



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMBATASAN KENAIKAN (*CAPPING*)
TARIF TENAGA LISTRIK UNTUK INDUSTRI DARI
PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

TESIS

M. Himawan Prasetyo

0906581315

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMBATASAN KENAIKAN (*CAPPING*)
TARIF TENAGA LISTRIK UNTUK INDUSTRI DARI
PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

TESIS

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

M. Himawan Prasetyo

0906581315

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : M.Himawan Prasetyo

NPM : 0906581315

Tanggal : 08 Juli 2011

TandaTangan :



HALAMAN PENGESAHAN

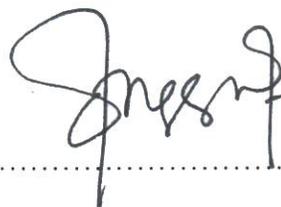
Tesis ini diajukan oleh:

Nama : M.Himawan Prasetyo
 NPM : 0906581315
 Kekhususan : Hukum Ekonomi
 Judul : **ANALISIS KEBIJAKAN PEMBATAAN KENAIKAN
 (CAPPING) TARIF TENAGA LISTRIK UNTUK INDUSTRI
 DARI PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

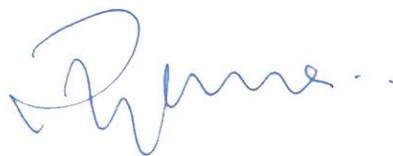
Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian
 persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum
 (MH) pada program Kekhususan Hukum Ekonomi Pascasarjana, Fakultas
 Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI:

Dr. Tri Anggraini, S.H. M.H.
 (Pembimbing/Penguji)



M. Ramdan Andri Gunawan Wibisana,
 S.H., LL.M., Ph.D
 (Penguji)



Abdul Salam , S.H. M.H.
 (Penguji)



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 08 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala karunia dan rahmat-Nya, sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul “ Analisis Kebijakan Pembatasan Kenaikan (*Capping*) Tarif Tenaga Listrik Untuk Industri dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha”, yang merupakan tugas akhir dalam jenjang pendidikan Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Indonesia.

Ucapan terima kasih penulis haturkan kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya penulisan tesis ini:

1. Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H.,M.H., selaku pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penyelesaian penulisan tesis ini.
2. Para pimpinan di Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, atas pemberian kesempatan dan beasiswa yang diberikan dalam menempuh pendidikan di Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Bapak Pamudji Slamet, SH, MPA, Kabag. Hukum dan Perundang-undangan, Bapak Bastari, SH, Bapak Sumardjono, SH, Bapak Sampurno, Bc.Hk, para Kasubbag. di bagian hukum dan perundang-undangan, Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, selaku atasan langsung penulis atas dorongan bagi penulis untuk melanjutkan studi S2.
3. Pimpinan, para dosen, dan karyawan Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Bapak, Ibu, Mama, Papa, isteri tercinta, dan anak tersayang M. Avicena Daniswara atas do'a restu, dan pengorbanan waktunya
5. Teman-teman kuliah kelas A angkatan tahun 2009 atas kerjasama dan kebersamaannya baik selama kuliah maupun dalam rangka terselesaikannya penulisan tesis ini, serta rekan-rekan kerja di bagian Hukum dan Perundang-Undangan dan Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, atas bantuan dan dukungannya.
6. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas segala dukungan dan bantuannya selama studi hingga terselesaikannya penulisan tesis ini.

Semoga segala dukungan, bantuan, dan do'a restunya diterima dan dinilai sebagai ibadah oleh Allah SWT.

Sebagai penutup kata, penulis menyadari bahwa karena berbagai keterbatasan penulis, penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, karena kesempurnaan hanyalah milik Sang Maha Sempurna. Namun demikian semoga penulisan tesis ini tetap dapat bermanfaat, baik bagi penulis sendiri maupun bagi para pihak yang memerlukan.

Jakarta, 08 Juli 2011

Penulis.



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : M. Himawan Prasetyo

NPM : 0906581315

Program Studi : Magister Hukum

Program Kekhususan : Hukum Ekonomi

Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : Analisis kebijakan Pembatasan Kenaikan (*Capping*) Tarif Tenaga Listrik Untuk Industri Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha.

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 08 Juli 2011

Yang menyatakan,



(M. Himawan Prasetyo)

ABSTRAK

Nama : M. Himawan Prasetyo
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul : Analisis Kebijakan Pembatasan Kenaikan (*Capping*) Tarif Tenaga Listrik Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Pada tanggal 1 Juli 2010, Pemerintah menaikkan tarif tenaga listrik (TTL). Akibat dari kenaikan TTL 2010 tersebut beberapa industri ternyata kenaikannya ada yang lebih dari 30 % dari tarif lama. Oleh karena itu beberapa asosiasi industri mendesak untuk membatasi kenaikan (*capping*) TTL ini maksimal 18% dari tarif lama. Penentuan TTL sangat dipengaruhi oleh kebijakan pengelolaan energi primer nasional. Dalam pelaksanaannya, kebijakan *capping* TTL telah menimbulkan disparitas harga. Karena itu kebijakan *capping* tersebut harus dicabut, karena telah menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, dan berpotensi melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.

ABSTRACT

Name : M. Himawan Prasetyo
 Study Program : Law
 Judul : Analysis of The Electricity Tariffs Increase Restriction (*Capping*) Policy For Industry From The Perspective of Competition Law.

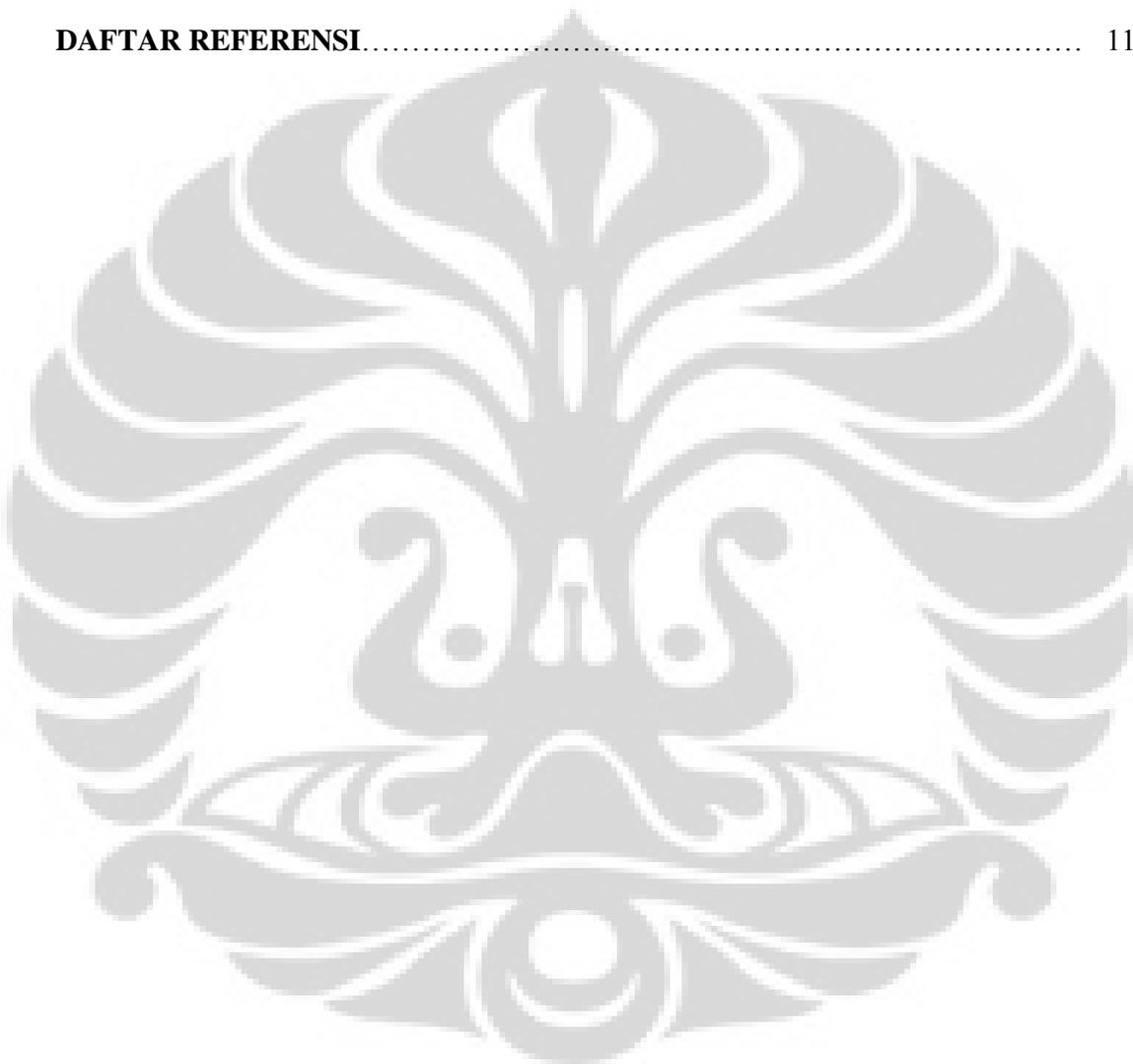
On July 1, 2010, the government raised the electricity tariffs. Due to increase the electricity tariffs in 2010, account of the electricity bills for some industries has raised more than 30% from the old tariff. Therefore, several industry associations urged to limit the increase (*capping*) of electricity tariff in a maximum of 18% from the old tariff. Electricity tariff determination is strongly influenced by the national primary energy management policies. In implementation, the *capping* policy of the electricity tariff has caused the price disparity between industrial businesses. Therefore, the *capping* policy should be revoked, because it has created the unfair competition, and potentially violates the provisions of article 19 letter d of Law No. 5, 1999 concerning The Prohibition of Monopolistic Practices And Unfair Competition.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR ORISINALITAS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v-vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH.....	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	ix-xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsepsional.....	10
1. Kerangka Teoritis.....	10
2. Kerangka Konsepsional.....	17
E. Metode Penelitian.....	21
1. Jenis Penelitian.....	21
2. Data yang dibutuhkan.....	22
3. Metode Analisis Data.....	23
F. Sistematika Penulisan.....	23
BAB II PENGATURAN, PENGUASAAN, DAN PENGUSAHAAN KETENAGALISTRIKAN DI INDONESIA.....	25
A. Perkembangan Pengaturan Ketenagalistrikan di Indonesia.....	25
1. Periode Kolonial Belanda – Pasca Kemerdekaan Republik Indonesia.....	25
2. Periode Berlakunya UU No. 15 Tahun 1985.....	28
3. Periode Berlakunya UU No. 20 Tahun 2002.....	31
a. <i>Judicial Review</i> Mahkamah Konstitusi atas UU No. 20 Tahun.....	33
b. Pemberlakuan Kembali UU No. 15 Tahun 1985 Sebagai Konsekuensi Dibatalkannya UU No. 20 Tahun 2002 oleh MK.....	35
4. Berlakunya UU No. 30 Tahun 2009.....	37
a. Konsepsi dan Pokok-Pokok Pengaturan UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.....	38
b. Putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materiel UU No. 30 Tahun 2009 oleh Mahkamah Konstitusi.....	39
B. Konsep Penguasaan Negara Atas Sektor Ketenagalistrikan.....	42
C. Peranan Swasta Dalam Usaha Ketenagalistrikan di Indonesia.....	49
1. Tenaga Listrik Swasta Untuk Kepentingan Umum.....	50
2. Tenaga Listrik Swasta Untuk Kepentingan Sendiri.....	51

BAB III MONOPOLI NEGARA PADA SEKTOR KETENAGALISTRIKAN, PENETAPAN TARIF, SUBSIDI DAN PENGELOLAAN ENERGI PRIMER UNTUK PEMBANGKIT TENAGA LISTRIK	54
A. Monopoli Negara Pada Sektor Ketenagalistrikan.....	54
B. Penetapan Tarif Tenaga Listrik di Indonesia.....	56
1. Tarif Tenaga Listrik Diatur Oleh Pemerintah.....	56
2. Perkembangan Struktur Tarif Listrik di Indonesia.....	59
3. Kenaikan Tarif Tenaga Listrik Tahun 2010.....	66
C. Subsidi Listrik di Indonesia.....	67
1. Pengertian Subsidi.....	67
2. Perkembangan Subsidi Listrik.....	69
D. Kebijakan Pengelolaan Energi Primer Untuk Penyediaan Tenaga Listrik.....	75
1. Rasio Elektifikasi dan Tingkat Intensitas Energi.....	75
2. Pasokan Energi Untuk Kebutuhan Pembangkitan Tenaga Listrik.....	76
3. Bauran Energi/Energi Mix.....	77
4. Kebijakan Pemanfaatan Energi Primer Untuk Pembangkitan Tenaga Listrik.....	79
a. Kebijakan <i>Domestic Market Obligation</i> (DMO) Dalam Pemanfaatan Energi Primer.....	79
b. Peranan Bahan Bakar Dalam Biaya Pokok Penyediaan (BPP) Tenaga Listrik.....	83
 BAB IV KEBIJAKAN PEMBATAHAN KENAIKAN (CAPPING) TARIF TENAGA LISTRIK DARI PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA	86
A. Latar Belakang Kebijakan Penetapan <i>Capping</i> Tarif Tenaga Listrik.....	86
1. Penetapan Tarif Tenaga Listrik Tahun 2010 (TTL 2010).....	86
2. Upaya Untuk Mengatasi Lonjakan Rekening Tarif Tenaga Listrik Industri Akibat Pemberlakuan TTL 2010.....	88
B. Tinjauan Kebijakan Penetapan <i>Capping</i> Tarif Tenaga Listrik dan Dampaknya Terhadap Pelanggan Industri.....	88
1. Kondisi Sebelum Diterapkannya Tarif Tenaga Listrik Tahun 2011.....	88
2. Pelaksanaan <i>Capping</i> Tarif Tenaga Listrik.....	89
C. Analisis Kebijakan Penetapan <i>Capping</i> Tarif Tenaga Listrik Dari Aspek Persaingan Usaha.....	93
1. Analisis Proses Penetapan <i>Capping</i> Tarif Tenaga Listrik.....	93
2. Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 huruf d UU No.5/1999.....	97
a. Penentuan Pasar Bersangkutan.....	97
b. Mengidentifikasi Penguasaan Pasar.....	98
c. Praktek Diskriminasi Terhadap Pelaku Usaha Tertentu.....	100
d. Dampak dan Indikasi Adanya Kegiatan Praktek diskriminasi.....	101
D. Analisis Pemberlakuan Tarif Daya Max Plus dan Tarif Multiguna Dalam Kaitan Dengan Adanya Disparitas Harga Dalam Kebijakan Pembatasan Kenaikan (<i>Capping</i>) Tarif Tenaga Listrik.....	102
1. Tarif Daya Max Plus.....	102
2. Tarif Multiguna.....	103
E. Unsur-Unsur Pasal 19 Huruf d UU No. 5 Tahun 1999 Dan Langkah Untuk Mengatasi Dampak Kebijakan <i>Capping</i> Bagi Industri.....	105

1. Penjabaran Unsur Pasal 19 Huruf d UU No. 5 Tahun 1999.....	105
3. Langkah Untuk Mengatasi Dampak Kebijakan <i>Capping</i> Bagi Industri.....	107
BAB V PENUTUP	108
A. Kesimpulan.....	108
B. Saran.....	110
DAFTAR REFERENSI	112



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Listrik dan pertumbuhan ekonomi tak bisa dipisahkan. Rumus umum bahwa lemahnya ketersediaan pasokan listrik berdampak pada rendahnya pertumbuhan ekonomi tetap berlaku. Begitupun sebaliknya, bagus kualitas dan kuantitas pasokan listrik ikut menaikkan pertumbuhan ekonomi yang berdampak pada pengurangan kemiskinan dan pengangguran serta menaikkan pendapatan perkapita masyarakat. Sulit bagi Indonesia untuk bisa bersaing di ajang internasional jika persoalan sarana listrik tidak bisa diatasi. Hal ini juga yang menyebabkan mandeknya investasi yang masuk tanpa kecukupan ketersediaan listrik. Apalagi, banyak survei yang mengungkapkan bahwa dunia usaha menyebut persoalan listrik sebagai salah satu kendala utama investasi yang harus diatasi. Untuk kehidupan masyarakat agar lebih baik dan ekonomi yang sedang tumbuh, ketersediaan pasokan listrik menjadi sangat penting.¹

Usaha penyediaan tenaga listrik adalah pengadaan tenaga listrik meliputi pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen². Untuk pengadaan tenaga listrik tersebut membutuhkan rangkaian perangkat ketenagalistrikan. Jenis-jenis perangkatnya merupakan bentuk-bentuk aplikasi teknologi tinggi. Bahkan untuk itu harus dimulai dari hulunya, berupa penyediaan energi primernya, yang kesemuanya membutuhkan biaya investasi untuk pengadaan, pengoperasian, dan pemeliharaan serta pengadaan energi primernya yang membutuhkan biaya yang sangat mahal. Oleh karena itu

¹ Listrik dan Pertumbuhan Ekonomi, <http://www.republika.co.id>, 10 Maret 2010, diakses tanggal 13 Januari 2011

² Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, UU No 30 tahun 2009, LN No.133 Tahun 2009, TLN No. 5052 Tahun 2009, Pasal 1 butir 3

infrastruktur listrik harus dikelola secara profesional. Produknya harusnya diperjual belikan dengan baik, dengan tingkat harga sesuai keekonomiannya.³

Pembangunan ketenagalistrikan sendiri bertujuan untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.⁴ Dari sisi pembeli, pengguna dan calon pelanggan listrik, peluang untuk mendapatkan listrik yang cukup, andal dan berkelanjutan itu cukup besar. Namun tantangannya juga besar, terutama menyangkut harga. Sebab harga listrik yang murah tidak akan bisa memberi jaminan untuk bisa memenuhi segera kebutuhan para calon pelanggan akan kebutuhan listrik di seluruh Indonesia. Suatu bisnis yang produk atau jasanya dipaksa berharga murah tentu tidak akan sehat. Jika keekonomian harga produk atau jasa tidak tercapai, bank juga tidak akan percaya untuk memberikan pinjaman kepada produsen, atau penjual listrik tersebut.

Namun kebijakan untuk menaikkan tarif tenaga listrik sesuai dengan harga keekonomiannya bukanlah persoalan yang mudah, karena hal ini menyangkut banyak permasalahan secara kompleks diantaranya adalah masalah kebijakan pemanfaatan energi primer dimana sebagian besar pembangkit tenaga listrik milik PLN masih menggunakan bahan bakar minyak (BBM) yang harganya di pasaran dunia semakin melambung tinggi, disisi lain PLN sebagai badan usaha milik negara (BUMN) yang diberi tugas oleh undang-undang untuk mengurus masalah kelistrikan dinilai oleh banyak kalangan masih belum mampu bekerja secara efisien, selain masalah kebijakan penyediaan energi untuk pasokan kebutuhan dalam negeri (*domestic market obligation*) yang masih belum optimal.

Pengelolaan sektor ketenagalistrikan sebagai cabang produksi yang penting bagi negara tetap mengacu kepada tujuan dan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

³ Lihat : *Listrik, Kelola Infrastruktur Sebatas Komoditi*, Jurnal Energi edisi Juni 2009, hlm.18

⁴ Indonesia, Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan, Pasal 2 ayat (2)

Indonesia Tahun 1945, terutama ketentuan Pasal 33 ayat (2) yang berbunyi: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Yang mana dalam pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik yang dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah.⁵

Campur tangan pemerintah dalam hal listrik juga menjadi wajib dengan berbagai alasan, antara lain kedaulatan ekonomi, daya saing industri dan daya beli masyarakat yang masih rendah. Investasi ketenagalistrikan juga tergolong tinggi, sementara daya beli masyarakat, terutama di negara berkembang seperti Indonesia, belum mampu membayar harga listrik sesuai dengan keekonomiannya. Di negara yang baru beranjak ke era industrialisasi, dimana kebutuhan listrik amat tinggi, industri belum semapan di negara maju. Jika ketenagalistrikan, terutama sistem tarif diserahkan sepenuhnya ke mekanisme pasar tanpa campur tangan pemerintah, maka harga listrik akan sangat mahal dan tidak terjangkau oleh sebagian besar masyarakat Indonesia.⁶

Ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyebutkan bahwa apabila BUMN diberi penugasan khusus oleh pemerintah berupa *public service obligation* (PSO) yang menurut kajian finansial tidak layak, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan yang disebut subsidi diperluas. Kompensasi biaya untuk pelaksanaan PSO diterima PLN dalam bentuk subsidi melalui mekanisme APBN. PSO adalah salah satu tugas mulia dan berat yang berhubungan dengan pelayanan publik. Sejak tahun 2005 berdasarkan Ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1993 tersebut terdapat perubahan mendasar dalam kebijakan subsidi listrik yang semula diberikan hanya kepada konsumen terarah dengan daya terpasang 450 VA menjadi konsumen diperluas, berarti seluruh pelanggan yang rekening

⁵ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)

⁶ Ali Herman Ibrahim, *General Check-up Kelistrikan Nasional*,(Jakarta:Mediaplus Network, 2008) hlm. 16

rata-ratanya masih di bawah biaya pokok penyediaan (BPP) memperoleh subsidi listrik.⁷

Tarif tenaga listrik PT PLN (Persero) yang dijual kepada masyarakat selama ini memang selalu disubsidi oleh Pemerintah, subsidi diberikan untuk mengatasi ketimpangan atau selisih antara biaya pokok penyediaan (BPP) dengan tarif tenaga listrik. Besarnya subsidi ini tiap tahun terus mengalami peningkatan, pada tahun 2000 sebesar Rp 3,93 trilyun meningkat menjadi Rp 60,29 trilyun pada tahun 2008.⁸ Komponen biaya terbesar dalam penyediaan listrik adalah bahan bakar. Sebelum Oktober 2005 PLN masih menikmati BBM bersubsidi. Namun sejak kebijakan pencabutan subsidi BBM, PLN diharuskan membeli BBM dengan harga pasar. Akibat dari kebijakan ini terjadi kenaikan pembelian BBM yang sangat signifikan, sehingga sangat mempengaruhi biaya produksi listrik yang pada akhirnya walaupun subsidi tarif listrik masih diberikan pemerintah, PLN tetap saja mengalami kesulitan.⁹

Pada tanggal 1 Juli 2010, pemerintah memutuskan untuk menaikkan tarif dasar listrik sebesar rata-rata 10%.¹⁰ Kenaikan tarif dasar listrik ini ditetapkan dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 07 Tahun 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara (PLN). Dengan adanya ketentuan baru ini maka menghapus Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1616 K/36/MEM/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN, namun terbitnya Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2010 yang mengatur kenaikan tarif tenaga listrik tersebut menyisakan pertanyaan tersendiri karena selama ini kebijakan kenaikan tarif dasar

⁷ Djoko Darmono et. all, *Mineral dan Energi Kekayaan Bangsa, Sejarah Pertambangan dan Energi Indonesia*, (Jakarta:Penerbitan dan Publikasi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral), 2009, hlm.523

⁸ *Ibid.*

⁹ Ali Herman Ibrahim, *op. cit*, hlm. 24-25

¹⁰ Kenaikan rata-rata 10% tersebut dihitung dari rata-rata rekening seluruh pelanggan yang ada pada saat itu (30 Juni 2010)

listrik selalu dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden bukan dalam bentuk Peraturan Menteri.

Meskipun banyak pihak yang menolak kenaikan tarif tenaga listrik tersebut, pemerintah beranggapan kenaikan tarif tenaga listrik harus segera dilakukan demi menyelamatkan APBN. Sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2010 (APBN-P Tahun 2010), alokasi anggaran subsidi listrik ditetapkan sebesar Rp55,1 triliun dengan asumsi penyesuaian tarif tenaga listrik melalui kenaikan rata-rata 10% pada Juli 2010 untuk menutup kekurangan kebutuhan subsidi Rp4,8 triliun. Artinya bila tarif tenaga listrik tidak dinaikkan, subsidi listrik bisa membengkak menjadi Rp59 triliun. Selain itu, berdasarkan kajian yang ada menunjukkan bahwa 53% subsidi tidak tepat sasaran. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2010 itu juga ditetapkan ada dua jenis pelanggan yang tidak mengalami kenaikan tarif tenaga listrik, yaitu, pelanggan rumah tangga kecil atau konsumen tak mampu dengan daya 450-900 VA, serta pelanggan rumah tangga, bisnis, dan pemerintah yang berdaya di atas 6.600 VA karena sudah membayar tarif tenaga listrik sesuai harga pasar.¹¹

Hal tersebut juga untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang berbunyi: “Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”¹², dan kemudian lebih diperjelas dengan bunyi ayat (4) “bahwa tarif tenaga listrik untuk konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut ditetapkan dengan memperhatikan keseimbangan kepentingan nasional, daerah, konsumen, dan pelaku usaha penyedia tenaga listrik”.¹³ Sehingga pemerintah melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2010 tidak menaikkan tarif tenaga listrik bagi

¹¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2010 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2010*, Pasal 8, LNRI Tahun 2010 No. 69, TLN RI Tahun 2010

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, Pasal 34 ayat (1)

¹³ *Ibid*, Pasal 34 ayat (4)

pelanggan yang menggunakan daya 450-900 watt. Sebab, pemerintah menganggap bahwa masyarakat yang belum mampu tetap harus diberikan subsidi. Di sisi lain, secara bertahap mengurangi subsidi bagi pelanggan yang tidak berhak untuk diberikan subsidi. Pelanggan yang terkena kenaikan tarif tenaga listrik merupakan masyarakat golongan atas yang mapan dan tidak perlu diberi subsidi oleh pemerintah. Menurut data Kementerian ESDM, kelompok pelanggan yang mengkonsumsi subsidi paling besar adalah pelanggan 450 VA dengan total serapan subsidi Rp13 triliun, sementara pelanggan 900 VA sebanyak Rp9,5 triliun. Keduanya menyerap subsidi lebih dari Rp20 triliun per tahun.¹⁴

Hasil Analisis dampak kenaikan tarif tenaga listrik terhadap inflasi dan daya saing industri oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia menunjukkan, ada empat jenis industri yang paling terpengaruh kenaikan tarif tenaga listrik: industri tekstil, besi baja, kimia dan produk kimia, serta semen. Selama ini industri juga sudah dibebani berbagai kebijakan tarif khusus oleh PLN untuk membatasi pemakaian daya listrik, seperti tarif daya max plus dan tarif multi guna. Pemberlakuan tarif khusus yang tergantung kesepakatan bisnis antara PLN dan konsumen juga merugikan industri. Sehingga kebijakan kenaikan tarif tenaga listrik ini kemudian mendapatkan berbagai penolakan dari berbagai asosiasi industri, seperti yang disampaikan forum lintas asosiasi industri.¹⁵

Sebagai akibat penerapan tarif multiguna dan daya max plus yang dilakukan oleh PLN telah menimbulkan perbedaan tarif yang cukup besar digolongan pelanggan bisnis dan industri, sehingga dalam pelaksanaan Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2010 terjadi kenaikan dan penurunan tarif listrik

¹⁴ *Kenaikan TDL Agar APBN Tak Bengkok*, <http://eralawonline.com>, majalah Hukum Energi & SDA, versi digital, diakses tanggal 20 Januari 2011

¹⁵ Asosiasi semen memperkirakan ongkos produksi akan naik 30-40 persen yang mengakibatkan kenaikan dua kali lipat harga jual semen. Asosiasi industri baja memperkirakan kenaikan biaya produksi 30 persen sehingga harga jual naik 5 persen. Asosiasi ritel yang menampung produk garmen memperkirakan harga jual produk garmen akan naik dua kali lipat harga jual semen. Asosiasi industri baja memperkirakan kenaikan biaya produksi 30 persen sehingga harga jual naik 5 persen. Asosiasi ritel yang menampung produk garmen memperkirakan harga jual produk garmen akan naik dua kali lipat, sumber : Kompas :”Tarif Dasar, Menimbang Subsidi Listrik, edisi 12 Januari 2011

yang sangat tinggi. Hal tersebut kemudian menimbulkan polemik yang tajam di kalangan pengusaha. Dalam upaya menyelesaikan polemik tersebut,¹⁶ pada tanggal 19 Juli 2010 Komisi VII DPR RI melakukan rapat kerja dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta rapat dengar pendapat (RDP) dengan Direktur Utama PT PLN (Persero) dan rapat dengar pendapat umum dengan ketua KADIN, Ketua HIPMI, Ketua umum APINDO serta ketua YLKI dengan agenda pembahasan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Implementasi kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL), dengan salah satu kesimpulan dari rapat tersebut adalah Komisi VII DPR RI meminta Pemerintah untuk menetapkan tarif tenaga Listrik untuk golongan industri rata-rata 10-15% dari posisi tagihan terakhir dan maksimum kenaikan tidak lebih dari 18% dan tetap mengacu kepada kekurangan subsidi sebesar Rp. 1,8 Triliun.¹⁷

Berdasarkan atas keputusan hasil rapat pada tanggal 19 Juli 2010 tersebut, maka pada tanggal 30 Juli 2010 PLN menerapkan *capping* 18 % bagi seluruh pelanggan baik yang rekeningnya turun maupun naik. Dan kemudian pada tanggal 18 Oktober 2010 PLN menerapkan *capping* 18 % bagi rekening yang naik untuk tarif industri. Bagi PLN, dampak dari kebijakan penerapan *capping* 18% bagi industri ini adalah adanya potensi berkurangnya pendapatan PLN sebesar Rp 541 milyar dalam satu triwulan, atau dalam satu tahun mencapai Rp 2,165 triliun. Saat ini jumlah total pelanggan industri se-Jawa, yang *dicapping* adalah 38.479 pelanggan, yaitu pelanggan industri dengan daya 1300 VA ke atas. Namun dari jumlah dari jumlah tersebut hanya 9.771 pelanggan atau hanya sekitar 25% saja yang menikmati *capping* 18%.

