

Perkembangan Hukum Energi Ketenagalistrikan di Indonesia

Oleh : Paryono

Peserta Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

Email : paryonotikas@gmail.com

***Abstract** - The developed of electricity infrastructure as a big debt project of capital holder, on the grounds of the country's unable to build electricity infrastructure. This paper identifies the development of law energy electricity. The research was result that electricity power law in Indonesia developed towards liberal, which further gives way to privatization of electricity infrastructure, which was not in accordance with the constitution of the Republic of Indonesia.*

Keywords: Electricity, Liberal, Constitution

Abstrak - Pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan adalah sebuah mega proyek utang penguasa global, dengan alasan ketidakmampuan negara untuk membangun infrastruktur ketenagalistrikan. Makalah ini mengidentifikasi perkembangan hukum energi ketenagalistrikan, hasil dari penelitian ini bahwa hukum energi ketenagalistrikan di Indonesia berkembang ke arah liberal, yang selanjutnya memberikan jalan atas privatisasi infrastruktur ketenagalistrikan, yang hal ini tidak sesuai dengan konstitusi negara Republik Indonesia.

Kata Kunci: Ketenagalistrikan, Liberal, Konstitusi

Pendahuluan

Setiap tata hukum mencerminkan pandangan hidup tertentu yang dianut oleh kelompok masyarakat atau suatu bangsa tertentu. Oleh karenanya pandangan hidup ini menjadi dasar berlakunya dan menjadi penuntun arah perkembangan tata hukum. Kehadiran kekuasaan lain diluar negara, membuat perencanaan pembangunan hukum menjadi tidak sederhana lagi¹.

Ideologi peradaban Barat yang lepas dari nilai-nilai agama, etika dan moral di suntikan oleh individu-individu, lembaga-lembaga konsultasi, perusahaan-perusahaan multinasional dan institusi-institusi ekonomi internasional kepada negara-negara klien mereka². Dengan sistem politik yang demikianlah berbagai produk politik hukum yang berupa kebijakan dan peraturan perundang-undangan dilahirkan, termasuk undang-undang ketenagalistrikan. Nilai-nilai transendental yang mengakui adanya otoritas Tuhan seharusnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari jejak kehidupan Indonesia. Konsep berkat rahmat Allah merupakan alasan untuk berbangsa yang bebas dari segala bentuk penjajahan dan pada saat yang sama menunjukkan adanya postulat transendental yang menyertai perjuangan kemerdekaan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, termasuk di dalamnya masalah energi listrik.

¹ Satya Arinanto dan Ninuk Triyani, Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi, Rajawaliipers, Jakarta, 2009, hlm:9.

² Dick Seed, Western Secularism, African Worldviews, and the Church, Western Secularism, African Worldviews, and the Church, : 76-87 <http://journal.etsc.org>, 2015.

Privatisasi adalah sebuah pendekatan untuk meliberalisasi dan mereformasi keadaan ekonomi, banyak negara seperti India, China, Kamerun dan Nigeria telah mengadopsi privatisasi dengan alasan krisis keuangan, kendala investasi, kondisi seperti ini adalah kondisi yang diberlakukan oleh Organisasi keuangan Internasional³. Privatisasi telah menjadi fenomena utama di dunia dalam beberapa tahun terakhir. Mulai tahun 1979 di Inggris, sejak itu menyebar tidak hanya ke negara-negara Eropa seperti Prancis, Italia dan Jerman tetapi juga untuk negara-negara berkembang di Amerika Selatan, Asia dan Afrika⁴.

Liberalisme telah mendominasi pemikiran politik normatif dan juga politik praktis di Barat selama enam puluh tahun terakhir, sampai pada titik di mana ia menjadi warisan bersama di antara teori politik, politisi profesional, dan hampir semua hal penting gerakan politik di negara asalnya. Bentuknya yang paling komprehensif, liberalisasi biasanya berpuncak pada penjualan aset milik negara, baik secara keseluruhan atau setidaknya sebagian, ke pihak swasta/asing⁵.

Pemerintah Indonesia saat ini bergerak ke arah liberalisasi di sektor energi listrik⁶. Kebijakan energi listrik yang diadopsi pada tahun 1989 bertujuan untuk memprivatisasi pasar listrik, untuk merestrukturisasi pasar dengan menciptakan entitas penyediaan, pembangkit, transmisi dan distribusi secara terpisah. Liberalisasi bidang energi listrik ini disinyalir merupakan desakan pihak asing atau lembaga internasional. Dengan alasan efisiensi lembaga tersebut mendorong liberalisasi sektor energi listrik kepada pemerintah. Pemerintah Indonesia dengan melibatkan swasta/asing sedang membangun pembangkit listrik yang mencapai 35 ribu MW, program tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan energi listrik di seluruh wilayah Indonesia⁷.

