

SKRIPSI

**“RESTRUKTURISASI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN
DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA”**



OLEH

ZULFIKA IKRARDINI

NIM. 030015015

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2004

**RESTRUKTURISASI SEKTOR
KETENAGALISTRIKAN DALAM PERSPEKTIF
PERSAINGAN USAHA**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN
MEMENUHI PERSYARATAN MEMPEROLEH GELAR
SARJANA HUKUM**

Pembimbing

JANI PURNAWANTY, S.H., S.S., LL.M
NIP. 132205433

Penyusun

ZULFIKA IKRARDINI
NIM. 030015015

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2004**

**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan penguji pada hari
Kamis, tanggal 29 Juli 2004, di Fakultas Hukum Universitas Airlangga,
Surabaya.**

Susunan Penguji Skripsi :

Ketua : Y. Sogar Simamora, S.H., M.H.

Anggota : 1. Hj. Jani Purnawanty, S.H., S.S., LL.M.

2. Wuri Adriyani, S.H., M.H.

3. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M.

4. H. Agus Widyantoro, S.H., M.H.

"Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan."

(Q.S. Al-Insyirah: 5-6)

"... Ketahuilah bahwa bersama kesabaran ada kemenangan, bersama kesusahan ada jalan keluar, bersama kesulitan ada kemudahan."

(HR Tirmidzi)

Kata Pengantar

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur hanya milik Allah Swt., rabb Al-'Alamin, Pengatur dan Mahaguru Alam, atas kehendak-Nya saya mampu merampungkan penyusunan skripsi ini dengan perasaan luar biasa lega dan penuh cita.

Shalawat dan salam atas seorang mahluk mulia, tauladan hidup, Muhammad Saw.

Islam telah menggariskan bahwa kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak merupakan milik umum. Rasulullah saw. Bersabda :

“kaum Muslim berserikat dalam tiga hal yaitu air, padang gembalaan, dan api.”(HR. Ahmad dan Abu Dawud)

melalui pemahaman atas Hadits di atas, maka jelaslah bahwa siapapun boleh memanfaatkan kepemilikan umum, asal tidak dengan tujuan untuk menguasainya. Negara pun hanya berperan sebagai wakil rakyat untuk mengusahakan atau mengeksploitasinya, sementara hasilnya tetap dikembalikan kepada rakyat sebagai bentuk pelayanan kepada mereka. Tak perlu disangsikan lagi, setiap orang pasti setuju jika listrik termasuk dalam kategori milik umum. Karena itu semestinya dikelola oleh negara sebagai wakil rakyat. Meski hal ini tidak serta merta berarti bahwa negara yang harus bertindak sebagai “pelaku” atau “penyelenggara” namun negara mempunyai kewajiban yang mutlak untuk mengatur setiap kegiatan pengelolaan listrik bagi kepentingan umum.

Skripsi ini bermula dari keresahan saya mengamati kebijakan pemerintah dalam mengelola sektor ketenagalistrikan. Diundangkannya Undang-undang

Ketenagalistrikan yang baru yakni UU No. 20 Th. 2002 yang merupakan *blue print* pelaksanaan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan ternyata tidak memperoleh sambutan yang hangat dan dinilai hanya akan merugikan masyarakat. Skripsi ini merupakan pandangan saya terhadap undang-undang ini. Meski jika ternyata nanti pendapat saya ini tidak sejalan dengan pendapat para Hakim Konstitusi yang kini sedang memeriksa permohonan *Judicial review* terhadap UU ini, namun setidaknya unek-unek saya telah ter"tuliskan.

Skripsi ini saya susun tidak dalam waktu yang singkat. Berbagai pergulatan opini saya alami untuk sampai pada kesimpulan yang senetral mungkin mengingat isu-isu politik yang begitu kuat mengelilingi berbagai silang pendapat terhadap lahirnya Undang-undang Ketenagalistrikan yang baru ini. Apabila kemudian semua itu dapat saya lalui tentunya tak lepas karena dorongan moral maupun materiil dari orang-orang terdekat saya. Untuk itu ungkapan terima kasih dari hati yang terdalam saya haturkan kepada :

1. Allah SWT, segala puji bagi-Mu atas segala kemudahan yang seringkali aku peroleh selama menempuh studi ini.
2. Ayah dan Ibu', penyambung kekuatanku. Terima kasih telah memberi aku sebuah sandaran mental yang kokoh dalam menghadapi setiap ujian dalam perjalanan hidupku dan senantiasa menjadi inspirasi bagiku;
3. Adek-adekku: firin, fifi, fius, faldi. Mungkin aku bukan kakak yang baik tapi bagiku memiliki saudara seperti kalian adalah karunia yang indah tiada tara;
4. Keluarga Besar Mbahkung dan Keluarga besar MbahBin, untuk setiap perhatian yang tidak ternilai artinya.