Akibat dari kebijakan penerapan *capping* tarif tenaga listrik tersebut, terjadi disparitas harga listrik yang dibayar pelanggan industri, bagi pelanggan dengan tegangan rendah (TR) yang terkena *capping* hanya mendapat tagihan sebesar Rp 803 per kWh. Sementara, ada juga industri dengan tegangan rendah

¹⁶ *Kronologis Penetapan Tarif Tenaga Listrik dan Penerapan Capping*, sumber: Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, hlm. 2

¹⁷ Laporan Singkat rapat kerja Komisi VII DPR RI dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta Rapat Dengar Pendapat dengan Direktur Utama PT PLN (Persero) dan rapat dengar pendapat umum dengan ketua KADIN, Ketua HIPMI, Ketua umum APINDO serta ketua YLKI, sumber: sekretariat komisi VII DPR-RI

yang tidak terkena *capping* mendapatkan tarif sebesar Rp 916 per kWh. Sehingga ada disparitas tarif listrik sebesar Rp 113 per kWh bagi kelompok pelanggan yang sama. Pelanggan tegangan menengah industri terkena imbas *capping* ini., bagi industri yang terkena *capping*, tarifnya hanya sebesar Rp 667 per kWh sementara yang tidak terkena *capping* tarifnya mencapai Rp 731 per kWh. Kebijakan *capping* itu membuat disparitas tarif antara pelanggan industri lama yang mendapat insentif *capping* kenaikan tarif tenaga listrik maksimal 18% dan industri baru yang terkena kenaikan di atas 18%.¹⁸

Oleh karena itu pada tanggal 10 Desember 2010 dan 31 Desember 2010, Direktur Utama PT PLN (Persero) melalui surat Nomor 03424/161/DIRUT/2010 dan 03662/161/DIRUT/2010, menyampaikan rencana PLN untuk mencabut penerapan pembatasan kenaikan rekening listrik (*capping*) sebesar 18% untuk pelanggan industri dengan alasan adanya kemungkinan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan adanya disparitas tarif tenaga listrik, dan dalam Undang-Undang APBN 2011 tidak disebutkan adanya penerapan *capping*.¹⁹

Penghapusan *capping* sebelumnya sudah diterapkan PLN kepada pelanggan bisnis sejak Oktober tahun lalu dan sekarang akan diberlakukan bagi pelanggan industri. Pembatasan kenaikan maksimal dilakukan karena sejumlah industri keberatan dengan kenaikan tarif secara penuh, hingga lebih dari 20 persen. Namun untuk tahun anggaran 2011, pemerintah hanya mengalokasikan anggaran subsidi listrik Rp 40,7 triliun. Subsidi ini lebih kecil dibandingkan dengan anggaran subsidi listrik 2010 sebesar Rp 55,1 triliun.²⁰ Wacana pencabutan *capping* tarif tenaga listrik ini muncul setelah pada tanggal 4 Januari

¹⁸ PLN adukan *capping* ke KPPU, berdasarkan data dari PLN, <http://nasional.kontan.co.id>, diakses tanggal 18 Januari 2011.

¹⁹ Notulen Rapat Pembahasan Penerapan Tarif tenaga Listrik tgl 18 Januari 2011, sumber: Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM.

²⁰ Menteri ESDM:Kenaikan TDL Tetap Berlaku, <http://www.republika.co.id>, diakses tanggal 19 Januari 2011

2011 PLN melayangkan surat edaran kepada pengusaha tentang rencana pencabutan *capping* sebesar 18%.²¹

Kebijakan pembatasan kenaikan maksimal (*capping*) tarif tenaga listrik sebesar 18% untuk sektor industri telah menimbulkan disparitas tarif tenaga listrik antara industri baru dan industri lama. Hal ini disebabkan karena pelaku industri baru membayar tarif tenaga listrik lebih mahal dibandingkan dengan pelaku industri lama, sehingga terjadi diskriminasi. Selain berpotensi melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, disparitas tarif tenaga listrik antara pelaku industri baru dan pelaku industri lama ini juga mengakibatkan iklim investasi di Indonesia menjadi kurang baik di mata calon investor. Maka, berdasarkan atas uraian-uraian diatas, penulis tertarik untuk membahas suatu penelitian dengan judul bahasan: **Analisis Kebijakan Pembatasan Kenaikan Maksimal (*Capping*) Tarif Tenaga Listrik Untuk Industri Oleh PT PLN (Persero) Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha.**

B. Pokok Permasalahan

1. Bagaimanakah pengaturan usaha ketenagalistrikan dan penetapan tarif tenaga listrik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimanakah penentuan tarif dan subsidi tenaga listrik dalam kaitannya dengan kebijakan pengelolaan energi primer untuk memenuhi kebutuhan pembangkit tenaga listrik di Indonesia?
3. Apakah kebijakan pembatasan kenaikan maksimal (*capping*) tarif tenaga listrik untuk industri telah melanggar ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang persaingan usaha?

²¹ Tolak Keras Kenaikan TDL, harian Kompas, edisi cetak tanggal 13 Januari 2011, hlm.18.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menggambarkan dan menganalisis bagaimana pengaturan penetapan tarif tenaga listrik dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk menggambarkan dan menganalisis arah kebijakan pemerintah dalam penetapan tarif dan subsidi tenaga listrik dalam kaitannya dengan perencanaan dan penyediaan tenaga listrik di Indonesia.
3. Untuk menggambarkan dan menganalisis apakah penetapan kebijakan pembatasan kenaikan maksimal (*capping*) tarif tenaga listrik yang diberlakukan oleh PT. PLN (Persero) pada sektor industri sudah didasarkan pada prinsip persaingan usaha berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan dan praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

D. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual.

1. Kerangka Teoritis

Penelitian hukum mensyaratkan adanya kerangka teoritis dan kerangka konseptual sebagai suatu hal yang penting. Kerangka teoritis menguraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai suatu sistem aneka "*theore'ma*" atau ajaran. Kerangka konseptual mengungkapkan beberapa konsep atau pengertian yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.²²

Hukum merupakan kaidah sosial, tidak lepas dari nilai-nilai (*values*) yang berlaku di masyarakat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.²³

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), hlm.7

²³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: PT Alumni, 2004), hlm. 10.

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).²⁴ Indonesia menerima hukum sebagai ideologi untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan, serta kesejahteraan bagi warga negaranya. Konsekuensinya adalah hukum mengikat setiap tindakan yang dilakukan oleh warga Negara Indonesia. Selain itu dalam konstitusi hal tersebut secara tegas dinyatakan Pasal 1 ayat (3) dalam UUD 1945 amandemen ketiga: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.²⁵ Sebagai Negara hukum maka setiap penyelenggaraan negara harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian hukum.

Konsep negara hukum modern di Eropa Konstidental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat* yang dipelopori oleh Immanuel Kant. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan istilah “*The rule of law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.²⁶ *Rule of law* menurut paham Dicey mengandung tiga unsur, yakni *equality before the law*, setiap manusia mempunyai kedudukan hukum yang sama dan mendapatkan perlakuan yang sama; *supremation of law*, kekuasaan tertinggi terletak pada hukum, dan *constitution bases on human right*, konstitusi harus mencerminkan hak-hak asasi manusia.²⁷

Selain sebagai negara hukum, negara Indonesia juga menganut konsepsi “negara kesejahteraan” (*welfare state*). Ditinjau dari sudut ilmu negara, *welfare state* diklasifikasikan sebagai salah satu tipe negara, yaitu tipe negara kemakmuran (*Wohlfahrt Staats*). Pada tipe negara *welfare state* tersebut, negara

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 14

²⁵ Indonesia, Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia, hasil amandemen ketiga, Pasal 1 ayat (3).

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu populer, Kelompok Gramedia, 2009), hlm. 395

²⁷ Dicey, *An Introduction to the Study of Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1959, h. 183 dikutip dari Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, (Jakarta Yellow Printing, edisi ke dua, 2007), hlm. 37

mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. Negara sebagai satu-satunya institusi yang berkewajiban menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Negara harus aktif menyelenggarakan kemakmuran warganya, untuk kepentingan seluruh rakyat.²⁸

Konsepsi negara kesejahteraan pada dasarnya dikembangkan dalam konteks ekonomi pasar (*market economy*) dan dalam hubungannya dengan sistem ekonomi campuran (*mixed economy*). Dalam konteks ekonomi campuran (*mixed economy*), Friedman menguraikan empat fungsi negara. *Pertama*, negara sebagai penyedia (*provider*) dalam kapasitas tersebut dilaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimal yang diperlukan masyarakat dalam rangka mengurangi dampak pasar bebas yang dapat merugikan masyarakat. *Kedua*, fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*) untuk menjamin ketertiban agar tidak terjadi kekacauan, seperti halnya pengaturan dalam investasi, agar industri dapat tumbuh dan berkembang. *Ketiga*, campur tangan langsung dalam perekonomian (*entrepreneur*) melalui BUMN, karena ada bidang usaha tertentu yang vital bagi masyarakat, namun tidak menguntungkan bagi usaha swasta, atau usaha yang berhubungan dengan kepentingan pelayanan umum (*public service*)²⁹. Sebagai contoh penerapan di Indonesia, kewajiban memberikan layanan masyarakat (*public service obligation*) telah diterapkan seperti halnya dalam pengaturan tarif tenaga listrik dalam bentuk tarif dasar listrik (TDL) yang ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR, dengan memberikan subsidi bagi masyarakat yang kurang mampu. *Keempat*, fungsi negara sebagai pengawas (*umpire*) yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.

Penggunaan kerangka berpikir dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) adalah karena berdasarkan pertimbangan bahwa Negara Republik Indonesia didirikan untuk

²⁸ Abu Daud Basroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm.55 dalam Tjip Ismail, op. cit, hlm. 37

²⁹ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, Stevens & Sons, London, 1971, hlm. 3, dikutip dari Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia* (Malang: Bayu Media Publishing, 2009), hlm. 36.

menjadi negara kesejahteraan , hal ini dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu pada alinea kedua disebutkan:

....mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia yang merdeka, bersatu adil dan beradab”, sedangkan dalam alinea keempat disebutkan “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Lebih jelas lagi dalam batang tubuh UUD 1945 yaitu dalam pasal-pasal³⁰: 31, 33, dan 34 jelas menggunakan konsepsi negara kesejahteraan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selain sebagai hukum dasar bidang politik juga merupakan hukum dasar bagi bidang ekonomi (*economic constitutional*) bahkan sosial (*social constitutional*).³¹ Didalam batang tubuh konstitusi, pengaturan tentang hukum dasar bidang ekonomi dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (2) yang berbunyi: “Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. dan Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi ”Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.³² Pasal 33 UUD 1945 tersebut merupakan konsep dari penguasaan negara atas penguasaan cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk penguasaan negara atas sektor ketenagalistrikan di Indonesia.

Konsep hak menguasai negara ini kemudian melekat kepada pemerintah sebagai organ dari negara.³³ Penguasaan negara ini bukanlah berarti bahwa

³⁰ Pasal-pasal dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum adanya amandemen

³¹ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi : Serpihan Hukum, Media dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)

³² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3).

³³ Sjaafroedin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 23 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI) 1992, hlm 322. Mengatakan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tidak menganggap ada perbedaan antara ”negara” dengan ”Pemerintah” dalam Pasal 33 ayat (3).

cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut dimiliki oleh negara. Kepemilikan tetap berada di tangan seluruh rakyat Indonesia secara kolektif. Penguasaan negara atas sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak ini kemudian memberikan tugas kepada Pemerintah sebagai penyelenggara Negara untuk mencapai tujuan Negara. Muhammad Hatta mendefinisikan arti penguasaan negara ini dalam artian bahwa Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman kepada keselamatan rakyat. Dalam hal fungsi Pemerintah sebagai pengatur maka Pemerintah membuat pengaturan untuk mengelola kekayaan alam untuk mencapai tujuan Pasal 33 ayat (3) Konsitusi yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁴

Dalam pengusahaan sektor ketenagalistrikan di Indonesia, penguasaan negara ini diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2009:

- (1) Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah.
- (2) Untuk penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik.³⁵

Termasuk juga dalam hal penetapan tarif tenaga listrik, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (1): "Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia." Dimana pada ayat (4) disebutkan: "Tarif tenaga listrik untuk konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan memperhatikan keseimbangan kepentingan nasional, daerah, konsumen, dan pelaku usaha penyediaan tenaga listrik."³⁶

³⁴ Muhammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, (Jakarta: Mutiara, 1977), hlm.28

³⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, Pasal 3

³⁶ *Ibid*, Pasal 34 ayat (4)

Pengelolaan sumber daya energi harus sesuai dengan asas pengelolaan energi, sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, sebagai berikut:

Energi dikelola berdasarkan asas kemanfaatan, efisiensi berkeadilan, peningkatan nilai tambah, keberlanjutan, kesejahteraan masyarakat, pelestarian fungsi lingkungan hidup, ketahanan nasional, dan keterpaduan dengan mengutamakan kemampuan nasional.³⁷

Sedangkan pasal 3, menyatakan tentang tujuan pengelolaan energi adalah sebagai berikut:

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional secara berkelanjutan dan meningkatkan ketahanan energi nasional, tujuan pengelolaan energi adalah:

- a. tercapainya kemandirian pengelolaan energi;
- b. terjaminnya ketersediaan energi dalam negeri, baik dari sumber di dalam negeri maupun di luar negeri;
- c. tersedianya sumber energi dari dalam negeri dan/atau luar negeri sebagaimana dimaksud pada huruf b untuk:
 1. pemenuhan kebutuhan energi dalam negeri;
 2. pemenuhan kebutuhan bahan baku industri dalam negeri; dan
 3. peningkatan devisa negara;
- d. terjaminnya pengelolaan sumber daya energi secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan;
- e. termanfaatkannya energi secara efisien di semua sektor;
- f. tercapainya peningkatan akses masyarakat yang tidak mampu dan/atau yang tinggal di daerah terpencil terhadap energi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata dengan cara:
 1. menyediakan bantuan untuk meningkatkan ketersediaan energi kepada masyarakat tidak mampu;
 2. membangun infrastruktur energi untuk daerah belum berkembang sehingga dapat mengurangi disparitas antar daerah;
- g. tercapainya pengembangan kemampuan industri energi dan jasa energi dalam negeri agar mandiri dan meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia;
- h. terciptanya lapangan kerja; dan
- i. terjaganya kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dari asas dan tujuan sesuai isi Pasal 2 dan 3 UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi tersebut, maka pengelolaan sumber daya energi di Indonesia

³⁷ Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, Pasal 2, LNRI Tahun 2007 No. 96, TLN RI No. 4746

selain dimanfaatkan sebesar-sebesarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata juga harus dimanfaatkan secara efisien dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan energi dan bahan baku untuk industri dalam negeri, termasuk juga pemanfaatan sumber daya energi untuk kebutuhan pembangkitan tenaga listrik. Hal ini dikarenakan listrik merupakan kebutuhan vital bagi masyarakat modern, dan sangat menunjang dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara.³⁸

Brian Edgar Butler dalam tulisannya yang berjudul "*Law and Economics*" antara lain mengemukakan bahwa "*Law as a tool to encourage economics efficiency.*" Pandangan ini secara tegas mengakui bahwa memang hukum mempunyai peranan penting dalam menciptakan efisiensi ekonomi di suatu negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Konsep efisiensi adalah cara untuk mencapai kesejahteraan secara maksimal.³⁹

Penelitian ini selain mengacu pada teori hak menguasai negara atas pengelolaan sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat juga mengacu pada teori mengenai intervensi atau campur tangan negara terhadap bidang perekonomian dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam hal ini peran atau campur tangan negara dalam menentukan tarif dan subsidi tenaga listrik di Indonesia. Asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi, merupakan salah satu dari tiga asas penting yang dibutuhkan dalam rangka pembinaan cita hukum dari asas-asas hukum nasional ditinjau dari aspek Hukum Dagang dan Ekonomi. Dua asas lainnya adalah keseimbangan dan pengawasan publik.⁴⁰ Campur tangan negara dalam hal ini adalah dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan semua pihak dalam masyarakat, melindungi

³⁸ Menurut Direktur Institute for Essential Services Reform, Fabby Tumiwa idealnya dinegara manapun kalau target pertumbuhan ekonomi sebesar 6%, maka paling kurang pertumbuhan rasio kelistrikan mencapai 9%. artinya ada korelasi yang kuat antara pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan pembangunan di sektor ketenagalistrikan, lihat: <http://www.inilah.com/read/detail/291802/ekonomi-akan-tumbuh-jika-listrik-tumbuh-8>, diakses tanggal 10 April 2011

³⁹ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta:Prenada Media Group, 2008) hlm. 5

⁴⁰ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, (Bandung : Mandar Maju, 2000), hlm.13.

kepentingan produsen dan konsumen, sekaligus melindungi kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan perusahaan atau pribadi.⁴¹

2. Kerangka Konseptual

Peranan negara dalam kegiatan ekonomi dapat diwujudkan dengan perbuatan administrasi, baik yang bersifat hukum (yuridis) maupun perbuatan administrasi negara yang bersifat non-hukum. Salah satu bentuk perbuatan administrasi negara dalam kegiatan ekonomi yang bersifat yuridis adalah pengaturan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha yang berkaitan dengan produksi dan pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara harus diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan secara efisien serta implikasi pelaksanaannya tidak mengakibatkan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.⁴²

Dari sudut pandang ekonomi, kegiatan penguasaan pasar (*market control*) diartikan sebagai kemampuan pelaku usaha, dalam mempengaruhi pembentukan harga, atau kuantitas produksi atau aspek lainnya dalam sebuah pasar. Aspek lainnya tersebut dapat berupa, namun tidak terbatas pada pemasaran, pembelian, distribusi, penggunaan, atau akses atas barang atau jasa tertentu di pasar bersangkutan. Kegiatan ini dapat dilakukan sendiri oleh satu pelaku usaha atau secara bersama-sama dengan pelaku usaha lainnya, dan dapat terdiri dari satu atau beberapa kegiatan sekaligus.

Praktek diskriminasi sangat erat kaitannya dengan pemilikan *market power* dan kekuatan pasar yang signifikan di pasar bersangkutan. Penguasaan pasar akan sulit dicapai apabila pelaku usaha, baik secara sendiri maupun bersama-sama, tidak memiliki kedudukan yang kuat di pasar bersangkutan.

⁴¹ *Ibid*

⁴² Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya, ed., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Indonesia : Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Oktober 2009), hlm. 305

Penguasaan pasar juga akan sulit direalisasikan apabila pelaku usaha, baik secara sendiri maupun bersama-sama, tidak memiliki kekuatan pasar (*market power*) yang signifikan di pasar bersangkutan.

Dalam usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia, peranan PT PLN (persero) tidak bisa diabaikan. BUMN yang diberi tugas mengurus bidang ketenagalistrikan ini selama puluhan tahun telah memonopoli usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia.⁴³ Walaupun kedudukan PLN saat ini sama dengan badan usaha lain⁴⁴, namun PLN saat ini masih tetap memiliki posisi dominan dalam usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Hal ini diperjelas dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa: "Badan usaha milik negara (PLN) diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum."⁴⁵ Tesis ini menggunakan beberapa istilah, untuk menghindari adanya perbedaan penafsiran dari istilah-istilah tersebut, maka berikut ini adalah definisi dari istilah-istilah tersebut:

1. Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.⁴⁶
2. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.⁴⁷

⁴³ Hal ini sesuai dengan isi Pasal 7 ayat (1) UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan yang berbunyi; "Usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan oleh Negara dan diselenggarakan oleh badan usaha milik negara yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK)".

⁴⁴ Sejak dicabutnya UU No. 15 Tahun 1985 dan digantikan dengan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, kedudukan PLN adalah sebagai pemegang izin usaha ketenagalistrikan (sama dengan badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi)

⁴⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, Pasal 11 ayat (2), op.cit.

⁴⁶ Indonesia, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pasal 1 angka 1, LNRI Tahun 1999 No.33, TLNRI No.3817.

⁴⁷ Ibid, Pasal 1 angka2

1. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁴⁸
2. Tenaga Listrik adalah adalah suatu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan, dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, tetapi tidak meliputi listrik yang dipakai untuk komunikasi, elektronika, atau isyarat.⁴⁹
3. Ketenagalistrikan adalah segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik.⁵⁰
4. Tarif tenaga listrik adalah tarif tenaga listrik yang untuk yang disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara.⁵¹ Tarif tenaga listrik ini dinyatakan dalam Tarif Dasar Listrik berdasarkan golongan tarif.⁵²
5. *Capping* berasal dari kata cap yang berarti batas tertinggi atau terendah tingkat bunga yang disepakati.⁵³ Dalam kaitannya dengan kenaikan tarif tenaga listrik, *capping* berarti pembatasan (kenaikan atau penurunan) tarif tenaga listrik (berdasarkan prosentase atas tagihan rekening tarif lama sebelum ada kenaikan tarif tenaga listrik yang baru).⁵⁴
6. Subsidi adalah merupakan kebijakan yang ditujukan untuk membantu kelompok konsumen tertentu agar dapat membayar produk atau jasa yang diterimanya dengan tarif dibawah harga pasar, atau dapat juga berupa kebijakan yang ditujukan untuk membantu produsen agar memperoleh pendapatan diatas harga yang dibayar oleh konsumen dengan cara

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, op.cit Pasal 1 butir 2

⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 1 butir 1

⁵¹ Indonesia, Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 tahun 2010 tentang *Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan Oleh perusahaan Peseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara*, Pasal 1 butir 1

⁵² Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan* , op.cit, pasal 2 ayat (1)

⁵³ Tumpal Rumapea, Kamus Indonesia-English (Jakarta: PT Gramedia Media Pustaka), edisi revisi 2010

⁵⁴ Sulit bagi penulis untuk mencari definisi *capping* dalam berbagai kamus yang ada, karena istilah ini baru populer setelah ada rencana pencabutan *capping* tarif listrik oleh PLN pada bulan Januari 2011, definisi tersebut merupakan kesimpulan dari berbagai berita mengenai *capping* di berbagai media.

memberikan bantuan keuangan ,baik secara langsung ataupun tidak langsung.⁵⁵ Dalam konteks ketenagalistrikan di Indonesia, subsidi merupakan sejumlah dana yang dibayar oleh Pemerintah Indonesia kepada PT PLN (Persero) yang dihitung berdasarkan selisih antara harga pokok penjualan untuk tegangan rendah dengan tarif dasar listrik dikalikan dengan jumlah kWh yang dikonsumsi para pelanggan maksimal 30 kWh perbulan.⁵⁶

7. Diskriminasi adalah menentukan dengan cara tidak beralasan harga yang berbeda-beda atau persyaratan pemasokan atau pembelian barang atau jasa. Melakukan praktek diskriminasi termasuk menolak sama sekali melakukan hubungan usaha, menolak menyepakati syarat-syarat tertentu atau perbuatan lain dimana pelaku usaha lain diperlakukan dengan cara tidak sama.⁵⁷
8. Penguasaan pasar, ditinjau dari sudut ekonomi merupakan kemampuan dari suatu perusahaan untuk mengendalikan, dalam batas tertentu, harga penawaran dan syarat penjualan produknya tanpa segera mendapat gangguan persaingan.⁵⁸
9. Konsumen atau pelanggan adalah setiap orang atau badan yang membeli tenaga listrik dari sistem transmisi atau dari pembangkitan ke konsumen.⁵⁹
10. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁶⁰

⁵⁵ Terjemahan bebas dari “*All measures that keep prices for consumers below the market level, keep prices for producers above the level market, reduce costs for consumers or producers by giving direct or indirect financial support*” Mike Crosetti (1999) seperti dikutip oleh Kadoatje (2002) dalam Analisis Peran Subsidi Industri dan Masyarakat Pengguna Listrik, oleh Purwoko, Jurnal Keuangan dan Moneter , Volume 6 Nomor 2, hlm.47

⁵⁶ *Ibid*,

⁵⁷ Pasal 4 II UNCTAD *Model Law Dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta:GTZ Katalis Publishing & Media Services, 2002), hal. 296 dikutip dari Putusan KPPU No. Perkara 02/KPPU-L/2008, hal. 17

⁵⁸ Elyta Ras Ginting, *Hukum Antimonopoli Indonesia*, Cet.1, (Bandung: PT .Citra Aditya Bakti, 2001), hal.67

⁵⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Energi*, Pasal 1 butir 7

⁶⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN RI Tahun 2003 Nomor 70, TLN RI Tahun 2003 Nomor 4297, Pasal 1 butir 1

11. PLN adalah PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) merupakan BUMN yang mengurus semua aspek kelistrikan yang ada di Indonesia.⁶¹
12. Pelaku usaha adalah Setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.⁶²

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan termasuk dalam jenis penelitian yuridis normatif yang juga dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan.⁶³ Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder.⁶⁴ Sedangkan pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dimana penelitian akan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁶⁵ Terutama peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan energi dan ketenagalistrikan, perusahaan ketenagalistrikan, peraturan tentang tarif tenaga listrik, badan usaha milik negara, undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), undang-undang tentang persaingan usaha dan keuangan negara. Berdasarkan sifatnya, penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang dilakukan dengan tujuan utama untuk memberikan gambaran atau deskripsi

⁶¹ Wikipedia, ensiklopedia bebas, <http://id.wikipedia.org/wiki>, diakses tanggal 15 Februari 2011

⁶² Indonesia, *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, op.cit, Pasal 1 Angka 5

⁶³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op.cit*, hlm. 23.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 24.

⁶⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta:Prenada Media Group, 2006), hlm.93.

tentang suatu keadaan secara objektif. Desain penelitian ini digunakan untuk memecahkan

atau menjawab permasalahan yang sedang dihadapi yaitu kebijakan pembatasan kenaikan maksimal (*capping*) tarif tenaga listrik untuk industri oleh PT PLN (Persero) ditinjau dari perspektif hukum persaingan usaha

2. Data yang dibutuhkan

Penelitian ini menggunakan data sekunder, data sekunder diperoleh dari buku-buku kepustakaan yang berkaitan antara lain dengan hukum tentang energi dan ketenagalistrikan, hukum persaingan usaha, hukum tentang pengaturan badan usaha milik negara. Namun begitu, untuk melengkapi atau mendukung data sekunder, tetap diperlukan wawancara dengan informan yang dinilai memahami konsep atau pemikiran yang ada dalam data sekunder sejauh dalam batas-batas metode penelitian normatif. Dalam penelitian hukum ini akan dipergunakan data sekunder, yang berasal dari: Bahan hukum primer, yakni berupa ketentuan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya antara lain: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2010, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2003 Tentang Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara.

Bahan hukum sekunder berupa tulisan-tulisan para ahli dibidang hukum dan energi terutama bidang ketenagalistrikan dan bidang-bidang lain yang terkait dengan permasalahan hukum persaingan usaha, seperti: hasil rapat,

kertas kerja, buku, naskah akademis, bahan seminar, surat kabar, majalah, jurnal, *website* di internet yang relevan dengan isu yang sedang dibahas.

3. Metode Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian melalui studi dokumen atau bahan pustaka tersebut selanjutnya dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Hal ini dilakukan untuk menarik asas-asas hukum. Analisis yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif merupakan pelaksanaan analisis data secara mendalam, komprehensif dan holistik untuk memperoleh kesimpulan terhadap masalah yang diteliti.

F. Sistematika Penulisan

Penulis akan membagi penulisan menjadi lima bab. Adapun pembagian ini dimaksudkan untuk memberikan kemudahan dalam pembahasan topik, sehingga analisis dan uraian dalam penulisan ilmiah ini tersusun dengan baik. Berikut ini adalah isi dari masing-masing bab secara singkat:

Bab I Bab pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan mengenai perkembangan pengaturan sektor ketenagalistrikan ini berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009. Dibahas pula mengenai putusan Mahkamah konstitusi mengenai uji materi UU No. 20 tahun 2002 dan UU No. 30 tahun 2009, termasuk konsep penguasaan negara atas sektor ketenagalistrikan. Selain itu juga membahas mengenai peranana swasta dala usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia.

Bab III menguraikan kebijakan penerapan tarif tenaga listrik dan subsidi listrik, dengan mengkaitkannya dengan tugas BUMN bidang ketenagalistrikan untuk melayani masyarakat (*public service obligation*). Pembahasan akan menguraikan pula monopoli negara atas sektor ketenagalistrikan, kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumber energi primer, *blue print* kebijakan energi

dan listrik nasional termasuk diantaranya kewajiban penyediaan energi untuk kebutuhan dalam negeri (*domestic market obligation*).

Bab IV membahas penerapan kebijakan pembatasan kenaikan (*capping*) tarif tenaga listrik maksimal 18 % untuk industri dari perspektif hukum persaingan usaha yang menguraikan latar belakang kebijakan *capping*, analisis mengenai dampak yang ditimbulkan dari kebijakan *capping* tarif tenaga listrik, analisis pemberlakuan tarif multiguna, tarif daya max plus, pengaturan mengenai penguasaan pasar dalam UU No. 5 Tahun 1999, unsur-unsur pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999, dan upaya yang dapat dilakukan berkaitan dengan dampak yang ditimbulkan dari kebijakan *capping* tarif tenaga listrik untuk industri.

Bab V Bab Penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran, dalam bab ini penulis, mengemukakan mengenai kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan. Selain itu, penulis juga akan memberikan saran yang diharapkan dapat bermanfaat dan tepat sasaran.

BAB II

PENGATURAN, PENGUASAAN DAN PENGUSAHAAN KETENAGALISTRIKAN DI INDONESIA

A. Perkembangan Pengaturan Ketenagalistrikan di Indonesia

1. Periode Kolonial Belanda – Pasca Kemerdekaan Republik Indonesia

Perkembangan pengusahaan tenaga listrik di Indonesia dimulai sejak akhir abad ke-19 ketika beberapa perusahaan Belanda, seperti perkebunan, pabrik gula, dan pabrik teh membangun pembangkit tenaga listrik untuk keperluan sendiri. Pengelolaan tenaga listrik diatur dalam ordonansi tanggal 13 September 1890 (*Staatsblad* Tahun 1890 Nomor 190) yang memberi kesempatan kepada perusahaan swasta mendirikan perusahaan tenaga listrik. Izin yang diberikan itu berbentuk *Electriciteits Vergunning* atau *Concessie* dan dapat diberikan untuk suatu tempat (*plaatselijke concessie*) atau suatu wilayah usaha (*regionale concessie*).⁶⁶

Tahun 1897 *Nederlandsche Indische Electriciteits Maatschappij* menyalakan di Batavia pada akhir abad 19. Sampai sekarang perkembangan perusahaan listrik apabila diteliti dari sudut kepemilikan (*ownership*) dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. “Milik pemerintah” (*Lands Water Kracht Bedrijven*), perusahaan listrik negara yang didirikan berdasarkan *Staatsblad* 1927 No. 419 terdiri dari PLTA Lamajan, Bengkok Dago, Ubrug Kracak, yang kesemuanya berada di Jawa Barat.
- b. “Perusahaan listrik swasta” yang jumlahnya cukup banyak antara lain:
 - NV Ogem (*Overzeesche Gas & Electriciteit Maatschappij*) di Jakarta, Tangerang, Cirebon, Medan, Palembang, Makassar, Menado, Tanjungkarang, dan Aceh.

⁶⁶ Djoko Darmono, et.al, op.cit., hlm. 78

- NV Aniem (*algemeene Nederlandsch Indische Electriciteit*) di Pontianak, Singkawang, Jawa Tengah dan Jawa Timur.
- NV Gebeo (*Gemeenschaplijk Electriciteit Bedrijf Bandung en Omsteken*) di Jawa Barat.

c. Pemerintah setempat

Regent Schapts Electriciteit Bedrijf (Perusahaan Listrik Kabupaten. Mengelola listrik di Lamongan, Trenggalek, Kandangan, Barabai.