Pembahasan

Hukum tidak pernah bebas dari berbagai paham yang berasal dari kelompok dominan dimana hukum itu dibuat atau dipraktika dan hukum itu ideologis, artinya selalu memuat ideologi tertentu. Beberapa konsep didalam yang ada di dalam hukum,

³ Olamide Eniola Victor, Norsiah A. Aziz, Abdul Razak Jaffar, Privatization of Electricity Service Delivery in Developing Nations: Issues and Challenges, international journal of built environment and sustainability Published by Faculty of Built Environment, Universiti Teknologi Malaysia.

⁴ Laura Cabeza García, The Spanish Privatisation Process: implications on the performance of divested firms, "The Spanish Privatisation Process: implications on the performance of divested firms" International Review of Financial Analysis, vol.16, no.4, 2007.

⁵ Liberalization, Deregulation, and Restructuring of the Electricity Markets. Restructuring of Electricity Markets, Nordic Power Market as an Example of Restructuring

⁶ Indonesia telah berusaha untuk melakukan memprivatisasi utilitas sektor publik PLN sejak awal 2000an. Ada juga sejumlah IPP, banyak didirikan pada tahun 1990-an dengan kesepakatan korup yang memaksa PLN untuk membeli listrik dengan harga berlebih; David Hall, Sandra van Niekerk, Jenny Nguyen and Steve Thomas, Energy Liberalisation, privatisation and public ownership, Public Services International Research Unit (PSIRU).

⁷ <http://listrik.org/pln/program-35000-mw/> di akses tanggal 16-11-2017 pukul 10:00 WIB.

seperti: kesetaraan, hak, dan kebebasan yang merupakan landasan utama yang tidak bisa dilepaskan ideologi liberalisme (neoliberalisme)⁸ atau ideologi yang bersumber ajaran Tuhan.

Pandangan barat terhadap pandangan hidup yang menafikan wahyu atau agama⁹ dari pijakan berfikir di jadikan pijakan hukum bernegara bagi Barat sekaligus menjadi dasar sikap terhadap negara atau bangsa lain sehingga Barat mengembangkan paham relativisme¹⁰. Pondasi hukum atau sumber hukum yang terlahir dari paham empirisme atau rasional yang tidak mau agama atau wahyu¹¹ terlibat di dalamnya padahal akal tidak mampu mengetahui kemaslahatan apapun tanpa adanya wahyu¹².

Ilmu Modern yang selama ini berada dalam koridor hegemoni modernis-positivistik dengan doktrin empiris, objektivis, dan rasional mulai di gugat kaum pemikir transcendental yang lebih mengedepankan nilai dan makna di balik itu, sehingga tampak bangunan ilmu yang menjadi lebih terbuka dan utuh dalam merespon persoalan hidup dan kehidupan¹³. Interaksi antara hukum atau ilmu hukum dengan nilai-nilai spiritual, yang meliputi etika, moral, dan agama sangat di perlukan. Untuk mengkaji dan memahami hukum harus lebih menekankan hal yang sifatnya substantif dan transcendental, dengan mendasarkan pada fakta sosial yang tidak lepas dari nilai-nilai agama, etika dan moral¹⁴.

Proses globalisasi ditandai dengan pesatnya perkembangan paham kapitalisme, yakni kian terbuka dan mengglobalnya peran pasar, investasi, dan proses produksi dari perusahaan-perusahaan transnasional, yang kemudian dikuatkan oleh ideologi dan tata dunia perdagangan baru di bawah suatu aturan yang ditetapkan oleh organisasi perdagangan bebas secara global. Pendorong globalisasi adalah ekspansi kapitalisme global yang menuntut bahwa tata perekonomian di seluruh dunia diserahkan kepada mekanisme pasar¹⁵.

⁸ Petrus C.K.L. Bello, *Ideologi Hukum: Refleksi Filsafat Atas Ideologi di Balik Hukum*, Insan Merdeka Bogor, 2013, hlm: 4

⁹ Bingbing Wu, *Secularism and Secularization in the Arab World*, *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)* Vol. 1, No. 1, 2007.

¹⁰ Slogan relativisme ini sebenarnya lahir dari kebencian, kebencian pemikir barat modern terhadap agama; Hans Raun Iversen, *secular religion and religious secularism, A profile of the religious development in Denmark since 1968*, *Nordic Journal of Religion and Society*.

