



UNIVERSITAS INDONESIA

**INTERPRETASI MAHKAMAH KONSTITUSI
TERHADAP UNSUR EFISIENSI BERKEADILAN
DALAM PASAL 33 AYAT (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945
(STUDI PERKARA MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 001-021-
022/PUU-I/2003 DAN NOMOR 149/PUU-VII/2009 TENTANG PENGUJIAN
TERHADAP UNDANG-UNDANG KETENAGALISTRIKAN)**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana

Adhi Anugroho

0806369700

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Depok

2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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



Nama : Adhi Anugroho
NPM : 0806369700
Tanda Tangan : 
Tanggal : 3 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Adhi Anugroho

NPM : 0806369700

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Interpretasi Mahkamah Konstitusi Terhadap Unsur Efisiensi Berkeadilan Dalam Pasal 33 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Dan Nomor 149/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Terhadap Undang-Undang Ketenagalistrikan)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Mustafa Fakhri, M.H., LL.M.

(Mustafa Fakhri)

Pembimbing II : Nur Widyastanti, M.H.

(Nur Widyastanti)

Penguji : Dr. Hamid Chalid, S.H., M.H., LL.M

(Hamid Chalid)

Penguji : Dr. Fatmawati S.H., M.H.

(Fatmawati)

Penguji : Fitra Arsil, S.H., M.H.

(Fitra Arsil)

Ditetapkan di: Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Tanggal : 3 Juli 2012

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

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Adhi Anugroho

NPM : 0806369700

Program Kekhususan: V (Hukum Tentang Hubungan Negara Dan Masyarakat)

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Interpretasi Mahkamah Konstitusi Terhadap Unsur Efisiensi Berkeadilan Dalam Pasal 33 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Dan Nomor 149/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Terhadap Undang-Undang Ketenagalistrikan)”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkala data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai Pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Depok

Pada tanggal: 28 Juni 2012

Yang menyatakan



(Adhi Anugroho)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur senantiasa Penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah mengizinkan Penulis untuk berkuliah dan mengenyam pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hanya dengan limpahan rahmat dan karunia dari Allah SWT, Skripsi yang merupakan syarat kelulusan program ekstensi sarjana hukum dapat penulis selesaikan.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini tentunya masih perlu penyempurnaan. Untuk itu, Penulis dengan senang hati bersedia menerima segala kritik dan saran demi tercapainya kesempurnaan yang diharapkan.

Penulis menyadari, bahwa Skripsi ini tidak akan dapat selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang tulus kepada:

1. Bapak Mustafa Fakhri S.H., M.H., LL.M., selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar telah membimbing Penulis dalam menjalani proses penulisan Skripsi ini sejak tahap proposal hingga Skripsi ini selesai. Sejak masa perkuliahan, Penulis telah bercita-cita untuk dapat dibimbing oleh beliau dalam mengerjakan skripsi. Oleh karena itu, Penulis sangat berterimakasih atas wawasan, kritik, dan ketegasan bimbingan yang telah diberikan oleh Bapak Mustafa Fakhri selama proses penulisan skripsi ini.
2. Ibu Nur Widyastanti S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing yang dengan kesabaran dan kebaikan hati telah bersedia membimbing dan mengarahkan Penulis hingga dapat menyelesaikan Skripsi ini. Penulis berterimakasih banyak atas ketelitian dan kejelian yang diberikan oleh beliau dalam memeriksa pekerjaan Penulis. Oleh karena itu, Penulis sangat menghargai kritik, koreksi, dan masukan yang telah diberikannya selama proses penulisan skripsi ini.
3. Mbak Disriani Latifah Soroina S.H., M.H., selaku Pembimbing Akademik Penulis yang telah memberikan dukungan masukan-

masukannya berharga kepada Penulis dalam penyusunan dan penyelesaian Skripsi.

4. Bapak Prof. Hikmahanto Juwana, SH., LL.M., Ph.D, yang telah memberikan banyak saran berharga bagi Penulis selama beliau menjadi Pembimbing Akademik Penulis di masa Penulis menjadi mahasiswa Program Reguler. Adalah saran beliau kepada Penulis untuk tetap konsisten pada karir akademik Penulis di Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang memberikan inspirasi bagi Penulis untuk terus berjuang hingga mencapai kelulusan kelak sebagai mahasiswa Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Bapak Purnawidhi Wardhana, S.H., M.H. sebagai Ketua Sub Program Sarjana Ekstensi & Paralel, beserta seluruh staf Sekretariat Sub Program Sarjana Ekstensi & Paralel yang telah banyak membantu kelancaran perkuliahan dan penyusunan Skripsi ini. Adalah salah satu soal ujian akhir mata kuliah Filsafat Hukum yang diajar oleh beliau yang menginspirasi Penulis untuk mengangkat topik yang dibahas dalam skripsi ini.
6. Orang tua penulis, yaitu Ibunda penulis, Drs. Tri Indah Lestari, MA yang telah mendukung segala usaha penulis dengan sabar dan penuh kasih sayang selama bertahun-tahun penulis mengikuti perkuliahan dengan suka-duka dan berbagai pengalaman mewakili Universitas Indonesia dalam Willem C. Vis International Commercial Arbitration Moot di Wina, Austria pada tahun 2008 dan 2009. *Coincidentally*, berkat Willem C. Vis International Commercial Arbitration Moot itulah Penulis mengalami “rediscovery” mengenai makna dan kegunaan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga memberikan wawasan dan inspirasi bagi Penulis untuk menyelesaikan studi. Selain itu, terimakasih yang besar juga turut penulis berikan kepada Ayahanda penulis, Ir. Dwiana Poetra yang telah mendukung penulis dalam banyak hal, terutama dalam hal diskusi intelektual.
7. Manggala Prasadha, S.T., karib Penulis yang telah banyak memberikan ilmunya mengenai usaha ketenagalistrikan kepada Penulis.

8. Ajeng Tri Wahyuni, S.H., LL.M, karib Penulis yang telah memberikan berbagai dorongan dan inspirasi bagi Penulis untuk menyelesaikan skripsi dengan “ngebut” untuk berbarengan dengan penyelesaian tesisnya.
9. Irma Rahmanissa, kawan Penulis yang telah banyak memberikan dukungan dialektik selama masa-masa akhir perkuliahan Penulis dan dalam proses penulisan Skripsi
10. Damayanti Suta, teman Penulis yang telah menjadi kawan diskusi dalam proses penyiapan skripsi Penulis sejak dalam fase persiapan proposal.

Dan segenap pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan moral atau materi, penulis ucapkan terima kasih sebesar-besarnya dari lubuk hati yang terdalam.

Jakarta, Juli 2012

Adhi Anugroho

ABSTRAK

Nama: Adhi Anugroho

NPM: 0806369700

Program Studi: Hukum Tata Negara

Judul: Interpretasi Mahkamah Konstitusi Terhadap Unsur Efisiensi Berkeadilan Dalam Pasal 33 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Dan Nomor 149/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Terhadap Undang-Undang Ketenagalistrikan).

Skripsi ini membahas tentang kesesuaian makna dari unsur “efisiensi berkeadilan” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diperbarui dengan niat awal para Bapak Bangsa mengenai perekonomian Indonesia. Pembahasan tersebut dilakukan dengan menganalisis bagaimana Mahkamah Konstitusi menafsirkan unsur “efisiensi berkeadilan” dalam Uji Materil Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa makna dari “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 ayat (4) adalah perekonomian nasional diselenggarakan dengan menggunakan sumber daya seminimal mungkin untuk mencapai kemakmuran sebesar-besarnya yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat. Dalam kaitanya dengan sektor ketenagalistrikan Indonesia, interpretasi tersebut sesuai dengan niat awal para Bapak Bangsa selama diartikan bahwa efisiensi dalam penyediaan tenaga listrik demi kepentingan umum dicapai melalui penguasaan negara dalam bentuk pengurusan, pengaturan, pengelolaan, serta pengawasan terhadap sektor usaha ketenagalistrikan Indonesia. Penguasaan negara tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menjamin keadilan bagi rakyat, yaitu tidak adanya penindasan ekonomi dan terjaminnya ketersediaan listrik bagi seluruh rakyat dengan harga terjangkau.

Kata kunci: Efisiensi Berkeadilan, Pasal 33, Ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi

ABSTRACT

Name: Adhi Anugroho

Student Number: 0806369700

Study Program: Hukum Tata Negara

Title: Interpretation of the Constitutional Court Regarding the Elements of Equitable Efficiency In Article 33 Paragraph (4) of the Constitution of 1945 (Case Study on Constitutional Court Decision Number 001-021-022/PUU-I/2003 and Number 149/PUU-VII/2009 On the Judicial Review of The Electricity Law).

This paper discusses whether the meaning of "equitable efficiency" contained in Article 33 paragraph (4) of the 1945 Constitution After the 4th Amendment is in line with the original intent of the Founding Fathers regarding the Indonesian economy. Discourse is conducted by analyzing how the Constitutional Court interpret the element of "equitable efficiency" in the judicial review of Law Number 20 Year 2002 and Law Number 30 Year 2009 on Electricity.

The outcome of this research concludes that the meaning of "equitable efficiency" in Article 33 paragraph (4) of the 1945 Constitution after the 4th Amendment is that the national economy should be organized to use the least amount of resources to achieve the greatest amount of welfare which could be enjoyed equitably by the all citizens. In regards to Indonesia's electricity sector, such interpretation is in accordance with the original intent of the Founding Fathers as long as it is interpreted that efficiency in regards to the provision of electricity for the public is achieved state control in the form management, regulation, and supervision of the Indonesian electricity sector. The aim of such state control is to ensure justice for the people; namely freedom from economic oppression and the guarantee that electricity is available to all members of society at affordable prices.

Key words: Equitable Efficiency, Article 33, Electricity, the Constitutional Court

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM.....	ix
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	9
1.4 Kerangka Konseptual.....	9
1.5 Metode Penelitian.....	12
1.6 Sistematika Penulisan.....	13
II. KONSEPSI KONSTITUSIONAL TENTANG EFISIENSI BERKEADILAN.....	15
2.1 Kedaulatan Negara Untuk Mengatur Perekonomian.....	15
2.1.1 Konsep Konstitusi Ekonomi.....	20
2.1.2 Hierarki Hukum Sebagai Pengejawantahan Konstitusi.....	21
2.2 Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Konstitusi Ekonomi.....	25
2.3 Sistem Ekonomi Indonesia Berdasarkan Norma UUD 1945.....	41
2.4 Prinsip Efisiensi & Prinsip Keadilan.....	44
2.4.1 Prinsip Efisiensi Dalam Hukum.....	44
2.4.2 Prinsip Keadilan.....	50
III. SEJARAH KEBIJAKAN KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN KONSTITUSI.....	57
3.1 Pengaturan Listrik Sebelum Merdeka.....	57
3.2 Pengaturan Listrik Berdasarkan UUD 1945.....	60
3.3 Sejarah Peranan Swasta Dalam Usaha Ketenagalistrikan.....	70
3.3.1 Latar belakang masuknya swasta ke dalam usaha ketenagalistrikan Indonesia.....	70
3.3.2 Masuknya swasta ke dalam usaha ketenagalistrikan Indonesia.....	72

IV. INTERPRETASI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNSUR EFISIENSI BERKEADILAN DALAM UNDANG-UNDANG KETENAGALISTRIKAN	76
4.1 Pengujian Materiil Terhadap Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan.....	76
4.1.1 Argumentasi Pemohon dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan	77
4.1.2 Jawaban Pemerintah dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan	80
4.1.3 Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan	83
4.2 Pengujian Materiil Terhadap Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan.....	85
4.2.1 Argumentasi Pemohon dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan	85
4.2.2 Jawaban Pemerintah dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan	87
4.2.3 Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan	89
4.3 Analisis Terhadap Pertimbangan Mahkamah Konstitusi.....	91
4.3.1 Efisiensi Berkeadilan dalam UU Ketenagalistrikan 2002.....	92
4.3.2 Efisiensi Berkeadilan dalam UU Ketenagalistrikan 2009.....	95
4.3.3 Kesesuaian Prinsip Efisiensi Berkeadilan dengan <i>Original Intent</i> dari <i>Founding Fathers</i>	97
V. PENUTUP	101
5.1 Kesimpulan.....	101
5.2 Saran.....	103
DAFTAR PUSTAKA	105

DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM

Tabel 2.1: Hierarki Hukum di Indonesia.....	23
Tabel 4.4: Pemenuhan Unsur-Unsur “Efisiensi Berkeadilan” Dalam Sektor Ketenagalistrikan.....	98
Diagram 4.1: Gambar struktur sektor usaha ketenagalistrikan berdasarkan UU Ketenagalistrikan 2002.....	78
Diagram 4.2: Consumer Surplus dan Producer Surplus dalam Pasar Listrik.....	82
Diagram 4.3: Gambar struktur sektor usaha ketenagalistrikan berdasarkan UU Ketenagalistrikan 2009.....	86

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai suatu organisasi, setiap negara memiliki suatu naskah yang berisi alasan-alasan mengapa organisasi negara tersebut didirikan, beserta detail bentuk, dan struktur. Naskah yang demikian disebut sebagai konstitusi atau undang-undang dasar. Menurut Roeslan Abdulgani, suatu undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur alat-alat kelengkapan negara, ketentuan-ketentuan azasi mengenai politik negara dalam berbagai cabang kehidupan, dan falsafah hidup kenegaraan.¹ Sementara menurut Brian Thompson, undang-undang dasar atau konstitusi adalah "...a document which contains the rules for the the operation of an organization".² Karena berisi dasar-dasar dari suatu negara, konstitusi menempati posisi sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) dalam hierarki hukum di suatu negara.³ Negara Republik Indonesia memiliki konstitusi tersendiri, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berupa satu buah naskah utuh.

Sebagai suatu konstitusi, UUD 1945 juga berisi rumusan-rumusan mengenai ekonomi di negara Indonesia. Hal ini terbukti dengan adanya Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.

¹ Roeslan Abdulgani, *Resapkan Dan Amalkan Pantjasila*, (Jakarta: Jajasan Prapantja Djakarta, 1963), hal. 59

² Jimly Asshiddiqie (a), "Ideologi Pancasila Dan Konstitusi", http://jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc, diunduh 5 Maret 2011, hal. 4

³ *Ibid.*, hal. 10

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Adanya rumusan-rumusan mengenai sistem ekonomi nasional dalam konstitusi menandakan bahwa UUD 1945 juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*). Hal ini senada dengan undang-undang dasar di negara-negara sosialis yang mengkonsep susunan ekonomi di dalam konstitusi mereka.⁴

Dalam perkembangan sejarah Republik Indonesia, norma-norma yang terdapat dalam UUD 1945 telah dirubah dari apa yang diformulasikan oleh para Pendiri Negara (*founding fathers*) melalui proses perubahan (amandemen) sebanyak empat kali dari tahun 1999 sampai tahun 2002. Dalam proses perubahan UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menambahkan ayat baru, yaitu ayat (4) ke dalam Pasal 33 yang mengatur tentang penyelenggaraan perekonomian nasional. Ayat (4) tersebut membedakan penyusunan perekonomian nasional yang sudah disebutkan pada ayat (1) yang mengatur: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” dengan apa yang disebutkan dalam ayat (4), yaitu “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.⁵

⁴ Jimly Asshiddiqie (b), *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 137.

⁵ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (a), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 546 - 632

Dengan demikian, ditambahkan dua ayat baru dalam Pasal 33 UUD 1945 mengatur sebagai berikut:

- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Dalam Ayat (4) tersebut terdapat unsur “efisiensi berkeadilan” yang menggabungkan konsep efisiensi dengan konsep keadilan. Efisiensi dalam ranah Analisis Ekonomi Dalam Hukum (*Economic Analysis of Law*) adalah kriteria normatif dalam ilmu ekonomi yang oleh aliran utilitarianisme digunakan sebagai pokok acuan untuk menganalisa hukum.⁶ Menurut aliran utilitarianisme, kebahagiaan adalah sesuatu yang diinginkan oleh masyarakat. Oleh karena itu kebahagiaan harus dimaksimalkan oleh para pembuat hukum. Artinya, hukum yang memaksimalkan kebahagiaan adalah hukum yang efisien. Berangkat dari premis ini, para sarjana penganut aliran utilitarianisme umumnya berpendapat bahwa untuk memaksimalkan kebahagiaan mayoritas, kebahagiaan minoritas dapat dikesampingkan.⁷ Dalam perkembangan *Economic Analysis of Law*, tumbuh pengertian bahwa usaha untuk memaksimalkan kebahagiaan mayoritas bermakna "wealth maximization" (pemaksimalan harta/kekayaan). Makna ini muncul dari pandangan Richard Posner yang mendefinisikan *wealth* sebagai:

⁶ Robert Cooter dan Thomas Ulen (a), *Law And Economics*, 3rd Edition, (United States of America: Addison Wesley Longman, Inc.), 2000, hal 3-4

⁷ Qi Zhou, *The Evolution Of Efficiency Principle From Utilitarianism To Wealth Maximization*, http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=qi_zhou, 5 Maret 2011, hal. 2

“the value in dollars or dollar equivalents of everything in society. It is measured by what people are willing to pay for something or, if they already won it, what they demand in money to give it up”.⁸

Posner berpendapat bahwa tujuan akhir dari hukum adalah untuk memaksimalkan kekayaan, yang berakibat meningkatnya kesejahteraan sosial. Dengan demikian, suatu aturan hukum dianggap efisien jika dapat memaksimalkan kekayaan, yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan sosial. Dalam sudut pandang ini, kekayaan lebih diutamakan penggunaannya daripada kepuasan (*utility*) sebagai parameter dalam menilai baik-buruknya hukum dari sudut pandang ekonomi.⁹

Masuknya kata “efisiensi” ke dalam rumusan Pasal 33 ayat (4) melalui proses perubahan UUD 1945 rupanya bertujuan sekedar mencari kompromi antara mereka yang ingin mempertahankan asas kekeluargaan pada ayat 1 dengan mereka yang ingin sistem ekonomi Indonesia lebih pro pasar. Agar sistem ekonomi Indonesia lebih ramah pada pasar, berbagai pihak mengusulkan untuk memasukkan memasukkan kata “efisiensi” dalam rumusan Pasal 33 yang akhirnya mengkristal pada ayat baru, yaitu ayat (4).¹⁰ Dalam perkembangannya, kata “efisiensi” tersebut akhirnya disandingkan dengan kata “berkeadilan”. Hasilnya adalah unsur “efisiensi berkeadilan”.¹¹ Penggabungan unsur tersebut

⁸ Richard A. Posner, *Utilitarianism, Economics and Legal Theory* dalam *The Journal of Legal studies*, Vol. 8, No. 1, (Chicago: The University of Chicago, 1979), hal.119

⁹ Qi Zhou, *Op. cit.*, hal. 11-12

¹⁰ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (b), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII: Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, Edisi Revisi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 506-513

¹¹ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (c), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII: Keuangan,*

berpotensi menimbulkan permasalahan interpretasi karena penggabungan unsur “efisiensi” yang sekilas bertolak belakang dengan unsur “berkeadilan”. Rumusan “efisiensi berkeadilan” memaksa prinsip efisiensi yang memungkinkan pengesampingan kebahagiaan minoritas demi memaksimalkan kebahagiaan mayoritas akan bertentangan dengan prinsip keadilan yang lebih berkesan egaliter. Selain itu, rumusan “efisiensi berkeadilan” juga menimbulkan konsekuensi logis, yaitu adanya suatu “efisiensi yang tidak berkeadilan”. Hal ini menimbulkan kerancuan makna yang dapat berpengaruh negatif terhadap interpretasi dan pengejawantahan norma “efisiensi berkeadilan”. Karena rumusan “efisiensi berkeadilan” mensandingkan dua buah unsur yang berasal dari pokok pemikiran yang bertolak belakang, maka perlu ada penjelasan normatif mengenai arti norma “efisiensi berkeadilan”.

Permasalahan tersebut pernah dibahas dalam berbagai perkara di tahun pertama berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK). Tiga diantaranya adalah perkara-perkara Nomor 001/PUU-I/2003, 021/PUU-I/2003, dan 022/PUU-I/2003 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan 2002). Perkara-perkara tersebut memiliki ruang lingkup yang berbeda. Perkara Nomor 001/PUU-I/2003 menguji keseluruhan UU Ketenagalistrikan 2002. Perkara Nomor 021/PUU-I/2003 menguji Pasal 8 ayat (2) jo. Pasal 16 jo. Pasal 30 ayat (1) termasuk penjelasan dan Pasal 17 ayat (3) huruf a UU Ketenagalistrikan 2002. Sementara Perkara Nomor 022/PUU-I/2003 menguji materi muatan Pasal 8 ayat (2), Pasal 16 Pasal 22, dan Pasal 68, serta konsiderans huruf b dan huruf c UU Ketenagalistrikan 2002.

Materi yang relevan bagi usaha untuk menginterpretasi unsur “efisiensi berkeadilan” adalah pengujian terhadap konsiderans menimbang huruf b dan c beserta penjelasannya. Dalam konsiderans huruf b dan huruf c UU Ketenagalistrikan 2002, penyediaan tenaga listrik perlu diselenggarakan secara

Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 468, 484

efisien melalui kompetisi dan transparansi dalam iklim usaha yang sehat dengan pengaturan yang memberikan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha dan memberikan manfaat yang adil dan merata kepada konsumen. Artinya, agar efisiensi dalam hal penyediaan tenaga listrik dapat tercapai, diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi atau Swasta untuk menyediakan tenaga listrik melalui kompetisi.¹² Salah satu bentuk dari penerapan asas kompetisi dalam UU Ketenagalistrikan 2002 adalah adanya pemisahan usaha (*unbundling*) secara vertikal dalam Pasal 8 ayat (2) serta Pasal 16 yang mengamanatkan bahwa sektor ketenagalistrikan di daerah yang sudah berkembang dipecah (*unbundle*) secara vertikal ke dalam unit usaha yang terpisah diantara pembangkit, transmisi, distribusi dan *retail* yang mengikuti mekanisme pasar bebas.¹³

Hal tersebut ditengarai akan menghilangkan Penguasaan Negara atas sektor ketenagalistrikan yang bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Selain itu, kompetisi demi mencapai efisiensi dapat berakibat tidak terkendalinya harga listrik yang dilepas ke mekanisme pasar. Pada akhirnya, kompetisi dianggap akan berdampak pada kesulitan Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan serta kemakmuran seluruh rakyat Indonesia dan berujung pada ketidakpastian rakyat untuk mewujudkan hak konstitusionalnya untuk hidup sejahtera lahir batin sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Dasar dari argumen tersebut adalah kenyataan bahwa masih ada wilayah tertentu yang berada pada tahap pembangunan yang berbeda dan masih ada sebagian anggota masyarakat yang berada pada tingkat perekonomian yang belum mapan sehingga kepentingan

¹² Indonesia, Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan, UU No. 20 tahun 2002, LN. No. 94 Tahun 2002, TLN. NO.4226, Konsideran menimbang huruf b dan huruf c, penjelasan umum

¹³ *Ibid*, Pasal. 8 ayat (2), Pasal 16

masyarakat tersebut perlu dilindungi agar tidak dibebani dengan kemungkinan terjadinya harga listrik yang relatif mahal bagi mereka.¹⁴

Sebagai “The Guardian of the Constitution”, Mahkamah Konstitusi yang berkewenangan untuk menafsirkan pasal-pasal tentang perekonomian yang terdapat dalam UUD 1945 wajib memperhatikan amanat para founding fathers Negara Indonesia. Dan pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam putusannya bahwa UU Ketenagalistrikan 2002 bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karena itu, dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebagai akibat putusan mahkamah konstitusi ini, maka dibuatlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan 2009).

Namun, UU Ketenagalistrikan 2009 juga masih bermasalah. Banyak pasal dalam UU No. 30. Tahun 2009 berisi materi muatan yang sama dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003. Akibatnya, undang-undang tersebut diajukan pengujiannya ke Mahkamah Konstitusi. Dalam pengujian tersebut, diargumentasikan bahwa materi muatan Pasal 10 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) juncto Pasal 11 ayat (3) dan ayat (4) juncto Pasal 20 juncto Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) juncto Pasal 56 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) UU No. 30 tahun 2009 berisi ketentuan *unbundling* sektor ketenagalistrikan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.¹⁵

Dalam persidangan permohonan uji materiil UU Ketenagalistrikan 2009 tersebut, baik para pemohon maupun pemerintah mengajukan ahli-ahli yang memperdebatkan makna “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 ayat (4) UUD

¹⁴ Mahkamah Konstitusi (a), *Putusan Perkara tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, PUMK No. 001-021-022/PUU-I/2003, hal. 263

¹⁵ Mahkamah Konstitusi (b), *Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, PUMK No. 149/PUU-VII/2009, hal. 9

1945. Di satu sisi, ahli dari pemohon menyatakan bahwa Bahwa rumusan efisiensi dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 sebenarnya akan membunuh demokrasi ekonomi, oleh karena itu dipasangkan dengan unsur berkeadilan untuk merubah makna efisiensi dari efisiensi secara mikro ekonomi menjadi efisiensi sosial. Di sisi lain, ahli dari pemerintah menyatakan bahwa efisiensi akan tercapai bila penyediaan tenaga listrik diserahkan sebagian ke pihak swasta. Karena pihak swasta dianggap dapat menekan biaya dan memiliki manajemen produksi yang lebih baik dari badan-badan pemerintah. Oleh karena itu, penyediaan listrik akan lebih efisien dan terjamin jika diserahkan ke swasta.

Walaupun ditengarai bahwa materi muatan UU Ketenagalistrikan 2009 sama dengan materi muatan UU Ketenagalistrikan 2002 yang telah dibatalkan, ternyata Mahkamah Konstitusi menyatakan untuk menolak permohonan para pemohon. Alasan yang dikemukakan majelis hakim konstitusi adalah karena pokok permohonan mereka tidak beralaskan hukum.¹⁶ Implikasi dari putusan ini adalah ketentuan pemisahan usaha ketenagalistrikan, partisipasi swasta dan kompetisi dalam sektor ketenagalistrikan dianggap sesuai dengan UUD 1945.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan utama dari penelitian ini adalah analisis hukum konstitusi terhadap pengertian yang diberikan oleh Hakim-hakim Konstitusi mengenai unsur “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang telah diamandemen dalam Perkara-perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Ketenagalistrikan 2002 dan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU Ketenagalistrikan 2009.

Secara lebih spesifik, permasalahan penelitian dirumuskan dalam pertanyaan-pertanyaan berikut:

¹⁶ *Ibid*, hal. 97

1. Apakah pengertian unsur “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang telah diamandemen berlawanan dengan suasana kebatinan UUD 1945 yang dirancang oleh *founding fathers*?
2. Apakah alokasi penguasaan tenaga listrik dalam UU Ketenagalistrikan 2002 dan UU Ketenagalistrikan 2009 berlawanan dengan prinsip efisiensi berkeadilan dalam UUD 1945 yang telah diamandemen?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Memperoleh pengertian mengenai unsur “efisiensi berkeadilan” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang telah diamandemen dan menentukan apakah unsur “efisiensi berkeadilan” tersebut berlawanan dengan *original intent* dari *founding fathers*.
2. Menentukan apakah alokasi penguasaan bidang usaha ketenagalistrikan dalam UU Ketenagalistrikan 2002 dan UU Ketenagalistrikan 2009 sesuai dengan prinsip efisiensi berkeadilan dalam UUD 1945 yang telah diubah.

1.4 Kerangka Konseptual

Berkaitan dengan penelitian ini yang menelaah interpretasi konstitusi oleh MK dalam hal ketenagalistrikan, maka istilah-istilah yang menjadi pegangan kongkrit didalam proses penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Konstitusi

Suatu dokumen yang berisi aturan untuk operasi organisasi disebut sebagai konstitusi. Dalam sistem hukum suatu negara, konstitusi merupakan hukum tertinggi di negara itu. Akibatnya, konstitusi menjadi sumber norma-norma

peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya secara hierarkis.¹⁷ Sebagai sumber norma, konstitusi memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur alat-alat kelengkapan negara, ketentuan-ketentuan azasi mengenai politik negara dalam berbagai cabang kehidupan, dan falsafah hidup kenegaraan.¹⁸

2. Pengujian konstitusional

Pengujian konstitusional merupakan pengujian konstitusionalitas suatu norma hukum. Dalam pengujian konstitusional, alat ukur yang digunakan adalah konstitusi.¹⁹ Di Indonesia, kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional berada pada MK sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) yang mengatur:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Dalam rangka melaksanakan pengujian tersebut, MK melakukan interpretasi hukum terhadap norma konstitusi UUD 1945 dan norma undang-undang yang dimohonkan pengujianya. Berdasarkan Pasal 56 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, usaha interpretasi konstitusi oleh MK dapat menghasilkan putusan-putusan yang menyatakan bahwa norma yang diujikan tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945, atau sebaliknya, yaitu materi muatan norma undang-undang yang diujikan tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini menempatkan posisi MK melalui

¹⁷ Jimly Asshiddiqie (a), *loc cit.* Lihat pula: Robert D. Cooter, *The Strategic Constitution*, (Princeton: Princeton University Press, 2000), hal. 19

¹⁸ Roeslan Abdulgani, *Loc. Cit.*

¹⁹ Jimly Asshiddiqie (b), *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hal. 7

putusan-putusannya sebagai penafsir terakhir UUD 1945, yang menurut Jimly Asshiddiqie "the final interpreter of the constitution".²⁰

3. Interpretasi Konstitusi

Interpretasi konstitusi merupakan cara untuk memahami makna yang terkandung dalam konstitusi sebagai naskah hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, dengan mengutip pendapat Jazim Hamidi, Sudiko Mertokusumo, A. Pitlo, Achmad Ali, dan Yudha Bhakti terdapat berbagai metode interpretasi, yaitu:²¹

a. Interpretasi Gramatikal

Menginterpretasikan kata-kata dalam suatu peraturan perundang-undangan sesuai kaidah tata bahasa.

b. Interpretasi Historis

Penelaahan sejarah pembuatan peraturan perundang-undangan demi memperoleh makna ketentuan-ketentuannya.

c. Interpretasi Sistematis

Interpretasi suatu peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.

d. Interpretasi Sosiologis atau Teleologis

Dalam metode interpretasi ini, makna suatu hukum dilihat berdasarkan tujuan kemasyarakatannya, sehingga penafsiran dapat mengurangi kesenjangan antara sifat positif hukum dengan kenyataan.

e. Interpretasi Komparatif

Interpretasi dengan membandingkan berbagai sistem hukum.

f. Interpretasi Futuristik

Melakukan penafsiran dengan cara turut melihat suatu produk hukum yang sedang dalam proses perancangan atau pembahasan.