Pada masa pendudukan Jepang, perusahaan-perusahaan listrik Belanda dikuasai oleh Jepang dan digabung menjadi satu perusahaan yaitu Djawa Denki Jigyo Sha dengan daerah penguasaan meliputi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan luar Jawa. Bersamaan dengan menyerahnya Jepang kepada Sekutu, karyawan perusahaan listrik tersebut merebut dan mengambil alih perusahaan dari penguasaan Jepang. Kemudian dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 1/S.D. tanggal 27 Oktober 1945 dibentuklah Jawatan Listrik dan Gas di bawah Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga. Tanggal 27 Oktober ini kemudian dijadikan Hari Listrik Nasional. Pada masa Agresi Belanda ke I dan II sebagian besar kantor-kantor Jawatan Listrik dan Gas dikuasai oleh Belanda kecuali Aceh. Perkembangan berikutnya sesuai dengan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tahun 1950, Indonesia menguasai perusahaan listrik yang dahulu milik pemerintah Belanda (LWB), sementara perusahaan listrik swasta dikembalikan kepada pemiliknya yaitu ANIEM, NV.GEBEO,dan sebagainya.

Pada tahun 1950 Jawatan Listrik dan Gas diganti menjadi Jawatan Tenaga yang membawahi Perusahaan Negara untuk Pembangkitan Tenaga Listrik (PENUPETEL). Mulai tahun 1952 dilakukan nasionalisasi terhadap perusahaan swasta (milik Belanda) yaitu NV.NIGM dan ANIEM setelah itu dibentuklah Perusahaan Negara untuk Distribusi Tenaga listrik (PENUDITEL). Kemudian pada tahun 1957 perusahaan listrik swasta lainnya diambil alih oleh pada karyawannya dan diserahkan kepada pemerintah.

Berdasarkan SK Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga No. P.25/14/17 tanggal 23 September 1958, Jawatan Tenaga diubah menjadi Perusahaan Listrik

Negara (PLN) dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1965. Pada tahun 1972, PLN ditetapkan sebagai perusahaan umum (Perum).

Melalui PP No. 18 Tahun 1972 tentang Perusahaan Umum Listrik Negara tugas-tugas pemerintah di bidang ketenagalistrikan diberikan kepada PLN untuk mengatur, membina, mengawasi dan melakukan perencanaan umum di bidang ketenagalistrikan nasional di samping tugas-tugasnya sebagai perusahaan. Selanjutnya, dalam Kabinet Pembangunan II yang dibentuk berdasarkan Keppres RI No. 9 Tahun 1973 tanggal 28 Maret 1973, tugas-tugas pemerintahan di bidang ketenagalistrikan dilaksanakan oleh PLN sampai terbentuknya Direktorat Jenderal Ketenagaan pada tahun 1978.⁶⁷

Dalam Tap MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) untuk pertama kali dicantumkan tentang pentingnya pengembangan energi baru. Maka, sejak Repelita III kebijakan energi diatur pada tingkat nasional. Penangan masalah-masalah energi secara terpadu, baik dalam perencanaan, kebijakan maupun pengelolaannya menjadi sangat penting, sehingga perlu adanya lembaga yang menanganinya. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam Kabinet Pembangunan III yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 15 Tahun 1978 tanggal 29 Maret 1978, Departemen Pertambangan berubah menjadi Departemen Pertambangan dan Energi (DPE). Dengan demikian, pelaksanaan tugas di bidang kebijakan energi dan pengembangan tenaga listrik ditempatkan di departemen ini. PLN dan PGN yang semula berada dalam lingkungan DPUTL, ditetapkan berada di lingkungan DPE. Tugas-tugas pemerintahan di bidang ketenagalistrikan di lingkungan departemen ini ditangani oleh Direktorat Jenderal Ketenagaan, sedangkan PGN ditempatkan di bawah pembinaan Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Selain menangani masalah ketenagalistrikan, Ditjen Ketenagaan juga menangani energi baru.⁶⁸

Dengan dibentuknya Ditjen Ketenagaan, tugas-tugas pemerintah di bidang ketenagalistrikan yang pernah diserahkan kepada PLN berdasarkan PP No. 54

⁶⁷ Djoko Darmono et.al, op.cit., hlm. 225

⁶⁸ *Ibid*

Tahun 1981 tentang Perubahan atas PP No. 18 Tahun 1972 tentang Perusahaan Listrik Negara, tugas-tugas PLN yang berupa tugas umum pemerintahan antara lain pembinaan, pengaturan, pengawasan dan perencanaan kebijakan umum di bidang kelistrikan secara nasional, ditarik kembali oleh pemerintah. Dengan demikian, telah ada pemisahan yang lebih jelas antara tugas-tugas pemerintahan di bidang kelistrikan yang ditangani oleh Direktorat Jenderal Ketenagaan dan tugas-tugas perusahaan ketenagalistrikan yang ditangani PLN.⁶⁹

Agar dapat lebih leluasa melakukan tugas perusahaan antara lain memanfaatkan dana perbankan maupun masyarakat dalam rangka memenuhi tuntutan kenaikan kebutuhan akan tenaga listrik, maka berdasarkan PP No. 23 Tahun 1994 tanggal 16 Juni 1994 status PLN diubah dari perum menjadi persero.⁷⁰

2. Periode berlakunya UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan

Sejalan dengan tujuan pembangunan nasional untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur pembangunan tenaga listrik perlu dilaksanakan secara tertib dan terencana berdasarkan landasan hukum yang jelas. Untuk itu, perlu disusun undang-undang ketenagalistrikan karena landasan hukum peninggalan pemerintah Hindia Belanda.

Setelah mengalami pembahasan antara pemerintah dan DPR, pada tanggal 30 Desember 1985 RUU tersebut diundangkan menjadi UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara No. 74 Tahun 1985), sebagai pengganti Ordonantie No.190 Tahun 1890 tanggal 13 September 1890 (*Staatsblad tahun 1890 No. 190*) yang yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Ordonansi tanggal 8 Februari 1934 yang dimuat dalam *Staatsblad* tahun 1934

⁶⁹ Ibid, hlm. 226

⁷⁰ Ibid, hlm. 226

Nomor 63, yang selama ini digunakan sebagai pedoman pengaturan di bidang ketenagalistrikan.⁷¹

Pertimbangan untuk menyusun UU ini adalah (1) Ordonansi 1890 sudah tidak sesuai lagi dengan UUD 1945, GBHN dan pelaksanaan program pengembangan tenaga listrik di Indonesia, (2) Ordonansi 1890 bersifat terbatas dan hanya mengatur ketentuan mengenai pemasangan dan penggunaan saluran listrik untuk penerangan dan pemindahan tenaga dengan listrik, sedangkan sesuai dengan perkembangan zaman, diperlukan pengaturan yang lebih luas mulai dari penyediaan sampai dengan pemanfaatan serta kebijaksanaan pemanfaatan sumber energi untuk tenaga listrik, (3) Ordonansi 1890 belum mengatur jenis usaha penyediaan tenaga listrik, begitu pula mengenai sanksi pidana dan harga jual tenaga listrik untuk kepentingan umum.⁷²

Sebelum diundangkannya UU No. 15 Tahun 1985, pembangunan di bidang ketenagalistrikan lebih banyak mengandalkan kemampuan keuangan negara melalui penyertaan modal pemerintah kepada PLN. Pada waktu itu struktur industri ketenagalistrikan masih terintegrasi vertikal dan monopolistik. Kondisi tersebut tidak kondusif bagi perkembangan sektor ketenagalistrikan karena kemampuan keuangan negara semakin terbatas, sedangkan permintaan akan tenaga listrik semakin meningkat.

Sejak diberlakukannya UU No 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, industri ketenagalistrikan di Indonesia telah berkembang dengan pesat, meskipun belum dapat memenuhi permintaan kebutuhan akan tenaga listrik yang semakin meningkat. Usaha penyediaan tenaga listrik di samping dilakukan oleh PLN sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK), juga dilakukan oleh swasta, koperasi atau masyarakat setelah mendapat Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan Umum (IUKU). Selain itu, untuk memenuhi kebutuhan sendiri, swasta, koperasi atau masyarakat dapat mengusahakan tenaga listrik

⁷¹ Penjelasan umum UU No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, LNRI Tahun 1985 No.74, TLNRI No. 3317.

⁷² Djoko Darmono, et.all, *op.cit*, hlm. 230

setelah mendapat izin operasi untuk memenuhi kebutuhan listrik sendiri dari pemerintah.

Untuk mengimplementasikan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 15 tahun 1985 tersebut, maka pada tanggal 25 Juli 1989, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik. PP ini selain sebagai aturan pelaksana dari UU No. 15 Tahun 1985, juga dimaksudkan untuk menggantikan PP No. 36 Tahun 1979 tentang Pengusahaan Kelistrikan karena dianggap tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 15 Tahun 1985. Namun demikian ketentuan peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan berdasarkan PP No. 36 Tahun 1979 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diubah atau diganti dengan ketentuan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan PP No. 10 Tahun 1989.⁷³

Selain itu, pada tanggal 10 Agustus 1995 Pemerintah juga telah ditetapkan PP No. 25 Tahun 1995 tentang Usaha Penunjang Tenaga Listrik. Tujuan ditetapkannya PP No. 25 Tahun 1995 tersebut yaitu dalam rangka usaha penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik yang baik, maka diperlukan instalasi listrik yang handal, aman, serta memenuhi persyaratan teknis dan memperhatikan fungsi hidup. Oleh karena itu diperlukan sistem usaha penunjang tenaga listrik yang memenuhi kualifikasi tertentu serta mampu menyediakan jasa dan atau melakukan pekerjaan yang terjamin mutunya. Dengan adanya PP No. 25 Tahun 1995 tersebut diharapkan agar disatu pihak usaha penunjang tenaga listrik dapat meningkatkan kualitasnya, sedangkan di lain pihak memungkinkan Pemerintah dapat melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap kegiatan usaha penunjang tenaga listrik secara efektif sehingga dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat konsumen tenaga listrik.⁷⁴

Industri bidang ketenagalistrikan membutuhkan modal besar dan teknologi yang relatif tinggi. Keterbatasan APBN untuk berinvestasi di sektor

⁷³ Indonesia, Penjelasan Umum PP No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, LNRI Tahun 1989 No. 24, TLNRI No.3394

⁷⁴ Indonesia, Penjelasan Umum PP No. 25 Tahun 1995 tentang Usaha Penunjang Tenaga Listrik, LNRI Tahun 1995 No. 46, TLNRI No. 3603

ketenagalistrikan dan krisis moneter yang melanda Indonesia mulai tahun 1997 telah menurunkan kemampuan negara melalui PLN dalam menyediakan tenaga listrik. Untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga listrik yang semakin meningkat, peran swasta perlu ditingkatkan. Partisipasi swasta membutuhkan iklim investasi yang kondusif dan bebas dari praktik diskriminasi. Sejalan dengan hal tersebut, pada 25 Agustus 1998 Menteri Pertambangan dan Energi Kuntoro Mangkusubroto mengeluarkan Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan dengan tujuan memulihkan kelayakan keuangan, kompetisi, transparansi dan partisipasi swasta yang lebih efisien. Di samping itu, perubahan lingkungan strategis seperti perdagangan bebas, hak asasi manusia, demokratisasi, lingkungan hidup, keselamatan manusia, perlindungan konsumen, semangat reformasi dan otonomi daerah, turut menjadi pendorong bagi lahirnya kebijakan tersebut sekaligus melatarbelakangi penyusunan kembali peraturan perundang-undangan bidang ketenagalistrikan, oleh karena itu timbul wacana untuk mengganti UU No. 15 Tahun 1985.⁷⁵

Dasar pemikiran untuk mengganti UU Nomor 15 Tahun 1985 adalah: (1) Keterbatasan dana pemerintah dalam pembangunan sektor tenaga listrik, (2) Untuk menyediakan tenaga listrik secara lebih transparan, efisien, dan berkeadilan dengan partisipasi swasta yang diselenggarakan melalui mekanisme kompetisi sehingga memberikan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha, (3) Dalam rangka memenuhi tenaga listrik nasional dan menciptakan persaingan usaha yang sehat, perlu diberikan kesempatan yang sama kepada semua pelaku usaha untuk ikut serta dalam usaha di bidang ketenagalistrikan, (4) Masih ada wilayah tertentu yang pembangunannya agak tertinggal dibandingkan dengan yang lain, dan masih ada sebagian anggota masyarakat yang berada pada tingkat perekonomian yang belum mapan, sehingga kepentingan mereka perlu dilindungi.

3. Periode Berlakunya UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Tuntutan globalisasi dan perdagangan bebas yang mengharuskan adanya sistem kompetisi, mendorong Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Purnomo

⁷⁵ Djoko Darmono et.al, op.cit.hlm. 324

Yusgiantoro pada Februari 2001 mengajukan RUU Ketenagalistrikan kepada DPR sebagai pengganti UU Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

Pada tanggal 23 September 2002 akhirnya ditetapkan UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan sebagai pengganti dari UU No.15 Tahun 1985. UU No. 20 tahun 2002 tersebut mempunyai tujuan, antara lain : (1) Menjadikan sektor ketenagalistrikan mandiri secara finansial dan mampu memenuhi kebutuhan pendanaan sendiri, mampu menyediakan tenaga listrik yang cukup, efisien, kompetitif, berkesinambungan, dan memberikan perlindungan kepada konsumen, (2) Mengusahakan penyediaan tenaga listrik secara terintegrasi atau terpisah (*unbundling*) agar pihak swasta mempunyai pilihan dalam berusaha di bidang ketenagalistrikan, (3) Memberikan prioritas kepada BUMN dalam usaha penyediaan tenaga listrik di wilayah yang belum menerapkan kompetisi, (4) Memungkinkan penerapan kompetisi di sisi pembangkit dan penjualan serta memberikan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha (*level of playing field*) di bidang ketenagalistrikan, (5) Menghindari tumpang tindih antara misi bisnis dan misi sosial dalam penyediaan tenaga listrik, (6) Mengatur harga jual tenaga listrik berdasarkan nilai keekonomian dan perdagangan, sedangkan subsidi hanya diberikan kepada masyarakat tidak mampu, (7) Melaksanakan desentralisasi urusan pemerintahan di bidang ketenagalistrikan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, (8) Mewajibkan pihak pelaku usaha memenuhi ketentuan keselamatan ketenagalistrikan, (9) Berdasarkan UU Nomor 20 tahun 2002 tersebut, usaha penyediaan tenaga listrik meliputi: (a) Usaha pembangkitan; usaha ini dilakukan berdasarkan kompetisi, (b) Usaha transmisi; usaha ini tidak dikompetisikan; (c) Usaha distribusi, usaha ini tidak dikompetisikan; (d) Usaha penjualan tenaga listrik yang melakukan penjualan tenaga listrik kepada konsumen yang tersambung pada jaringan tegangan rendah dalam wilayah tertentu, (5) Usaha agen penjualan tenaga listrik yang memberi pelayanan penjualan tenaga listrik kepada konsumen yang tersambung pada tegangan tinggi dan tegangan menengah, (6) Usaha pengelola pasar tenaga listrik yang memberikan pelayanan atas transaksi melalui transmisi tenaga listrik, (7) Usaha pengelola sistem tenaga listrik yang memberi pelayanan operasi sistem tenaga listrik.

Untuk menjamin terciptanya pasar tenaga listrik yang adil dan transparan, maka dibentuk Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik yang antara lain bertugas: (1) Mengatur agar tidak terjadi monopoli pada usaha pembangkit tenaga listrik, (2) Menetapkan wilayah usaha bagi usaha transmisi tenaga listrik, usaha distribusi tenaga listrik, dan usaha penjualan tenaga listrik, (3) Memberi izin kepada usaha agen penjualan tenaga listrik untuk melakukan penjualan tenaga listrik kepada konsumen yang tersambung pada tegangan rendah, (4) Mengatur pembiayaan usaha pengelola pasar tenaga listrik dan usaha pengelola sistem tenaga listrik, (5) Mengatur dan mengawasi harga jual tenaga listrik untuk konsumen tegangan tinggi, konsumen tegangan menengah, dan konsumen tegangan rendah, (6) Mengatur dan menetapkan harga sewa jaringan transmisi dan jaringan distribusi.⁷⁶

Kehadiran UU Nomor 20 Tahun 2002 tersebut salah satunya dilandasi oleh semangat otonomi daerah yang sekaligus menjadi titik balik desentralisasi ketenagalistrikan. Daerah didorong untuk memenuhi kebutuhan listriknya sesuai dengan potensi kelistrikan yang ada. Sebagai perbandingan, dalam UU Nomor 15 Tahun 1985 sistem ketenagalistrikan nasional masih bersifat sentralistik. Seluruh sistem mulai dari pembangkitan sampai distribusi ditangani secara terpusat oleh BUMN yaitu PLN yang diberi tugas untuk itu. Akan halnya keterlibatan swasta dalam penyediaan tenaga listrik, sifatnya hanya “membantu” PLN.⁷⁷

a. *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi atas UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Dengan alasan bahwa ketenagalistrikan merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, beberapa kalangan masyarakat menganggap bahwa UU No. 20 Tahun 2002 tidak sejalan dengan Pasal 33 UUD 1945, karena menerapkan sistem kompetisi dan *unbundling* dalam pengelolaan ketenagalistrikan di Indonesia. Berdasarkan anggapan tersebut, Asosiasi Penasihat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (APHI),

⁷⁶ Djoko Darmono, et.al, op.cit, hlm. 325

⁷⁷ Ali Herman Ibrahim, op.cit., hlm. 38,

Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI), Dewan Pimpinan Pusat Serikat Pekerja PT PLN (Persero), dan Pengurus Ikatan Keluarga Pensiunan Listrik Negara mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Para pemohon mengajukan uji materiel terhadap UU No. 20 Tahun 2002.⁷⁸

Setelah melalui proses persidangan yang panjang, pada tanggal 15 Desember 2004, melalui Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut selanjutnya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- 1). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan secara keseluruhan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum karena paradigma yang mendasarinya bertentangan dengan UUD 1945;
- 2) Semua perjanjian atau kontrak dan ijin usaha di bidang ketenagalistrikan yang telah ditandatangani dan dikeluarkan berdasarkan UU No. 20 Tahun 2002 tetap berlaku sampai perjanjian atau kontrak dan ijin usaha tersebut habis atau tidak berlaku lagi;
- 3) Guna menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), maka undang-undang yang lama, yaitu UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3317) diberlakukan kembali;
- 4) Dengan dinyatakannya UU No. 20 Tahun 2002 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, disarankan agar pembentuk undang-undang menyiapkan RUU Ketenagalistrikan yang baru yang sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945.⁷⁹

⁷⁸ Djoko Darmono et.al, *op.cit.*, hlm. 326.

⁷⁹ Pertimbangan Mahkamah Konstitusi, dalam putusan MK No.001-021-022/PUU-2003 tentang uji materi atas UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan hlm. 349-350

Beberapa hal yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan UU No. 20 Tahun 2002 tersebut antara lain sebagai berikut:⁸⁰

...bahwa meskipun ketentuan yang dipandang bertentangan dengan konstitusi pada dasarnya adalah Pasal 16, 17 ayat (3), serta 68, khususnya yang menyangkut *unbundling* dan kompetisi, akan tetapi karena pasal-pasal tersebut merupakan jantung dari UU Nomor 20 Tahun 2002, padahal seluruh paradigma yang mendasari UU Ketenagalistrikan adalah kompetisi atau persaingan dalam pengelolaan dengan sistem *unbundling* dalam ketenagalistrikan yang tercermin dalam konsideran “Menimbang” huruf b dan c UU Ketenagalistrikan. Hal tersebut tidak sesuai dengan jiwa dan semangat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan norma dasar perekonomian nasional Indonesia

b. Pemberlakuan Kembali UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan Sebagai Konsekuensi Dibatalkannya UU No. 20 Tahun 2002 oleh MK

Pembatalan UU No. 20 Tahun 2002 juga membatalkan ketentuan lainnya yang tidak berhubungan dengan struktur industri ketenagalistrikan, seperti pengaturan otonomi daerah di bidang ketenagalistrikan dan keselamatan ketenagalistrikan⁸¹. Dan selanjutnya, untuk mengisi kekosongan hukum di bidang ketenagalistrikan, menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, UU Nomor 15 Tahun 1985 dinyatakan diberlakukan kembali.

UU Nomor 15 Tahun 1985 maupun peraturan pelaksanaannya, yaitu PP No. 10 Tahun 1989 dibentuk pada masa Orde Baru, sehingga tidak heran apabila masih menerapkan sistem pemerintahan negara yang sentralistik dengan menitikberatkan kewenangan dan tanggung jawab penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik pada Pemerintah Pusat. Dengan berlakunya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah serta UU No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perkembangan keadaan, perubahan ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan UUD 1945,

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 351

⁸¹ *Ibid*, hlm. 330

oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap peraturan pelaksanaan dari UU No. 15 Tahun 1985 tersebut, yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1989.⁸² Sementara untuk UU No. 15 Tahun 1985 sendiri tetap diberlakukan tanpa adanya perubahan karena sebagai amanat putusan Mahkamah Konstitusi, dan hanya akan berlaku sementara hingga disahkannya UU ketenagalistrikan yang baru.

Oleh karena itu pada tanggal 16 Januari 2005, Pemerintah menerbitkan PP No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah di bidang ketenagalistrikan. Perubahan materi dari PP 10 Tahun 1989 tersebut antara lain: (1) Kewenangan menteri menetapkan daerah usaha dan/atau bidang usaha Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) (2) Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN) disusun dengan mempertimbangkan masukan dari pemerintah daerah dan masyarakat (3) Penggunaan energi terbarukan menjadi prioritas utama (4) Peran pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyediakan dana pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik pada daerah yang belum berkembang, daerah terpencil, dan untuk membantu kelompok masyarakat tidak mampu (5) Koperasi, BUMD, swasta, swadaya masyarakat, dan perorangan dapat menjadi pemegang izin usaha ketenagalistrikan untuk umum (PIUKU) dengan izin usaha ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai kewenangannya (6) Jaringan transmisi untuk kepentingan umum dapat digunakan oleh badan usaha lain selain pemilik jaringan tersebut (7) Pembelian tenaga listrik dan/ata sewa jaringan dilakukan melalui pelelangan umum dan dalam hal tertentu dapat dilakukan melalui penunjukan langsung (8) Harga jual tenaga listrik untuk konsumen yang disediakan oleh PKUK ditetapkan oleh Presiden berdasarkan usul Menteri (9) Harga jual tenaga listrik untuk konsumen yang disediakan oleh PIUKU ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya

⁸² Lihat Penjelasan Umum PP No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, LNRI Tahun 2005 No.5, TLNRI No.4469

(10) Keselamatan ketenagalistrikan meliputi standardisasi, pengamanan instalasi tenaga listrik dan pengamanan pemanfaat tenaga listrik.⁸³

Pemerintah kemudian juga menerbitkan PP No. 26 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 10 Tahun 1989 dengan tujuan untuk meningkatkan partisipasi swasta. Sesuai dengan PP tersebut, penyediaan tenaga listrik dapat dilakukan melalui pemilihan langsung untuk meningkatkan diversifikasi energi, PP ini mengatur antara lain: (1) Pengadaan tenaga listrik dari sumber energi non bahan bakar minyak melalui pemilihan langsung dan pembelian listrik dari penambahan kapasitas pembangkit tenaga listrik pada lokasi yang sama dilakukan melalui penunjukan langsung (2) penggunaan mata uang rupiah atau mata uang asing dalam harga jual tenaga listrik.⁸⁴

4. Periode Berlakunya UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Pada tanggal 30 September 2009, Pemerintah mengesahkan UU No. 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan, yang merupakan amanah dari Putusan Mahkamah Konstitusi No.001/PUU-I/2003 untuk membuat Undang-Undang ketenagalistrikan yang baru pasca dibatalkannya UU No. 20 Tahun 2002.

a. Konsepsi dan Pokok-Pokok Pengaturan UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Beberapa konsepsi dan pokok-pokok pengaturan yang terkandung dalam UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan adalah seperti berikut :

- 1) Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam UU ini dinyatakan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Konsepsi tersebut sekaligus untuk mengakomodasi putusan

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Penjelasan Umum PP 26 Tahun 2006.

Mahkamah Konstitusi atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

- 2) Pemerintah merupakan regulator dan pelaku usaha di bidang ketenagalistrikan. Selain sebagai regulator yang berwenang menetapkan kebijakan, pengaturan, pembinaan dan pengawasan. Dalam hal kewenangan melakukan usaha penyediaan tenaga listrik, pelaksanaannya dilakukan oleh BUMN. Selaku regulator, pemerintah menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui regulasi untuk melakukan intervensi berkaitan dengan usaha penyediaan tenaga listrik; dan selaku pelaku usaha, pemerintah via BUMN menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui kepemilikan badan usaha.
- 3) Dalam rangka menunjang semangat otonomi daerah, dalam UU tentang Ketenagalistrikan tersebut diatur lebih rinci dan lebih jelas mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan sehingga pemerintah daerah mempunyai peran dan tanggung jawab besar untuk pengembangan sistem ketenagalistrikan.
- 4) Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diberi prioritas pertama (*first right of refusal*) untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik di wilayah usahanya.
- 5) Badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik guna meningkatkan penyediaan tenaga listrik kepada masyarakat dengan diberikan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik oleh Pemerintah.
- 6) Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha pembangkitan tenaga listrik; transmisi tenaga listrik; distribusi tenaga listrik; dan/atau penjualan tenaga listrik dan UU 30 Tahun 2009 tidak mengatur pemisahan usaha (*unbundling*) BUMN.
- 7) Harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik ditetapkan pelaku usaha setelah mendapat persetujuan pemerintah atau pemerintah daerah. Tarif tenaga listrik untuk konsumen ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR, atau ditetapkan pemerintah

daerah dengan persetujuan DPRD. Pemerintah mengatur subsidi untuk konsumen tidak mampu.⁸⁵

Dengan lahirnya UU No 30 Tahun 2009 tentang UU Ketenagalistrikan ini, pemerintah memberikan keluasaan kesempatan bagi pemerintah daerah, selain perusahaan swasta untuk ikut berperan dalam memberikan suplai listrik bagi masyarakat Indonesia. Selain itu dengan adanya UU 30 Tahun 2009 ini kedudukan PLN bukan lagi sebagai PKUK (Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan) seperti dalam UU No. 15 tahun 1985 atau UU Ketenagalistrikan sebelumnya yang secara eksplisit menyatakan PLN sebagai pemegang usaha PKUK.⁸⁶

UU No. 30 Tahun 2009 memiliki pendekatan yang berbeda. Orientasi yang diinginkan bukan lagi kekuasaan tetapi pelayanan. PLN sebagai BUMN diharapkan bisa dengan sebaik-baiknya melayani masyarakat. Dalam UU baru ini ditegaskan bahwa kedudukan PLN adalah sebagai pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik, namun sebagai BUMN di bidang ketenagalistrikan, PLN diberi prioritas pertama (*first right of refusal*) dalam pengembangan listrik. Sedangkan swasta dan lainnya nomor dua dan selanjutnya. Atau dengan kata lain, bila PLN tidak sanggup, baru peluangnya diberikan kepada swasta.⁸⁷

Baru lebih kurang 3 bulan disahkan, Serikat Pekerja PT PLN (SP PLN) mengajukan *judicial review* terhadap UU Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan kepada Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa UU No. 30 Tahun 2009 tersebut merupakan “reinkarnasi” dari UU No. 20 tahun 2002 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004. Hal tersebut

⁸⁵ Siaran Pers Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 61/Humas DESDM/2009 tgl 8-10- 2009, tentang Rancangan Undang-Undang Ketenagalistrikan disetujui Menjadi Undang-Undang Ketenagalistrikan.

⁸⁶ UU No 30 Tahun 2009 ditujukan bagi pemanfaatan energi yang lebih efisien dan harga bersaing. PLN juga akan lebih mudah berinvestasi, <http://www.listrikindonesia.com/berita-195-untuk-pemanfaatan-energi-lebih-efisien.html>, diakses tanggal 12 April 2011

⁸⁷ Menteri ESDM: PLN Tetap Dapatkan Prioritas, <http://www.esdm.go.id/berita/39-listrik/2840-menteri-esdm-pln-tetap-dapatkanprioritas.html?tmpl>, diakses tanggal 12 April 2011

dilakukan dengan alasan bahwa materi muatan dalam UU No. 30 Tahun 2009 tersebut masih menerapkan *unbundling* dan kompetisi yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 serta mempersoalkan perubahan status PLN dari pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan (PKUK) menjadi pemegang izin usaha ketenagalistrikan (PIUK).⁸⁸

b. Putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materiel UU No. 30 Tahun 2009 oleh Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya akhirnya menolak permohonan pihak Serikat Pekerja PLN dengan alasan antara lain adalah : bahwa UU No. 30 tahun 2009 membuka kemungkinan pemisahan usaha (*unbundling*) dalam ketenagalistrikan, namun dengan adanya ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 UU No. 30 Tahun 2009, sifat *unbundling* dalam ketentuan tersebut tidak sama dengan *unbundling* dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, karena tarif dasar listrik ditentukan oleh negara, dalam hal ini Pemerintah dan DPR atau pemerintah daerah dan DPRD sesuai tingkatannya. Selain itu, BUMN diberi prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum. Ketika tidak ada satu pun badan usaha, koperasi, atau swadaya masyarakat yang mampu menyediakan tenaga listrik, UU No. 30 Tahun 2009 mewajibkan Pemerintah untuk menyediakannya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 ayat (4).⁸⁹

Selain itu dalam rangka menunjang semangat otonomi daerah, UU No. 30 Tahun 2009 juga telah mengatur lebih rinci dan lebih jelas mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan sehingga pemerintah daerah mempunyai peran dan tanggung jawab dalam pengembangan sistem ketenagalistrikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal

⁸⁸ Lihat dasar pengajuan judicial review UU No. 30 Tahun 2009, putusan Mahkamah Konstitusi No. 149/PUU-VII/2009 , hlm. 60-63

⁸⁹ Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK No. 149/PUU-VII/2009 tentang uji materi UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, op.cit hlm. 96

5 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU No. 30 Tahun 2009 yang telah sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang diamanatkan oleh UUD 1945

Dalam UU 30 tahun 2009 memang diberlakukan regionalisasi tarif. Namun itu justru mencerminkan penerapan asas keadilan. Regionalisasi tarif ini jika diterapkan lebih berkait dengan sistemnya. Misalnya, sistem Jawa-Madura-Bali merupakan satu sistem. Kalimantan satu sistem, Sulawesi, Maluku, dan Papua masing-masing satu sistem. Pendekatannya adalah yang mendapatkan pelayanan lebih bagus maka harus membayar lebih mahal. Intinya, dalam UU 30 Tahun 2009, para pelaku usaha baik PLN, swasta, koperasi, BUMD, untuk bersama-sama memenuhi kebutuhan rakyat untuk segera mendapatkan aliran listrik.

