

RESUME PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2002 TENTANG KETENAGALISTRIKAN
(UU NOMOR 20 TAHUN 2002) TERKAIT USAHA PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK DAN
PENGUASAAN OLEH NEGARA

Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan oleh APHI (Asosiasi Penasehat Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia), PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia), Yayasan 324, Ir. Ahmad Daryoko, M. Yunan Lubis, SH, Ir. Januar Muin dan Ir. David Tombeng.

Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Pokok Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan [Pasal 8 ayat (2), Pasal 16, Pasal 17 ayat ayat (1) dan (3), Pasal 21 ayat (3), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) Pasal 30 ayat (1) Pasal 38 ayat (1)]

Amar Putusan : Menolak permohonan Pemohon I dalam pengujian formil;
Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III dalam pengujian materiil untuk seluruhnya

Tanggal Putusan : Rabu, 15 Desember 2004

Substansi Masalah

Bahwa pemberlakuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985, pada dasarnya adalah untuk mengikutsertakan pihak swasta, dan penerapan kompetisi dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Bahwa alasan mengikutsertakan pihak swasta dan penerapan kompetisi dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum justru tidaklah beralasan.

Berdasarkan prosedur persetujuan RUU Ketenagalistrikan menjadi undang-undang yang dilakukan oleh Rapat Paripurna pada tanggal 4 September 2002 telah melanggar ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 jo. Undang-undang Nomor Pasal 33 ayat (2) huruf a dan ayat (5) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD jo. Pasal 189 jo. Pasal 193 Keputusan DPR RI Nomor 03A/DPR-RI/I/2001-2002 Tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI

Alasan Permohonan

Bahwa pada tanggal 4 September 2002 DPR RI telah menyetujui RUU Ketenagalistrikan, yang diajukan oleh Pemerintah RI, menjadi Undang-Undang Ketenagalistrikan dan selanjutnya disahkan oleh Pemerintah RI cq. Presiden RI menjadi Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, yang diundangkan pada tanggal 23 September 2002. Bahwa dalam rapat paripurna, pengambilan keputusan terhadap RUU Ketenagalistrikan tersebut, yaitu pada pembukaan rapat, sekitar pukul 09.45 WIB jumlah anggota DPR RI yang hadir adalah 102 orang, yang setelah diskors jumlah anggota yang hadir berjumlah 152 orang.

Bahwa pada tanggal 23 September 2002 telah diundangkan UU No. 20/2002 dalam Lembaran Negara RI Tahun 2002 No. 94 dan Tambahan Lembaran Negara RI No.4226, dimana materi muatan dalam bagian-bagian Undang-undang termaksud dalam konsiderans Menimbang, Pasal dan ayat termasuk penjelasannya, PEMOHON menganggap bertentangan dengan UUD 1945.

Bahwa dalam konsiderans Menimbang b dan c terdapat kata "melalui kompetisi" dan kalimat "penciptaan persaingan usaha yang sehat, perlu diberi kesempatan yang sama kepada semua pelaku usaha untuk ikut serta. Selanjutnya Pasal 16 UU No.20/2002 juga menyatakan bahwa "Usaha Penyediaan Tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda°, dengan penjelasan "untuk terselenggaranya kompetisi yang adil dan sehat usaha penyediaan tenaga listrik perlu dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda"

Pasal Yang Di Uji

Pasal 8 ayat (2), Pasal 16, Pasal 17 ayat ayat (1) dan (3), Pasal 21 ayat (3), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) Pasal 30 ayat (1) Pasal 38 ayat (1)

Pertimbangan Hukum Hakim

Menimbang bahwa dalam permohonan uji formil, Pemohon Perkara No. 001/PUU-I/2003 telah mendalilkan tentang prosedur (tata cara) pembentukan UU *a quo* yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yaitu prinsip DPR sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undangundang yang kemudian diimplementasikan dalam Pasal 33 ayat (2) huruf a dan ayat (5) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Susduk) *jo* Pasal 189 dan 192 Peraturan Tata Tertib DPR, dengan alasan sebagai berikut:

- Bahwa prosedur pengesahan UU Ketenagalistrikan dalam Sidang Paripurna DPR tidak memenuhi kuorum, karena tidak dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 189 Peraturan Tata Tertib DPR;

Menimbang bahwa apa yang didalilkan oleh Pemohon Perkara No. 001/PUU-I/2003 tersebut telah dibantah oleh DPR dalam keterangan tertulis yang disampaikan dalam persidangan