²⁰ Jimly Asshiddiqie (c), *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hal. 61-62

²¹ Jimly Asshiddiqie (d), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 285-286

g. Interpretasi Restriktif

Melakukan interpretasi berdasarkan kata yang memiliki makna tertentu.

h. Interpretasi Ekstensif

Metode interpretasi dengan melebihi batas hasil penafsiran gramatikal.

i. Interpretasi Otentik

Menginterpretasi hanya berdasarkan makna yang sudah jelas dalam undang-undang.

j. Interpretasi Interdisipliner

Interpretasi dengan menggunakan logika penafsiran lebih dari satu cabang ilmu hukum.

k. Interpretasi Multidisipliner

Metode interpretasi dengan menggunakan ilmu di luar ilmu hukum.

4. Ketenagalistrikan

Ketenagalistrikan adalah segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik.²²

5. Listrik

Listrik didefinisikan sebagai suatu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan, dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, tidak termasuk listrik yang dipakai untuk komunikasi, elektronika, atau isyarat.²³

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman mengenai norma hukum tertulis. Metode penelitian tersebut dipilih karena yang menjadi obyek penelitian merupakan bahan

²² Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, UU No. 30 tahun 2009, LN. No. 133 Tahun 2009, TLN. NO.5052, Ps. 1 angka 1

²³ *Ibid*, Ps. 1 angka 2

hukum primer yang antara lain adalah UUD 1945 dan yurisprudensi.²⁴ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan analitis, yaitu penelaahan makna yang terkandung dalam suatu istilah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional, dan menelaah penerapannya dalam putusan pengadilan dan akibat putusan tersebut terhadap pihak-pihak yang terkait. Melalui pendekatan ini, analisis dilakukan dengan cara membandingkan pertimbangan hakim konstitusi dengan teori yang terkandung dalam istilah “efisiensi berkeadilan”. Selain itu, analisis juga dilakukan dengan cara membandingkan akibat dari putusan mahkamah konstitusi terhadap para *stakeholders* dalam sektor ketenagalistrikan terhadap nilai ideal yang terdapat dalam norma konstitusi.

Dengan demikian, terdapat dua tahapan studi yang dilakukan dalam penelitian ini, yaitu studi dokumen dan kepustakaan untuk mendapatkan gambaran mengenai makna dari unsur “efisiensi” dan “berkeadilan” dalam UUD 1945 yang telah diamandemen, lalu studi terhadap berkas-berkas perkara MK yang menguji kesesuaian makna teoritis kedua unsur tersebut terhadap konstitusi. Melalui tahapan-tahapan tersebut, akan diperoleh makna definitif konstitusional dari “efisiensi berkeadilan” dalam UUD 1945.

1.6 Sistematika Penulisan

Skripsi ini dibagi dalam 5 (lima) Bab. Masing-masing bab akan dibagi lagi dalam sub bab yang lebih lanjut lagi dibagi dalam beberapa bagian. Gambaran mengenai Skripsi ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Bab I merupakan Pendahuluan yang menjabarkan latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, definisi operasional, dan sistematika penulisan yang merupakan ulasan singkat mengenai isi skripsi.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986), hal. 53

2. Bab II membahas mengenai konsepsi konstitusional unsur “efisiensi berkeadilan” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Pembahasan dalam bab ini berangkat dari penjelasan mengenai konsitusi sebagai hukum dasar yang mengatur tata negara, termasuk tata perekonomian negara. Pembahasan dalam bab ini dilanjutkan dengan penjabaran tentang norma-norma ekonomi yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai manifestasi proses perumusan dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan perubahan UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999-2002. Dan berikutnya membahas tentang konsep efisiensi dari sudut pandang ilmu ekonomi yang mengilhami penggunaan efisiensi sebagai alat analisis dalam ilmu hukum, khususnya hukum tata negara.
3. Bab III menjabarkan politik hukum pengaturan ketenagalistrikan nasional dari masa ke masa berdasarkan rezim hukum kolonial, rezim konstitusi UUD 1945, UUDS 1950 dan rezim konstitusi setelah perubahan UUD 1945.
4. Bab IV analisis Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang menguji UU Ketenagalistrikan 2002 dan analisis tentang Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 149/PUU-VII/2009 yang menguji UU Ketenagalistrikan 2009. Hal yang dianalisis dari kedua perkara tersebut adalah interpretasi unsur “efisiensi berkeadilan” dalam UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi dalam ranah ketenagalistrikan.
5. Bab V berisi tentang kesimpulan-kesimpulan yang merupakan hasil penelitian sebagaimana dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya, serta saran-saran yang dapat dijadikan masukan bagi perkembangan bidang yang terkait dengan penelitian ini.

BAB II

KONSEPSI KONSTITUSIONAL TENTANG EFISIENSI BERKEADILAN

Untuk memahami bagaimana prinsip efisiensi dan prinsip keadilan dapat bekerja dalam suatu kerangka konstitusi, perlu dipahami bagaimana suatu negara memiliki kekuasaan untuk mengatur perekonomiannya. Berangkat dari pemahaman mengenai kekuasaan negara beserta pengaturannya melalui suatu konstitusi, selanjutnya ditelaah konsep konstitusi ekonomi sebagai hukum dasar pengaturan perekonomian negara, serta konsep mengenai prinsip efisiensi dan keadilan. Dengan memahami prinsip efisiensi dan prinsip keadilan, maka dapat dipetakan pola hubungan antara kedua prinsip tersebut dan sintesa yang timbul dari penggabungan kedua prinsip tersebut menjadi suatu unsur tersendiri, yaitu “efisiensi berkeadilan”. Hasil dari penempatan unsur tersebut ke dalam tatanan konstitusi adalah konsepsi konstitusional tentang efisiensi berkeadilan.

2.1 Kedaulatan Negara Untuk Mengatur Perekonomian

Suatu negara harus memiliki dasar atau landasan berpijak dalam bertindak. Tanpa adanya dasar atau landasan tersebut, maka negara tidak memiliki legitimasi untuk bertindak. Bahkan tindakan-tindakan negara yang *prima facie* bersifat serta-merta tetap harus pula memiliki dasar. Dasar ataupun tempat berpijak tersebut adalah adanya kekuasaan. Berdasarkan premis ini, maka negara haruslah memiliki kekuasaan atas kegiatan ekonomi didalam wilayahnya. Sudah barang tentu ini adalah dalam rangka untuk dapat membangun dan menjamin bagi kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat serta warganya. Disini bentuk tertinggi dari kekuasaan seperti yang telah disampaikan terdahulu adalah kedaulatan negara. Dengan adanya kedaulatan tersebut, maka negara dapat melakukan berbagai

macam tindakan di bidang ekonomi dan moneter,²⁵ sesuai dengan ketentuan yang tertera didalam konstitusi.

Berkenaan dengan pernyataan diatas maka ada baiknya disampaikan disini beberapa pandangan atau pemikiran mengenai kekuasaan negara. Pemikiran atau pandangan tentang kuasa negara tersebut diantaranya adalah:

Jean Bodin dalam *Les Six livres de la République* yang dipublikasikan pada tahun 1576 memperkenalkan istilah "maiestas" atau "souveraineté". Kata *souverain* yang berhubungan dengan istilah "souveraineté" itu merujuk pada suatu kekuasaan yang paling tinggi.²⁶ Kekuasaan yang tertinggi tersebut dikerahkan oleh seorang penguasa yang dapat berupa satu orang saja atau sekelompok orang yang terorganisir. Konsep yang disampaikan itu menawarkan suatu bentuk pemerintahan yang berdaulat. Disini pemerintahan itu dapat berbentuk monarki, aristokrasi, ataupun demokrasi. Berdasarkan konsep ini, pemerintah sebagai pemegang kedaulatan, mempunyai hak kekuasaan yang paling mendasar yaitu hak untuk menciptakan hukum.²⁷ Bodin dalam konsepnya memformulasikan kedaulatan itu sebagai kekuasaan yang terkonsentrasi dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi (*indivisible*), absolut dan permanen. Oleh karena itu tidak ada batasan bagi penguasa untuk bertindak.²⁸

²⁵ Negara *casu quo* pemerintah, bank sentral atau organ lainnya memiliki kedaulatan di bidang moneter dan ekonomi untuk (antara lain) mendirikan bangun ekonomi, mengontrol inflasi, dan mengatur arus modal serta mempengaruhi nilai tukar mata uang. Lihat: Benn Steil dan Manuel Hinds, *Money, Markets and Sovereignty*, (New Haven: Yale University Press, 2009), hal. 152-153

²⁶ Jo-Anne Pemberton, *Sovereignty: Interpretations*, (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009), hal. 1, 24

²⁷ Scott Gordon, *Controlling The State: Constitutionalism From Ancient Athens To Today*, First Harvard University Press paperback edition, (Cambridge: Harvard University Press, 2002), hal. 21

²⁸ Bodin mengarahkan formulasi kedaulatan tersebut pada sifat absolutis raja yang menurutnya merupakan bentuk penguasa yang terbaik karena konsentrasi kekuasaan pada raja yang absolut akan lebih menjamin ketertiban mengingat kedudukan raja sebagai *status quo* saat itu. Yang menarik adalah walaupun Bodin memformulasikan kedaulatan sebagai sesuatu yang

Pemikir lainnya, Thomas Hobbes mengemukakan bahwa kekuasaan negara itu dibangun dari suatu keputusan tunggal dari sekumpulan individu yang berkumpul untuk mengkonsolidasikan hak-hak mereka melalui pakta dan perjanjian (*pacts and covenants*). Konsolidasi tersebut menghasilkan suatu kursi kekuasaan (*seat of power*) yang merupakan suatu kedaulatan (*sovereignty*). Kursi tersebut dapat diduduki oleh manusia atau mahkamah (*man or court*), dimana pihak yang menduduki kursi tersebut akan menjadi pemegang kedaulatan yang disebut sebagai “sovereign”. Karena hal tersebut, maka kedaulatan disebut sebagai suatu jabatan (*office*).²⁹ Dengan kekuasaan yang dimiliki itulah maka, suatu *sovereign* dapat menentukan hak milik rakyat, mengangkat pejabat publik, menentukan tindakan apa saja yang merupakan kejahatan, serta menentukan bagaimana perekonomian akan diatur.³⁰

Sedangkan menurut Van Vollenhoven, negara itu merupakan organisasi tertinggi dari suatu bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya bagi bangsanya. Dengan demikian, maka negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat aturan-aturan hukum.³¹ Dalam hal seperti ini, maka konsep kekuasaan negara adalah serupa dengan konsep kedaulatan (*sovereignty*).

Selanjutnya menurut Hans Kelsen, dinyatakan bahwa kekuasaan negara itu merupakan salah satu elemen yang membentuk negara selain dari rakyat dan

absolut, Bodin menyatakan bahwa pada dasarnya kedaulatan bersifat legislatif; yaitu memberlakukan hukum bagi subjek kekuasaan. Hal ini berbeda dengan pandangan cendekiawan lainnya pada masa itu yang berpendapat bahwa kedaulatan bersifat yudikatif; yaitu bertindak selayaknya hakim tertinggi (*supreme judge*). Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought, Volume 2: The Age of Reformation*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), hal. 284-289

²⁹ Jo-Anne Pemberton, *Op. cit.*, hal. 36

³⁰ Brian Duignan, ed., *Modern Philosophy: From 1500 CE to the Present*, First Edition, (New York: Rosen Educational Publishing, 2010), hal. 87

³¹ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 99

wilayah. Sebagai elemen negara, maka kekuasaan negara berfungsi untuk melaksanakan tata aturan masyarakat yang disebut sebagai tata hukum (*legal order*). Dalam hal ini, kekuasaan negara memiliki sifat daulat yang menghasilkan adanya hak-hak dan kewajiban.³²

Sementara itu, Jean-Jacques Rousseau mengemukakan teori bahwa kekuasaan negara (yang Rousseau istilahkan sebagai *sovereign power*) adalah suatu badan buatan (yang menurut Rousseau merupakan suatu *moral person*) yang bersumber dari suatu perjanjian masyarakat (*social contract*). Tujuan dari perjanjian tersebut adalah untuk menemukan bentuk persatuan (*association*) yang berfungsi untuk melindungi pribadi dan kepemilikan setiap individu.³³ Oleh karena kekuasaan negara bersumber dari individu-individu merdeka yang berkontrak sosial, maka kekuasaan negara dibatasi oleh hak-hak asasi (istilah yang dikemukakan Rousseau adalah *natural right*) yang melekat pada setiap individu.³⁴

Mengingat fungsi dan sifat kekuasaan negara yang demikian itu, maka kekuasaan negara merupakan implementasi dari suatu kehendak bersama (*general will*). Suatu bentuk akumulasi dari kehendak dan keinginan masyarakat yang diperoleh melalui suatu proses perdebatan didalam suatu majelis. Dimana pada majelis itu setiap individu dalam masyarakat memiliki kapasitas tertentu untuk mengutarakan pendapat dan menghasilkan keputusan.³⁵

Sementara itu berdasarkan pemikiran Frank Goodnow, kekuasaan yang tunggal negara itu sebenarnya memiliki dua fungsi, yaitu: (i) pembuatan kebijakan (*policy making*) dan (ii) pelaksanaan kebijakan (*policy executing*).³⁶ Dalam hal ini

³² Hans Kelsen (a), *General Theory of Law and State*, Third Printing, diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Anders Wedberg, (Cambridge, Harvard University Press, 1945), hal. 255

³³ Christopher Bertram, *Routledge Philosophy Guidebook to Rousseau and The Social Contract*, (London, Routledge, 2004), hal. 74, 110

³⁴ *Ibid*, hal. 111

³⁵ *Ibid*, hal. 97-99

³⁶ Jimly Asshiddiqie (c), *Op. cit.*, hal. 43

yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*) itu menurut Jimly Asshidiqie, adalah arah atau pedoman. Sehingga makna dari kebijakan negara adalah memberikan pedoman serta arah dalam mencapai sasaran bagi kegiatan penyelenggaraan negara.³⁷ Sintesa dari pemikiran Goodnow dan Asshidiqie itu kemudian merumuskan fungsi kekuasaan negara sebagai pembuat dan pelaksana pedoman serta arah dari penyelenggaraan negara.

Dari teori-teori yang disampaikan diatas dapat disimpulkan bahwa kekuasaan negara itu sebenarnya berasal dari suatu keputusan bersama dari masyarakat yang diberikan kepada negara untuk membuat hukum yang mengatur dan menjaga perikehidupan masyarakat itu. Suatu hal yang penting dan perlu diperhatikan bahwa dari keputusan bersama itulah kemudian lahir adanya suatu kedaulatan negara. Dalam pada itu keputusan bersama tersebut sejatinya tertuang dalam suatu perjanjian yang intinya adalah menata dan mengatur kekuasaan negara. Dalam hal ini dilihat dari kaca mata hukum perjanjian atau keputusan bersama itu merupakan sebuah kumpulan hukum dasar yang kemudian disebut sebagai sebuah konstitusi.³⁸

Dengan adanya konstitusi, maka kekuasaan negara itu ditata menjadi suatu sistem yang efektif dan teratur sehingga memungkinkan negara untuk dapat mengambil tindakan-tindakan terhadap rakyat dan warganya. Disini *rechtspersoon* yang terlahir dari adanya konstitusi negara adalah subyek dari kekuasaan yang terlahir melalui kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara. Kebijakan itu dapat mengikat secara umum jika dituangkan dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan. Atau setidaknya dalam bentuk aturan kebijakan (*policy rules*) seperti petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), dan sebagainya.³⁹ Berdasarkan runutan tersebut, maka negara memanasifestasikan kekuasaanya di bidang ekonomi dengan cara

³⁷ *Ibid*, hal. 17

³⁸ Jimly Asshiddiqie (d), *Op. cit.*, hal. 117

³⁹ Jimly Asshiddiqie (c), *Op. cit.*, hal. 19

membuat kebijakan di bidang ekonomi dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau *policy rules*.

2.1.1 Konsep Konstitusi Ekonomi

Dalam hukum tata negara, suatu konstitusi yang mengandung norma tentang perekonomian disebut sebagai suatu konstitusi ekonomi (*economic constitution*).⁴⁰ Mengenai hal tersebut, Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa istilah *economic constitution* muncul dari kajian terhadap dasar-dasar konstitusional pengaturan tentang kebijakan ekonomi yang terjadi di awal dekade 1980-an dan 1990-an. Kajian tersebut menjelaskan bahwa negara dengan konstitusi yang mengatur kebijakan ekonomi umumnya memiliki konstitusi yang berisikan norma-norma ekonomi dengan ciri-ciri sebagai berikut:⁴¹

1. Konstitusi mengatur tentang pembagian kewenangan secara horizontal maupun vertikal mengenai kebijakan moneter, perbankan, perpajakan, dan tarif.
2. Konstitusi mengatur kegiatan ekonomi spesifik, berupa:
 - a) monopoli dan kompetisi;
 - b) tugas dan tanggungjawab yang berkenaan dengan pembangunan berbagai infrastruktur;
 - c) intervensi langsung dalam hal harga, pasar, pengelolaan ekonomi, dan pembiayaan program subsidi;
 - d) ketentuan mengenai kepemilikan oleh negara;
 - e) perburuhan dan ketenagakerjaan;
 - f) kekayaan energi, sumber daya alam dan mineral;
 - g) perbendaharaan negara;
 - h) pemeriksaan keuangan dan tanggungjawab pengelolaan keuangan negara;

⁴⁰ *Loc. cit.*

⁴¹ *Ibid*, hal. 207-209

- i) anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah;
3. Terdapatnya ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara di bidang perekonomian, seperti:
 - a) Hak-hak dasar manusia (*fundamental rights*);
 - b) Kebebasan atas hak milik pribadi (*right to property*);
 - c) Kebebasan dan kesempatan yang sama dalam bekerja (*right to occupation*);
 4. Adanya suatu ketentuan yang mengatur mengenai hak, kewajiban dan tanggungjawab negara/pemerintah didalam memenuhi hak-hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara, serta menjalankan atau tidak menjalankan kebijakan dalam rangka memenuhi hak-hak tersebut.
 5. Adanya suatu gambaran yang menjelaskan tentang ketentuan mengenai organ-organ atau institusi-institusi yang akan melaksanakan kewajiban dan tanggungjawab negara/pemerintahan tersebut di atas.

Tujuan dari dimasukkannya norma-norma ekonomi (sebagaimana tertulis di atas) ke dalam konstitusi adalah agar norma-norma tersebut dijadikan pegangan bagi negara dalam menentukan kebijakan ekonomi.⁴² Dengan demikian, pemahaman mengenai konstitusi ekonomi adalah pemahaman tentang bagaimana kekuasaan negara diejawantahkan dalam bidang ekonomi sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

2.1.2 Hierarki Hukum Sebagai Pengejawantahan Konstitusi

⁴² *Ibid*, hal. 68-69, 79

Peraturan perundang-undangan pada hakikatnya mengandung norma, yaitu pedoman berperilaku atau sikap dalam bertindak. Hans Kelsen mempostulasikan bahwa norma sesungguhnya berjenjang-jenjang. Postulasi tersebut oleh Kelsen disebut sebagai teori jenjang norma (*stufentheorie*).⁴³ Dalam *stufentheorie*, jika hukum sebagai tatanan normatif dipahami sebagai suatu sistem norma, maka validitas suatu norma ditentukan validitas norma lainnya, dimana norma yang menentukan validitas norma lainnya adalah norma yang lebih tinggi dari norma lainnya yang lebih rendah.⁴⁴ Apabila suatu norma yang lebih rendah menimbulkan kontradiksi dengan norma yang lebih tinggi, maka norma yang lebih rendah tersebut dapat dibatalkan keberlakuannya.⁴⁵

Hans Nawiasky mengembangkan pemikiran Kelsen dalam kaitannya dengan negara. Buah pemikiran Nawiasky merupakan teori jenjang norma hukum (*die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*). Dalam kerangka teori tersebut, norma-norma hukum yang terdapat dalam konstitusi sebagai hukum dasar (*Staatsgrundgesetz*) bersifat umum dan merupakan norma tunggal. Oleh karena itu, norma-norma yang terdapat konstitusi (disebut sebagai norma hukum dasar atau *Verfassungsnorm*) dilaksanakan secara lebih spesifik oleh melalui undang-undang (*Formell Gesetz*) yang berisi norma perundang-undangan (*Gesetzgebungsnorm*).⁴⁶

Dari catatan sejarah diketahui bahwa pada rapat-rapat dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Dokuritsu Zyumbi Tyoosakai), para *Founding Fathers* berhasil mencapai kesepakatan untuk menyatukan segenap rakyat Indonesia dalam suatu entitas Negara Indonesia yang

⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Cetakan ke-11, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2006), hal. 25

⁴⁴ Hans Kelsen (b), *Pure Theory of Law [Reine Rechtslehre]*, Second Edition, diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Max Knight, (Berkeley, University of California Press, 1967), hal. 193

⁴⁵ *Ibid*, hal. 205-209

⁴⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. cit.*, hal. 39-45

memiliki wilayah yang jelas dan tujuan yang jelas bagi berdirinya negara. Kesepakatan tersebut kemudian tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang disahkan oleh Komite Nasional Indonesia (KNI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Dimana pada pembukaan konstitusi itu memuat tujuan negara dan Pancasila pada alinea ke-4. Oleh karena itu, alinea-alinea dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dianggap sebagai kontrak sosial dari Bangsa Indonesia untuk membuat Negara Indonesia yang redaksinya tidak dapat dirubah⁴⁷ baik oleh MPR (Majelis Perusyawaratan Rakyat) hasil Pemilihan Umum sekalipun atau siapapun.

Menurut Roeslan Abdulgani, kelima tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 itu merupakan sebuah cita hukum (*rechtsidee*) yang harus menguasai konstitusi Indonesia, yaitu UUD 1945⁴⁸ itu sendiri. Dimana dalam posisi tersebut, cita hukum (baik sebagai unsur-unsur yang mandiri maupun sebagai suatu kesatuan) memiliki aspek positif dan negatif terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan.⁴⁹

- (a) Secara positif, cita hukum berfungsi sebagai pemandu yang memberi isi kepada UUD 1945 dan setiap peraturan perundang-undangan,
- (b) Secara negatif, cita hukum membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, maka kekuasaan negara dalam konteks perekonomian Indonesia adalah kekuasaan untuk mengatur perekonomian rakyat Indonesia melalui pembuatan norma hukum yang bersumber dari cita hukum dalam

⁴⁷ Dewan Perwakilan Rakyat-Gorong Royong, "Memorandum D.P.R.-G.R. Mengenai Sumber-Tertib Hukum R.I. Dan Tata Urutan Perundang-Undangan R.I. Dan Schema Susunan Kekuasaan Di Dalam Negara Republik Indonesia", dalam kumpulan Ketetapan-Ketetapan MPRS 1966-1967-1968, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1968), hal. 55

⁴⁸ Roeslan Abdulgani, *Op. cit.*, hal. 99

⁴⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. cit.*, hal. 41

Pembukaan UUD 1945 sebagai kontrak sosial Indonesia dan norma-norma dalam UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia.

Berlandaskan pada teori-teori tersebut, berikut ini disampaikan tata hierarki dan norma kandungan dari konstitusi hukum di Indonesia, dimulai dari Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh UUD 1945 hingga Peraturan Perundang-Undangan:⁵⁰

Tabel 2.1: Hierarki Hukum di Indonesia

	Kandungan Norma	Sifat
1. Pembukaan UUD 1945	Norma Fundamental Negara (<i>Staatsfundamentalnorm</i>).	1. Merupakan cita hukum (<i>Rechtsidee</i>); 2. Ditetapkan terlebih dahulu (<i>presupposed</i>); 3. Tidak dapat diperdebatkan lagi (aksiomatik).
2. UUD 1945 3. Ketetapan MPR	1. UUD 1945 merupakan konstitusi yang turut mengandung <i>Staatsfundamentalnorm</i> 2. Hukum dasar (<i>Staatsgrundgesetz</i>); 3. Norma hukum dasar (<i>Verfassungsnorm</i>).	1. Umum/garis besar; 2. Norma tunggal yang tidak dilekati oleh sanksi pemaksa.
4. Undang-Undang/Peraturan	1. Undang-Undang yang dibentuk lembaga-	1. Penjabaran aturan-aturan

⁵⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 tahun 2011, LN No. 82 tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 7

Pemerintah Pengganti Undang-Undang	lembaga berwenang legislatif (<i>Formelle Gesetz</i>); 2. Norma perundang-undangan (<i>Gesetzgebungsnorm</i>).	<i>Verfassungsnorm</i> . 2. Kongkrit; 3. Lebih jelas; 4. Mengikat umum; 5. Dapat dilekati sanksi pemaksa.
------------------------------------	---	---

Adanya hirarki hukum memungkinkan diberikannya kewenangan bagi berbagai lembaga negara dan pemerintah untuk memberlakukan kebijakan yang berhubungan dengan perekonomian, sesuai dengan lingkup kerja mereka. Kemudian didalam melaksanakan kewenangannya, lembaga-lembaga tersebut tunduk pula kepada kebijakan ekonomi negara secara umum sebagaimana diatur dalam undang-undang dan konstitusi.⁵¹

Konsekuensi dari adanya penjenjangan norma hukum di Indonesia adalah adanya kewajiban bagi negara untuk menerapkan norma-norma tersebut ke dalam kebijakan negara.⁵² Hubungan subordinatif antar norma dalam tata hukum memungkinkan norma-norma ekonomi dalam konstitusi dapat diejawantahkan dalam undang-undang yang pada akhirnya dipraktikkan pada lapangan ekonomi.

2.2 Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Konstitusi Ekonomi

Telah dinyatakan di muka bahwa konstitusi Indonesia mengandung norma-norma ekonomi. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya norma yang menjelaskan mengenai ekonomi dalam UUD 1945, terutama dalam Bab XIV yang berjudul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”.⁵³ Namun tidak hanya itu

⁵¹ Jimly Asshiddiqie (e), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 20

⁵² Kewajiban tersebut merupakan konsekuensi dari konstitusionalisme, dimana rakyat menyandarkan kepercayaan kepada kekuatan norma hukum dalam rangka menjaga keteraturan pemerintah. Jimly Asshiddiqie (c), *Op. cit.*, hal. 19-20

⁵³ *Ibid*, hal. 214

saja, penegasan tentang keberlakuan norma ekonomi dalam UUD 1945 tersebut juga didasarkan pula kepada adanya kekuasaan tertinggi, yaitu berupa adanya kedaulatan negara.⁵⁴ UUD 1945 menjelaskan hal itu pada Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Konstitusi sejatinya menata kekuasaan tertinggi tersebut dengan cara membatasi dan mendistribusikannya kepada lembaga-lembaga negara. Selain itu, konstitusi juga menata hubungan kekuasaan antar organ negara dan hubungan kekuasaan antara organ negara dan warga negara.⁵⁵ UUD 1945 mengatur hubungan-hubungan tersebut dalam Bab III tentang kekuasaan Pemerintahan Negara, dalam hal ini pasal 4 dan pasal 5. Kemudian pada Bab V tentang Kementerian Negara, dijelaskan tata organisasi dari organ pemerintahan tersebut. Selain itu, hubungan antara rakyat dan negara melalui para wakilnya terakomodasi pada Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Dimana untuk hal-hal yang menyangkut kebijakan ekonomi tercantum pada pasal 20, 20A, 21 serta 22. Pengaturan tersebut menentukan haluan serta sifat kebijakan ekonomi yang dapat dibuat oleh negara melalui lembaga-lembaganya dan juga pemerintah.⁵⁶

Lebih spesifik lagi, Bab XIV mengandung Pasal 33 menjelaskan tentang tata pengelolaan ekonomi negara. Pasal tersebut telah melalui dua tahap perumusan. Tahap perumusan pertama adalah pada rapat-rapat BPUPKI tahun 1945 yang menghasilkan ayat (1) sampai ayat (3) yang mengatur tentang susunan perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan sumber daya alam. Tahap perumusan kedua adalah perumusan amandemen yang dilakukan dalam rapat-rapat MPR dari tahun 1999 sampai tahun 2004 yang menghasilkan Naskah Perubahan UUD 1945 dimana terdapat ayat (4) dan ayat (5) yang mengatur tentang demokrasi ekonomi dan pelaksanaan norma-norma Pasal 33 UUD 1945 melalui undang-undang.⁵⁷ Dalam Pasal 33 inilah terkandung pengaturan tentang sistem ekonomi Indonesia.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie (e), *Op. cit.*, hal. 18

⁵⁵ *Ibid*, hal. 23

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie (a), *Op. cit.*, hal. 33-34

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie (c), *Op. cit.*, hal. 269-286

Bunyi lengkap dari Pasal 33 UUD 1945 setelah perubahan adalah:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Ayat (1) sampai (3) memiliki kandungan norma yang bersumber dari pemikiran yang dikemukakan para *founding fathers* dalam sidang-sidang BPUPKI. Pemikiran *founding fathers* tersebut menggambarkan niat awal (*original intent*) undang-undang dasar yang dijadikan dasar untuk menginterpretasi norma-norma dalam UUD 1945 secara historis. Sementara kandungan norma dalam ayat (4) dan (5) dapat diinterpretasikan secara historis dengan merujuk pada pemikiran yang dikemukakan para anggota MPR dalam rapat-rapat perubahan UUD 1945.⁵⁸

Pola perubahan Pasal 33 UUD 1945 dengan cara menambahkan ayat (4) dan (5) ke dalam pasal tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie adalah serupa dengan pola perubahan konstitusi Amerika Serikat. Dalam pola ini, perubahan konstitusi dilakukan melalui naskah amandemen yang terpisah dari teks aslinya. Hasil

⁵⁸ Mohammad Mahfud MD., "Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi", http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_11.pdf, diunduh 14 Januari 2012, hal. 10-11

perubahan tersebut disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, keempat, dan seterusnya. Dalam pola ini, kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi sebagai tambahan terhadap naskah asli konstitusi yang tetap utuh.⁵⁹

2.2.1 Kandungan Norma Pasal 33 ayat (1) UUD 1945

Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 mengatur mengenai susunan perekonomian Indonesia. Susunan perekonomian Indonesia sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan merupakan rumusan yang dibentuk dari pendapat-pendapat *founding fathers*, antara lain Rooseno, Soepomo, Hendromartono, dan Mohammad Hatta dalam rapat-rapat BPUPKI. Para *founding fathers* tersebut mengemukakan visi mereka mengenai peran dan interaksi para pelaku ekonomi dalam usaha memenuhi kebutuhan melalui suatu susunan perekonomian. Hasil rumusan yang didasarkan pada pendapat-pendapat itulah yang menjadi acuan konstitusional kebijakan hukum perekonomian Indonesia.

