangat diperlukan untuk menunjang proses transmisi dan distribusi gas bumi, karena sasaran Pemerintah dalam jangka pendek untuk jaringan transmisi dan distribusi, termasuk juga jaringan gas kota adalah penyempurnaan dan pemutaharan Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Wilayah Distribusi Gas Bumi Nasional dengan mengacu pada ketersediaan pasokan dan kebutuhan pasar yang terintegrasi selain mengintegrasikan Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional, Pemerintah juga merencanakan tersedianya jaringan gas kota.<sup>168</sup>

Dengan melihat kebutuhan energi nasional yang terus tumbuh seperti yang telah disebutkan tersebut, tentu memerlukan prasarana baru untuk memenuhinya terutama untuk pembangunan kilang baru atau *upgrading*, pembangunan pipa gas dalam kegiatan hulu dan sarana pengangkutan dan penyimpanan sampai dengan penjualan melalui SPBU atau pengisian gas dalam kegiatan hilir yang saat ini marak.<sup>169</sup> Peluang terhadap BUMS dan badan-badan lain dalam sektor migas terdapat pengaturannya, dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Migas, yang menyebutkan bahwa, Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha yang berbentuk :<sup>170</sup>

- b. Badan usaha milik negara;
- c. Badan usaha milik daerah;
- d. Koperasi;
- e. Badan usaha swasta.

Terhadap badan usaha tetap, yaitu badan usaha yang di dirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Indonesia, terhadapnya hanya dapat melakukan kegiatan usaha hulu.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.* Hal. 33

<sup>170</sup> Indonesia (10), *Op.Cit.*, Pasal 9 ayat (1)

<sup>171</sup> *Ibid.* Pasal 9 ayat (2)

Pembukaan kesempatan bagi badan-badan usaha tersebut dimaksudkan untuk memberi kesempatan seluas-luasnya kepada badan usaha, baik yang berskala besar, menengah, maupun kecil untuk melakukan kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha ilir dengan skala operasional yang didasarkan pada kemampuan keuangan dan teknis badan usaha yang bersangkutan.<sup>172</sup>

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Migas tersebut, Industri migas sebelumnya di monopoli oleh PT. Pertamina (Persero) karena sebelum diundangkannya Undang-Undang tersebut posisi PT. Pertamina (Persero) dalam industri migas Indonesia adalah sebagai regulator sekaligus pemain dengan arti, PT. Pertamina (Persero) sebagai pengatur sekaligus pelaksana industri yang meliputi pengilangan dan produksi.<sup>173</sup> Namun dengan diundangkannya Undang-Undang Migas, peran PT. Pertamina (Persero) sebagai regulator dan pelaksana kegiatan hulu dan hilir tidak lagi dilakukan karena dengan Undang-Undang Migas tersebut industri hulu dan hilir migas di Indonesia semakin terbuka. Meskipun industri migas nasional tidak lagi mengarah pada monopoli, akan tetapi masih memiliki struktur pasar oligopoli baik sebelum diundangkannya Undang-Undang Migas ataupun setelahnya, struktur industri migas hulu berciri oligopolistik dengan nilai CR-4, yaitu rasio konsentrasi 4 perusahaan terbesar.<sup>174</sup>

PT. Pertamina (Persero) hanyalah sebagai salah satu pemain diantara perusahaan-perusahaan migas yang ada, saat ini pengaturan hilir dilakukan oleh Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut dengan “BPH Migas”), sedangkan kegiatan hulu diatur oleh Menteri ESDM dan pelaksanaannya sesuai dengan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Migas dilakukan oleh Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut dengan “BP Migas”), akan tetapi berdasarkan putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, kedudukan BP Migas dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena BP Migas bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh

<sup>172</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 9 ayat (1)

<sup>173</sup> Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan gas Bumi (SKK Migas), *Op.Cit.*, Hal. XIII

<sup>174</sup> Mudrajat kuncoro, *et al.*, *Op.Cit.*, Hal. XIV

konstitusi UUD 1945.<sup>175</sup> Sehingga Pemerintah memutuskan mengeluarkan Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi untuk membentuk Satuan Kerja Sementara Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut dengan “SK Migas”) sebagai langkah pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, selanjutnya SK Migas tersebut kemudian menjadi Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut dengan “SKK Migas”) melalui Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Sesuai dengan Undang-Undang Migas, peluang BUMS dan badan-badan usaha lain dalam sektor migas dimulai pada pelaksanaan KKS pada kegiatan usaha hulu antara Pemerintah dengan kontraktor (badan usaha), dan peluang BUMS serta badan-badan usaha lain pada kegiatan usaha hilir dimulai pada pemberian izin usaha kepada BUMS maupun badan-badan usaha lain yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan.<sup>176</sup> KKS sendiri adalah bentuk kontrak kerja sama dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara Indonesia dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan izin usaha adalah izin yang diberikan kepada badan-badan usaha untuk dapat melaksanakan pengolahan; pengangkutan; penyimpanan dan/atau kegiatan niaga dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan dan/atau laba.<sup>177</sup>

Peluang dalam sektor hulu migas melalui KKS dilaksanakan oleh badan-badan usaha dan/atau badan usaha tetap dengan badan pelaksana yang sebelumnya ada pada BP Migas yang telah dirubah menjadi SKK migas untuk melaksanakan peranan untuk menajalankan tugas yang sebelumnya dipegang oleh BP Migas, yaitu termasuk mengelola KKS. Sedangkan peluang dalam sektor hilir migas melalui izin usaha yang dikeluarkan oleh BPH Migas untuk memberikan izin-izin usaha kepada badan-badan

---

<sup>175</sup> Husna TR dan Cut Asmaul, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Regulasi Production Sharing Contract*, Jurnal Konstitusi Vol. 9 No. 4 (Aceh: Universitas Malikussaleh Kampus Bukit Indah, 2012)

<sup>176</sup> Indonesia (10), *Op.Cit.*, Pasal 6 dan Pasal 7

<sup>177</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 19 dan angka 20

usaha, karena izin usaha merupakan izin yang diberikan kepada badan-badan usaha oleh Pemerintah (dalam hal ini BPH Migas) sesuai kewenangan masing-masing untuk melaksanakan kegiatan usaha pengolahan; pengangkutan; penyimpanan; dan/atau niaga setelah memenuhi persyaratan yang diperlukan terlebih dahulu.<sup>178</sup> Terhadap izin usaha tersebut, Pemerintah (BPH Migas) wajib memberikan atau menolak permohonan izin yang diajukan oleh badan usaha.<sup>179</sup>

#### **D. Peluang *Public Service Obligation* (PSO) Terhadap Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Dalam Sektor Ketenagalistrikan Dan Minyak dan Gas Bumi (Migas)**

Berlakunya Undang-Undang BUMN memberikan amanat kepada BUMN untuk melaksanakan tugas khusus yang diberikan kepadanya. Amanat yang diberikan kepada BUMN tersebut adalah untuk melakukan kewajiban pelayanan umum atau PSO sebagaimana diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN. Berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang BUMN tersebut, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.<sup>180</sup>

Kehadiran PSO diperlukan dalam rangka menjaga agar kegiatan penyediaan barang dan jasa publik tersedia dalam jumlah yang cukup sekalipun tidak memberikan keuntungan yang cukup bagi penyediaan jasa untuk tetap dapat menjalankan kegiatannya, PSO yang ditawarkan secara finansial tidak memberikan keuntungan harus tetap disediakan, karena hal tersebut diharapkan akan memberikan efek multi-ganda (*multiplier effect*) secara ekonomi bagi masyarakat.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 23 ayat (1)

<sup>179</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 23 ayat (2)

<sup>180</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Penjelasan Pasal 66

<sup>181</sup> Makmun Syadullah, *Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (Public Service Obligation) dan Subsidi, Studi Kasus: Bidang Transportasi*, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. XV No. 2, (Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI), 2007), Hal. 52

Pada prinsipnya, penugasan PSO pada BUMN merupakan implementasi dari Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 yang mengatur bahwa, “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.<sup>182</sup> Hal ini berarti, apapun alasannya dan bagaimanapun caranya, PSO harus dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat. Disisi lain, penerapan PSO tersebut masih terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Permasalahan yang timbul salah satunya adalah, tidak sedikit BUMN pengemban PSO yang merugi, atau pemberian dana PSO yang tidak seimbang dengan beban kewajiban pelayanan umum yang diemban BUMN, bahkan ada BUMN yang sama sekali tidak menerima dana PSO.<sup>183</sup>

Hal-hal tersebut selaras dengan hasil wawancara yang dilakukan terhadap Kementerian BUMN; PT. PLN (Persero); dan PT. Pertamina (Persero). Menurut sudut pandang dari Kementerian BUMN bahwa pelaksanaan PSO masih terdapat hambatan, diantaranya ialah: tetap ada kerugian pada BUMN yang diberi amanah untuk melaksanakan PSO tersebut karena perhitungan PSO pada awal pelaksanaan tugas masih menggunakan biaya sendiri; terdapat perbedaan pandangan antara BUMN pengemban tugas PSO dengan badan verifikasi dana PSO yaitu BPK; masih tercampurnya pembukuan antara kegiatan terhadap PSO dan kegiatan non-PSO; serta terjadinya keterlambatan pembayaran oleh Pemerintah.<sup>184</sup> Apabila dari sudut pandang PT. PLN (Persero) sebagai BUMN pelaksana PSO, permasalahan yang masih dirasakan adalah realisasi terhadap kompensasi dan margin yang masih terhambat, sehingga sering terjadi kekurangan *cashflow* pada PT. PLN (Persero).<sup>185</sup> Serta terdapat sudut pandang dari PT. Pertamina (Persero), yang melihat mengenai permasalahan-permasalahan yang ada terhadap pelaksanaan PSO tersebut lebih kepada dua sisi, yaitu sisi kelebihan dan sisi kekurangannya, dan menurut sudut pandang dari PT. Pertamina (Persero) kekurangan yang paling signifikan ialah

---

<sup>182</sup> Indonesia (11), *Op.Cit.*, Pasal 34 ayat (3)

<sup>183</sup> Business Review, *PSO (Public Service Obligation) Untung atau Buntung?*, Artikel Edisi 07 No. 5, (Oktober, 2006). Hal. 18

<sup>184</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

<sup>185</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

mengenai pembayaran oleh Pemerintah yang seringkali melebihi batas waktunya dikarenakan tetap harus mengikuti kondisi keuangan Negara.<sup>186</sup>

Selain sebagai pengemban pelaksana PSO, BUMN juga dituntut untuk tetap berhasil mengelola kegiatan komersialnya. Selama ini, banyak BUMN yang merasa penugasan atau pembebanan PSO ini justru mengganggu aktivitas komersialnya, sehingga jangkakan berkompetisi dengan BUMS, untuk melakukan pembukuan keuntungan dari aktivitas komersialnya saja sudah cukup sulit. Oleh karena itu, dengan masih banyaknya permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan PSO, atas hasil wawancara dan pencarian dalam literatur-literatur, terhadap pelaksanaan kegiatan PSO tersebut, pelaksanaan kegiatan PSO dapat pula diberikan atau diamatkan kepada BUMS dan/atau badan-badan usaha lain.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bukan hanya BUMS saja yang dapat berpeluang terhadap pelaksanaan PSO. Di sektor ketenagalistrikan, dengan diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan dan dirubahnya kedudukan PT. PLN (Persero) sebagai PIUPTL membuka pula peluang bagi badan-badan usaha lain, seperti BUMS, BUMD, koperasi untuk masuk di dalam bidang ketenagalistrikan secara terintegrasi.<sup>187</sup> Peluang untuk masuknya badan usaha lain juga terlihat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan yang telah disebutkan sebelumnya bahwa, penguasaan dan pengusahaan adalah dikuasai oleh Negara yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda. Akan tetapi, maksud dari “dikuasai oleh Negara” yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda itu adalah sebagai regulator yang berwenang menetapkan kebijakan, pengaturan, pembinaan dan pengawasan.<sup>188</sup> Selain Pemerintah dan Pemda yang melaksanakan usaha penyediaan listrik, BUMS, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat pula berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.<sup>189</sup>

Menurut penelusuran literatur, peluang dibidang ketenagalistrikan telah ada dari jaman sebelum diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan. Hal tersebut didorong pada pertengahan dasawarsa Tahun 1980-an telah terjadi peningkatan pesat

---

<sup>186</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero), Pada tanggal 28 Desember 2016.

<sup>187</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 11

<sup>188</sup> *Ibid.* Pasal 3 ayat (1)

<sup>189</sup> *Ibid.* Pasal 4 ayat (2)

dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia, antara lain didorong oleh kebijakan-kebijakan deregulasi di bidang investasi, perdagangan, dan industri, sehingga peningkatan yang pesat tersebut melampaui scenario yang semula direncanakan oleh Pemerintah.<sup>190</sup> Sehingga, permintaan akan listrik meledak demikian besar, mengakibatkan PT. PLN (Persero) pada saat itu tidak dapat memenuhinya, bukan hanya keterbatasan pembangkitnya, namun juga mengenai jaringan transmisi dan distribusinya.<sup>191</sup>

Pada masa pertengahan dasawarsa Tahun 1980-an pula sering terjadi gangguan pada aliran listrik karena penggunaan yang berlebihan, dan hal tersebut tentunya sangat mengganggu bagi industri yang sedang tumbuh sebagai tahap awal industrialisasi, maka Pemerintah memutuskan untuk mempercepat pembangunan beberapa pembangkit listrik yang telah ada dalam rencana. Namun, mengingat keterbatasan keuangan Negara maka PT. PLN (Persero) pada saat itu diputuskan untuk mengundang pihak BUMS turut serta untuk mengusahakannya. Pengembangan usaha listrik oleh BUMS tersebut mendapat dukungan kuat dari masyarakat donor, antara lain Bank Dunia yang juga sedang membantu Negara-Negara berkembang untuk mengembangkan konsep listrik oleh BUMS.<sup>192</sup> Sehingga PT. PLN (Persero) pada saat itu telah menandatangani kurang lebih 27 kontrak jual-beli dengan BUMS dan dikenal sebagai listrik swasta generasi pertama.

Pemberian tugas mengenai kegiatan PSO terhadap BUMS atau badan lain berpengaruh pula terhadap tarif listrik. Dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan, harga jual tenaga listrik ditetapkan oleh Pemerintah. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan bahwa Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan DPR. Sedangkan untuk listrik di daerah, Pemda sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan "DPRD").<sup>193</sup> Dalam hal Pemda tidak dapat menetapkan tarif tenaga listrik,

---

<sup>190</sup> Santoso Gitosusastro, *Pengalaman Pengelolaan Listrik Swasta: Capturing Tacit to Explicit Series*, (Jakarta: PT. PLN (Persero), 2010). Hal. 1

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> *Ibid.* Hal. 2

<sup>193</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2)

Pemerintah menetapkan tarif tenaga listrik untuk daerah tersebut dengan persetujuan DPR. Tarif tenaga listrik untuk konsumen tersebut ditetapkan dengan memperhatikan keseimbangan kepentingan nasional, daerah, konsumen, dan pelaku usaha penyediaan tenaga listrik. Tarif tenaga listrik untuk konsumen tersebut di atas dapat ditetapkan secara berbeda di setiap daerah dalam suatu wilayah usaha. Sehingga, tarif listrik oleh BUMS yang dijual langsung kepada konsumen dalam rangka usaha penyediaan tenaga listrik harus mendapat persetujuan dari Pemerintah atau Pemda.

Penugasan PSO pada BUMS dan/atau badan usaha lain dapat dilakukan dalam bentuk penugasan atau penunjukan tender. Adapun landasan atau kriteria yang digunakan dalam mekanisme penunjukan tersebut terhadap BUMS dan/atau badan usaha lain, adalah :<sup>194</sup>

1. Golongan masyarakat tertentu di wilayah tertentu/area tertentu;
2. Waktu;
3. Volume;
4. Harga.

Dalam praktik, pelaksanaan PSO selain terhadap BUMN sudah dilakukan di bidang telekomunikasi. Saat ini dikenal *Universal Service Obligation* (selanjutnya disebut dengan “USO”) yang juga merupakan kewajiban pemerintah untuk melayani komunikasi di daerah terpencil/perbatasan yang secara ekonomis tidak layak untuk dijadikan aktivitas komersial.<sup>195</sup> Berbeda dengan PSO yang penugasannya diberikan langsung oleh Pemerintah melalui Undang-Undang, apabila mengenai PSO yang diberikan kepada BUMS, usulan tentang pemberian tersebut datang dari BUMN pelaksana PSO yang selanjutnya dibahas oleh Menteri BUMN, Menteri Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan (selanjutnya disebut dengan “Bappenas”). Dalam hal ini misalnya adalah USO, maka USO diajukan oleh Kementerian Teknis dalam hal telekomunikasi yaitu adalah Kementerian Komunikasi dan Informatika (selanjutnya disebut dengan “Kemkominfo”), selanjutnya Kementerian Teknis

---

<sup>194</sup> Kartikasari, Lastuti Abubakar, *Penerapan Public Service Obligation Pada BUMN Guna Meningkatkan Peran BUMN Sebagai Pelaku Usaha Yang Kompetitif Dalam Pembangunan Ekonomi*, Laporan Penelitian, Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Nomor 596/H6.7/Kep/FH/2008 (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2008). Hal. 34

<sup>195</sup> *Ibid.*

tersebut inilah yang mengajukan USO ke Pemerintah, dan selanjutnya dibahas oleh Kementerian Teknis dengan Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut dengan “DPR”).<sup>196</sup>

Berdasarkan hal di atas, apabila dalam bidang ketenagalistrikan, maka pelaksanaan kegiatan PSO yang akan diberikan kepada BUMS atau badan lain tersebut sebelumnya berupa usulan yang berasal dari BUMN pelaksana PSO tersebut, selanjutnya usulan tersebut dibahas oleh Menteri BUMN bersama Menteri Keuangan dan Bappenas, setelah itu diajukan kepada Kementerian Teknis dalam hal ketenagalistrikan yaitu adalah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (selanjutnya disebut dengan “Kementerian ESDM”), selanjutnya Kementerian ESDM yang akan mengajukan usulan yang telah melalui proses panjang tersebut untuk diajukan ke Pemerintah dan dibahas kembali oleh Kementerian ESDM selaku Kementerian Teknis dibidang ketenagalistrikan dan Komisi dalam DPR.