Mahkamah yang dilampiri Risalah Sidang Paripurna DPR tanggal 4 September 2002 yang ternyata Pemohon Perkara No. 001/PUU-I/2003 tidak dapat memberikan bukti sebaliknya, sehingga menurut Mahkamah permohonan pengujian formil UU Ketenagalistrikan yang diajukan oleh Pemohon Perkara No. 001/PUU-I/2003 tidak beralasan dan oleh karena itu harus ditolak;

Menimbang bahwa Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri negara (*founding fathers*) menyatakan tentang pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut, “Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besaran sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan modal pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah ... Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945 ... Apabila tenaga nasional dan modal nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan modal asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan modalnya maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. (Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II Hal. 231. Disusun oleh I. Wangsa Widjaja, Mutia F. Swasono, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002). Penafsiran Dr. Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*

Menimbang bahwa Menteri Negara BUMN dalam keterangan tertulis di forum sidang Mahkamah menafsirkan “dikuasai oleh negara” berarti negara sebagai regulator, fasilitator, dan operator yang secara dinamis menuju negara hanya sebagai regulator dan fasilitator, sedangkan Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H. menafsirkan dikuasai oleh negara berarti dimiliki oleh negara.

Menimbang bahwa jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai kepemilikan dalam arti perdata (*privat*), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan kekuasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Karena itu, perkataan “dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Oleh karena itu, baik pandangan yang mengartikan perkataan kekuasaan oleh negara identik dengan kepemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian kekuasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, kedua-duanya ditolak oleh Mahkamah;

Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat;

Menimbang bahwa dalam permohonan uji materiil Pemohon II (Perkara No. 021/PUU-I/2003) mendalilkan Pasal 8 ayat (2), Pasal 16, Pasal 17 ayat (3), dan Pasal 30 ayat (1) UU Ketenagalistrikan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dengan argumentasi bahwa kebijakan pemisahan usaha penyediaan tenaga listrik dengan sistem “unbundling” yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (2) yang meliputi Usaha Pembangkitan, Transmisi, Distribusi, Penjualan, Agen penjualan, Pengelola Pasar, dan Pengelola Sistem Tenaga Listrik oleh badan usaha yang berbeda (vide Pasal 16), terlebih lagi dengan adanya ketentuan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanya untuk usaha Transmisi dan Distribusi, jadi tidak dikompetisikan [vide Pasal 17 ayat (1)], sedangkan yang lainnya dikompetisikan oleh semua badan usaha (termasuk swasta), telah mereduksi makna “dikuasai oleh negara untuk cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak”, seperti yang dimaksud Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Sebagai akibat kebijakan tersebut di atas, tak pelak lagi akan merupakan upaya privatisasi perusahaan tenaga listrik dan telah menjadikan tenaga listrik sebagai komoditas pasar, yang berarti tidak lagi memberikan proteksi kepada mayoritas rakyat yang belum mampu menikmati listrik;

Menimbang oleh karena sudah jelas bahwa cabang produksi tenaga listrik harus dikuasai oleh negara, maka yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah, apakah dua isu (masalah pokok) dalam permohonan a quo yaitu tentang kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dilakukan secara kompetitif dengan memperlakukan pelaku usaha secara sama dan oleh badan usaha yang terpisah (unbundled), bertentangan dengan UUD 1945

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa untuk menyelamatkan dan melindungi serta mengembangkan lebih lanjut perusahaan negara (BUMN) sebagai aset negar dan bangsa agar lebih sehat yang selama ini telah berjasa memberikan pelayanan kelistrikan kepada masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia, baik yang beraspek komersil maupun non-komersil sebagai wujud penguasaan negara, sehingga ketentuan Pasal 16 UU No. 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (unbundling system) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnyapasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial. Dengan demikian yang akan merugikan masyarakat, bangsa dan negara. Keterangan ahli yang diajukan pemohon telah menjelaskan pengalaman empiris yang terjadi di Eropa, Amerika Latin, Korea, dan Meksiko, sistem unbundling dalam restrukturisasi usaha listrik justru tidakmenguntungkan dan tidak selalu efisien dan malah menjadi beban berat bagi negara, sehingga oleh karenanya Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945;

Dasar Konstitusional yang Digunakan

Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C ayat(1) dan (2), Pasal 28D ayat (1) dan (2), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3), Pasal 33 ayat (2) dan (3), Pasal 54 ayat (3) UUD 1945

Isi/Amar Putusan

www.pushep.or.id

Menolak permohonan Pemohon I dalam pengujian formil;

Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III dalam pengujian materiil untuk seluruhnya;

Menyatakan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menyatakan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;