Rooseno mengemukakan bahwa tenaga teknik Indonesia dibutuhkan untuk dapat memajukan negara, mengeksploitasi kekayaan alam, dan mengolah bahan-bahan. Untuk melaukan hal-hal tersebut, tenaga teknik Indonesia diberi jabatan yang penting dan tanggungjawab. Dengan memegang jabatan dan tanggungjawab untuk memajukan negara, maka tenaga teknik tersebut dapat menciptakan radio, telepon, pesawat terbang, listrik, dan lain-lain yang akan mengantarkan Indonesia menjadi negara modern.⁶⁰

Sementara Soepomo menyatakan bahwa dalam negara Indonesia terdapat suasana suasana persatuan antar berbagai golongan rakyat dan antara rakyat dengan pemimpinnya diliputi oleh semangat gotong-royong, semangat kekeluargaan. Negara itu sendiri bersifat sebagai “badan penyelenggara” yang

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie (e), *Op. cit.*, hal. 44-45

⁶⁰ R.M.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan OentoeK Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 115

menciptakan hukum berdasarkan “hati-sanubari rakyat seluruhnya”. Berdasarkan pengertian ini, negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun, yaitu Negara yang integralistik. Dalam konsep negara tersebut, individu adalah bagian organik dari negara yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan negara. Dan sebaliknya, negara bukanlah suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang. Negara tidak menuju pada “the greatest happiness of the greatest number” dengan mempersatukan dirinya dengan golongan yang terbesar dalam masyarakat seperti yang dikemukakan Jeremy Bentham. Tetapi negara mengatasi segala golongan dan segala orang dengan mempersatukan diri dengan segala lapisan rakyat seluruhnya.⁶¹

Dalam negara yang berdasar integralistik yang berdasar persatuan, sistem yang dipakai adalah sistem “sosialisme negara” (*staatsocialisme*). Dalam lapangan ekonomi, negara akan bersifat kekeluargaan juga oleh karena kekeluargaan itu sifat masyarakat Timur, yang harus kita pelihara sebaik-baiknya. Sistem tolong-menolong, sistem koperasi hendaknya dipakai sebagai salah satu dasar ekonomi Negara Indonesia.⁶² Soepomo menambahkan; “Usaha supaya tiap-tiap daerah sedapat-dapatnya mencukupi keperluan hidupnya sendiri, diteruskan, tetapi koordinasi produksi dari daerah ke daerah diadakan”.⁶³

Dalam pandangan Soepomo, negara harus “menyempurnakan cara pengumpulan dan pembagian barang keperluan hidup sehari-hari kepada rakyat, supaya tercapai berangsur-angsur cara pengumpulan dan pembagian, yang dirasakan adil oleh rakyat”.⁶⁴

Mengenai harga-harga, Soepomo berpendapat bahwa:⁶⁵

⁶¹ *Ibid*, hal. 127

⁶² *Ibid*, hal. 132

⁶³ *Ibid*, hal. 437

⁶⁴ *Ibid*, hal. 437

⁶⁵ *Ibid*, hal. 438

“Dalam sistem “ekonomi diatur” yang mesti dijalankan oleh Pemerintah Indonesia, stelsel harga seluruhnya harus sewaktu-waktu disesuaikan dengan keadaan yang nyata. Perimbangan antara ongkos produksi dengan harga pembelian Pemerintah harus dicapai dengan demikian rupa, sehingga tujuan untuk meringankan beban hidup bagi rakyat jelata dikota-kota dan didesa tidak diabaikan.”

Sementara Hendromartono berkonsep bahwa pengaturan ketatanegaraan dan perikehidupan bertujuan untuk memperkokoh kemandirian penghidupan agar tidak bergantung pada luar negeri. Selain itu, pengaturan ketatanegaraan dan perikehidupan juga bertujuan untuk menjamin keadilan dalam pembagian benda-kekayaan masyarakat demi menjamin jalannya keadilan penghidupan lahir-batin dari rakyat. Tidak ada perbedaan tingkatan yang menyolok antara masing-masing penduduk yang kaya dan miskin; golongan buruh, petani, dan pekerja dihargai dalam hukum dasar dan diberikan perhatian sesuai dengan kepentingannya bagi masyarakat.⁶⁶

Dalam visi Mohammad Hatta, Negara Indonesia bersifat sebagai “negara pengurus” yang berdasarkan gotong royong dan usaha bersama (*collectivism*).⁶⁷ Di dalam negara tersebut, rakyat hidup dalam tolong menolong, mendapat pekerjaan dan mendapat penghidupan yang layak bagi manusia dan harta milik pribadi tidak boleh menjadi alat penindas orang lain.⁶⁸

2.2.2 Kandungan Norma Pasal 33 ayat (2) UUD 1945

Konsep inti dari Pasal 33 ayat (2) adalah pengurusan negara atas perusahaan-perusahaan besar yang menguasai hajat hidup orang banyak. Tujuan utama pengurusan tersebut untuk mencegah pihak swasta yang berorientasi pada keuntungan semata menguasai perusahaan-perusahaan tersebut. Alasannya karena kepengurusan swasta bertentangan dengan keadilan sosial.⁶⁹ Dalam mengurus

⁶⁶ *Ibid*, hal. 133-134

⁶⁷ *Ibid*, hal. 355

⁶⁸ *Ibid*, hal. 443

⁶⁹ *Ibid*, hal. 436-443

perusahaan tersebut, negara menentukan perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah (baik pusat ataupun daerah) atau yang akan diserahkan ke badan hukum privat atau kepada seseorang. Negara menentukan hal tersebut berdasarkan kepentingan rakyat. Beberapa perusahaan yang harus diurus negara menurut Soepomo sebagai salah satu perumus ayat ini adalah termasuk; “perusahaan-perusahaan sebagai lalu-lintas, *electriciteit*, perusahaan alas rumba.”⁷⁰

Perumusan norma Pasal 33 ayat (2) dimulai dari perumusan mengenai peranan pemerintah yang menurut Soepomo adalah sebagai pengawas dan pengatur. Pengawasan dan penyertaan modal/kapital oleh pemerintah adalah bangun yang terbaik bagi perusahaan besar-besar, dimana semakin besar perusahaan dan semakin banyak jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya kesana, maka semakin besar mestinya pesertaan pemerintah. Soepomo berpendapat bahwa perusahaan besar tersebut dengan sendirinya akan merupai bangun korporasi publik. Namun pemimpin dari perusahaan besar tersebut tidak harus bersifat birokrasi, karena perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang bertentangan.⁷¹ Untuk itu menurut A. Rachim Pratalykrama, nasionalisasi perusahaan-perusahaan perlu dilakukan.⁷² Melalui nasionalisasi, perusahaan-perusahaan vital milik swasta yang telah beroperasi berlandaskan profesionalitas dapat dikelola demi tujuan negara.

2.2.3 Kandungan Norma Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

Norma Pasal 33 ayat (3) mengatur tentang penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam oleh negara. Dalam rapat BPUPKI, Soepomo mengemukakan bahwa pada hakikatnya, negara menguasai seluruh tanah. Dengan menguasai

⁷⁰ *Ibid*, hal. 132

⁷¹ Perusahaan besar yang merupai bangunan korporasi publik merujuk kepada unsur “usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1). *Ibid*, hal. 436

⁷² *Ibid*, hal. 120

tanah, negara menjaga tanah pertanian yang menjadi lapangan hidup dari kaum tani supaya tetap dipegang oleh kaum tani. Tujuannya adalah untuk mencegah tanah menjadi alat kekuasaan dan penindasan serta pemerasan. Selain itu, tambang-tambang yang penting bagi negara akan diurus oleh negara.⁷³ Oleh karena itu menurut A. Rachim Pratalykruma, aturan mengenai hak tanah komunal dihapuskan dan pemerintah mengembalikan tanah *erfpacht* dan *opstal* dikembalikan kepada rakyat.⁷⁴

Dalam rapat-rapat perubahan UUD 1945, banyak pihak yang mengusulkan agar konsep penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam oleh negara yang terkandung dalam ayat ini diperluas dan diperjelas untuk mencakup air, udara, laut, dan bahkan angkasa. Diusulanya penambahan unsur udara atau dirgantara dalam ayat ini ditujukan untuk memberi dasar hukum bagi pemanfaatan gelombang radio dan *Geostationary Orbit* (GSO) bagi kemakmuran rakyat.⁷⁵ Namun di lain pihak Andi Mattalatta mengemukakan bahwa pengertian bumi, air dalam Pasal 33 ayat (3) sudah mencakup *space, substance, sovereignty* (baik penuh maupun eksklusif/*sovereign*) dan *resource* ekonomi.⁷⁶ Dan akhirnya dalam Rapat Komisi A ke-3 pada 6 Agustus 2002, mayoritas fraksi MPR yang terlibat perubahan UUD 1945 menyetujui kembalinya rumusan ayat (3) kepada rumusan naskah asli dengan pengertian bahwa pengertian unsur “bumi” dalam ayat tersebut sudah termasuk air dan udara.⁷⁷

2.2.4 Kandungan Norma Pasal 33 ayat (4) UUD 1945

⁷³ *Ibid*, hal. 132, 436

⁷⁴ *Ibid*, hal. 120

⁷⁵ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (b), *Op. cit.*, hal. 509, 613

⁷⁶ *Sovereign* merupakan istilah yang digunakan oleh Andi Mattalatta. Dalam hukum internasional, istilah yang lebih tepat adalah *sovereign right*. *Ibid* hal. 692-693

⁷⁷ *Ibid*, hal. 696-697

Pasal 33 ayat (4) menyatakan bahwa “Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, ke mandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.” Rumusan ayat (4) tersebut berkembang dari berbagai pendapat yang dikemukakan sejak rapat-rapat Perubahan ke-2 UUD 1945 mengenai prinsip-prinsip yang harus terdapat dalam perekonomian Indonesia, yaitu prinsip (i) kebersamaan, (ii) efisiensi berkeadilan, (iii) berkelanjutan, (iv) berwawasan lingkungan, (v) kemandirian, (vi) keseimbangan kemajuan dan (vii) kesatuan ekonomi nasional.⁷⁸ Dalam proses perubahan UUD 1945, unsur-unsur tersebut di atas diusulkan untuk masuk ke dalam rumusan berbagai ayat dalam Pasal 33 UUD 1945. Namun, pada akhirnya unsur-unsur tersebut disatukan dalam ayat (4). Adapun unsur efisiensi dan unsur keadilan pertama kali dimasukkan ke dalam ayat (1) dan (2) saat Perubahan ke-2 dan berkembang hingga pada Perubahan ke-4 digabung menjadi unsur “efisiensi berkeadilan”.

Unsur efisiensi pertama kali diusulkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (F-PDIP) pada Rapat Panitia Ad-Hoc I (PAH I) ke-47 tanggal 26 Juni 2000. Dengan mendasari pada tujuan negara “untuk memajukan kesejahteraan umum”, F-PDIP melalui juru bicara fraksi, yaitu Pataniari Siahaan mengusulkan ayat-ayat berikut untuk masuk ke dalam rumusan pasal:⁷⁹

- (1) Perekonomian dikembangkan secara berkelanjutan berdasar atas kerjasama seluruh rakyat berasaskan keadilan, keserasian dan keberdayagunaan atau efisiensi.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan hasilnya menjadi kebutuhan seluruh rakyat dikuasai oleh negara dan diatur berdasarkan asas keadilan dan efisiensi.

Adalah Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva yang menyatakan bahwa prinsip efisiensi penting untuk diperhatikan dalam pembangunan ekonomi, sehingga seluruh kebijakan ekonomi

⁷⁸ *Ibid*, hal. 520-521

⁷⁹ *Ibid*, hal. 495-496

harus dikaitkan dengan “asas daya saing dan efisiensi ekonom”. Untuk itu, F-PBB mengusulkan rumusan ayat (1) diubah menjadi “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kemanusiaan, asas keadilan dan kesetaraan, daya saing dan efisiensi”. Tujuan dari dimasukkannya unsur efisiensi ke dalam rumusan ayat-ayat tersebut adalah untuk menempatkan efisiensi menjadi dasar perekonomian Indonesia. Diharapkan dengan dijadikannya efisiensi sebagai suatu perintah konstitusional, maka perekonomian Indonesia akan meningkatkan daya saing perekonomian Indonesia.⁸⁰

Selanjutnya, Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) mengungkapkan keinginan fraksi agar sistem ekonomi Indonesia didasari pada ekonomi pasar yang berkeadilan. Dalam ekonomi pasar yang berkeadilan, dilakukan pengalokasian sumber daya ekonomi yang efisien dan produktif. Selain itu, diberikan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk memiliki dan memanfaatkan sumber daya ekonomi. Melalui mekanisme pasar yang berkeadilan tersebut akan tercipta efisiensi, produktivitas, dan daya saing yang tinggi. Pada akhirnya, hal-hal tersebut diharapkan mampu meningkatkan posisi tawar perekonomian Indonesia yang akan menjadikan perekonomian Indonesia menjadi mandiri. Dalam ekonomi pasar yang berkeadilan yang dirumuskan F-KB, Pemerintah berperan sebagai regulator (dalam hal ini sebagai wasit yang adil), fasilitator (penyedia barang & jasa publik, serta melakukan intervensi pasar untuk menjamin pemerataan sumber daya ekonomi), dan sebagai pemberdaya koperasi. Dengan demikian, Pemerintah hanya akan ikut serta dalam perekonomian bila mekanisme pasar mengalami kegagalan.⁸¹

Berkaitan dengan pandangan-pandangan fraksi sebelumnya, Fraksi Utusan Golongan (F-UG) melalui Valina S. Subekti sebagai juru bicara fraksi memberikan pandangan bahwa tujuan perekonomian Indonesia adalah antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh Bangsa Indonesia dan untuk

⁸⁰ *Ibid*, hal. 510

⁸¹ *Ibid*, hal. 513-514

terwujudnya keadilan dalam seluruh proses dan manfaat ekonomi. Dalam mewujudkan hal-hal tersebut, fondasi ekonomi Indonesia yang dirumuskan oleh Hatta dalam UUD 1945 adalah demokrasi ekonomi yang tercipta melalui demokrasi politik dan asas kekeluargaan. Dengan merujuk pada pendapat Hatta, F-UG memaknai asas kekeluargaan sebagai asas kebersamaan dalam rangka untuk menghasilkan ekonomi yang berkeadilan untuk seluruh rakyat. Untuk itu, perekonomian Indonesia harus dikelola dengan prinsip kerakyatan, keadilan sosial, efisiensi, dan jaminan atas kesamaan perlakuan. Dengan menyatakan bahwa prinsip efisiensi cocok dengan asas kekeluargaan, F-UG mengusulkan rumusan ayat (1) diubah menjadi sebagai berikut:⁸²

- (1) Perekonomian Nasional disusun sebagai usaha bersama dengan semangat kekeluargaan, berdasarkan atas asas kemanusiaan, kerakyatan, efisiensi, manfaat berkelanjutan dan kesetaraan antar pelaku ekonomi untuk mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Namun pembicaraan dalam Perubahan ke-2 UUD 1945 mengenai asas-asas yang perlu melandasi perekonomian Indonesia mengerucut pada digantinya asas kekeluargaan menjadi asas usaha bersama untuk menghindari kerancuan, serta ditegaskannya asas berkelanjutan, asas berkeadilan, asas efisiensi, dan asas demokrasi ekonomi sebagai asas-asas yang perlu masuk ke dalam rumusan Pasal 33 UUD 1945.⁸³ Pada akhirnya perdebatan fraksi-fraksi dalam Perubahan ke-2 UUD 1945 menghasilkan dua ayat dalam Pasal 33 UUD 1945. Kedua ayat itu adalah:⁸⁴

- (1) Perekonomian disusun dan dikembangkan sebagai usaha bersama seluruh rakyat secara berkelanjutan berdasarkan atas asas keadilan, efisiensi, dan demokrasi ekonomi untuk mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai dan/atau diatur oleh

⁸² *Ibid*, hal. 517-519

⁸³ *Ibid*, hal. 523

⁸⁴ *Ibid*, hal. 528

negara berdasarkan asas keadilan dan efisiensi yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan rumusan tersebut diatas, prinsip efisiensi dan prinsip keadilan berlaku sebagai prinsip-prinsip dalam suatu tatanan ekonomi pasar yang akan melandasi perekonomian Indonesia. Masuknya pemahaman ekonomi pasar ke dalam rumusan Pasal 33 UUD 1945 tersebut menimbulkan perbedaan pendapat yang tajam dalam Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja (BP) MPR yang dibentuk pada masa Perubahan ke-3 UUD 1945.⁸⁵ Kubu yang satu berpandangan bahwa perubahan rumusan yang menghilangkan asas kekeluargaan dan memperjelas kedudukan pasar dalam ketentuan konstitusi akan mengurangi efek negatif kesalahan interpretasi asas kekeluargaan menjadi asas keluarga. Hal ini juga akan mengurangi intervensi pasar oleh kekuatan politik. Sebaliknya, dikhawatirkan adanya asas kekeluargaan dalam rumusan akan disalahgunakan dan ditafsirkan sebagaimana telah dilakukan oleh keluarga mantan Presiden Soeharto selama Orde Baru. Pada masa itu, Presiden Soeharto mengeluarkan regulasi-regulasi yang menguntungkan keluarga dan kroninya. Soeharto kerap menggunakan asas kekeluargaan sebagai dasar regulasi-regulasi tersebut. Akibatnya, pasar didistorsi oleh monopoli yang dibesut Soeharto berdasarkan interpretasinya atas asas kekeluargaan.⁸⁶ Sementara kubu lainnya menghendaki agar Pasal 33 UUD 1945 kembali pada rumusan awal yang mencerminkan *original intent* dari *founding fathers* yang mengedepankan prinsip kekeluargaan dalam perekonomian Indonesia. Asas kekeluargaan menunjukkan Demokrasi Ekonomi yang artinya ekonomi diproduksi, dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan dan penilikan anggota masyarakat.⁸⁷

⁸⁵ Tim Ahli Panitia Ad Hoc I diketuai oleh Prof. Dr. Ismail Suny, S.H. dengan Sekretaris Dr. Nasaruddin Umar. Sementara itu Tim Ahli Bidang Ekonomi terdiri atas Prof. Dr. Mubyarto (Ketua), Dr. Sri Mulyani (Sekretaris), Prof. Drs. Dawam Rahardjo, Dr. Sahrir, Prof. Dr. Bambang Sudibyo, Dr. Didik J. Rachbini, dan Dr. Sri Adiningsih. *Ibid*, hal. 530-531

⁸⁶ *Ibid*, hal. 565, 584

⁸⁷ *Ibid*, hal, 570

Ditengah proses perdebatan tersebut muncul usulan yang menyatakan bahwa asas kekeluargaan, asas kebersamaan, demokrasi ekonomi dan keadilan diambil dari penjelasan dan dimasukkan ke dalam pasal-pasal perubahan Pasal 33.⁸⁸ Dilihat dari penjelasan Pasal 33 yang ditulis Soepomo, konsep demokrasi ekonomi diletakkan sebagai konsep yang melandasi seluruh ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Artinya, baik susunan ekonomi, penguasaan negara atas usaha yang vital dan sumber daya alam merupakan bagian dari demokrasi ekonomi. Dalam demokrasi ekonomi tersebut, negara yang menguasai cabang usaha vital, serta menguasai sumber daya alam bekerja sama dengan swasta dan koperasi untuk memproduksi demi kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Konstruksi tersebut dirancang oleh Hatta tersebut agar setiap rakyat memiliki hak dan akses terhadap sumber daya dan kebijakan ekonomi, sehingga semua rakyat memiliki hak yang sama terhadap kesejahteraan.⁸⁹ Pada akhirnya, rumusan ayat (1), (2), dan (3) kembali kepada rumusan naskah asli Pasal 33 UUD 1945, sementara kerangka usulan ini berkembang menjadi rumusan ayat tersendiri, yaitu ayat (4) yang mengatur:⁹⁰

- (4) Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Namun dalam memasukkan prinsip efisiensi sebagai salah satu asas dalam Pasal 33 UUD 1945, para *second drafters* yang ikut dalam perdebatan Perubahan ke-2 UUD 1945 tidak secara tegas mendefinisikan apa itu yang dimaksud dengan prinsip efisiensi. Yang pertama kali menjelaskan makna prinsip efisiensi adalah

⁸⁸ *Ibid*, hal. 657

⁸⁹ Komaruddin Hidayat, Putut Widjanarko, *ed.*, *Reinventing Indonesia: Menemukan kembali Masa Depan Bangsa*, (Jakarta: Penerbit Mizan, 2008), hal. 307-308

⁹⁰ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (b), *Op. cit.*, hal. 699

Fuad Bawazier dari Fraksi Reformasi yang dalam Perubahan ke-4 UUD 1945 menyatakan bahwa makna efisiensi adalah:⁹¹

“Kalau kita bisa mengeluarkan uang, membelanjakan untuk sesuatu katakanlah untuk membangun dengan yang termurah, hingga tidak ada orang lain yang bisa lebih murah dari mendapatkan sesuatu ini, entah kursi, entah gedung, entah bangunan, entah apa. Itu salah satu pengertian efisiensi. Jadi orang lain tidak bisa mengeluarkan, mendapatkan barang itu lebih murah dari saya. Itu efisien.”

“Kedua, pengertian efisiensi adalah walaupun itu termurah dan tidak mungkin bisa membangun itu orang lain lebih murah dari saya. Tapi kalau salah penggunaannya, misalnya seharusnya membangunnya itu jembatan, tapi dia membangunnya kantor, walaupun efisien, itu efisiensinya gugur total. Berarti tidak efisien lagi. Apalagi bayangkan kalau sudah salah tempat, salah alokasi, mahal lagi, sudah double melanggar efisiensi. Jadi tidak cukup hanya itu.”

Sementara itu, Sri-Edi Swasono dari F-UG dalam tanggapannya terhadap rumusan ayat (4) tersebut menyatakan bahwa rumusan tersebut dapat menimbulkan kontradiksi dan inkonsistensi yang berujung pada interpretasi yang tidak jelas. Menurutnya, mengejar efisiensi bisa berarti merubah struktur proses produksi menjadi padat modal (*capital intensive*) dan mengabaikan padat karya (*labour intensive*). Pada intinya, orientasi efisiensi bisa berarti padat modal dan membiarkan terjadinya pengangguran. Dengan demikian, orang akan mempunyai alasan untuk mengurangi atau bahkan menghentikan penggunaan buruh demi efisiensi. Hal ini bertentangan dengan maksud kemandirian. Justru untuk mencapai kemandirian, menurut Sri Edi Swasono, efisiensi jangka pendek terkadang harus dikorbankan.⁹²

Ramson Siagian dari F-PDIP menambahkan dengan menyatakan bahwa efisiensi berorientasi menekan cost dengan konsekuensi logis memaksimalkan. Berdasarkan pemahaman tersebut, Ramson menyimpulkan bahwa di dalam ayat

⁹¹ *Ibid*, hal. 658-659

⁹² *Ibid*, hal. 707-708

(4) ada benturan antara demokrasi ekonomi dengan filosofi efisiensi di dalam sistem perekonomian Indonesia karena efisiensi adalah salah satu inti dari kapitalisme yang dengan nyata ditolak oleh para *founding fathers*.⁹³

Ali Marwan Hanan sebagai Menteri Koperasi pada masa itu mengemukakan bahwa dimasukkannya prinsip keadilan dalam rumusan Ayat (4) memungkinkan terlaksananya perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Perekonomian melibatkan seluruh rakyat yang diselenggarakan secara demokrasi yang berkeadilan sosial untuk menghasilkan produktivitas dan efisiensi ekonomi dengan mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkesinambungan serta potensi pasar yang berkeadilan. Sistem ini menegaskan pentingnya kedaulatan rakyat yang tidak menghendaki adanya pengangguran, pemborosan sumber daya ekonomi, dan ketidakadilan ataupun penindasan atas rakyat.⁹⁴

Perdebatan mengenai prinsip efisiensi dan prinsip keadilan tidak mencapai pengertian yang bulat mengenai kedua prinsip tersebut. Bahkan sampai menjelang akhir masa sidang perubahan keempat, persandingan kedua prinsip tersebut menjadi “efisiensi berkeadilan” tidak diperdebatkan lebih lanjut. Hingga pada akhirnya, diantara unsur-unsur dalam Pasal 33 Ayat (4), unsur “efisiensi berkeadilan” masih terbuka untuk interpretasi. Hal ini terindikasikan dari kesimpulan Fraksi Kebangkitan Bangsa dan Fraksi Utusan Golongan yang disampaikan dalam dalam rapat perubahan ke-4. Sebagai juru bicara Fraksi Kebangkitan Bangsa, Ali Masykur Musa menyimpulkan bahwa:⁹⁵

“Seyogianya ada modifikasi terhadap rumusan ayat (4) mengenai efisiensi, sehingga tidak ada kesan ini sebuah prinsip yang sangat besar, padahal bisa diringkas menjadi prinsip-prinsip yang betul-betul mengacu pada ekonomi kerakyatan juga.”

⁹³ *Ibid*, hal. 710

⁹⁴ *Ibid*, hal. 613

⁹⁵ *Ibid*, hal. 714

Akhirnya diputuskan Pada Rapat Komisi A ke-4, 8 Agustus 2002, bahwa Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 sebagai hasil pembahasan di Komisi A menjadi disepakati. Terhadap pasal-pasal yang belum disepakati secara bulat, Komisi A, pada 8 Agustus 2002 membentuk Tim Lobi dan Tim Perumus. Hasil kesepakatan Komisi A yang juga merupakan hasil kesepakatan dari pimpinan fraksi-fraksi MPR terhadap pasal-pasal yang diselesaikan melalui lobi dan kemudian dirumuskan oleh Tim Perumus adalah berupa penambahan dua ayat baru pada Pasal 33 UUD 1945, termasuk ayat (4) yang mengatur:⁹⁶

- (4) Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, ke-man-dirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

2.2.5 Kandungan Norma Pasal 33 ayat (5) UUD 1945

Ayat (5) ini bertujuan untuk memberikan petunjuk bahwa pengejawantahan keseluruhan norma Pasal 33 UUD 1945 ke dalam tataran hukum yang lebih operasional dilakukan melalui undang-undang. Sejak rapat-rapat Perubahan ke-1, telah muncul ide untuk memasukkan rumusan yang menyatakan bahwa norma-norma yang dalam Pasal 33 UUD 1945 akan diejawantahkan ke dalam undang-undang.⁹⁷ Pengejawantahan tersebut berfungsi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang tidak secara spesifik diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Diantara hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut dalam undang-undang termasuk perihal penguasaan dan pengelolaan cabang-cabang produksi oleh negara, keikutsertaan warganegara dalam perekonomian, perlindungan atas hak milik setiap warganegara, pelestarian lingkungan hidup, perekonomian nasional yang efisien dan sebagainya.⁹⁸ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pada ayat (5) terdapat kehendak politik para pengubah UUD 1945 agar pembangunan

⁹⁶ *Ibid*, hal. 716-717.

⁹⁷ *Ibid*, hal. 500

⁹⁸ *Ibid*, hal. 502-505, 512-514

ekonomi harus direncanakan dan dilaksanakan dengan menaati norma-norma yang terkandung dalam ayat-ayat sebelumnya. Oleh karenanya perlu diatur dalam undang-undang.