Hal tersebut serupa dengan hasil wawancara yang dilaksanakan, menurut sudut pandang dari Kementerian BUMN, penugasan kegiatan PSO terhadap BUMN mungkin saja juga diberikan kepada badan lain seperti BUMS melalui lelang tender mengenai suatu kegiatan PSO, dan biasanya dalam perjanjian antara Pemerintah dan BUMN pelaksana PSO sebelum melaksanakan kegiatan PSO, dalam perjanjiannya terdapat klausula yang kurang lebihnya menyatakan bahwa, “apabila suatu BUMN tidak mampu untuk melaksanakan kegiatan PSO tersebut, maka atas penunjukan kegiatan tersebut dapat diberikan kepada BUMS atau badan lain”.<sup>197</sup> Dan menurut sudut pandang dari PT. PLN (Persero) bahwa penugasan atas kegiatan PSO yang diberikan oleh Pemerintah juga mungkin dapat diberikan kepada badan usaha lain seperti BUMS misalnya kepada anak-anak perusahaan PT. PLN (Persero) dan/atau badan-badan usaha lain.<sup>198</sup>

Dalam sektor migas, terdapat PT. Pertamina (Persero) selaku BUMN di dalam sektor energi dan migas, PT. Pertamina (Persero) membagi kegiatan usahanya dalam dua bentuk, yakni kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir, dengan pembagian

---

<sup>196</sup> *Ibid.* Hal. 35

<sup>197</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

<sup>198</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

tersebut PT. Pertamina (Persero) membawahi beberapa anak-anak perusahaan baik di bidang hulu maupun di bidang hilir. Dengan pembagian kegiatan usaha tersebut pula, mempengaruhi peluang-peluang pemberian atau pelimpahan kewenangan untuk pelaksanaan PSO di dalam sektor migas.

Berdasarkan pengumpulan data berupa wawancara yang telah dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) menjelaskan bahwa, kemungkinan peluang BUMS dan/atau badan-badan usaha lain dalam kegiatan hilir lebih besar kemungkinannya dibandingkan dengan kegiatan usaha hulu, karena dalam kegiatan usaha hilir peluang untuk BUMS dan/atau badan-badan usaha lain dalam pelaksanaan pengangkutan; penyimpanan; dan niaga lebih besar.<sup>199</sup>

Produk-produk migas dari PT. Pertamina (Persero) yang di bebaskan dengan pelaksanaan PSO oleh Pemerintah adalah :<sup>200</sup>

2. Pada produk BBM berupa minyak tanah untuk seluruh wilayah Indonesia dan minyak solar untuk seluruh wilayah Indonesia; serta
3. Pada produk gas berupa *Liquefied Petroleum Gas* (selanjutnya disebut dengan "LPG"), gas LPG yang dimaksud ialah produk gas domestic yang di pasarkan untuk umum dan industri dalam Negeri yang beratnya 3 Kilogram (selanjutnya disebut dengan "Kg") dan *Liquid Gas for Vehicle* (selanjutnya disebut dengan "LGV") adalah bahan bakar gas untuk kendaraan bermotor.

Bagi BUMS dan/atau badan-badan usaha lainnya, sebenarnya memiliki peluang yang lebih besar pada pendistribusian dan/atau kegiatan perniagaan terhadap produk-produk tersebut, ditambah dalam kegiatan pendistribusian dan/atau kegiatan niaga dari produk-produk tersebut sedang ramai di lakukan seperti melakukan pendistribusian dan/atau kegiatan niaga dengan mendirikan SPBU, atau melalui pendirian agen-agen usaha. Hal tersebut lebih memungkinkan masuknya BUMS dan/atau badan usaha lain terkait peluang terhadap PSO, di bandingkan dengan kegiatan usaha hulu yang menyangkut mengenai eksploitasi dan eksplorasi migas.

<sup>199</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero), Pada tanggal 28 Desember 2016.

<sup>200</sup> PT. Pertamina (Persero), *Reenergizing Spirit Strengthening Commitments : Memperbaharui Semangat Memperkuat Komitmen*, Laporan Tahunan (Annual report) PT. Pertamina (Persero), (Jakarta: PT. Pertamina (Persero), 2015), Hal. 123

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan pula, dalam sektor migas dimungkinkannya pemberian amanat untuk melaksanakan PSO terhadap BUMS dan/atau badan-badan usaha lain haruslah memenuhi kualifikasi yang telah di persyaratkan dan ditunjuk oleh BPH Migas selaku otoritas pelaksana dalam kegiatan hilir. Nantinya, di mungkinkan BPH Migas mengeluarkan izin usaha kepada BUMS dan/atau badan-badan usaha lain tersebut dan diberikan kewenangan untuk pelaksanaan PSO.<sup>201</sup> Hal tersebut serupa dengan hasil wawancara dari sudut pandang Kementerian BUMN, Kementerian BUMN pun memungkinkan terjadinya pemberian amanat untuk melaksanakan kegiatan PSO bagi BUMS dan/atau badan-badan usaha lain melalui tender yang di lakukan.<sup>202</sup> Kewenangan untuk pelaksanaan kegiatan PSO tersebut selanjutnya akan di bedakan statusnya oleh BPH Migas, yaitu sebagai penyalur dari kegiatan PSO atau sebagai badan usaha niaga.

Peluang BUMS terhadap PSO dalam sektor migas pernah terjadi dalam lingkup kegiatan usaha hilir pertamina, yaitu berkaitan dengan pengolahan; dan/atau pengangkutan; dan/atau penyimpanan; dan/atau perniagaan. Pada dua tahun terakhir ini, yaitu pada tahun 2015 dan 2016, selain PT. Pertamina (Persero) yang di tunjuk oleh BPH Migas untuk melaksanakan PSO, BPH Migas juga menunjuk PT. AKR Corporindo untuk melaksanakan kegiatan PSO di lingkup kegiatan usaha hilir.<sup>203</sup> Berdasarkan keterangan yang di dapat, bukan hanya PT. AKR Corporindo saja sebagai BUMS yang pernah mendapatkan penunjukan serta penugasan tersebut oleh BPH Migas, akan tetapi beberapa BUMS seperti, PT. Petro Andalana Nusantara; PT. Aneka Kimis; dan PT. Petronas Niaga Indonesia pernah mendapatkan penunjukan serta penugasan kegiatan PSO mendampingi PT. Pertamina (Persero) di tahun-tahun sebelum tahun 2015.<sup>204</sup> Dan untuk tahun 2017 mendatang, BPH Migas telah menunjuk kembali PT. AKR Corporindo untuk mendampingi PT. Pertamina (Persero) untuk melaksanakan PSO di bidang penyalur BBM.

---

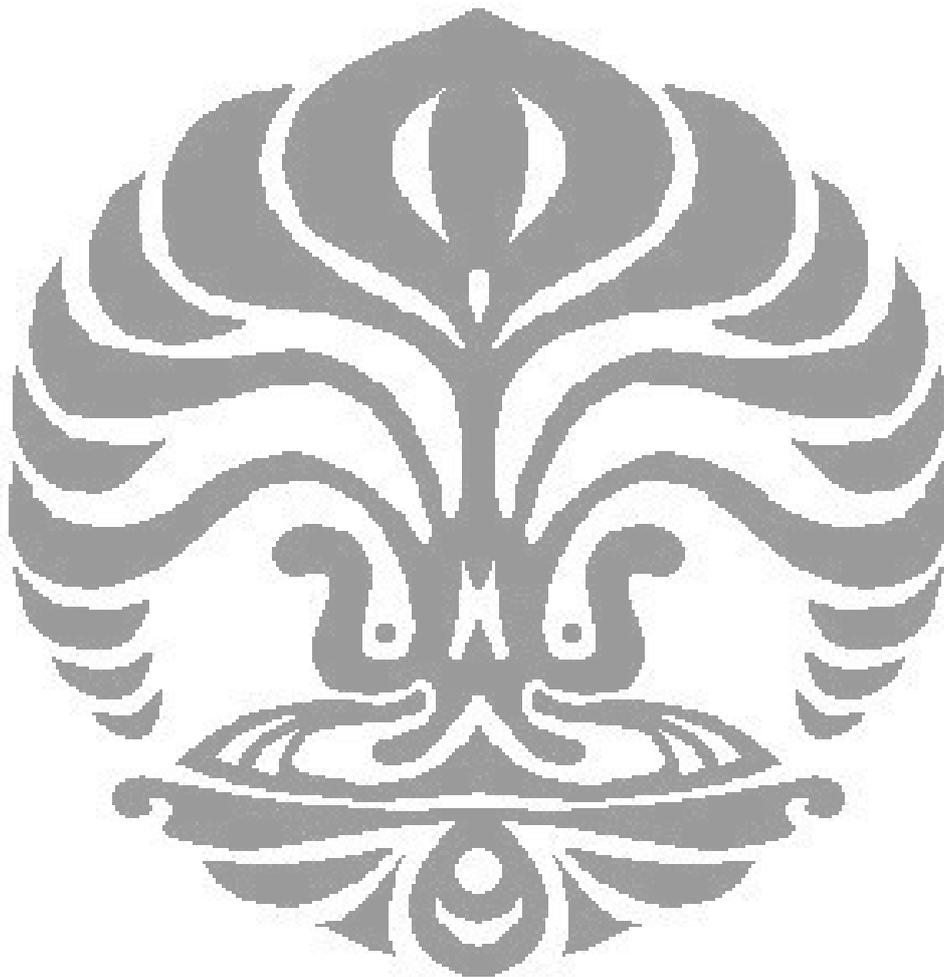
<sup>201</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero), Pada tanggal 28 Desember 2016.

<sup>202</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

<sup>203</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero), Pada tanggal 28 Desember 2016.

<sup>204</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero), Pada tanggal 28 Desember 2016.

Apabila dengan mekanisme penugasan yang tepat, penunjukan pihak BUMS atau badan lain dalam kegiatan PSO diharapkan akan menghasilkan pelayanan yang optimal, dan dengan mengingat bahwa BUMS atau badan lain yang menjadi operator PSO tersebut memang ahli di bidangnya. Diharapkan di masa-masa mendatang, semakin banyak BUMS dan/atau badan-badan lain yang dapat berperan aktif dalam PSO, sepanjang tujuan dan landasan filosofi PSO tetap tercapai, yaitu kesejahteraan masyarakat.



### BAB III

## ANALISA TERHADAP KESELARASAN ANATARA DUA KEPENTINGAN DALAM PT. PLN (PERSERO) DAN PT. PERTAMINA (PERSERO) DALAM MELAKSANAKAN *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* (PSO) DAN MENGEJAR KEUNTUNGAN

### A. Tinjauan Umum Mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

#### 1. Perkembangan Perubahan Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu, bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN.<sup>205</sup> Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal, penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN, serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikut-sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha, hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN.<sup>206</sup>

BUMN sudah dikenal sejak masa Pemerintah Belanda, dahulu Pemerintah Belanda mendirikan perusahaan-perusahaan milik Negara yang memiliki tujuan untuk kepentingan Pemerintah Belanda. Dasar hukum yang digunakan bagi BUMN pada

---

<sup>205</sup> Nanang Yusroni, *Privatisasi BUMN, Eksistensi, dan Kinerja Ekonomi Sosial Dalam Ekonomi Pasar*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Wahid Hasyim Semarang, Vol. 2 No. 3, (April, 2007). Hal. 73

<sup>206</sup> *Ibid.*

saat itu adalah *Indonesische Bedrijven Wet* atau IBW; *Indonesische Comptabiliteits Wet* atau ICW; Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut dengan “KUHPerdata”); dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (selanjutnya disebut dengan “KUHD”).<sup>207</sup>

Setelah kemerdekaan Indonesia, perusahaan-perusahaan yang didirikan dan ditinggalkan oleh Pemerintah Belanda kemudian dikuasai oleh Pemerintah Indonesia, pengambilalihan tersebut berdasarkan Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang tersebut, perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Indonesia akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik Negara Republik Indonesia.<sup>208</sup> Pengertian nasionalisasi menurut Muhaimin, sebagaimana yang di kutip oleh Gatot Supramono adalah, “proses pengalihan hak milik atas harta kekayaan dari orang asing kepada Negara Indonesia yang kemudian menjadi milik bangsa dan Negara Indonesia, dan biasanya diikuti dengan penggantian yang berupa kompensasi”<sup>209</sup>

Pengambilalihan tersebut hampir mengalami kebuntuan karena Indonesia pada masa itu belum memiliki sumber daya manusia yang cukup memadai untuk menjalankan perusahaan-perusahaan berskala besar secara efisien dan produktif.<sup>210</sup> Pada saat itu, pengusaha pribumi sendiri belum memiliki pengetahuan dan pengalaman yang banyak untuk memimpin unit usaha yang besar, untuk mengatasi masalah sumber daya manusia ini. Pemerintah mengerahkan sumber daya manusia dari kalangan militer yang ketika itu relatif cukup baik di Indonesia, dengan pertimbangan bahwa, kalangan militer telah berpengalaman dalam mengelola kegiatan-kegiatan berskala besar seperti pengadaan personil (rekrutmen, pendidikan

---

<sup>207</sup> Parluhutan Sagala, *Penyebaran Kepemilikan Saham Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menciptakan Perusahaan yang efektif dan efisien*, Disertasi, (Medan: Sekolah Pascasarjana, 2009). Hal. 44

<sup>208</sup> Indonesia (17), Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1690, Pasal 1

<sup>209</sup> Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, (Jakarta: Rinieka Cipta, 2016). Hal. 29

<sup>210</sup> Gunawan Wijaya, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002). Hal. 10

dan pelatihan) dan/atau pengadaan pengangkutan logistik, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan Pemerintah inilah yang menumbuhkan embrio dwifungsi militer di Indonesia.<sup>211</sup>

Setelah melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan milik Belanda, pada Tahun 1960-an Indonesia mendirikan sejumlah BUMN dengan membentuk Undang-Undang No. 19 Prp Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara.<sup>212</sup> Berdasarkan Undang-Undang tersebut, BUMN yang didirikan pada masa itu hanya terdapat satu bentuk dan disebut dengan Perusahaan Negara.<sup>213</sup> Sesuai dengan Undang-Undang tersebut pula, tugas Perusahaan Negara adalah, memberikan jasa; menyelenggarakan kemanfaatan umum; memupuk pendapatan; serta turut membangun ekonomi nasional.<sup>214</sup> Serta tujuan dari diundangkannya Undang-Undang No. 19 Prp Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara tersebut ialah mengusahakan adanya keseragaman dalam cara mengurus BUMN yang ada.

Bangkitnya Orde baru pada Tahun 1966 dan dikeluarkannya ketetapan-ketetapan yang memberikan peranan bagi Pemerintah dalam bidang perekonomian nasional, salah satunya yaitu TAP MPR No. 23 Tahun 1966 Tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Dengan ketetapan tersebut telah memberikan dasar bagi perubahan-perubahan fundamental terhadap eksistensi BUMN. Kemudian, pada Tahun 1969 dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara, dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut Pemerintah telah meletakkan dasar-dasar penertiban, pengelolaan pembinaan dan pengawasan yang lebih baik bagi BUMN di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, BUMN terdiri dari 3 (tiga) bentuk yaitu, Perusahaan Jawatan (selanjutnya disebut dengan "Perjan") yang sepenuhnya tunduk pada *Indonesische Bedrijven Wet* atau IBW; Perum, yang sepenuhnya tunduk pada Undang-

---

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Indonesia (18), Undang-Undang No. 19 Prp Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 1989

<sup>213</sup> *Ibid.* Pasal 3

<sup>214</sup> *Ibid.* Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)

Undang No. 19 Prp Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara; dan Persero, yang sepenuhnya tunduk pada KUHD.<sup>215</sup>

Berbagai Peraturan Pemerintah pada saat itu dikeluarkan untuk memberikan arahan yang lebih pasti mengenai sistem yang digunakan dalam upaya peningkatan kinerja BUMN, yaitu berupa pemberlakuan mekanisme korporasi secara jelas dan tegas dalam pengelolaan BUMN. Namun berbagai peraturan perundang-undangan yang ada pada saat itu masih belum memberi landasan hukum yang kuat di dalam pengembangan BUMN sejalan dengan dunia korporasi seperti halnya upaya-upaya privatisasi dan pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.<sup>216</sup>

Sebagaimana perjalanan kehidupan BUMN sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, sejak kemerdekaan sampai dengan terjadi perubahan-perubahan pada peraturannya, tampak bahwa BUMN keberadaannya terletak pada Pemerintahan karena berada di dalam struktur organisasi Pemerintah (di bawah Departemen atau Kementrian), pengelolaannya terikat oleh sistem keuangan Negara, dan pengangkatan pengurusnya dilakukan oleh Pemerintah.<sup>217</sup> Oleh karena itu, untuk menghendaki pengelolaan BUMN secara benar, maksimal, dan professional, maka pada Tahun 2003 Undang-Undang BUMN.<sup>218</sup>

Dengan diundangkannya Undang-Undang BUMN, disebutkan dalam ketentuan peralihan bahwa semua BUMN yang berbentuk Perjan harus telah diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang BUMN, karena dalam Undang-Undang BUMN hanya mengenal 2 (dua) macam bentuk BUMN yaitu, Persero dan Perum. Serta segala ketentuan yang mengatur mengenai BUMN dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan Undang-Undang BUMN.<sup>219</sup> Dan berdasarkan ketentuan penutup, dengan berlakunya Undang-Undang BUMN maka *Indonesische Bedrijven Wet* atau IBW; Undang-Undang No. 19 Prp Tahun 1960

