



PRINSIP KEADILAN DALAM PELAKSANAAN PERATURAN DI BIDANG KETENAGALISTRIKAN TERHADAP PIHAK SWASTA DALAM USAHA PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK

Suryani

Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta Selatan, Indonesia
suryani@gmail.com

Naskah diterima: 20 April 2023; revisi: 30 Mei 2023; disetujui: 21 Juni 2023



Abstract

Article 33 paragraph (2) and paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia regulates guarantees for the exploitation of electricity supply which is controlled by the state which is used for the maximum prosperity of the people. However, in an effort to increase the country's ability to supply electricity, the government provides opportunities for private business entities, cooperatives and non-governmental organizations to participate in the electricity supply business. Problems arise when there is a PT PLN (Persero) policy that limits the rights of private actors in supplying electricity. The problem in this study is how is the principle of justice in the implementation of regulations in the electricity sector towards private parties in the business of providing electricity? The research method used is normative juridical. The results of the study reveal that the principle of justice in the implementation of regulations in the electricity sector towards private parties in the business of supplying electricity is contrary to the principle of distributive justice. The actions of PT PLN (Persero) regarding making it difficult for the installed power capacity of the development of rooftop PLTS to a maximum of 15% in several regions are inseparable from the Indonesian ideology which is based on nationalist understanding which is more concerned with domestic interests. If PT PLN (Persero) could pay attention to the Constitutional Court Decision Number 111/PUU-XIII/2015 which states that the phrase "state control" accommodates the Constitutional Court not in the sense that the state owns it, but in the sense that the state only formulates it including regulatory aspects (*regelendaad*), management (*bestuursdaad*), management (*beheersdaad*), and supervision (*toezichthondensdaad*).

Keywords: Justice, Private Parties, Electric Power

✉ Alamat korespondensi:

Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta Selatan, Indonesia
E-mail: suryani@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia¹ dibentuk berdasarkan konstitusinya, yaitu UUD NRI Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut dinyatakan tentang tujuan negara. Tujuan negara tersebut terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang setelah empat kali amandemen, terakhir tahun 2002, diberi nama lengkap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan negara tidak berubah.

Tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan negara ini kemudian dijabarkan dalam isi atau batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu bentuk pelaksanaan pemerintahan dalam mencapai tujuan negara berdasarkan hukum² adalah mengeluarkan pengaturan mengenai ketenagalistrikan.

Listrik merupakan kebutuhan mendasar yang sangat penting dan berpengaruh pada seluruh aktivitas rakyat maupun pemerintah. Terlebih pada zaman modern sekarang, hampir seluruh aktivitas (misalnya di bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan, politik, budaya, dan sosial) telah menggunakan peralatan berbasis teknologi yang membutuhkan sumber energi listrik sebagai sarana penunjang aktivitas maupun produktivitas.³

Tenaga listrik sebagai salah satu hasil pemanfaatan kekayaan alam, mempunyai peranan penting bagi negara dalam mewujudkan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Pemanfaatan sumber daya alam antara lain dengan menggunakan batu bara, gas, air, dan sumber daya lainnya untuk dapat menghasilkan tenaga listrik. Pengusahaan penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam pelaksanaannya diberikan kepada Perusahaan Listrik Negara yang selanjutnya disebut PT PLN Persero.⁴

PT PLN Persero sebagai penyelenggara usaha penyediaan tenaga listrik, melaksanakan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Ketenagalistrikan).

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan mengatur bahwa pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, yang secara jelas dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah PT PLN Persero.⁵

Tujuan dibentuknya PT PLN Persero sebagai pelaksana pembangunan ketenagalistrikan diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Ketenagalistrikan, hal ini sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-empat, yaitu demi terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan misi PT PLN Persero untuk menjadikan tenaga listrik sebagai media untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, mengupayakan tenaga listrik menjadi pendorong kegiatan ekonomi, serta menjalankan kegiatan usaha yang berwawasan lingkungan.

Dalam upaya meningkatkan pemenuhan kebutuhan tenaga listrik, perlu dilakukan percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah mendorong peran swasta untuk ikut serta dalam usaha penyediaan tenaga listrik. Adapun latar belakang pemerintah mendorong pihak swasta supaya dapat berperan dalam usaha penyediaan tenaga listrik, dikarenakan adanya perkembangan teknologi ketenagalistrikan dan perubahan lingkungan strategis yang semakin

¹ UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat

² Pradnya Paramitha, 2009, hlm. 12.