5. Kemas Muhammad Nauval, supporterku yang handal© .Terima kasih telah turut memberiku arti.
6. Ibu Jani Purnawanty, S.H., S.S., LL.M. atas kesabaran dan dukungan moral yang besar dari Ibu untuk saya. Saya merasa beruntung sekali memperoleh kesempatan untuk jadi mahasiswa bimbingan Ibu.
7. Bapak dan Ibu Penguji: Bapak Y. Sogar Simamora, S.H., M.H.; Ibu Wuri Adriyani, S.H., M.H.; Bapak L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M.; Bapak H. Agus Widyantoro, S.H., M.H.
8. Dekan, para Pembantu Dekan, seluruh Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
9. Bapak I Wayan Titib Sulaksana, S.H., M.S. dan teman-teman di UPKBH Universitas Airlangga.
10. Bapak Wisjnobroto Heruputranto, S.H. dan teman-teman di Wisjnobroto dan Rekan. Mas Fauzi, Mas Rio, Mas Bayek, Mas Puguh, Pak Budi.
11. Sobat-sobatku : Ali, Ika, Dilla, Andik, Totok, Haryo', Rully. Kapan kita kumpul-kumpul lagi.
12. Semua teman-teman di FH Unair angkatan 2000, Santi, Ivone, Ratna, Adam, Yudanto, Agung, Budi, Ahmad, Eko W., teman teman sekelompok PLKH.
13. Teman teman Moot court UI II & III ; Mas Hendrik, Mas Gito, Addin matur nuwun banget karena pertemanan kita nggak cuman sebatas teman seperjalanan. Mas Atut, thanks atas pinjaman buku-buku juga tips-tips studinya.

14. Semua Pihak yang memiliki andil dalam upaya saya menyelesaikan studi ini yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu, mohon maaf dan terima kasih banyak atas segala dukungan .

Akhir kata, semoga skripsi ini memiliki kegunaan. Saya mohon maaf atas segala kekurangan. Terima kasih

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Surabaya, 1 Agustus 2004

Penyusun

Daftar Isi

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Halaman Persembahan.....	iv
Halaman Motto.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi	x
Bab I. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang dan Rumusan Permasalahan	1
1.2. Penjelasan Judul	13
1.3. Alasan Pemilihan Judul.....	15
1.4. Tujuan penulisan.....	15
1.5. Metode Penulisan.....	16
1.6. Pertanggungjawaban Sistematika.....	18
Bab II. PENGELOLAAN SEKTOR KETENAGALISTRIKAN DI INDONESIA.....	19
2.1. Perkembangan Pengelolaan Sektor Ketenagalistrikan....	19
2.2. Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan Berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002	20
2.2.1. Penerapan Kompetisi.....	23
2.2.2. Pemisahan Bidang Usaha Sektor Ketenagalistrikan.....	24
2.2.3. Pemberian kesempatan Usaha yang Sama Kepada Para	

Pelaku Usaha.....	26
Bab III. RESTRUKTURISASI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA	29
3.1. Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan antara Monopoli atau Demonopoli	29
3.2. Restrukturisasi Ketenagalistrikan dan Ancaman Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat	38
Bab IV. PENUTUP.....	54
4.1. Simpulan.....	54
4.2. Saran.....	56
Daftar Bacaan.....	57

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Rumusan Permasalahan

Ancaman krisis listrik menjadi isu penting dan permasalahan utama pada sektor ketenagalistrikan di Indonesia sejak awal tahun 1990-an. Ditengarai pasokan listrik tidak mampu mengimbangi peningkatan konsumsi listrik akibat derasnya arus investasi dan pesatnya kemajuan teknologi. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh *Working Group on Power Sector Restructuring (WG-PSR)*, kebutuhan listrik di Indonesia terus meningkat sebesar 9% per tahun.¹ Di satu sisi, peningkatan konsumsi listrik ini menjadi indikasi positif pertumbuhan perekonomian. Namun di sisi lain peningkatan konsumsi listrik menimbulkan tuntutan untuk pemenuhan kebutuhan akan pasokan listrik.