---

<sup>215</sup> Indonesia (19), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 No. 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2890, Pasal 1

<sup>216</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Penjelasan Bagian Umum Romawi V Paragraf kedua

<sup>217</sup> Gatot Supramono, *Op.Cit.*, Hal. 34

<sup>218</sup> Indonesia (2), *Loc.Cit.*

<sup>219</sup> *Ibid.* Pasal 93

Tentang Perusahaan Negara; dan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk Perusahaan Negara dinyatakan tidak berlaku.<sup>220</sup>

Undang-Undang BUMN dimaksudkan untuk memenuhi visi pengembangan BUMN di masa yang akan datang dan meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *good corporate governance*.<sup>221</sup> Penerapan tersebut sangat penting dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN. Disamping itu, Undang-Undang BUMN ini mengatur pula ketentuan-ketentuan mengenai restrukturisasi dan privatisasi sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai cita-citanya serta hal-hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya yang dapat dilaksanakan untuk penyehatan BUMN.<sup>222</sup>

## **2. Konsep Serta Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

Indonesia sebagai Negara berkembang pada saat ini berusaha untuk melakukan pembangunan di segala bidang. Memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan salah satu tujuan Negara yang diamanatkan dalam pembukaan alinea 4 (empat) UUD 1945, dan terdapat pula pengaturannya dalam batang tubuh yaitu dalam Pasal 33 UUD 1945. Dengan diaturnya hal tersebut, maka dapat terlihat bahwa memajukan kesejahteraan rakyat merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Salah satu wujud untuk melaksanakan amanat dalam UUD 1945 tersebut adalah dengan adanya BUMN, selain BUMN dikenal pula Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut dengan “BUMD”) yang terdapat pada Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan peran BUMN untuk memajukan kesejahteraan bagi rakyat tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi. *Organisation For Economic Co-Operation And*

<sup>220</sup> *Ibid.* Pasal 94

<sup>221</sup> *Ibid.* Penjelasan Bagian Umum Romawi IV Paragraf kedua

<sup>222</sup> *Ibid.* Penjelasan Bagian Umum Romawi VI Paragraf keempat

*Development* (selanjutnya disebut dengan “OECD”) mengemukakan alasan perlunya Negara mempunyai suatu badan usaha, yaitu :

*“The combination of regulatory deficiencies, political economy issues and social goals led to state ownership of many “strategic” enterprises on the following grounds:*

*1. Industrial economics: through the State Own Enterprises or SOE, the state was able to:*

*a. sustain sectors of particular interest for the economy and in particular preserve employment,*

*b. launch emerging industries that involved significant start-up costs in cases where future private property rights remained uncertain,*

*c. control the decline of senile industries,*

*d. help the private sector to carry high risks, such as natural calamities in the agricultural sector.*

*2. Fiscal policy and redistributive goals: the state invested in some sectors and controlled entry to be able to impose monopoly prices and then use therevenues as a fiscal income, or, on the contrary, to sell at reduced prices to some as a way to distribute subsidies. Through the ownership of enterprises, many states sought to pursue social goals such as sustaining employment and in general substituting for under developed welfare systems”<sup>223</sup>*

Mengenai pengertian BUMN, pengertian BUMN terdapat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang BUMN yang menyebutkan BUMN adalah, “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan”<sup>224</sup> BUMN memiliki karakteristik khusus yang tidak dimiliki oleh pelaku usaha lain yaitu, BUMN merupakan suatu perusahaan yang berbaju Pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta, atau yang disebut dengan, “*a corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise*”<sup>225</sup>

<sup>223</sup> Bismar Nasution, Sunarmi, dan Mahmul Siregar, *Pelaksanaan Eksekusi Pengadilan dalam Perkara Perdata Terhadap Aset BUMN*, Jurnal Hukum USU Vol. 3 No. 1, (April, 2015). Hal. 74

<sup>224</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 1

<sup>225</sup> Mariana Pargendler, *State Ownership and Corporate Governance*, Fordham Law Journal, Vol. 80 Issue. 6, Article 19, (April, 2013). Hal. 2926

Akan tetapi, kekayaan Negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dalam Persero maupun modal dalam Perum tidak lagi merupakan kekayaan Negara, tetapi telah berubah statusnya hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut, oleh karena itu, kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan Negara.<sup>226</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Erman Radjagukguk sebagaimana di kutip oleh Inda Rahadiyan. Erman Radjagukguk menyatakan bahwa, kekayaan Negara menyangkut BUMN bukanlah harta kekayaan milik BUMN secara keseluruhan, melainkan terbatas pada kekayaan Negara yang dipisahkan dalam BUMN yang dipisahkan dalam bentuk saham yang dimiliki oleh Negara, serta terhadap tindak pidana korupsi baru dapat dikenakan pada orang yang menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham secara melawan hukum sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>227</sup>

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatar belakangi peraturan-peraturan dan pelaksana hukum. Menurut Gatot Supramono, di dalam Undang-Undang BUMN tidak mengatur tentang asas-asas hukumnya, tetapi apabila disimak dengan seksama, BUMN memiliki sejumlah asas hukum, yaitu sebagai berikut:<sup>228</sup>

1. Asas kepemilikan Negara: yaitu asas bahwa BUMN didirikan oleh Negara yang modalnya seluruhnya atau sebagian besar berasal dari Negara, sehingga BUMN sebagai perusahaan milik Negara;
2. Asas pemisahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut dengan "APBN"): asas ini menyangkut tentang modal BUMN yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dari APBN sehingga BUMN tidak terikat oleh sistem keuangan Negara;

<sup>226</sup> Bismar Nasution, Sunarmi, dan Mahmud Siregar, *Loc.Cit.*

<sup>227</sup> Inda Rahadiyan, *Kedudukan BUMN Persero Sebagai Separate Legal Entity Dalam Kaitannya Dengan Pemisahan Keuangan Negara Pada Permodalan BUMN*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Vol. 20 No. 4, (Oktober, 2013). Hal. 626

<sup>228</sup> Gatot Supramono, *Op. Cit.*, Hal. 20

3. Asas perusahaan yang sehat: sejalan dengan asas pemisahan APBN, pengelolaan BUMN dilakukan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
4. Asas kekayaan terpisah: BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan organ-organnya;
5. Asas pertanggung jawaban terbatas: organ-organ BUMN memiliki tanggung jawab yang terbatas yaitu hanya sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN;
6. Asas keterbukaan: sejalan dengan asas kepemilikan sebelumnya, modal yang ditanamkan ke dalam BUMN sebagian kecil dapat dijual kepada masyarakat (*go public*), sehingga BUMN menjadi perusahaan yang terbuka;
7. Asas kesejahteraan dan kemakmuran: kehadiran BUMN adalah untuk melengkapi atau mengatasi sektor kehidupan yang tidak dapat dipenuhi oleh BUMS. Dengan ditangani oleh BUMN dapat memberikan kesejahteraan dan sekaligus memakmurkan masyarakat.

Mengenai maksud dan tujuan dibentuknya BUMN terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang BUMN serta dijelaskan dengan lebih lengkapnya dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang BUMN, diantaranya yaitu:<sup>229</sup>

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya.

Maksudnya ialah bahwa, BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu dalam penerimaan keuangan Negara;

- b. Mengejar keuntungan.

Maksudnya ialah bahwa, meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

---

<sup>229</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 2 dan Penjelasan Pasal 2

Dengan demikian, penugasan Pemerintah harus disertai dengan pembiayaan kompensasi berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya untuk menyediakan barang dan/atau jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat;

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Maksudnya ialah bahwa, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat;

- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh BUMS dan koperasi.

Maksudnya ialah bahwa, kegiatan perintis merupakan kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh BUMS dan koperasi karena secara komersial hal tersebut tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, Pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah; serta

- e. Turut aktif dalam memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

## **B. Perkembangan Kelembagaan Dan Pengusahaan Dalam Sektor Ketenagalistrikan Dan Sektor Minyak dan Gas Bumi (Migas) Indonesia**

### **1. Perkembangan Kelembagaan dan Pengusahaan Dalam Sektor Ketenagalistrikan**

#### **a. Ketenagalistrikan Di Indonesia Pada Masa Penjajahan Belanda dan Jepang**

Ketenagalistrikan di Indonesia sudah ada sejak akhir abad 19 pada masa penjajahan Belanda berdasarkan Ordonansi tanggal 13 September 1890 (*Staatsblad* Tahun 1890 No. 190), dan telah beberapa kali dirubah terakhir dengan

Ordonansi tanggal 8 Februari 1934 (*Staatsblad* Tahun 1934 No. 63).<sup>230</sup> Dalam kurun waktu antara akhir abad ke 19 sampai dengan awal perang dunia kedua, tumbuh perusahaan-perusahaan dibidang ketenagalistrikan oleh BUMS skala besar yang menghasilkan dan menjual tenaga listrik untuk kepentingan umum di Indonesia. Perusahaan listrik tersebut mendirikan perusahaan untuk kepentingan umum, perusahaan listrik pertama yang tercatat menjual tenaga listrik untuk kepentingan umum adalah perusahaan listrik milik Belanda, yaitu *Nerderlandsch-indisch Electriciteit Maatschappij* (selanjutnya disebut dengan “NIEM”) di dirikan di kota Batavia pada bulan Mei 1897.<sup>231</sup>

Setelah NIEM milik Belanda, muncul perusahaan-perusahaan lain yaitu: *Nederlansch Indisch Gas Maatshappi* (selanjutnya disebut dengan “NIGM”) yang kemudian mengambil alih NIEM pada Tahun 1925 dan wilayah utama NIGM untuk beroperasi adalah di Batavia (Jakarta dan sekitarnya), Medan, Palembang, Makasar, Manado; *Gemeenschappelijk Electriciteitsbedrijf Bandoeng en Omstreken* (selanjutnya disebut dengan “GEBEO”), yang beroperasi di wilayah Jawa Barat; *Algemeene Nederlansch Indische Electriciteit Maatschappij* (selanjutnya disebut dengan “ANIEM”), yang merupakan Perusahaan listrik terbesar dan beroperasi antara lain di Jawa Tengah, Jawa Timur, Banjarmasin dan Pontianak.<sup>232</sup>

Mengenai GEBEO, GEBEO merupakan kerjasama antara BUMS dengan Pemda. Pada saat itu Pemda Jawa Barat melakukan kerjasama dengan BUMS di bidang ketenagalistrikan untuk membentuk GEBEO. Pemberian konsesi kepada GEBEO terjadi sekitar bulan Januari 1923 untuk wilayah Bandung dan sekitarnya dan bulan Maret 1923 untuk kota Bogor dan sekitarnya. Kemudian berturut-turut pada Tahun 1938 hingga Tahun 1940, diberikan konsesi untuk mengelola ketenagalistrikan di seluruh Kabupaten Provinsi Jawa Barat.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Bambang Purnomo, *Tenaga Listrik, Profil dan Anatomi Hasil Pembangunan Dua Puluh Lima Tahun*. (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1994). Hal. 7

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> *Ibid.* Hal. 8

<sup>233</sup> Heru Setiawan, *Op.Cit.*, Hal 25

Selanjutnya mengenai ANIEM, ANIEM mendapat konsesi untuk mengelola ketenagalistrikan di wilayah kota Surabaya, Semarang dan Yogyakarta, berdasarkan ijin operasi tanggal 8 Februari 1914. Selanjutnya tanggal 8 Mei 1927 menerima konsesi untuk mengelola ketenagalistrikan di berbagai kota di Jawa Tengah dan Jawa Timur. ANIEM merupakan perusahaan yang berada di bawah *NV. Handelsvennootschap* yang sebelumnya bernama Maintz & Co. Perusahaan ini berkedudukan di Amsterdam dan masuk pertama kali ke kota Surabaya pada akhir abad ke-19.<sup>234</sup> Ketika ANIEM berdiri pada Tahun 1909, Perusahaan ini diberi hak untuk membangun beberapa pembangkit tenaga listrik berikut sistem distribusinya di kota-kota besar di Jawa. Dalam waktu yang tidak terlalu lama ANIEM berkembang menjadi BUMS dibidang ketenagalistrikan terbesar di Indonesia dan menguasai distribusi sekitar 40 persen dari kebutuhan listrik di negeri ini. Seiring dengan permintaan tenaga listrik yang tinggi, ANIEM juga melakukan percepatan ekspansi. Tanggal 26 Agustus 1921 Perusahaan ini mendapatkan konsesi di Banjarmasin yang kontraknya berlaku sampai tanggal 31 Desember 1960.

Ketenagalistrikan di Indonesia mengalami perubahan setelah Pemerintah Belanda menyerahkan kekuasaan kepada Jepang pada perang dunia kedua, sehingga Jepang menguasai Indonesia termasuk perusahaan dalam bidang ketenagalistrikan antara Tahun 1942 sampai dengan Tahun 1945. Selama masa penjajahan Jepang, semua perusahaan ketenagalistrikan milik Pemerintah Belanda dikuasai Pemerintah Jepang, dengan nama sebagai berikut:<sup>235</sup>

- a. *Nederlansch Indisch Gas Maatshappi* (NIGM) milik Belanda dirubah menjadi *Jawa Denki Jigyokoska* milik Jepang sebagai kantor pusat di Jakarta;
- b. *Gemeenschcappelijk Electriciteitsbedrijff Bandoeng en Omstreken* (GEBEO) milik Belanda dirubah menjadi *Seibu Jawa Denki Sha* milik Jepang sebagai kantor yang beroperasi di wilayah Jawa Barat;
- c. *Algemeene Nederlansch Indische Electriciteit Maatschappij* (ANIEM)

---

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Bambang Purnomo, *Op.Cit.*, Hal 5

milik Belanda dirubah menjadi *Chobu Jawa Denki Sha* sebagai kantor yang beroperasi di wilayah Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Kekuasaan Jepang di Indonesia tidak berlangsung lama dan berakhir pada Tahun 1945 yang ditandai dengan menyerahnya Jepang kepada sekutu pada tanggal 14 Agustus 1945 menyusul hancurnya kota Hiroshima dan Nagasaki, akibat serangan bom atom oleh sekutu. Bersamaan dengan menyerahnya Jepang kepada sekutu, dimanfaatkan untuk merebut dan mengambil alih pula berbagai perusahaan dibidang ketenagalistrikan dari penguasaan Jepang. Kemudian pada saat itu, dengan Peraturan Pemerintah No. 1 SD Tahun 1927, Presiden Soekarno membentuk Jawatan Listrik dan Gas dengan kapasitas pembangkit sebesar 157,5 MegaWatt.<sup>236</sup>

Pasca proklamasi kemerdekaan Negara Indonesia, mengenai kebebasan, kedaulatan, kekayaan, kemakmuran dan lain-lain harus diusahakan sendiri oleh bangsa Indonesia sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat. Oleh karena itu setelah beberapa waktu, pada era Demokrasi Terpimpin, Indonesia menasionalisasi sekitar 600 (enam ratus) berbagai perusahaan milik asing yang sebagian besar dikuasai Belanda yang dianggap sebagai simbol penjajahan. Sekitar 300 (tiga ratus) perusahaan bergerak dibidang perkebunan, 100 (seratus) perusahaan di bidang pertambangan, perdagangan, perbankan, asuransi, komunikasi dan konstruksi, dan tentu saja di bidang Ketenagalistrikan.<sup>237</sup>

Pengambilalihan perusahaan dibidang ketenagalistrikan pada awalnya terjadi pada tanggal 21 September 1945 di Pusat Jakarta, yang pada saat itu bernama *Jawa Denki Jeayo Kosya* oleh Kesatuan Aksi Karyawan Listrik (KAKL). Pada hari berikutnya pengambilalihan meluas ke daerah lainnya, seperti perusahaan di bidang ketenagalistrikan yang terletak di Surabaya, Semarang, Bandung, Yogyakarta dan berbagai kota lainnya baik di Jawa maupun di luar Jawa. Pengambilalihan tersebut secara keseluruhan dapat diselesaikan pada pertengahan bulan Oktober 1945. perusahaan-perusahaan dibidang

---

<sup>236</sup> Drajat Kuswara, *Kajian Ringkas Tentang Energi Listrik Di Indonesia: Antisipasi Kebutuhan dan Misanajemen Dalam Pengelolaan*. Artikel, (Jakarta: Econit, 1997). Hal. 3

<sup>237</sup> Ishak Rafick dan Baso Amir. *BUMN Expose, Mengungkap Pengelolaan Aset Negara Senilai 2000 Triliun Lebih*. (Jakarta : Ufuk Press, 2013). Hal. 2

ketenagalistrikan yang telah diambil alih dari Jepang tersebut kemudian diserahkan kepada Pemerintah, yang pada saat itu diserahkan kepada Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga di Jakarta.

Perkembangan berikutnya sesuai dengan diadakannya Konferensi Meja Bundar pada tahun 1950, yang salah satu hasil konferensi tersebut menyatakan bahwa, kecuali milik Pemerintah Indonesia, seluruh perusahaan dibidang ketenagalistrikan milik Belanda dikembalikan kepada pemiliknya yaitu NIGM, ANIEM, dan GEBEO. Maka setelah penyerahan kedaulatan dari Pemerintah Belanda kepada Republik Indonesia, ketenagalistrikan di Indonesia kembali dilakukan oleh Belanda, kecuali perusahaan milik Pemerintah Indonesia yang tetap dikuasai oleh Pemerintah Indonesia.<sup>238</sup>

Pada Tahun 1950 Jawatan Listrik dan Gas diganti menjadi Jawatan Tenaga yang membawahi Perusahaan Negara Untuk Pembangkitan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut dengan "PENUPEL").<sup>239</sup> Mulai Tahun 1952 dilakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan milik Belanda, perusahaan-perusahaan Belanda tersebut dinasionalisasi berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 163 Tahun 1953 tanggal 3 Oktober 1953, antara lain adalah: *NV. Overzeesche Gas & Electriciteits Maatschappij* (selanjutnya disebut dengan "NV. OGEM") yang terletak di Cirebon; *NV. Electriciteits Maatschappij Ambon* (selanjutnya disebut dengan "NV. EMA") di Ambon; dan *NV. Electriciteits Maatschappij Balikpapan* (selanjutnya disebut dengan "NV. EMBP") di Balikpapan.