2.3 Sistem Ekonomi Indonesia Berdasarkan Norma UUD 1945

Berangkat dari landasan ideologis perekonomian Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 (terutama Pasal 33), Mohammad Hatta menyatakan bahwa ekonomi Indonesia adalah ekonomi yang sesuai dengan Pancasila. Pancasila itu sendiri merupakan ideologi bangsa dan Negara yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, Pancasila merupakan bagian dari cita hukum Negara Indonesia. Karena norma-norma kandungan UUD 1945 merupakan perintah normatif yang bersumber pada Pancasila sebagai cita hukum, Mohammad Hatta menyatakan bahwa pelaksanaan norma-norma UUD 1945 dalam bidang ekonomi “tidak dapat ditawar lagi.”⁹⁹

Tatanan perekonomian yang berdasarkan Pancasila adalah perekonomian yang berlandaskan semangat kolektifisme, yaitu “sama-sejahtera” atau “tolong-menolong”. Tatanan tersebut berasal dari masyarakat adat Indonesia yang tidak mengenal adanya pemisahan hukum publik dan hukum privat. Sebagai contoh, hal-hal yang menurut hukum barat termasuk ranah privat justru sering diurus oleh desa pada masyarakat Indonesia.¹⁰⁰ Wadah dari sistem perekonomian yang tolong-menolong tersebut adalah melalui koperasi, dimana pada sistem ini masing-masing anggota koperasi itu membaktikan diri pada kepentingan bersama dan menomorduakan kepentingan pribadi. Dalam bangun tersebut, hubungan antar anggota koperasi mencerminkan hubungan keluarga dimana rasa solidaritas

⁹⁹ Mohammad Hatta (a), "Teori Ekonomi, Politik Ekonomi, Dan Orde Ekonomi", (Pidato diucapkan pada upacara pengukuhan jabatan guru besar luar biasa dalam politik perekonomian pada Universitas Pajajaran Bandung, 17 Juni 1967), hal. 34, 39

¹⁰⁰ Mohammad Hatta (b), *Kumpulan Karangan DR Mohammad Hatta: Membangun Kooperasi dan Kooperasi Membangun*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pusat Koperasi Pegawai Negeri Jakarta Raya, 1971), hal. 179-180

dipupuk dan diperkuat. Inilah makna asas kekeluargaan dalam Pasal 33 ayat (1).¹⁰¹

Dalam pandangan Hatta, ilmu ekonomi dipergunakan untuk menerjemahkan semangat ideologis tersebut ke dalam lapangan ekonomi.¹⁰² Dengan demikian, prinsip-prinsip dan konsep-konsep ekonomi difungsikan untuk memecahkan masalah-masalah yang timbul dalam mencapai tujuan ideologis perekonomian Indonesia. Mengenai hal ini, Hatta menyatakan bahwa tujuan dari sistem ekonomi Indonesia adalah tercapainya suatu kemakmuran yang sebesar mungkin bagi rakyat dengan tenaga produktif yang ada dalam masyarakat.¹⁰³ Dengan menggunakan daya beli rakyat sebagai ukuran kemakmuran, Hatta mengungkapkan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia harus dipusatkan pada daya beli rakyat. Dalam ilmu ekonomi, daya beli umumnya dihitung melalui perhitungan pendapatan nasional. Namun Hatta memperingatkan bahwa pendapatan nasional yang merata yang berbeda dengan paham “national income” yang dihitung secara agregat (penjumlahan pendapatan seluruh warga negara). Sebab jika dihitung secara agregat, pendapatan nasional bisa bertambah dari sebagian orang berpendapatan tinggi saja sementara pendapatan rakyat lain ditekan serendah-rendahnya. Ini tidak sesuai dengan cita-cita memperbesar kemakmuran rakyat yang tertanam dalam UUD 1945.¹⁰⁴ Untuk meningkatkan daya beli masyarakat, menurut Hatta pemerintah harus mengusahakan agar:

1. Jalannya produksi lancar;
2. Produksi tidak berlebihan dan tidak berkekurangan: ada kesesuaian antara produksi dan konsumsi;

¹⁰¹ *Ibid*, hal. 180, 334

¹⁰² Mohammad Hatta (a), *Op. cit.*, hal. 39

¹⁰³ Pendapat Hatta mengenai tujuan *ekonomi terpimpin* tersebut senada dengan prinsip efisiensi alokasi. Mubyarto, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 190

¹⁰⁴ Mubyarto, *Loc. cit.*

3. Organisasi produksi didasarkan pada prinsip menghasilkan barang dengan biaya sekecil mungkin;
4. Setiap faktor produksi memperoleh pembagian pendapatan yang tepat dan adil dari sosial yang dihasilkan bersama-sama.

Ini artinya, peningkatan daya beli masyarakat dilakukan melalui upaya peningkatan kinerja dan efisiensi dalam masyarakat sehingga diperoleh *margin* positif antara pendapatan dan pengeluaran yang meningkatkan daya beli.¹⁰⁵ Dengan dasar pemikiran tersebut, Hatta menganjurkan tiga pedoman dasar politik ekonomi yaitu:¹⁰⁶

1. Prinsip efisiensi dan rasionalitas dalam segala tindakan di segala sektor;
2. Keinsyafan memelihara harta nasional dan kapital (modal) nasional yang sudah ada; dan
3. Anggaran belanja harus seimbang.

Menurut Sri-Edi Swasono, untuk tercapainya arah dan tujuan perekonomian Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Hatta, diperlukan adanya efisiensi sosial. Makna efisiensi sosial adalah bagaimana ekonomi Indonesia bisa dikelola secara bersama dengan baik dan dengan ketepatan-gunaan yang tinggi sehingga seluruh rakyat dapat merasakan kemakmuran dan kesejahteraan. Kesejahteraan dan kemakmuran akan dirasakan jika kebutuhan hidup rakyat terpenuhi dengan baik. Menurut pandangan ini, rumah sakit, kereta api dan atau segala usaha yang dikelola oleh negara untuk kepentingan rakyat boleh saja rugi, dan negara menutup kerugian itu dengan subsidi asal tidak terjadi pemborosan

¹⁰⁵ Anwar Abbas, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas: 2010), hal. 282

¹⁰⁶ Mubyarto, *Op.cit.*, hal. 191

sumber daya, termasuk sumber daya sosial (*waste of social resources*).¹⁰⁷ Ekonom Sumitro Djojohadikusumo sependapat dengan Hatta sebagaimana ia menyatakan bahwa “produksi itu tidak hanya merupakan soal tehnik saja; faktor-faktor sosial dan psikologis harus dimasukkan pula dalam rentjana-rentjana tersebut.”¹⁰⁸ Konstruksi efisiensi sosial ini mengutamakan keberadaan manusia sebagai makhluk individual dan kepentingan masyarakat diutamakan daripada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi semata.

2.4 Prinsip Efisiensi & Prinsip Keadilan

Adanya prinsip efisiensi berkeadilan dalam rumusan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengakibatkan perlunya memahami konsep efisiensi yang merupakan konsep dalam ilmu ekonomi dan menghubungkannya dengan konsep keadilan. Dalam menelaah mengenai efisiensi dari banyak literatur, terungkap bahwa para ahli ekonomi memiliki definisi yang berbeda mengenai efisiensi. Keragaman definisi ditemui pula dalam penelaahan literatur mengenai konsep keadilan. Untuk itu, penelaahan terhadap definisi-definisi yang berbeda tersebut dilakukan untuk dapat mencapai pada suatu sintesis mengenai konsep efisiensi dan konsep keadilan yang kemudian dipasangkan untuk membentuk makna “efisiensi berkeadilan”.

2.4.1 Prinsip Efisiensi Dalam Hukum

¹⁰⁷ Anwar Abbas, *Op. cit.*, hal. 180. Yang dimaksud dengan sumber daya sosial adalah sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat berupa himpunan, kelompok, lembaga, dan pranata-pranatasosial yang dapat meningkatkan potensi dan pemberdayaan masyarakat. Lihat: Tim Pemberdayaan Masyarakat Pesisir PSKP Jember, *Strategi Hidup Masyarakat Nelayan*, (Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara, 2007), hal. 48. Lihat pula: Ginandjar Kartasasmita, "Membangun Sumber Daya Profesional", (Makalah disampaikan pada Kongres ke VII HIPIS Medan, 21 Maret 1997), hal. 1

¹⁰⁸ Sumitro Djojohadikusumo, *Persoalan Ekonomi di Indonesia*, (Jakarta: Indira, 1953), hal. 40

Prinsip Efisiensi merupakan inti dari ilmu ekonomi, hal ini karena efisiensi itu membahas penggunaan sumber daya yang terbatas untuk memaksimalkan produksi barang dan jasa demi memenuhi kebutuhan manusia.¹⁰⁹ Karena sumber daya sifatnya terbatas sementara keinginan manusia dapat dikatakan tidak terbatas, maka penggunaan sumber daya harus digunakan sebaik dan sehemat mungkin untuk memproduksi barang/jasa yang memberikan kepuasan terbesar bagi manusia.¹¹⁰ Dalam ilmu ekonomi, kepuasan ditakar dengan menggunakan konsep utilitas/kegunaan (*utility*). Semakin besar kegunaan suatu barang/jasa, maka semakin besar pula kepuasan yang diperoleh manusia yang menggunakan barang/jasa tersebut. Usaha manusia untuk memilih memproduksi alat pemuas kebutuhan yang memberikan kepuasan terbesar mengingat keterbatasan sumber daya disebut sebagai maksimalisasi (*maximization*).¹¹¹ Tujuannya adalah agar masing-masing manusia dapat memperoleh barang/jasa yang dia inginkan dan memperoleh kepuasan sebesar mungkin dari barang/jasa tersebut.

Digunakannya prinsip efisiensi sebagai alat analisis dalam ilmu hukum dipelopori oleh mazhab utilitarianisme. Inti dari mazhab utilitarianisme berasal dari pemikiran salah seorang pemuka mazhab utilitarianisme, yaitu Jeremy Bentham (lahir 1748). Bentham mengemukakan prinsip utilitas/kegunaan (*principle of utility*) yang intinya menyatakan bahwa tindakan apapun (baik yang dilakukan oleh pribadi maupun pemerintah) yang cenderung menambah kebahagiaan (*happiness*) merupakan tindakan yang benar.¹¹² Dengan mengutamakan jumlah kebahagiaan sebagai parameter untuk menentukan baik-

¹⁰⁹ Irene van Staveren, "Efficiency" dalam *Handbook of Economics and Ethics*, ed. Jan Peil dan Irene van Staveren, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009), hal. 107

¹¹⁰ Peter Antonioni dan Sean Masaki Flynn, *Economics for Dummies*, 2nd Edition, UK Edition, (Chichester: John Wiley & Sons, 2011), hal. 40

¹¹¹ Robert Cooter dan Thomas Ulen (b), *Law and Economics*, 6th Edition, (Boston: Addison Wesley, 2012), hal. 13

¹¹² Jeremy Bentham (a), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (1781; cetak ulang, Kitchener: Batoche Books, 2000), Bab. I par. II, hal. 14.

buruknya kebijakan publik, Bentham mereduksi kebutuhan manusia yang beragam ke dalam suatu “perhitungan kebahagiaan” (*calculus of felicity*). Dalam *calculus of felicity*, kebahagiaan dihitung berdasarkan perhitungan-perhitungan kuantitatif dengan menggunakan parameter kenikmatan (*pleasure*) dan penderitaan (*pain*).¹¹³ Maka berdasarkan logika *calculus of felicity*, suatu tindakan negara atau pemerintah yang benar secara moral adalah tindakan yang menimbulkan dampak optimal bagi orang-orang yang terkena dampaknya, yaitu kenikmatan sebesar-besarnya dan penderitaan sekecil-kecilnya.¹¹⁴ Pemahaman tersebut tercermin dalam pendapat Bentham yang menyatakan bahwa tujuan suatu pemerintahan adalah kebahagiaan terbesar bagi sebanyak-banyaknya rakyat (*the greatest happiness of the greatest number*).¹¹⁵

Mengambil inspirasi dari Bentham, Richard A. Posner mengembangkan konsep pemaksimalan kekayaan (*wealth maximization*) sebagai pokok analisa ekonomi dalam hukum. Dengan berpijak pada pemikiran Bentham, Posner menyatakan bahwa untuk mencapai kesejahteraan, hukum perlu ditafsirkan secara efisien. Menurut Posner, interpretasi hukum yang mengindahkan prinsip efisiensi akan meningkatkan kekayaan. Dengan meningkatnya kekayaan, kesejahteraan akan semakin terjamin.¹¹⁶ Dalam kerangka tersebut, kekayaan dapat dipandang sebagai nilai berupa uang yang menggambarkan daya beli. Uang adalah suatu kumpulan asset riil dalam suatu perekonomian yang orang biasa gunakan untuk membeli dan menjual barang serta jasa. Dengan demikian, jumlah uang yang dimiliki oleh seseorang menunjukkan daya beli orang tersebut di dalam suatu

¹¹³ Agus Brotosusilo dan Purnawidhi Wardhana, *Op. cit.*, hal. 206-207

¹¹⁴ Klaus Mathis, *Efficiency Instead of Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Deborah Shannon, (Dordrecht: Springer, 2009) hal. 105

¹¹⁵ Jeremy Bentham (b), *The Works of Jeremy Bentham. Published under the Superintendence of His Executor, John Bowring*, Volume 9, (1843; cetak ulang, New York: Elibron, 2005), hal. 5

¹¹⁶ Richard A. Posner, *Op. cit.*, hal. 104-105

pasar (*market*). Semakin banyak uang yang dimiliki seseorang maka semakin kayalah dia. Akibatnya, daya beli orang tersebut semakin besar. Ini berarti bahwa orang kaya akan mampu meningkatkan pemuasan kebutuhannya dengan membeli lebih banyak barang atau jasa. Jadi, peningkatan kekayaan seseorang menunjukkan peningkatan kemampuan seseorang untuk memperbesar kepuasan. Sebaliknya, penurunan kekayaan secara langsung mengurangi kemampuan seseorang untuk menambah kepuasan.¹¹⁷ Melalui pemahaman tersebut, Posner menggariskan pemaksimalan kekayaan sebagai suatu asas etika dan menempatkan efisiensi sebagai asas hukum.¹¹⁸

Hukum mempengaruhi kekayaan seseorang melalui pemberian hak & kewajiban. Sebagai contoh, adanya hukum yang memperbolehkan perdagangan bebas dapat mengakibatkan subjek hukum tersebut untuk memperoleh kekayaan melalui perdagangan. Contoh lainnya adalah norma tentang pajak yang mengurangi kekayaan subjek pajak. Berdasarkan premis tersebut, dapat disimpulkan bahwa norma hukum yang efisien adalah norma hukum yang memberikan hak dan kewajiban kepada anggota-anggota masyarakat secara optimal sehingga pembagian hak & kewajiban tersebut memaksimalkan kekayaan (dengan anggapan bahwa semakin kaya, berarti semakin sejahtera). Untuk menakar efisien-tidaknya suatu norma hukum, takaran efisiensi yang digunakan adalah (i) Efisiensi Pareto, dan (ii) Efisiensi Kaldor-Hicks.¹¹⁹

2.4.1.1 Efisiensi Pareto

Vilfredo Pareto (1848-1923) memperkenalkan konsep lain untuk menakar tingkat kepuasan maksimum, yaitu *Pareto optimum*. Menurut Pareto, efisiensi dapat dicapai bila suatu pengaturan alokasi sumber daya, atau hak & kewajiban menyebabkan paling tidak satu pihak tidak dapat diuntungkan (*better off*) tanpa

¹¹⁷ Klaus Mathis, *Op. cit.*, hal. 146

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 144

¹¹⁹ Robert D. Cooter, *Op. cit.*, hal. 66

membuat orang lain dirugikan (*worse off*). Orang yang diuntungkan disebut sebagai pemenang (*winner*) dan orang yang dirugikan disebut sebagai pecundang (*loser*). Timbulnya pecundang sebagai akibat alokasi sumber daya, atau hak & kewajiban haruslah dihindari. Keadaan dimana tidak ada pecundang dan/atau paling tidak hanya ada satu pemenang adalah keadaan yang efisien secara Pareto (*Pareto efficient*). Dan alokasi yang menghasilkan pemenang tanpa pecundang disebut sebagai alokasi yang *Pareto superior* daripada alokasi lainnya.¹²⁰

Kelemahan efisiensi Pareto adalah tidak dihitungnya besar pengaruh alokasi yang dirasakan setiap pihak. Dengan demikian, efisiensi Pareto hanya menjumlahkan kepuasan semua pihak tanpa memperhitungkan besar-kecilnya kepuasan yang diperoleh masing-masing pihak. Hal tersebut meniadakan kemungkinan redistribusi (alokasi ulang dari sumber daya, atau hak & kewajiban) selama tidak ada yang merasa dirugikan dengan alokasi yang dianggap *Pareto efficient*. Dalam kata lain, tidak akan ada usaha untuk membuat suatu alokasi baru yang mungkin lebih dapat memaksimalkan kekayaan jika setiap pihak sudah merasa terpuaskan dengan alokasi yang sudah ada. Formulasi tersebut merupakan bentuk dari prinsip tidak merugikan (*no-harm principle*) yang menyatakan setiap alokasi yang setidaknya merugikan satu pihak dianggap sebagai alokasi yang buruk, walaupun alokasi tersebut menguntungkan banyak pihak.¹²¹

2.4.1.2 Efisiensi Kaldor-Hicks

Prinsip efisiensi Kaldor-Hicks lahir sebagai jawaban dari kekurangan efisiensi Pareto. Tujuannya adalah untuk mengembangkan ukuran efisiensi yang lebih aplikatif dari efisiensi Pareto. Berangkat dari konsep efisiensi Pareto, prinsip efisiensi Kaldor-Hicks membolehkan adanya suatu alokasi yang menciptakan pecundang, asalkan *output* total yang diperoleh cukup besar sehingga para

¹²⁰ Agus Brotosusilo dan Purnawidhi Wardhana, *Bahan Bacaan Program Sarjana Hukum - Filsafat Hukum*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010), hal. 374-375

¹²¹ Irene van Staveren, *Loc. cit.*

pecundang dapat diberikan kompensasi.¹²² Dengan diberikannya kompensasi bagi para pecundang, maka alokasi yang memenuhi standard kriteria Kaldor-Hicks menjadi alokasi yang bersifat efisien secara Pareto (pecundang tidak merasa dirugikan karena mendapatkan kompensasi).¹²³

Namun, ada kalanya kompensasi tidak diberikan bila salah satu dari hal berikut terjadi:¹²⁴

1. Saat pecundang memang seharusnya dirugikan;
Sebagai contoh, pemegang monopoli yang dirugikan akibat kebijakan anti monopoli tidak perlu dikompensasi.
2. Saat kompensasi memakan biaya yang sangat tinggi.

Salah satu mekanisme kompensasi adalah melalui pajak dan subsidi. Dalam mekanisme ini, pajak yang dipungut dari pemenang pada akhirnya digunakan untuk mengkompensasi pecundang melalui layanan masyarakat (*public service*) seperti pengobatan dan pendidikan gratis, serta *transfer payment* seperti Jaring Pengaman Sosial dan subsidi.¹²⁵ Pola-pola tersebut ada dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana dikemukakan oleh Goodin. Hal tersebut juga tercermin dalam pendapat Briggs mengenai negara kesejahteraan yang menyatakan bahwa negara kesejahteraan adalah negara yang mengorganisasikan kekuasaan melalui politik dan administrasi untuk memodifikasi mekanisme pasar dalam tiga hal:¹²⁶

¹²² Richard O. Zerbe Jr, *Efficiency in Law and Economics*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2001), hal. 4-5

¹²³ Agus Brotosusilo dan Purnawidhi Wardhana, *Op. cit.*, hal. 375

¹²⁴ *Loc. cit.*

¹²⁵ Richard O. Zerbe Jr, *Op. cit.*, hal. 5. Mengenai *transfer payment* dan subsidi sebagai bagian skema negara kesejahteraan (*welfare state*), baca: Robert E. Goodin, *Reasons For Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, (Princeton, Princeton University Press, 1988)

¹²⁶ Christopher Pierson, Francis G. Castles, Francis Geoffrey Castles, *The Welfare State Reader*, (Cambridge, Polity Press, 2006), hal. 16

1. memberikan jaminan kepada individu dan keluarga untuk memperoleh pendapatan minimum, terlepas dari harga tenaga kerja atau harga properti yang dimiliki oleh mereka;
2. menjaga individu dan keluarga dari kesulitan dalam situasi tertentu seperti sakit, masa tua, dan pengangguran;
3. memastikan tersedianya standard terbaik pada pelayanan sosial tertentu.

Konsep negara kesejahteraan tersebut dipahami oleh Mohammad Hatta, yang merupakan salah satu *founding fathers* Indonesia. Walaupun begitu, Hatta tidak secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan.¹²⁷

Kekurangan dari teori ini adalah bahwa dalam kenyataan, sulit bagi pemenang untuk mengkompensasi pecundang secara sukarela. Adanya perbedaan posisi tawar yang menguntungkan bagi pemenang sekaligus pula menjadi insentif bagi pemenang untuk mempertahankan posisinya. Sebagai contoh, pemenang yang diuntungkan belum tentu mau membayar pajak tambahan dan pecundang yang dirugikan belum tentu mau dikompensasi dengan kenaikan pendapatan semata tanpa diberikan hak politik. Sebagai contoh, belum tentu buruh mau menerima kenaikan tunjangan bila pengusaha diberikan hak untuk mempekerjakan buruh lebih dari 12 jam sehari.

2.4.2 Prinsip Keadilan

Prinsip efisiensi berkeadilan yang tercantum pada Pasal 33 ayat (4) merujuk pada suatu tatanan ekonomi yang berkeadilan. Untuk memahami pengertian keadilan dalam konteks tersebut, perlu ditelaah teori keadilan sebagaimana telah dikemukakan berbagai sarjana.

2.4.2.1 Keadilan menurut John Rawls

¹²⁷ Lihat: Mohammad Hatta (a), *Op. cit.*, hal. 31-39

John Rawls mempostulasikan bahwa konstitusi politik dan hukum yang adil dapat tercipta melalui persetujuan anggota-anggota masyarakat berdasarkan rasio yang bebas dari perbedaan hak dan kedudukan sosial-politik (*free rational persons*). Yang dimaksud dengan bebas dari perbedaan hak dan kedudukan sosial-politik adalah keadaan (baik hipotetis maupun nyata) dimana semua orang memiliki “equal right” dan “equal political jurisdiction”.¹²⁸

Dalam hal tersebut menurut Rawls, persetujuan yang dihasilkan merupakan prinsip-prinsip dasar tentang keadilan yang dapat disetujui oleh orang-orang rasional yang memiliki kepentingan pribadi. Rawls, juga menyatakan bahwa sekalipun setiap manusia memiliki kepentingan pribadi, namun penggunaan rasio akan menggiring mereka kepada sekumpulan prinsip keadilan sosial yang dapat disetujui secara bersama. Prinsip-prinsip yang disetujui tersebut itulah yang merupakan prinsip-prinsip keadilan sosial akan menjadi dasar terciptanya tatanan sosial yang adil.¹²⁹ Dalam tatanan sosial tersebut, prinsip-prinsip keadilan sosial yang disampaikan diatas itu berperan untuk:¹³⁰

1. Menata hak dan kewajiban dari institusi-institusi dasar dalam masyarakat; dan
2. Menentukan distribusi manfaat dan beban kerja sama sosial secara sesuai (*appropriate*).

Rawls kemudian menjelaskan postulasi tersebut melalui suatu percobaan hipotetis (*thought experiment*) yang ia sebut sebagai “the Original Position”. Dalam percobaan tersebut, Rawls meminta kita untuk membayangkan masing-masing pribadi di balik selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*) dimana setiap

¹²⁸ Samuel Freeman ed., *The Cambridge Companion to Rawls*, (New York: Cambridge University Press, 2003), hal. 3.

¹²⁹ Gordon Graham, *Theories of Ethics: An Introduction to Moral Philosophy with a Selection of Classic Readings*, (New York: Routledge, 2011), hal. 18-19

¹³⁰ John Rawls, *A Theory of Justice*, Revised Edition, (Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1999), hal. 4

pribadi tidak memiliki status sosial, karakter, dan kekayaan pribadi. Mengingat masing-masing pribadi memiliki kepentingan pribadi untuk menjaga diri, pribadi-pribadi tersebut ditanyakan mengenai prinsip keadilan apakah yang akan dipilih untuk berlaku dalam masyarakat setelah selubung tersebut diangkat. Hasilnya, masing-masing pribadi akan setuju untuk memilih prinsip keadilan yang wajar (*fair*). Inilah yang disebut Rawls sebagai “justice as fairness”.¹³¹ Berdasarkan hal tersebut, prinsip-prinsip keadilan yang dimaksud oleh Rawls adalah:¹³²

“First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone’s advantage, and (b) attached to positions and offices open to all.”

Prinsip yang pertama adalah prinsip kemerdekaan yang berimbang (*equal liberty*) dan seluas-luasnya.¹³³ Dari lingkup kemerdekaan yang luas tersebut, Rawls menekankan tentang adanya kemerdekaan untuk berpolitik (*political liberty*), kebebasan untuk mengemukakan pendapat, serta berserikat atau berkumpul (*freedom of speech and assembly*), kemerdekaan nurani (*liberty of conscience*), kemerdekaan berpikir, dan kemerdekaan pribadi dari bahaya fisik & mental, hak milik pribadi, dan kemerdekaan dari penangkapan & penyitaan

¹³¹ Persetujuan anggota-anggota masyarakat akan sekumpulan prinsip keadilan sosial merupakan bentuk dari konsep kontrak sosial. Bahkan Rawls berpendapat bahwa persetujuan tersebut adalah adil karena: “Our social situation is just if it is such that by this sequence of hypothetical agreements we would have contracted into the general system of rules which defines it.” *Ibid*, hal. 10-12

¹³² *Ibid*, hal. 53,

¹³³ Untuk menggambarkan lingkup kemerdekaan, istilah yang Rawls gunakan adalah “most extensive”. Istilah tersebut secara harfiah dapat disamakan maknanya dengan frase “seluas-luasnya”. Unsur “most extensive” tersebut disandingkan oleh Rawls dengan unsur “equal”, yang arti harfiahnya adalah “persamaan”, atau “berimbang”. Lihat John M. Echols dan Hassan Shadily, *An Indonesian-English Dictionary*, Second Edition, (Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 1982), hal. 153, 277, 311

sewenang-wenang.¹³⁴ Berdasarkan kepada sifat dan lingkupnya, maka prinsip yang pertama ini disebut sebagai prinsip kemerdekaan terbesar yang setara (*greatest equal liberty principle*).¹³⁵

Prinsip yang kedua adalah suatu prinsip yang terdiri atas dua komponen. Komponen pertama menyatakan bahwa ketimpangan sosial-ekonomi harus ditata sedemikian rupa sehingga hasil penataan itu diharapkan dapat memberikan keuntungan pada semua orang. Komponen pertama ini disebut sebagai prinsip pembedaan (*difference principle*). Sementara itu, komponen yang kedua menyatakan jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dengan persamaan kesempatan. Komponen ini disebut sebagai prinsip kesempatan yang sama (*equal opportunity principle*).¹³⁶ Selanjutnya Rawls, menyatakan bahwa kedua komponen tersebut ini berlaku pada distribusi pendapatan & kekayaan dan pada rancangan organisasi yang menganut pembedaan kewenangan dan tanggungjawab.¹³⁷

Disini harapan yang dikehendaki oleh Rawls, bahwa dengan berlakunya dua komponen dalam prinsip ke dua tersebut akan dapat menciptakan suatu sistem kemerdekaan alamiah (*natural liberty*) dimana terdapat struktur sosial yang efisien dan kedudukan-kedudukan dalam masyarakat terbuka bagi siapa saja yang dapat berusaha dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkannya. Menurut Rawls, keadaan inilah yang nantinya akan berujung pada distribusi (pendapatan, kekayaan, dan kemerdekaan) yang pantas karena pemegang kedudukan adalah orang-orang yang cakap dan termotivasi.¹³⁸

¹³⁴ Di sini Rawls menekankan *rule of law* yang mengatur kapan penangkapan atau penyitaan boleh dilakukan. John Rawls, *Op. cit.*, hal. 53

¹³⁵ Paul Voice, *Rawls Explained: From Fairness to Utopia*, (Chicago: Open Court Publishing Company, 2011), hal. 41-42

¹³⁶ Paul Voice, *Op. cit.*, hal. 41

¹³⁷ John Rawls, *Op. cit.*, hal 53-54

¹³⁸ *Ibid*, hal. 57. Pendapat Rawls ini dapat digunakan sebagai dasar argumen untuk membenarkan ketimpangan dalam sistem kapitalistik. Hal ini tercermin dari pendapat Philippe van

Kemudian hubungan yang terbentuk antara dua prinsip tersebut telah menempatkan prinsip yang pertama sebagai urutan pertama. Penempatan tersebut menandakan bahwa pelanggaran dari kemerdekaan yang dilindungi oleh prinsip pertama tidak dapat dibenarkan, atau dikompensasikan demi terciptanya keuntungan sosial dan ekonomi yang lebih besar. Oleh karenanya maka masing-masing prinsip itu menempati posisinya tersendiri, struktur sosial dibagi menjadi dua bagian, yaitu: bagian pertama yang berfungsi menerapkan prinsip yang pertama, dan bagian kedua berfungsi menerapkan prinsip yang kedua.¹³⁹

Sebagai puncak, kedua prinsip keadilan yang telah dikemukakan sebelumnya membentuk pengertian keadilan yang lebih umum, yaitu:¹⁴⁰

“All social values—liberty and opportunity, income and wealth, and the social bases of self-respect—are to be distributed equally unless an unequal distribution of any, or all, of these values is to everyone’s advantage. .. Injustice, then, is simply inequalities that are not to the benefit of all.”