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 2 UUD 1945, sektor vital yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak pengelolaannya dikuasai oleh Negara. Sektor ketenagalistrikan merupakan sektor vital dan menguasai hajat hidup orang banyak² yang oleh karenanya berdasarkan Pasal tersebut maka negara bertanggung jawab penuh atas ketersediaan tenaga listrik secara nasional. Tanggung

¹Krisis Listrik Tak Boleh Berulang, Suara Merdeka, 5 Juni 2003.

²Penjelasan pasal 7 ayat 1 UU No. 15 Th. 1985 tentang Ketenagalistrikan. Undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku lagi setelah diundangkannya Undang-Undang No. 20 Th. 2002 tentang Ketenagalistrikan (UUKL). Namun dalam UUKL klausula ini tidak lagi ada.

jawab penuh tersebut tersirat dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut UU No. 15 Th. 1985)³ Pasal 7 ayat 1:

“Usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan oleh Negara dan diselenggarakan oleh badan usaha milik negara yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan.”

Berdasarkan ketentuan di atas pengelolaan energi listrik tersebut diserahkan kepada P.T. Perusahaan Listrik Negara (Persero)⁴ [selanjutnya disebut “PLN”] sebagai BUMN tunggal pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan⁵.

Ketika permasalahan krisis listrik muncul, PLN dihadapkan pada tantangan untuk mampu memenuhi permintaan akan energi listrik yang terus meningkat. Harus diakui deras arus investasi melahirkan beban berat bagi PLN untuk memenuhi kebutuhan pasokan energi listrik melalui pembangunan pembangkit baru. Untuk itulah pada tahun 1990-

³UU No. 15 Th. 1985 tentang Ketenagalistrikan diumumkan pada Lembaran Negara 1985/74 dan Tambahan Lembaran Negara No. 3317 diundangkan pada 30 Desember 1985. UU ini dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya UU No. 20 Th. 2002 tentang Ketenagalistrikan.

⁴P.T. Perusahaan Listrik Negara (Persero) berstatus sebagai Fully State-Owned Enterprises. Berdasar PP No. 19 Th. 1965 bernama Perusahaan Listrik Negara yang kemudian berubah menjadi Perusahaan Umum Listrik Negara dengan dikeluarkannya PP No. 18 Th. 1972. Pada 1994 berdasarkan PP No. 23 Th. 1994 berubah menjadi P.T. Perusahaan Listrik Negara (Persero). RBI, Directory to Indonesia's State Owned Enterprises, RBI, Jakarta, 2001, Hal. 329-330.

⁵Terdapat 5 BUMN yang bergerak pada sektor energi yaitu: Perum Jasa Tirta I, P.T. Konservasi Energi Abadi (Persero), P.T. Pertamina (Persero), P.T. Perusahaan Gas Negara (Persero) dan P.T. Perusahaan Listrik Negara (Persero). RBI, Ibid., Hal. 317-318. Dari 5 BUMN tersebut hanya P.T. Perusahaan Listrik Negara (Persero) yang bergerak di sektor ketenagalistrikan, maka diasumsikan bahwa ia adalah pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan. Lihat juga H. Ahmad Daryoko, “Visi Pemerintah tentang Ketenagalistrikan”, Makalah, disampaikan pada Diskusi Terbuka “Dilema Swastanisasi Listrik Negara”, Teater Politeknik ELKA ITS, Surabaya, 23 September 2003, Hal. 2.

an muncul pemikiran melibatkan peran swasta dalam upaya mengatasi kelangkaan pasokan energi listrik dengan menggulirkan wacana tentang listrik swasta. Dengan mendasarkan pada Pasal 7 ayat 2 UU No. 15 Th. 1985 yang menyebutkan bahwa:

“Dalam upaya memenuhi kebutuhan tenaga listrik secara lebih merata dan untuk lebih meningkatkan kemampuan negara dalam hal penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan sendiri, sepanjang tidak merugikan kepentingan negara, dapat diberikan kesempatan seluas-luasnya kepada koperasi dan badan usaha lain untuk menyediakan tenaga listrik berdasarkan Izin Usaha Ketenagalistrikan.”

serta Keppres No. 37 Th. 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Swasta, maka proyek-proyek pembangunan pembangkit listrik swasta atau *Independent Power Producer* (IPP) mulai direalisasikan. Berikut ini adalah beberapa nama IPP yang sampai dengan tahun 2002 memasok energi listrik pada Sistem Jawa-Madura-Bali (Jamali).⁶