¹¹ Janganlah kamu merasa berat karenannya (Wahyu / al-Qur'an, as-Sunnah) supaya timbul kemaslahatan dan kebaikan; Muhammad AW. Al'Aqil, *Manhaj al-Iman asy-Syafi'i Rahimahullah Ta'ala fi itsbat al-Aqidah*, Riyadh Saudi Arabia: Maktabah Adhwa as-salaf, Cet I, 1419 H / 1998 M, hlm 84.

¹² Asy-Syathibi, *Al Itisham*, Kairo: Daar Ibnu Affan, Cet. 3, 1436 H -2015, hlm. 84.

¹³ Absori, *Transendensi Hukum : Prospek dan Implementasinya*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, hlm. 93.

¹⁴ Absori, *Hukum Dan Dimensi Spiritual : Perspektif Positivitis, Pospositivistis dan Spiritualisme'*, dalam *Profetika*, *Jurnal Studi Islam*, Vol.7, No.2, diterbitkan oleh Magister Pemikiran Islam, Program Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2005.

¹⁵ Etty R. Agoes, *Peran Hukum dalam Pembangunan Indonesia: Kenyataan Harapan Tantangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, hlm :11

Penguasa global sekarang ini kemana mana selalu bicara infrastruktur, seolah-olah dunia tidak memiliki sisi kehidupan lain, mereka merancang berbagai mega proyek infrastruktur untuk memperbesar pasar, perdagangan dan keuangan, lembaga-lembaga multilateral seperti IMF¹⁶, Bank Dunia, dan WTO, keberadaannya lebih merefleksikan kepentingan-kepentingan perusahaan transnasional dibandingkan dengan kemakmuran warga negara di seluruh dunia. Pembangunan infrastruktur adalah sebuah mega proyek utang global untuk memastikan kekuasaan mereka di seluruh penjuru dunia. Lembaga keuangan global dan negara-negara pemberi utang berlomba-lomba merebut pasar infrastruktur. Lembaga-lembaga ini telah melampaui kekuatan negara sehingga dalam prakteknya mampu mempengaruhi produk hukum suatu negara di bidang tatakelola energi listrik.

Kapitalisme energi listrik secara global diperankan oleh korporasi multinasional atau transnasional. Dengan menjalankan operasinya lebih di tekankan ke seluruh negara-negara berkembang dengan jalan ikut mempengaruhi produk hukum ketenagalistrikan negara tersebut. Selanjutnya menanamkan investasi infrastruktur ketenagalistrikan ke negara tersebut dan kemudian menguasainya.

Restrukturisasi pasar energi listrik telah berlangsung di seluruh dunia sejak tahun 1980-an. Liberalisasi pasar listrik dilakukan karena berbagai alasan: ideologi politik, untuk memperbaiki keuangan pemerintah, dan dalam banyak kasus dalam konteks liberalisasi sektor jasa secara keseluruhan¹⁷. Liberalisasi dimulai pada tahun 1980-an dengan penekanan pada '*privatisasi*', namun perhatian tampaknya beralih ke reformasi peraturan di tahun 1990-an, kebijakan privatisasi berpusat pada bentuk kepemilikan, dan khususnya mengenai pemindahan kepemilikan dari domain publik ke swasta¹⁸. Indonesia melakukan memprivatisasi utilitas sektor publik Perusahaan Listrik Negara (PLN) sejak awal 2000-an. Ada juga sejumlah IPP, banyak didirikan pada tahun 1990-an dengan kesepakatan korup yang memaksa PLN (Perusahaan Listrik Negara) untuk membeli listrik dengan harga berlipat.¹⁹

Tahun 2002 pemerintah Indonesia dan DPR RI telah membuat UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang menggantikan UU No.15 Tahun

¹⁶ Lembaga keuangan (lembaga multilateral yang beranggotakan 182 negara) ini sudah menjadi instrument kapitalisme global yang kini di pimpin Amerika Serikat, proses pengambilan keputusan di IMF berdasarkan kepemilikan sahamnya, Anggota negara G7 yang terdiri AS, Inggris, Jepang, Kanada, Jerman, Perancis, dan Italia menguasai 45 % suara. AS memiliki 17,8 persen, sedangkan mayoritas negara negara memiliki kurang dari satu persen. Dalam membantu negara-negara yang sedang di landa krisis, IMF selalu memberikan paket-paket kebijakan yang sudah di persiapkan. Sedangkan paket kebijakan sarat dengan prinsip-prinsip kapitalisme. Dengan program privatisasi negara-negara yang mengalami krisis justru kehilangan aset-asetnya; Rahmat S. Labib, *Privatisasi dalam Pandanga Islam*, Ciputat : Wadi press, 2005, hlm 49-50.