Dalam kerangka tersebut, keadilan tercapai bila:

1. Kemerdekaan & kekayaan dibagi secara merata kepada anggota-anggota masyarakat oleh institusi sosial (dengan begitu akan menguntungkan semua pihak); atau
2. Semua pihak dalam masyarakat diuntungkan dari pembagian kemerdekaan dan kekayaan yang tidak merata.

Parijs yang menyatakan bahwa: “The most cogent efficiency-based case for capitalist inequalities (it is sometimes argued) does not rest on the fact that the expectation of huge gains lures entrepreneurs into working hard and taking risks but on the fact that capitalist competition keeps removing wealth, and hence, economic power from those who have proved poor innovators or unwise investors while concentrating it in the hands of those who find and keep finding the cheapest ways of producing the goods that best satisfy consumer demand.” Samuel Freeman ed., *Op. cit.*, hal. 203-204

¹³⁹ *Ibid*, hal 53-54

¹⁴⁰ John Rawls, *Op. cit.*, hal. 54

Sebagai konsekuensi logis dari postulasi tersebut, definisi dari ketidakadilan adalah pembagian kemerdekaan & kekayaan yang tidak menguntungkan semua pihak dalam masyarakat.¹⁴¹

2.4.2.2 Keadilan menurut Amartya Sen

Amartya Sen mengemukakan pemikirannya mengenai konsep keadilan dengan berangkat kritik terhadap pemikiran John Rawls yang berfokus pada terciptanya institusi-institusi sosial berkeadilan yang akan menjamin struktur sosial yang adil. Sen mengkritik bahwa yang menjadi pokok dari keadilan adalah perikehidupan. Oleh karena itu, hal yang harus difokuskan dalam diskusi mengenai keadilan adalah praktik nyata kehidupan dimana teori mengenai keadilan dapat berfungsi secara praktis sebagai acuan untuk menilai cara mengurangi ketidakadilan dan memajukan keadilan.¹⁴²

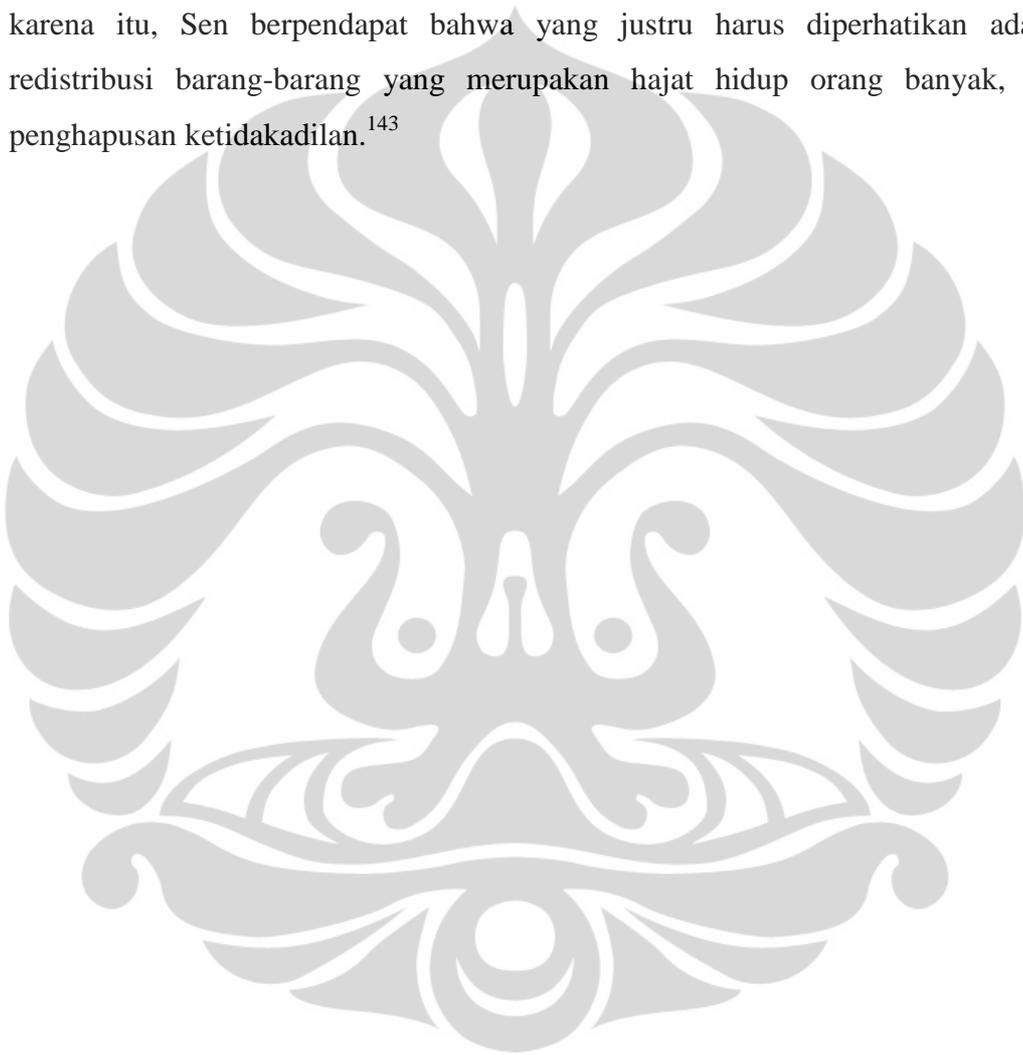
Untuk menggambarkan kesulitan dalam mengaplikasikan prinsip keadilan yang dikemukakan Rawls, Sen membuat ilustrasi dimana terdapat tiga orang anak bernama Anne, Bob, dan Carla yang akan menentukan siapa yang pantas mendapat satu buah seruling. Anne mengatakan suling harus diberikan kepadanya karena hanyalah dia yang dapat memainkannya. Sementara Bob berargumen bahwa seruling itu harus diserahkan kepadanya karena ia sangat miskin dan tidak memiliki mainan. Carla mengatakan bahwa ia pantas memiliki seruling itu karena dialah yang membuatnya.

Sen berpendapat bahwa yang mendapatkan seruling tergantung pada pemahaman subjektif mengenai keadilan. Dalam pandangan egalitarianisme, Bob yang paling miskin pantas mendapat seruling. Sementara pemahaman libertarian akan menempatkan Carla sebagai anak yang paling pantas untuk mendapat

¹⁴¹ Rawls mengakui bahwa konsep ketidakadilan seperti itu tidak jelas dan memerlukan interpretasi: "Of course, this conception is extremely vague and requires interpretation." *Loc. cit.*

¹⁴² Amartya Sen, *The Idea of Justice*, (Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 2009), prakata hal. ix, xi

seruling tersebut karena dialah pembuatnya. Sementara pandangan utilitarianisme akan mementingkan Anne karena kegunaan maksimal akan diperoleh berkat kemampuannya memainkan seruling. Sen menyatakan bahwa tidak ada suatu norma institusional yang dapat membantu memecahkan permasalahan alokasi seruling tersebut dengan cara yang dapat diterima secara universal. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada suatu teori universal mengenai keadilan. Oleh karena itu, Sen berpendapat bahwa yang justru harus diperhatikan adalah redistribusi barang-barang yang merupakan hajat hidup orang banyak, dan penghapusan ketidakadilan.¹⁴³



¹⁴³ *Ibid*, hal. 12-15

BAB III

SEJARAH KEBIJAKAN KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN KONSTITUSI

Pada dasarnya, usaha penyediaan listrik oleh negara Indonesia dilandasi cita hukum yang mengamankan negara untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara menguasai dan mengusahakan bersama cabang produksi listrik sebagai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sejarah pengaturan listrik di Indonesia merupakan gambaran usaha negara untuk mewujudkan cita hukum tersebut. Dalam perjalanan sejarah, pengaturan listrik dibawah UUD 1945 tidak lepas dari kondisi nyata sektor ketenagalistrikan yang diwarisi rezim sebelum merdeka. Berikut adalah sejarah politik hukum ketenagalistrikan Indonesia yang melatarbelakangi terbentuknya undang-undang ketenagalistrikan pasca perubahan UUD 1945.

3.1 Pengaturan Listrik Sebelum Merdeka

Sebelum tahun 1890, usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia hanya dilakukan untuk keperluan sendiri atau untuk pabrik melalui pembangkit-pembangkit tersendiri. Usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum baru dimulai sejak tanggal 13 September 1890, dimana Pemerintah Kolonial Hindia Belanda mengeluarkan Ordonansi 1890 Nomor 190 tentang Ketentuan Mengenai Pemasangan dan Penggunaan Saluran untuk Penerangan Listrik dan Pemindahan Tenaga dengan Listrik di Indonesia (*Bepalingen Omtrent den aanleg en het overbrengen van kracht door midde van electriciteit in Nederlandsch Indie*).¹⁴⁴ Berdasarkan ordonansi tersebut, pengusaha swasta Belanda diperbolehkan untuk mendirikan perusahaan listrik untuk kepentingan umum melalui konsesi di

¹⁴⁴ Muchtar Rosyidi, *Penuntun Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 137

wilayah-wilayah tertentu.¹⁴⁵ Dibawah ordonansi tersebut, berdirilah Nederlandsch-Indische Electriciteit Maatschappij (NV NIEM) pada tahun 1897 sebagai perusahaan yang pertama kali menjual listrik untuk kepentingan umum.¹⁴⁶ NV NIEM kemudian diambil alih oleh Nederlandsch-Indische Gas Maatschappij (NV NIGM) pada tahun 1925 dan akhirnya beroperasi di kota Batavia, Medan, Palembang, Makassar, dan Manado. Selain itu, terdapat Gemeenschappelijk Electriciteitbedrijf Bandoeng en Omstreken (NV GEBEO) yang beroperasi di Bandung, dan Algemeene Nederlandsch Indische Electriciteits Maatschappij (NV ANIEM) yang menyalurkan listrik ke Jawa Tengah, Jawa Timur, Banjarmasin, dan Pontianak. Selain perusahaan yang murni diusahakan swasta, terdapat pula perusahaan listrik yang dikelola pemerintah daerah. Perusahaan tersebut antara lain adalah Regentschaps Electriciteit bedrijven di Kandangan dan Barabai, Gemeentelijke Electriciteit Bedrijven di Padang dan Jambi, perusahaan EMA di kota Ambon, EMS di Bukittinggi, EMBALOM di Denpasar, EMTO di Kupang, SW Younge di Tanjung Pinang, STEM di Samarinda, dan EMBP di Balikpapan.¹⁴⁷

Pada tahun 1917, Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda mendirikan lembaga bernama Dienst voor Waterkracht en Electriciteitswezen di bawah Departement van Verkeer en Waterstaat melalui Staatsblad Tahun 1917 Nomor 497. Lembaga tersebut diberikan tugas untuk mengawasi perusahaan-perusahaan Listrik. Setelah lembaga tersebut berdiri kebutuhan terhadap listrik semakin meningkat. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, berdirilah NV Industrieel Maatschappij Gebroeder van Swaay (Perusahaan Industri van Swaay Bersaudara) pada tahun 1926 di Batavia. Perusahaan Industri van Swaay Bersaudara memiliki

¹⁴⁵ A.S. Moenir *et. al.*, *40 Tahun Peranan Pertambangan Dan Energi Indonesia, 1945-1985*, (Jakarta: Departemen Pertambangan dan Energi, 1986), hal. 343

¹⁴⁶ Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notokusanto, *Sejarah Nasional Indonesia V: Zaman Kebangkitan Nasional dan Masa Hindia Belanda*, Edisi Pemutakhiran, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hal. 205

¹⁴⁷ *Ibid*, hal. 205-206

jaringan yang meliputi Surabaya, Bandung, Medan, Balikpapan dan Baganisapi. Perusahaan tersebut juga membuat pembangkit listrik untuk keperluan industri di tambang timah Singkep, pabrik ban Goodyear di Bogor dan lain-sebagainya.¹⁴⁸ Berdasarkan fakta sejarah tersebut, Perusahaan Industri van Swaay Bersaudara beroperasi di wilayah operasi yang sama dengan NV GEBEO di Bandung, NV ANIEM di Jawa Timur, dan NV NIGM di Medan. Dengan demikian, lembaga Dienst voor Waterkracht en Electriciteitswezen memperbolehkan dua perusahaan listrik yang berbeda untuk menjual listriknya di wilayah yang sama demi memenuhi kebutuhan listrik setempat.

Pada tahun 1927 didirikanlah perusahaan listrik negara pertama di Hindia-Belanda dengan nama s'Lands Waterkracht Bedrijven (LWB) berdasarkan berdasarkan Staatsblad 1927 No. 419. Perusahaan tersebut didirikan dan diberikan tugas oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda untuk mengelola berbagai pembangkit listrik tenaga air dan pembangkit listrik tenaga uap di Plengan, Lamajan, Bengkok-Dago, Ubrug, Kracak, Giringan, Tes, Tonsea Lama dan Batavia.¹⁴⁹ Staatsblad 1927 No. 419 sendiri yang merupakan Indische Bedrijven Wet (Undang-Undang Perusahaan Negara Hindia) yang mengatur perusahaan negara (disebut sebagai perusahaan IBW). Dalam Undang-Undang tersebut, Perusahaan IBW berfungsi sebagai penyedia layanan umum (*public utilities*) yang bekerja secara komersil. Perusahaan IBW dikendalikan oleh lembaga perwakilan dan keuangan perusahaan diawasi oleh Departemen Keuangan.¹⁵⁰ Implikasinya, LWB sebagai penyedia listrik untuk kepentingan umum berkerja selayaknya usaha swasta yang harus mengajukan anggaran tahunannya kepada Departemen Keuangan.

¹⁴⁸ *Ibid*, hal. 206

¹⁴⁹ A.S. Moenir et. al., *Loc. cit.*

¹⁵⁰ J. Panglaykim, "Some Aspects of State Enterprises in Indonesia" dalam *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*. Buku 2 (1959-1966) Ekonomi Terpimpin, (Yogyakarta: ISEI, 2005), hal. 66-67

Walaupun Ordonansi tanggal 13 September 1890 diubah dengan Ordonansi tanggal 8 Pebruari 1934 (Staatsblad Tahun 1934 Nomor 63), struktur usaha ketenagalistrikan tidak berubah hingga Jepang menduduki Indonesia pada tahun 1942. Dibawah Pemerintah Pendudukan Jepang, terjadi reorganisasi dimana semua perusahaan listrik dan gas yang ada diambil alih dan digabung menjadi satu badan yang bernama Jawa Denki Jigyo Kosha.¹⁵¹ Melalui pengorganisasian ini, kepemilikan aset-aset swasta dan Pemerintah Hindia-Belanda beralih ke Pemerintah Pendudukan Jepang.¹⁵²

3.2 Pengaturan Listrik Berdasarkan UUD 1945

UUD 1945 yang mulai berlaku setelah Indonesia merdeka mengamankan negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, pemerintah melakukan langkah-langkah untuk menasionalisasi perusahaan-perusahaan listrik, serta membentuk Jawatan Listrik dan Gas dibawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga pada bulan Oktober tahun 1945.¹⁵³ Usaha Pemerintah untuk menasionalisasi perusahaan-perusahaan listrik berlanjut saat Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950) berlaku dari 1950 sampai 1959, hingga saat UUD 1945 berlaku kembali. Adapun karena UUDS 1945 juga mengamankan hal yang sama, maka politik hukum negara Indonesia dalam hal ketenagalistrikan tidak berubah.¹⁵⁴

Pada masa ini, Pemerintah menerapkan kebijakan nasionalisasi. Hal ini dimulai sejak tahun 1953, dimana dikeluarkan Keppres No. 163 tahun 1953 yang

¹⁵¹ Nanan Tribuana, "Pengukuran Indeks Efisiensi Teknik Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Sebelum dan Sesudah Perubahan Status Hukum Menjadi Persero", (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2004), hal. 23

¹⁵² Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*, Edisi Pemutakhiran, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hal. 76

¹⁵³ Nanan Tribuana, *Loc. cit.*

¹⁵⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950*, Ps. 38

memungkinkan nasionalisasi beberapa perusahaan listrik asing di Indonesia.¹⁵⁵ Berikutnya berlaku Undang-Undang No. 86 tahun 1958 yang mendasari kebijakan nasionalisasi atas perusahaan-perusahaan milik Belanda di Indonesia.¹⁵⁶ Dibawah rezim undang-undang ini dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1959 yang menetapkan daftar perusahaan listrik dan gas yang dinasionalisasi melalui Penguasa Perusahaan-perusahaan Listrik dan Gas Negara (P3LG).¹⁵⁷ Pada kenyataannya, perusahaan-perusahaan listrik yang terkena nasionalisasi diorganisasikan dibawah naungan Jawatan Listrik dan Gas. Dan pada akhirnya, jawatan tersebut diubah menjadi Perusahaan Listrik Negara (PLN) melalui SK Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga No. P.25/45/17 tanggal 23 September 1958.

Arah berikutnya dalam pengaturan ketenagalistrikan nasional adalah pengorganisasian institusional untuk memaksimalkan kinerja PLN melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 19 tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1961.¹⁵⁸ Untuk itu dibentuklah Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara (BPU-PLN) sebagai badan yang bertugas untuk menguasai dan mengurus PLN sebagai badan hukum yang modalnya terdiri dari kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi dalam saham (Pasal 6 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 19 tahun 1960 dan Peraturan

¹⁵⁵ Presiden Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 163 tahun 1953*, Menetapkan Pertama, Kedua

¹⁵⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Nasionalisasi Perusahaan Perusahaan Milik Belanda*, UU No. 86 tahun 1958, LN No. 162 tahun 1958, TLN No. 1690, Ps. 1

¹⁵⁷ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1959*, LN No. 30 tahun 1959, TLN No. 1763, Ps. 1-2

¹⁵⁸ Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 19 tahun 1960 jjs Pasal 5, Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1961, tujuan operasional PLN adalah untuk membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin melalui penyediaan tenaga listrik, gas dan kokas "dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil".

Pemerintah No. 67 tahun 1961 jo Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1961). Dalam urusan keuangan, PLN diawasi oleh BPK dan dalam urusan kepegawaian PLN diatur langsung oleh peraturan kepegawaian yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁵⁹ Dengan demikian, negara membiayai kegiatan dan pegawai PLN.

Perkembangan selanjutnya adalah pembubaran BPU-PLN dan pendirian PLN serta Perusahaan Gas Negara (PGN) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1965 tanggal 13 Mei 1965 (PP No. 19 tahun 1965). Dengan memisahkan bagian usaha gas dari tubuh PLN, PP No. 19 tahun 1965 Mengarahkan lapangan usaha PLN ke dalam lapangan penyediaan tenaga listrik dalam arti seluas-luasnya, terutama dengan tujuan mempertinggi derajat hidup masyarakat umum. Tanpa mengubah status badan hukum dan hubungan perusahaan dengan negara, PP No. 19 tahun 1965 menunjuk PLN untuk mengatur dan menyelenggarakan:¹⁶⁰

1. pengusahaan (eksploitasi) dan pengembangan perusahaan tenaga listrik;
2. produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik;
3. perencanaan dan pembangunan, yang bersifat suplementer/komplementer serta pemugaran di bidang tenaga listrik;
4. pengusahaan industri alat-alat listrik;
5. pengusahaan jasa-jasa (*consulting/contractor*) di bidang kelistrikan.

Dengan latar belakang kemerosotan ekonomi Indonesia yang disebabkan oleh mismanagement, pemborosan, birokrasi, Korupsi, serta adanya gerakan

¹⁵⁹ Lihat: Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1961, LN No. 88 tahun 1961

¹⁶⁰ Lihat: Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1965, LN No. 34 tahun 1965

G.30.S./PKI serta penyelewengan-penyelewengan terhadap UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan Ketetapan MPRS XXIII tahun 1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan pada tanggal 5 Juli 1966. Ketetapan ini memerintahkan Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi pada prinsip efisiensi dan menekankan peranannya sebagai pengawas ekonomi daripada sebagai pelaku ekonomi. Untuk itu, MPRS mengamatkan de-birokratisasi sistem pengawasan dan dekonsentrasi manajemen perusahaan negara.¹⁶¹

Sebagai tindak lanjut ketetapan tersebut, dibuatlah Undang-Undang No. 9 tahun 1969 yang merestrukturisasi bentuk badan hukum perusahaan negara ke dalam ke 3 bentuk:¹⁶²

a. Perusahaan Jawatan (PERJAN);

PERJAN adalah perusahaan Negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Indonesische Bedrivenwet (Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419). Sebagai perusahaan yang berfungsi memberikan pelayanan publik, PERJAN berada dibawah departemen- departemen pemerintah, dan karena itu mendapat modal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara.¹⁶³

b. Perusahaan Umum (PERUM);

PERUM adalah perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari negara dan milik negara, dan tidak terpisahkan dari kekayaan

¹⁶¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, Ketetapan MPRS XXIII tahun 1966, 5 Juli 1966

¹⁶² Indonesia, Undang-Undang No. 9 tahun 1969, LN No. 40 tahun 1969, TLN No. 2094, Ps. 1, 2

¹⁶³ Advendi Simangunsong dan Elsi Kartika Sari, *Hukum Dalam Ekonomi*, Edisi II Revisi, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008), hal. 81

negara serta tidak terbagi kedalam bentuk saham-saham.¹⁶⁴ PERUM memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi pelayanan jasa, fungsi pelayanan masyarakat dan fungsi pencarian keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.¹⁶⁵

c. Perusahaan Perseoran (PERSERO);

PERSERO adalah perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23). Modal PERSERO berbentuk saham yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh Negara. Sebagai perusahaan Perseroan Terbatas yang dimiliki oleh Negara, sifat dan ciri usaha PERSERO sebagian besar sama dengan Perseroan Terbatas milik swasta. Yang membedakan hanyalah kepemilikan saham oleh Negara dalam PERUM.

Khusus mengenai PLN, dibuatlah Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1972 yang mengubah badan hukum PLN menjadi Perusahaan Umum (PERUM). Berdasarkan Undang-Undang No. 9 tahun 1969 jo Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1972, PLN diberikan tugas pemerintahan untuk memanfaatkan potensi vital prasarana listrik secara maksimal, efektif, efisien untuk mempertinggi derajat masyarakat Indonesia.¹⁶⁶ Untuk melaksanakan tugas demikian, bidang-bidang yang tercakup dalam pengusahaan tenaga listrik oleh PLN adalah:¹⁶⁷

- a. produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik;
- b. perencanaan dan pembangunan di bidang tenaga listrik;
- c. pengusahaan dan pengembangan tenaga listrik;

¹⁶⁴ Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 19 tahun 1960, LN No. 59 tahun 1960, TLN No. 1989, Ps. 6

¹⁶⁵ Loc. cit.

¹⁶⁶ Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1972, LN No. 25 tahun 1972, TLN No. 2983, Konsiderans huruf a-b

¹⁶⁷ *Ibid*, Ps. 6 ayat (1)

d. perusahaan jasa-jasa di bidang tenaga listrik.

Untuk melaksanakan tugasnya, PLN diberikan wewenang atributif untuk mengadakan peraturan-peraturan teknis di bidang tenaga listrik. PLN juga diberikan wewenang untuk merancang dan mengusulkan berbagai peraturan ketenagalistrikan non teknis kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik untuk selanjutnya ditetapkan menjadi Keputusan Menteri.¹⁶⁸ Dengan demikian, PLN bersama dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengembangkan potensi listrik Indonesia.

Pada tahun 1985, diberlakukan Undang-Undang No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan 1985). Undang-Undang ini mengubah klasifikasi lingkup dan pelaku usaha ketenagalistrikan, serta mengubah kewenangan pihak-pihak yang berkaitan dengan usaha ketenagalistrikan secara umum.

Dalam hal lingkup usaha, UU Ketenagalistrikan 1985 membaginya kepada kategori berikut:¹⁶⁹

- a. Usaha penyediaan tenaga listrik
 - (1) pembangkitan tenaga listrik;
 - (2) transmisi tenaga listrik;
 - (3) distribusi tenaga listrik.
- b. Usaha penunjang tenaga listrik:
 - (1) konsultasi yang berhubungan dengan ketenagalistrikan;
 - (2) pembangunan dan pemasangan peralatan ketenagalistrikan;
 - (3) pemeliharaan peralatan ketenagalistrikan;
 - (4) pengembangan teknologi peralatan yang menunjang penyediaan tenaga listrik.

¹⁶⁸ *Ibid.*, Ps. 6 ayat (2), Ps. 8 huruf c

¹⁶⁹ Indonesia, Undang-Undang No. 15 tahun 1985, LN No. 74 tahun 1985, TLN No. 3317, Ps. 6

UU Ketenagalistrikan 1985 mengenal dua macam pelaku usaha ketenagalistrikan. Pelaku yang pertama adalah Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) yang memiliki "kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada badan usaha milik negara yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik". Kuasa Usaha Ketenagalistrikan hanya dapat dipegang oleh badan usaha milik negara. Sementara pelaku usaha ketenagalistrikan yang kedua adalah Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan (PIUK), yaitu koperasi atau swasta yang diberikan izin untuk:¹⁷⁰

melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum atau kepada koperasi, swasta, dan badan usaha milik negara atau lembaga negara lainnya untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri.

Baik PKUK dan PIUK diwajibkan untuk melakukan hal berikut:¹⁷¹

- a. menyediakan tenaga listrik;
- b. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- c. memperhatikan keselamatan kerja dan keselamatan umum.

Di lain pihak, Pemerintah memegang wewenang berikut:¹⁷²

- a. menetapkan Rencana Umum Ketenagalistrikan (RUK);
- b. mengatur Syarat-syarat penyediaan, pengusaha, pemanfaatan, instalasi, dan standardisasi ketenagalistrikan;
- c. melakukan pembinaan dan pengawasan umum terhadap pekerjaan dan pelaksanaan usaha ketenagalistrikan dengan meliputi keselamatan kerja, dan keselamatan umum.

¹⁷⁰ *Ibid*, Ps. 1 Angka 5, Angka 6

¹⁷¹ *Ibid*, Ps. 15 ayat (1)

¹⁷² *Ibid*, Ps. 5, 17, 18

- d. pengembangan usaha, dan tercapainya standardisasi dalam bidang ketenagalistrikan.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU Ketenagalistrikan 1985, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik. Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1989 menjabarkan hak, kewajiban dan kewenangan Pemerintah, PKUK, dan PIUK dengan lebih detail.¹⁷³

Berikut adalah hak dan kewajiban PKUK serta PIUK menurut Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1989:

- a. PKUK dan PIUK wajib membuat Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) sebagai pedoman pelaksanaan penyediaan tenaga listrik. Rencana tersebut merupakan bahan pertimbangan pemerian izin usaha. Jika diterima, maka RUPTL akan disahkan oleh menteri dan izin usaha dapat diberikan. (Pasal 5);
- b. Pemegang IUK untuk kepentingan umum harus berbentuk badan hukum Indonesia, kecuali usaha swadaya masyarakat yang berdiam atau bertempat tinggal di daerah terpencil (Pasal 12 ayat (1), (2));
- c. PIUK untuk kepentingan sendiri dapat menjual kelebihan tenaga listriknya hanya kepada Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (Pasal 12);
- d. PKUK dan PIUK yang menyediakan listrik bagi kepentingan umum wajib menyediakan listrik secara terus menerus (Pasal 16 ayat (1)).
- e. Dapat dihentikan sementara untuk hal-hal tertentu dan dengan pemberitahuan (Pasal 16 ayat (2), (3))

¹⁷³ Lihat: Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1989, LN No. 24 tahun 1989, TLN No. 3395

Berikut adalah kewenangan Pemerintah:

1. Presiden menetapkan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN) (Pasal 1 ayat (1))
2. Menteri mensahkan RUPTL (Pasal 5 ayat (3))
3. Pemerintah memberikan IUK (Pasal 5 ayat (4))
4. Menteri mengatur pemberian IUK untuk kepentingan umum & sendiri (Pasal 6 ayat (1))

Menteri menentukan usaha IUK untuk kepentingan umum (Pasal 10) dan menyetujui PIUK swasta & koperasi untuk berkerjasama dengan badan usaha lain untuk kepentingan umum (Pasal 11).

1. Menteri Menetapkan prioritas pemanfaatan tenaga listrik (Pasal 18 ayat (1))
Pemanfaatan yang menyimpang dari prioritas harus mendapat persetujuan Menteri (Pasal 19);
2. Presiden menetapkan harga jual berdasarkan usul Menteri (Pasal 32 ayat (1)).

Yang harus diperhatikan dalam menetapkan harga jual adalah:

- a. kepentingan rakyat dan kemampuan dari masyarakat;
- b. kaidah-kaidah industri dan niaga yang sehat;
- c. biaya produksi;
- d. efisiensi perusahaan;
- e. kelangkaan sumber energi primer yang digunakan;
- f. skala perusahaan dan interkoneksi sistem yang dipakai;
- g. tersedianya sumber dana untuk investasi (Pasal 32 ayat (2)).