#### **b. Perkembangan dan Kelembagaan Perusahaan Listrik Negara Pasca Kemerdekaan Indonesia**

Sejalan dengan perkembangan ketenagalistrikan di Indonesia yang selalu berkembang setelah masa penjajahan yang di alami oleh bangsa Indonesia, berpengaruh pula terhadap perkembangan dalam bidang ketenagalistrikan. Pada awalnya, perusahaan listrik Indonesia adalah berbentuk Perjan yang dibentuk pada tanggal 27 Oktober 1945.<sup>240</sup> Pada sekitar tahun 1958 sampai dengan tahun 1959

<sup>238</sup> Heru Setiawan, *Op.Cit.*, Hal 37

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> PT. PLN (Persero), *Laporan Bekerja Secara Berkelanjutan 2011 Sustainable Report PT. PLN (Persero)*, (Jakarta: PT. PLN (Persero), 2011), Hal. 13.

terdapat Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga No. P.25/14/17 Tanggal 23 September 1958, yang menyatakan bahwa Perjan diubah menjadi Perusahaan Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “PLN”) dan didukung dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1959 Tanggal 2 Mei 1959 Tentang Penentuan Perusahaan Listrik dan/atau Gas Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut seluruh perusahaan listrik milik Belanda yang ada antara lain NIGM, ANIEM, GEBEO, OGEM, EMA, dan EMBP diambil alih oleh Indonesia.<sup>241</sup>

Berkembang ke tahun 1960 sampai dengan tahun 1961, pada tahun tersebut terdapat Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1961 Tentang Pendirian Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “BPU-PLN”), sehingga dengan adanya Peraturan Pemerintah tersebut PLN dirubah bentuknya menjadi BPU-PLN.<sup>242</sup> Dan mengenai ketentuan dalam BPU-PLN sendiri diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara. Sesuai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, BPU-PLN dibentuk dengan tujuan:<sup>243</sup>

- a. menyelenggarakan pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan Negara dan/atau;
- b. menjalankan tugas Direksi perusahaan Negara tertentu dan/atau;
- c. mengadakan kerja sama dan kesatuan tindakan dalam mengurus perusahaan Negara dan/atau;
- d. mengawasi pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan Negara.

Akan tetapi, perkembangan ketenagalistrikan di Indonesia dalam bentuk BPU-PLN tidak berlangsung lama, karena pada tanggal 13 Mei 1965 BPU-PLN dibubarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1965 Tentang

<sup>241</sup> Indonesia (20), Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1959 Tentang Penentuan Perusahaan Listrik dan/atau Gas Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 No. 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 1763

<sup>242</sup> Indonesia (21), Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1961 Tentang Pendirian Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 No. 88, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2270

<sup>243</sup> Indonesia (18), *Loc. Cit.*

Pembubaran BPU-PLN dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara dan Perusahaan Gas Negara (selanjutnya disebut dengan “PGN”).<sup>244</sup> Oleh karena adanya Peraturan Pemerintah tersebut, bersamaan dengan dibubarkannya BPU-PLN dibentuk kembali PLN yang mengelola bidang ketenagalistrikan dan PGN yang mengelola mengenai gas.

Berkembang ke Tahun 1972. Pada tahun ini terdapat Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1972 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara (selanjutnya disebut dengan “Perum LN”) yang mulai diundangkan pada tanggal 3 Juni 1972.<sup>245</sup> Berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, PLN dirubah bentuknya menjadi Perum LN. Pada saat itu pembentukan Perum LN ini merupakan kelanjutan dari ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara yang mulai diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1969, yang terdiri atas Perjan; Perum; dan Persero.

Wewenang dan tanggung jawab Perum LN diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1972, sebagai berikut:<sup>246</sup>

- a. Membangkitkan, menyalurkan dan mendistribusikan tenaga listrik dari pusat-pusat pembangkit, jaringan-jaringan transmisi dan distribusi milik Perusahaan, sesuai dengan norma-norma yang sehat di bidang industri dan niaga;
- b. Membangun dan menyelenggarakan pusat-pusat pembangkit dan jaringan-jaringan di waktu-waktu yang akan datang termasuk pembelian-pembelian yang diperlukan sesuai dengan norma-norma yang sehat di bidang industri dan niaga;
- c. Merencanakan atau merumuskan dan mengusulkan rancangan peraturan-peraturan untuk selanjutnya diajukan kepada Menteri guna mendapatkan keputusan dan penetapannya, sesuai dengan peraturan-perundangan yang berlaku, yang berupa:
  - i. Peraturan-pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan mengenai

<sup>244</sup> Indonesia (22), Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1965 Tentang Pembubaran BPU-PLN dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara dan Perusahaan Gas Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 No. 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2971

<sup>245</sup> Indonesia (13), *Loc. Cit*

<sup>246</sup> *Ibid.* Pasal 8

pembangkitan, transmisi dan distribusi tenaga listrik beserta penggunaannya sebagaimana yang termaktub dalam Peraturan Pemerintah ini;

- ii. Peraturan-peraturan mengenai kegiatan-kegiatan di bidang tenaga listrik yang tidak dilaksanakan oleh perusahaan, satu dan lainnya guna menjamin keselamatan umum, supply yang teratur, ekonomis dan efisien kepada para konsumen, menjamin adanya koordinasi dan standarisasi dari pusat-pusat pembangkit dan jaringan-jaringan dan sekaligus memungkinkan pengintegrasian ke dalam jaringan umum termasuk peraturan-peraturan mengenai kemungkinan-kemungkinannya setiap badan atau perorangan dapat menyerahkan kepada Perusahaan pusat pembangkit, jaringan-jaringan transmisi dan distribusi yang mereka miliki.
  - d. Melaksanakan pembinaan dan pengawasan teknis terhadap kegiatan-kegiatan di bidang tenaga listrik yang tidak dilaksanakan oleh perusahaan;
  - e. Memiliki hak intervensi terhadap pusat-pusat pembangkit dan jaringan-jaringan yang tidak menjadi milik perusahaan, sesuai dengan tata-cara dan dalam batas-batas ketentuan yang ada;
  - f. Merencanakan, menentukan dan melaksanakan rencana pembangunan di bidang tenaga-listrik, sesuai dengan kebijaksanaan c.q. kebutuhan Pemerintah dan turut serta dalam pembuatan rencana-rencana umum untuk perkembangan ekonomi dan ketahanan Nasional yang menyangkut kebijaksanaan umum dibidang tenaga listrik;
  - g. Membuat perjanjian-perjanjian dengan pihak ketiga mengenai pembelian dan/atau penjualan tenaga listrik;
  - h. Menyelenggarakan latihan keterampilan bagi pegawai-pegawainya dalam bidang-bidang yang diperlukan oleh Perusahaan dan dimana mungkin untuk pegawai-pegawai Perusahaan lain yang menghasilkan tenaga listrik sendiri dan pemakai-pemakai tenaga listrik lainnya di seluruh wilayah Indonesia, dan mengambil

peranan dalam memberikan nasehat-nasehat teknis di bidang tenaga listrik dan menyelenggarakan penelitian;

- i. Mendirikan bengkel-bengkel untuk reparasi alat-alat tenaga listrik, menyelenggarakan jasa-jasa, antara lain pemeliharaan dan pembelian yang dapat digunakan juga oleh pihak ketiga;
- j. Mengadakan transaksi-transaksi sesuai dengan norma-norma yang sehat di bidang industri dan niaga.

Disela-sela perubahan bentuk Perum LN, diterbitkan Undang-Undang No. 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut dengan “Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985”). Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 merupakan pengganti Ordonansi tanggal 13 September 1890, *Staatsblad* Tahun 1890 No. 190 yang telah beberapa kali dirubah, terakhir dengan Ordonansi tanggal 8 Pebruari 1934, *Staatsblad* Tahun 1934 No. 63, yang selama ini digunakan sebagai pedoman pengaturan di bidang ketenagalistrikan, karena Ordonansi tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sekaligus dalam rangka pembinaan hukum nasional sebagai pengamalan Pancasila dan UUD 1945.<sup>247</sup> Dengan Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 tersebut, industri ketenagalistrikan di Indonesia dapat dikatakan berkembang dengan pesat, meskipun Perum LN masih belum dapat memenuhi permintaan kebutuhan akan tenaga listrik yang semakin rneningkat, akan tetapi dengan adanya Undang-Undang Ketenagalistrikan 1985 Perum LN memiliki wewenang sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut dengan “PKUK”).<sup>248</sup>

Berkembang ke Tahun 1994, pada Tahun ini dapat dikatakan sebagai Tahun yang penting dalam bidang ketenagalistrikan di Indonesia. Karena pada Tahun 1994, Perum LN dirubah menjadi Persero sehingga menjadi PT. PLN (Persero), perubahan menjadi PT. PLN (Persero) tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan.<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Indonesia (7), *Op.Cit.*, Bagian Penjelasan Umum

<sup>248</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 5

<sup>249</sup> Indonesia (23), Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 No. 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2890

Perkembangan ketenagalistrikan berkembang hingga saat ini dengan perubahan Perum LN menjadi PT. PLN (Persero). Pengaturan terhadap PT. PLN (Persero) diatur di dalam Undang-Undang BUMN, dan berlaku pula Undang-Undang Perseroan Terbatas. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang BUMN, bahwa BUMN berbentuk Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.<sup>250</sup> Di dalam Undang-Undang BUMN pula disebutkan bahwa maksud dan tujuan didirikannya Persero adalah, menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai Perusahaan.<sup>251</sup>

## **2. Perkembangan Kelembagaan dan Pengusahaan Dalam Sektor Minyak dan Gas Bumi (Migas) Indonesia**

### **a. Minyak Dan Gas Bumi (Migas) Pada Masa Pasca Kemerdekaan**

Pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia, dikenal sebagai masa perjuangan minyak pra-Pertamina yang disemangati oleh nasionalisasi perusahaan minyak asing, terlebih ketika terjadi kevakuman kekuasaan sesaat setelah Jepang menyerah kepada sekutu, lading-ladang minyak diambil alih oleh pihak Republik Indonesia dan dinyatakan sebagai hak milik rakyat secara mutlak.<sup>252</sup> Tidak lama setelah itu muncul berbagai perusahaan minyak milik pribumi yang diorganisir oleh kelompok pekerja bersenjata yang menamakan dirinya sebagai Laskar Minyak.

Selain berdirinya perusahaan-perusahaan minyak Negara yang dikelola oleh orang-orang pribumi seperti yang dijelaskan di atas, sejak tahun 1950-an hingga pertengahan 1960-an usaha pertambangan migas telah mengalami kemajuan yang berarti meskipun pada periode itu sedang terjadi gejolak politik dan militer di dalam Negara. Indikasi kemajuan tersebut antara lain, terbentuknya Undang-Undang No. 10 Tahun 1959 yang menetapkan pembatalan hak pertambangan konsesi migas yang tidak dioperasikan secara aktif, dengan begitu Undang-Undang tersebut merupakan langkah awal penerapan kebijakan nasional dalam pengusahaan pertambangan migas. Kemudian pada periode itu terbentuk pula Undang-Undang No. 44 Tahun 1960, Undang-Undang tersebut memutar ketentuan bahwa usaha pertambangan migas hanya

<sup>250</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 11

<sup>251</sup> *Ibid.* Pasal 12

<sup>252</sup> Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, Hal. 13

diselenggarakan oleh Negara sebagai pemegang kuasa pertambangan, Undang-Undang tersebut juga sekaligus menandai berakhirnya sistem konsesi yang kemudian dirubah menjadi kontrak karya.

Semangat Pemerintah Indonesia pada saat itu untuk membangun perusahaan minyak nasional sangat menggebu. Berdasarkan Undang-Undang No. 44 Tahun 1960, pengelolaan minyak Indonesia dibatasi hanya oleh perusahaan Negara dan selanjutnya dikukuhkan tiga perusahaan minyak Negara, yakni Permina, Permigan, dan Pertamina. Ketiga perusahaan tersebut memiliki hak pengusahaan minyak di seluruh Indonesia, sehingga perusahaan-perusahaan minyak asing yang berminat untuk melakukan penambangan harus berhubungan dengan ketiga perusahaan Negara tersebut.

Sejak saat itu, tiga perusahaan besar minyak asing yang sejak penjajahan Belanda menguasai usaha perminyakan nasional, yakni Shell, Stanvac, dan Caltex mulai kehilangan kekuasaannya, karena mereka yang semula memiliki wilayah konsesi berubah hanya sebagai kontraktor dengan skema kontrak karya. Sistem kontrak antara Pertamina dan pengusaha asing mempengaruhi pendapatan Negara, beberapa tahun menjalankan sistem kontrak dengan perusahaan-perusahaan asing menjadikan pengalaman berharga bagi Pertamina untuk mendapatkan hasil migas sebesar-besarnya bagi Negara. Pada sistem kontrak lama yang masih menggunakan pola konsesi, perusahaan asing mendapatkan keuntungan yang sangat besar, sebagai gantinya Pemerintah merubah sistem konsesi menjadi sistem kontrak karya melalui Undang-Undang No. 44 Tahun 1960. Berdasarkan sistem kontrak karya, perusahaan asing tidak memiliki hak konsesi tetapi hanya boleh bertindak selaku kontraktor. Karena pada prinsipnya, kontrak karya mengizinkan perusahaan asing beroperasi dengan masa kontrak antara 20 hingga 30 tahun dan kontraktor mendapatkan bagian yang besarnya 60% dari keuntungan operasi.

Muncul kebijaksanaan sistem kontrak baru pada tahun 1966 dari semula kontrak karya menjadi kontrak bagi hasil, pada masa itu perubahan tersebut dinilai sebagai langkah maju yang menguntungkan Negara karena beberapa sebab, yaitu:<sup>253</sup>

1. Operasi perminyakan dibawah kendali Pertamina;
2. Sumber dana investasi, teknis, dan resiko operasi ditanggung oleh kontraktor;
3. Biaya operasi, termasuk peralatan mendapat pengembalian hingga

---

<sup>253</sup> Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, Hal. 20

- maksimal 40 persen dari total minyak yang dihasilkan;
4. Peralatan yang digunakan menjadi milik Negara dan kontraktor harus mempekerjakan tenaga Indonesia setelah mendidiknya;
  5. Bagi hasil antara Pertamina dan kontraktor diatur berdasarkan perhitungan produksi minyak mentah dipotong biaya-biaya operasi, dimana bagian Pertamina berkisar antara 65 hingga 70 persen tergantung pada jumlah minyak yang diproduksi.

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang kala itu sedang melaksanakan reformasi ekonomi mendasar dan memerlukan sumber pendanaan pembangunan yang besar, melakukan efisiensi dalam usaha perminyakan sehingga melalui Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1968 Tentang, Pertamina dan Permina digabung dan dibentuk perusahaan baru bernama PN. Pertamina. PN. Pertamina melaksanakan usaha yang terintegrasi mulai dari eksplorasi; eksploitasi; pemurnian; pengolahan; pengangkutan; serta pemasaran, PN. Pertamina juga membentuk unit-unit operasi di dalam dan luar negeri.

Berkembang ke tahun 1971. Berdasarkan catatan sejarah, pengelolaan minyak bumi di Indonesia termasuk tertua di dunia, karena usaha pengeboran minyak bumi pertama kali di Indonesia dilakukan di Cibodas oleh Reerink pada tahun 1871, sehingga pengeboran minyak Indonesia dua belas tahun setelah pengeboran minyak bumi pertama di dunia yaitu di Pennsylvania.<sup>254</sup> Dan pada tahun 1971 pula, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 8 tahun 1971, dimana di dalamnya mengatur peran Pertamina sebagai satu-satunya BUMN yang ditugaskan melaksanakan pengusahaan migas mulai dari mengelola dan menghasilkan migas dari ladang-ladang minyak di seluruh wilayah Indonesia, mengolahnya menjadi berbagai produk dan menyediakan serta melayani kebutuhan bahan bakar migas di seluruh Indonesia.<sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> *Ibid.* Hal. 11

<sup>255</sup> PT. Pertamina (Persero), *Company Profile : Sejarah Pertamina*, dalam <http://www.pertamina.com/company-profile/sejarah-pertamina/1971-tonggak-migas-indonesia/>, dikutip pada 25 Desember 2016.