Ketentuan-ketentuan dalam UU 30 No. Tahun 2009 tersebut nantinya akan dijabarkan lebih lanjut dalam 3 (tiga) Peraturan Pemerintah, yaitu (1) RPP tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, (2) RPP Tentang Usaha Penunjang Tenaga Listrik, dan (3) RPP tentang Jual Beli Listrik Lintas Antar Negara. Dalam UU 30 tahun 2009, Pasal 57 ayat (3) disebutkan bahwa: "Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus telah ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan"

Namun sampai saat ini ketiga RPP tersebut masih belum selesai dalam tahap pembahasannya, terutama dalam pembahasan antar lintas-kementerian. Oleh karena itu untuk sementara waktu dalam pelaksanaannya Pemerintah masih menggunakan PP No. 10 Tahun 2005 tentang perubahan atas PP No. 10 Tahun 1989, serta PP No. 26 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 10 tahun 1989 sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 30 tahun 2009.

Jangka waktu yang ditetapkan dalam UU No. 30 Tahun 2009 untuk penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut memang terlampau singkat. Karena untuk menyusun dan menyiapkan kebijakan dalam sebuah Peraturan Pemerintah selain memerlukan waktu, juga memerlukan koordinasi dengan banyak instansi lain di luar Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Selain itu dari salah satu Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang akan diatur sebagai peraturan pelaksana UU No. 30

Tahun 2009 tentang Jual Beli Listrik Lintas Antar Negara merupakan hal baru yang akan diatur dalam peraturan ketenagalistrikan di Indonesia. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi adanya ASEAN Power Grid (APG) yang merupakan kerjasama ASEAN mengenai jual beli ketenagalistrikan antar negara di Asia tenggara. Kerjasama tersebut telah diresmikan melalui MoU oleh menteri-menteri energi se-ASEAN pada tahun 2007.⁹⁰

B. Konsep Penguasaan Negara Atas Sektor Ketenagalistrikan

Di Indonesia, penguasaan dan pengelolaan alat-alat produksi, khususnya yang menyangkut hajat hidup orang banyak selama ini dilakukan oleh negara melalui badan usaha milik negara (BUMN), diantaranya penguasaan dan pengelolaan usaha ketenagalistrikan oleh PT PLN, minyak dan gas bumi oleh PT Pertamina, pelabuhan oleh PT Pelabuhan Indonesia (PT Pelindo), perkeretaapian oleh PT Kereta Api Indonesia (PT KAI).

Pembentukan BUMN untuk melakukan penguasaan dan pengelolaan alat-alat produksi khususnya yang menyangkut hajat hidup orang banyak pada dasarnya adalah sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk menjamin tersedianya kebutuhan hidup rakyat dalam rangka menciptakan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat. Dalam menjalankan usahanya, BUMN tidak semata-mata hanya mengejar atau memperoleh keuntungan semata, namun pembentukan BUMN selaku pelaku usaha lebih cenderung dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan daripada bisnis semata.⁹¹

Secara konstitusional pengelolaan sektor ketenagalistrikan sebagai cabang produksi yang penting bagi negara tetap mengacu kepada tujuan dan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rumusan Pasal 33 tersebut tertuang tujuan yang hendak dicapai dan dipertahankan dalam sistem

⁹⁰ Kerjasama Ketenagalistrikan Perkokoh Ketahanan Nasional <http://www.djlpe.esdm.go.id/modules/news>, diakses tanggal 16 April 2011

⁹¹ Sulistiono Kertawacana, *Memotret Dinamika Hukum di Indonesia, Meretas Asa Supremasi Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 33

perekonomian negara Indonesia. Meskipun penguasaan oleh Negara nampaknya cukup kuat dasar-dasar konstitusionalnya, namun dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, tetap tercantum secara jelas pembatasan-pembatasannya, yaitu bahwa:

1. Penguasaan oleh negara dilakukan karena cabang-cabang produksi yang penting bagi negara tersebut menguasai hajat hidup orang banyak; dan
2. Penguasaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kedua ayat di atas menegaskan "penguasaan oleh negara" terhadap sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dikuasai oleh negara mengandung pengertian: (1) pemilikan, (2) pengaturan, pembinaan dan pengawasan, dan (3) penyelenggaraan kegiatan usaha dilakukan di bidang energi (energi-migas dan energi-listrik) oleh Pemerintah.⁹²

Filosofi "penguasaan oleh negara" adalah terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi (energi migas, listrik dan energi lainnya) di NKRI dengan sasaran-utama penyediaan dan pendistribusian energi di dalam negeri. Pemerintah dari negara manapun juga berkewajiban menyediakan dan mendistribusikan energi ke seluruh wilayahnya. Ketahanan Nasional di bidang energi adalah kemampuan Pemerintah untuk melakukan pengelolaan energi, tanpa memperhatikan besar-kecilnya dan kaya-miskinnya negara, juga tidak memandang apakah suatu negara memiliki sumber-daya alam energi atau tidak.

Hal tersebut memberikan gambaran implementasi prinsip "*government function is to govern*" secara murni, dimana Pemerintah hanya menjalankan fungsinya sebagai regulator, sedangkan fungsinya sebagai operator diserahkan kepada swasta. Manfaat ekonomis maksimal diperoleh secara langsung dari pajak dan secara tak langsung dari *intangibles* lainnya (*multiplier-effects* di industri terkait, termasuk tenaga kerja).⁹³

⁹² Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, *op.cit*, hlm. 311-312

⁹³ Mahkamah Konstitusi, Putusan perkara No.002/PUU-I/2003 mengenai uji materi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi, hlm. 83

Secara khusus pengertian "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" merupakan legitimasi keberadaan berbagai perusahaan milik negara yang dikenal sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN merupakan institusi yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, baik seluruhnya atau sebagian (minimal 51 %). Sebagai pelaku ekonomi di samping badan usaha milik daerah (BUMD), swasta dan koperasi, BUMN melaksanakan peran saling memberi dukungan di antara pelaku-pelaku ekonomi tersebut.⁹⁴

Penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama.⁹⁵

Bahwa jika pengertian "dikuasai oleh negara" hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", yang dengan demikian berarti amanat untuk "memajukan kesejahteraan umum" dan "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan.

⁹⁴ *Ibid*, hlm.94

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 125

Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian "dikuasai oleh negara" juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal demikian sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazimnya di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, pengertian "dikuasai oleh negara" tidak mungkin direduksi menjadi hanya kewenangan negara untuk mengatur perekonomian.⁹⁶

Konsep penguasaan negara bisa juga diartikan dalam arti pemilikan privat yang tidak harus selalu 100%. Artinya, pemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha yang menyangkut cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud, dapat bersifat mayoritas mutlak (di atas 50%) atau bersifat mayoritas relatif (di bawah 50%) sepanjang Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas relatif tersebut secara hukum tetap memegang kedudukan menentukan dalam pengambilan keputusan di badan usaha dimaksud.⁹⁷ Hal tersebut harus dipahami bahwa meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif dalam BUMN akan tetapi harus dipertahankan posisi negara untuk tetap sebagai pihak yang menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan yang menggambarkan penguasaan negara yang mencakup pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan.

Istilah "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 125.

⁹⁷ Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 sebagaimana dikutip dalam pendapat MK dalam Putusan MK UU No.30 Tahun 2009, hlm. 90

kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.⁹⁸

Dari pembatasan tersebut terlihat bahwa penguasaan oleh Negara terhadap cabang-cabang produksi dan kekayaan alam tertentu bukanlah demi “penguasaan” itu sendiri, melainkan karena penguasaan itu dipandang menjamin perlindungan kepentingan orang banyak, dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal.⁹⁹ Selain itu makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 334, lihat juga dalam Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi RI No.002/PUU-I/2003 tentang uji materi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, hlm. 276.

⁹⁹ Mubyarto, Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia, (Jakarta :LP3S,1988), hlm. 52.

produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta ikut berperan, asalkan lima peranan negara/pemerintah sebagaimana tersebut diatas masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah atau pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya.

Seperti penafsiran Dr. Mohammat Hatta yang kemudian diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh 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*.¹⁰⁰

Apabila kita kaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann, maka dapat kita temukan kajian kritis sebagai berikut.¹⁰¹

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.
2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar

¹⁰⁰ A. Mukhtie Fadjar, "Pasal 33 UUD 1945, HAM dan UU Sumber daya Alam", Jurnal Konstitusi Vol.2 No. 2 (September 2005), hlm. 7

¹⁰¹ Tri Hayati et.al, Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dan CLGS FHUI, 2005), hlm. 17

pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 mengatur bahwa usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1). Dalam penjelasan ayat tersebut disebutkan, “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“

Selain sebagai regulator yang berwenang menetapkan kebijakan, pengaturan, pembinaan dan pengawasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2) yang menyatakan, “Untuk penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik.” Dalam hal kewenangan melakukan usaha penyediaan tenaga listrik, pelaksanaannya dilakukan oleh badan usaha milik negara. Selaku regulator, pemerintah menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui regulasi untuk melakukan intervensi berkaitan dengan usaha penyediaan tenaga listrik; dan selaku pelaku usaha, Pemerintah melalui BUMN yang menguasai usaha penyediaan tenaga listrik melalui kepemilikan badan usaha, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 UU 30/2009 yang menyatakan:

- (1) Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah.
- (2) Badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.
- (3) Untuk penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal

3 ayat (1), Pemerintah dan pemerintah daerah 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 pembangunan listrik perdesaan.

Penjelasan Umum UU 30 Tahun 2009 juga menyatakan, “Pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan usaha penyediaan tenaga listrik yang pelaksanaannya dilakukan oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah. Untuk lebih meningkatkan kemampuan negara dalam penyediaan tenaga listrik, UU 30 Tahun 2009 memberi kesempatan kepada badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.”

C. Peranan Swasta Dalam Usaha Ketenagalistrikan di Indonesia

Dalam memenuhi kebutuhan tenaga listrik nasional, penyediaan tenaga listrik di Indonesia tidak hanya semata-mata dilakukan oleh PT PLN (Persero) saja selaku BUMN di bidang ketenagalistrikan, tetapi juga dapat dilakukan oleh pihak lain seperti swasta, koperasi, dan BUMD. Izin yang diberikan oleh Pemerintah dapat berupa izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum (IUKU) atau dapat berupa izin operasi untuk usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri.

1. Tenaga Listrik Swasta Untuk Kepentingan Umum

Peranan pihak swasta, koperasi, ataupun badan usaha lain ini sangat diperlukan, karena kemampuan keuangan pemerintah dalam pendanaan investasi ketenagalistrikan sangat terbatas. Hal ini telah diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan dan undang-undang penggantinya yaitu Pasal 11 UU No. 30 Tahun 2009, yang mengatur mengenai peranan badan usaha swasta, BUMD, atau koperasi dalam usaha ketenagalistrikan. Selain itu juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1989 tentang

Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik dan PP perubahannya yaitu PP No. 3 tahun 2005 dan PP No. 26 Tahun 2006. Lebih lanjut Pemerintah kemudian mengeluarkan Keppres No. 37 Tahun 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik oleh Swasta. Sebagai pelaksanaan dari Keppres tersebut, diterbitkan Kepmen Keuangan No.128/KMK/1993, tentang Pemberian Fasilitas Impor atas Impor Barang Modal dalam rangka usaha penyediaan tenaga listrik oleh pihak swasta.¹⁰²

Pihak swasta sebagai pemegang IUKU yang menjual listriknya ke PLN dapat membangun sarana pembangkitan melalui dua cara. Pertama, swasta membangun pembangkit tenaga listrik yang sudah direncanakan oleh pemerintah dan tercantum dalam Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN); proyek ini disebut *solicited projects*. Kedua, swasta membangun pembangkit tenaga listrik atas usulan sendiri yang kemudian disetujui oleh pemerintah; proyek ini disebut *unsolicited projects*. Hal itu sesuai dengan Keppres No. 37 Tahun 1992 dan Permen Pertambangan dan Energi No.02.P/03/M.PEI 1993. Pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik oleh pihak swasta melalui cara pertama (*solicited projects*) didasarkan pada pola *build, own and operate* (BOO). Dalam hal ini, produksi tenaga listriknya harus dijual kepada PLN dan PLN harus membelinya, sedangkan harga jual kepada PLN ditetapkan pemerintah berdasarkan hasil negosiasi kedua belah pihak. Jika cara kedua (*unsolicited project*) yang dilakukan, produksi tenaga listriknya tidak harus dijual kepada PLN, dan PLN tidak wajib membelinya. Pihak swasta dapat menjual produksi tenaga listriknya ke pihak lain di luar PLN, tetapi harganya ditetapkan pemerintah berdasarkan hasil negosiasi kedua belah pihak.¹⁰³

Usaha penyediaan tenaga listrik yang telah dilakukan oleh swasta, koperasi atau BUMD tersebut bentuknya dapat berupa pembangkit listrik swasta atau *independent power producer* (IPP) dimana tenaga listrik yang dihasilkan dijual kepada PT PLN (Persero), atau bisa dengan cara membangun dan mengoperasikan sendiri pembangkitan, transmisi dan distribusi tenaga listrik

¹⁰² Djoko Darmono et.all, *op.cit*, hlm. 246

¹⁰³ *Ibid.*

secara terintegrasi yang tenaga listriknya dijual langsung kepada konsumen di suatu wilayah usaha khusus yang dikenal dengan istilah pembangkit terintegrasi¹⁰⁴ atau *private power utility* (PPU).¹⁰⁵

2. Tenaga Listrik Swasta Untuk Kepentingan Sendiri

Sebelum terbitnya UU No.15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, pembinaan usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan sendiri dilakukan oleh PLN. Setelah diterbitkannya UU tersebut, pembinaan usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan sendiri dilakukan oleh pemerintah melalui Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan.¹⁰⁶ Istilah izin penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri ini kemudian dalam UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang berlaku sekarang diganti dengan istilah izin operasi.

Dalam Pasal 13 PP No. 3 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, disebutkan bahwa setiap pemegang izin operasi dapat menjual kelebihan tenaga listrik (*excess power*) yang dimilikinya kepada PLN atau pemegang izin usaha ketenagalistrikan untuk umum (IUKU) lain ataupun masyarakat dalam hal di wilayah tersebut belum terjangkau oleh pemegang IUKU setelah mendapat persetujuan dari Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya.¹⁰⁷ Dengan adanya otonomi daerah sebagai konsekuensi dari diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pembinaan usaha kelistrikan untuk kepentingan sendiri dilakukan oleh pemerintah daerah.

¹⁰⁴ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Master Plan Pembangunan Ketenagalistrikan 2010 s.d 2014, hlm. 8

¹⁰⁵ Yang dimaksud dengan pembangkit terintegrasi sesuai dengan ketentuan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2009 adalah usaha penyediaan tenaga listrik yang tidak hanya meliputi jenis usaha pembangkitan, namun juga usaha transmisi, distribusi dan/atau penjualan tenaga listrik, dan dilakukan oleh satu badan usaha dalam satu wilayah usaha Contoh dari pembangkit terintegrasi (PPU) ini antara lain adalah PT Cikarang Listrindo, dan PT Pelayanan Listrik Nasional Batam.

¹⁰⁶ Djoko Darmono, et.all, *op.cit.*, hlm. 249

¹⁰⁷ Pasal 13 ayat (1) dan (2) PP No. 10 Tahun 1989, sebagaimana diubah dengan PP No. 3 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik.

Sampai dengan akhir tahun 2008 atau awal tahun 2009, total kapasitas terpasang pembangkit tenaga listrik nasional adalah sebesar 30.527 MW yang terdiri atas pembangkit milik PT PLN (Persero) sebesar 25.451 MW (83%), IPP sebesar 4.159 MW (14%) dan PPU sebesar 916 MW (3%). Kapasitas terpasang pembangkit tersebut mengalami penambahan sebesar 5.480 MW sejak tahun 2004 atau meningkat sebesar 22% selama periode 5 tahun.¹⁰⁸



IPP	3.222	3.222	3.222	3.984	4.159
PLN	21.302	22.346	24.675	25.084	25.451
PPU	523	523	526	493	916

Keterlibatan pihak swasta terutama dalam bentuk IPP (*independent power producer*) terus didorong untuk ikut berperan serta dalam pembangunan sektor ketenagalistrikan. Keterbatasan dana pemerintah dan tuntutan pemenuhan kebutuhan listrik yang terus meningkat membuat proyek-proyek IPP menjadi pilihan. Formula keterlibatan pihak swasta ini diwujudkan dalam bentuk kontrak jual beli listrik (*power purchase agreement-PPA*) antara IPP dengan PT PLN (Persero) sebagai pembeli tunggal (*single buyer*). Kontrak jual beli ini biasanya memuat klausula *take or pay*, yang mewajibkan PT PLN (Persero) membeli (*mendispatch*) 85 persen dari daya mampu IPP. Kebutuhan pasokan listrik yang terus bertambah membuat pemerintah mencanangkan program percepatan pembangunan pembangkit listrik menggunakan energi batubara berkapasitas 10

¹⁰⁸ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Master Plan Pembangunan Ketenagalistrikan 2010 s.d 2014, *op.cit.*, hlm. 8

ribu MW tahap I, yang lalu dilanjutkan ke tahap II, peran swasta pun diharapkan akan semakin besar.¹⁰⁹



¹⁰⁹ Lihat : Repotnya Mengajak Listrik Swasta, harian umum Neraca, edisi 3 April 2010, sebagaimana dimuat dalam <http://bataviase.co.id/node/153782>, diakses tanggal 11 Februari 2011

BAB III

MONOPOLI NEGARA PADA SEKTOR KETENAGALISTRIKAN PENETAPAN TARIF, SUBSIDI DAN PENGELOLAAN ENERGI PRIMER UNTUK PEMBANGKIT TENAGA LISTRIK

A. Monopoli Negara Pada Sektor Ketenagalistrikan

Industri ketenagalistrikan di Indonesia memiliki sifat monopoli alamiah. Keterlibatan pemerintah diperlukan dalam industri tersebut, khususnya dalam penetapan tarif dan jumlah tenaga listrik yang harus diproduksi. Industri yang memiliki monopoli dalam ketenagalistrikan memang perlu diatur secara ketat oleh Pemerintah. Harga listrik untuk konsumen akhir memerlukan pengaturan atau intervensi pemerintah.¹¹⁰ Campur tangan ini terutama pada usaha-usaha agar listrik dapat dinikmati oleh masyarakat secara luas, dengan harga yang terjangkau termasuk untuk program seperti listrik masuk desa. Campur tangan pemerintah berkaitan erat dengan hal-hal yang langsung berkorelasi dengan kepentingan kesejahteraan rakyat banyak.¹¹¹

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah memberikan proteksi terhadap bidang-bidang perekonomian tertentu. Proteksi tersebut adalah dalam rangka untuk menghindarkan hal-hal yang dianggap bertentangan dengan sistem perekonomian, yaitu:¹¹²

- a. Sistem *free fight liberalism*, yang menimbulkan eksploitasi terhadap manusia.
- b. Dominasi negara dan aparatur negara yang mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.

¹¹⁰ Purnomo Yusgiantoro, *Ekonomi Energi, Teori dan Praktik*, (Jakarta: LP3ES, 2000), hlm.138

¹¹¹ Makmun dan Abdurahman, *Dampak Kenaikan Tarif Dasar Listrik Terhadap Konsumsi Listrik Dan Pendapatan Masyarakat*. op.cit, hlm. 64

¹¹² Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004), hlm. 222

- c. Persaingan tidak sehat dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Sistem perekonomian Indonesia adalah sistem yang bertentangan dengan sistem perekonomian liberal yang menganut *free market* dan kapitalis. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 ayat (2) dan ayat (3) :“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” (ayat 2), dan “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat “ (ayat 3). Dari ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 tersebut sebetulnya memberikan ruang untuk melakukan monopoli. Namun monopoli yang berlaku adalah monopoli yang dilakukan oleh negara untuk kepentingan rakyat banyak yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara (BUMN), atau lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh pemerintah.¹¹³

Artinya terhadap usaha yang dibutuhkan rakyat banyak ini, negara menguasainya dan rakyat tidak diperbolehkan melakukan usaha serupa. Dalam monopoli alamiah dibutuhkan adanya suatu regulasi yang dimaksudkan sebagai alternatif kompetisi dalam rangka mengontrol penyalahgunaan potensi kekuatan ekonomi oleh suatu pihak di luar kewenangan negara. Dalam penjelasan secara teknis dapat dikatakan bahwa pada perhitungan skala ekonomi (*economic scale*), dengan satu badan usaha saja dapat memberikan produk atau jasa yang lebih murah dibandingkan bila dilakukan oleh dua badan usaha.¹¹⁴

Dalam UU No. 5 Tahun 1999, monopoli yang dilakukan oleh negara ini diatur dalam Pasal 51, yang berbunyi:¹¹⁵

Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup

¹¹³ Arief T. Surowidjojo ed. *Pembaharuan Hukum*, (Jakarta: Iluni UI, 2004), hlm. 221.

¹¹⁴ Richard J. Pierce , Jr, and Ernest Gellhorn, *Regulated Industries*, Fourth Edition, (St. Paul, Minn: West Group, 1999), hlm. 38

¹¹⁵ Lihat Pasal 51 *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat*.

orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Bentuk monopoli negara dalam usaha penyediaan tenaga listrik ini adalah kewenangan negara /pemerintah untuk mengatur harga jual atau tarif tenaga listrik. Hal ini merupakan salah satu bentuk perbuatan administrasi negara dalam kegiatan ekonomi yang bersifat yuridis yaitu berupa pengaturan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, yang pelaksanaannya harus diatur dengan undang-undang.

Pengertian diatur dengan undang-undang merupakan syarat legal, yang berarti hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang. Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/ atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/ atau pemusatan kegiatan tersebut sehingga tidak mengarah pada pada praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat.¹¹⁶

B. Penetapan Tarif Tenaga Listrik di Indonesia

1. Tarif Tenaga Listrik Diatur Oleh Pemerintah

Dalam bab IX, Pasal 50 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat disebutkan bahwa: "Yang dikecualikan dari undang-undang ini adalah: huruf a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Pasal 50 (a) merupakan ketentuan yang bersifat "pengecualian" (*exceptions*) atau "pembebasan" (*exemptions*) yang dimaksudkan

¹¹⁶ Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya Sirait ed, op.cit, hal 307

untuk menghindari terjadinya berbagai konflik berbagai kebijakan yang saling tolak belakang namun sama-sama diperlukan dalam perekonomian nasional yang dinamis menuntut Pemerintah menetapkan pengecualian yang bertujuan menyeimbangkan antara penguasaan bidang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan pemberian perlindungan pada pengusaha berskala kecil.¹¹⁷

Berdasarkan pedoman KPPU mengenai Pasal 50 (a), pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku berupa pemberian kewenangan dan tindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bukan merupakan pemberian kewenangan (Misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Peraturan Menteri) dapat dijadikan dasar pemberian kewenangan, tetapi untuk ketentuan Pasal 50 huruf a harus dibatasi hanya kewenangan yang didasarkan pada ketentuan undang-undang atau pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, tetapi berdasarkan delegasi secara tegas dari undang-undang.¹¹⁸

Termasuk dalam hal ini dalam hal penentuan tarif tenaga listrik di Indonesia. Penetapan tarif tenaga listrik di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 34 UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, yang berbunyi:¹¹⁹

- (1) Pemerintah, sesuai dengan kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (2) Pemerintah Daerah, sesuai dengan kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (3) Dalam hal Pemerintah Daerah tidak dapat menetapkan tarif tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah menetapkan tarif tenaga listrik untuk daerah tersebut dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

¹¹⁷ Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya Sirait, ed, op.cit, hlm. 227

¹¹⁸ Pedoman KPPU mengenai Pasal 50 (a), Nomor 253/KPPU/Kep/VII/2008 sebagaimana dikutip dalam ibid, hlm. 228

¹¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, Pasal 4 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4)

- (4) Tarif tenaga listrik untuk konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan memperhatikan keseimbangan kepentingan nasional, daerah, konsumen, dan pelaku usaha penyediaan tenaga listrik.
- (5) Tarif tenaga listrik untuk konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat ditetapkan secara berbeda di setiap daerah dalam suatu wilayah usaha.

Pengaturan tarif tenaga listrik tersebut kemudian biasanya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden. Tarif tenaga listrik bersifat *regulated* atau diatur oleh Pemerintah dan tidak dilepas sesuai dengan mekanisme pasar. Karena itu PLN selaku BUMN bidang ketenagalistrikan dan pemegang izin usaha ketenagalistrikan yang lain harus menjual tenaga listrik sesuai dengan ketetapan Pemerintah dengan persetujuan DPR walaupun harganya jualnya dibawah biaya pokok produksi (BPP) tenaga listrik. Hal ini karena listrik merupakan cabang produksi penting yang dikuasai negara dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Struktur pasar yang terdiri dari berbagai kelompok konsumen memungkinkan penerapan kebijakan harga jual yang berbeda untuk setiap kelompok konsumen. Harga listrik untuk kelompok konsumen yang membutuhkan dalam jumlah daya besar secara massal (*bulk*) seperti industri, relatif rendah karena memenuhi skala keekonomian dan pemasangan jaringan yang lebih sederhana. Sebaliknya, harga listrik relatif mahal bagi kelompok konsumen yang tersebar dalam titik konsumen masing-masing dengan kebutuhan dalam jumlah kecil. Biaya relatif mahal karena tidak memenuhi skala keekonomian dan pemasangan jaringan tidak sederhana.¹²⁰ Dengan memperhatikan perbedaan kemampuan daya beli kelompok konsumen, pemerintah menerapkan subsidi silang terbalik untuk rumah tangga.¹²¹

Besarnya tarif listrik atau harga jual listrik bagi tenaga listrik yang dihasilkan oleh para Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan

¹²⁰ Purnomo Yusgiantoro, *op.cit*, hlm. 138

¹²¹ *Ibid*, hlm. 139

Umum (terutama PLN), ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini dilakukan karena tenaga listrik merupakan salah satu faktor yang penting dalam menggerakkan ekonomi nasional, sehingga tarif listrik harus diupayakan agar terjangkau oleh masyarakat luas. Di samping itu, tarif listrik juga harus dapat membantu meningkatkan daya saing hasil-hasil produk di dalam negeri. Tarif listrik PLN didasarkan pada Tarif Dasar Listrik (TDL) yang berlaku untuk seluruh wilayah kerja PLN. Dalam perkembangannya, TDL mengalami beberapa kali perubahan baik struktur dan penggolongan pelanggan, maupun tingkat harganya.¹²²

2. Perkembangan Struktur Tarif Listrik di Indonesia

Sebelum dimulainya Repelita I, struktur tarif yang ada ialah TDL 1966, TDL 1967, dan TDL 1968 yang memiliki 12 golongan tarif dan mempergunakan sistem *block tariff*. Pada sistem *block tariff* ini apabila suatu pelanggan mempergunakan tenaga listrik melebihi batas yang ditetapkan, tarif listrik untuk kelebihanannya menjadi lebih mahal. Upaya ini dilakukan dengan maksud untuk membatasi pemakaian tenaga listrik oleh pelanggan, sebab kondisi pusat-pusat pembangkit tenaga listrik dan jaringan masih belum mampu menyediakan dan menyalurkan tenaga listrik kepada konsumen yang meningkat permintaannya.¹²³

Pada TDL 1966, PLN menganut sistem tarif *social approach*, yaitu kelompok pelanggan yang menggunakan tenaga listrik untuk keperluan konsumtif (rumah tangga) memperoleh tarif lebih rendah daripada tarif rata-rata, sedangkan tarif untuk industri yang menggunakan tenaga listrik untuk keperluan produktif, justru jauh di atas tarif rata-rata. Namun, mulai tahun 1968 telah disusun TDL yang bersifat semi *industrial approach*, yaitu tarif industri dibuat mendekati tarif rata-rata dan tarif rumah tangga sedikit di atas tarif rata-rata. Selama kurun waktu antara tahun 1973 sampai 1980, TDL pada dasarnya tidak mengalami perubahan. Perubahan tarif listrik yang terjadi disebabkan oleh adanya perubahan Tambahan Biaya Eksploitasi (TBE). Penerapan TBE pada TDL 1973 sampai dengan TDL

¹²² Djoko Darmono ed., *op.cit*, hlm. 258

¹²³ *Ibid.*

1980 didasarkan pada pertimbangan bahwa di antara unsur-unsur biaya, bahan bakar minyak (BBM) merupakan unsur biaya yang dominan.¹²⁴

Pada tahun 1980 terjadi perubahan struktur tarif. Dalam TDL 1980 terdapat 19 golongan tarif. selain meninggalkan sistem *block tariff*, TDL 1980 juga secara bertahap mulai menerapkan prinsip *long run marginal cost*, artinya besarnya biaya tambahan yang diperlukan untuk menghasilkan satu unit tambahan produksi dalam jangka panjang, dengan memperhatikan berbagai faktor, antara lain besarnya biaya investasi, biaya operasi dan pemeliharaan serta tingkat bunga. Berdasarkan prinsip ini, diperoleh tingkat tarif listrik yang secara bertahap mendekati biaya yang sebenarnya untuk menghasilkan dan menyalurkan tenaga listrik kepada setiap pelanggan, sesuai dengan tingkat tegangan yang diperlukan.¹²⁵

Selama kurun waktu tahun 1980 sampai 1986 telah dilakukan empat kali perubahan harga jual tenaga listrik yang pada dasarnya diakibatkan oleh penyesuaian harga BBM. Untuk TDL 1983 golongan tarif untuk hotel ditiadakan dan dimasukkan ke golongan tarif industri. Hal ini dilakukan pemerintah untuk menunjang sektor pariwisata. TDL yang dipergunakan sejak tahun 1980 tetap berpedoman secara bertahap menerapkan prinsip *long run marginal cost*.¹²⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, TDL 1989 dan TDL 1991 diselaraskan dengan harga BBM, dan pada beberapa golongan tarif diberlakukan kembali sistem *block tariff*. Hal ini lebih ditekankan karena terbatasnya kemampuan dalam penyediaan tenaga listrik untuk memenuhi permintaan yang sangat meningkat. Perubahan mendasar yang terjadi pada TDL 1989 dan TDL 1991 ialah ditetapkannya kembali golongan tarif untuk hotel. Selain itu, terdapat pula suatu perluasan cakupan terhadap pelanggan. Apabila pada TDL 1989 terdapat 21 golongan tarif, di antaranya hanya tiga pembatasan daya pada golongan tarif SI/TR, maka TDL 1991 memiliki dua puluh empat golongan tarif, dimaksudkan