Berdasarkan skema sektor ketenagalistrikan yang tertera dalam UU Ketenagalistrikan 1985, dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 37 tahun 1992

tentang Usaha Penyediaan Listrik oleh Swasta yang "menangani partisipasi swasta dalam usaha penyediaan tenaga listrik".¹⁷⁴ Dalam Keputusan Presiden No. 37 tahun 1992, pihak swasta diperbolehkan untuk berpartisipasi secara Membangun, Memiliki dan Mengoperasikan (Build Own Operate) dalam proyek-proyek yang ditentukan Pemerintah ataupun memprakarsakan proyek kepada Pemerintah.¹⁷⁵ Pengusaha listrik swasta diwajibkan untuk bisa mandiri dalam hal permodalan dan pembiayaan, namun diberikan insentif berupa pembebasan pungutan atas impor barang modal.¹⁷⁶

Swasta sebagai PIUK untuk kepentingan umum dapat melakukan gabungan usaha pembangkitan, transmisi, serta usaha distribusi atau salah satunya saja. Sementara hasil listrik yang dibangkitkan serta jaringan (baik jaringan transmisi maupun distribusi) yang disewakan dapat dijual atau disewakan kepada PLN atau pihak lain berdasarkan perjanjian.¹⁷⁷ Harga jual tenaga listrik serta harga sewa jaringan harus mencerminkan biaya yang paling ekonomis dan disetujui oleh Menteri Pertambangan dan Energi.¹⁷⁸

Perkembangan selanjutnya adalah perubahan bentuk usaha PLN berubah menjadi Perusahaan PERSEREO melalui Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1994. Selain menimbulkan akibat organisasi perusahaan, perubahan tersebut juga mengubah fungsi PLN menjadi berikut:¹⁷⁹

1. menyediakan listrik bagi kepentingan umum dan meraih keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan;

¹⁷⁴ Presiden Republik Indonesia, Keputusan Presiden No. 37 tahun 1992, Konsiderans huruf b

¹⁷⁵ *Ibid*, Ps. 2 ayat (1), (2)

¹⁷⁶ *Ibid*, Ps. 6, 7 ayat (3)

¹⁷⁷ *Ibid*, Ps. 3

¹⁷⁸ *Ibid*, Ps. 4 ayat (3)

¹⁷⁹ Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1994, LN No. 34 tahun 1994

2. mengusahakan penyediaan tenaga listrik dengan jumlah dan mutu yang memadai;
3. merintis kegiatan-kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik;
4. menyelenggarakan usaha-usaha lain yang menunjang usaha penyediaan tenaga listrik.

3.3 Sejarah Peranan Swasta Dalam Usaha Ketenagalistrikan

3.3.1 Latar belakang masuknya swasta ke dalam usaha ketenagalistrikan Indonesia

Pada tahun 1945, sebagian besar pembangkit dan infrastruktur terletak di Jawa dan Madura sementara sebagian besar wilayah negara lainnya tidak menikmati listrik. Untuk membangun jaringan di seluruh wilayah Indonesia, pemerintah membutuhkan modal.¹⁸⁰ Pemerintah memenuhi kebutuhan modal tersebut dengan menggunakan sumber modal dalam dan luar negeri. Pada awalnya, modal luar negeri didapatkan melalui berbagai bantuan teknis dan pinjaman lunak dari Uni Soviet. Di lain sisi, sumber pembiayaan dalam negeri yang tersedia adalah dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.¹⁸¹ Pemerintah mengarahkan agar BI memberikan pinjaman lunak kepada Jawatan Listrik dan Gas yang kemudian berubah menjadi PLN. Akuntabilitas dari pinjaman semacam ini rendah karena sifat pinjaman yang lunak. Selain itu, PLN juga menikmati pembagian keuntungan yang diperoleh negara dari ekspor minyak dan gas saat harga minyak dan gas naik pada tahun 1973-74 dan 1979. Berdasarkan hal-hal

¹⁸⁰ Darryl Jarvis, *Regulatory States in the South: Can they exist and do we want them? The Case of the Indonesian Power Sector*, Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. LKYSPP10-11., (Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, 1 Desember 2010), hal. 16

¹⁸¹ Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital*, First Equinox Edition, (Singapore: Equinox Publishing, 2009), hal. 40

tersebut, PLN menggantungkan kelangsungan usahanya dari pinjaman lunak BI dan pembiayaan negara.¹⁸²

Selain itu, ada hal-hal dalam sistem administrasi dan ketatanegaraan yang menjadi faktor penghambat pengembangan usaha ketenagalistrikan di Indonesia. Diberikannya hak tunggal untuk mengusahakan tenaga listrik mengakibatkan adanya konsolidasi kewenangan pada PLN. Konsolidasi demikian membuat PLN menjadi entitas yang memiliki nilai strategis secara politis dan ekonomis. Hal tersebut memungkinkan pihak dan oknum yang berada dalam lingkaran pengaruh kekuasaan (*sphere of influence*) PLN untuk melakukan tindakan-tindakan pemungutan rente (*rent seeking*).¹⁸³ Salah satu bentuk pemungutan rente adalah kolusi antara oknum PLN dengan konsumen industri untuk menjual dan membeli listrik diluar harga resmi. Selain pemungutan rente, terjadi pula korupsi di PLN yang antara lain menaikkan anggaran (*mark up*) atau korupsi dalam proses pengadaan barang operasional.¹⁸⁴ Pemungutan rente dan tindakan korup lainnya mengakibatkan tumbuhnya budaya kerja yang kurang produktif di dalam organisasi perusahaan PLN. Dengan adanya hal-hal tersebut dalam usaha ketenagalistrikan, model usaha ketenagalistrikan dimana PLN menjadi pelaku usaha tunggal dari dekade 1960 sampai awal 1970-an terancam kelanjutannya karena timbulnya pemborosan anggaran negara. Beberapa perihal pemborosan adalah sebagai berikut:¹⁸⁵

¹⁸² Darryl Jarvis, *Op. cit.*, hal. 16-17

¹⁸³ Tullock mendefinisikan "Rent Seeking" sebagai tindakan dimana "people use their votes or other political means to obtain transfers to themselves." Lihat: Gordon Tullock, *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*, (Cheltenham: Edwar Edgar Publishing, Inc., 2005), hal. 92. Mengenai "Rent Seeking" dalam Badan Usaha Milik Negara di Indonesia, lihat: Georgia Lysaght, "Anatomy of a Disaster: the IMF's War on Corruption in Indonesia and the Effects of Structural Adjustment," (Thesis Doctor University of Wollongong, Wollongong, 2008), hal. 90

¹⁸⁴ Richard Holloway, ed., *Stealing from the People: 16 Studies of Corruption in Indonesia, Book 2: The Big Feast—Soldier, Judge, Banker, Civil Servant*, English Edition, (Jakarta: Aksara Foundation, 2002) hal. 101

¹⁸⁵ Darryl Jarvis, *Op. cit.*, hal. 17

1. Pembiayaan BI yang berlebihan kepada PLN untuk pembangkitan listrik dan pengembangan jaringan hanya dapat berlanjut apabila neraca perdagangan Internasional positif. Hal ini berlawanan dengan kenyataan yang dapat menjadi negatif;
2. Inflasi tinggi (sempat mencapai 635%);
3. Investasi modal pada kegiatan penambangan dan transportasi batubara karena Pertamina tidak menyuplai minyak kepada PLN demi opportunity cost untuk menjual minyak ke pasar Internasional saat terjadi krisis energi dunia.

Setelah hubungan Indonesia dengan Uni Soviet merenggang, masuklah Bank Dunia. Hal ini ditandai dengan kunjungan Presiden Bank Dunia, Robert McNamara ke Jakarta pada tahun 1968. Pada awalnya, lingkup bantuan Bank Dunia terbatas pada program teknis tingkat rendah dalam hal-hal pengembangan kapasitas, perencanaan, sistem efisiensi dan manajemen keuangan. Setelah dunia memasuki resesi global pada paruh pertama dekade 1980-an, Bank Dunia memberikan pinjaman kepada pemerintah untuk membiayai proyek-proyek listrik. Selain itu, Bank Dunia juga mengajukan reformasi sektor usaha ketenagalistrikan. Hal yang utama dari reformasi tersebut adalah dibukanya sektor usaha ketenagalistrikan bagi swasta.¹⁸⁶

3.3.2 Masuknya swasta ke dalam usaha ketenagalistrikan Indonesia

Kekurangan modal dalam negeri, perencanaan yang buruk, serta koordinasi dan administrasi yang tidak efisien dari sektor ketenagalistrikan merupakan faktor-faktor yang menghambat pengembangan ketenagalistrikan di Indonesia. Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, dibuatlah UU Ketenagalistrikan 1985 dan Keputusan Presiden No. 37 tahun 1992 tentang Usaha

¹⁸⁶ *Ibid*, hal. 17-19

Penyediaan Listrik oleh Swasta yang memungkinkan swasta untuk masuk ke dalam usaha ketenagalistrikan.

Berdasarkan skema usaha ketenagalistrikan dalam UU Ketenagalistrikan 1985, swasta dapat berperan di luar jaringan PLN atau di dalam jaringan PLN. Jika pengusaha swasta ingin memiliki usaha ketenagalistrikan di luar jaringan PLN, ia dapat membangun pembangkit dan jaringan sendiri yang tidak tersambung dengan jaringan PLN (disebut sebagai *Isolated Exclusive Right*). Contohnya adalah PT. Cikarang Listrisindo dan pabrik-pabrik yang mempunyai pembangkit sendiri yang dibangun dan beroperasi terpisah dari jaringan PLN. Sementara dalam hal swasta masuk ke dalam jaringan PLN, maka perusahaan swasta hanya dapat bertindak sebagai Independent Power Producer (IPP) yang membangkitkan dan menjual listrik kepada PLN. Dengan demikian, PLN bertindak sebagai pembeli tunggal (*Single Buyer*) yang mengalirkan listriknya kepada konsumen akhir (disebut sebagai mekanisme hilir). Alasan dari diterapkannya mekanisme hilir adalah karena Pemerintahlah yang menetapkan Tarif Dasar Listrik (TDL).¹⁸⁷

Berdasarkan kerangka tersebut, PLN membuat Power Purchase Agreement (PPA) dengan 27 IPP antara tahun 1990 dan tahun 1997. Namun masuknya swasta tidak menghilangkan budaya pemungutan rente, serta korupsi, kolusi dan nepotisme. Mayoritas dari 27 IPP tersebut memiliki rekanan Indonesia yang merupakan teman atau keluarga Presiden Suharto yang berkuasa saat itu. Salah satu dari IPP tersebut adalah PT Paiton Energy (Paiton). PPA antara PLN dengan Paiton menggunakan skema "take or pay" dimana PLN diwajibkan untuk membeli listrik dari Paiton walaupun PLN tidak membutuhkannya. Ketentuan "take or pay" tersebut adalah ketentuan yang menyatakan bahwa pembeli harus menerima hasil produksi dari penjual. Jika pembeli menolak, maka pembeli diwajibkan untuk membayar suatu penalti tertentu. Penalti tersebut umumnya sebesar sebagian

¹⁸⁷ Ahmad Daryoko, "PLN Korban Neolib", (Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari "Ini Dia Ekonomi Kerakyatan", Jakarta, 3 Juni 2009), hal. 2

harga jual per unit produksi. Tujuan dari adanya “take or pay” dalam penjualan listrik adalah untuk mengganti biaya produksi listrik yang telah dikeluarkan produsen, karena perubahan permintaan daya oleh PLN mempengaruhi kinerja generator listrik yang membutuhkan waktu lebih dari 24 jam untuk “start-up” atau “shut down”.¹⁸⁸ Akibat langsung dari skema ini adalah timbulnya biaya yang harus dibayar PLN atas kapasitas berlebihan yang ia terima dari Paiton. Selain itu, harga pembelian listrik dalam PPA PLN-Paiton ditentukan dalam mata uang Dollar Amerika (USD).¹⁸⁹

Karena sebagian besar PPA dibuat tidak transparan dan dilakukan tanpa adanya proses tender, biaya yang harus dibayar atas kelebihan kapasitas cenderung melebihi perhitungan. Atas dasar ini, Bank Dunia memperingatkan Pemerintah pada bulan November tahun 1994 bahwa kewajiban kontrak PPA akan berjumlah 8 miliar USD selama sepuluh tahun kedepan akibat kelebihan kapasitas dan biaya.¹⁹⁰

Saat terjadi krisis di keuangan di Asia Tenggara pada tahun 1997, kurs Rupiah melemah terhadap USD. Akibatnya, pos-pos pembiayaan PLN yang harus dibayar dalam USD meningkat tajam. Salah satunya adalah biaya yang harus ditanggung PLN untuk memenuhi kewajiban PPA dengan swasta. Rasio pembelian listrik swasta terhadap pendapatan usaha meningkat dari 2,9% pada tahun 1997 menjadi 13,4% pada tahun 1998, dan mencapai tingkat tertinggi pada

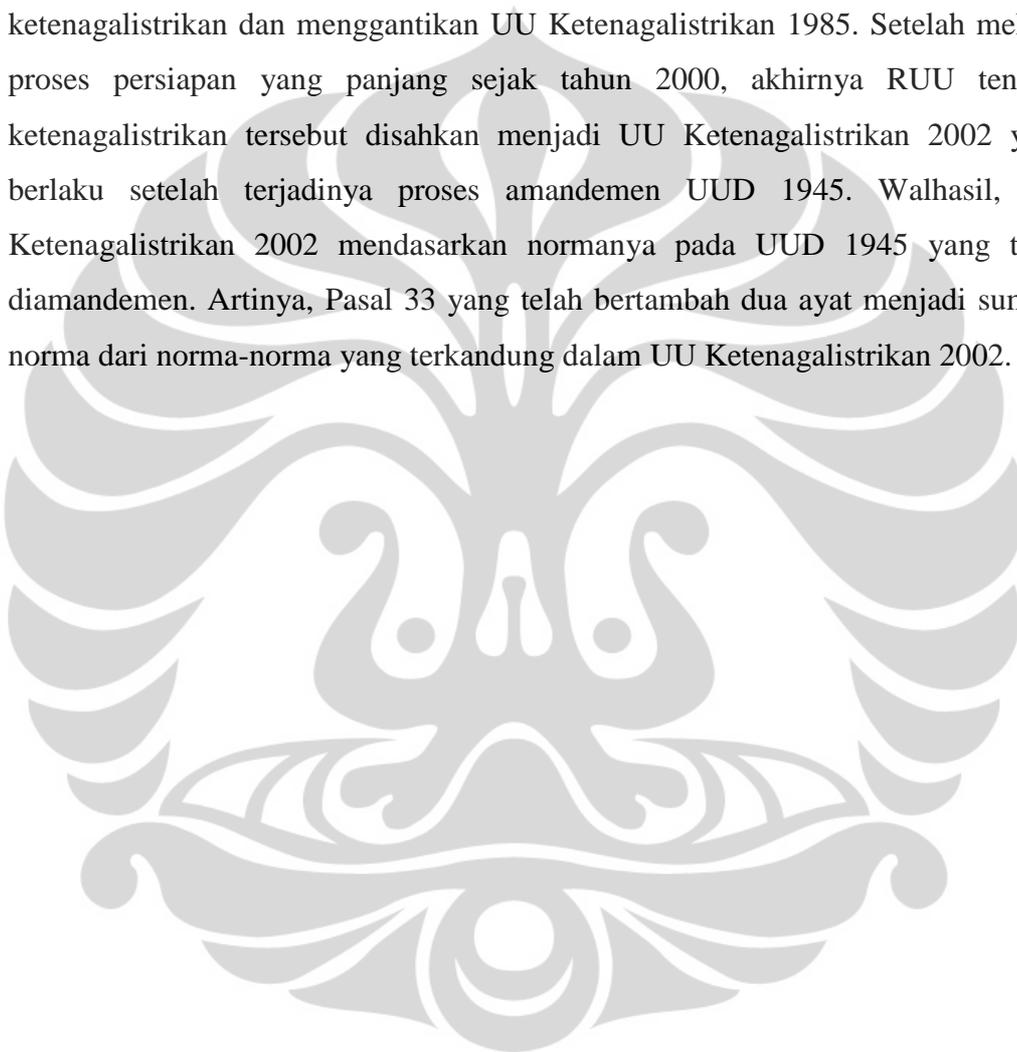
¹⁸⁸ Subhes C. Bhattacharyya, *Energy Economics: Concepts, Issues, Markets and Governance*, (London: Springer, 2011), hal. 494 Lihat juga: Jack Casazza dan Frank Delea, *Understanding Electric Power Systems: An Overview of the Technology and the Marketplace*, (Hoboken: John Wiley & Sons, 2003), hal. 66-67

¹⁸⁹ Priyambudi Sulistiyanto dan Xun Wu, "Independent Power Producers in Indonesia and the Philippines" dalam *Deregulation and Its Discontents: Rewriting the Rules in Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006), hal. 109-110

¹⁹⁰ Darryl Jarvis, *Op. cit.*, hal. 21

tahun 2000 dengan angka 41,6 persen.¹⁹¹ Fakta-fakta tersebut menyatakan bahwa sumber daya permodalan yang digunakan PLN tidak dapat menghasilkan listrik secara maksimum.

Untuk mengatasi berbagai persoalan dalam sektor ketenagalistrikan tersebut, disiapkanlah suatu rancangan undang-undang (RUU) mengenai ketenagalistrikan yang rencananya akan merestrukturisasi seluruh sektor ketenagalistrikan dan menggantikan UU Ketenagalistrikan 1985. Setelah melalui proses persiapan yang panjang sejak tahun 2000, akhirnya RUU tentang ketenagalistrikan tersebut disahkan menjadi UU Ketenagalistrikan 2002 yang berlaku setelah terjadinya proses amendemen UUD 1945. Walhasil, UU Ketenagalistrikan 2002 mendasarkan normanya pada UUD 1945 yang telah diamandemen. Artinya, Pasal 33 yang telah bertambah dua ayat menjadi sumber norma dari norma-norma yang terkandung dalam UU Ketenagalistrikan 2002.



¹⁹¹ Makmun dan Lokot Z. Nasution, "Analisis Tingkat Efisiensi PT PLN (Persero): Pendekatan Analisa Rasio, DEA dan Edward I. Altman" dalam *Jurnal Keuangan dan Moneter* Volume 8 Nomor 1, (Jakarta: Departemen Keuangan, 2005), hal. 136-137

BAB IV

**INTERPRETASI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNSUR
EFISIENSI BERKEADILAN DALAM UNDANG-UNDANG
KETENAGALISTRIKAN**

4.1 Pengujian Materiil Terhadap Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan

Konsep dasar UU No. 20 tahun 2002 adalah meningkatkan efisiensi sektor ketenagalistrikan dengan memperkenalkan kompetisi dan meningkatkan transparansi usaha.¹⁹² Secara umum, konsep dasar yang terdapat dalam UU No. 20 tahun 2002 meliputi hal-hal berikut:¹⁹³

- a. Pemilahan usaha penyediaan tenaga listrik (*unbundling*);
- b. Penetapan wilayah yang menerapkan kompetisi dan larangan penguasaan pasar;
- c. Harga jual tenaga listrik dibentuk melalui mekanisme pasar;
- d. Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik.

Sejak dalam proses perumusan, rancangan UU Ketenagalistrikan 2002 yang mengubah UU Ketenagalistrikan 1985 telah memunculkan pro dan kontra. Pihak yang pro terhadap UU Ketenagalistrikan 2002 berpendapat bahwa UU Ketenagalistrikan 1985 yang mewajibkan Pemerintah untuk menyediakan tenaga listrik bagi masyarakat justru telah merugikan negara. Alasannya, pemerintah harus menanggung subsidi dan menjalankan usaha ketenagalistrikan melalui

¹⁹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*, UU No, 20 tahun 2002, LN No. 94 Tahun 2002, TLN No. 4426, konsiderans huruf b

¹⁹³ Hendra Iswahyudi, "Kebijakan Persaingan Di Sisi Pembangkitan Dan Penjualan Tenaga Listrik: Kajian Akademik Mengenai UU No. 20/2002 Tentang Ketenagalistrikan", (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok), hal. 48

monopoli alamiah yang menghalangi perusahaan swasta untuk masuk dan menghambat perkembangan usaha ketenagalistrikan. Sedangkan pihak yang kontra terhadap UU Ketenagalistrikan 2002 berpendapat bahwa rancangan undang-undang ketenagalistrikan yang ditawarkan bertentangan dengan UUD 1945 karena membuka sektor ketenagalistrikan secara liberal. Hal ini dianggap merugikan Bangsa Indonesia karena disinyalir pro kepentingan asing.¹⁹⁴

Pihak-pihak yang kontra terhadap UU Ketenagalistrikan 2002 memanfaatkan lembaga MK yang waktu itu baru didirikan dengan cara mengajukan tiga permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap UU Ketenagalistrikan 2002. Permohonan-permohonan tersebut memiliki Nomor Registrasi 001/PUU-I/2003, 021/PUU-I/2003, dan 022/PUU-I/2003. Karena undang-undang yang diuji dalam ketiga permohonan tersebut adalah sama, maka putusan yang dikeluarkan MK sekaligus memutus ketiga permohonan tersebut.

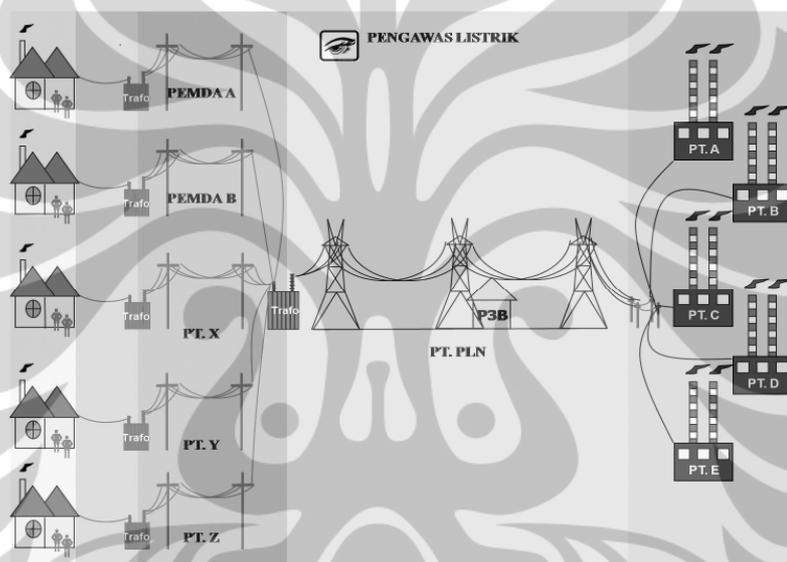
4.1.1 Argumentasi Pemohon dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan

Para Pemohon berpendapat bahwa struktur sektor ketenagalistrikan dalam UU Ketenagalistrikan 2002 melanggar Pasal 33 UUD 1945. Kebijakan unbundling dan penerapan kompetisi oleh UU Ketenagalistrikan 2002 dianggap telah menghilangkan penguasaan negara atas listrik sebagai hajat hidup yang menguasai orang banyak, sebagaimana diwajibkan oleh UUD 1945 Pasal 33 ayat (2). Penyediaan tenaga listrik yang merupakan kepentingan umum tidak mungkin dikompertisikan karena kompetisi dalam sektor ketenagalistrikan berarti adanya pasar tenaga listrik dimana setiap pelaku usaha berjuang untuk meraih keuntungan

¹⁹⁴ Listrikindonesia.com, "Pasang Surut Perjalanan Ketenagalistrikan Indonesia", http://www.listrikindonesia.com/pasang_surut_perjalanan_kelistrikan_nasional_82.htm, Diunduh 22 Juni 2012.

yang sebesar mungkin.¹⁹⁵ Keberadaan PT PLN sebagai satu keutuhan yang terintegrasi vertikal tidak akan ada lagi. Berdasarkan Pasal 8 ayat 2 jo Pasal 17 (3) huruf a jis Pasal 68 UU Ketenagalistrikan 2002, PLN akan dipilah-pilah menjadi perusahaan-perusahaan lebih kecil bersifat swasta yang khusus menjalankan bidang usaha ketenagalistrikan tertentu saja.¹⁹⁶ Hal ini dirasa mengkhawatirkan oleh Para pemohon, karena keikutsertaan pihak swasta dalam sektor ketenagalistrikan sampai masa itu justru telah mengakibatkan keterpurukan sektor ketenagalistrikan.¹⁹⁷

Diagram 4.1: Gambar struktur sektor usaha ketenagalistrikan berdasarkan UU Ketenagalistrikan 2002



Sumber: Serikat Pekerja PLN

Menurut para pemohon, ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan pandangan Mohammad Hatta sebagai salah satu penyusun UUD 1945 yang menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 Pemerintah berperan untuk "membangun dari atas" melalui pembangunan tenaga listrik yang

¹⁹⁵ Mahkamah Konstitusi (a), *Op. cit.*, hal. 34

¹⁹⁶ *Ibid*, hal. 266

¹⁹⁷ *Ibid*, hal. 21

merupakan *public utility*.¹⁹⁸ Dengan demikian, kegiatan Pembangkitan, Transmisi, Distribusi, dan Penjualan listrik dianggap merupakan cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, negara harus menguasai cabang produksi tersebut dan kewenangan untuk menjalankan usaha tersebut tidak dapat diberikan kepada badan usaha swasta karena dikhawatirkan akan terjadi penindasan.¹⁹⁹

Lebih lanjut, Para Pemohon mengutip pendapat Soepomo yang menyatakan bahwa penguasaan oleh negara "termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi". Realisasi dari penguasaan oleh negara tersebut menurut Hatta adalah perusahaan sektor produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak oleh perusahaan negara. Dengan demikian, sektor ketenagalistrikan sebagai cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara dalam arti diatur dan diselenggarakan oleh pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yaitu perusahaan negara, departemen/kementerian yang terkait, serta Pemerintah dan DPR.²⁰⁰

Selain itu, kewenangan negara untuk mengatur harga jual listrik juga dihilangkan dalam UU Ketenagalistrikan 2002. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 ayat (1), harga jual tenaga listrik didapatkan dari harga pasar yang terbentuk dari kompetisi para pelaku usaha penjualan tenaga listrik. Parameter mengenai harga itu sendiri diatur oleh Pasal 34 huruf c yang menyebutkan bahwa rakyat sebagai konsumen memiliki hak untuk memperoleh "harga yang wajar". Namun istilah "harga yang wajar" juga berarti harga dapat ditentukan pelaku usaha tanpa mempedulikan kondisi dan keadaan ekonomi rakyat. Sebagai contoh, penjual dapat terdorong untuk mengambil untung dengan cara menjual pada harga yang tinggi jika terjadi kekurangan pasokan listrik dimana konsumen berebut untuk

¹⁹⁸ *Ibid*, hal. 30, 32

¹⁹⁹ *Ibid*, hal. 28

²⁰⁰ *Ibid*, hal. 29

memperoleh listrik. Akibatnya Rakyat yang berpenghasilan rendah termasuk para pensiunan tidak lagi mendapatkan harga tenaga listrik yang terjangkau dari negara.²⁰¹ Jika hal ini terjadi, maka pembentukan "harga yang wajar" tidak memperhatikan kemajemukan ekonomi masyarakat yang terdiri dari lapisan-lapisan serta tidak memperhatikan kondisi ekonomi rakyat pada umumnya.²⁰²

Karena hilangnya penguasaan negara sebagaimana dijelaskan di atas, para pemohon mendalilkan bahwa struktur sektor ketenagalistrikan sebagaimana diatur oleh UU Ketenagalistrikan 2002 tidak memenuhi kriteria normatif unsur "efisiensi berkeadilan" yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Ichsanuddin Noorsy sebagai salah satu ahli yang diajukan pemohon menyatakan bahwa arahan UU Ketenagalistrikan 2002 yang terdapat pada konsideran menimbang huruf a sebenarnya bermaksud agar listrik bisa diwujudkan kepada masyarakat secara adil dan makmur, merata secara material dan spiritual. Namun pada konsiderans menimbang huruf b dan c tiba-tiba muncul pemahaman efisiensi melalui kompetisi dan transparasi yang diterjemahkan ke dalam Pasal 8, Pasal 16 dan Pasal 30 UU Ketenagalistrikan 2002. Menurut Noorsy, kedua hal tersebut bertabrakan dengan pasal 33 UUD 1945 yang menerjemahkan listrik sebagai jasa publik.²⁰³

4.1.2 Jawaban Pemerintah dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan

Pemerintah menanggapi argumentasi Para Pemohon dengan menyatakan bahwa tujuan penerapan kompetisi dalam usaha penyediaan tenaga listrik adalah terciptanya efisiensi di sektor ketenagalistrikan, sehingga dapat memberikan manfaat kepada konsumen. Menurut Pemerintah, efisiensi dapat ditempuh melalui penerapan kompetisi yang dilaksanakan secara adil dalam iklim usaha yang sehat

²⁰¹ *Ibid*, hal. 267

²⁰² *Ibid*, hal. 37

²⁰³ *Ibid*, hal. 195

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰⁴ Penciptaan iklim usaha yang sehat dilakukan melalui pemilahan struktur industri (*unbundling*). Pemilahan ini diharapkan akan memberikan banyak pilihan kepada pelaku usaha untuk berinvestasi di sektor ketenagalistrikan.²⁰⁵ Dalam struktur sektor ketenagalistrikan yang terpilah ini, swasta diundang untuk berinvestasi pada usaha pembangkitan dan retail merupakan usaha yang terpisah. Sementara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengelola usaha transmisi dan distribusi tenaga listrik yang secara alamiah harus dilakukan secara monopoli.²⁰⁶ Pengelolaan BUMN atas usaha transmisi dan distribusi tersebut merupakan perwujudan penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945.²⁰⁷