Independent Power Producer	
PLTA	Jatiluhur
PLTU	Paiton PEC
	Jawa Power
PLTP	UGI Ltd./Salak
	Darajat II / Amoseas
	Wayang Windu / Magma NL
	Dieng

Namun patut disayangkan pada masa Pemerintahan Orde Baru proyek-proyek pembangkit listrik swasta yang diselenggarakan sarat dengan unsur KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme). Nilai proyek-proyek yang dibuat dengan pihak swasta digelembungkan dari harga jual listrik

⁶Basuki Prajitno, “Sistem Kelistrikan Jawa-Madura-Bali, Sudah Efisienkah?”, KORAN P3B, Edisi Juli/Agustus 2003, Hal. 3.

sebesar USD 3–4 Sen per kWh dijadikan USD 8-8,5 Sen per kWh,⁷ sehingga dengan ditandatanganinya berbagai kontrak IPP, PLN justru dirugikan karena berdasarkan kontrak-kontrak tersebut PLN harus membeli energi listrik dari IPP dengan harga sangat tinggi melampaui harga listrik yang dijual PLN kepada konsumen.⁸ Disamping harga jual listrik yang dilembungkan, PLN juga dipasung dengan kontrak yang memuat “klausula *take or pay*”⁹ yang membuat PLN tetap harus membayar walau tidak menggunakan listrik dari pembangkit swasta. Menurut Batara Lumbanradja, Ketua Bidang Advokasi Serikat Pekerja PLN Pusat, dari Laporan Keuangan PLN diketahui bahwa 18%, 69%, dan 74% dari jumlah pembelian listrik swasta tahun 1998, 1999, dan 2000 merupakan beban yang dibayar tanpa ada pemakaian listrik.¹⁰ Kontrak-kontrak yang demikian inilah yang menjadi salah satu sumber utama kebangkrutan PLN. Seperti dilaporkan Arthur Andersen tahun 1998 bahwa 63% sumber inefisiensi PLN disebabkan oleh faktor-faktor eksternal.¹¹ Selama bertahun-tahun PLN terpasung dengan kontrak yang membuat biaya produksi PLN menjadi sangat tinggi sementara PLN menjual listrik kepada konsumen dengan harga di bawah biaya produksi

⁷“Hasil Renegosiasi Proyek Pembangkit Listrik Swasta 20 Dilanjutkan, 6 Dihentikan”, KORAN P3B, Edisi Juli/Agustus 2003, Hal. 5 [selanjutnya disebut KORAN P3B I].

⁸Ibid.

⁹Ibid.

¹⁰Ibid.

¹¹M. Ikhsan, “Saatnya Menghindari Hutang Budi Politik”, FOKUS, Edisi Oktober 2002, Hal.28.

sehingga semakin banyak listrik yang terjual maka semakin besar kerugian yang diderita PLN.¹²

Pada tahun 1997-an ketika krisis ekonomi melanda Indonesia, berdasarkan Keppres No. 39 Th. 1997 sebanyak 13 proyek listrik swasta ditangguhkan dan 14 proyek lainnya dikaji kembali untuk kemudian dilakukan renegotiasi.¹³ Renegosiasi ini dilakukan untuk memperbarui klausula-klausula dalam kontrak sebelumnya, khususnya mengenai harga jual energi listrik dari IPP kepada PLN yang memang terlalu mahal akibat adanya penggelembungan dan KKN. Konsekwensi dari penangguhan dan pengkajian kembali 27 proyek IPP tersebut, Pemerintah Indonesia harus membayar ganti rugi dengan jumlah mencapai lebih dari USD 500 Juta karena penghentian sementara proyek berdasar kontrak adalah merupakan pelanggaran terhadap isi kontrak.¹⁴ 20 di antara 27 proyek IPP yang dihentikan sementara berdasarkan Keppres No. 39 Th. 1997 itu antara lain :

No	Nama Proyek IPP	Penanggung Jawab	Status
1.	PLTP Bedugul (Unit 3,4)	Bali Energy Ltd.	Ditangguhkan
2.	PLTP Karaha	Karaha Bodas Co. LLG	Ditangguhkan
3.	PLTP Patuha (unit 2,3,4)	Patuha Power Ltd.	Ditangguhkan
4.	PLTGU Palembang Timur	PT Astrigita Prasarana	Ditangguhkan
5.	PLTU Cilacap	PT Citra Kartika Daya	Ditangguhkan
6.	PLTU Jawa Barat (Cilegon)	PT Daya Listrik Pratama	Ditangguhkan
7.	PLTP Sibayak	PT Dizawarta Powerindo, Enserch	Ditangguhkan