³ Moh. Mahfud MD, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

⁴ Elia Jesika Mening, "Problematik Yuridis PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero).

⁵ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

kompetitif dan tidak terpisahkan dari sistem perekonomian internasional yang menitikberatkan pada asas keadilan, keterbukaan, dan tidak diskriminatif sehingga dipandang perlu melibatkan peran swasta guna mendorong kemajuan penyelenggaraan ketenagalistrikan nasional.

Pada tahun 1972, Pemerintah Indonesia menetapkan status perusahaan listrik negara sebagai Perusahaan Umum Listrik Negara (PLN). Pada tahun 1990, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1990 tentang Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara, PLN ditetapkan sebagai pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan.

Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1990 tentang Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara, kondisi ketenagalistrikan nasional yang masih bersifat monopoli dihadapkan pada berbagai masalah, antara lain kontribusi listrik terhadap kebutuhan nasional masih rendah, prasarana dan sarana belum memadai, jaringan masih terbatas, kemampuan pembiayaan terbatas, dan tingkat pelayanan masih jauh dari harapan.

Sejalan dengan kebijakan tersebut dan dalam rangka untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas usaha penyediaan tenaga listrik, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), PLN dinilai memenuhi persyaratan untuk dialihkan bentuknya menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Oleh karena itu, dengan berlakunya Undang-Undang Ketenagalistrikan dan bentuk usaha PLN sebagai Persero, diharapkan terjalin kerjasama dengan pihak swasta dalam penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik, peningkatan pelayanan, keamanan dan kenyamanan.

Dasar hukum pihak swasta dapat berperan dalam usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia terdapat pada Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan yang menyatakan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik. Adapun untuk wilayah yang belum mendapatkan pelayanan tenaga listrik, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Ketenagalistrikan, pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya memberi kesempatan kepada badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, atau koperasi sebagai penyelenggara usaha penyediaan tenaga listrik terintegrasi. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tercipta suatu keadilan bagi badan hukum seperti Perseroan Terbatas yang dikelola swasta untuk dapat pula melakukan penyelenggaraan sarana dan prasarana usaha penyediaan tenaga listrik.

Dalam upaya negara, melalui PT PLN Persero, mendorong pemanfaatan energi surya yang ramah lingkungan untuk pembangkitan tenaga listrik dengan menggunakan sistem pembangkit listrik tenaga surya atap (PLTS atap) yang digunakan untuk kepentingan sendiri, maka perlu dilakukan peningkatan mutu pelayanan pembangunan dan pemasangan sistem PLTS atap. Penggunaan sistem PLTS atap bertujuan untuk menghemat tagihan listrik pelanggan PLTS atap, mendapatkan listrik dari sumber energi terbarukan, dan berkontribusi menurunkan emisi gas rumah kaca.

Pihak swasta dalam penyelenggaraan sistem PLTS atap dapat berpartisipasi melalui proyek *Engineering, Procurement, and Construction* (EPC) yang ditawarkan oleh PT PLN (Persero), atau dapat melalui skema *Independent Power Producer* (IPP), Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), atau dengan skema lain seperti sewa beli (*Build, Lease and Transfer*). Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan beberapa regulasi untuk mendukung upaya tersebut, yaitu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 49 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik jo. Peraturan Menteri Energi (PerMen ESDM Nomor 10 Tahun 2017 jo. PerMen ESDM Nomor 49 Tahun 2017) dan Sumber Daya Mineral Nomor 26 Tahun 2021 tentang Pembangkit Listrik Tenaga Surya Atap Yang Terhubung Pada Jaringan Tenaga Listrik Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Kepentingan Umum (IUPTLU) (PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021).

Dasar penerbitan PerMen ESDM Nomor 10 Tahun 2017 jo. PerMen ESDM Nomor 49 Tahun 2017 ini adalah supaya terjadi kesetaraan risiko dalam jual beli listrik antara penjual (IPP) dan pembeli (PT PLN Persero) khususnya terkait aspek komersial. Aturan ini diterbitkan untuk memberikan payung hukum supaya pembangkit yang masuk ke dalam sistem kelistrikan wajib memenuhi keandalan sistem yang dipersyaratkan. Kemudian salah satu tujuan utama dari penerbitan PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021 tersebut adalah untuk membantu keekonomian inisiatif pemasangan PLTS atap dari sektor rumah tangga hingga industri. Namun demikian, dalam praktiknya PT PLN (Persero) selaku penyedia listrik justru tidak menjalankan amanat dalam PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021.