¹⁷ Marie Hyland, *Restructuring European electricity markets - a panel data analysis*, Utilities Policy, vol. 38, february 2016.

¹⁸ David Levi-Faur, *The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries*, *European Journal of Political Research* 42: 705-740, 2003, University of Haifa, Israel and University of Oxford, UK.

¹⁹ David Hall, Sandra van Niekerk, Jenny Nguyen and Steve Thomas, *Energi Liberalisation, privatisation and public ownership*, Public Services International Research Unit (PSIRU).

1985. Undang Undang ini dibikin sebagai penjabaran secara hukum dari kemauan politik pemerintah Indonesia atas sektor ketenagalistrikan. Tahun 2003-2004, UU No 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan ini diajukan gugatan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa kalangan *Civil Society*. Pasca dibatalkannya undang undang tersebut, pemerintah kemudian membuat konsep baru undang undang ketenagalistrikan sebagai pengganti undang-undang No 20 Tahun 2002 yang dibatalkan dan lahirlah undang-undang No 30 Tahun 2009. Berdasarkan UU No.30 Tahun 2009, penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah, yang dilaksanakan oleh BUMN dan BUMD. Namun demikian, badan usaha swasta atau asing, koperasi dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik tersebut.

Pemerintah Indonesia pada saat ini sedang membangun infrastruktur ketenagalistrikan yaitu proyek tahap pertama 10.000 kemudian proyek kedua 35.000 MW, yang katanya untuk memenuhi kebutuhan tambahan energi listrik sampai tahun 2034, di dalam pembangunan listrik 35.000 MW tersebut pemerintah Indonesia hanya sebagian kecil kepemilikannya, yang lebih dominan adalah penguasaan swasta atau asing²⁰. Kebutuhan lima tahun ke depan, energi listrik Indonesia hanya butuh pembangkit listrik dengan kapasitas total 16.000 Mega Watt (MW), bukan 35.000 MW²¹. sehingga terjadi pasokan jauh melebihi permintaan, ada (kelebihan) 21.000 MW. Hal ini listrik swasta dengan, dengan kelebihan kapasitas listrik 21.000 MW yang dibangun swasta atau Independent Power Producer (IPP), maka PT PLN tetap wajib membayar biaya listrik ke perusahaan swasta berdasarkan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik atau Power Purchase Agreement (PPA) Bila 35.000 MW ini dipaksakan, maka membahayakan keberadaan PT PLN, bahkan bisa berujung pada kebangkrutan atau pembangkrutan PT PLN, akibat dari besarnya kewajiban pembayaran pokok dan bunga pinjaman yang tidak didukung oleh pertumbuhan kas bersih operasi PT PLN, sehingga bisa terjadi potensi gagal bayar.

Langkah revaluasi aset²² yang dilakukan Perusahaan Listrik Negara (PLN) tak cukup untuk memperbaiki persepsi debitur terhadap PLN. Rasionalisasi ini bukan berarti menyerahkan pemerintah serta merta menyerahkan porsi pembangunan infrastruktur energi listrik ke swasta akan tetapi bisa saja menunda pelaksanaan atau pun menyesuaikan kembali target pembangunan pembangkit listrik nasional.

²⁰ Sumber Data : Draft Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional 2015 - 2034 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Jakarta, 2015.

²¹ <https://finance.detik.com/energi/> di akses tanggal 16-11-2017 pukul 11:00 WIB.

²² Direktur Utama PLN Sofyan Basyir yang menyatakan revaluasi aset berhasil mengungkit ekuitas perseroan sebesar Rp900 triliun dan membuat aset perseroan menyentuh Rp1.302 triliun pada paruh pertama tahun ini. Dengan aset yang besar, perseroan bisa meminjam hingga Rp2 ribu triliun, jauh di bawah posisi liabilitas perseroan per semester I 2017 yang ada di kisaran Rp 420,5 triliun. <https://www.cnnindonesia.com> di akses tanggal 27-11-2017 pukul 14:00 Wib

Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 nampak pemerintah memberi kesempatan seluas luasnya kepada pihak swasta atau asing ikut berperan dalam pembangunan energi listrik baik hulu sampai hilir. Dengan demikian, pemerintah tidak memiliki posisi tawar yang leluasa untuk menetapkan harga listrik tersebut sehingga akan berdampak pada harga jual listrik ke konsumen kedepannya dan juga negara tidak bisa mengontrol secara penuh operasional energi listrik yang tentunya berdampak kepada kedaulatan negara di bidang energi listrik.