¹²*Ibid.*, Hal.27

¹³KORAN P3B I, *Loc.Cit.*

¹⁴*Ibid.*

8.	PLTGU Pasuruan	PT East Java Power Corporation	Ditangguhkan
9.	PLTP Dieng (unit 4)	PT Himpurna California Energy	Ditangguhkan
10.	PLTU Serang	PT Power Jawa Barat	Ditangguhkan
11.	PLTU Drajat	PT Prasarana Nusantara Jaya, Chevron, Texaco	Ditangguhkan
12.	PLTP Cibuni	PT Yala Teknosa Geothermal	Ditangguhkan
13.	PLTP Sarulla	Unocal Geothermal Indonesia Ltd.	Ditangguhkan
14.	PLTP Bedugul (unit 1,2)	Bali energy Ltd.	Dikaji kembali
15.	PLTP Patuha (unit 1)	Patuha Power Ltd.	Dikaji kembali
16.	PLTP Kamojang	PT. Latoka Trimas, Bimas Energy, Asia Power.	Dikaji kembali
17.	Kelistrikan PT. PLN (RKAP 1997)	PT. PLN	Dikaji kembali
18.	PLTU Tanjung Jati "A"	PT. Tanjung Jati Power Company	Dikaji kembali
19.	PLTU Tanjung Jati "C"	PT. CEPA Indonesia	Dikaji kembali
20.	PLTA Asahan I	PT. Tridaya Esta, Bajagraha Sentra Nusa	Dikaji kembali

Sumber : Lampiran V dan VI Keputusan Presiden RI No. 3 Th. 1997

Renegosiasi kontrak jual beli energi antara PLN dan IPP itu telah tuntas pada awal Semester II Tahun 2003 dengan hasil 26 dari 27 proyek selesai direnegosiasi. Satu proyek yakni PLTP Karaha Bodas saat itu masih dalam proses hukum pada arbitrase internasional, Amerika Serikat.¹⁵ Dari 26 proyek yang tuntas direnegosiasi tersebut diputuskan bahwa 20 proyek dilanjutkan, sedangkan 6 proyek dengan kapasitas 4.440 MW senilai USD 5.736 miliar dihentikan (close out).¹⁶ Ke-20 proyek tersebut memiliki kapasitas total 5.990 MW senilai USD 9,367 miliar. Keenam proyek yang dihentikan itu adalah: PLTU Cilacap, PLTU

¹⁵*Ibid.*

¹⁶*Ibid.*

Tanjung Jati A (1.320 MW:2x660MW), PLTU Serang (450 MW), PLTU Tanjung Jati C (1.320 MW:2x660 MW), PLTU Cilegon (400 MW), serta PLTU Pasuruan (500 MW). Dari hasil renegotiasi terdapat hal yang menarik yaitu tarif IPP pasca renegotiasi sebagian besar berada di bawah kisaran USD 5 Sen per kWh.¹⁷

Kebutuhan akan pembangkit baru akan selalu meningkat dan harus dipenuhi atau jika tidak ancaman krisis listrik akan benar-benar terjadi. Ancaman ini adalah masalah krusial yang sedang dihadapi sektor ketenagalistrikan. Menghadapi permasalahan ini pada September tahun 2002 di undangkanlah Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut UUKL) sebagai *blue print* restrukturisasi sektor ketenagalistrikan di Indonesia sebagai pengganti UU No. 15 Th. 1985.

Restrukturisasi sektor ketenagalistrikan dengan diundangkannya UUKL merupakan implementasi dari arah kebijakan Ekonomi dalam TAP No.IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pelaksanaan lebih lanjut dari GBHN diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004. Arah kebijakan ekonomi dalam GBHN yang diimplementasikan dengan dilaksanakannya restrukturisasi ketenagalistrikan antara lain :

1. "Meningkatkan penyediaan dan pemanfaatan sumber energi dan tenaga listrik yang relatif murah dan ramah lingkungan dan secara berkelanjutan yang pengelolaannya diatur dengan UU."(Arah Kebijakan Ekonomi angka 15)

¹⁷Ibid.