### **b. Minyak Dan Gas Bumi (Migas) Pada Masa Transformasi**

Tahun 1975 hingga tahun 1976 bagi Pertamina adalah masa yang penuh dengan guncangan akibat berlebuhnya penanaman modal pada penyewaan kapal-kapal tanker dan merosotnya pendapatan dari minyak akibat resesi di tahun 1974. Kenyataan ini mendorong Pemerintah untuk segera mengadakan penelitian mendalam, berdasarkan hasil-hasil penelitian yang di dapat ternyata Pertamina menghadapi jumlah hutang yang cukup besar dan berpengaruh terhadap keuangan Negara; cadangan devisa; pinjaman luar negeri; dan perkreditan dalam negeri, sehingga Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah untuk mengatasinya. Langkah-langkah yang diambil Pemerintah pada saat itu adalah : <sup>256</sup>

1. Memberikan bantuan keuangan kepada Pertamina untuk memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman-pinjaman luar negeri dan dalam negeri;
2. Meneliti kembali program-program investasi dalam proyek-proyek di segala bidang;
3. Menertibkan bidang organisasi, tatalaksana, dan personalia, termasuk peningkatan kemampuan administrasi dan keuangan perusahaan.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Migas, posisi Pertamina dalam industri migas Indonesia adalah sebagai regulator sekaligus pemain dalam sektor migas. Pertamina berperan sebagai pengatur dan pelaksana industri hulu yang meliputi pengilangan dan produksi. Disamping itu, Pertamina juga berperan sebagai pengatur dan pemain dalam industri hilir yang meliputi pengolahan; penyaluran; distribusi; dan niaga.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Migas, mempengaruhi perubahan mendasar bagi Pertamina, karena dengan Undang-Undang Migas tersebut peran regulator pada Pertamina di lepaskan dan Pertamina hanya menjadi salah satu pemain dalam migas di Indonesia. Pada 17 September 2003 Pertamina berubah bentuk menjadi PT. Pertamina (Persero) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003, dengan Peraturan Pemerintah tersebut Pertamina berubah menjadi PT. Pertamina (Persero) yang bergerak di bidang energi, petrokimia, dan usaha lain yang menunjang bisnis PT. Pertamina (Persero) baik di dalam maupun di luar negeri yang

---

<sup>256</sup> *Ibid.* Hal. 26

berorientasi pada mekanisme pasar, dan dengan berubahnya bentuk Pertamina menjadi PT. Pertamina (Persero) menjadikan BUMN yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara.<sup>257</sup>

Dengan diundangkannya Undang-Undang Migas pula terdapat pemisahan yang jelas antara sektor hulu dan sektor hilir. Pada sektor hulu yang menjalankan kegiatan eksploitasi dan eksplorasi, kuasa pertambangan migas dikembalikan kepada Pemerintah yang sebelumnya dipegang oleh Pertamina, oleh karena hal tersebut pada sektor hulu dibentuklah BP Migas yang bertugas menandatangani kontrak kerja sama dan mengawasi pelaksanaan kontrak kerja sama.

Perjalanan BP Migas haruslah melewati berbagai perubahan, berdasarkan putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, kedudukan BP Migas dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena BP Migas bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi UUD 1945.<sup>258</sup> Sehingga Pemerintah memutuskan mengeluarkan Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi untuk membentuk Satuan Kerja Sementara Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Perubahan BP Migas menjadi SK Migas ini pula tidak berlangsung lama karena Pemerintah kembali melakukan perubahan pada SK Migas kemudian menjadi SKK Migas melalui Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Selain itu, di sektor hilir dibentuk BPH Migas sebagai badan pengatur yang bertugas melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap pelaksana penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan pengangkutan gas bumi.

Dengan dirubahnya Pertamina menjadi PT. Pertamina (Persero), PT. Pertamina (Persero) mengandung konsep PSO di dalamnya. Implikasi PSO tersebut menjadikan PT. Pertamina (Persero) sebagai *integrated oil and gas company* yang merupakan lokomotif industri nasional dan mesin pertumbuhan ekonomi nasional. Pengelolaan migas oleh PT. Pertamina (Persero) dengan mengandung konsep PSO

---

<sup>257</sup> *Ibid.* Hal. 30

<sup>258</sup> Husna TR dan Cut Asmaul, *Loc. Cit.*

yang merupakan suatu bentuk penugasan dari Pemerintah sehingga menjadikan ruang gerak PT. Pertamina (Persero) sebagai perusahaan menjadi terbatas.<sup>259</sup> Akan tetapi, Penyelenggaraan kegiatan PSO tersebut akan diserahkan kepada mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan dengan penetapan harga sesuai yang berlaku di pasar.<sup>260</sup>

### **C. Keselarasan Tujuan PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) Sebagai BUMN Pelaksana *Public Service Obligation* (PSO) Dan Mengejar Keuntungan Sebagai PT. Persero**

#### **1. Keselarasan Tujuan PT. PLN (Persero) Sebagai BUMN Pelaksana *Public Service Obligation* (PSO) Dan Mengejar Keuntungan Sebagai PT. Persero**

PT. PLN (Persero) sebagai BUMN di Indonesia telah mengalami berbagai pasang surut pertumbuhannya di Indonesia sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya di dalam sub bab tersendiri. Perkembangan PT. PLN (Persero) telah mengalami beberapa perubahan bentuk, seperti pada Tahun 1960-an berbentuk BPU PLN, akan tetapi BPU PLN tidak berlangsung lama oleh karenanya tanggal 13 Mei 1965 BPU-PLN dibubarkan, kemudian terdapat pemecahan antara PLN dan PGN, setelah itu pada Tahun 1972 PLN dirubah lagi menjadi Perum LN hingga Tahun 1994, yang mana pada akhirnya pada Tahun 1994 Perum LN dirubah menjadi Persero sehingga menjadi PT. PLN (Persero) hingga saat ini.

Dengan berubahnya Perum LN menjadi PT. PLN (Persero), maka PT. PLN (Persero) pengaturannya ada di dalam Undang-Undang BUMN. Di dalam Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa maksud dan tujuan didirikannya Persero adalah, menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai Perusahaan.<sup>261</sup> Dan berdasarkan Undang-Undang BUMN pula PT. PLN (Persero)

<sup>259</sup> *Ibid.* Hal. 34

<sup>260</sup> PT. Pertamina (Persero), *Loc. Cit.*

<sup>261</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 12

sebagai BUMN berbentuk Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.<sup>262</sup>

Seiring dengan perkembangan pembangunan di segala bidang dan semakin banyaknya kebutuhan pemakaian listrik di Indonesia, maka untuk dapat melayani masyarakat dan industri dalam kegiatan pengadaan dan penyediaan tenaga listrik, PT. PLN (Persero) dibagi menjadi 11 (sebelas) PLN wilayah; 2 (dua) PT. PLN (Persero) Pembangkitan dan Penyaluran; dan 4 (empat) PT. PLN (Persero) Distribusi.<sup>263</sup> Adapun 11 PT PLN (Persero) yang berstatus wilayah antara lain adalah, PT. PLN (Persero) wilayah I di Banda Aceh; PT. PLN (Persero) wilayah II di Medan; PT. PLN (Persero) wilayah III di Padang; PT. PLN (Persero) wilayah IV di Palembang; PT. PLN (Persero) wilayah V di Pontianak; PT. PLN (Persero) wilayah VI di Banjar Baru; PT. PLN (Persero) wilayah VII di Manado; PT. PLN (Persero) wilayah VIII di Ujung Pandang; PT. PLN (Persero) wilayah IX di Ambon; PT. PLN (Persero) wilayah X di Jayapura; dan PT. PLN (Persero) wilayah XI di Denpasar. Ada pula dalam kegiatan Pembangkit dan Penyaluran yaitu, PT. PLN (Persero) Pembangkitan dan Penyaluran Jawa bagian Barat dan PT. PLN (Persero) Pembangkitan dan Penyaluran Jawa bagian Timur. Sedangkan PT. PLN (Persero) yang melakukan Distribusi meliputi, PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Timur di Surabaya; PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Tengah dan D.I Yogyakarta di Semarang; PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten di Bandung; dan PT. PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang di Jakarta.<sup>264</sup>

PT. PLN (Persero) memiliki visi, misi, dan motto dalam melaksanakan kegiatannya. Visi PT. PLN (Persero) yaitu, diakui sebagai Perusahaan kelas dunia yang Bertumbuh-kembang, Unggul, dan terpercaya dengan bertumpu pada potensi insani.<sup>265</sup> Sedangkan Misi PT. PLN (Persero) adalah, menjalankan bisnis kelistrikan

---

<sup>262</sup> *Ibid.* Pasal 11

<sup>263</sup> Elia Jesika Mening, *Problematika Yuridis PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan*, Skripsi, (Yogyakarta: Universitas Khatolik Atma Jaya, 2013). Hal. 53

<sup>264</sup> *Ibid.* Hal. 54

<sup>265</sup> PT. PLN (Persero), <http://www.pln.co.id/2011/03/profil-perusahaan>, dikutip pada Tanggal 1 November 2016 Pukul 22:10.

dan bidang lain yang terkait, berorientasi pada kepuasan pelanggan, anggota perusahaan, dan pemegang saham; menjadikan tenaga listrik sebagai media untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mengupayakan agar tenaga listrik menjadi pendorong kegiatan ekonomi; dan menjalankan kegiatan usaha yang berwawasan lingkungan.<sup>266</sup> Selain itu PT. PLN (Persero) memiliki motto “Listrik untuk Kehidupan yang Lebih Baik” (*Electricity for a Better Life*).<sup>267</sup>

Dengan perubahan yang dialami oleh PT. PLN (Persero), sebelum menjadi PT. Persero hingga menjadi PT. Persero secara tidak langsung telah mengantarkan PT. PLN (Persero) keranah tujuan yang lebih kompleks, karena PT. PLN (Persero) sebagai BUMN diberikan penugasan secara khusus oleh Pemerintah untuk melaksanakan suatu kegiatan PSO yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat, dan di samping itu PT. PLN (Persero) pun memiliki tujuan untuk tetap mendapatkan keuntungan demi melangsungkan perkembangannya sebagaimana yang tertuang dalam anggaran dasar.

PSO yang diberikan kepada PT. PLN (Persero) pada tahun 2016 sesuai dengan Peraturan Menteri ESDM No. 29 Tahun 2006 Tentang Mekanisme Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik Untuk Rumah Tangga diberikan kepada para pelanggan dengan kemampuan membayar yang terbatas, yaitu terhadap golongan rumah tangga daya 450 VA dan rumah tangga miskin tidak mampu daya 900 VA.<sup>268</sup>

Terdapat sedikit perubahan pada pemberian PSO untuk PT. PLN (Persero) pada tahun 2017 karena sesuai Peraturan Menteri ESDM No. 28 Tahun 2016 Tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) yang diundangkan pada bulan Oktober 2016, terdapat perbedaan penggolongan tarif listrik yaitu pada golongan tarif untuk keperluan rumah tangga kecil pada tegangan rendah dengan daya 450 VA, 900 VA, 900 VA-RTM, 1.300VA, dan 2.200 VA (R-1/TR).<sup>269</sup> Dan dari golongan tarif untuk keperluan rumah tangga kecil pada tegangan

---

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> Indonesia (24), Peraturan Menteri ESDM No. 29 Tahun 2006 Tentang Mekanisme Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik Untuk Rumah Tangga, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 No. 1566, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5281 . Pasal 2 ayat (1)

<sup>269</sup> Indonesia (25), Peraturan Menteri ESDM No. 28 Tahun 2016 Tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero), Lembar Negara Republik Indonesia

rendah tersebut hanya pada golongan 450 VA dan 900 VA-RTM yang termasuk dalam PSO PT. PLN (Persero) pada tahun 2017, karena berdasarkan Peraturan Menteri tersebut pengguna golongan 900 VA tidak termasuk dalam rumah tangga miskin dan tidak mampu.<sup>270</sup> Tidak seperti pada tahun 2016 yang masih mendasar pada Peraturan Menteri ESDM No. 29 Tahun 2006 Tentang Mekanisme Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik Untuk Rumah Tangga, bahwa tidak ada perbedaan antara golongan pengguna daya 900 VA dan 900 VA-RTM, dan terhadap golongan 450 VA dan 900 VA termasuk dalam PSO PT. PLN (Persero). Perubahan tersebut nantinya akan berpengaruh kepada anggaran PSO dalam APBN 2017, yang mana dalam APBN pada tahun 2016 PSO untuk sektor ketenagalistrikan masuk pada subsidi energy sebesar 44 persen dengan besar Rp. 38,4 Triliun.<sup>271</sup>

Pertama-tama akan dijelaskan mengenai tujuan dari PT. PLN (Persero) sebagai BUMN yang melaksanakan PSO. Pelaksanaan PSO oleh BUMN terdapat pengaturannya dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN beserta Penjelasannya. Dalam Pasal 66 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan dari kegiatan BUMN. Pembebanan tersebut dilakukan pula untuk tujuan mewujudkan terlaksananya Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 bahwa Negara bertanggung jawab atas fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Akan tetapi, dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN belum disebutkan mengenai istilah PSO, melainkan disebut dengan kewajiban pelayanan umum. Istilah PSO disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 dalam Penjelasan Pasal 65, yang menyebutkan bahwa, "yang dimaksud dengan fungsi kemanfaatan umum adalah penugasan yang diberikan Pemerintah dalam rangka memberikan kewajiban pelayanan umum atau PSO"<sup>272</sup> Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa PSO berkaitan erat dengan tujuan bagi kemanfaatan umum. berdasarkan keterangan yang di dapat dari wawancara yang dilakukan terhadap narasumber

---

Tahun 2016 No. 1565, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia No.1566. Pasal 3 ayat (1) huruf b angka 1

<sup>270</sup> *Ibid.* Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3)

<sup>271</sup> Kementerian Keuangan (1), *Informasi APBN 2016*, buku elektronik (electronic book), (Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jendral Anggaran, 2016), Hal. 34

<sup>272</sup> Indonesia (11), *Op.Cit.*. Penjelasan Pasal 65

perwakilan dari PT. PLN (Persero) Pusat menjelaskan mengenai tujuan PT. PLN (Persero) yaitu, “Berdasarkan Pasal 3 anggaran dasar PT. PLN (Persero) disitu disebutkan bahwa tujuan PT. PLN (Persero) adalah menyelenggarakan usaha penyediaan tenaga listrik bagi kepentingan masyarakat umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta memupuk keuntungan”.<sup>273</sup>

Pada dasarnya tugas untuk melaksanakan PSO adalah untuk seluruh BUMN karena penugasan tersebut tertera dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN. Akan tetapi, pelaksanaannya belum merata terhadap semua BUMN yang mendapatkan tugas untuk melaksanakan PSO, namun tidak menutup kemungkinan bahwa seluruh BUMN harus siap untuk diberi tugas untuk melaksanakan PSO karena kemungkinan bagi BUMN untuk dapat ditunjuk melaksanakan kegiatan PSO sangat terbuka lebar.<sup>274</sup> Dalam kaitannya dengan bidang ketenagalistrikan, PT. PLN (Persero) merupakan satu-satunya penerima PSO dibidang ketenagalistrikan.<sup>275</sup> Berkaitan dengan hal tersebut selain disebutkan mengenai tujuan pelaksanaan PSO dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Pasal 65, tujuan untuk melaksanakan kemanfaatan umum juga terlihat dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan yang menyebutkan bahwa, “pembangunan ketenagalistrikan bertujuan untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran rakyat”.<sup>276</sup>

Tujuan PT. PLN (Persero) sebagai BUMN yang melaksanakan PSO sebenarnya secara pengaturan dan rencana sudah jelas, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 66 berikut Penjelasannya; Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Pasal 65 berikut Penjelasannya; dan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan, yang secara garis besar dari perumusan Pasal-Pasal tersebut ingin

---

<sup>273</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

<sup>274</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

<sup>275</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

<sup>276</sup> Indonesia (6), *Op.Cit.*, Pasal 2 ayat (2)

menyampaikan bahwa BUMN memiliki tujuan untuk turut membangun kesejahteraan masyarakat luas, sehingga BUMN diberikanlah suatu peugasan yang khusus terhadapnya untuk melaksanakan PSO dengan maksud untuk melaksanakan tujuan kesejahteraan masyarakat tersebut.

Tujuan untuk turut membangun kesejahteraan itu tidak dengan begitu saja terlaksana, karena terdapat beberapa kendala seperti kewajiban melakukan pembukuan terpisah bagi BUMN pelaksana PSO dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. BUMN pelaksana PSO harus membuat pembukuan terpisah antara kegiatan yang digunakan untuk PSO dan kegiatan non-PSO, hal tersebut dimaksudkan untuk menciptakannya transparansi terhadap penugasan PSO yang tujuannya adalah kesejahteraan masyarakat.<sup>277</sup> Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari PT. PLN (Persero), PT. PLN (Persero) hanya melakukan pembukuan tunggal, yang artinya tidak ada pemisahan pembukuan antara kegiatan yang digunakan untuk PSO dan kegiatan non-PSO, yang mana hal tersebut berpotensi menimbulkan pelaporan yang kurang akurat, padahal disisi lain PT. PLN (Persero) adalah BUMN yang memiliki tujuan untuk turut dalam membangun kesejahteraan masyarakat.<sup>278</sup>

Selanjutnya mengenai tujuan PT. PLN (Persero) yang memiliki tujuan untuk mencari keuntungan karena statusnya sebagai PT. Persero. BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>279</sup> Seperti yang telah disebutkan dan dijelaskan sebelumnya, bahwa bentuk BUMN sesuai dengan Undang-Undang BUMN terdiri atas Perum dan Persero. Persero adalah bentuk BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya adalah untuk mengejar keuntungan.<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Indonesia (11), *Op.Cit.*, Pasal 65 huruf e

<sup>278</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

<sup>279</sup> Indonesia (2), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka (1)

<sup>280</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 2

Maksud dan tujuan pendirian BUMN diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang BUMN. Pertama, tujuan pendirian BUMN adalah untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan Negara. Kedua, tujuan pendirian BUMN adalah untuk mengejar keuntungan, meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, dalam hal-hal tertentu adalah untuk melaksanakan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus tersebut dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, dengan demikian penugasan oleh Pemerintah tersebut harus disertai dengan pembiayaan kompensasi berdasarkan perhitungan bisnis dan komersial.<sup>281</sup>

Lebih spesifik, tujuan dari Persero terdapat dalam Pasal 12 Undang-Undang BUMN. Pertama, Tujuan Persero adalah untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, dan kedua, tujuan Persero adalah mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Kementerian BUMN selaku perwakilan Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, beliau menjelaskan bahwa, “BUMN dalam bentuk Persero salah satunya adalah bertujuan untuk mengejar keuntungan, dan dalam bentuk Perum juga salah satunya untuk mengejar keuntungan”.<sup>282</sup>

Dalam kaitannya dengan PT. PLN (Persero) yang merupakan BUMN berbentuk PT. Persero, PT. PLN (Persero) memiliki tujuan yang tujuannya tersebut di cantumkan dalam anggaran dasar, berdasarkan keterangan yang di dapat dari wawancara yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari PT. PLN (Persero) Pusat menjelaskan mengenai tujuan PT. PLN (Persero) yaitu, “Berdasarkan Pasal 3 anggaran dasar PT. PLN (Persero) disitu disebutkan bahwa tujuan PT. PLN (Persero)

---

<sup>281</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya, 2010). Hal. 171

<sup>282</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

adalah menyelenggarakan usaha penyediaan tenaga listrik bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta memupuk keuntungan”<sup>283</sup>.