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 259

¹²⁶ *Ibid*

untuk lebih banyak menyerap surplus konsumen (*consumer surplus*). Sementara itu, TDL 1993 yang disahkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 2 Tahun 1993 tanggal 7 Januari 1993 dan Keputusan Menteri Pertambangan Energi No.76. K149/MPE/ 1993, pada dasarnya tidak berbeda dengan TDL 1991. Perbedaan antara TDL 1993 dan TDL 1991 hanya berupa penyesuaian biaya beban dan biaya pemakaian, bukan perubahan golongan tarif maupun batas daya.¹²⁷

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 67 Tahun 1994, tanggal 8 Oktober 1994 dan Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No.2057.K149/M.PE/1994 tanggal 21 Oktober 1994, harga jual tenaga listrik yang disediakan oleh PLN mulai rekening bulan November 1994 diberlakukan dengan Tarif Dasar Listrik 1994 (TDL 1994). Penggolongan tarif dan batas daya pada TDL 1994 tidak mengalami perubahan dan masih tetap seperti penggolongan tarif pada TDL 1993; perbedaannya hanya pada penetapan biaya beban dan biaya pemakaiannya. Berdasarkan Keppres No. 68 Tahun 1994, pada tahun 1994 diadakan penyempurnaan mekanisme penetapan harga jual tenaga listrik dari pola lama (penetapan tarif dasar listrik) menjadi pola baru (penetapan tarif dasar tenaga listrik dan penetapan tarif tenaga listrik berkala).¹²⁸

Mekanisme penetapan tarif listrik ini dipengaruhi oleh dua unsur utama, yaitu penetapan Tarif Dasar Tenaga Listrik, dan penetapan Tarif Tenaga Listrik Berkala. Penetapan Tarif Dasar Tenaga Listrik bertujuan untuk memenuhi sebagian kebutuhan pendanaan untuk investasi yang menjamin tersedianya tenaga listrik secara efisien dan berkelanjutan; menjamin keadaan keuangan Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan agar sehat dan wajar; menyempurnakan penggolongan tarif dan struktur tarif listrik, sehingga tarif untuk tiap-tiap golongan tarif semakin mendekati nilai ekonominya. Penetapan Tarif Tenaga Listrik Berkala dilaksanakan setiap tiga bulan untuk menghadapi perubahan-

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

perubahan di luar kendali PLN, seperti harga bahan bakar, harga pembelian listrik dari swasta, tingkat inflasi, dan nilai tukar mata uang dolar AS terhadap rupiah.¹²⁹

Tarif atau harga jual tenaga listrik yang disediakan oleh PT PLN (Persero) yang berlaku sejak 1994 sampai akhir bulan April 1998 adalah TDL 1994 dengan penyesuaian berkala ditetapkan melalui Surat Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi setiap tiga bulan. Penyesuaian harga jual tenaga listrik tersebut dilakukan dengan memperhitungkan perubahan atas unsur-unsur biaya produksi tenaga listrik, yang meliputi harga bahan bakar, harga pembelian tenaga listrik oleh PKUK, tingkat inflasi, dan nilai tukar mata uang dolar Amerika terhadap rupiah.¹³⁰

Sampai bulan April 1998 sejak ditetapkannya Keputusan Menteri, tarif tenaga listrik berkala telah mengalami 11 kali perubahan. Pada tahun 1998 TDL diubah dengan Keputusan Presiden No.70 tanggal 4 Mei 1998 dengan jumlah golongan tarif sebanyak 17 golongan. Untuk meringankan beban rakyat dalam kondisi perekonomian yang makin sulit akibat krisis moneter melalui Keppres No.79 Tahun 1998 tanggal 15 Mei 1998 pemerintah melakukan perubahan tingkat kenaikan TDL sebesar 20% dari TDL sebelumnya. Meskipun demikian, ketentuan tarif tersebut tidak dapat terlaksana sebagaimana mestinya karena daya beli masyarakat yang kurang mendukung.¹³¹

Perkembangan Tarif Dasar Listrik Repelita III - VI

Repelita	Tahun	TDL	Struktur Golongan Tarif
Repelita III	1979/80	1980	19
	1980/81	-	-
	1981/82	1982	19
	1982/83	1983	19
	1983/84	-	-

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 260

¹³¹ *Ibid.*

Repelita IV	1984/85	1984	17
	1985/86	-	-
	1986/87	1986	17
	1987/88	-	-
	1988/89	-	-
Repelita V	1989/90	1989	21
	1990/91	-	-
	1991/92	1991	24
	1992/93	-	-
	1993/94	1993	24
Repelita VI	1994/95	1994	24
	1995/96	-	-
	1996/97	-	-
	1997/98	-	-
	1998/99	1998	17

Catatan :1.Tarif dasar listrik sebelum Repelita I adalah TDL 1966, TDL 1967 dan TDL 1968 yang masing-masing terdiri atas 12 golongan tarif listrik dan menggunakan sistem “blok tariff

Tarif Dasar Listrik PT PLN (Persero) biasanya ditetapkan melalui keputusan Presiden (Keppres), pada periode tahun 2000-2009, perkembangan TDL- PT PLN (Persero) adalah sebagai berikut:¹³²

- Tanggal 31 Maret 2000, pemerintah mengeluarkan Keppres No. 48 Tahun 2000 yang menetapkan kenaikan harga jual tenaga listrik yang disediakan oleh PLN, yang mulai diberlakukan mulai tanggal 1 April 2000. Dengan diberlakukannya TDL 2000 tersebut, tarif mengalami kenaikan kecuali untuk kelompok pelanggan S-1, S-2, R-1, R-2, B-1, dan I-1 dengan daya sampai 900 VA serta R-3.
- Tanggal 31 Desember 2001, Pemerintah menerbitkan Keppres No. 133 Tahun 2001, yang menetapkan kenaikan berkala triwulan harga jual tenaga listrik yang disediakan PLN, dinyatakan dalam TTL 2002, diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 2002. Peningkatan tarif secara berkala ini dilakukan dengan sasaran mencapai nilai ekonomis (*economic value*) pada tahun 2005.

¹³² Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, *Memori akhir Jabatan Menteri ESDM Masa Bakti Tahun 2000-2009*,(Jakarta: Kementerian ESDM, 2010, hlm. 135

- Sesuai dengan Keppres No. 133 Tahun 2001 yang menetapkan kenaikan harga jual tenaga listrik per triwulan, maka dalam tahun 2003 telah dilaksanakan kenaikan TTL ini secara bertahap, yaitu pada Triwulan I, II, dan III, sedangkan implementasi kenaikan TDL Triwulan IV dibatalkan. Dengan diberlakukannya TDL 2003 tersebut, maka realisasi harga jual rata-rata tenaga listrik di seluruh Indonesia mengalami kenaikan dari Rp 448,03/kWh pada tahun 2002 menjadi sebesar Rp 550,74/kWh pada tahun 2003 atau naik sebesar 22,92 %.
- Tanggal 31 Desember 2003, Pemerintah menerbitkan Keppres No. 104 Tahun 2003 yang menetapkan tarif baru tenaga listrik yang disediakan PLN berlaku mulai 1 Januari 2004 sampai akhir Juni 2010.
- Tanggal 30 Juni 2010, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri ESDM No. 07 Tahun 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh PT PLN (Persero). Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut kenaikan TTL rata-rata 10%, dan kenaikan rata-ratanya bagi masing-masing golongan pelanggan : Sosial (10%), Rumah Tangga (18%), Bisnis (16%), Industri (6%-12%), Pemerintah (15%-18%), dan Traksi/Curah/Layanan Khusus (9%-20%).¹³³

Kebijakan penetapan tarif tenaga listrik berupa tarif dasar listrik (TTL) selama ini selalu dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres). Dalam UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan hal ini diatur dalam Pasal 34 ayat (1) yang berbunyi: “Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Dalam Pasal 1 angka 15 UU No. 30 tahun 2009 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

¹³³ PT PLN (Persero), *Presentasi Tarif Dasar Listrik Tahun 2010*. hlm. 12

Oleh karena itu kebijakan penetapan tarif tenaga listrik tahun 2010 (TTL 2010) melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 07 Tahun 2010 dianggap tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, karena selain telah diamanatkan dalam undang-undang, kebijakan kenaikan TTL juga sangat berkaitan erat dengan kepentingan kesejahteraan rakyat banyak, karena listrik telah menjadi barang kebutuhan pokok masyarakat. Oleh karena itu berdasarkan hasil rapat antara Komisi VII DPR RI dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral pada tanggal 19 Juli 2010 Komisi VII DPR RI berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan meminta Pemerintah untuk mengganti Peraturan Menteri ESDM No. 07 Tahun 2010 menjadi Peraturan Presiden. Pemerintah kemudian pada tanggal 7 Februari menerbitkan Peraturan Presiden No. 08 Tahun 2011 tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perusahaan Listrik Negara, untuk mengatur kenaikan TTL 2010. Dalam is Pasal 8, Perpres ini dinyatakan mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 Juli 2010¹³⁴. Perkembangan TDL – PT PLN (Persero).¹³⁵

Tahun	Rata-rata Harga Jual (Rp/kWh)	Rata-Rata Kurs Tengah (Rp/USD)	Rata-Rata Harga Jual (Cent USD/kWh)
2000	317	8.534	3,71
2001	395	10.270	3,85
2002	425	9.316	4,56
2003	561	8.573	6,54
2004	584	8.935	6,53
2005	589	9.705	6,07
2006	622	9.175	6,42

¹³⁴ Laporan Singkat rapat kerja Komisi VII DPR RI dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta Rapat Dengar Pendapat dengan Direktur Utama PT PLN (Persero) dan rapat dengar pendapat umum dengan ketua KADIN, Ketua HIPMI, Ketua umum APINDO serta ketua YLKI, sumber: sekretariat komisi VII DPR-RI

¹³⁵ Memori Akhir Jabatan Menteri ESDM Masa Bakti Tahun 2000-2009, *op.cit*, hlm. 136

2007	627	9.162	6,84
2008	651	9.667	6,73
2009	668	10.800	6,19

3. Kenaikan Tarif Tenaga Listrik Tahun 2010

Mulai tanggal 1 Juli 2010, pemerintah dengan persetujuan DPR-RI melaksanakan kebijakan kenaikan tarif tenaga listrik (TTL) untuk golongan pelanggan 1300 VA - 6600 VA sebesar rata-rata 10 persen. Bagi pemerintah kondisi ini tidak terelakkan sebagai upaya mengurangi beban subsidi. Sementara bagi konsumen dan pelaku usaha, kenaikan TTL ini dirasa akan memberatkan karena akan memicu inflasi, menambah biaya produksi, dan menambah beban masyarakat. Berikut ini adalah Rekap Kenaikan TTL Tahun 2010.¹³⁶

NO.	GOLONGAN TARIF	kWh JUAL (GWh)	TDL Rata-rata			Tambahannya Pendapatan (Juta Rp)	Estimasi Rekening Listrik Saat ini (Ribu Rp)
			Lama (Rp/kWh)	Naik (%)	Baru (Rp/kWh)		
1	S.1 / 220 VA	1,15	139	0%	139	0	16
2	S.2 / 450 VA	321,64	328	0%	328	0	22
3	S.2 / 900 VA	346,32	458	0%	458	0	46
4	S.2 / 1.300 VA	204,93	553	10%	605	5.397	93
5	S.2 / 2.200 VA	175,21	594	10%	650	5.004	171
6	S.2 / > 2.200 s/d 200 kVA	1.395,57	689	10%	755	46.902	1.175
7	S.3 > 200 kVA	1.103,99	592	10%	650	32.783	71.753
8	R.1 / s/d 450 VA	18.335,51	418	0%	418	0	33
9	R.1 / 900 VA	18.503,57	609	0%	609	0	72
10	R.1 / 1.300 VA	8.836,65	672	18%	790	536.322	134
11	R.1 / 2.200 VA	5.555,51	675	18%	795	342.388	240
12	R.2 / 3500 s/d 5500 VA	3.736,44	755	18%	890	257.562	481
13	R.3 / 6.600 VA ke atas	2.181,38	1.330	0%	1.330	0	2.211
14	B.1 / s/d 450 VA	290,69	538	0%	538	0	38
15	B.1 / 900 VA	574,68	634	0%	634	0	86
16	B.1 / 1.300 VA	788,63	685	16%	795	44.365	136
17	B.1 / 2.200-5500 VA	3.622,45	782	16%	905	242.863	240
18	B.2 / 6.600 s/d 200 kVA	8.204,11	1.104	0%	1.100	0	2.009
19	B.3 / > 200 kVA	10.893,75	811	12%	905	524.940	172.105
20	I.1 / 450 VA	0,18	486	0%	486	0	47
21	I.1 / 900 VA	0,77	604	0%	604	0	79
22	I.1 / 1.300 VA	1,22	724	6%	765	26	129
23	I.1 / 2.200 VA	3,53	746	6%	790	82	204
24	I.1 / 2.200 s/d 14 kVA	249,45	840	9%	915	9.215	733
25	I.2 / > 14 kVA s/d 200 kVA	3.869,06	805	9%	875	138.754	9.131
26	I.3 / > 200 kVA	34.674,11	641	15%	735	1.667.870	201.517
27	I.4 / > 30.000 kVA	12.286,99	529	15%	605	480.494	8.771.307
28	P.1 / s/d 450 VA	17,94	688	0%	688	0	65
29	P.1 / 900 VA	32,98	760	0%	760	0	89
30	P.1 / 1.300 VA	47,98	767	15%	880	2.746	143
31	P.1 / 2.200 -5500 VA	61,11	770	15%	885	3.676	247
32	P.1 / 6.600 s/d 200 kVA	1.148,51	1.203	0%	1.200	0	2.763
33	P.2 / > 200 kVA	1.198,52	699	18%	825	77.000	66.741
34	P.3	2.954,20	696	18%	820	187.135	1.385
35	T / > 200 kVA	85,88	610	9%	665	2.409	136.278
36	C / > 200 kVA	148,62	521	15%	599	5.957	401.997
37	L (Layanan Khusus)	1.404,33	964	20%	1.156	138.674	989
	Jumlah / Rata-rata	143.257,56	671	10%	735	4.733.231	

¹³⁶ PT PLN (Persero), *Presentasi Tarif Dasar Listrik 2010*, op.cit., hlm. 9

Perkiraan tambahan pendapatan PLN akibat kenaikan TDL 2010 ini pada semester-II/2010 sebesar = Rp 4,73 triliun. Namun, karena ada potensi kehilangan dari pelanggan 450/900 VA yang murni menggunakan TDL 2004 sebesar = Rp 192 milyar, maka perkiraan tambahan pendapatan netto pada Semester-II/2010 = Rp 4,54 triliun. Secara ringkas kenaikan TDL 2010 adalah sebagai berikut:¹³⁷

- a. Kenaikan TDL rata-rata 10%, berdampak kepada tambahan pendapatan pada Semester-II/2010 sebesar Rp 4,8 triliun.
- b. Tambahan pendapatan Rp 4,8 triliun untuk satu semester dihitung sejak rekening Agustus 2010 hingga Januari 2011.
- c. Tarif bagi pelanggan 450 VA dan 900 VA tidak naik. Lainnya:
 - 1) Sosial (10%),
 - 2) Rumah Tangga (18%),
 - 3) Bisnis (16%),
 - 4) Industri (6%-12%),
 - 5) Pemerintah (15%-18%), dan
 - 6) Traksi/Curah/Layanan Khusus (9%-20%)
- d. Kebijakan yang dinilai pelanggan memberatkan: Dayamax Plus, Produk Pemasaran (Menyala, Bersinar, dll), dan pengenaan tarif selain tarif reguler tidak diberlakukan lagi.
- e. Listrik Prabayar diberlakukan dan diatur dalam TDL 2010.
- f. Ditetapkan juga Biaya Penyambungan dan Biaya Keterlambatan

B. Subsidi Listrik di Indonesia

1. Pengertian Subsidi

Subsidi pada hakikatnya merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Skema ini kian penting tatkala negara (pemerintah) telah mengurangi perannya secara signifikan

¹³⁷ *Ibid*, hlm. 2

dalam aktivitas ekonomi, sehingga pemerintah yang berposisi sebagai regulator layak mengeksekusi pemberian subsidi. Oleh karena itu, subsidi sebagai instrumen fiskal ini kadang kala juga disebut sebagai salah satu skema untuk mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*). Dalam kerangka ini, subsidi pasti diperuntukkan bagi sektor ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak.¹³⁸

Walaupun dalam implementasi di berbagai negara sektor-sektor ekonomi yang diberikan subsidi itu memiliki perbedaan, namun secara umum sektor ekonomi tersebut bagi pemerintah masing-masing merupakan sektor ekonomi yang paling penting. Bagi negara-negara maju, sektor pertanian merupakan salah satu sektor ekonomi utama yang mendapatkan subsidi. Pemilihan sektor ini bukan tanpa dasar, karena dibandingkan sektor ekonomi lainnya, sektor pertanian di negara-negara maju memiliki daya saing yang relatif kurang baik.

Kenyataan ini tentu berbeda dengan realitas yang ada di negara berkembang, Indonesia sendiri sebagai salah satu negara berkembang, porsi terbesar atas subsidi diberikan dalam bentuk subsidi energi, yaitu subsidi untuk bahan bakar minyak (BBM). Dalam satu dekade terakhir, porsi subsidi BBM selalu lebih dari 50 persen terhadap total subsidi yang diberikan oleh pemerintah. Selain subsidi BBM, subsidi lain yang cukup menyita anggaran adalah subsidi listrik. Subsidi ini sepiantas memang layak diberikan, karena listrik merupakan salah satu infrastruktur yang menyangkut hajat hidup orang banyak.¹³⁹

Subsidi listrik merupakan subsidi yang diberikan oleh pemerintah untuk PLN dalam rangka menjaga kontinuitas usaha PLN. Pemerintah berkepentingan untuk memberikan subsidi agar PLN tetap mampu memberikan pelayanan kelistrikan bagi masyarakat. Subsidi listrik ini diberikan untuk memperkecil

¹³⁸ Lihat Ahmad Erani Yustika, Refleksi Subsidi Dalam Perekonomian Indonesia, BEP Volume 9. No. 3 Tahun 2008, <http://www.indef.or.id/xplod/upload/pubs/Refleksi%20Subsidi.PDF>, diakses tanggal 18 April 2011.

¹³⁹ *Ibid.*

kerugian operasional yang dialami oleh PLN. Dalam konteks ketenagalistrikan di Indonesia, subsidi listrik diberikan merupakan sejumlah dana yang dibayar oleh pemerintah Indonesia kepada PLN yang dihitung berdasarkan selisih antara harga pokok penjualan untuk tegangan rendah dengan tarif dasar listrik tahun tertentu (misal tahun 2001) dikalikan dengan jumlah kWh yang dikonsumsi para pelanggan maksimum 30 kWh per bulan.¹⁴⁰

Dalam UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan pengaturan mengenai subsidi listrik ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi:

Untuk penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), Pemerintah dan pemerintah daerah 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 perdesaan.

Karena tarif listrik bersifat *regulated* atau diatur/ditetapkan oleh Pemerintah, maka Pemerintah dapat menentukan pula pihak-pihak yang perlu untuk mendapatkan subsidi listrik tersebut. Berdasarkan Peraturan Menteri keuangan No. 111/PMK.02/2007 Tentang Tatacara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran Dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik disebutkan bahwa:” Subsidi Listrik diberikan kepada pelanggan dengan Golongan Tarif yang harga jual tenaga listrik rata-ratanya lebih rendah dari BPP tenaga listrik pada tegangan di golongan tarif tersebut.”¹⁴¹

2. Perkembangan Subsidi Listrik

Subsidi listrik untuk pertama kalinya diberikan kepada PLN pada tahun 1998/1999 sebagai dampak krisis moneter yang mengakibatkan tingginya biaya operasi, sedang di sisi lain penyesuaian TDL sulit dilakukan. Subsidi listrik dari

¹⁴⁰ Ali Herman Ibrahim, hlm. 98

¹⁴¹ Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.02/2007 *Tentang Tatacara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran Dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik*, Pasal 2

tahun ke tahun mengalami fluktuasi, namun ada kecenderungan mengalami banyak peningkatan. Dalam Tahun 1998/1999 subsidi listrik tercatat sebesar Rp 1.929,9 miliar atau 0,2 persen dari PDB. Dalam Tahun 2002 subsidi listrik meningkat menjadi Rp 4.102,7 miliar dengan presentase terhadap PDB tidak berubah.

Perkembangan subsidi listrik, selain dipengaruhi oleh perkembangan indikator ekonomi makro seperti harga minyak mentah dan nilai tukar rupiah, juga dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah, dan kebijakan korporasi PLN. Indikator ekonomi makro sangat berpengaruh mengingat struktur biaya PLN mengandung variabel yang cukup sensitif terhadap perubahan asumsi, seperti biaya pembelian bahan bakar dan pembelian energi. Sementara itu, kebijakan pemerintah seperti penetapan TDL, serta skim subsidi yang digunakan, banyak mempengaruhi besaran subsidi listrik.

Perubahan kebijakan subsidi listrik cukup signifikan mempengaruhi fluktuasi beban subsidi listrik. Dalam periode tahun 1998/1999 sampai 2000, perhitungan subsidi listrik digunakan pola *defisit cash flow* PLN, dan pada tahun 2001 diubah menjadi skim subsidi konsumen terarah. Perubahan ini dimaksudkan agar subsidi listrik lebih terfokus pada konsumen listrik dengan daya terpasang di bawah 450 VA, sedangkan konsumen di luar tersebut dilakukan penyesuaian tarif hingga mencapai tarif keekonomiannya. Pola tersebut dipertajam lagi sejak Tahun 2002 hingga awal Tahun 2005, dengan sasaran dipersempit lagi menjadi maksimum pemakaian 60 kWh per bulan.

Namun skim yang ideal ini tidak diikuti penyesuaian tarif untuk kelompok non subsidi, sementara biaya produksi listrik terus meningkat seiring dengan meningkatnya harga minyak mentah dan melemahnya nilai tukar rupiah. Kondisi ini membuat kemampuan PLN dalam melakukan investasi dan pengembangan pembangkit menjadi terbatas, yang berakibat pada penurunan kemampuan PLN dalam memenuhi pertumbuhan permintaan listrik. Dengan mengacu pada UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maka BUMN yang mendapat penugasan pemerintah tidak boleh rugi karena penugasan tersebut. Oleh

karena itu PLN harus diberi margin agar PLN dapat mengembangkan kemampuan investasi jangka panjangnya.¹⁴²

Dengan tanpa adanya pemberian margin yang cukup bagi PLN dapat diartikan telah menyalahi UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN dimana penugasan kepada BUMN untuk melakukan kewajiban pelayanan umum harus tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN, yaitu untuk memperoleh keuntungan.¹⁴³ Komponen *margin* dalam penghitungan subsidi listrik sendiri baru dilaksanakan pada tahun anggaran 2009 dan besaran margin yang dialokasikan dalam subsidi listrik dirasakan masih belum mencukupi yaitu sekitar 3%.¹⁴⁴

Pada pertengahan tahun 2005 dilakukan perubahan skim subsidi listrik menjadi skim subsidi konsumen diperluas dengan pola PSO. Dengan pola tersebut, maka seluruh kelompok pelanggan yang tingkat tarifnya di bawah BPP akan mendapatkan subsidi. Kebijakan ini pada satu sisi meringankan beban PLN, dan memberikan peluang investasi dan pengembangan kapasitas, namun pada sisi lain mendorong peningkatan beban subsidi listrik. Selain itu, PLN juga diberlakukan sebagai korporasi murni, sehingga pembelian BBM dari Pertamina juga diberlakukan dengan tingkat harga industri, sehingga membuat beban subsidi listrik menjadi makin sensitif oleh perubahan harga minyak dan nilai tukar rupiah.¹⁴⁵

¹⁴² Makmun, kajian fiskal, badan kebijakan fiskal, kementerian keuangan, *Permasalahan Tarif Listrik multiguna*, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2009/edef-konten>, diakses tanggal 18 April 2011

¹⁴³ Lihat UU No. 19 Tahun 2003 *tentang Badan Usaha Milik Negara*, Pasal 2 ayat (1) huruf b: “Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah mengejar keuntungan”, dan pasal 12 huruf b:” Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan”

¹⁴⁴ Subsidi Listrik di Indonesia, <http://umum.kompasiana.com/2010/02/12/subsidi-listrik-di-indonesia/>, diakses tanggal 27-4-2011.

¹⁴⁵ Makmun, *op.cit.*

Tabel Perkembangan Subsidi Listrik:¹⁴⁶

Tahun Anggaran	Alokasi Subsidi (Triliun Rp)	Realisasi Subsidi (Triliun Rp)	Kebijakan Subsidi
2000	3,93	3,93	Defisit arus kas operasi
2001	4,62	4,10	Konsumen terarah (pelanggan s/d 450 VA)
2002	4,10	3,36	Konsumen terarah (pelanggan s/d 450 VA)
2003	3,76	3,31	Konsumen terarah (pelanggan s/d 450 VA)
2004	3,31	10,65	Konsumen terarah (pelanggan s/d 450 VA)
2005	12,51	10,65	Konsumen diperluas
2006	31,2	33,90	Konsumen diperluas
2007	29,4	37,48	Konsumen diperluas
2008	62,5	84,73	Konsumen diperluas
2009	45,96	data tidak diketahui	Konsumen diperluas
2010	55,1	62,8	Konsumen terarah (pelanggan 450-900 VA)

Peningkatan besarnya realisasi subsidi dari tahun ke tahun tersebut menunjukkan bahwa pemerintah menganggap sektor ketenagalistrikan adalah sektor strategis yang harus diberi perhatian khusus. Dalam hal ini, PLN semakin mendapat kepercayaan dari pemerintah sebagai pelaksana *public service obligation* (PSO) sesuai amanat Pasal 66 Undang-Undang No.19 tahun 2003 tentang BUMN.¹⁴⁷ Karena meskipun BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan tugas khusus oleh pemerintah. Apabila penugasan tersebut secara finansial tidak *visible*, pemerintah harus memberikan kompensasi

¹⁴⁶ Kementerian ESDM, *Memori Akhir Jabatan Menteri ESDM, Masa Bakti 2000-2009 op.cit*, hlm. 137

¹⁴⁷ Chairul Hudaya et. all, Subsidi Listrik Berkeadilan dan Tepat Sasaran bagi Kemakmuran Rakyat Indonesia, Electric Power and Energi Studies Department of Electrical Engineering, UI, Lomba Karya Tulis Ketenagalistrikan PLN Tahun 2009, hlm. 3

atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk memberikan margin yang diharapkan.¹⁴⁸

Bila ditinjau dari sisi penggunaannya, subsidi pada dasarnya dapat diberikan kepada konsumen dan dapat juga diberikan kepada produsen. Subsidi untuk kelompok konsumen tertentu, misalnya konsumen dengan daya terpasang kurang dari 450 VA dimana pemakaian listriknya dibawah kebutuhan listrik minimum. Subsidi kepada konsumen juga dapat diberikan kepada masyarakat daerah terpencil atau tertinggal agar mereka dapat menikmati energi listrik. Subsidi untuk produsen dapat diberikan kepada perusahaan swasta yang bersedia membangun instalasi pembangkit listrik untuk daerah pedesaan, selain itu juga dapat diwujudkan dalam bentuk subsidi silang antar produsen, kesepakatan untuk membeli daya listrik dari pembangkit swasta (IPP) melalui *power purchase agreement*, ataupun juga kemudahan dalam investasi.¹⁴⁹

Subsidi untuk konsumen tertentu memang memungkinkan pelanggan listrik dari masyarakat miskin dapat menikmati energi listrik dengan tarif yang lebih rendah. Namun subsidi ini memiliki kelemahan, yaitu subsidi hanya dinikmati oleh pelanggan-pelanggan listrik yang kurang mampu, sementara masyarakat yang belum mendapat akses listrik tidak memperoleh subsidi. Dengan demikian terjadi ketidakadilan dalam pemberian subsidi kepada masyarakat yang kurang mampu.¹⁵⁰

Berikut ini adalah perbandingan jenis subsidi listrik serta kelebihan dan kekurangannya di Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Vietnam.¹⁵¹

Negara	Jenis Subsidi	Kelebihan	Kekurangan
Indonesia	<i>Power Purchase Agreement</i>	1. Kelangsungan usaha IPP swasta lebih terjamin. 2. Menarik bagi investor	–

¹⁴⁸ Penjelasan Pasal 66 ayat (1) UU 19 Tahun 2003, tentang BUMN.

¹⁴⁹ Purwoko, *op. cit.*, hlm.48

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm.49.

¹⁵¹ *Ibid* hlm. 56

	Subsidi dari pemerintah kepada kelompok pelanggan tertentu	Masyarakat miskin dapat menikmati listrik dengan harga murah	1.Masyarakat yang lebih miskin (belum terjangkau aliran listrik) tidak menikmati subsidi. 2.Pemerintah harus mengalokasikan dana untuk subsidi
Malaysia	<i>Power Purchase Agreement</i>	1.Kelangsungan usaha IPP swasta lebih terjamin. 2.Menarik bagi investor	-
	Subsidi silang antar kelompok pelanggan	1. Pelanggan miskin mendapat subsidi 2.Pemerintah tidak menanggung beban subsidi	Masyarakat yang lebih miskin (belum terjangkau aliran listrik) tidak menikmati subsidi
Thailand	<i>Power Purchase Agreement</i>	1.Kelangsungan usaha IPP dan SPP swasta lebih terjamin 2. Menarik bagi investor	-
	Subsidi silang antarkelompok pelanggan dengan tarif yang berbeda di setiap kelompok pelanggan	Pemerintah tidak menanggung beban subsidi	Dapat menyebabkan ekonomi biaya tinggi jika dibebankan kepada pelanggan kelompok industri dan perdagangan
Vietnam	Subsidi dari pemerintah untuk semua pelanggan	Masyarakat dapat menikmati listrik dengan tarif murah	1.Pemerintah menanggung semua beban subsidi. 2.Subsidi tidak tepat sasaran. Masyarakat kaya juga menikmati subsidi. 3.Tidak menarik bagi investor. 4.Mendorong terjadinya pemborosan pemakaian energi listrik

Dalam rangka menurunkan subsidi listrik, Pemerintah dan PT. PLN (Persero) harus melakukan upaya-upaya untuk menurunkan BPP tenaga listrik melalui:

1. Program penghematan pemakaian listrik (*demand side*) berupa : penurunan *losses* teknis, kenaikan TDL dan penerapan tarif non subsidi untuk pelanggan 6.600 VA keatas, peningkatan efisiensi pengelolaan korporat.
2. Program diversifikasi energi primer di pembangkitan tenaga listrik (*supply side*) yang berupa : optimalisasi penggunaan gas, penggantian HSD

menjadi MFO, peningkatan penggunaan batubara, dan pemanfaatan biofuel.¹⁵²

C. Kebijakan Pengelolaan Energi Primer Untuk Penyediaan Tenaga Listrik

Energi primer adalah energi yang masih berupa energi potensial (energi mentah) dan belum dimanfaatkan untuk berbagai keperluan. Contoh dari energi primer adalah: minyak bumi, gas alam, batubara, angin, air, panas matahari, dan lain-lain.