Ketidakpatuhan PT PLN Persero terhadap PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021 diantaranya adalah adanya pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15% di beberapa daerah, seperti Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur hingga Bali. Pembatasan tersebut tentunya bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021 yang mengatur bahwa sistem PLTS atap yang akan dipasang oleh calon pelanggan PLTS atap di wilayah usaha Badan Usaha Milik Negara Pemegang IUPTLU, kapasitasnya dibatasi paling tinggi 100% (seratus persen) dari daya tersambung pelanggan PLTS atap.

Adanya pembatasan tersebut membuat Asosiasi Energi Surya Indonesia (AESI), Asosiasi Pabrik Modul Surya Indonesia (APAMSI), Perkumpulan Pengguna Listrik Surya Atap (PPLSA), Perkumpulan Pemasang PLTS Atap Seluruh Indonesia (PERPLATSI) dan Asosiasi Pembangkit Surya Atap Bali (APSA) selaku pihak swasta dalam usaha penyediaan tenaga listrik merasa ketidakadilan, sehingga menderita kerugian.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian yuridis normatif, oleh karena sasaran penelitian ini adalah hukum atau kaedah normatif yang berupa asas-asas hukum dan sistem hukum.⁶ Penelitian normatif dalam penelitian ini merupakan penelitian yang menguraikan atau menggambarkan secara rinci, sistematis, menyeluruh dan mendalam tentang prinsip keadilan dalam pelaksanaan peraturan di bidang ketenagalistrikan terhadap pihak swasta dalam usaha penyediaan tenaga listrik.

Penelitian ini bersifat deskriptif karena menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaannya yang berkaitan dengan permasalahan akan diteliti. Data yang diperoleh akan dianalisis secara analisis kualitatif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Tujuan negara Indonesia yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.⁷ Dalam upaya mewujudkan salah satu tujuan tersebut, Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur ketentuan-ketentuan yang merupakan prinsip dasar pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian. Konstitusi mengamanatkan pembangunan ekonomi nasional harus berdasarkan prinsip demokrasi yang mampu mewujudkan kedaulatan ekonomi Indonesia.

Sistem ekonomi Pancasila atau demokrasi ekonomi yang anti liberal merupakan konsep dasar sistem ekonomi nasional yang secara jelas disebutkan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demokrasi ekonomi Indonesia bercita-cita untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*social justice, fairness, equity, equality*) sehingga menyandang pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, yang miskin dan terbelakang untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus ke arah pemberdayaan dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada. Parsialisme tidak dipandang sebagai sikap yang diskriminatori, melainkan memberi makna positif terhadap doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Dari sinilah titik tolak bahwa efisiensi ekonomi Indonesia berdimensi kepentingan sosial. Itulah makna demokrasi ekonomi yang mengandung asas efisiensi berkeadilan.⁸

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum. Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan.⁹ Hukum dapat diartikan sebagai seperangkat peraturan yang dibentuk penguasa yang berwenang. Dimana ada hukum, disitu ada masyarakat. Hukum

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2007, hlm. 10.

⁷ Tujuan bernegara dapat dilihat dalam alinea keempat UUD NRI 1945.

⁸ Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2018, hlm. 22.

⁹ Darji Darmodihardjo dan Sidartha, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 155.

memerlukan kekuasaan sehingga hukum dapat ditegakkan. Hukum tanpa kekuasaan adalah anangan. Kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman.¹⁰

Keadilan harus ditempatkan lebih tinggi dari kepastian hukum dan kemanfaatan. Keputusan yang adil berarti keputusan yang tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang.¹¹ Keadilan dalam bidang ekonomi, salah satunya, adalah memberikan kesempatan kepada pihak swasta selaku investor untuk menjadi bagian dalam pembangunan nasional yaitu dalam bidang penyediaan tenaga listrik.