Lebih lanjut, Soedjana Safei sebagai ahli dari Pemerintah menjelaskan bahwa sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, efisiensi berkeadilan dalam sektor ketenagalistrikan dapat tercapai pada suatu pasar tenaga listrik dimana terjadi interaksi antara penawaran dan permintaan, yaitu kompetisi antar produsen untuk memberikan harga yang paling dapat diterima konsumen.²⁰⁸ Melalui mekanisme kompetisi dalam pasar, para produsen listrik akan mengajukan harga pada tingkat produksi yang dapat diserap oleh konsumen sesuai dengan permintaan dan kemampuan konsumen untuk membayar.²⁰⁹ Harga yang tercipta dari pertemuan penawaran dan permintaan tersebut adalah harga daya bersama. Dengan terciptanya harga tersebut, tercapailah keseimbangan melalui kompetisi yang merupakan perwujudan efisiensi dalam ilmu ekonomi.²¹⁰

Keseimbangan tersebut disebut sebagai ekuilibrium. Pada titik ekuilibrium ini terciptalah *consumer surplus*, yaitu penghematan yang diperoleh konsumen

²⁰⁴ *Ibid*, hal. 52

²⁰⁵ *Ibid*, hal. 85

²⁰⁶ *Ibid*, hal. 47

²⁰⁷ *Ibid*, hal. 53

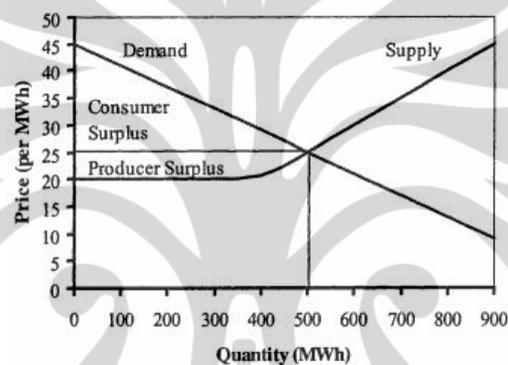
²⁰⁸ *Ibid*, hal. 63-64

²⁰⁹ *Ibid*, hal. 65

²¹⁰ *Ibid*, hal. 115

karena telah membayar dengan harga yang lebih murah daripada yang ia dapat keluarkan. Selain itu, tercipta pula *producer surplus*, yaitu keuntungan yang diperoleh produsen berupa selisih positif antara harga pasar dengan biaya produksi.²¹¹ Titik dimana tercapai keseimbangan antara keuntungan maksimum bagi produsen dan kepuasan maksimum bagi konsumen, merupakan titik yang berkeadilan. Dengan demikian, tercapailah efisiensi berkeadilan pada titik ekuilibrium tersebut. Dan kedua hal tersebut hanya bisa tercapai dalam ketenagalistrikan bila diberlakukan kompetisi.²¹²

Diagram 4.2: Consumer Surplus dan Producer Surplus dalam Pasar Listrik



Sumber: Geoffrey Rothwell dan Tomas Gomez, *Electricity Economics: Regulation and Deregulation*, (Canada: IEEE Press, 2003)

Dalam proses tersebut, Pemerintah berperan untuk menetapkan aturan perhitungan harga jual tenaga listrik. Pendekatan yang digunakan oleh Pemerintah dalam menetapkan aturan perhitungan harga adalah pendekatan *cost recovery*. Selain itu, Pemerintah juga mengawasi pelaksanaan penetapan tarif oleh pasar. Adapun perlindungan kepada masyarakat tidak mampu, masyarakat pedesaan, serta masyarakat yang belum siap infrastrukturnya untuk kompetisi (disebut

²¹¹ Geoffrey Rothwell dan Tomas Gomez, *Electricity Economics: Regulation and Deregulation*, (Canada: IEEE Press, 2003), hal. 27-29

²¹² Mahkamah Konstitusi (a), *Op. cit.*, hal. 65

sebagai wilayah non kompetisi) dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan cara menetapkan harga jual listrik.²¹³

4.1.3 Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 20 tahun 2002 tentang ketenagalistrikan

Para hakim konstitusi berpendapat bahwa istilah "cabang produksi" yang tertera dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bila diterapkan pada bidang ketenagalistrikan harus ditafsirkan sebagai satu kesatuan antara pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik.²¹⁴ Dan untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, Negara c.q. Pemerintah harus memiliki kekuasaan untuk mengelola sumber-sumber kekayaan. Penguasaan oleh Negara ini mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) usaha pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik sebagai suatu kesatuan cabang produksi untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. MK juga berpendapat bahwa penguasaan Negara juga dapat diartikan sebagai kepemilikan privat atas cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Kepemilikan privat oleh Negara tersebut bersifat relatif, yaitu tidak mutlak selalu harus 100%. Artinya, meskipun Negara c.q. Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam BUMN yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Berdasarkan pemahaman tersebut, kompetisi antara para pelaku usaha bidang ketenagalistrikan merupakan

²¹³ *Ibid*, hal. 47

²¹⁴ *Ibid*, hal. 349

sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh Negara yang mencakup hal-hal tersebut di atas.²¹⁵

Oleh karena itu, pengertian kompetisi dan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha sebagaimana yang dimaksud dalam konsiderans “Menimbang” huruf b dan c maupun Pasal 16, 17 ayat (1), dan 21 ayat (3) UU Ketenagalistrikan 2002 tidak dapat diterima. Alasannya karena penguasaan negara yang mencakup pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan akan dikurangi jika BUMN diperlakukan sama dengan badan usaha swasta nasional dan asing dalam kompetisi penyediaan tenaga listrik. Karena pelaku usaha swasta berorientasi keuntungan, kompetisi ini akan akan dimenangkan oleh usaha yang kuat secara teknologi dan finansial. Kompetisi tidak dapat digunakan sebagai pemicu untuk membenahi inefisiensi dalam BUMN yang timbul karena faktor-faktor kesalahan pengelolaan (*mismanagement*), serta korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).²¹⁶ Penetapan harga jual yang diserahkan kepada kompetisi yang wajar dan sehat tidak sejalan dengan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Efisiensi yang diharapkan muncul dari kompetisi pasar belum tentu tercapai, karena dalam pasar berlaku persaingan bebas (*free fight liberalism*) yang bercirikan "siapa kuat itu yang menang". Efisiensi berkeadilan di tingkat mikro dan di tingkat makro didasarkan pada efektivitas penyelenggaraan pemerintah untuk kesejahteraan sosial bukan untuk efisiensi kepentingan pemilik modal.²¹⁷

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan UU Ketenagalistrikan 2002 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Untuk mencegah kekosongan hukum, UU Ketenagalistrikan 1985 diberlakukan kembali.²¹⁸ Dengan demikian, rezim pengaturan sektor ketenagalistrikan kembali pada rezim hukum yang telah

²¹⁵ *Ibid*, hal. 336

²¹⁶ *Ibid*, hal. 349

²¹⁷ *Ibid*, hal. 341-347

²¹⁸ *Ibid*, hal. 350-351

sebelumnya berlaku dari tahun 1985. Dalam rezim ini, PLN tetap merupakan PKUK yang mengemban tugas penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Posisi PLN sebagai PKUK tetap berada di atas PIUK, dimana PIUK yang ingin menyediakan listrik untuk kepentingan umum harus menjual listriknya kepada PLN yang terjaga integrasi vertikalnya.

4.2 Pengujian Materiil Terhadap Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan

Dalam putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, MK menyarankan pembentuk undang-undang untuk menyiapkan RUU ketenagalistrikan baru yang sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945.²¹⁹ Oleh karena itu, dirancanglah undang-undang baru tentang ketenagalistrikan yang akhirnya disetujui menjadi UU Ketenagalistrikan 2009 pada tanggal 8 September 2009.²²⁰ UU Ketenagalistrikan 2009 dirancang sebagai penyempurnaan UU Ketenagalistrikan 1985 yang diberlakukan kembali setelah dibatalkannya UU Ketenagalistrikan 2002 oleh MK. Namun undang-undang tersebut ditengarai oleh beberapa pihak memiliki muatan yang sama dengan UU Ketenagalistrikan 2002, yaitu pemisahan usaha dalam sektor ketenagalistrikan dan kompetisi pada bidang usaha tertentu. Oleh karena itu, beberapa anggota masyarakat yang merasa hak konstitusional mereka dirugikan mengajukan permohonan pengujian materiil UU Ketenagalistrikan 2009 yang memiliki Nomor Registrasi 149/PUU-VII/2009.

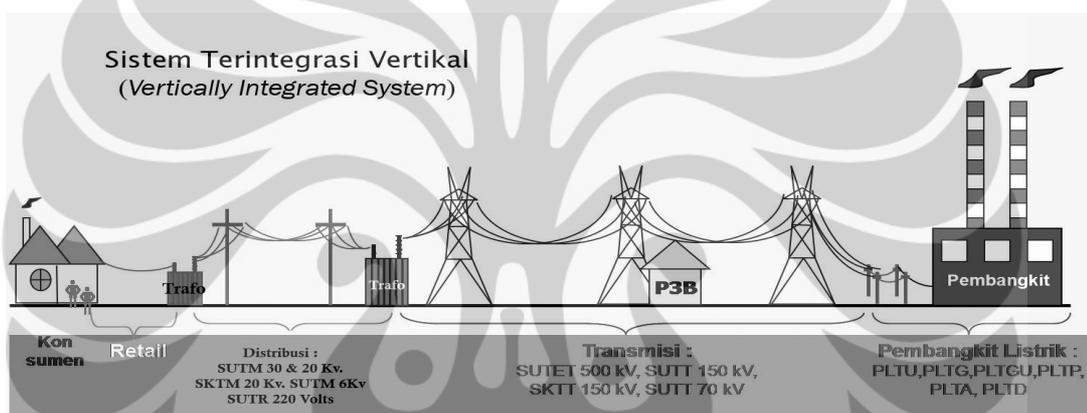
4.2.1 Argumentasi Pemohon dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan

²¹⁹ Mahkamah Konstitusi (a), hal. 350

²²⁰ Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, *Rancangan Undang-Undang Ketenagalistrikan Disetujui Menjadi Undang-Undang*, Siaran Pers Nomor: 61/HUMAS DESDM/2009 Tanggal: 8 September 2009

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU Ketenagalistrikan 2009, rangkaian usaha ketenagalistrikan dipisah-pisah menjadi empat jenis usaha yang dapat dilakukan secara terintegrasi. Secara spesifik, Pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa "usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi." Menurut Pemohon, bunyi aturan dalam Pasal 10 ayat (2) tersebut menyatakan bahwa integrasi vertikal dalam sektor ketenagalistrikan bukan merupakan sesuatu yang mutlak. Dengan demikian, ayat ini bisa diartikan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik ada yang terintegrasi, ada yang tidak.²²¹

Diagram 4.3: Gambar struktur sektor usaha ketenagalistrikan berdasarkan UU Ketenagalistrikan 2009



Lebih lanjut, ketentuan dalam Pasal 10 ayat (3) yang menyatakan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum "dilakukan oleh 1 (satu) badan usaha dalam 1 (satu) wilayah usaha" membatasi penguasaan BUMN bidang ketenagalistrikan yang juga berarti membatasi kekuasaan negara. Oleh karena itu, norma tentang wilayah usaha ini bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 seperti dijelaskan dalam Putusan MK sebelumnya mengenai UU Ketenagalistrikan 2002.²²²

²²¹ Mahkamah Konstitusi (b), *Op. cit.*, hal. 14-15, 78

²²² *Ibid*, hal. 14, 78

Adapun mengenai harga dan sifat barang listrik, Pemohon menengarai bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik ditetapkan berdasarkan prinsip usaha yang sehat" menjadikan listrik sebagai komoditas dengan memuat prinsip usaha sehat yang berorientasi pada keuntungan dan mekanisme pasar. Dengan digunakannya mekanisme pasar untuk menentukan harga listrik, Pemohon merasa dirugikan karena harga listrik dapat menjadi berlipat-lipat tak terkendali karena ulah pelaku pasar.²²³

Berangkat dari pemahaman ilmu ekonomi yang menyatakan bahwa efisiensi dapat dicapai melalui mekanisme pasar, Sri-Edi Swasono sebagai ahli dari Pemohon mengungkapkan bahwa:

“rumusan efisiensi dalam ayat (4) Pasal 33 UUD 1945 sebenarnya akan membunuh demokrasi ekonomi yang terdapat dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)-nya karena efisiensi berkonotasi sehat kemudian menjadi pasar. Namun, oleh karena ditambahkan berkeadilan maka ini suatu transformasi dari mikro menjadi efisiensi sosial.”

Karena demikian, Pemohon berpendapat bahwa Negara c.q. Pemerintah harus tetap menguasai sektor ketenagalistrikan melalui pengelolaan, pengaturan, pengurusan dan pengawasan sebagaimana ditentukan dalam Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian materiil UU Ketenagalistrikan 2002.

4.2.2 Jawaban Pemerintah dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan

Dalam perkara MK No. 149/PUU-VII/2009, Pemerintah mendalilkan bahwa pada dasarnya, ketentuan-ketentuan dalam UU Ketenagalistrikan 2009 tidak menghilangkan penguasaan Negara c.q. Pemerintah atas sektor ketenagalistrikan sebagai salah satu cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

²²³ *Ibid*, hal. 17-18

yang menggolongkan usaha ketenagalistrikan menjadi empat jenis usaha bertujuan untuk memberikan kebebasan kepada pelaku usaha untuk berusaha pada satu jenis usaha secara terpisah atau lebih dari satu jenis usaha secara terintegrasi. Pembagian wilayah usaha ketenagalistrikan yang terintegrasi berlaku pada jenis usaha distribusi dan usaha penjualan. Artinya, usaha penyediaan tenaga listrik di wilayah usaha tersebut dilakukan secara monopoli oleh BUMN (dalam hal ini PLN) bukan kompetisi. Sementara bidang usaha yang tidak memiliki batasan wilayah usaha adalah bidang usaha pembangkitan. Bidang usaha pembangkitan inilah yang diharapkan dapat diikuti oleh investor swasta. Dengan adanya investor swasta, diharapkan produksi listrik dapat mencukupi permintaan masyarakat. Adapun BUMN yang sudah memiliki usaha-usaha pembangkitan tetap dibolehkan untuk memiliki dan menjalankan usaha pembangkitan listrik disamping menjalankan usaha transmisi dan distribusi listrik.²²⁴

Pendapat ahli dari Pemerintah, yaitu Toemiran menguatkan pandangan tersebut. Menurut Toemiran, pengkombinasian beberapa jenis pembangkit dan berbagai jenis bahan bakar bertujuan menciptakan efisiensi dan menekan biaya produksi dalam rangka peningkatan kehandalan sistem. Pemerintah mengoptimalkan pemanfaatan sumber energi dalam sistem terintegrasi melalui penataan dan pemberian tanggungjawab untuk mengatur harga & subsidi. Hal ini memenuhi asas manfaat dan asas efisiensi berkeadilan serta berkelanjutan dalam pengelolaan ketenagalistrikan.²²⁵

UU Ketenagalistrikan 2009 mengatur lebih jelas pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Dalam rangka menunjang semangat otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai peran dan tanggung jawab besar untuk pengembangan sistem ketenagalistrikan. Konsep ini berawal dari kenyataan

²²⁴ *Ibid*, hal. 30-31

²²⁵ *Ibid*, hal. 34-35

bahwa pemerintahan daerahlah yang memiliki data, serta tanggungjawab langsung atas kebutuhan listrik di daerah mereka.

Penguasaan negara terhadap ketenagalistrikan juga terwujud dalam penentuan harga jual tenaga listrik, harga sewa jaringan dan tarif tenaga listrik yang bersifat *regulated*, yaitu 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.²²⁶

4.2.3 Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam pengujian materiil Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan

Dalam pengujian ini, MK berkesimpulan bahwa *unbundling* dalam UU Ketenagalistrikan 2009 berbeda dengan *unbundling* dalam UU Ketenagalistrikan 2002. Kesimpulan tersebut diperoleh berdasarkan pemahaman bahwa Pasal 4 ayat (2) UU Ketenagalistrikan 2009 yang memungkinkan badan usaha swasta, koperasi dan swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha ketenagalistrikan demi meningkatkan penyediaan tenaga listrik kepada masyarakat, disandingkan dengan Pasal 11 ayat (2), yang memberikan BUMN prioritas pertama untuk menyediakan kebutuhan tenaga listrik di wilayah usahanya. Artinya, partisipasi swasta, koperasi dan swadaya masyarakat dalam usaha ketenagalistrikan tidak didasari pada kompetisi. Pemahaman ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 11 ayat (4) UU yang memberikan Pemerintah kewajiban untuk menugasi BUMN untuk menyediakan listrik. Adapun tarif dasar listrik ditentukan oleh negara; dalam hal ini Pemerintah/Pemerintah Daerah dan DPR/DPRD sesuai tingkatannya berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf k, ayat (2) huruf f, dan ayat (3) huruf f.²²⁷

²²⁶ Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, *Loc. cit*

²²⁷ Mahkamah Konstitusi (b), *Op. cit.*, hal. 92-96

Struktur sektor ketenagalistrikan yang terkandung dalam UU Ketenagalistrikan 2009 sebagaimana diuraikan tersebut oleh MK dianggap sesuai dengan pertimbangan MK dalam Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan bahwa Negara harus memiliki kekuasaan untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi sektor ketenagalistrikan, serta memiliki kepemilikan privat atas badan usaha ketenagalistrikan yang memungkinkan Negara c.q. Pemerintah untuk menentukan kebijakan badan usaha ketenagalistrikan tersebut.²²⁸

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengenai *unbundling* dan peranan badan-badan usaha selain BUMN dalam sektor usaha ketenagalistrikan sejalan dengan pendapat-pendapat ahli-ahli yang diajukan Pemerintah, yaitu:²²⁹

1. Dr. Ir. Toemiran, M.Eng.
Menurut Toemiran, pemberian kesempatan kepada swasta sifatnya tidak mutlak karena tergantung kepada pemerintah dan pemerintah pusat.
2. Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D.
Prof. Erman Rajagukguk menyatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidak anti modal asing dan tidak anti partisipasi swasta dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Badan usaha swasta, koperasi dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha ketenagalistrikan.
3. Dr. Ir. Rinaldy Dalimi, M.Sc.
Dalam pandangan Rinaldy Dalimi, pihak swasta, dan koperasi sudah ikut dalam penyediaan dan sektor tenaga listrik, sedangkan dari pembangkit sampai konsumen dikuasai oleh swasta di bawah koordinasi PLN. Selain itu, melihat wilayah Indonesia dengan kondisi geografisnya, penyediaan tenaga listrik akan sulit apabila hanya ditangani oleh satu institusi. Oleh karena itu, pihak swasta dan koperasi perlu diajak untuk ikut serta dalam usaha penyediaan tenaga listrik.

²²⁸ *Ibid*, hal. 91-92

²²⁹ *Ibid*, hal. 35-37

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim Konstitusi memutuskan bahwa Pokok Permohonan tidak terbukti dan tidak beralasan hukum. Akibatnya, UU Ketenagalistrikan 2009 dianggap sesuai dengan UUD 1945 yang telah diamandemen dan dinyatakan tetap berlaku.²³⁰

4.3 Analisis Terhadap Pertimbangan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan teori jenjang hukum, undang-undang ketenagalistrikan merupakan pengejawantahan norma-norma Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, pengaturan mengenai ketenagalistrikan harus sesuai dengan ideologi dan norma yang terkandung dalam UUD 1945. Dengan dicantumkannya Pasal 33 UUD 1945 dalam dasar hukum “mengingat” baik UU Ketenagalistrikan 2002 maupun UU Ketenagalistrikan 2009 bertujuan untuk mengatur penyediaan tenaga listrik secara efisien sebagai perwujudan prinsip “efisiensi berkeadilan” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Untuk mencapai tujuan efisiensi tersebut, kedua undang-undang tersebut mengalokasikan berbagai wewenang kepada para *stakeholder* dalam struktur sektor ketenagalistrikan yang melalui pengaturan kongkrit dan mengikat umum sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (5).

Baik UU Ketenagalistrikan 2002, maupun UU Ketenagalistrikan 2009 menafsirkan prinsip “efisiensi berkeadilan” melalui ketentuan pasal-pasalnya masing-masing. Dalam politik hukum yang dianut UU Ketenagalistrikan 2002, “efisiensi berkeadilan” ditafsirkan sebagai suatu prinsip acuan yang memungkinkan dipilahnya pelaku-pelaku usaha ketenagalistrikan (*unbundling*) demi tercapainya efisiensi ketenagalistrikan. Sementara politik hukum dalam UU Ketenagalistrikan 2009 yang dipengaruhi putusan MK terhadap UU Ketenagalistrikan 2002 menafsirkan “efisiensi berkeadilan” sebagai suatu prinsip yang memperbolehkan kompetisi demi tercapainya efisiensi dengan syarat adanya

²³⁰ *Ibid*, hal. 97

kekuasaan negara mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi sektor ketenagalistrikan.²³¹

4.3.1 Efisiensi Berkeadilan dalam UU Ketenagalistrikan 2002

UU Ketenagalistrikan 2002 memerintahkan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan yang didominasi PLN sebagai monopoli alamiah dengan cara memecah PLN menjadi bagian-bagian kecil dan membuka ruang bagi swasta dan koperasi untuk berkompetisi dalam usaha pembangkitan dan distribusi listrik. Pemecahan tersebut bertujuan agar perusahaan hasil pecahan PLN dapat beroperasi dengan lebih efektif dan efisien karena hanya beroperasi pada lingkup yang terspesialisasi. Pemikiran ini didasari pada pemahaman teoritis mazhab ekonomi neoklasik baru yang menyatakan bahwa pasar persaingan bebas dapat menyediakan pelayanan umum dengan lebih efisien daripada aparat negara. Oleh karena itu, divestasi asset-asset negara dapat menghasilkan perbaikan alokasi sumber daya dan menstimulasi inovasi yang pada akhirnya dapat menciptakan lapangan kerja baru.²³²

Dalam ranah pemikiran tersebut, struktur usaha ketenagalistrikan yang kompetitif dan terpilah (*unbundled*) mengejar efisiensi berdasarkan asumsi-asumsi teoritis berikut:²³³

1. Kondisi persaingan sempurna dapat tercipta melalui pasar;
2. Persaingan akan membuat harga listrik menjadi turun;
3. Perusahaan listrik yang terintegrasi secara vertikal tidak lagi merupakan monopoli alamiah karena kehilangan skala ekonomi (*economies of scale*)²³⁴ karena mencapai kapasitas maksimum;²³⁵

²³¹ *Ibid*, hal. 91-92

²³² Asia Pacific Energy Research Centre, *Electricity Deregulation In The APEC Region*, (Tokyo: Asia Pacific Energy Research Centre Institute of Energy Economics, 2000), hal. 3

²³³ Lev S. Belyaev, *Electricity Market Reforms: Economics and Policy Challenges*, (New York: Springer, 2010), hal. 3-4

4. Peraturan negara tidak efisien dalam memberikan insentif untuk menurunkan biaya produksi listrik.
5. Pasar *spot (spot market)* listrik dapat diatur dengan perdagangan secara *real time*.
6. Pasar listrik dapat menjamin perluasan kapasitas pembangkitan listrik tanpa adanya regulasi.
7. Adanya *retail market* akan menjamin hak konsumen untuk memilih pemasok.

UU Ketenagalistrikan 2002 secara umum mengadopsi pola pikir tersebut dengan anggapan bahwa listrik adalah komoditas atau barang privat (*private good*), sehingga efisiensi dapat tercapai melalui kompetisi. Transaksi yang terjadi dalam pasar yang menerapkan kompetisi memungkinkan pihak produsen untuk menjual listriknya kepada konsumen pada harga yang disepakati (*equilibrium*). *Equilibrium* tersebut dapat mewujudkan *consumer surplus* yang diharapkan menjamin kesejahteraan rakyat, serta mewujudkan *producer surplus* yang diharapkan dapat menjaga keberlangsungan produksi listrik.²³⁶ Tercapainya *equilibrium* ini sesuai dengan konsep efisiensi alokasi dalam ilmu ekonomi.

Namun adanya permohonan pembatalan UU Ketenagalistrikan 2002 oleh beberapa pihak menandakan bahwa undang-undang tersebut berpotensi merugikan

²³⁴ Skala ekonomi merupakan keadaan dimana peningkatan jumlah produksi yang dilakukan oleh suatu pabrik justru menurunkan biaya rata-rata. Artinya, semakin banyak barang yang diproduksi, semakin murah biaya produksinya. Keadaan ini dapat dicapai karena adanya peningkatan kemampuan produksi yang disebabkan teknologi baru, atau kenaikan efisiensi produksi. Karl E. Case, Ray C. Fair dan Sharon M. Oster, *Op. cit.*, hal. 195-196

²³⁵ Usaha ketenagalistrikan yang terintegrasi merupakan monopoli alamiah. Dan karena sifatnya yang terintegrasi, dianggap memiliki skala ekonomi. Sehingga monopoli alamiah dianggap dapat memproduksi listrik dalam jumlah banyak dengan biaya yang lebih sedikit. Geoffrey Rothwell dan Tomas Gomez, *Electricity Economics: Regulation and Deregulation*, (Canada: IEEE Press, 2003), hal. 23

²³⁶ *Ibid*, hal. 27-29

masyarakat. Ancaman PHK dan hilangnya jaminan kesehatan dan jaminan sosial lainnya menciptakan pecundang dari struktur sektor ketenagalistrikan yang kompetitif. Selain itu, kemungkinan kenaikan harga tenaga listrik di wilayah kompetisi memberikan kemungkinan bagi berkurangnya konsumen listrik di wilayah tersebut karena tidak mampu membayar. Adapun bagi konsumen yang mampu membayar, belum tentu mendapat jaminan akan kehandalan sistem ketenagalistrikan dalam memberikan listrik secara stabil. Dalam hal ini perlu dicatat bahwa yang disebut sebagai konsumen termasuk pribadi, keluarga, organisasi, dan badan usaha yang menggunakan listrik untuk kegiatan produksi. Pecundang yang mungkin timbul adalah pegawai PLN, pensiunan PLN, keluarga pegawai dan pensiunan PLN, konsumen yang tidak dapat membayar kenaikan harga, serta konsumen yang mampu membayar. Jika dijumlah secara agregat berdasarkan jumlah penduduk, maka jumlah pecundang yang muncul sebagai akibat dari diberlakukannya UU Ketenagalistrikan 2002 berpotensi besar.

Dengan menggunakan metode penakaran efisiensi Pareto, maka struktur sektor ketenagalistrikan yang *unbundled* dan kompetitif tidak bisa dianggap efisien karena adanya pecundang, antara lain adalah konsumen yang tidak menikmati listrik karena ketidakmampuan ekonomi. Dengan menggunakan takaran efisiensi Kaldor-Hicks, para pecundang tersebut dapat dikompensasi dengan menggunakan subsidi silang antara konsumen berpenghasilan tinggi kepada konsumen yang kurang mampu membayar biaya tenaga listrik.²³⁷ Namun besarnya subsidi silang terancam tidak dapat dilakukan berkelanjutan. Sektor-sektor industri yang mengkonsumsi listrik secara intensif dapat terkena dampak negatif kenaikan harga listrik akibat restrukturisasi sektor ketenagalistrikan.²³⁸ Terancamnya industri dapat mengurangi kemampuan konsumen berpenghasilan

²³⁷ Purwoko, "Analisis Peran Subsidi Bagi Industri Dan Masyarakat Pengguna Listrik" dalam *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 6 Nomor 2, (Jakarta: Departemen Keuangan, 2003), hal. 61

²³⁸ Agus P. Sari, "Power Sector Restructuring and Public Benefits", http://pdf.wri.org/power_politics/indonesia.pdf, diunduh 30 Mei 2011

tinggi untuk tetap mensubsidi silang. Oleh karena itu, struktur sektor ketenagalistrikan yang kompetitif dan *unbundled* tidak memenuhi kriteria efisiensi Kaldor-Hicks.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU Ketenagalistrikan 2002 yang menggunakan pendekatan pasar bertentangan dengan UUD 1945 menandakan bahwa efisiensi dalam penyediaan tenaga listrik tidak boleh dicapai melalui cara-cara yang tidak sesuai dengan sistem ekonomi yang sudah dirancang oleh *founding fathers*. Artinya, efisiensi harus dicapai melalui penguasaan negara *casu quo* pemerintah yang memungkinkan swasta dan koperasi untuk bekerjasama dengan pemerintah secara tolong-menolong. Dengan demikian, diharapkan tercipta efisiensi sosial yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.

Dengan menyatakan bahwa listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, MK telah menempatkan listrik sebagai barang publik (*public good*) atau barang yang disediakan secara publik (*publicly provided goods*). Implikasi ekonomi dari pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut adalah listrik dianggap seolah-olah bersifat *nonrival* dan *nonexclusive* yang tersedia bagi semua orang dengan kualitas yang sama. Barang publik atau barang yang seharusnya dianggap sebagai barang publik (karena alasan normatif dan keadilan) tidak dapat diperlakukan sebagai barang privat/komoditas demi mencapai efisiensi.²³⁹

4.3.2 Efisiensi Berkeadilan dalam UU Ketenagalistrikan 2009

Pemahaman MK mengenai penguasaan negara dijadikan acuan dalam dalam perancangan UU Ketenagalistrikan 2009. Hal ini terlihat dari penggalan

²³⁹ Andrew Light, "Public Goods, Future Generations, and Environmental Quality" dalam *In Defense of Public Goods*, Anatole Anton, Milton Fisk, dan Nancy Holmstrom *ed.*, (Boulder: Westview Press, 2000), hal. 214-215

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan 2009) sebagai berikut:²⁴⁰

Tenaga listrik dipandang dari segi barang produksi yang dijual kepada masyarakat, mempunyai kekhususan atau keunikan yang tidak dapat dipersamakan dengan barang produksi lainnya, terutama kalau dibicarakan kerangka persaingannya dalam proses penjualannya.