Berdasarkan dua narasumber yang telah dilakukan wawancara, secara garis besar memang tujuan dari PT. PLN (Persero) sebagai PT. Persero adalah melakukan kegiatan usahanya dibidang ketenagalistrikan serta bertujuan untuk mengejar keuntungan, yang mana keuntungan tersebut sepakat dijelaskan oleh kedua narasumber tersebut adalah di dapat oleh PT. PLN (Persero) dari hasil kegiatan usahanya dan kompensasi beserta margin yang di dapatkan dari pelaksanaan PSO. Akan tetapi, berdasarkan sudut pandang dari PT. PLN (Persero) melalui wawancara yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari PT. PLN (Persero), PSO dalam kegiatan PT. PLN (Persero) telah mencapai sekitar 90%, yang berarti bahwa keuntungan dari PT. PLN (Persero) sekitar 90% tergantung dari kompensasi dan margin yang diberikan oleh Pemerintah, yang mana menurut narasumber hal itu menimbulkan ketergantungan PT. PLN (Persero) terhadap PSO yang seharusnya PT. PLN (Persero) menggantungkan keuntungannya dari hasil penjualan sesuai kegiatannya.<sup>284</sup>

Meskipun dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai PSO telah jelas mengenai besaran kompensasi dan margin tersebut, pada realisasinya pencairan kompensasi serta margin yang diharapkan dari Pemerintah terhambat oleh beberapa faktor seperti keterbatasan anggaran yang dimiliki Pemerintah, besaran yang dicairkan dari hasil verifikasi yang dilakukan oleh BPK selaku otoritas dalam pengawasan PSO seringkali berbeda dengan besaran yang semula telah dibuat oleh PT. PLN (Persero) karena seringkali BPK memiliki pandangan dan standar yang berbeda dari PT. PLN (Persero), dan biaya-biaya operasional lain di dalam praktek yang seringkali melibatkan jumlah yang besar untuk melaksanakan PSO yang tidak dapat dihitung besarnya dalam anggaran PSO. Hal tersebut juga diperkuat dari keterangan yang dilakukan terhadap narasumber selaku perwakilan Bidang Biro Hukum Kementrian BUMN yang mengatakan bahwa, “apabila Pemerintah terlambat

---

<sup>283</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

<sup>284</sup> *Ibid.*

dalam pencairan kompensasi dan margin, terhadap hal tersebut hanya bisa dilakukan dengan melakukan pengingatan atau *remainder* untuk membayar yang dilakukan PT. PLN (Persero) kepada Pemerintah melalui Menteri Keuangan”.<sup>285</sup>

Dari penjabaran tersebut dapat terlihat bahwa tujuan dari mencari keuntungan oleh PT. PLN (Persero) dalam aturannya sebenarnya sudah jelas dalam peraturan maupun dalam anggaran dasarnya, akan tetapi dalam realisasinya PT. PLN (Persero) sering mengalami kekurangan arus kas atau *cashflow* sehingga PT. PLN (Persero) turut serta dalam kegiatan pasar seperti dalam Perbankan dengan tujuan dapat menutupi kekurangan *cashflow* tersebut dan tetap mendapat keuntungan, dan dimungkinkan kekurangan *cashflow* tersebut ditengarai akibat pecahnya konsentrasi PT. PLN (Persero) untuk mendapatkan laba bagi kegiatan usahanya dan melaksanakan kewajiban PSO.<sup>286</sup>

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, baik dalam tujuan PT. PLN (Persero) sebagai BUMN pelaksana kegiatan PSO untuk turut dalam membangun kesejahteraan umum, maupun dalam tujuan PT. PLN (Persero) sebagai PT. Persero untuk mencari keuntungan dalam peraturan-peraturan tertulis adalah selaras karena dalam pengaturannya telah memperhatikan dan mempertimbangkan kedua tujuan yang dimiliki oleh PT. PLN (Persero) selaku BUMN. Akan tetapi, dalam praktik pelaksanaannya masih banyak permasalahan-permasalahan yang menyelimuti kehendak yang hendak di capai dalam peraturan mengenai keselarasan tujuan yang dikehendaki dapat berjalan secara beriringan. Untuk lebih ringkasnya mengenai permasalahan tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1.

Permasalahan-Permasalahan Pelaksanaan Baru *Public Service Obligation* (PSO)  
Menurut Sudut Pandang PT. PLN (Persero)

Pelaksana	Bentuk PSO	Permasalahan
-----------	------------	--------------

<sup>285</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

<sup>286</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Manager Senior Bagian Investor dan Good Corporate Governance PT. PLN (Persero) Pusat, Pada tanggal 1 November 2016.

<p><b>PT. PLN (Persero)</b></p>	<p>Memberikan kompensasi kepada PT. PLN (Persero) yang sasarannya kepada penentuan tarif untuk para pelanggan dengan kemampuan membayar yang terbatas yang konsumsi listrik bulannya, yaitu daya 450 VA dan rumah tangga miskin tidak mampu daya 900 VA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>b. Sulitnya melakukan pembukuan terpisah antara produk PSO dan non-PSO;</li> <li>c. Ketergantungan PT. PLN (Persero) terhadap PSO yang hampir sebesar 90%;</li> <li>d. Perbedaan pandangan dan standart yang digunakan BPK dengan PT. PLN (Persero);</li> <li>e. Besarnya biaya operasional diluar anggran PSO;</li> <li>f. Keterlambatan pencairan kompensasi dan margin oleh Pemerintah; dan</li> <li>g. Kekurangan arus kas atau <i>cashflow</i>.</li> </ul>
---------------------------------	---	--

PT. PLN (Persero) merupakan salah satu BUMN yang banyak berperan dalam kehidupan masyarakat. Selain mencari laba, PT. PLN (Persero) juga merupakan BUMN pelaksana PSO. Sebagai pelaksana PSO, PT. PLN (Persero) memiliki fungsi yang amat penting karena bagaimana pun, ketersediaan tenaga listrik adalah salah satu prasyarat mutlak demi keberlangsungan pembangunan kehidupan masyarakat. Sebagai pelayan masyarakat sekaligus juga sebagai perusahaan yang harus mendapatkan laba, PT. PLN (Persero) memiliki beban yang berat.

Dengan status sebagai BUMN yang melayani kepentingan umum dalam bidang kelistrikan, PT. PLN (Persero) harus mampu menyediakan listrik dengan harga terjangkau atau semurah mungkin, hal tersebut selaras dengan teori *welfare state* yang digunakan sebagai pisau analisis bahwa, pelayanan publik merupakan mandat bagi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Hal tersebut juga terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022-

PUU-I/2003 Tentang Pembatalan Undang-Undang Ketenagalistrikan No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan, dalam putusan tersebut disebutkan bahwa :<sup>287</sup>

*“ Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkaunya harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (rechtsidee) dari UUD 1945”.*

Dari pernyataan tersebut dapat dijabarkan bahwa PT. PLN (Persero) sebagai BUMN memang pada dasarnya mengandung konsep penguasaan Negara, meskipun bukan dalam hal Negara memiliki secara penuh akan tetapi Negara harus memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat terlebih dalam bidang ketenagalistrikan, yaitu ketersediaan yang cukup, distribusi merata, dan terjangkaunya harga bagi orang banyak. Jadi memang sudah tepat PT. PLN (Persero) diamanatkan untuk melaksanakan PSO, akan tetapi dalam kaitannya dengan tujuan mengejar keuntungan selaku Persero memang pada PT. PLN (Persero) masih ada beberapa hambatan seperti yang terlihat pada tabel diatas. Oleh karena itulah kemudian dalam praktiknya saat ini, tugas untuk melaksanakan PSO yang dibebankan ke PT. PLN (Persero) saat ini masih berjalan dengan tidak maksimal atau dalam kata lain penugasan PSO dan dengan tujuan untuk mencari keuntungan masih belum berjalan dengan beriringan dengan selaras.

## **2. Keselarasan Tujuan PT. Pertamina (Persero) Sebagai Pelaksana *Public Service Obligation* (PSO) dan Mengejar Keuntungan Sebagai PT. Persero**

Pada sektor migas, Indonesia memiliki PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN. Sebagai lokomotif perekonomian bangsa PT Pertamina (Persero) merupakan BUMN yang bergerak di bidang energi meliputi migas serta energi baru dan terbarukan. PT. Pertamina (Persero) merupakan BUMN yang 100% sahamnya dimiliki oleh negara. Modal disetor PT. Pertamina (Persero) pada saat pendirian adalah sebesar Rp 100 triliun yang diperoleh dari seluruh kekayaan Negara yang

---

<sup>287</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 001-021-022-PUU-I/2003 Tentang Pembatalan Undang-Undang Ketenagalistrikan No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan, Hal. 330

selama ini tertanam pada . PT. Pertamina (Persero), yang meliputi aktiva. PT. Pertamina (Persero) beserta seluruh anak perusahaan, termasuk aktiva tetap yang telah direvaluasi oleh Perusahaan Penilai Independen, dikurangi dengan semua kewajiban hutang. PT. Pertamina (Persero).<sup>288</sup>

Kegiatan usaha PT. Pertamina (Persero) berdasarkan Undang-Undang Migas dibagi menjadi dua macam kegiatan, yaitu kegiatan hulu (*upstream*) dan kegiatan hilir (*downstream*).<sup>289</sup> Dua macam kegiatan usaha tersebut di kelompokkan lagi, yang termasuk dalam kegiatan hulu adalah, eksplorasi dan eksploitasi, sedangkan yang termasuk dalam kegiatan usaha hilir adalah, pengolahan; pengangkutan; penyimpanan; dan niaga, niaga disini termasuk juga untuk niaga gas bumi baik melalui pipa transmisi maupun melalui pipa distribusi.<sup>290</sup> produk PT. Pertamina (Persero) di sektor hilir terdiri dari:<sup>291</sup>

1. BBM (terdiri dari minyak bensin; minyak tanah; solar; diesel; dan minyak bakar) ;
2. Non BBM (terdiri dari aspal; pelumas; pelarut; *green coke*; *calcined coke*; *sulphur*) ;
3. Gas (terdiri dari LPG, bahan bakar gas; dan *musicool*) ;
4. Petrokimia (terdiri dari *benzene*; *paraxylene*; *polytam*; *propylene*) ; dan
5. Pelumas (terdiri dari *air cooled motorcycle* atau *small engine oil*; *automatic* dan *manual transmission oil*; *industrial pelumas*; dan lain sebagainya).

Sedangkan dalam kegiatan hulu, wilayah kerja migas PT. Pertamina (Persero) berada di Indonesia dan sebagian di luar negeri, produk PT. Pertamina (Persero) di sektor hulu adalah eksplorasi; transmisi migas; pengusahaan energi *Coal Bed Methane* (selanjutnya disebut dengan “CBM”) dan panas bumi, aktivitas eksplorasi dan

<sup>288</sup> Mudrajad Kuncoro, *et. al.*, *Op.Cit.*, Hal. 30

<sup>289</sup> Himawanto, *Kajian Bibliometrik Riset Minyak dan Gas Bumi Nasional*, Jurnal Khizanah Al-Hikmah Vol. 3 No. 1, (Makkasar: Universitas Islam Negeri Alauddin, 2015), Hal. 50

<sup>290</sup> Indonesia (10), *Op. Cit.*, Pasal 5 beserta penjelasannya

<sup>291</sup> PT. Pertamina (Persero), *Pemasaran Niaga Produk dan Layanan*, dalam <http://www.pertamina.com/our-business/hilir/pemasaran-dan-niaga/produk-dan-layanan/>, dikutip pada 25 Desember 2016.

produksi panas bumi serta CBM sepenuhnya dilakukan di Indonesia.<sup>292</sup> Hal ini karena potensi sumber daya panas bumi dan CBM di dalam Indonesia cukup kaya untuk dikembangkan.

Keseluruhan kegiatan usaha PT. Pertamina (Persero) tidak dilakukan oleh PT. Pertamina (Persero) sendiri melainkan melalui anak-anak perusahaan PT. Pertamina (Persero) yang terbagi dalam kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir, hal tersebut dipengaruhi oleh pengaturan dalam Undang-Undang Migas yang menyatakan bahwa, “badan usaha yang melakukan kegiatan usaha hilir tidak dapat melakukan kegiatan usaha hulu, kecuali dalam kegiatan usaha tersebut membentuk badan hukum yang terpisah antara lain secara *holding company*”.<sup>293</sup> Hal tersebut mengingat bahwa kegiatan usaha hilir merupakan kegiatan usaha bisnis dimana biaya produksi dan kerugian yang mungkin timbul tidak dapat dibebankan pada biaya produksi dan kegiatan usaha hulu, tidak dimungkinkannya tersebut dimaksudkan agar pembagian penerimaan antara Pemerintah menjadi jelas.<sup>294</sup>

PT. Pertamina (Persero) memiliki visi, “Menjadi Perusahaan Minyak Nasional Kelas Dunia”, dan misi “Menjalankan usaha inti minyak, gas, dan bahan bakar secara terintegrasi, berdasarkan prinsip-prinsip komersial yang kuat”. Untuk mewujudkan visi PT. Pertamina (Persero) sebagai perusahaan kelas dunia, maka PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN turut melaksanakan serta menunjang kebijakan dan program Pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya, terutama di bidang penyelenggaraan usaha energi, yaitu migas, energi baru dan terbarukan baik di dalam maupun di luar negeri, serta kegiatan lain yang terkait atau menunjang kegiatan usaha di bidang energi tersebut serta pengembangan optimalisasi sumber daya yang dimiliki Perseroan untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, serta mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai Perseroan dengan menerapkan prinsip-prinsip Perseroan Terbatas, serta PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN pelaksana PSO harus mampu untuk membantu memberikan

---

<sup>292</sup> PT. Pertamina (Persero), *Hulu*, dalam <http://www.pertamina.com/our-business/hulu/>, dikutip pada 25 Desember 2016.

<sup>293</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 10 ayat (1)

<sup>294</sup> *Ibid.*

kesejahteraan bagi masyarakat dengan melayani pasar rumah tangga dengan harga yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.

Undang-Undang Migas selain berpengaruh pada perubahan kontrak dari Undang-Undang sebelumnya, juga merubah beberapa hal mengenai fungsi PSO.<sup>295</sup> Karena sistem perhitungan biaya BBM yang semula berupa *cost reimbursement* dan *fee* dianggap kurang mendukung proses peningkatan daya saing dan efisiensi, perubahan tersebut meliputi perubahan harga yang berdasarkan pada harga standar yang dapat diperbandingkan baik harga BBM maupun harga distribusi.<sup>296</sup> Berikut dapat dilihat mengenai perbandingan PSO pola lama dan PSO pola baru dalam Tabel 2.

Tabel 2.  
Perbandingan Pola lama dan Pola Baru Baru *Public Service Obligation* (PSO) Migas

Pola Lama PSO	Pola Baru PSO
Pertamina (saat ini PT. Pertamina (Persero)) adalah institusi Pemerintah yang ditugaskan memproduksi migas milik Pemerintah, mengolah menjadi BBM, dan mendistribusikan;	PT. Pertamina (Persero) adalah entitas bisnis yang memproduksi, mengolah, dan mendistribusikan BBM. PT. Pertamina (Persero) bertugas dalam PSO dan berhak atas margin;
Hanya Pertamina yang dapat mendistribusikan tiga jenis BBM, yaitu: premium, solar, dan minyak tanah;	Mengizinkan badan usaha lain selain PT. Pertamina (Persero) untuk mendistribusikan BBM jenis tertentu;
Mekanisme pembayaran dari Pemerintah ke Pertamina menggunakan sistem <i>cost and fee</i> , imbalan yang di dapat Pertamina dari kewajiban mendistribusikan BBM sangat kecil hanya Rp. 10 per liter.	Rembayaran dari Pemerintah kepada PT. Pertamina (Persero) menggunakan formula MOPS ditambah dengan $\alpha$ . MOPS adalah harga minyak mentah yang diperdagangkan di Singapura, sedangkan $\alpha$ adalah margin keuntungan yang mencakup biaya produksi dan pengadaan

<sup>295</sup> Denni Puspa Purbasari dan Ardyanto Fitradi, *Ekonomi Politik Pertamina*, (Yogyakarta: Galangpress, 2009), Hal. 30

<sup>296</sup> *Ibid.*

Fungsi pelaksanaan PSO oleh PT. Pertamina (Persero) merupakan suatu tugas yang harus diemban oleh PT. Pertamina (Persero) selaku BUMN. Dan dalam praktiknya, PT. Pertamina (Persero) hampir selalu ditunjuk untuk pelaksanaan kewajiban khusus tersebut, kewajiban pelaksanaan PSO yang diemban oleh PT. Pertamina (Persero) merupakan pelaksanaan kegiatan niaga pada produk BBM yaitu, minyak tanah untuk seluruh wilayah Indonesia dan solar untuk seluruh wilayah Indonesia, serta pada produk gas berupa LPG dengan berat 3 Kg dan LGV yang merupakan bahan bakar gas untuk kendaraan bermotor.<sup>297</sup> PSO yang diberikan terhadap PT. Pertamina (Persero) sejak tahun 2015 atau sejak diundangkannya Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan Pendistribusian Dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, adalah terbatas hanya pada jenis BBM tertentu yang menurut Peraturan Presiden tersebut adalah minyak tanah atau *kerosene* dan minyak solar atau *gas oil*.<sup>298</sup> Sehingga minyak premium tidak lagi dalam pelaksanaan PSO oleh PT. Pertamina Persero sesuai dengan Pasal 8 ayat (1), Pasal 9, dan Pasal 16 Peraturan Presiden tersebut. Penghapusan minyak premium tersebut adalah untuk memperkecil defisit anggaran, mengoreksi distorsi pasar dan kurang tepatnya sasaran yang hendak dicapai karena dari data yang ada menunjukkan bahwa sebesar 82 % dari total anggaran untuk premium jatuh kepada kelompok masyarakat yang semestinya tidak menerima.<sup>299</sup>

Dalam APBN pada tahun 2016, PSO untuk sektor migas yang dilaksanakan oleh PT. Pertamina (Persero) masuk pada subsidi energi sebesar 56 persen dengan besar Rp. 63,7 Triliun, mengimbangi PSO subsidi energi sektor ketenagalistrikan sebesar 44 persen dengan besar Rp. 38,4 Triliun.<sup>300</sup> Dan pada APBN tahun 2017,

<sup>297</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) pusat, Pada tanggal 29 Desember 2016.