Tenaga listrik merupakan sarana yang dibutuhkan oleh rakyat dalam menunjang aktivitas kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, ketersediaan listrik harus dijamin supaya dapat menjalankan fungsinya sebagai penggerak sekaligus tulang punggung ekonomi nasional. Dengan demikian, tenaga listrik merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak yang berdasarkan konstitusi, penguasaannya diberikan kepada PT PLN Persero.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Ketenagalistrikan, dalam upaya meningkatkan kemampuan negara dalam penyediaan tenaga listrik, negara memberi kesempatan kepada badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik, yang salah satunya adalah melalui pemanfaatan energi surya yang ramah lingkungan untuk pembangkitan tenaga listrik melalui PLTS atap.

Peran swasta dalam penyelenggaraan pembangkitan tenaga listrik melalui PLTS atap berdasarkan pada:

1. Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
3. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik;
4. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 49 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik;
5. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 26 Tahun 2021 tentang Pembangkit Listrik Tenaga Surya Atap Yang Terhubung Pada Jaringan Tenaga Listrik Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Kepentingan Umum.

Penulis berpendapat bahwa aspek keadilan di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum bukanlah monopoli ketentuan hukum ketenagalistrikan belaka. Namun lebih dari itu, prinsip tersebut juga harus melandasi setiap perumusan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, prinsip keadilan tercermin pada asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*) yang merupakan salah satu dari lima asas material yang wajib dipenuhi oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh I.C van der Vlies.¹²

I.C van der Vlies mengatakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua, yaitu asas formal dan asas materiil. Asas formal mencakup:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
3. Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Dalam asas materiil adalah sebagai berikut:

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);

¹⁰ Boy Nurdin, *Kedudukan dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2012, hlm. 34. Lihat: Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta: Bina Cipta, 1970, hlm. 5.

¹¹ Yoachim Agus Tridiatno, *Keadilan Restoratif*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hlm. 9.

¹² Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa Media, 2004, hlm. 56.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Tidak hanya pada saat penyusunan regulasinya, akomodasi asas atau prinsip keadilan juga dinilai penting pada saat penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik. Menurut Penulis, pengaturan penyediaan tenaga listrik harus dapat memberikan jaminan hukum bagi tercapainya keadilan, dan jaminan tersebut harus diberikan kepada pihak-pihak yang terkait di dalam penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik, yaitu pihak BUMN dan pihak swasta.

Penulis berpendapat, supaya dapat terpenuhi asas keadilan, hukum usaha penyediaan tenaga listrik harus memuat ketentuan mengenai pola penyelenggaraan yang dilaksanakan secara seimbang; yang artinya seluruh pelaku usaha memiliki keseimbangan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan sarana dan prasarana usaha penyediaan tenaga listrik, sepanjang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Permasalahan timbul ketika implementasinya tidak sepenuhnya dijalankan oleh pelaksana kebijakan. Hal tersebut terlihat ketika PT PLN (Persero) menerbitkan Surat Edaran Internal PT PLN (Persero) terkait dengan pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15%. Kebijakan PT PLN (Persero) tersebut tentunya bertentangan dengan Pasal 5 ayat (1) PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021. Padahal, sebagai suatu Perseroan Terbatas, PT PLN (Persero) wajib selalu mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan bisnisnya.

Hal tersebut di atas tentunya berlawanan dengan prinsip keadilan distributif¹³ sebagaimana dinyatakan Aristoteles, yaitu:

1. *Balance* atau kesebandingan, yaitu keadilan yang memberikan kepada tiap orang jatah atau bagian menurut jasanya. Ia tidak dapat menuntut supaya tiap orang mendapatkan bagian yang sama banyaknya oleh karena jasa tiap orang tidak sama, jadi bukan persamaan melainkan kesebandingan.

Tindakan PT PLN (Persero) yang memberikan kebijakan pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15% mendapatkan banyak tentangan dari berbagai pihak, seperti Asosiasi Energi Surya Indonesia (AESI), Asosiasi Pabrik Modul Surya Indonesia (APAMSI), Perkumpulan Pengguna Listrik Surya Atap (PPLSA), Perkumpulan Pemasang PLTS Atap Seluruh Indonesia (PERPLATSI) dan Asosiasi Pembangkit Surya Atap Bali (APSA) hingga Gubernur Bali, I Wayan Koster.