Dengan pemahaman yang diperoleh, diharapkan adanya pengertian mengapa kompetisi dalam transaksi tenaga listrik sama sekali tidak dapat dianggap semudah atau sesederhana seperti memperlakukan komoditi lainnya sehingga tidak lagi memikirkan gagasan kompetisi melalui agen penjualan sebagai pihak ketiga yang dapat merugikan masyarakat dan PLN yang justru berkepentingan.

Dalam proses perancangan UU Ketenagalistrikan 2009, para perancang mengakui bahwa listrik sebagai suatu cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak memiliki perbedaan secara prinsip dengan barang dagangan pada umumnya. Ciri-ciri fisika dan sifat dari sarana distribusi yang monopolistik memberikan keunikan bagi listrik. Keunikan sistem distribusi listrik tersebut jika ditautkan dengan kondisi budaya rakyat Indonesia sebagai konsumen, dan juga iklim penegakan hukum di Indonesia berpotensi menambah kompleksitas penyediaan listrik bagi rakyat Indonesia. Oleh karena itu, para perancang UU Ketenagalistrikan 2009 menyimpulkan bahwa kompetisi dalam sektor ketenagalistrikan sebagaimana dibentuk oleh UU Ketenagalistrikan 2002 belum dapat diterapkan di Indonesia.²⁴¹

Dalam UU Ketenagalistrikan 2009, disebutkan bahwa pembangunan ketenagalistrikan menganut asas efisiensi berkeadilan (Pasal 2 ayat (1) huruf b). Penjelasan dari unsur tersebut menyatakan:

bahwa pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dilaksanakan dengan biaya seminimal mungkin, tetapi dengan hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat.

²⁴⁰ K. Tunggal Sirait *et. al.*, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Ketenagalistrikan, (Oktober 2009), hal. 24

²⁴¹ *Ibid*, hal. 24-26

Di dalam definisi tersebut, terdapat unsur “biaya seminimal mungkin”, dan unsur “hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat” yang merupakan parameter pelaksanaan pembangunan ketenagalistrikan. Kedua unsur tersebut memenuhi pemahaman dasar mengenai efisiensi, yaitu mengusahakan hasil semaksimal mungkin dengan menggunakan sumber daya sedikit mungkin.

Adapun tujuan agar listrik dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat merupakan bagian dari visi yang dianut para perancang UU Ketenagalistrikan 2009, yaitu peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, materiil dan spirituil, serta mendorong peningkatan kegiatan ekonomi secara berkelanjutan dengan tersedianya tenaga listrik untuk segala kebutuhan.²⁴²

MK dalam putusan No. 149/PUU-VII/2009 menyatakan UU Ketenagalistrikan 2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini menandakan bahwa prinsip efisiensi yang tertuang dalam UU Ketenagalistrikan 2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945. MK tidak secara spesifik menyatakan apakah pengertian "efisiensi berkeadilan" dalam undang-undang tersebut selaras dengan UUD 1945. Namun, mengingat penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b UU Ketenagalistrikan 2009 menyatakan bahwa “asas efisiensi berkeadilan” dalam pembangunan ketenagalistrikan adalah "bahwa pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dilaksanakan dengan biaya seminimal mungkin, tetapi dengan hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat", secara implisit MK mengakui bahwa penjelasan tersebut adalah interpretasi yang tepat atas unsur “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

4.3.3 Kesesuaian Prinsip Efisiensi Berkeadilan dengan *Original Intent* dari *Founding Fathers*

²⁴² *Ibid*, hal. 14

Menurut Sri-Edi Swasono, konsep efisiensi sosial yang dikemukakan oleh Hatta tercermin dalam unsur "efisiensi berkeadilan" yang tertera dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Ia dengan tegas mengemukakan dalam rapat perubahan UUD 1945 bahwa unsur efisiensi harus digandengkan dengan unsur keadilan. Dengan adanya unsur "efisiensi berkeadilan" sebagai bagian dari norma konstitusi, maka amanat konstitusi untuk mengejar efisiensi akan bersifat padat karya (*labour intensive*) yang menjamin penghidupan orang banyak.²⁴³ Pemikiran Sri-Edi Swasono ini ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa prinsip efisiensi berkeadilan menyeimbangkan mekanisme kompetisi yang terkandung dalam prinsip efisiensi dengan mekanisme kerjasama yang terkandung dalam prinsip keadilan. Baik kompetisi maupun kerjasama merupakan keniscayaan dalam kehidupan bermasyarakat. Jika kerjasama saja yang diutamakan, maka persaingan yang melahirkan inisiatif pribadi akan dikesampingkan demi kolektifitas yang dapat berkembang membentuk sistem yang otoriter. Sebaliknya, pengutamaan persaingan dapat menghalalkan sikap "saling memakan orang lain" yang dapat berujung pada penindasan.²⁴⁴

Dengan merujuk pada pandangan Mohammad Hatta mengenai sistem ekonomi Indonesia beserta interpretasinya oleh Sri-Edi Swasono dan Mubyarto, maka bangun perekonomian Indonesia yang kooperatif memang wajib mengindahkan kaidah-kaidah ekonomi. Dengan demikian, pengorganisasian produksi secara tepat guna demi menekan biaya diperbolehkan selama setiap faktor produksi dikompensasi secara adil. Jikapun terdapat kerugian dalam produksi, negara boleh menutup kerugian tersebut dengan syarat tidak memboroskan sumber daya sosial. Berdasarkan pemahaman ini, penyelenggaraan perekonomian Indonesia yang diamanatkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 merupakan perekonomian yang dilandaskan semangat tolong-menolong dalam mengusahakan efisiensi demi mencapai kemakmuran sebesar-besarnya. Dengan

²⁴³ Anwar Abbas, *Loc. cit.*

²⁴⁴ Jimly Asshiddiqie (c), *Op. cit.*, hal. 259

semangat tolong-menolong, penindasan sesama manusia tidak terjadi dan semua manusia yang terlibat dalam perekonomian mendapat kompensasi secara adil yang memungkinkannya untuk hidup makmur.

Maka usaha ketenagalistrikan yang tepat dalam sistem ekonomi Indonesia adalah usaha yang menggunakan kaidah-kaidah ekonomi berdasarkan rambu-rambu dan tujuan ideologis. Dengan kata lain, usaha listrik dikelola oleh negara bersama dengan swasta dan koperasi, secara baik, serta tepat-guna. Dengan mengacu pada pandangan Hatta, usaha ketenagalistrikan dibolehkan merugi demi tercapainya kemakmuran & kesejahteraan rakyat, selama kerugian tersebut tidak boros biaya dan sumber daya sosial (*social resources*).

Tabel berikut menggambarkan pemenuhan unsur-unsur dari postulat tersebut:

Tabel 4.4: Pemenuhan Unsur-Unsur “Efisiensi Berkeadilan” Dalam Sektor Ketenagalistrikan

Dikelola secara bersama	Unsur Keadilan
Dikelola dengan baik	Unsur Efisiensi
Dikelola dengan tepat-guna	Unsur Efisiensi
Boleh merugi (disubsidi jika merugi)	Unsur Keadilan
Tidak boros biaya dan <i>social resources</i>	Unsur Efisiensi

Berdasarkan putusan-putusan MK yang menguji UU Ketenagalistrikan 2002 dan UU Ketenagalistrikan 2009, dapat disimpulkan bahwa makna prinsip “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 ayat (4) adalah perusahaan perekonomian Indonesia secara bersama-sama melalui demokrasi ekonomi, dimana negara menguasai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak melalui pengaturan, pengawasan, pengurusan dan pengelolaan secara baik dan tepat guna, dimana kerugian dalam kegiatan produksi tetap dianggap efisien selama kerugian tersebut disubsidi dan tidak memboroskan sumber daya sosial.

Secara normatif, hal-hal tersebut dilaksanakan oleh Negara untuk mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat.



BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. MK tidak mendefinisikan secara khusus apa arti "efisiensi berkeadilan". Namun, melalui putusan Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 dan Perkara No. 149/PUU-VII/2009, MK secara tidak langsung menjelaskan bahwa negara harus mengelola dan menguasai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai prinsip efisiensi berkeadilan. Dengan membatalkan UU Ketenagalistrikan 2002 dalam Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003, MK secara tidak langsung menyatakan bahwa prinsip "efisiensi berkeadilan" tidaklah sesuai dengan konsep kompetisi dan *unbundling* sektor usaha ketenagalistrikan yang dianut UU Ketenagalistrikan 2002. Sementara melalui putusan Perkara No. 149/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa UU Ketenagalistrikan 2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945, MK secara tidak langsung menyimpulkan bahwa pengertian "efisiensi berkeadilan" dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b UU Ketenagalistrikan 2009 adalah sesuai dengan UUD 1945. Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b UU Ketenagalistrikan 2009, pengertian "dasar efisiensi berkeadilan" dalam pembangunan ketenagalistrikan adalah "bahwa pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dilaksanakan dengan biaya seminimal mungkin, tetapi dengan hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat" adalah sesuai dengan UUD 1945. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa makna dari "efisiensi berkeadilan" dalam Pasal 33 ayat (4) adalah penyelenggaraan perekonomian nasional dengan menyerap sumber daya seminimal mungkin untuk mencapai kemakmuran sebesar-besarnya yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat.
2. Baik UU Ketenagalistrikan 2002 maupun UU Ketenagalistrikan 2009 mengatur alokasi penguasaan bidang usaha ketenagalistrikan. Dalam UU

Ketenagalistrikan 2002, penguasaan bidang usaha ketenagalistrikan dialokasikan secara *unbundled* dan melalui kompetisi dalam bidang produksi dan distribusi akhir. Sementara dalam UU Ketenagalistrikan 2009, penguasaan bidang usaha ketenagalistrikan dialokasikan kepada negara melalui BUMN yang membuka ruang bagi partisipasi swasta dalam hal pembangkitan. Dalam putusan Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003, MK menyimpulkan bahwa sektor ketenagalistrikan yang bertumpu pada kompetisi demi pencapaian efisiensi sebagaimana diatur dalam UU Ketenagalistrikan 2002 akan menghasilkan alokasi sumber daya yang tidak sesuai dengan prinsip efisiensi berkeadilan. Kompetisi bebas dalam bidang pembangkitan dan distribusi berpotensi menghasilkan pecundang secara besar-besaran yang terdiri dari karyawan PLN & badan usaha ketenagalistrikan lainnya, serta masyarakat tidak mampu yang dapat tergerus motif mencari keuntungan dari para pemain usaha ketenagalistrikan. Menurut pertimbangan MK dalam perkara mengenai UU Ketenagalistrikan 2002, efisiensi dalam sektor ketenagalistrikan hanya boleh dicapai melalui penguasaan oleh negara dengan batasan-batasan dan mekanisme penguasaan tertentu sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Penguasaan tersebut dapat dalam bentuk penguasaan perdata atas badan usaha yang mengurus cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan juga dalam bentuk tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) serta pengawasan (*toezichthoudensdaad*) atas cabang produksi tersebut. Adapun kompetisi diperbolehkan dalam pengusahaan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Asalkan kompetisi dilakukan tanpa menghilangkan penguasaan negara sebagaimana diuraikan sebelumnya. Pemahaman ini ditegaskan MK secara konsisten dalam pengujian terhadap UU Ketenagalistrikan 2009. Dalam Perkara No. 149/PUU-VII/2009, MK menyatakan bahwa pengalokasian penguasaan bidang usaha ketenagalistrikan kepada BUMN (dalam hal ini adalah PLN) sebagaimana diatur oleh UU Ketenagalistrikan 2009 memberikan kekuasaan bagi negara untuk mengurus, mengatur, mengawas dan mengelola cabang

produksi listrik. Dalam konstruksi tersebut, pihak swasta diberikan kesempatan untuk melakukan usaha pembangkitan listrik saja. Alokasi seperti inilah yang oleh MK dianggap sesuai dengan prinsip efisiensi berkeadilan dalam UUD 1945.

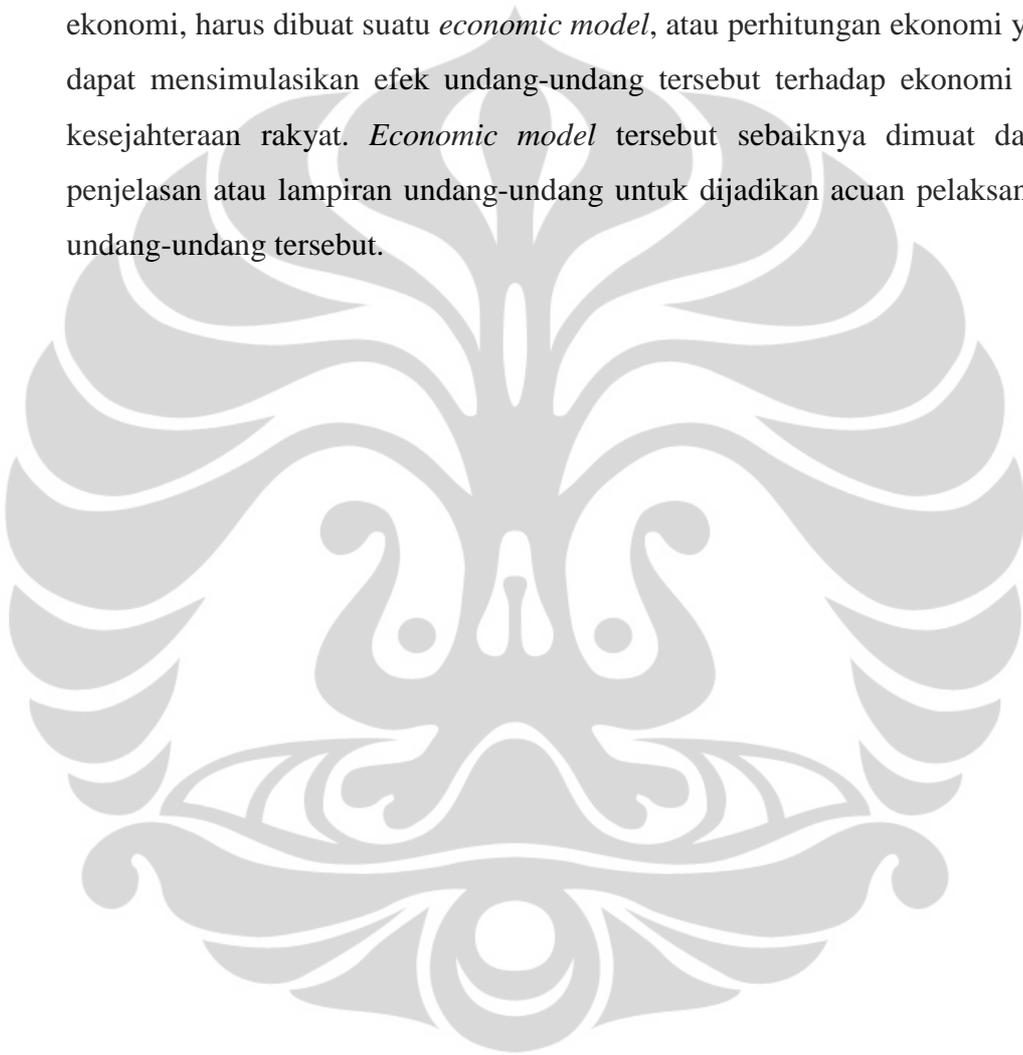
3. Dengan menautkan pendapat MK mengenai kedua undang-undang tentang ketenagalistrikan yang telah diajukan pengujianya, maka dapat disimpulkan bahwa definisi prinsip “efisiensi berkeadilan” dalam Pasal 33 UUD 1945 berarti penyelenggaraan perekonomian dengan biaya seminimal mungkin, tetapi dengan hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat, dimana negara menguasai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak melalui kepemilikan privat atas badan usaha terkait cabang produksi vital yang memungkinkan Negara c.q. Pemerintah untuk menentukan kebijakan badan usaha ketenagalistrikan tersebut, dan melalui kekuasaan negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi cabang produksi vital tersebut. Berangkat dari pemahaman tersebut, pengertian “efisiensi berkeadilan” sebagaimana yang termaktub dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b UU Ketenagalistrikan 2009 tersebut sesuai dengan pandangan Mohammad Hatta sebagai salah satu *founding fathers* mengenai efisiensi dalam sistem ekonomi Indonesia apabila disandingkan dengan kedua parameter penguasaan negara yang telah diuraikan diatas, dan disandingkan pula dengan rambu-rambu yang terdapat dalam konsep efisiensi sosial sebagaimana dikemukakan oleh Hatta. Dengan demikian, MK telah menyelaraskan prinsip efisiensi dengan prinsip keadilan dalam unsur "efisiensi berkeadilan" melalui pertimbangannya mengenai dua undang-undang tentang ketenagalistrikan yang diajukan padanya.

5.2 Saran

1. Dalam membuat undang-undang yang didasari Pasal 33 UUD 1945, para perancang harus senantiasa menggunakan pola pikir yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat, khususnya peningkatan daya beli masyarakat

sebagaimana dikemukakan Hatta. Para perancang undang-undang harus sadar betul bahwa pengertian efisiensi dalam prinsip efisiensi berkeadilan tidak mengutamakan sisi penekanan biaya atau *cost cutting* semata, tetapi juga memperhatikan pemerataan sumber daya ekonomi dan pelestarian sumber daya sosial.

2. Selain itu, dalam proses perancangan undang-undang yang memiliki efek ekonomi, harus dibuat suatu *economic model*, atau perhitungan ekonomi yang dapat mensimulasikan efek undang-undang tersebut terhadap ekonomi dan kesejahteraan rakyat. *Economic model* tersebut sebaiknya dimuat dalam penjelasan atau lampiran undang-undang untuk dijadikan acuan pelaksanaan undang-undang tersebut.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abbas, Anwar. *Bung Hatta dan Ekonomi Islam*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas: 2010.
- Abdulgani, Roeslan. *Resapkan Dan Amalkan Pantjasila*. Jakarta: Jajasan Prapantja Djakarta, 1963.
- Asia Pacific Energy Research Centre. *Electricity Deregulation In The APEC Region*. Tokyo: Asia Pacific Energy Research Centre Institute of Energy Economics, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Belyaev, Lev S. *Electricity Market Reforms: Economics and Policy Challenges*. New York: Springer, 2010.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. 1781; cetak ulang, Kitchener: Batoche Books, 2000.
- _____. *The Works of Jeremy Bentham. Published under the Superintendence of His Executor, John Bowring, Volume 9*. 1843; cetak ulang, New York: Elibron, 2005.
- Bertram, Christopher. *Routledge Philosophy Guidebook to Rousseau and The Social Contract*. London, Routledge, 2004.
- Brotosusilo, Agus dan Purnawidhi Wardhana. *Bahan Bacaan Program Sarjana Hukum - Filsafat Hukum*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.
- Case, Karl E., Ray C. Fair dan Sharon M. Oster. *Principles of Economics*. Tenth Edition. New Jersey: Prentice Hall, 2012.

- Cooter, Robert D.. *The Strategic Constitution*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Cooter, Robert D. dan Thomas Ullen. *Law And Economics*. 3rd Edition. United States of America: Addison Wesley Longman, Inc. 2000.
- _____. *Law and Economics*. 6th Edition. Boston: Addison Wesley, 2012.
- Djojohadikusumo, Sumitro. *Persoalan Ekonomi di Indonesia*. Jakarta: Indira, 1953.
- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. *Pedoman Dan Pola Tetap Pengembangan Industri Ketenagalistrikan Nasional 2003-2020, Blueprint Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan*. Jakarta, 21 April 2003.
- Duignan, Brian, ed. *Modern Philosophy: From 1500 CE to the Present*. First Edition. New York: Rosen Educational Publishing, 2010.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. *An Indonesian-English Dictionary*. Second Edition. Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 1982.
- Freeman ed., Samuel. *The Cambridge Companion to Rawls*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Friedman, David D.. *Law's Order: What Economics Has To Do With Law and Why It Matters*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Goodin, Robert E.. *Reasons For Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Gordon, Scott. *Controlling The State: Constitutionalism From Ancient Athens To Today*. First Harvard University Press paperback edition. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- Graham, Gordon. *Theories of Ethics: An Introduction to Moral Philosophy with a Selection of Classic Readings*. New York: Routledge, 2011.
- Hatta, Mohammad. *Kumpulan Karangan DR Mohammad Hatta: Membangun Kooperasi dan Kooperasi Membangun*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pusat Kooperasi Pegawai Negeri Jakarta Raya, 1971.
- Holloway, Richard, ed. *Stealing from the People: 16 Studies of Corruption in Indonesia, Book 2: The Big Feast—Soldier, Judge, Banker, Civil Servant*. English Edition, Jakarta: Aksara Foundation, 2002.

- Jarvis, Darryl. *Regulatory States in the South: Can they exist and do we want them? The Case of the Indonesian Power Sector*. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. LKYSPP10-11. Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, 1 Desember 2010.
- Kusuma, R.M.A.B.. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oontok Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Third Printing, diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Anders Wedberg. Cambridge, Harvard University Press, 1945.
- _____. *Pure Theory of Law [Reine Rechtslehre]*. Second Edition, diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Max Knight. Berkeley, University of California Press, 1967.
- Light, Andrew. "Public Goods, Future Generations, and Environmental Quality" dalam *In Defense of Public Goods*. Anatole Anton, Milton Fisk, dan Nancy Holmstrom ed. Boulder: Westview Press, 2000.
- Makmun dan Lokot Z. Nasution. "Analisis Tingkat Efisiensi PT PLN (Persero): Pendekatan Analisa Rasio, DEA dan Edward I. Altman," dalam *Jurnal Keuangan dan Moneter Volume 8 Nomor 1*. Jakarta: Departemen Keuangan, 2005.
- Mathis, Klaus. *Efficiency Instead of Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*. diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Deborah Shannon. Springer: Dordrecht, 2009.
- Moenir, A.S. et. al.. *40 Tahun Peranan Pertambangan Dan Energi Indonesia, 1945-1985*. Jakarta: Departemen Pertambangan dan Energi, 1986.
- Mubyarto. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. Jakarta: LP3ES, 1987.
- Notonagoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Panglaykim, J.. "Some Aspects of State Enterprises in Indonesia" dalam *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*. Buku 2 (1959-1966) Ekonomi Terpimpin. Yogyakarta: ISEI, 2005.

- Pemberton, Jo-Anne. *Sovereignty: Interpretations*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.
- Pierson, Christopher, Francis G. Castles, Francis Geoffrey Castles. *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press, 2006.
- Pirayoff, Ron. *CliffsAP® Economics Micro & Macro*. Hoboken, Wiley Publishing, 2004.
- Poesponegoro, Marwati Djoened dan Nugroho Notosusanto. *Sejarah Nasional Indonesia V: Zaman Kebangkitan Nasional dan Masa Hindia Belanda*. Edisi Pemutakhiran. Jakarta: Balai Pustaka, 2008.
- _____. *Sejarah Nasional Indonesia VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*. Edisi Pemutakhiran, Jakarta: Balai Pustaka, 2008.
- Posner, Richard A.. Utilitarianism, Economics and Legal Theory, dalam *The Journal of Legal studies*, Vol. 8, No. 1. Chicago: The University of Chicago, 1979.
- Purwoko. “Analisis Peran Subsidi Bagi Industri Dan Masyarakat Pengguna Listrik” dalam *Jurnal Keuangan dan Moneter*. Volume 6 Nomor 2, (Jakarta: Departemen Keuangan, 2003.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Revised Edition. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- Robinson, Richard. *Indonesia: The Rise of Capital*. First Equinox Edition. Singapore: Equinox Publishing, 2009.
- Rosyidi, Muchtar. *Penuntun Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Rothwell, Geoffrey dan Tomas Gomez. *Electricity Economics: Regulation and Deregulation*. Canada: IEEE Press, 2003.
- Shavell, Steven. *Foundations of Economic Analysis of Law*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
- Simangunsong, Advendi dan Elsi Kartika Sari. *Hukum Dalam Ekonomi*. Edisi II Revisi, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008.
- Skinner, Quentin. *The Foundations of Modern Political Thought, Volume 2: The Age of Reformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Cetakan ke-3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Cetakan ke-11. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2006.
- Sowell, Thomas. *Basic Economics: A Citizen's Guide to the Economy*. New York, Basic Books, 2000.
- Sirait, K. Tunggal, et. al. *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Ketenagalistrikan*. Oktober 2009.
- Steil, Benn dan Manuel Hinds. *Money, Markets and Sovereignty*. New Haven: Yale University Press, 2009.
- Sulistiyanto, Priyambudi dan Xun Wu. "Independent Power Producers in Indonesia and the Philipines," dalam *Deregulation and Its Discontents: Rewriting the Rules in Asia*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.
- Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. Edisi ke-3. London: Blackstone Press Ltd., 1997.
- Tim Pemberdayaan Masyarakat Pesisir PSKP Jember. *Strategi Hidup Masyarakat Nelayan*. Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara, 2007.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII: Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII: Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial*. Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tullock, Gordon. *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. Cheltenham: Edwar Edgar Publishing, Inc., 2005.

van Staveren, Irene. "Efficiency" dalam *Handbook of Economics and Ethics*. ed. Jan Peil dan Irene van Staveren. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

Voice, Paul. *Rawls Explained: From Fairness to Utopia*. Chicago: Open Court Publishing Company, 2011.

Zerbe Jr, Richard O.. *Efficiency in Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

Artikel

Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia. *Rancangan Undang-Undang Ketenagalistrikan Disetujui Menjadi Undang-Undang*. Siaran Pers Nomor: 61/HUMAS DESDM/2009 Tanggal: 8 September 2009.

Skripsi/Tesis/Disertasi

Iswahyudi, Hendra. "Kebijakan Persaingan Di Sisi Pembangkitan Dan Penjualan Tenaga Listrik: Kajian Akademik Mengenai UU No. 20/2002 Tentang Ketenagalistrikan," Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2003.

Lysaght, Georgia. "Anatomy of a Disaster: the IMF's War on Corruption in Indonesia and the Effects of Structural Adjustment," Thesis Doctor University of Wollongong, Wollongong, 2008.

Purwomarwanto, Ipung. "Tataniaga Listrik Pada Pembangkitan Tenaga Listrik Setelah Berlakunya UU No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan: Kajian Pada Usaha Pembangkitan Tenaga Listrik Di Jawa-Madura-Bali," Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Tribuana, Nanan. "Pengukuran Indeks Efisiensi Teknik Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Sebelum dan Sesudah Perubahan Status Hukum Menjadi Persero," Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Makalah

Daryoko, Ahmad. "PLN Korban Neolib". Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari "Ini Dia Ekonomi Kerakyatan," Jakarta, 3 Juni 2009.

Hatta, Mohammad. "Teori Ekonomi, Politik Ekonomi, Dan Orde Ekonomi". Pidato diucapkan pada upacara pengukuhan jabatan guru besar luar biasa dalam politik perekonomian pada Universitas Pajajaran Bandung, 17 Juni 1967.

Universitas Indonesia

Kartasasmita, Ginandjar. "Membangun Sumber Daya Profesional". Makalah disampaikan pada Kongres ke VII HIPIIS Medan, 21 Maret 1997.

Internet

Asshiddiqie, Jimly. "Ideologi Pancasila Dan Konstitusi," http://jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc. Diunduh 5 Maret 2011.

Listrikindonesia.com. "Pasang Surut Perjalanan Ketenagalistrikan Indonesia", http://www.listrikindonesia.com/pasang_surut_perjalanan_kelistrikan_nasional_82.htm. Diunduh 22 Juni 2012.

Mahfud MD., Mohammad. "Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi," http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_11.pdf. Diunduh 14 Januari 2012.

Sari, Agus P. "Power Sector Restructuring and Public Benefits," http://pdf.wri.org/power_politics/indonesia.pdf. Diunduh 30 Mei 2011.

Zhou, Qi. "The Evolution Of Efficiency Principle From Utilitarianism To Wealth Maximization," http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=qj_zhou, Diunduh 5 Maret 2011.

Peraturan Perundangan

Dewan Perwakilan Rakyat-Gorong Royong. "Memorandum D.P.R.-G.R. Mengenai Sumber-Tertib Hukum R.I. Dan Tata Urutan Perundang-Undangan R.I. Dan Schema Susunan Kekuasaan Di Dalam Negara Republik Indonesia" dalam kumpulan Ketetapan-Ketetapan MPRS 1966-1967-1968. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1968.

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950*.

_____. *Undang-Undang tentang Nasionalisasi Perusahaan Perusahaan Milik Belanda*. UU No. 86 tahun 1958, LN No. 162 tahun 1958, TLN No. 1690.

_____. Undang-Undang No. 9 tahun 1969. LN No. 40 tahun 1969, TLN No. 2094.

_____. Undang-Undang No. 15 tahun 1985. LN No. 74 tahun 1985, TLN No. 3317.

_____. *Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan*. UU No. 22 tahun 2002, LN. No. 94 Tahun 2002, TLN. No.4226.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Ketetapan MPRS XXIII tahun 1966. 5 Juli 1966.

Presiden Republik Indonesia. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 163 tahun 1953.

_____. Keputusan Presiden No. 37 tahun 1992.

_____. Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1959. LN No. 30 tahun 1959, TLN No. 1763.

_____. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 19 tahun 1960. LN No. 59 tahun 1960, TLN No. 1989.

_____. Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1961. LN No. 88 tahun 1961.

_____. Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1965. LN No. 34 tahun 1965.

_____. Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1972. LN No. 25 tahun 1972, TLN No. 2983.

_____. Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1989. LN No. 24 tahun 1989, TLN No. 3395.

_____. Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1994. LN No. 34 tahun 1994.

Berkas Perkara

Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009 tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