<sup>298</sup> Indonesia (26), Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan Pendistribusian Dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 399, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia No. 5587. Pasal 3 ayat (1)

<sup>299</sup> Arti Adji dan Eny Sulistyaningrum, *Inefisiensi Subsidi BBM : Hilangnya Kesejahteraan*, (Yogyakarta: Galangpress, 2009), Hal. 8

<sup>300</sup> Kementerian Keuangan (1), *Loc. Cit.*,

Pemerintah akan menganggarkan Rp. 42,3 Triliun untuk PSO yang termasuk dalam subsidi energy BBM yang dijalankan oleh PT. Pertamina (Persero).<sup>301</sup>

PSO yang diberikan kepada PT. Pertamina (Persero) merupakan anggaran yang berasal dari APBN, yang sebelumnya sudah di diskusikan bersama antara Kementerian BUMN dan Kementerian ESDM selaku Kementerian Teknis dan telah ditetapkan oleh DPR, dan penetapan tersebut telah memperhatikan mengenai biaya-biaya pokok penyediaan BBM, tingkat kemampuan masyarakat, dan telah disesuaikan pula dengan perkembangan harga BBM Internasional.<sup>302</sup> Sehingga PT. Pertamina (Persero) mendapatkan sumber dana untuk pelaksanaan PSO berasal dari APBN. Dalam pelaksanaan PSO pada tahun 2016, PT. Pertamina di damping oleh PT. AKR Corporindo dan untuk tahun 2017, PT. Pertamina (Persero) bersama PT. AKR Corporindo kembali ditunjuk oleh BPH Migas selaku kewenangannya untuk melaksanakan kegiatan PSO dalam kegiatan usaha hilir migas, yaitu kegiatan niaga BBM.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) pusat, pelaksanaan PSO oleh PT. Pertamina (Persero) tidak mempengaruhi terhadap rencana kerja dan anggaran perusahaan PT. Pertamina (Persero), karena dari pihak PT. Pertamina (Persero) sendiri telah secara professional mempersiapkan kemungkinan-kemungkinan yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan PSO tersebut.

PT. Pertamina (Persero) dalam setiap kegiatannya selalu berdasarkan pada ketentuan dalam anggaran dasar atau akta pendiriannya, yang mana dalam anggaran dasar ataupun dalam akta pendiriannya pasti terdapat ketentuan untuk mencari laba guna melaksanakan setiap kegiatan usahanya.<sup>303</sup> Meskipun dalam hal ini berdasarkan pencarian dalam literatur dan berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) pusat belum di

---

<sup>301</sup> Kementerian Keuangan (2), *Advertorial Nota Keuangan dan RAPBN 2017*, buku elektronik (*electronic book*), (Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, 2016), Hal. 21

<sup>302</sup> Arti Adji dan Eny Sulistyningrum, *Op. Cit.*, Hal. 9

<sup>303</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) pusat, Pada tanggal 29 Desember 2016.

dapat Pasal dalam anggaran dasar dan/atau dalam akta pendirian PT. Pertamina (Persero) yang menyebutkan serta menjelaskan mengenai tujuan PT. Pertamina sebagai perusahaan yang mencari laba untuk melaksanakan kegiatan usahanya. Akan tetapi, pengaturan tersebut dapat pula di lihat dalam Undang-Undang BUMN pada Pasal 2 ayat (1) huruf b dan Pasal 12 yang menyebutkan tujuan pendirian BUMN terlebih dalam bentuk Persero salah satunya adalah untuk mengejar keuntungan.<sup>304</sup> Dalam hal ini PT. Pertamina (Persero) adalah BUMN dalam bentuk Persero yang mengenai pelaksanaannya juga mengikuti ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang BUMN tersebut.

Adanya mandat untuk melaksanakan kewajiban pelaksanaan PSO yang diberikan oleh BPH Migas kepada PT. Pertamina (Persero) tidak mempengaruhi secara signifikan terhadap tujuan yang dimiliki oleh PT. Pertamina (Persero) selaku BUMN Persero untuk mengejar dan/atau mendapatkan laba, menurut sudut pandang narasumber, pelaksanaan PSO yang dilaksanakan oleh PT. Pertamina (Persero) memang terdapat segi positif dan negatifnya namun pengaruh tersebut masih dapat berjalan secara beriringan mengingat memang PT. Pertamina (Persero) telah mendapatkan penunjukan tugas untuk melaksanakan PSO selama bertahun-tahun.<sup>305</sup>

Ketentuan dalam Undang-Undang BUMN mengatakan bahwa pelaksanaan PSO dapat diberikan kepada setiap BUMN dalam setiap sektor dan seperti pernyataan yang diberikan oleh narasumber sebelumnya sebagai perwakilan dari Kementerian BUMN bahwa, “setiap BUMN harus siap apabila ditunjuk untuk melaksanakan kewajiban PSO”.<sup>306</sup> Namun, meskipun tiap BUMN haruslah siap untuk ditunjuk tetapi tetap terdapat perbedaan dalam mekanisme yang dilakukan oleh setiap BUMN, misal dalam PT. Pertamina (Persero) meskipun mengatakan bahwa dalam pelaksanaan kewajiban PSO masih terdapat beberapa segi negatif atau permasalahan, seperti Pemerintah seringkali mundur dari tempo pembayaran atas margin dan kompensasi pelaksanaan PSO terhadap PT. Pertamina (Persero) karena Pemerintah masih harus

<sup>304</sup> Indonesia (2), *Op. Cit.*, Pasal 2 ayat (1) huruf b dan Pasal 12

<sup>305</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) pusat, Pada tanggal 29 Desember 2016.

<sup>306</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan dari Bagian Biro Hukum Kementerian BUMN, Pada tanggal 24 Oktober 2016.

melihat kondisi keuangan yang dimiliki Negara, dan terhadap dana untuk pelaksanaan PSO oleh PT. Pertamina (Persero) seringkali mendapat koreksi dari BPK dalam laporan tahunan selaku verivikator dibandingkan koreksi dari BPH Migas dalam laporan bulanan, akan tetapi mengenai hal-hal tersebut oleh PT. Pertamina (Persero) telah memperhitungkan sebelumnya dalam resiko-resiko perusahaan yang mungkin akan terjadi.<sup>307</sup>

Berdasarkan penggalian dalam literatur, Dalam menjalankan kewajiban pelaksanaan PSO untuk menyediakan dan melakukan kegiatan usaha niaga BBM bagi masyarakat luas, PT. Pertamina (Persero) sering dihadapkan pada permasalahan yang pelik dan kompleks, permasalahan tersebut adalah kurangnya dana investasi pembangunan untuk meningkatkan kilang-kilang produksi BBM, sesuai dengan amanat konstitusi mengenai hal tersebut idealnya tanggung jawab penyediaan infrastruktur untuk distribusi BBM tersebut ada di tangan Pemerintah, akan tetapi pada kenyataannya hal tersebut masih sulit untuk direalisasikan.<sup>308</sup>

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, seperti halnya pada PT. PLN (Persero) dari sektor ketenagalistrikan, dan dalam sektor migas oleh PT. Pertamina (Persero) mengenai keselarasan tujuan kedua BUMN tersebut dalam melaksanakan PSO untuk turut dalam membangun kesejahteraan rakyat, serta tujuan untuk dapat mengejar dan/atau mencari keuntungan untuk melaksanakan kegiatan usahanya telah selaras dalam pengaturan-pengaturannya, seperti dalam Undang-Undang BUMN, Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, dan dalam peraturan-peraturan lainnya yang terkait langsung pada BUMN yang ditunjuk untuk melaksanakan kewajiban PSO. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri memang masih ada beberapa permasalahan pula dari sudut pandang PT. Pertamina (Persero) dalam pelaksanaan PSO namun dalam hal ini PT. Pertamina (Persero) sudah secara professional memperhitungkan sebelumnya mengenai hal tersebut sehingga pelaksanaan PSO oleh PT. Pertamina (Persero) dapat berjalan beriringan dengan tujuan dari PT. Pertamina (Persero) untuk tetap mencari keuntungan bagi pelaksanaan

---

<sup>307</sup> Hasil Wawancara Penulis yang dilakukan terhadap narasumber perwakilan Retail Fuel Marketing PT. Pertamina (Persero) pusat, Pada tanggal 29 Desember 2016.

<sup>308</sup> Mudrajad Kuncoro, *Op. Cit.*, Hal. 42

setiap kegiatannya. Sama halnya pada sub-bab analisis sebelumnya, untuk meringkas mengenai permasalahan-permasalahan pelaksanaan PSO dari sudut pandang PT. Pertamina (Persero) dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3.

Permasalahan-Permasalahan Pelaksanaan Baru *Public Service Obligation* (PSO) Dari Sudut Pandang PT. Pertamina (Persero)

Pelaksana	Bentuk PSO	Permasalahan
PT. Pertamina (Persero)	Kompensasi dan Margin kepada PT. Pertamina (Persero) atas kegiatan usaha niaga di bidang hilir terhadap produk BBM berupa minyak tanah dan minyak solar untuk seluruh wilayah Indonesia serta produk gas berupa LPG 3 Kg dan LVG.	a. Pembayaran kompensasi dan margin oleh Pemerintah yang seringkali mundur dari tempo pembayaran; dan b. Terdapat koreksi tahunan oleh BPK terhadap dana pelaksanaan PSO.

Perubahan pada PT. Pertamina (Persero) menjadi sebuah BUMN Persero mengandung sebuah dilema. Pertama, PT. Pertamina (Persero) menghadapi intensif yang berbeda, sebagai Persero tujuan PT. Pertamina (Persero) adalah *profit maximization* serta efisiensi menjadi prioritas dan strategi bisnis layaknya perusahaan pada umumnya dan sebagai BUMN yang menjalankan fungsi PSO tujuan PT. Pertamina (Persero) adalah kesejahteraan sosial.<sup>309</sup> Dua fungsi ini dilakukan pada pasar yang berbeda dan dengan harga yang berbeda. Dalam posisinya sebagai Persero, PT. Pertamina (Persero) bukan merupakan kegiatan monopolis karena ia melayani pasar dengan harga yang bersaing seperti yang ditawarkan oleh perusahaan-perusahaan lain.<sup>310</sup> Sebaliknya, PT. Pertamina (Persero) sebagai pelaksana PSO, PT.

<sup>309</sup> *Ibid.* Hal. 30

<sup>310</sup> *Ibid.*

Pertamina (Persero) adalah monopolis karena ia melayani pasar rumah tangga dengan harga yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yang lebih rendah dari harga pasar.<sup>311</sup>

Dengan status sebagai BUMN yang melayani kepentingan umum dalam bidang migas, PT. Pertamina (Persero) harus mampu menyediakan migas dengan harga terjangkau atau semurah mungkin, hal tersebut selaras dengan teori *welfare state* yang digunakan sebagai pisau analisis bahwa, pelayanan publik merupakan mandat bagi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Hal tersebut juga terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022-PUU-I/2003 Tentang Pembatalan Undang-Undang Ketenagalistrikan No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan, dalam putusan tersebut disebutkan bahwa :<sup>312</sup>

*“Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkaunya harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (rechtsidee) dari UUD 1945”.*

Dan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/ PUU-X/ 2012 Tentang Pembatalan Badan Pelaksana dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menyatakan bahwa :<sup>313</sup>

*“Tujuan utama dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sehingga implementasinya ke dalam pengorganisasian Negara dan Pemerintahan pun harus menuju ke arah tercapainya tujuan tersebut”.*

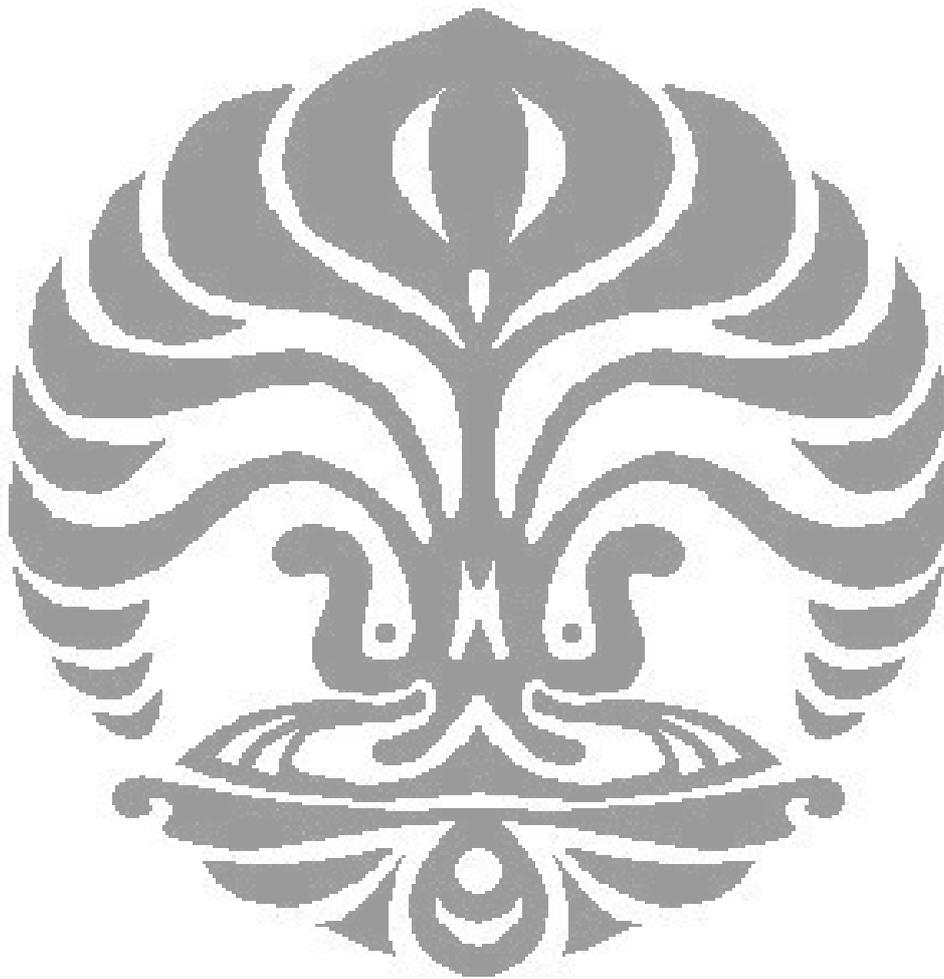
Dari pernyataan tersebut dapat dijabarkan bahwa PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN memang pada dasarnya mengandung konsep penguasaan Negara, meskipun bukan dalam hal Negara memiliki secara penuh akan tetapi Negara harus memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat terlebih dalam bidang migas, yaitu ketersediaan yang cukup, distribusi merata, dan terjangkaunya harga

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> Mahkamah Konstitusi (1), Putusan No. 001-021-022-PUU-I/2003 Tentang Pembatalan Undang-Undang Ketenagalistrikan No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan, Hal. 330

<sup>313</sup> Mahkamah Konstitusi (2), Putusan No 36/ PUU-X/ 2012 Tentang Pembatalan Badan Pelaksana dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Hal. 106

bagi orang banyak. Jadi memang sudah tepat PT. Pertamina (Persero) diamanatkan untuk melaksanakan PSO, terlebih saat ini berdasarkan pencarian data melalui wawancara narasumber yang di dapat, PT. Pertamina (Persero) telah melakukan management yang cukup baik pada kegiatan-kegiatan dalam PT. Pertamina (Persero) baik kegiatan PSO maupun kegiatan non-PSO dapat berjalan secara beriringan atau selaras.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan penjabaran dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, maka terdapat beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari penjabaran dan pembahasan tersebut, diantaranya yaitu:

1. Terhadap pelaksanaan kegiatan PSO, pelaksanaan kegiatan PSO dapat pula diberikan atau diamatkan kepada BUMS dalam sektor ketenagalistrikan dan sektor migas. Menurut sudut pandang dari Kementerian BUMN, penugasan kegiatan PSO terhadap BUMN mungkin diberikan kepada badan lain seperti BUMS melalui lelang tender terhadap kegiatan PSO tersebut, dan biasanya dalam perjanjian antara Pemerintah dengan BUMN pelaksana PSO terdapat klausula yang kurang lebihnya menyatakan bahwa, “apabila suatu BUMN tidak mampu untuk melaksanakan kegiatan PSO tersebut, maka atas penunjukan kegiatan tersebut dapat diberikan kepada BUMS atau badan lain”. Dan menurut sudut pandang dari PT. PLN (Persero) bahwa, penugasan atas kegiatan PSO yang diberikan oleh Pemerintah adalah dapat diberikan kepada badan usaha lain seperti BUMS. Akan tetapi, bukan hanya BUMS saja yang dapat berpeluang terhadap pelaksanaan PSO, dengan diundangkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan dan dirubahnya kedudukan PT. PLN (Persero) yang semula sebagai PKUK dirubah sebagai PIUPTL membuka pula peluang bagi badan-badan usaha lain, seperti BUMS; BUMD; serta koperasi untuk masuk di dalam bidang Ketenagalistrikan secara terintegrasi. Serta menurut sudut pandang PT. Pertamina (Persero), adalah mungkin untuk pemberian amanat untuk melaksanakan PSO

terhadap BUMS dan/atau badan-badan usaha lain dengan tetap memenuhi kualifikasi yang telah di persyaratkan dan ditunjuk oleh BPH Migas selaku otoritas pelaksana dalam kegiatan hilir, nantinya BPH Migas akan mengeluarkan izin usaha kepada BUMS dan/atau badan-badan usaha lain tersebut untuk diberikan kewenangan untuk melaksanakan PSO. Dalam dua tahun terakhir ini, pada tahun 2015 dan 2016 PT. AKR Corporindo telah ditunjuk untuk mendampingi PT. Pertamina (Persero) dalam melaksanakan PSO terhadap BBM serta kembali ditunjuk untuk pelaksanaan PSO pada tahun 2017, hal tersebut menunjukkan besarnya peluang badan usaha lain terutama BUMS untuk turut dalam pelaksanaan PSO.