1. Rasio Elektrifikasi dan Tingkat Intensitas Energi

Rasio elektrifikasi didefinisikan sebagai jumlah rumah tangga yang sudah berlistrik dibagi dengan jumlah rumah tangga yang ada. Perkembangan rasio elektrifikasi secara nasional dari tahun ke tahun mengalami kenaikan, yaitu dari 58,3% pada tahun 2005 menjadi 65,0% pada tahun 2009.¹⁵³ Hal ini menunjukkan bahwa 35 % daerah Indonesia masih belum terlistriki. Banyak faktor yang melatarbelakanginya, misalnya kendala geografis, di samping masalah utama, yaitu masih kurangnya investasi di sektor ketenagalistrikan.

Investasi di sektor ketenagalistrikan juga masih dirasa kurang dapat memenuhi permintaan. Dari target 2010 sebesar US\$ 8.733,8 juta, realisasinya hanya sebesar USD 4.968,1 juta atau hanya 57%. Capaian ini juga masih kalah dibandingkan tahun 2009 yang mampu meraih USD 5.828,1 juta atau hanya 85%. Investasi di sektor ketenagalistrikan juga menduduki peringkat akhir dibandingkan dengan investasi sektor energi dan sumber daya mineral (ESDM) lainnya seperti mineral dan batubara (150%), migas (98%) dan panas bumi (73%).¹⁵⁴

¹⁵² Subsidi Listrik di Indonesia <http://umum.kompasiana.com/2010/02/12/subsidi-listrik-di-indonesia/>, diakses tanggal 4 Mei 2011.

¹⁵³ Rencana umum penyediaan tenaga listrik (RUPTL) PT PLN (Persero) tahun 2010-2019, hlm. 22

¹⁵⁴ Data investasi sektor ESDM, Kementerian ESDM, tahun 2010.

Tingkat intensitas energi adalah angka yang menunjukkan besarnya energi yang diperlukan untuk menghasilkan satuan pendapatan kotor secara nasional. Intensitas energi Jepang pada tahun 2009 adalah 70 TOE/Juta USD. Artinya, untuk menghasilkan pendapatan kotor nasional atau product domestic bruto (PDB) senilai 1 juta USD, Jepang membutuhkan konsumsi energi senilai 70 ton minyak ekivalen (TOE). Jika angka tersebut dibandingkan dengan intensitas energi Indonesia senilai 382, berarti Indonesia membutuhkan energi yang jauh lebih besar daripada yang dibutuhkan oleh Jepang untuk menghasilkan pendapatan nasional yang sama.¹⁵⁵

Konsumsi energi per kapita Indonesia juga sangat rendah, data tahun 2006 hanya 0,3 TOE per person, sedangkan Jepang mencapai 2,8 TOE per person. Namun, angka-angka tadi tidak dapat menjadi pembenaran bahwa rakyat Indonesia adalah konsumen energi yang boros dan karenanya subsidi harus dihapus. Sebaliknya, hal tersebut justru menunjukkan kurang efektifnya strategi pengelolaan energi. Industri yang umumnya padat energi tidak cukup mendapat pasokan listrik atau gas. Industri tidak mudah tumbuh, sehingga pendapatan nasional tidak banyak.¹⁵⁶

2. Pasokan Energi Untuk Kebutuhan Pembangkitan Tenaga Listrik

Pengelolaan sistem ketenagalistrikan nasional kita sangat tergantung kepada kebijakan pengelolaan energi primer. Kebutuhan tenaga listrik dari tahun ke tahun semakin meningkat seiring dengan tingkat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Pada kurun waktu 2002-2006, pertumbuhan penjualan listrik PLN rata-rata sebesar 6,11%. Periode 2002-2003 pertumbuhan meningkat mencapai 10,7% dengan kebutuhan daya 100.097 GWh. Tingkat pertumbuhan ini menurun dua tahun berikutnya sebesar 6,93% pada tahun 2005 dan 5,21% pada

¹⁵⁵ Maritje Hutapea, presentasi *Kebijakan di Bidang Pemanfaatan Energi*, disampaikan pada Sosialisasi peraturan Perundang-undangan bidang Ketenagalistrikan dan Energi, Banten 2008

¹⁵⁶

tahun 2006. Namun penurunan ini disebabkan oleh ketidakmampuan pendanaan PLN memenuhi permintaan listrik pelanggan dan calon pelanggan.

Kondisi ideal untuk memenuhi pertumbuhan kebutuhan listrik masyarakat adalah PLN harus menambah pasokan listrik. Pertumbuhan kebutuhan daya listrik pelanggan pada tahun 2004 yang lebih dari 8% bisa dipenuhi dengan memproduksi tambahan listrik 1000 sampai 2000 MW per tahun. Hal ini berarti, agar permintaan dapat dipenuhi, maka harus tersedia pasokan baru sekitar 2.500 MW pada tahun 2005 dan 10.000 MW tambahan sampai dengan tahun 2009.

Namun kenyataannya, hingga tahun 2007 PLN hanya sanggup menambah pasokan listrik sebanyak 2.880 MW di pulau Jawa dan 550 MW di luar pulau Jawa. Keseluruhan tambahan pasokan listrik PLN pada periode tersebut hanya 3.300 MW. Sehingga terjadi selisih yang cukup besar antara kebutuhan listrik nasional (demand) dengan kemampuan memasok listrik (supply) oleh PLN. Idealnya, dengan tingkat pertumbuhan permintaan listrik sebesar 6-7% per tahun, PLN membutuhkan tambahan daya 10.000 MW.¹⁵⁷

3. Bauran Energi/Energi Mix.

Akibat melambungnya harga minyak dunia yang telah mencapai angka kisaran diatas 110 USD per barrel pada bulan April 2011, maka diperlukan langkah kebijakan diversifikasi energi (bauran sumber energi) yang merupakan suatu konsep atau strategi yang dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai pembangunan energi dan ekonomi yang berkelanjutan. Kebijakan bauran energi (*energi mix*) menekankan bahwa Indonesia tidak boleh hanya bergantung pada sumber energi berbasis fosil, namun juga harus mengembangkan penggunaan energi terbarukan. Kebijakan bauran energi di Indonesia perlu dikembangkan dengan memperjelas strategi, sasaran penggunaan, jumlah pemanfaatan dan pengelolaan energi nasional, dengan mempertimbangkan potensi energi,

¹⁵⁷ Ali Herman Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 25

permintaan energi, infrastruktur energi serta faktor lainnya seperti harga energi, teknologi, pajak, investasi dan sebagainya.¹⁵⁸

Salah satu langkah awal yang Pemerintah lakukan adalah dengan membuat *blue print* Pengelolaan Energi Nasional 206-2025 yang tertuang dalam Keputusan Presiden RI No. 5 Tahun 2006. Secara garis besar dalam *blue print* tersebut ada dua macam solusi yang dilakukan secara bertahap hingga tahun 2025, yaitu peningkatan efisiensi penggunaan energi (penghematan) dan pemanfaatan sumber-sumber energi baru (diversifikasi energi).¹⁵⁹

PT PLN (Persero) memperkirakan tingkat bauran energi primer pada tahun 2011 akan semakin membaik sejalan dengan peningkatan konsumsi batu bara sehingga biaya dapat ditekan. Data PLN menunjukkan bauran energi pada 2009, masing-masing BBM 23%, gas 22%, panas bumi 6%, air 10%, dan batu bara 40%. Dalam bauran energi 2010, komposisi penggunaan gas naik dari 22% pada 2009 menjadi 24% sehingga penggunaan BBM juga ikut turun dari 23% pada 2009 menjadi 20% pada tahun 2010. Sementara itu, rencana bauran energi primer PLN pada tahun 2011 terdiri atas BBM 18%, gas tetap 24%, panas bumi 6%, air normal 7%, dan batu bara 50%.¹⁶⁰

PLN sendiri terus memangkas penggunaan BBM dan menggantinya dengan bahan bakar yang lebih murah seperti gas dan batubara. Penggunaan BBM mencapai puncaknya pada tahun 2008 yaitu sebesar 11,3 juta kilo liter dan berkurang signifikan sejak tahun 2009 sebesar 8,8 kilo liter. Tahun 2010 lalu menjadi 6,6 juta kilo liter dan diproyeksikan tahun 2011 dan menjadi 4,3 juta kilo liter. Sementara komitmen Pemerintah atas jaminan pasokan gas masih dirasa kurang, PLN akhirnya lebih banyak menggantungkan produksi listrik dari bahan

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Kadek Fendy sutrisna, dan Ardha Pradikta Rahardjo, Pembangkit Listrik Masa Depan Indonesia, Laboratorium Penelitian Konversi Energi Elektrik, <http://konversi.wordpress.com>, diakses tanggal 27 April 2011

¹⁶⁰ Nurbaiti, Harian Bisnis Indonesia, 4 April 2011, sebagaimana dimuat dalam http://www.ptjib.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:pln-terus_tekan-biaya-energi-primer&catid=1:latest-news&Itemid=138&lang=id, diakses tanggal 27 april 11.

bakar batubara. Wajar saja jika peningkatan konsumsi batubara rata-rata 10 juta ton per tahun mulai tahun 2010. Apabila dibandingkan dengan solar, biaya produksi listrik batubara memang lebih murah meski isu emisi karbon yang tinggi juga menjadi sorotan. Diperkirakan konsumsi batubara pada tahun 2011 akan naik dari 34,2 juta ton pada 2010 menjadi sekitar 50 juta ton. Peningkatan penggunaan batu bara itu terjadi karena hampir seluruh pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) pada proyek 10.000 MW tahap I akan beroperasi optimal pada tahun 2011.

PLN juga berhitung kebutuhan gas yang terus berlipat. Pada 2008 sebesar 181,667 BBTU dan menjadi 275,353 BBTU pada tahun 2009. Tahun 2010 mencapai 320,631 BBTU dan tahun 2011 penggunaan gas untuk bahan bakar di pembangkit sekitar 379,583 BBTU.¹⁶¹ Dengan semakin membaiknya tingkat bauran energi PLN, diharapkan juga bisa menurunkan biaya belanja energi primer pembangkit. Namun, kondisi ini juga harus didukung dengan penambahan pasokan gas pembangkit sehingga mengurangi penggunaan bahan bakar minyak (BBM).

4. Kebijakan Pemanfaatan Energi Primer Untuk Pembangkitan Tenaga Listrik

a. Kebijakan *domestic market obligation* (DMO) dalam pemanfaatan energi primer

Kebijakan pemanfaatan energi primer untuk pembangkit tenaga listrik ditujukan agar pasokan energi primer tersebut dapat terjamin. Untuk menjaga keamanan pasokan tersebut, maka diberlakukan kebijakan *domestic market obligation* (DMO), pemanfaatan sumber energi primer setempat, dan pemanfaatan energi baru dan terbarukan. Kebijakan pengamanan pasokan energi primer untuk pembangkit tenaga listrik dilakukan melalui dua sisi yaitu pada sisi pelaku usaha penyedia energi primer dan pada sisi pelaku usaha pembangkitan tenaga listrik. Kebijakan di sisi pelaku usaha penyedia energi primer antara lain: pelaku usaha di bidang energi primer khususnya batubara dan gas diberikan kesempatan yang

¹⁶¹ Inung Gunarba, Harian Ekonomi Neraca, Lemahnya Komitmen Pasokan Bahan Bakar Pembangkit Listrik sebagaimana dikutip dalam <http://bataviase.co.id/node/540222> , diakses tanggal 27 April 2011

seluas-luasnya untuk memasok kebutuhan energi primer bagi pembangkit tenaga listrik sesuai harga dengan nilai keekonomiannya.¹⁶²

Sedangkan kebijakan di sisi pelaku usaha pembangkitan tenaga listrik antara lain: kebijakan diversifikasi energi untuk tidak bergantung pada satu sumber energi khususnya energi fosil dan konservasi energi. Untuk menjamin terselenggaranya operasi pembangkitan maka pelaku usaha di pembangkitan perlu membuat *stockfilling* untuk cadangan selama waktu yang disesuaikan dengan kendala keterlambatan pasokan yang mungkin terjadi.¹⁶³

Kebijakan *domestic market obligation* (DMO) sangat penting dilakukan untuk mencegah terjadinya kelangkaan gas dan batubara serta menjamin keamanan pasokannya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri secara berkelanjutan. Soal gas misalnya, pemerintah dalam pengelolaannya telah menerbitkan Peraturan Menteri (Permen) ESDM No. 03 Tahun 2010 tentang Alokasi Dan Pemanfaatan Gas Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri. Dalam permen tersebut mengatur kewajiban kontraktor kontrak kerja sama (KKKS) untuk menyeter 25% dari produksi gas untuk kebutuhan dalam negeri. Tujuannya adalah untuk menjamin efisiensi dan efektifitas tersedianya gas bumi guna keperluan dalam negeri. Dan secara eksplisit pula telah digariskan, pasokan gas bumi untuk pembangkit listrik.

Permen ESDM No. 03 Tahun 2010 tersebut merupakan turunan dari UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dalam UU 22 Tahun 2001 Pasal 22 ayat (1) juga menyebutkan bahwa badan usaha atau bentuk usaha tetap hanya diwajibkan menyerahkan paling banyak 25 % bagiannya dari seluruh hasil produksi minyak bumi dan/atau gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri,¹⁶⁴ dengan kata lain 75 persen produksi minyak atau gas bumi dalam negeri berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 2001 dan Permen turunannya tersebut

¹⁶² Master Plan, *op.cit*, hlm. 4

¹⁶³ *Ibid*, hlm. 5

¹⁶⁴ Indonesia, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, LNRI Tahun 2001 No. 136, TLNRI No. 4152.

lebih diutamakan untuk memenuhi kebutuhan ekspor ke negara lain. Oleh karena beberapa kalangan terutama dari asosiasi industri dalam negeri mendesak untuk merevisi ketentuan alokasi gas bumi tersebut, karena pasokan gas untuk industri dan juga untuk pembangkit listrik dalam negeri masih kekurangan pasokan gas.¹⁶⁵ Bahkan ada wacana di kalangan DPR-RI untuk merevisi ketentuan pasokan Minyak dan Gas Bumi dalam UU 22 Tahun 2001 tersebut.

Sedangkan untuk kebijakan penerapan DMO batubara telah tertuang dalam Permen ESDM Nomor 34 tahun 2009 tentang Pengutamakan Pemasokan Kebutuhan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri. Pemberlakuan DMO batubara mengacu kepada Keputusan Presiden Nomor 5 tahun 2006 mengenai Kebijakan Energi Nasional yang menetapkan pada tahun 2025 kontribusi batubara sebesar 35% dalam bauran energi nasional. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa Badan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara harus mengutamakan pemasokan kebutuhan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri. Sebagai konsekuensinya maka setiap perusahaan berkewajiban untuk menjual batubara yang diproduksinya berdasarkan persentase minimal penjualan mineral/batubara yang ditetapkan oleh Menteri dan dituangkan dalam perjanjian jual beli mineral/batubara antara Badan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara dengan pemakai mineral/batubara.¹⁶⁶

Badan Usaha Pertambangan mineral dan batubara yang tidak dapat memenuhi Persentase Minimal Penjualan Mineral atau Persentase Minimal Penjualan Batubara dalam 3 bulan pertama, maka Badan Usaha Pertambangan mineral dan batubara tersebut harus tetap memenuhi kekurangan Persentase Minimal Penjualan Mineral/Batubara periode tersebut pada periode selanjutnya. Pelanggaran Badan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap ketentuan-ketentuan di atas akan dikenakan sanksi administratif berupa peringatan

¹⁶⁵ Lihat: Pemerintah Didesak Naikkan Porsi Gas Domestik Jadi 75 persen <http://economy.okezone.com/index.php/ReadStory/2011/04/24/320/449321> , diakses tanggal 2 Mei 2011

¹⁶⁶ DMO Batubara dalam Permen ESDM Nomor 34 Tahun 2009, <http://www.esdm.go.id/berita/batubara/44-batubara/3111.html>, diakses 28 april 2011.

tertulis (sampai 3 kali) dan pengurangan alokasi pemasokan mineral atau batubara hingga 50% dari produksinya pada tahun berikutnya.¹⁶⁷

Gas dan batubara merupakan bahan bakar primer yang paling tidak stabil keberadaannya. Tidak jarang ke dua barang primer PLN ini hilang dari pasaran karena diekspor. Singapura, China, Jepang, Taiwan, dan Korea merupakan negara-negara importir terbesar gas Indonesia. Sekitar separuh ekspor dari minyak mentah, lebih seperempat ekspor batubara, dan lebih tiga per empat ekspor gas alam cair Indonesia dikirim ke Jepang. Tahun 2007, dengan alasan menjaga hubungan baik, Indonesia menjual gas sebanyak 15,5 juta ton ke Jepang. Bahkan sebelum memasok ke Korea (1986) dan Taiwan (1990), seluruh produksi gas alam cair Indonesia diekspor ke Jepang. Selain itu, China juga berencana meningkatkan konsumsi LNG-nya sebesar 266 persen pada tahun 2010 dari posisi tahun 2004.¹⁶⁸

Harga jual gas dalam negeri yang lebih murah mendorong ekspor oleh produsen gas dalam negeri, termasuk Perusahaan Gas Negara (PGN). Harga jual gas untuk industri dalam negeri pada tahun 2005 masih di bawah US\$ 3 per million british thermal unit (MMBTU). Sedangkan jika dijual ke luar negeri harganya mencapai US\$ 6-7 MMBTU. Jika sepanjang tahun 2002 sampai 2004 hanya 3 persen gas dan LNG dijual ke luar negeri, maka pada tahun 2007 ekspor gas meningkat menjadi sekitar 60 persen. Agresivitas menjual gas dan batubara ke luar negeri kemudian memunculkan spekulasi telah terjadi pengalihan jatah bagi PLN untuk diekspor.¹⁶⁹ Di tengah meroketnya harga BBM dunia, gas dan batubara menjadi bahan bakar yang lebih menguntungkan secara bisnis dan teknologi. Kesempatan mendulang devisa dari ekspor menjadi alasan pemerintah yang logis di tengah membengkaknya APBN akibat lonjakan harga-harga. Adapun cadangan gas Indonesia sebenarnya sangat besar. Data dari Kementerian ESDM menyebutkan, cadangan gas terbukti sebesar 94,78 TCF, cadangan

¹⁶⁷ Pasal 14 Permen ESDM Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pengutamaan Pemasokan Kebutuhan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri.

¹⁶⁸ Ali Herman Ibrahim, *op. cit*, hlm.109

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 110

potensial sebesar 87,73 TCF, totalnya mencapai 182,50 TCF, yang bisa diusahakan sampai 64 tahun.¹⁷⁰

b. Peranan bahan bakar dalam biaya pokok penyediaan (BPP) Tenaga Listrik

Biaya pokok penyediaan (BPP) tenaga listrik terdiri dari beberapa komponen utama yaitu: biaya bahan bakar, biaya pembangkit dan distribusi, inflasi, nilai tukar, depresiasi, biaya pegawai dan administrasi, dan biaya terkait lainnya.¹⁷¹ Peranan bahan bakar tenaga sangat besar pengaruhnya dalam menentukan (BPP) tenaga listrik. Dalam tabel di bawah ini, proporsi biaya bahan bakar untuk pembangkit mencapai 65 sampai dengan 70 % (data tahun 2005-2009).

Jenis Bahan Bakar	BPP/Biaya Energi Primer (Rp/kWh)
BBM	1.420
Gas	339
Batubara	366
Panas Bumi	542
Air	12

Sumber: Rapat Dengar Pendapat Komisi VII DPR-RI November 2009.

Berdasarkan BPP, pembangkit yang menggunakan BBM akan menghasilkan listrik dengan biaya terbesar. Berdasarkan jumlah pembangkit, porsi pembangkit yang berbahan bakar BBM hanya sekitar 20%, namun kontribusinya mencapai 70% dari biaya bahan bakar secara keseluruhan. Hal tersebut selain disebabkan karena harga BBM memang relatif lebih mahal, juga disebabkan karena buruknya pengelolaan energi primer nasional, khususnya terkait pemenuhan bahan bakar pembangkit listrik nasional. Berdasarkan atas

¹⁷⁰ *Ibid*, hlm. 111

¹⁷¹ Nuzul Achjar, *Tarif Listrik Regional Dan Kewajiban Pelayanan Publik*, karya ilmiah, <http://www.geografi.ui.ac.id/node/11>, diakses tanggal 30 Mei 2011.

APBN-P 2010, rata-rata BPP listrik nasional adalah Rp. 1.105,94 /kWh, sedangkan rata-rata harga jual tenaga listrik (HJTL) adalah Rp 732,08/kWh.

Tabel Pemenuhan Gas dan Penurunan BPP¹⁷²

Indikator	Volume	Asumsi (ICP:80 USD/bbl; Kurs:Rp. 9200/USD)		
		Biaya BBM (RpTriliun)	Biaya Gas (RpTriliun)	Penghematan (Rp Triliun)
Kebutuhan Gas (MMBTU)	640.646.390			
Kebutuhan Terpenuhi (MMBTU)	266.908.940			
Defisit Gas PLN (MMBTU)	373.737.450			
Konversi 1 MMBTU ke Barel Minyak	00,16			
Defisit Gas Setara Barel Minyak(Barel)	59.797.992			
PENGHEMATAN				
Jika Harga Gas (4USD/MMBTU)		44,01	13,75	30,26
Jika Harga Gas (5 USD/MMBTU)		44,01	17,19	26, 82
Jika Harga Gas (6USD/MMBTU)		44,01	20,63	23,38

Akibat tidak terpenuhinya kebutuhan Gas PLN sebesar 373,73 MMBTU, untuk mengoperasikan pembangkit, bahan bakar gas tersebut harus digantikan dengan BBM yang harganya lebih mahal. Jika asumsi ICP: 80 USD/bbl, kurs Rp 9.200/USD, dan harga gas 4–6 USD/MMBTU selisih biaya bahan bakar BBM dan gas terkait hal tersebut adalah Rp 23,38 triliun Rp 30,26 triliun. Artinya dengan terpenuhinya kebutuhan defisit gas PLN sebesar 373.737.450 MMBTU, PLN dapat menghemat antara RP 23,38 triliun - Rp 30,26 triliun. Dengan terpenuhinya kebutuhan gas PLN sebesar 373.737.450 MMBTU, serta diasumsikan bahwa

¹⁷² Sumber: Reforminer Institute

harga beli gas PLN sebesar 4- 6 USD/MMBTU akan terjadi penurunan BPP listrik sebesar Rp 161,78 - Rp 209,38/kWh.¹⁷³

Indikator	APBN 2010	APBN-P 2010	Perbedaan Asumsi
Nilai Tukar (Rp/USD)	10.000	9.200	800
Harga Minyak (ICP)	65	80	15
Margin Usaha (%)	5	8	3
Penjualan Listrik (TWh)	144,5	144,5	0
Total Subsidi (Rp Triliun)	37,8	55,1	17,3

Sumber: RDP Komisi VII & Data Sidang Paripurna 3 Mei 2010



¹⁷³ Konferensi Pers ReforMiner Institute (Lembaga Kajian Reformasi Pertambangan dan Energi), *Mengukur Dampak Ekonomi Kenaikan TDL 2010*, Jakarta, 29 Juni 2010.

BAB IV
KEBIJAKAN PEMBATASAN KENAIKAN (*CAPPING*)
TARIF TENAGA LISTRIK DARI PERSPEKTIF
HUKUM PERSAINGAN USAHA

A. Landasan Kebijakan Penetapan *Capping* Tarif Tenaga Listrik

1. Penetapan Tarif Tenaga Listrik Tahun 2010 (TTL 2010).

Kenaikan tarif tenaga listrik (TTL) tahun 2010 adalah upaya Pemerintah dalam rangka mempertahankan kelangsungan pengusaha penyedia tenaga listrik dan peningkatan mutu pelayanan kepada konsumen. Tarif tenaga listrik PT PLN (Persero) sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 104 Tahun 2003, yang diberlakukan mulai 1 Januari 2004 sampai awal tahun 2010 belum disesuaikan. Oleh karena itu perlu rasionalisasi subsidi agar tepat sasaran dan pergeseran anggaran subsidi dapat digunakan untuk kesejahteraan rakyat (kesehatan, pendidikan dan pangan).¹⁷⁴

Kenaikan TTL 2010 sudah termasuk di dalam *roadmap* pengurangan subsidi (termasuk pupuk dan BBM), sebagaimana dinyatakan dalam RPJM 2010-2014. Pengurangan subsidi tidak mengurangi hak subsidi kepada masyarakat kurang mampu. Penyesuaian TTL tahun 2010 merupakan sinyal positif kepada para investor dan menjaga kesehatan keuangan PT PLN (Persero).¹⁷⁵

Dalam APBN 2010 belum menampung rencana Pemerintah untuk menaikkan TTL. Mengingat beban subsidi yang semakin meningkat dan menyehatkan keuangan PLN serta sebagai penjabaran *roadmap* subsidi listrik, Pemerintah mengusulkan kenaikan TTL melalui APBN-P 2010 sebesar 15%

¹⁷⁴ Kronologis Penetapan Tarif Tenaga Listrik 2010 Dan Penerapan *Capping*, 2011, Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan Kementerian ESDM, 2011, *hlm. 1*

¹⁷⁵ *Ibid.*

mulai 1 Juli 2010.¹⁷⁶ Usulan Pemerintah mengenai kenaikan TTL sebesar 15% disetujui dalam Rapat Badan Anggaran DPR RI dan agar dilakukan pembahasan secara teknis dengan Komisi VII DPR RI.¹⁷⁷ Rencana Pemerintah mengenai kenaikan TTL disetujui oleh DPR RI dengan mengalokasikan subsidi listrik sebesar Rp 56,51 Triliun yang berarti disertai dengan kenaikan TTL rata-rata sebesar 15% mulai 1 Juli 2010.¹⁷⁸

Sebagai tindak lanjut hasil kesepakatan Pemerintah dengan DPR RI mengenai TTL, atas dasar usulan PLN maka Menteri ESDM menyampaikan kepada Pimpinan Komisi VII DPR RI melalui surat Nomor : 3991/26/MEM.L/2010 tanggal 8 Juni 2010 mengenai rencana penyesuaian TDL PT PLN (Persero) Tahun 2010 dan Rancangan Peraturan Presiden tentang TDL PT PLN (Persero). DPR RI menyetujui usulan Pemerintah untuk melaksanakan distribusi subsidi listrik sesuai UU No. 2 Tahun 2010 tentang APBN-P 2010 sebesar Rp 55,1 Triliun dengan sistematisa yang berkeadilan dan tidak memberatkan rakyat kecil dan tetap menjaga daya saing industri dimana pelanggan dengan daya 450 VA dan 900 VA tidak mengalami kenaikan, dan menghapuskan tarif multiguna serta dayamax plus.¹⁷⁹

Dengan mengacu pada pasal 34 Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, pelaksanaan penyesuaian TTL dituangkan melalui Permen ESDM No. 7 tahun 2010 tanggal 31 Juni 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik PT PLN (Persero). Akibat dari penerapan tarif multiguna dan dayamax telah menimbulkan perbedaan tarif yang cukup besar digolongan pelanggan bisnis dan industri, sehingga dalam pelaksanaan Permen No 7 tahun 2010 terjadi kenaikan dan penurunan tarif listrik yang sangat tinggi. Hal tersebut telah menimbulkan polemik yang tajam dikalangan pengusaha.

¹⁷⁶ Hasil Rapat di Menko Perekonomian tanggal 19-21 November 2009, sumber: Subdit. Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, 2011.

¹⁷⁷ Hasil rapat di Badan Anggaran tanggal 22 Maret 2010, sumber: ibid

¹⁷⁸ Hasil rapat kerja komisi VII DPR RI tanggal 26-27 April 2010 dan Sidang Paripurna DPR-RI tanggal 3 Mei 2010, sumber: ibid

¹⁷⁹ Hasil rapat kerja komisi VII DPR RI tanggal 15 Juni 2010, sumber: ibid

2. Upaya Untuk Mengatasi Lonjakan Rekening Tarif Tenaga Listrik Industri Akibat Pemberlakuan TTL 2010

Dalam upaya menyelesaikan polemik tersebut, telah dilakukan rapat koordinasi di Menko Perekonomian dengan hasil rumusan yang dapat diterima oleh kalangan dunia usaha, yaitu Tarif Tenaga Listrik tetap naik rata-rata 10% namun kalangan pelanggan Industri naik maksimum 18% sebagai batas atasnya.¹⁸⁰ Selanjutnya pada tanggal 19 Juli 2010 diselenggarakan Rapat kerja dan Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara Komisi VII DPR RI dengan Menteri ESDM RI, Dirut PT. PLN (Persero), Ketua Kadin, Ketua Hipmi, Ketua Umum Apindo dan Ketua YLKI dengan kesimpulan rapat sebagai berikut:¹⁸¹

- a. Komisi VII DPR RI meminta Pemerintah untuk mengganti Peraturan Menteri ESDM No. 07 Tahun 2010 tentang tarif tenaga listrik yang disediakan oleh perusahaan perseroan (Persero) PT. Perusahaan Listrik Negara menjadi Peraturan Presiden berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.
- b. Komisi VII DPR RI meminta Pemerintah untuk menetapkan tarif tenaga Listrik untuk golongan industri rata-rata 10-15% dari posisi tagihan terakhir dan maksimum kenaikan tidak lebih dari 18% dan tetap mengacu kepada kekurangan subsidi sebesar Rp. 1,8 Triliun.
- c. Komisi VII DPR RI memutuskan untuk membentuk Panitia Kerja Sektor Hulu Listrik dalam rangka mendapatkan informasi secara lebih detail mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam penyediaan energi primer.