Menurut Penulis, kebijakan PT PLN (Persero) tersebut tidak sejalan dengan Pasal 5 ayat (1) PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021. Padahal, PT PLN (Persero) wajib selalu mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan bisnisnya. Bahkan dalam Pasal 42 angka 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, yang mengubah Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan mengatur bahwa konsumen berhak untuk, antara lain, mendapat pelayanan yang baik, mendapat tenaga listrik secara terus menerus dengan mutu dan keandalan yang baik, dan memperoleh tenaga listrik yang menjadi haknya dengan harga yang wajar.

2. *Certainty* atau kepastian hukum, adalah tujuan setiap undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang mengatur pihak swasta berperan dalam usaha penyediaan tenaga listrik senantiasa dapat memberikan kepastian hukum kepada pelaku usaha, apa hak-hak dan kewajiban mereka, siapa subjek dan objek pekerjaan.

Tindakan PT PLN (Persero) terkait pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15% di beberapa daerah, seperti Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur hingga Bali akan menimbulkan sentimen negatif bagi investor, baik investor dalam negeri maupun investor luar negeri, dikarenakan pembatasan tersebut akan berpengaruh terhadap keuntungan yang diterima oleh investor.

Hal tersebut tentunya mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi investor, karena menurut Satjipto Rahardjo, kepastian hukum adalah bukan terletak kepada peraturan perundang-

¹³ Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 60.

undangannya, melainkan kepada pelaksanaan undang-undang itu sendiri.¹⁴ Oleh karena itu, apabila pemerintah melalui Menteri ESDM tidak melakukan peninjauan dan klarifikasi kepada PT PLN (Persero) atas adanya Surat Edaran Internal tersebut, maka terjadi ketidakpastian hukum atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tingkat peranan pihak swasta dalam usaha penyediaan tenaga listrik.

3. *Arrangement* atau pengaturan, mengandung arti bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur peranan pihak swasta dalam usaha penyediaan tenaga listrik telah mengatur dengan baik mengenai pelaku usaha dalam penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik.

Secara substansi, peraturan perundang-undangan yang mengatur pihak swasta berperan dalam usaha penyediaan tenaga listrik sudah cukup baik. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 Undang-Undang Ketenagalistrikan yang menjamin kesempatan kepada badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.

Terkait dengan pelaksanaan sistem PLTS atap, perlu adanya pengaturan terkait dengan implementasi di lapangan, seperti aspek teknis, sehingga tidak berdampak buruk terhadap sistem (mutu layanan, efisiensi, maupun keselamatan) dan supaya potensi naiknya biaya (Anggaran Investasi (AI)/Anggaran Operasi (AO)) termitigasi dengan baik. Oleh karena itu, perlu adanya upaya harmonisasi dengan beberapa kementerian, terkait kajian aspek teknis, finansial, maupun aspek keselamatan ketenagalistrikan.

4. *Implementation* atau pelaksanaan, mengandung arti bahwa dalam setiap pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik selalu mengikuti amanat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah Penulis jelaskan sebelumnya bahwa Pasal 11 Undang-Undang Ketenagalistrikan menjamin kesempatan kepada badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tercipta suatu keadilan bagi badan hukum seperti Perseroan Terbatas yang dikelola swasta untuk dapat pula melakukan penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik.

Dalam praktiknya, tindakan PT PLN (Persero) terkait pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15% di beberapa daerah sangat bertolak belakang dan bertentangan dengan amanat dalam Pasal 11 Undang-Undang Ketenagalistrikan jo Pasal 5 ayat (1) PerMen ESDM Nomor 26 Tahun 2021. Padahal, Direktur Jenderal Ketenagalistrikan Kementerian ESDM Rida Mulyana menyatakan bahwa keterlibatan pihak swasta akan meringankan kondisi finansial PT PLN (Persero) yang di saat bersamaan fokus pada penyelesaian program 35.000 MW.¹⁵

Penulis berpendapat, tindakan PT PLN (Persero) terkait pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15% di beberapa daerah tidak terlepas dari ideologi Indonesia yang berpijak pada paham nasionalis yang lebih mementingkan kepentingan dalam negeri. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

“(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

(4) 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.”