2. Tujuan PT. PLN (Persero) dan PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN yang melaksanakan PSO, dan tujuan untuk mengejar keuntungan sebagai PT. Persero sebenarnya telah selaras diatur mengenai pengaturannya; perumusannya; dan perencanaannya yaitu dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN berikut penjelasannya, dan dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Pasal 65 berikut penjelasannya. Kedua peraturan tersebut mengatur mengenai pelaksanaan PSO, yaitu untuk melaksanakan pelayanan umum dan untuk mendapatkan keuntungan dari hasil kegiatannya serta mendapatkan pembayaran berupa kompensasi dan margin dari pelaksanaan PSO. Dalam sektor ketenagalistrikan pada PT. PLN (Persero) sebagai BUMN memang pada dasarnya mengandung konsep penguasaan Negara, meskipun bukan dalam hal Negara memiliki secara penuh akan tetapi Negara harus memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat terlebih dalam bidang ketenagalistrikan, yaitu ketersediaan yang cukup, distribusi merata, dan terjangkau harga bagi orang banyak. Jadi memang sudah tepat PT. PLN (Persero) diamanatkan untuk melaksanakan PSO, akan tetapi dalam kaitannya dengan tujuan mengejar keuntungan selaku Persero memang pada PT. PLN (Persero) masih ada beberapa hambatan seperti yang terlihat pada bab pembahasan sebelumnya. Oleh

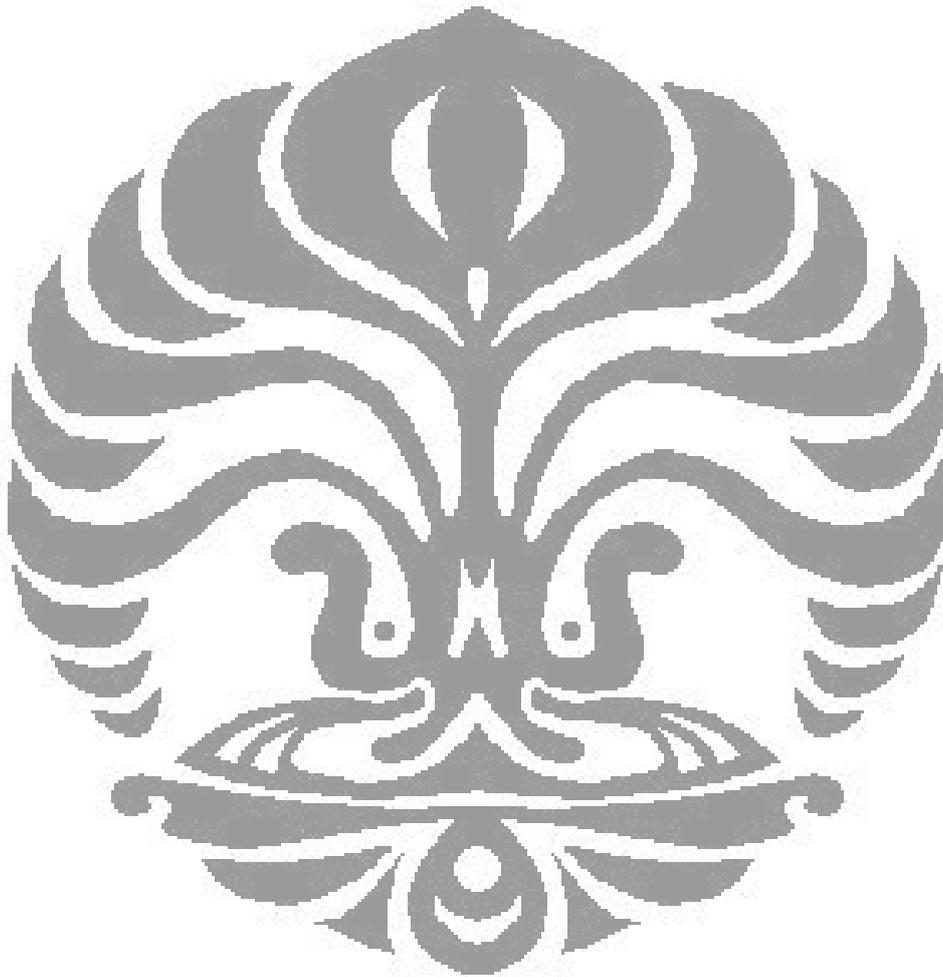
karena itulah kemudian dalam praktiknya saat ini, tugas untuk melaksanakan PSO yang dibebankan ke PT. PLN (Persero) saat ini masih berjalan dengan tidak maksimal atau dalam kata lain penugasan PSO dan dengan tujuan untuk mencari keuntungan masih belum berjalan dengan beriringan dengan selaras. Dalam sektor migas pada PT. Pertamina (Persero) sebagai BUMN memang pada dasarnya mengandung konsep penguasaan Negara, meskipun bukan dalam hal Negara memiliki secara penuh akan tetapi Negara harus memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat terlebih dalam bidang migas, yaitu ketersediaan yang cukup, distribusi merata, dan terjangkaunya harga bagi orang banyak. Jadi memang sudah tepat PT. Pertamina (Persero) diamanatkan untuk melaksanakan PSO, terlebih saat ini berdasarkan pencarian data melalui wawancara narasumber yang di dapat, PT. Pertamina (Persero) telah melakukan management yang cukup baik pada kegiatan-kegiatan dalam PT. Pertamina (Persero) baik kegiatan PSO maupun kegiatan non-PSO dapat berjalan secara beriringan atau selaras.

## **B. Saran**

Agar terciptanya sistem pelaksanaan yang lebih baik lagi terhadap pelaksanaan kegiatan PSO dan untuk lebih terciptanya kesejahteraan rakyat, terdapat beberapa saran, sebagai berikut :

1. Pemerintah kiranya perlu membuat sebuah regulasi atau peraturan baik dalam bentuk Peraturan Menteri ataupun Peraturan Pemerintah, mengenai standar baru yang digunakan untuk perhitungan terhadap biaya pelaksanaan PSO, yang di dalamnya juga terdapat biaya riil yang dikeluarkan, dikarenakan secara praktik terdapat banyak biaya riil yang dikeluarkan oleh BUMN diluar biaya yang telah disepakati sebelumnya dan dalam Peraturan Menteri ataupun Peraturan Pemerintah tersebut kiranya memuat pula mengenai pembatasan golongan-golongan masyarakat yang wajib mendapatkan PSO;

2. Pemerintah kiranya perlu membuat pula sebuah regulasi atau peraturan baik dalam bentuk Peraturan Menteri ataupun Peraturan Pemerintah, mengenai kewajiban pembukuan antara kegiatan PSO dan kegiatan non-PSO yang dilakukan oleh BUMN; dan
3. Pemerintah harus lebih meningkatkan kesadaran terhadap kepastian pembayaran baik kompensasi maupun margin terhadap BUMN pelaksana PSO;



## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur:

- Anorgana, Pandji. *BUMN, Swasta, dan Koperasi: Pelaku Ekonomi*, Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 1995.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Faiz, Mohamad. *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Buku Elektronik (*Electronic-Book*). Surabaya: Universitas Narotama, 2011.
- Gitosusastro, Santoso. *Pengalaman Pengelolaan Listrik Swasta: Capturing Tacit to Explicit Series*, Jakarta: PT. PLN (Persero), 2010.
- HS, Salim. *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Ibrahim, Johannes. *Hukum Organisasi Perusahaan: Pola Kemitraan dan Badan Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Ismail, Nurhasanah. *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2007.
- Kementrian Badan Usaha Milik Negara. *Profil BUMN Indonesia: Energi Membangun Negeri*. Jakarta: Kementrian Badan Usaha Milik Negara, 2013.
- Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral. *Peluang Investasi Sektor ESDM*, Buku Elektronik (E-Book), Jakarta: Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2011.
- Kementrian Keuangan. *Informasi APBN 2016*, buku elektronik (electronic book), Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jendral Anggaran, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Advertorial Nota Keuangan dan RAPBN 2017*, buku elektronik (*electronic book*), Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran Kementrian Keuangan, 2016.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur*, Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2007.

Kuncoro, Mudrajad. *Transformasi Pertamina : Dilema Antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Umum*, Yogyakarta: Galang Press, 2009.

Kuswara, Drajat. *Kajian Ringkas Tentang Energi Listrik Di Indonesia: Antisipasi Kebutuhan dan Mismanajemen Dalam Pengelolaan*. Artikel, Jakarta: Econit, 1997.

Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010.

M.S, Kaelan. *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengembangan Penelitian Interdisipliner Bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni, Paradigma*. Yogyakarta: Galang, 2005.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Keempat Revisi, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.

Nugroho dan Siahaan. *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2005.

Patton, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills: Sage Publication, 1987.

Purnomo, Bambang. *Tenaga Listrik, Profil dan Anatomi Hasil Pembangunan Dua Puluh Lima Tahun*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1994.

Rafick, Ishak dan Baso Amir. *BUMN Expose, Mengungkap Pengelolaan Aset Negara Senilai 2000 Triliun Lebih*. Jakarta : Ufuk Press, tanpa tahun.

Redi, Ahmad. *Hukum Pertambangan*. Bekasi: Gramata Publishing, 2013

Sagoro, Endra Murti. *Materi Hukum Bisnis: Bentuk Badan Usaha*, Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2010

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996

Subekti, R dan R. Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cetakan Ke Tigapuluh Sembilan, Jakarta: Pradnya Pramita, 2008

\_\_\_\_\_. *Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Undang-Undang Kepailitan*, Cetakan Ke Tigapuluh Tiga, Jakarta: Pradnya Pramita, 2011.

Sukriah, Erry. *Bahan Kuliah Bentuk Bentuk Badan Usaha*, Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2009.

Supramono, Gatot. *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Jakarta: Rineka Cipta, 2016.

Wijaya, Gunawan. 2002. *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

#### **Jurnal, Artikel, Bulletin dan Laporan Penelitian:**

Alif, M. Rizal. *Privatisasi BUMN dan Otonomi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 44 Nomor. 3. (2014)

Arizona, Yance. *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Epistema Institute Jakarta Vol. 8 No. 3 (Maret 2011).

Business Review. *PSO (Public Service Obligation) Untung atau Buntung ?*, Artikel Edisi 07 No. 5, (Oktober 2006).

Himawanto. *Kajian Bibliometrik Riset Minyak dan Gas Bumi Nasional*, Jurnal Khizanah Al-Hikmah Universitas Islam Negeri Alauddin Vol. 3 No. 1. (2015)

Fadjar, Mukthie. *Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Sumber Daya Alam*, Jurnal Konstitusi, Volume. 2 Nomor. 2, (September 2005).

Kartikasari dan Lastuti Abubakar. *Penerapan Public Service Obligation (PSO) pada BUMN Guna Meningkatkan Peran BUMN Sebagai Pelaku Usaha yang Kompetitif Dalam Pembangunan Ekonomi*, Laporan Penelitian, Bandung: Universitas Padjajaran. (2008).

Mariana Pargendler. *State Ownership and Corporate Governance*, Fordham Law Review, Volume. 80 Issue. 6, Article 19. (2012)

Mulyadi, Lilik. *Teori Hukum Pembangunan Prof. Mochtar Kusumaatmadja : Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*, Artikel, Bandung: Universitas Padjajaran. (tanpa tahun).

Ni'am, Harun. *Utilitarianism : History, Concept, and Roles*, Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional Universitas Diponegoro Vol. 5 No. 2. (2008).

Nasution, Bismar, Sunarmi, dan Mahmul Siregar. *Pelaksanaan Eksekusi Pengadilan dalam Perkara Perdata Terhadap Aset BUMN*, Jurnal Hukum USU Vol. 3 No. 1. (2015)

Rahadiyan, Inda. *Kedudukan BUMN Persero Sebagai Separate Legal Entity Dalam Kaitannya Dengan Pemisahan Keuangan Negara Pada Permodalan BUMN*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Vol. 20 No. 4. (2013).

Rofieq, Ainur. *Pelayanan Publik dan Welfare State*, Jurnal Governance Vol. 2 No. 1, (November, 2011)

Rozikin, *Pengelolaan Sektor Minyak Bumi Di Indonesia Pasca Reformasi : Analisis Konsep Negara Kesejahteraan*, Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara Vol. 1 No. 2, (Desember 2015).

Redi, Ahmad. *Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam: Dynamic of State Control Concept on Natural Resources*, Jurnal Konstitusi Volume. 12 Nomor. 2, (Juni 2015).

Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan gas Bumi (SKK Migas). *Bumi : Bulletin SKK Migas*, Bulletin Edisi ke-4 bulan November, Jakarta: SKK Migas. (2016).

Syadullah, Makmun. *Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (Public Service Obligation) dan Subsidi, Studi Kasus: Bidang Tarnsportasi*, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI) Vol. XV No. 2. (2007)

TR, Husna dan Cut Asmaul. *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Regulasi Production Sharing Contract*, Jurnal Konstitusi Universitas Malikussaleh Kampus Bukit Indah Vol. 9 No. 4. (2012)

Peneliti Madya Badan Kebijakan Fiskal. *Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik*, Laporan Penelitian, Jakarta: Kementerian Keuangan. (2008).

Yusroni, Nanang. *Privatisasi BUMN, Eksistensi, dan Kinerja Ekonomi Sosial Dalam Ekonomi Pasar*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Wahid Hasyim Semarang Vol. 2 No. 3. (2007)

### **Skripsi dan Tesis:**

Mening, Elia Jesika. 2013. *Problematika Yuridis PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan*, Skripsi, Yogyakarta: Universitas Khatolik Atma Jaya.

Prasetyo, Hilmawan. 2011. *Analisis Kebijakan Pembatasan Kenaikan (Capping) Tarif Tenaga Listrik Untuk Industri Dari Prespektif Hukum Persaingan Usaha*, Thesis, Jakarta: Universitas Indonesia.

Setiawan, Heru. 2011. *Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap PT. PLN Persero dan Peluang Swasta Dalam Industri Ketenagalistrikan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Tesis, Depok: Universitas Indonesia.

### **Risalah Putusan:**

Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 149/PUU-VII/2009 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan Terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 001-021-022-PUU-I/2003 Tentang Pembatalan Undang-Undang Ketenagalistrikan No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan

Mahkamah Konstitusi, Putusan No 36/ PUU-X/ 2012 Tentang Pembatalan Badan Pelaksana dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

### **Website:**

PT. PLN (Persero), <http://www.pln.co.id/2011/03/profil-perusahaan>, dikutip pada Tanggal 1 November 2016 Pukul 22:10.

Asosiasi UMKM Bojonegoro, <http://www.etrade.id/2016/05/uu-koperasi-no-17-2012-dibatalkan-mk.html>, di kutip Pada 14 November 2016 Pukul 11.30 WIB.

PT. Pertamina (Persero), *Pemasaran Niaga Produk dan Layanan*, dalam <http://www.pertamina.com/our-business/hilir/pemasaran-dan-niaga/produk-dan-layanan/>, dikutip pada 25 Desember 2016.

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3317.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No. 212, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5355.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4724.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052.

Indonesia, Undang-Undang No. 19 Prp Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 1989.

- Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 No. 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2890.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1959 Tentang Penentuan Perusahaan Listrik dan/atau Gas Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 No. 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 1763.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1979 Tentang Pengusahaan Ketenagalistrikan, Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3154.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1961 Tentang Pendirian Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 No. 88, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2270.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1972 Tentang Perusahaan Umum Listrik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1972 No. 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2983.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1965 Tentang Pembubaran BPU-PLN dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara dan Perusahaan Gas Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 No. 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2971.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 No. 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2890.
- Indonesia, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No. 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4152.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No. 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4101.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2005 No. 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4556.

Indonesia, Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan Pendistribusian Dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 399, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia No. 5587.

Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 10 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan Untuk Lintas Provinsi Atau Yang Terhubung Dengan Jaringan Transmisi Nasional..

Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 29 Tahun 2006 Tentang Mekanisme Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik Untuk Rumah Tangga, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 No. 1566, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia No. 5281.

Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 28 Tahun 2016 Tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero), Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2016 No. 1565, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia No.1566.

Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4628.

Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 Tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 28, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5281.