B. Tinjauan Dampak Kebijakan Penetapan *Capping* Tarif Tenaga Listrik.

1. Kondisi Sebelum Diterapkannya Tarif Tenaga Listrik Tahun 2010

Sejak tahun 2005, PLN melaksanakan kebijakan pengendalian pemakaian listrik (Akibat kenaikan harga BBM pada April 2005, beban sistem kelistrikan

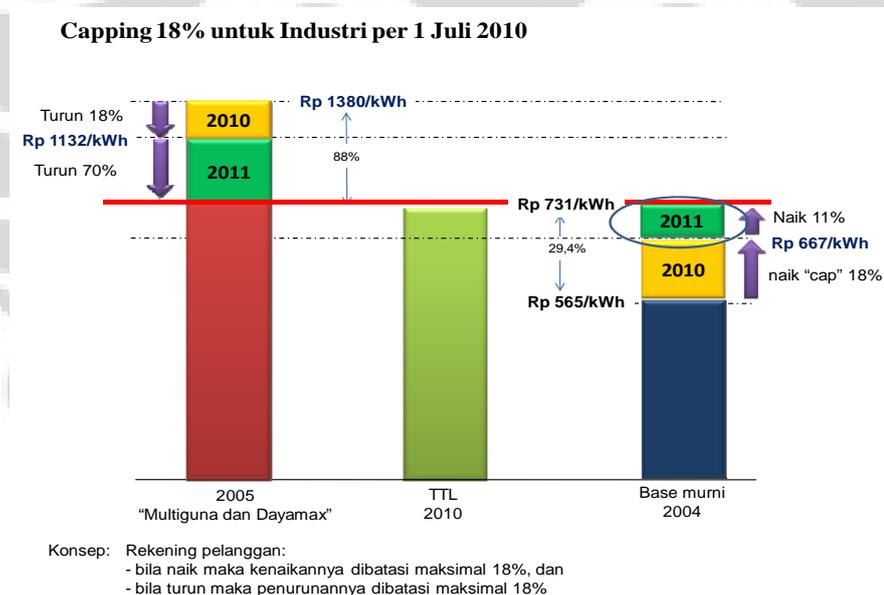
¹⁸⁰ Hasil Rapat Menko Perekonomian tanggal 14 dan 16 Juli 2010. Sumber: subdit harga dan subsidi listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, 2011

¹⁸¹ Laporan Singkat rapat kerja Komisi VII DPR RI dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta Rapat Dengar Pendapat dengan Direktur Utama PT PLN (Persero) dan rapat dengar pendapat umum dengan ketua KADIN, Ketua HIPMI, Ketua umum APINDO serta ketua YLKI, sumber: sekretariat komisi VII DPR-RI

PLN melonjak karena listrik pelanggan semula dari genset beralih ke pembangkit PLN). Untuk mengatasi lonjakan beban sistem tersebut maka dilakukan upaya pengendalian dengan cara penerapan tarif dayamax plus, dan penerapan tarif multiguna bagi pelanggan baru/tambah daya.

Untuk mengetahui apakah satu pelanggan menerima *capping* 18% atau tidak, maka dapat dilakukan dengan menghitung rekening listriknya. Yaitu dengan cara, pada setiap bulan, dari pemakaian listrik setiap pelanggan dihitung rekening listriknya dengan 2 cara: 1) dihitung dengan tarif lama, dan 2) dihitung dengan tarif baru “rekening tarif lama” dibandingkan dengan “rekening tarif baru”. Bila rekening tarif baru kenaikannya kurang dari 18%, maka yang ditagihkan ke pelanggan adalah rekening dengan tarif baru. Bila rekening tarif baru kenaikannya lebih dari 18%, maka yang ditagihkan ke pelanggan adalah rekening dengan tarif lama dikalikan dengan 1,18.

Berikut ini tabel perhitungan penetapan *capping* tarif tenaga listrik



2. Pelaksanaan *Capping* Tarif Tenaga Listrik dan Dampaknya terhadap pelanggan industri

Setelah tarif baru tenaga listrik (TTL 2010) diterapkan per 1 Juli 2010, sebagian Pengusaha keberatan karena ada kenaikan rekening pelanggan yang

mencapai lebih dari 30 persen. Keputusan dilaksanakannya *capping* diambil karena Pemerintah mengakomodir keberatan dari sebagian pengusaha, dan juga atas persetujuan Komisi VII DPR-RI, disepakati metode *capping* maksimal 18 persen.

Pelaksanaan *capping* sendiri meliputi 2 tahap, yaitu:¹⁸²

- Tahap 1 Implementasi:

Mulai 1 Juli - 30 September 2010, seluruh pelanggan listrik menikmati *capping* 18 persen. Agar kebijakan *capping* tidak terlalu berdampak kepada perubahan besar subsidi listrik, maka bagi pelanggan yang pada “masa sulit” dikenakan tarif Multiguna dan atau kebijakan Dayamax Plus, rekening listriknya juga dibatasi turun maksimal 18 persen. Pada bulan September 2010, PLN menerima somasi dari asosiasi pusat perbelanjaan Indonesia, karena penerapan *capping* menimbulkan disparitas tarif listrik yang besar antara pelanggan yang sudah terkena tarif multiguna tidak diturunkan, sementara yang seharusnya naik tidak dinaikkan.

- Tahap 2 Implementasi:

Mulai 1 Oktober 2010, *capping* 18 persen hanya diberlakukan bagi Industri, dan itupun hanya *capping* kenaikan rekening, sedangkan bagi rekening listrik yang turun, tidak lagi dibatasi penurunannya. Bagi pelanggan lainnya termasuk pelanggan bisnis, rekeningnya sudah tanpa *capping* dan diterapkan tarif baru tenaga listrik secara penuh.

¹⁸² *Briefing Sheet* Pencabutan Pembatasan Kenaikan Rekening Listrik (*Capping*) Pada Pelanggan Industri, Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, 2011, hlm.1, lihat juga dalam “*Capping Tarif Listrik Yang Memang Ajaib*, harian ekonomi Neraca, edisi 26 Februari 2011, sebagaimana dikutip dalam <http://bataviase.co.id/node/581950>, diakses tanggal 29 Maret 2011

Data Dampak Capping 18% Pelanggan Industri (Data pelanggan Industri PLN Distribusi se Jawa)

UNIT	TARIF	KONSUMSI KWH/BULAN	REVENUE per BULAN		HARGA JUAL RATA-RATA		BPP 2011 Rp/KWH	SELISIH RP/KWH		JUMLAH PELANGGAN INDUSTRI		
			CAPPING 18%	MURNI TTL 2010	CAPPING 18%	MURNI TTL 2010		RP	%	CAPPING 18%	TOTAL (CAPPED NON- CAPPED)	% DICAPPED
JAWA	TR	152.908.029	122.786.045.025	136.491.796.727	803	893	1.142	90	11%	8.060	31.143	26%
	TM	1.562.900.494	1.042.895.694.800	1.183.043.972.361	667	757	812	90	13%	1.708	7.289	23%
	TT	124.916.412	74.164.725.105	75.574.429.260	594	605	687	11	2%	3	47	6%
	JUMLAH	1.840.724.935	1.239.846.464.930	1.395.110.198.348	674	758	984	84	13%	9.771	38.479	25%
Pengurangan Pendapatan (berdampak kepada tambahan Subsidi)												
	Jawa		155.263.733.418	Rp/bulan								
	Indonesia		175.043.667.890	Rp/bulan								
	Indonesia		2.100.524.014.674	Rp/tahun								

sumber: Ditjen Ketenagalistrikan, 2011

Selisih pendapatan bila pelanggan yang *dicapped* tidak lagi dibatasi kenaikan rekeningnya adalah sebesar Rp 155,2 milyar per bulan. Dan dengan asumsi pelanggan industri Jawa adalah 88,7% dari pelanggan Industri se-Indonesia, maka pengurangan pendapatan PLN dari pelanggan Industri se-Indonesia bila *capping* tetap diberlakukan adalah Rp 175,04 milyar per bulan, atau Rp 2,15 triliun per tahun. Pengurangan pendapatan PLN ini juga bisa diartikan penambahan subsidi listrik yang bersumber dari APBN sebesar Rp. 2,15 triliun yang bisa dianggap sebagai pelanggaran terhadap UU No. No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011, karena subsidi listrik dalam APBN 2011 ditetapkan sebesar Rp40,7 triliun.¹⁸³

Kelompok pelanggan Industri dikelompokkan menjadi pelanggan TR (tarif I1-1300VA sd 14 kVA, I2>14 kVA sd 200 kVA), pelanggan TM (tarif I3>200 kVA), pelanggan TT (tarif I4>30 MVA). Total pelanggan Industri se Jawa yang *dicapping* adalah 38.479 pelanggan, yaitu pelanggan Industri dengan daya 1300 VA ke atas. Namun, dari jumlah tersebut hanya 9.771 pelanggan (25%) yang rekeningnya *dicapped* 18%. Sehingga apabila *capping* untuk sektor Industri tetap diberlakukan, negara harus menambah subsidi sebesar Rp 2,15 Triliun per tahun

¹⁸³ *Ibid.*

yang hanya dinikmati oleh 9.771 pelanggan dari 38.479 pelanggan Industri.¹⁸⁴ Dari Rp 2,15 Triliun tersebut Rp 1,1 Triliun hanya dinikmati oleh 304 Pelanggan Industri.¹⁸⁵

Dalam pelaksanaannya, kebijakan *capping* tersebut juga berdampak pada adanya disparitas harga jual antara pelanggan lama (pelanggan murni terkena TDL 2004) dengan pelanggan yang dikenakan tarif multiguna dan atau kebijakan tarif daya max plus. Pemberlakuan *capping* 18% yang hanya diberlakukan untuk rekening listrik yang naik bagi golongan industri juga berpotensi mengurangi pendapatan PT PLN (Persero) sebesar Rp. 541 miliar pertriwulan.¹⁸⁶

Oleh karena itu pada tanggal 10 Desember 2010 dan 31 Desember 2010, Direktur Utama PT PLN (Persero) melalui surat Nomor 03424/161/DIRUT/2010 dan 03662/161/DIRUT/2010, menyampaikan rencana PLN untuk mencabut penerapan pembatasan kenaikan rekening listrik (*capping*) sebesar 18% untuk pelanggan industri dengan alasan adanya UU No. 5 tahun 1995 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (tidak boleh ada disparitas harga tenaga listrik), dan dalam UU APBN 2011 tidak disebutkan adanya penerapan *capping*.¹⁸⁷ Rencana pencabutan kebijakan *capping* ini sempat mendapatkan protes keras dari para pengusaha yang terlanjur menikmati *capping* tarif listrik, sedangkan di sisi lain, pengusaha yang tidak menikmati *capping* juga sempat protes atas penerapan kebijakan *capping* ini.

Adanya disparitas harga dalam pembayaran tarif listrik tersebut jika dibiarkan akan dapat menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, karena adanya perbedaan tarif listrik yang diberlakukan untuk para pelaku industri. Perbedaan tarif listrik tersebut mengindikasikan adanya diskriminasi, sementara

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Lampiran Notulen Rapat capping, 18 Januari 2011, sumber: Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, Jakarta, 2011.

¹⁸⁶ *Briefing Sheet* Pencabutan Pembatasan Kenaikan Rekening Listrik (*Capping*) Pada Pelanggan Industri, *op.cit*, hlm.2

¹⁸⁷ Notulen Rapat di Kementerian ESDM tanggal 18 januari 2011, Pembahasan Penerapan Tarif Tenaga Listrik, sumber: Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, Jakarta, 2011.

diskriminasi tersebut berpotensi melanggar Pasal 19 huruf d, Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Adanya perbedaan tarif ini juga mengakibatkan iklim investasi menjadi kurang baik di mata calon investor.¹⁸⁸

C. Analisis Kebijakan Penetapan *Capping* Tarif Tenaga Listrik Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha.

1. Praktek Diskriminasi terhadap Pelaku Usaha Lain Dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat

Dalam UU persaingan usaha, ketentuan mengenai praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha lain terdapat di bawah judul “ penguasaan pasar, yang menyatakan bahwa:

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- 1) menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- 2) menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- 3) membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- 4) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”¹⁸⁹

Konsep dalam Pasal 19 ini juga dikenal dengan istilah *refusal to deal* (RTD). Konsep RTD tidak hanya mencakup penolakan secara terang-terangan

¹⁸⁸ Anggota komisioner KPPU menilai penerapan capping tarif listrik berpotensi melanggar ketentuan No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, lihat: *KPPU Kaji Pelanggaran Penerapan Tarif Dasar Listrik*, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/01/01/195492/23/2/KPPU-Kaji-Pelanggaran-Penerapan-Tarif-Dasar-Listrik>, diakses tanggal 2 Mei 2011.

¹⁸⁹ Indonesia, Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, LN RI Tahun 1999, No. 33, TLN RI No.3817.

(*blatant refusal*), tetapi juga penolakan yang halus (*subtle refusal*) dengan menggunakan persyaratan pasokan yang tidak masuk akal (*unreasonable conditions*), seperti harga sangat tinggi. Selain itu, keduanya terdiri dari RTD diskriminatif (beberapa pelaku usaha yang diberikan dan yang lain tidak) dan RTD non-diskriminatif (tidak ada pihak ketiga yang diberikan).¹⁹⁰

Praktek diskriminasi merupakan tindakan yang mungkin terjadi sebagai akibat dari besarnya penguasaan terhadap pasar (*market power*) yang dimiliki oleh pelaku usaha. Penguasaan pasar yang besar biasanya memang menciptakan peluang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bersifat anti persaingan, termasuk diantaranya tindakan diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Dari sudut ekonomi, penguasaan pasar ini merupakan kemampuan dari suatu perusahaan untuk mengendalikan, dalam batas tertentu, harga penawaran dan syarat penjualan produknya tanpa segera mendapat gangguan persaingan¹⁹¹. Penguasaan pasar bukan perbuatan yang melanggar undang-undang, tetapi yang dilarang oleh UU anti monopoli adalah penguasaan pasar yang disalahgunakan untuk maksud memonopoli atau melakukan praktek perdagangan tidak sehat lainnya.¹⁹²

Mengenai ketentuan huruf d yg mengatur mengenai praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha lain sebenarnya membutuhkan penjelasan lebih lanjut, seperti bagaimanakah bentuk praktek diskriminasi yang dimaksud dalam undang-undang persaingan usaha. Namun dalam penjelasan UU No. 5 tahun 1999, tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai pengertian praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha lain.

Dalam ketentuan undang-undang model UNCTAD, istilah diskriminasi didefinisikan sebagai “perbuatan menentukan dengan cara tidak beralasan harga

¹⁹⁰ Liyang Hou, “*Refusal to Deal within EU Competition Law*,” hal. 2, <http://ssrn.com/abstract=1623784>, diakses tanggal 28 Maret 2011

¹⁹¹ Elyta Ras Ginting, *Hukum Antimonopoli Indonesia*, Cet.1, (Bandung: PT .Citra Aditya Bakti, 2001), hal.67

¹⁹² *Ibid*, hal. 68

yang berbeda-beda atau persyaratan pemasokan atau pembelian barang/jasa”.¹⁹³ Sementara KPPU mencoba untuk merumuskan sendiri definisi dari diskriminasi, Diskriminasi dapat diartikan sebagai setiap perlakuan yang berbeda yang dilakukan terhadap satu pihak tertentu. Dalam dunia usaha, pelaku usaha melakukan praktek diskriminasi dapat disebabkan karena berbagai hal.¹⁹⁴ Praktek diskriminasi yang paling umum dilakukan adalah diskriminasi harga. Sehingga bisa disimpulkan yang dimaksud dengan praktek diskriminasi adalah adanya perbedaan perlakuan yang diberikan kepada pihak atau pelaku usaha yang lain. Dan perbedaan perlakuan yang berbeda tersebut dapat menyebabkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Tindakan diskriminasi dapat dilakukan apabila badan usaha yang bersangkutan memiliki kedudukan yang dominan di dalam pasar tersebut, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan pelaku usaha yang lain. Juga perlu ditekankan bahwa ketentuan pasal 19 d UU No. 5 Tahun 1999 hanya dapat diterapkan apabila pelaku usaha yang bersangkutan melakukan praktek diskriminasi tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan pasar dimana mereka memiliki kedudukan yang dominan tersebut.¹⁹⁵

Yang membedakan antara Pasal 6 dan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 adalah bahwa diskriminasi yang dimaksud dalam Pasal 6 adalah diskriminasi dalam bentuk harga kepada pembeli yang dilakukan dalam bentuk perjanjian, sedangkan diskriminasi dalam Pasal 19 huruf d dilakukan tidak hanya dalam bentuk harga tetapi juga dalam bentuk lainnya (non-harga)¹⁹⁶ yang tidak harus dilakukan dalam bentuk perjanjian. Melakukan praktik diskriminasi artinya

¹⁹³ Wolfgang Kartte, et.all, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat* (Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000) hal.273

¹⁹⁴ KPPU, *Draft Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, <http://www.kppu.go.id>, hal. 25, diunduh tanggal 15 April 2011, hal. 1.

¹⁹⁵ Wolfgang, et all. op.cit.hal. 273

¹⁹⁶ Knud Hansen *et al.*, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta: GTZ, 2002), hal. 296, lihat juga dalam *draft KPPU tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999*, hal. 6

termasuk menolak sama sekali melakukan hubungan usaha, menolak melakukan sama sekali hubungan usaha, menolak syarat-syarat tertentu atau perbuatan lain, dimana pelaku usaha lain diperlakukan dengan cara yang tidak sama. Bentuk perilaku diskriminasi tidak terhitung, dan usaha untuk menentukan bahwa suatu kegiatan diskriminasi cukup beralasan atau tidak tergantung kepada setiap kasus. Sehingga peran yurisprudensi menjadi penting.¹⁹⁷

Namun, bagian yang paling penting dalam menentukan perbuatan diskriminasi beralasan atau tidak, maka diperlukan analisis pengimbangan antara kepentingan pelaku usaha yang melakukan diskriminasi dan pelaku usaha yang mengalami diskriminasi. Dengan demikian maka penentuan harga yang berbeda-beda (antara lain potongan harga menurut kuantitas) tidak otomatis dilarang karena bisa saja potongan harga dilakukan akibat berkurangnya biaya transaksi atau sebagai respon terhadap persaingan.¹⁹⁸

Pasal 19 huruf d tidak hanya berlaku untuk pemasok (*supplier*) yang menjual barang/jasa saja, tetapi juga kepada pelaku usaha yang membelinya. Kondisi ini terjadi ketika pemasok barang atau jasa tergantung kepada pelanggannya apabila pelanggan tersebut memiliki posisi dominan atau tidak tersedia alternatif yang cukup dan pantas bagi pemasok untuk menjual barang/jasa kepada pelanggan lain.¹⁹⁹

Jika pelaku usaha memiliki posisi yang kuat dalam pasar menyalahgunakan posisinya tersebut untuk mendorong pelaku usaha lain dalam rangka hubungan usaha agar memberikan syarat istimewa tanpa adanya alasan yang meyakinkan, maka perilaku yang seperti itu pada umumnya disebut sebagai “diskriminasi pasif”. Perilaku seperti itu baru dapat dianggap menghambat persaingan jika pembeli tidak memberikan perlakuan yang sama terhadap semua calon pemasok dalam rangka memperoleh persyaratan pembelian yang paling

¹⁹⁷ Knud Hansen *et al.*, *ibid*

¹⁹⁸ *Ibid*

¹⁹⁹ *Ibid.*

menguntungkan, melainkan melakukan pembedaan secara sistematis.²⁰⁰ Namun, apabila pembedaan dilakukan hanya mencakup potongan harga yang melambangkan persaingan harga dan kualitas, maka alasan tersebut secara materil dianggap meyakinkan sehingga tidak dapat dianggap sebagai perilaku diskriminatif.²⁰¹

2. Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999.

Tahapan-tahapan yang perlu dilakukan dalam mengidentifikasi praktek diskriminasi yang melanggar persaingan usaha yang sehat adalah sebagai berikut :

a. Penentuan Pasar Bersangkutan

Langkah awal yang mutlak dilakukan dalam menganalisis praktek diskriminasi berdasarkan Pasal 19 huruf d adalah menentukan definisi pasar yang bersangkutan (relevan). Hal ini diperlukan sebab definisi pasar yang relevan akan memberikan kerangka (*framework*) bagi analisis persaingan usaha. Misalnya, dalam menentukan apakah pelaku usaha, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, memiliki *market power*, atau memiliki pangsa pasar atau kekuatan pasar yang besar. Definisi pasar yang relevan juga diperlukan di dalam proses menentukan apakah suatu kegiatan persaingan tidak sehat termasuk dalam cakupan aturan persaingan. Misalnya ketika menganalisis potensi masuknya pesaing di suatu pasar, identifikasi pasar yang relevan mutlak diperlukan.²⁰²

Dalam UU No.5 Tahun 1999 Pasal 1 (10), pasar bersangkutan diartikan sebagai pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan jasa tersebut. Sejalan dengan pengertian di atas dan dari sudut pandang ekonomi, ada dua dimensi pokok yang lazim dipertimbangkan dalam menentukan pengertian pasar bersangkutan, yakni: (a) produk (barang atau jasa)

²⁰⁰ *Ibid.*, hal. 298.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*, hal. 18

yang dimaksud, dan (b) wilayah geografis.²⁰³ Pada pasal 19 huruf d, pasar bersangkutan tidak dibatasi pada hubungan yang bersifat horizontal saja, namun dapat mencakup pada hubungan usaha yang bersifat horizontal dan atau vertikal.

b. Mengidentifikasi Penguasaan Pasar

Praktek diskriminasi sangat erat kaitannya dengan pemilikan *market power* dan kekuatan pasar yang signifikan di pasar bersangkutan. Penguasaan pasar akan sulit dicapai apabila pelaku usaha, baik secara sendiri maupun bersama-sama, tidak memiliki kedudukan yang kuat di pasar bersangkutan. Sebagai ilustrasi, sulit untuk dibayangkan pelaku usaha, baik secara sendiri maupun bersama-sama, yang mempunyai pangsa pasar hanya 10% dapat mempengaruhi pembentukan harga, atau produksi atau aspek lainnya dipasar bersangkutan. Namun di sisi lain, satu pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar 50% di dalam pasar *duopoly* (hanya ada dua penjual), juga belum tentu secara individual mampu menguasai pasar bersangkutan.²⁰⁴

Penguasaan pasar juga akan sulit direalisasikan apabila pelaku usaha, baik secara sendiri maupun bersama-sama, tidak memiliki kekuatan pasar (*market power*) yang signifikan di pasar bersangkutan. Sebagai ilustrasi, di dalam pasar persaingan sempurna, pelaku usaha secara individual tidak mampu untuk mempengaruhi pembentukan harga, sehingga hanya mengikuti harga yang terbentuk di pasar (*price taker*), sementara di pasar monopoli, pelaku usaha punya pengaruh yang kuat atas pembentukan harga, sehingga menjadi penentu tunggal harga yang terjadi di pasar bersangkutan (*price maker*). Ini berarti di dalam struktur pasar persaingan sempurna pelaku usaha secara individual tidak punya kemampuan menguasai pasar bersangkutan, sedangkan di dalam struktur pasar monopoli, pelaku usaha punya kemampuan yang besar untuk menguasai pasar bersangkutan.²⁰⁵

²⁰³ *Ibid*, hal. 18

²⁰⁴ *Ibid*

²⁰⁵ *Ibid*

Tidak seperti pemilikan kekuatan pasar (*market power*) yang lebih menitikberatkan pada aspek kemampuan mempengaruhi harga di atas tingkat kompetitifnya, kegiatan penguasaan pasar memiliki cakupan yang lebih luas, yaitu juga mencakup kemampuan mempengaruhi aspek lainnya seperti antara lain produksi, pemasaran, pembelian, distribusi, dan akses. Jadi pemilikan atas kekuatan pasar hanya merupakan salah satu unsur dari penguasaan pasar. Atau dengan kata lain, penguasaan pasar dapat pula dilaksanakan pelaku usaha melalui aspek selain harga. Misalnya pelaku usaha dapat menguasai pasar bersangkutan melalui jaringan distribusi, atau akses terhadap fasilitas penting yang dikuasainya.²⁰⁶

Selain didukung oleh pemilikan posisi dominan, dan atau memiliki kekuatan pasar yang signifikan, penguasaan pasar oleh pelaku usaha juga bisa terjadi melalui pemilikan faktor-faktor khusus yang tidak dimiliki oleh pesaingnya. Faktor-faktor khusus ini dapat berupa, namun tidak terbatas pada HAKI (paten, hak cipta), regulasi pemerintah, hak eksklusif (lisensi), jaringan distribusi, dukungan finansial, fasilitas penting, loyalitas atau preferensi konsumen. Pemilikan atas satu atau lebih dari faktor-faktor ini membuat pelaku usaha berada pada posisi yang lebih diuntungkan (memiliki daya tawar lebih) dibandingkan para pesaingnya.²⁰⁷

Seperti dijelaskan diatas, selain dapat dilakukan secara sendiri, kegiatan penguasaan pasar juga dapat dilaksanakan oleh pelaku usaha bersama-sama dengan pelaku usaha lainnya. Hal ini menandakan bahwa terdapat bentuk koordinasi tindakan di antara para pelaku usaha yang terlibat. Koordinasi ini dapat berbentuk perjanjian atau kesepakatan formal (tertulis) maupun informal (lisan, kesepahaman – *common understandings or meeting of minds*).²⁰⁸

Dari uraian di atas, pemilikan posisi dominan, atau pemilikan kekuatan pasar yang signifikan, atau pemilikan faktor-faktor khusus merupakan prakondisi

²⁰⁶ *Ibid*, hal. 20

²⁰⁷ *Ibid*

²⁰⁸ *Ibid*

(*necessary condition*) atau indikasi awal bagi terciptanya kegiatan penguasaan pasar oleh pelaku usaha. Namun pemilikan atas ketiga aspek di atas semata belum cukup untuk dapat dijadikan sebagai dasar alasan adanya pelanggaran UU No.5/1999 oleh pelaku usaha, tanpa disertai adanya bukti-bukti tentang kegiatan-kegiatan anti persaingan yang berakibat pada terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.²⁰⁹

c. Praktek Diskriminasi Terhadap Pelaku Usaha Tertentu

Kegiatan melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu merupakan penentuan perlakuan dengan cara yang berbeda mengenai persyaratan pemasokan atau persyaratan pembelian barang dan atau jasa. Segala macam perlakuan yang berbeda terhadap pelaku usaha tertentu, dapat termasuk dalam cakupan pasal 19 huruf d. Tetapi apakah diskriminasi tersebut termasuk yang dilarang atau tidak, merupakan wilayah *rule of reason* dimana KPPU perlu membuktikan motif dan dampaknya. Praktek diskriminasi yang dapat diputus dilarang oleh pasal 19 huruf d diartikan sebagai perbuatan yang tidak mempunyai justifikasi secara sosial, ekonomi, teknis atau pertimbangan efisiensi lainnya.²¹⁰

Secara ringkas contoh dari praktek diskriminasi yang melanggar pasal 19 huruf d adalah sebagai berikut :²¹¹

- 1) penunjukkan langsung dalam suatu pekerjaan, tanpa justifikasi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lainnya yang dapat diterima.
- 2) menolak melakukan hubungan usaha dengan pihak tertentu tanpa justifikasi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lainnya yang dapat diterima.
- 3) menetapkan persyaratan tertentu yang mengarah kepada perusahaan tertentu tanpa justifikasi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lainnya yang dapat diterima.
- 4) menetapkan syarat yang berbeda untuk pelaku usaha yang berbeda dalam pasar yang sama tanpa justifikasi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lainnya yang dapat diterima.

²⁰⁹ *Ibid*, pasal 21

²¹⁰ *Ibid*

²¹¹ *Ibid*, hal. 22

- 5) dalam hal yang terkait program Pemerintah seperti pengembangan UKM, penetapan syarat yang sama antara UKM dengan usaha besar dapat dirasakan oleh UKM sebagai persyaratan yang diskriminatif sehingga dikategorikan melanggar pasal 19 huruf d.

d. Dampak dan Indikasi Adanya Kegiatan Praktek Diskriminasi

Praktek diskriminasi sebagaimana yang diatur dalam pasal 19 huruf d, harus memiliki dampak menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat baik di level horizontal (di pasar pelaku praktek diskriminasi) dan atau di level vertikal (di pasar korban praktek diskriminasi). Beberapa dampak terhadap persaingan usaha yang bisa diakibatkan dari pelanggaran Pasal 19 huruf d tersebut, antara lain meliputi, namun tidak terbatas pada:²¹²

- 1) ada pelaku usaha pesaing yang tersingkir dari pasar bersangkutan, atau
- 2) ada pelaku usaha pesaing yang tereduksi perannya (dapat proporsi makin kecil) di pasar bersangkutan, atau
- 3) ada satu (sekelompok) pelaku usaha yang dapat memaksakan kehendaknya di pasar bersangkutan, atau
- 4) terciptanya berbagai hambatan persaingan (misalnya hambatan masuk atau ekspansi) di pasar bersangkutan, atau
- 5) berkurangnya persaingan usaha yang sehat di pasar bersangkutan, atau
- 6) dapat menimbulkan terjadinya praktek monopoli, atau
- 7) berkurangnya pilihan konsumen.

Beberapa indikasi yang patut diperhatikan dalam menganalisis pelanggaran kasus diskriminasi sebagaimana diatur dalam pasal 19 huruf d, diantaranya meliputi, namun tidak terbatas pada:²¹³

- 1) Ada perbedaan perlakuan terhadap pelaku usaha tertentu di pasar yang bersangkutan.
- 2) Motif perbedaan perlakuan tersebut tidak memiliki justifikasi yang wajar dari sisi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lain yang dapat diterima. Tidak semua bentuk praktek diskriminasi melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Diskriminasi non-harga tidak jarang mempunyai motif yang dapat dipahami selama dilaksanakan secara

²¹² *Ibid*, hal. 23

²¹³ *Ibid*, hal. 24

transparan, seperti untuk pengembangan pengusaha lokal, pengembangan UKM dan bentuk diskriminasi positif lainnya.

- 3) Dampak dari perbedaan perlakuan tersebut, menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat.

D. Analisis Pemberlakuan Tarif Daya Max Plus dan Tarif Multiguna Berkaitan Dengan Timbulnya Disparitas Harga Dalam Kebijakan Pembatasan Kenaikan (*Capping*) Tarif Tenaga Listrik

Sejak tahun 2005, PLN melaksanakan kebijakan pengendalian pemakaian listrik (Akibat kenaikan harga BBM pada April 2005, beban sistem kelistrikan PLN melonjak karena listrik pelanggan semula dari genset beralih ke pembangkit PLN). Untuk mengatasi lonjakan beban sistem tersebut maka dilakukan upaya pengendalian dengan cara penerapan tarif Dayamax Plus, dan penerapan tarif Multiguna bagi pelanggan baru/tambah daya.

1. Tarif Daya Max Plus

Tarif Daya max plus adalah kebijakan pembatasan pemakaian listrik pada waktu beban puncak (WBP) yaitu antara jam 18.00 – 22.00 menjadi hanya 50%, bila memakai listrik lebih dari 50% pada WBP tersebut, maka kelebihanannya dikenakan harga dua kali lebih mahal. Kebijakan ini dikenakan bagi pelanggan besar: B3 (>200 kVA), I2 (>14 kVA), I3 (>200 kVA), I4 (>30 kVA), P2 (>200 kVA), S3 (>200 kVA). Penerapan tarif daya max plus ini diberlakukan mulai rekening bulan Oktober 2005.