Pengembangan hukum energi ketenagalistrikan seharusnya ke arah ke-Indonesiaan, yaitu yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa bukan yang berdasarkan paham bebas yaitu liberal pandangan hidup yang menafikan wahyu atau agama.

Privatisasi pembangkit energi listrik sebaiknya dihindari untuk menjaga kedaulatan negara di bidang energi listrik, ketika ada swastanisasi berarti ada potensi untuk liberalisasi yang tidak sesuai dengan konstitusi negara Republik Indonesia. Swastanisasi pembangkit listrik sebaiknya dihindari demi menjaga kedaulatan negara di bidang energi listrik. Konstitusi negara yaitu UUD 1945 dan perubahannya, dalam hal ini pasal 33 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara.

Kesimpulan

Perkembangan hukum energi ketenagalistrikan Indonesia berkembang ke arah liberal, di tandai dengan di undangkannya Undang-Undang No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan yang isinya mengizinkan partisipasi swasta/asing di dalam pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan Indonesia. Undang-Undang Ketenagalistrikan tersebut di respon dengan adanya proyek infrastruktur listrik tahap pertama yaitu 10.000 MW dan tahap kedua 35.000 MW yang hal ini kepemilikan swasta cenderung lebih dominan. Hal ini tidak sejalan dengan pasal 33 ayat 2 UUD 1945 dan perubahannya : Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Pengembangan hukum energi ketenagalistrikan seharusnya ke arah ke-Indonesiaan, yaitu yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa bukan yang berdasarkan paham bebas yaitu liberal pandangan hidup yang menafikan wahyu atau agama.

Daftar Pustaka

- Absori, 2005, *Transendensi Hukum : Prospek dan Implementasinya*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Absori, *Hukum Dan Dimensi Spiritual : Perspektif Positivitis, Pospositivistis dan Spiritualisme*, dalam *Profetika, Jurnal Studi Islam*, Vol.7,No.2, diterbitkan oleh Magister Pemikiran Islam, Program Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Asy-Syathibi, 1436 H, *Al I'tisham*, Kairo: Daar Ibnu Affan, Cet. 3.

- Bingbing Wu, 2007, Secularism and Secularization in the Arab World, *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)* Vol. 1, No. 1.
- DAVID LEVI-FAUR, 2003, The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-forcompetition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries, *European Journal of Political Research* 42: 705–740, University of Haifa, Israel and University of Oxford, UK
- David Hall, Sandra van Niekerk, Jenny Nguyen and Steve Thomas, Dick Seed, 2015, Western Secularism, African Worldviews, and the Church, *Western Secularism, African Worldviews, and the Church*,: 76–87
- Draft Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional 2015 – 2034, 2015, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Jakarta.
- Energy Liberalisation, privatisation and public.
- Etty R. Agoes, 2013, Peran Hukum dalam Pembangunan Indonesia: Kenyataan Harapan Tantangan, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Hans Raun Iversen, secular religion and religious secularism, A profile of the religious development in Denmark since 1968, *Nordic Journal of Religion and Society*.
- Laura Cabeza García, 2007, The Spanish Privatisation Process: implications on the performance of divested firms, "The Spanish Privatisation Process: implications on the performance of divested firms" *International Review of Financial Analysis*, vol.16, no.4.
- Liberalization, Deregulation, and Restructuring of the Electricity Markets. Restructuring of Electricity Markets, Nordic Power Market as an Example of Restructuring.
- Marie Hyland, 2016, Restructuring European electricity markets - a panel data analysis, *Utilities Policy*, vol. 38, February.
- Muhammad AW. Al'Aqil, 1419 H, *Manhaj al-Iman asy-Syafi'i Rahimahullah Ta'ala fi itsbat al-Aqidah*, Riyadh Saudi Arabia: Maktabah Adhwa as-salaf, Cet.
- Olamide Eniola Victor, Norsiah A. Aziz, Abdul Razak Jaffar, Privatization of Electricity Service Delivery in Developing Nations: Issues and Challenges, *international journal of built environment and sustainability* Published by Faculty of Built Environment, Universiti Teknologi Malaysia. ownership, Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Petrus C.K.L. Bello, 2013, *Ideologi Hukum: Refleksi Filsafat Atas Ideologi di Balik Hukum*, Insan Merdeka Bogor.
- Public ownership, Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Rahmat S. Labib, 2005, *Privatisasi dalam Pandangan Islam*, Ciputat : Wadi press.
- Satya Arinanto dan Ninuk Triyani, 2009 *Memahami Hukum dari Konstruksi Sempai Implementasi*, Rajawaliipers, Jakarta.
- <http://finance.detik.com/energi>.
- <http://www.cnnindonesia.com>