Sistem demokrasi ekonomi memberikan makna pada pengertian kepemilikan bukan semata-mata hanya dalam arti penguasaan aset sumber kepemilikan dan kekuatan ekonomi. Bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak atau produk barang/jasa yang menjadi kebutuhan vital bagi masyarakat dikuasai negara. Hal ini untuk menjaga supaya rakyat banyak tidak di bawah kekuasaan orang perorangan yang menguasai cabang-cabang produksi penting yang menjadi kebutuhan utama masyarakat.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2008, hlm. 77.

¹⁵ Kontan, “Pemerintah Dorong Peran Swasta Untuk Elektrifikasi Di Daerah Terpencil”, <https://industri.kontan.co.id/news/pemerintah-dorong-peran-swasta-untuk-elektrifikasi-di-daerah-terpencil?page=2>, diakses pada tanggal 21 Mei 2023 pukul 13:41 WIB.

Pengertian dikuasai negara tidak berarti bahwa negara sendiri yang menjadi pengusaha, tetapi penguasaan tersebut dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang menjamin kelancaran jalannya perekonomian yang di dalamnya memuat larangan penindasan golongan kuat terhadap golongan lemah. Dalam sistem demokrasi ekonomi, harus dihindari sistem ekonomi liberalisme yang dapat menimbulkan eksploitasi manusia dan bangsa lain.

Asas perekonomian Indonesia berlawanan dengan asas liberalisme, tetapi tidak berarti bahwa seluruh kegiatan ekonomi diselenggarakan oleh negara atau koperasi. Sistem ekonomi anti liberal tersebut harus dapat menjamin mekanisme harga tetap terjaga tetapi tetap di bawah pengendalian negara, sehingga ada jaminan pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Menurut Penulis, seharusnya PT PLN (Persero) dapat memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa frasa "penguasaan negara" ditafsirkan Mahkamah Konstitusi bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan mencakup aspek pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthondensdaad*).

Menurut Penulis, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, makna Hak Menguasai Negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, membuka peluang bagi perorangan atau swasta untuk turut berperan sepanjang empat peranan negara/pemerintah, yaitu pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthondensdaad*) masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya.

Atas dasar tersebut, seharusnya dalam penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik, PT PLN (Persero) dapat memperhatikan dan memberikan kesempatan kepada pihak swasta yang memiliki kompetensi yang sama seperti PT PLN (Persero) untuk dapat berperan dalam penyelenggaraan usaha penyediaan tenaga listrik sehingga PT PLN (Persero) dapat terhindar dari praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

IV. KESIMPULAN

Prinsip keadilan dalam pelaksanaan peraturan di bidang ketenagalistrikan terhadap pihak swasta dalam usaha penyediaan tenaga listrik berlawanan dengan prinsip keadilan distributif. Tindakan PT PLN (Persero) terkait pembatasan kapasitas daya terpasang dari pengembangan PLTS atap maksimal 15% di beberapa daerah tidak terlepas dari ideologi Indonesia yang berpijak pada paham nasionalis yang lebih mementingkan kepentingan dalam negeri. Seharusnya PT PLN (Persero) dapat memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa frasa "penguasaan negara" ditafsirkan Mahkamah Konstitusi bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan mencakup aspek pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthondensdaad*).

REFERENSI

Buku:

- Apeldoorn, L.J. van., *Pengantar Ilmu Hukum*, Diterjemahkan Oleh: Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramitha, 2009.
- Boy Nurdin, *Kedudukan dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2012, hlm. 34. Lihat: Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta: Bina Cipta, 1970.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa Media, 2004.
- Darji Darmodihardjo dan Sidartha, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-*

- Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2011.
- Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2018.
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Yoachim Agus Tridiatno, *Keadilan Restoratif*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.

Jurnal:

- Elia Jesika Mening, "Problematik Yuridis PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan", *Jurnal Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, Fakultas Hukum, 2013.

Internet:

- Kontan, "Pemerintah Dorong Peran Swasta Untuk Elektrifikasi Di Daerah Terpencil", <https://industri.kontan.co.id/news/pemerintah-dorong-peran-swasta-untuk-elektrifikasi-di-daerah-terpencil?page=2>., diakses pada tanggal 21 Mei 2023 pukul 13:41 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1990 tentang Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
- Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 49 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik.
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2021 tentang Pembangkit Listrik Tenaga Surya Atap Yang Terhubung Pada Jaringan Tenaga Listrik Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Kepentingan Umum.