Dasar pemberlakuan tarif daya max plus ini adalah Surat Edaran Direksi PT PLN (Persero) No. 0016.E/DIR/2005 tanggal 10 Agustus 2005 tentang Penghematan Pemakaian Tenaga Listrik pada Waktu Beban Puncak (*peak load*). Program berupa pemberian insentif kVA, insentif kWh, disinsentif kVA, dan disinsentif kWh ini dilakukan pada pelanggan yang menggunakan energi listrik minimal 200 kVA. Karena itu kemudian PLN menerapkan tarif Daya Max Plus. Ketentuan "Dayamax Plus" diberlakukan kepada pelanggan besar yang

menggunakan listriknya pada saat waktu beban puncak (WBP) apabila melebihi batas yang ditentukan. Sehingga bagi pelanggan besar tersebut akan dikenakan disinsentif apabila pemakaian listrik pada WBP melebihi pemakaian kWh maksimum yang diperbolehkan.

2. Tarif Multiguna

Sedangkan tarif multiguna adalah tarif yang diterapkan bagi pelanggan baru maupun tambah daya dengan tarif N x Rp 1380/kWh. Penerapan tarif Multiguna oleh PT PLN (Persero) ini didasarkan pada Keputusan Presiden No. 104 Tahun 2003 tentang Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara, terutama dalam Lampiran IX. Berdasarkan lampiran IX Keppres 104 Tahun 2003 tersebut seluruh pelanggan listrik PLN kecuali R3 atau tegangan rendah ke bawah, dengan batas daya di bawah 6600 VA yang mengajukan sambungan listrik baru per Oktober 2005 dikenakan tarif multiguna.

Sedangkan untuk pelanggan dengan daya 6600 yang sudah menjadi pelanggan PLN sebelum tahun 2005 tidak dikenakan tarif multiguna. Pemberlakuan tarif multiguna kepada pelanggan baru (pelanggan PLN setelah Oktober 2005) karena menurut PLN yang menambah berat beban listrik PLN adalah pelanggan baru. Berdasarkan Lampiran IX Keputusan Presiden No.104 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Tarif multiguna diberlakukan, yang oleh karena sesuatu hal tidak dapat dikenakan menurut tarif baku sebagaimana tercantum dalam Lampiran II, III, IV, V, VI, VII, VIII Keppres No. 104 Tahun 2003 tersebut, sehingga tarif multiguna diberlakukan karena:²¹⁴

- Bersifat sementara (jangka waktu pendek)
- Tergantung kondisi sistem kelistrikan perusahaan perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara (kemampuan)
- Adanya peluang bisnis para pihak yang saling menguntungkan

²¹⁴ Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara, Keppres No. 104 Tahun 2003, Lampiran IX Tarif Dasar Listrik Multiguna, angka 2 huruf f.

Berdasarkan Keppres No. 104 Tahun 2003, rata-rata tarif tenaga listrik adalah Rp 565/kWh, sedangkan untuk tarif multiguna maksimal Rp 1380/kWh. Pelanggan yang melakukan sambungan baru mulai Oktober 2005 dikenakan tarif multiguna Rp1380/kWh tersebut, kecuali untuk daya dibawah 6600 VA. Berdasarkan Keppres No. 104 Tahun 2003 sebagaimana telah disebutkan diatas bila PLN dayanya sudah cukup, maka PLN harus memberlakukan tarif dasar listrik sesuai dengan Keppres No. 104 Tahun 2003. Namun dalam pelaksanaannya, PLN tetap memberlakukan tarif multiguna tersebut walaupun pada saat itu (periode Januari – Juni 2005) PLN telah memiliki pasokan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan listrik wilayah Jawa-Bali, bahkan tarif multiguna tersebut diberlakukan sampai tahun 2010, sampai adanya tarif baru.

Selain itu berdasarkan ketentuan Pasal 50 huruf a UU No. 5 Tahun 1999 pemberlakuan tarif Daya Max Plus dan tarif Multiguna tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 50 huruf a UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyebutkan bahwa: “Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah : a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan ketentuan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.” Hal ini disebabkan karena penerapan tarif multiguna yang dilakukan oleh PLN tersebut diluar ketiga syarat yang disebutkan dalam Keppres No. 104 Tahun 2003.

Pengenaan kebijakan tarif Dayamax Plus dan tarif Multiguna bagi pelanggan baru (pelanggan PLN setelah Oktober 2005), menyebabkan kelompok pelanggan tersebut membayar lebih mahal dari pelanggan lainnya yang dapat menghindar dari tarif Dayamax Plus dan pelanggan lama yang tidak terkena tarif Multiguna.²¹⁵

- a. Pelanggan yang tidak *capping* adalah pelanggan yang sebelum adanya kenaikan tarif (TTL 2010) terkena Dayamax Plus dan atau membayar dengan Tarif Multiguna, ketika diterapkan tarif baru tenaga listrik (TTL

²¹⁵ Anggito Abimanyu, *Capping Listrik, Mencari Solusi*, presentasi, hal. 8, disampaikan pada tanggal 18 Februari 2011, di Yogyakarta

2010), tidak mengalami dampak, karena sebelumnya sudah membayar lebih mahal. Kelompok pelanggan ini tidak menikmati *capping*, dan tetap membayar lebih mahal dari kelompok pelanggan yang menikmati *capping*.

- b. Pelanggan listrik yang menikmati *capping*: adalah pelanggan yang akibat diterapkannya TTL 2010 kenaikan rekening listriknya melebihi 18% dialami Industri lama yang sebelumnya membayar lebih murah, karena tidak terkena Tarif Multiguna dan yang bisa menghindari ketentuan tarif Dayamax plus. Kelompok pelanggan ini yang menikmati *capping* dan membayar lebih murah.

E. Unsur-Unsur Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 Dan Langkah Untuk Mengatasi Dampak Kebijakan *Capping* Tarif Tenaga Listrik Bagi Industri.

1. Penjabaran Unsur Pasal 19 huruf d

Dalam menginterpretasikan penerapan *capping* tarif tenaga listrik bagi industri ini dapat diuraikan dalam unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Unsur pelaku usaha sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 butir 5 Undang-undang nomor 5 tahun 1999, pelaku usaha adalah: "Setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi." Dalam hal ini pelaku usaha yang dimaksud adalah PT PLN (Persero) selaku badan usaha milik negara (BUMN) di bidang ketenagalistrikan.
- b. Unsur yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli/dan atau persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999: Persaingan usaha tidak sehat persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan

hukum atau menghambat persaingan usaha. Tindakan PT PLN (Persero) yang menerapkan tarif secara berbeda/diskriminatif untuk jasa pelayanan penyediaan listrik yang sama merupakan tindakan yang melawan hukum karena tidak ada dasar hukum penetapannya.

c. Unsur melakukan praktek diskriminasi

Kegiatan melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu merupakan penentuan perlakuan dengan cara yang berbeda mengenai persyaratan pemasokan atau persyaratan pembelian barang dan atau jasa.²¹⁶ PT PLN (Persero) telah menetapkan 2 (dua) tarif yang berbeda kepada pelanggan industri yang *dicapping* dengan yang tidak. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Golongan Tarif	Harga jual rata-rata		
	Capping 18%	Murni TTL 2010	Selisih Rp/kWh
TR	803	893	90
TM	667	757	90
TT	594	605	11

Karena itu kebijakan *capping* tersebut telah menyebabkan diskriminasi harga antara industri lama yang menikmati tarif tenaga listrik yang *dicapped* dengan industri baru yang tidak menikmati *capping*. Hal tersebut menyebabkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, karena untuk jasa yang sama, pelanggan industri harus membayar dengan harga yang berbeda.

²¹⁶ Pedoman pasal 19 huruf d, hal. 17

2. Langkah Untuk Mengatasi Dampak Kebijakan *Capping* Tarif Tenaga Listrik Bagi Industri.

Untuk mengatasi akibat negatif dari pelaksanaan kebijakan *capping* tarif tenaga listrik 18 % bagi kalangan industri tersebut, maka dapat dilakukan langkah antara lain sebagai berikut:

- a. Secara administratif, dapat dilakukan pencabutan penerapan *capping* tarif tenaga listrik tersebut, karena walaupun tujuan awalnya memang positif yaitu untuk mengatasi lonjakan kenaikan tarif tenaga listrik bagi kalangan industri akibat adanya kenaikan tarif tenaga listrik tahun 2010, namun ternyata dalam pelaksanaannya telah menimbulkan disparitas tarif tenaga listrik antara pelaku industri yang tarif tenaga listriknya *dicapped* dengan pelaku industri yang tarif tenaga listriknya tidak *dicapped*. Selain itu, hanya sekitar 25% saja kalangan industri yang menikmati tarif tenaga listrik yang telah *dicapped* tersebut.
- b. Dari aspek hukum persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdasarkan ketentuan Pasal 35 huruf e UU No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha, mengenai tugas Komisi, yang berbunyi: “memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.” Atas dasar bunyi ketentuan Pasal 35 huruf e UU No. 5 Tahun 1999 tersebut, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, sebagai pihak regulator agar PT PLN (Persero) tidak lagi menerapkan kebijakan penerapan *capping* tarif tenaga listrik sebesar 18 % untuk kalangan industri dan memberlakukan tarif tenaga listrik sesuai dengan ketentuan Perpres 08 Tahun 2011 dan Permen ESDM No. 07 Tahun 2010 tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari Pembahasan Bab I, Bab II dan Bab III dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Listrik sebagai kebutuhan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia, penyediaan dan pengusahaannya dilakukan dan dikuasai oleh negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (2): “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Hal ini juga diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang menyebutkan : “Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah.” Sedangkan untuk pengusahaannya, diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), dimana pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh BUMN dan BUMD sedangkan swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik. Penetapan tarif tenaga listrik selama ini selalu dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres). Dalam UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan hal ini diatur dalam Pasal 34 ayat (1) yang berbunyi: “Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan DPR RI”, yang dimaksud dengan Pemerintah adalah Presiden. Karena itu, penetapan tarif tenaga listrik (TTL) tahun 2010 melalui Permen ESDM No. 07 Tahun 2010 tanggal 30 Juni 2010 dianggap tidak sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Komisi VII DPR RI kemudian meminta Pemerintah untuk membuat Perpres untuk mengatur kenaikan TTL. Tanggal 7 Februari 2011 ditetapkanlah Perpres No. 8 Tahun 2011 tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara. Perpres ini mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 Juli 2010.

2. Energi primer sangat diperlukan untuk keperluan pembangkitan tenaga listrik. Peranan bahan bakar besar pengaruhnya dalam menentukan biaya pokok penyediaan (BPP) tenaga listrik. Berdasarkan BPP, pembangkit listrik yang menggunakan BBM akan menghasilkan listrik dengan biaya terbesar. Di tengah melambungnya harga BBM, kebutuhan gas dan batubara untuk pembangkitan tenaga listrik sangat diperlukan, karena relatif lebih murah. BPP tenaga listrik sangat berpengaruh terhadap besaran TTL yang dijual kepada konsumen. Selama ini, dalam usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia selalu terdapat selisih antara BPP dengan TTL yang dijual kepada masyarakat. Selisih antara keduanya inilah yang kemudian disubsidi oleh pemerintah. Subsidi dan penentuan TTL yang diatur oleh Pemerintah ini merupakan bentuk campur tangan pemerintah, agar listrik yang merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat digunakan untuk kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan energi primer nasional harus lebih mengutamakan pemenuhan kebutuhan dalam negeri (*domestic market obligation/DMO*), terutama untuk kebutuhan pembangkitan tenaga listrik. Hal ini sebenarnya sudah diatur dalam Permen ESDM No. 03 Tahun 2010 tentang Alokasi dan Pemanfaatan Gas Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri dan Permen ESDM Nomor 34 tahun 2009 tentang Pengutamakan Pemasokan Kebutuhan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri, namun belum dilaksanakan secara optimal. Apabila kebutuhan energi primer untuk pembangkit tenaga listrik terjamin, maka BPP tenaga listrik dapat ditekan, sehingga tidak memberatkan APBN yang menjadi sumber pembiayaan subsidi tenaga listrik.
3. Kebijakan *capping* tarif tenaga listrik sebesar 18 % untuk industri telah menimbulkan dampak negatif antara lain timbulnya disparitas tarif tenaga listrik antara industri lama dengan industri baru. Konsumen yang tidak *dicapping* adalah konsumen yang sebelum adanya TTL 2010 telah terkena tarif dayamax plus dan atau membayar dengan tarif multiguna, ketika diterapkan tarif baru tenaga listrik (TTL 2010), tidak mengalami dampak, karena sebelumnya sudah membayar lebih mahal. Sedangkan pelanggan yang menikmati *capping* adalah yang kenaikan rekening listriknya melebihi 18%

dialami industri lama yang sebelumnya membayar lebih murah, karena tidak terkena tarif multiguna dan yang bisa menghindari ketentuan tarif dayamax plus. Kebijakan penerapan tarif multiguna yang dilakukan oleh PLN sendiri bisa dikategorikan sebagai tindakan diskriminatif, karena menerapkan tarif yang berbeda untuk pelanggan 6600VA keatas bagi industri lama (sebelum tahun 2005) dengan industri baru (setelah Oktober 2005). Dari total pelanggan Industri se-Jawa yang berjumlah 38.479 pelanggan, hanya 9.771 pelanggan (25%) yang rekeningnya *dicapped* 18%. Bila *capping* Industri tetap diberlakukan, negara harus menambah subsidi sebesar Rp 2,1triliun/tahun di tahun 2011 yang artinya bisa melanggar UU No. 10/2010 tentang APBN 2011, karena di undang-undang tersebut subsidi listrik telah ditetapkan sebesar Rp. 40,7 triliun. Subsidi Rp 2,1 triliun tersebut hanya dinikmati oleh 9.771 pelanggan industri tersebut, dan dari Rp 2,1triliun tersebut, Rp 1,1 triliun hanya dinikmati oleh 304 pelanggan industri. Oleh karena itu kebijakan *capping* tarif tenaga listrik yang dilakukan oleh PLN diindikasikan melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999, karena telah mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat dengan adanya tindakan diskriminatif yang dilakukan oleh PLN yang memberlakukan tarif yang berbeda untuk jasa pelayanan penyediaan tenaga listrik yang sama kepada pelanggan industri.

B. Saran

1. Pemerintah perlu melakukan tindakan yang lebih serius untuk mengamankan pasokan kebutuhan energi primer seperti gas alam dan batubara untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri terutama kebutuhan pembangkitan tenaga listrik. Peraturan memang telah ada namun konsistensi dalam pelaksanaannya itu yang jauh lebih penting. Terlebih lagi dengan adanya proyek percepatan pembangkit PLTU 10 ribu MW, yang beberapa diantaranya sudah mulai beroperasi, sangat membutuhkan terjaminnya pasokan batubara guna mengamankan sistem kelistrikan nasional. Untuk itu, jika perlu Pemerintah

dapat memberikan insentif kepada badan usaha pertambangan yang lebih mengutamakan pasokan dalam negeri.

2. Upaya yang dapat dilakukan untuk menanggulangi dampak penetapan *capping* tarif tenaga listrik yang dalam pelaksanaannya telah menimbulkan disparitas tarif tenaga listrik untuk industri adalah secara administratif, Pemerintah dan PLN segera mencabut kebijakan *capping* tersebut. Sedangkan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat menerapkan ketentuan Pasal 35 huruf e UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu dengan memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah agar kebijakan *capping* TTL untuk industri tersebut dapat ditinjau ulang, karena dapat menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat.
3. Dalam pembuatan dan penerapan suatu kebijakan, seperti halnya dalam kebijakan penetapan *capping* tarif tenaga listrik, para pembuat kebijakan, baik itu DPR, Pemerintah selaku regulator, maupun PLN selaku BUMN bidang ketenagalistrikan harus melakukan kajian secara lebih mendalam dan komprehensif. Sehingga dalam menerapkan suatu kebijakan tidak hanya melihat dari tujuan awalnya saja yang baik, namun juga perlu dipikirkan lebih mendalam mengenai dampak dari diterapkannya kebijakan tersebut dari berbagai aspek, apakah dapat menimbulkan dampak negatif. Seperti halnya dengan penetapan *capping* tarif tenaga listrik untuk kalangan industri maksimal 18 % memang tujuan awalnya adalah untuk mengakomodir mengatasi lonjakan kenaikan tarif tenaga listrik akibat ditetapkannya TTL 2010, namun dalam implementasinya, *capping* telah menimbulkan permasalahan baru, yakni adanya disparitas tarif tenaga listrik bagi kalangan industri yang dapat menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, 2000
- _____, *Menuju Negara hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, 2009,
- Bahar, Sjaafroedin. *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 23 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1992.
- BPEN, *Blueprint Pengelolaan Energi Nasional (BPEN)*, Jakarta, 2005
- Darmono, Djoko et.all *Mineral dan Energi Kekayaan Bangsa, Sejarah Pertambangan dan Energi Indonesia*, Penerbitan dan Publikasi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2009.
- Friedmann, Wolfgang. *Teori dan Filsafat Hukum. Telaahan Kritis atas Teori-Teori Hukum*. diterjemahkan oleh Muhamad Arifin, Jakarta: Rajawali, 1990)
- _____, Wolfgang, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1977.
- Fuady, Munir. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Ginting, Elyta Rias, *Hukum Antimonopoli Indonesia*, Cet.1, (Bandung: PT .Citra Aditya Bakti, 2001)
- Hatta, Muhammad , *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977
- Hayati, Tri et.all, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dan CLGS FHUI, 2005)
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008
- Ibrahim, Ali Herman *General Check-up Kelistrikan Nasional*, Mediaplus Network, 2008.
- Ibrahim, Johnny *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*,Malang: Bayu Media, 2009
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta:Kanisius. 2007

- Ismail, Tjip. *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, (Jakarta Yellow Printing, edisi ke dua, 2007)
- Kartte, Wolfgang, et.all, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat* (Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000)
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional 1990-2010 , Revisi 1998
- _____. *Memori Akhir Jabatan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Masa Bakti Tahun 2000-2009*, Jakarta 2009
- _____. *Naskah Akademis Undang-Undang Ketenagalistrikan*, Direktorat Jenderal Listrik dan Pemanfaatan Energi, Jakarta, 2000.
- _____. *Pedoman dan Pola Tetap Pengembangan Industri Ketenagalistrikan Nasional 2003-2020*, Jakarta, 2003
- Kertawacana, Sulistiono Memotret Dinamika Hukum di Indonesia, Meretas Asa Supremasi Hukum, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005
- Kusumaatmadja, Mochtar *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: PT Alumni, 2004
- Lubis, Andi Fahmi dan Ningrum Natasya, ed., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Indonesia : Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Oktober 2009.
- Mubyarto, Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia, Jakarta, LP3S,1988
- PT PLN (Persero) Rencana umum penyediaan tenaga listrik (RUPTL) PT PLN (Persero) tahun 2010-2019, Jakarta , 2010
- Pierce , Richard J., Jr, and Ernest Gellhorn, *Regulated Industries*, Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Group, 1999
- Purnomo, Bambang, Tenaga Listrik:Profil dan Anatomi Hasil Pembangunan Dua Puluh Lima Tahun, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama,1994),
- Rahardjo , Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982.
- Rumapea, Tumpal. Kamus Indonesia-English Jakarta: PT Gramedia Media Pustaka, edisi revisi 2010
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2010
- Sunggono, Bambang, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1997.

Surowidjojo, Arief T. ed. *Pembaharuan Hukum*, Jakarta: Iluni UI, 2004

Yusgiantoro, Purnomo *Ekonomi Energi, Teori dan Praktik*, Jakarta, LP3ES, 2000

Pedoman Pelaksanaan, Jurnal, Karya Tulis Ilmiah, Presentasi, Data dan Bahan Rapat

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Kronologis Penetapan Tarif Tenaga Listrik dan Penerapan Capping*, Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, 2011

_____ *Briefing Sheet* Pencabutan Pembatasan Kenaikan Rekening Listrik (*Capping*) Pada Pelanggan Industri, Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan, Kementerian ESDM, 2011

_____ *Kronologis Penetapan Tarif Tenaga Listrik 2010 Dan Penerapan Capping, 2011*, Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan Kementerian ESDM, 2011

_____ *Evaluasi Penerapan Capping 18% bagi Kenaikan Rekening Listrik Industri, Subdit Harga dan Subsidi Listrik, Ditjen Ketenagalistrikan Kementerian ESDM, , lampiran.2, 2011*

_____ *Master Plan Pembangunan Ketenagalistrikan 2010 s.d 2014*, Jakarta, 2010.

_____ *Siaran Pers Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 61/Humas DESDM/2009 tgl 8-10- 2009, tentang Rancangan Undang-Undang Ketenagalistrikan disetujui Menjadi Undang-Undang Ketenagalistrikan*

_____ *Maritje Hutapea, presentasi Kebijakan di Bidang Pemanfaatan Energi, disampaikan pada Sosialisasi peraturan Perundang-undangan bidang Ketenagalistrikan dan Energi, Banten 2008.*

Laporan Singkat rapat kerja Komisi VII DPR RI dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta Rapat Dengar Pendapat dengan Direktur Utama PT PLN (Persero) dan rapat dengar pendapat umum dengan ketua KADIN, Ketua HIPMI, Ketua umum APINDO serta ketua YLKI, sumber: sekretariat komisi VII

PT PLN (Persero)_,Presentasi Tarif Dasar Listrik Tahun 2010. Jakarta 2010

Konferensi Pers ReforMiner Institute (Lembaga Kajian Reformasi Pertambangan dan Energi), Mengukur Dampak Ekonomi Kenaikan TDL 2010, Jakarta, 29 Juni 2010.

Anggito Abimanyu, *Capping Listrik, Mencari Solusi*, presentasi,, disampaikan pada tanggal 18 Februari 2011, diYogyakarta

Ahmad Erani Yustika, Refleksi Subsidi Dalam Perekonomian Indonesia, BEP Volume 9. No. 3 Tahun 2008, <http://www.indef.or.id/xplod/upload/pubs/Refleksi%20Subsidi.PDF>, diakses tanggal 18 April 2011.

Purwoko, *Analisis Peran Subsidi Industri dan Masyarakat Pengguna Listrik*, oleh *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 6 Nomor 2, 2003

Listrik, Kelola Infrastruktur Sebatas Komoditi, Jurnal Energi edisi Juni 2009, PT Media Sumber Daya, 2009

Prosedur Pengadaan Pembangkit Listrik, Jurnal Energi edisi Februari 2006, PT Media Sumber Daya, 2006.

Fadjar, A. Mukhtie, "Pasal 33 UUD 1945, HAM dan UU Sumber daya Alam", *Jurnal Konstitusi* Vol.2 No. 2 (September 2005).

KPPU, *Draft Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, <http://www.kppu.go.id>

Kadek Fendy sutrisna, dan Ardha Pradikta Rahardjo, *Pembangkit Listrik Masa Depan Indonesia*, Laboratorium Penelitian Konversi Energi Elektrik, <http://konversi.wordpress.com>,

Chairul Huda et. all, *Subsidi Listrik Berkeadilan dan Tepat Sasaran bagi Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Electric Power and Energi Studies Department of Electrical Engineering, UI, Lomba Karya Tulis Ketenagalistrikan PLN Tahun 2009

Makmun dan Abdurahman, *Dampak Kenaikan Tarif Dasar Listrik Terhadap Konsumsi Listrik Dan Pendapatan Masyarakat*, *Jurnal keuangan dan moneter*, Volume 6 nomor 2, Desember 2003.

Nuzul Achjar, *Tarif Listrik Regional Dan Kewajiban Pelayanan Publik*, karya ilmiah, <http://www.geografi.ui.ac.id/node/11>, diakses tanggal 30 Mei 2011

Liyang Hou, "Refusal to Deal within EU Competition Law," <http://ssrn.com/abstract=1623784>

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____*Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, UU Nomor 15 Tahun 1985 LNRI Tahun 1985 No.74, TLNRI No. 3317.

- _____ *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU Nomor 5 Tahun 1999 LNRI Tahun 1999 No. 33, TLN RI No. 3817
- _____ *Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU Nomor 22 Tahun 2001, LNRI Tahun 2001 No. 136, TLNRI No. 4152.
- _____ *Undang-Undang tentang ketenagalistrikan*, UU Nomor 20 Tahun 2002
- _____ *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU Nomor 19 Tahun 2003 LN RI Tahun 2003 Nomor 70, TLN RI Tahun 2003 Nomor 4297
- _____ *Undang-Undang tentang Energi* , UU No. 30 Tahun 2007, LNRI Tahun 2007 No. 96, TLN RI No. 4746
- _____ *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, UU Nomor 30 Tahun 2009 LN No.133 Tahun 2009, TLN No. 5052 Tahun 2009
- _____ *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2010*, UU Nomor 2 Tahun 2010
- _____ *Peraturan Pemerintah tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik* PP Nomor 10 Tahun 1989 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3394) sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2006
- _____ *Peraturan Pemerintah tentang Pengalihan Bentuk PLN menjadi PT Perusahaan Listrik Negara (Persero)*, PP Nomor 23 Tahun 1994.
- _____ *Peraturan Pemerintah tentang Usaha Penunjang Tenaga Listrik* Nomor. 25 Tahun 1995, LNRI Tahun 1995 No. 46, TLNRI No. 3603.
- _____ *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas PP No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik*, PP No. 3 Tahun 2005 LNRI Tahun 2005 No.5, TLNRI No.4469
- _____ *Perpres tentang Perubahan Perpres No.71 Tahun 2006 tentang Penugasan Kepada PT PLN (Persero) Untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Yang Menggunakan Batubara*, Perpres No. 59 tahun 2009.
- _____ *Perpres tentang Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik*, Perpres No. 72 tahun 2007.
- _____ *Perpres Tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang menggunakan Batubara*. Perpres No. 86 Tahun 2006.

_____ *Perpres tentang Perubahan Atas Perpres No. 86 Tahun 2006 Tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang menggunakan Batubara, Perpres No. 91 Tahun 2007.*

_____ *Perpres Tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN (Persero), Perpres No. 08 Tahun 2011*

_____ *Keputusan Presiden Republik Indonesia Tentang Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT PLN, Keppres Nomor 104 Tahun 2003.*

_____ *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pengutamaan Pemasokan Kebutuhan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri Permen ESDM Nomor 34 Tahun 2009.*

_____ *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Tarif Tenaga Listrik Yang Disediakan Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara, Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2010*

_____ *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Alokasi dan Pemanfaatan Gas Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri, Permen ESDM Nomor 03 Tahun 2010*

_____ *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Daftar Proyek-Proyek Percepatan pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas Serta Transmisi Terkait, Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2010*

_____ *Peraturan Menteri Keuangan Tentang Tatacara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran Dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.02/2007.*

PT PLN (Persero), Surat Edaran Direksi PT PLN (Persero) No. 0016.E/DIR/2005 tentang Pemberlakuan Daya Max Plus.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi No.001-021-022/PUU-2003 tentang uji materi atas UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003 tentang uji materi atas UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 149/PUU-VII/2009 tentang uji materi UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Berita Media Cetak dan Internet

Kenaikan TDL Agar APBN Tak Bengkok, <http://eralawonline.com>, majalah Hukum Energi & SDA. versi digital, diakses tanggal 20 Januari 2011

Tarif Dasar, menimbang Subsidi Listrik, <http://bisniskeuangan.kompas.com> <http://bisniskeuangan.kompas.com/read> diakses tanggal 12 Januari 2011

Menteri ESDM: Kenaikan TDL Tetap Berlaku, <http://www.republika.co.id>

UU No 30 Tahun 2009 Ditujukan Bagi Pemanfaatan Energi Yang Lebih Efisien Dan Harga Bersaing. PLN Juga Akan Lebih Mudah Berinvestasi, <http://www.listrikindonesia.com/berita-195-untuk-pemanfaatan-energi-lebih-efisien.html>, diakses tanggal 12 April 2011

PLN adukan capping ke KPPU, <http://nasional.kontan.co.id>, diakses tanggal 22 januari 2011

Makmun, kajian fiskal, badan kebijakan fiskal, kementerian keuangan, Permasalahan Tarif Listrik multiguna, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2009/edef-konten>, diakses tanggal 18 April 2011

Menteri ESDM: PLN Tetap Dapatkan Prioritas, <http://www.esdm.go.id/berita/39-listrik/2840-menteri-esdm-pln-tetap-dapatkan-prioritas.html?tmpl>, diakses tanggal 12 April 2011

KPPU Kaji Pelanggaran Penerapan Tarif Dasar Listrik, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/01/01/195492/23/2/KPPU-Kaji-Pelanggaran-Penerapan-Tarif-Dasar-Listrik>, diakses tanggal 2 Mei 2011

Lihat: *Pemerintah Didesak Naikkan Porsi Gas Domestik Jadi 75 persen*, <http://economy.okezone.com/index.php/ReadStory/2011/04/24/320/449321>, diakses tanggal 2 Mei 2011

DMO Batubara dalam Permen ESDM Nomor 34 Tahun 2009, <http://www.esdm.go.id/berita/batubara/44-batubara/3111.html>, diakses 28 april 2011.

Makmun, kajian fiskal, badan kebijakan fiskal, kementerian keuangan, *Permasalahan Tarif Listrik multiguna*, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2009/edef-konten>, diakses tanggal 18 April 2011

Siaran pers Kementerian ESDM tahun 2010, *Pemakaian Listrik Naik, Subsidi 'Jebol' 7 Triliun*, sebagaimana dikutip dalam <http://indonews.org/pemakaian-listrik-naik-subsidi-jebol-rp-77-triliun/>, diakses tanggal 27 April 2011.

Subsidi Listrik di Indonesia, <http://umum.kompasiana.com/2010/02/12/subsidi-listrik-di-indonesia/>, diakses tanggal 4 Mei 2011.

Nurbaiti, *Harian Bisnis Indonesia, PLN Terus Tekan Biaya Energi Primer*, 4 April 2011, sebagaimana dimuat dalam http://www.ptjpb.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:pln

[-terus tekan-biaya-energi-primer&catid=1:latest-news&Itemid=138&lang=id](#), diakses tanggal 27 april 11

Inung Gunarba, Harian Ekonomi Neraca, *Lemahnya Komitmen Pasokan Bahan Bakar Pembangkit Listrik* sebagaimana dikutip dalam <http://bataviase.co.id/node/540222> , diakses tanggal 27 April 2011

Capping Tarif Listrik Yang Memang Ajaib, harian ekonomi Neraca, edisi 26 Februari 2011, sebagaimana dikutip dalam <http://bataviase.co.id/node/581950>, diakses tanggal 29 Maret 2011

Kerjasama Ketenagalistrikan Perkokoh Ketahanan Nasional <http://www.djlpe.esdm.go.oid/modules/news>, diakses tanggal 16 April 2011

Repotnya Mengajak Listrik Swasta, harian umum Neraca, edisi 3 April 2010, sebagaimana dimuat dalam <http://bataviase.co.id/node/153782>, diakses tanggal 11 Februari 2011'

Tolak Keras Kenaikan TDL, Kompas, 13 Januari 2011, edisi cetak

Listrik dan Pertumbuhan Ekonomi, <http://www.republika.co.id>, 10 Maret 2010, diakses tanggal 13 Januari 2011