2. "Meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi listrik, dan air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil." (Arah Kebijakan Ekonomi angka 17)

Semenjak masih berupa Rancangan Undang-undang (RUU) hingga hampir dua tahun sejak diundangkan, UUKL masih senantiasa diwarnai dengan silang pendapat serta pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat. Sorotan tajam diberikan mulai dari latar belakang, proses penyusunan, sampai substansi. Bahkan UUKL menjadi salah satu Undang-undang yang diajukan untuk dilakukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi.¹⁸

Munculnya banyak reaksi menentang UUKL dikarenakan proses penyusunannya yang dinilai tidak aspiratif karena tidak pernah melibatkan peran aktif masyarakat untuk memberikan masukan tentang substansi yang diatur padahal sektor ketenagalistrikan adalah sektor vital yang menyangkut hajat hidup orang banyak.¹⁹ Hal ini menimbulkan berbagai tuduhan miring bahwa penyusunan rancangan UUKL tidak benar-benar ditujukan untuk membenahi pengelolaan sektor ketenagalistrikan tetapi semata-mata untuk memenuhi persyaratan *International Monetary Fund* [IMF] yang dituangkan dalam *Letter of Intent* (LoI) agar Pemerintah Indonesia memperoleh pinjaman dana untuk

¹⁸ "Tarif Listrik Bisa Naik 10 Kali Lipat, Jika Pemerintah Setujui Privatisasi PLN", *Jawa Pos*, Selasa 1 Juni 2004, Hal. 30.

¹⁹ Aryanto, "UU Ketenagalistrikan, Solusi atau Bencana bagi Masyarakat", www.lampungnet.com, diakses pada 24 September 2003.

restrukturisasi ekonomi pasca krisis.²⁰ Berlatar belakang persangkaan yang demikian maka ditengarai substansi UUKL sangat sarat dengan kepentingan pemodal asing dalam rangka menyeret Indonesia lebih jauh dan lebih dalam ke ruang globalisasi²¹. UUKL berada dalam satu paket perangkat perundangan²² yang didesakkan oleh Bank Pembangunan Asia (ADB) kepada Pemerintah Indonesia dengan imbalan janji akan mempercepat proses bantuan (hutang) sebesar USD 180 Juta.²³

Berdasarkan *blue print* UUKL maka dibuka peluang sebesar-besarnya kepada swasta dan koperasi untuk berusaha di sektor ketenagalistrikan. Peluang tersebut diatur dalam Bab V tentang Usaha Ketenagalistrikan Bagian III tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik di Wilayah Kompetisi²⁴ yang mengatur tentang model kompetisi penuh dan berlaku bagi siapa pun di sektor pembangkitan dan penjualan tenaga listrik kepada umum dengan risiko terbagi rata bagi tiap pemain dalam bisnis listrik (mekanisme pasar). Ini berarti bahwa nantinya PLN bukanlah satu-satunya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memonopoli sektor ketenagalistrikan.

²⁰*Ibid.*, Lihat Juga Tusino Mukti, UUKL Merugikan Rakyat, www.lampungnet.com., diakses pada 24 September 2003

²¹*Ibid.*

²²*Ibid.*

²³*Ibid.*

²⁴Ketentuan tentang hal ini diatur pada pasal 8, 9, 15, 16, 17, 20, 21 UUKL.

Dengan dibukanya peluang kompetisi penuh ini maka banyak kalangan yang menilai bahwa UUKL terlalu liberal dan mengingkari semangat dari Pasal 33 ayat 2 UUD 1945²⁵ yang menyatakan bahwa:

“cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”

berikut penjelasan Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:

”Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.”

Isi Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 menyebutkan bahwa cabang produksi vital seharusnya dikuasai oleh negara yang selama ini pengelolaannya diserahkan kepada BUMN. Membiarkan sektor-sektor vital yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikelola oleh swasta dengan cara dikompertisikan secara bebas dikhawatirkan akan merugikan. Dikatakan merugikan karena akan menggiring sektor-sektor strategis tersebut menjadi sebuah komoditas sehingga akan kehilangan fungsi sosialnya sebagai infrastruktur untuk memenuhi kepentingan umum (rakyat).

Berdasarkan *blue print* pengelolaan sektor ketenagalistrikan sebagaimana diatur dalam UUKL, pengelolaan energi listrik akan dikompertisikan seluas-luasnya sehingga energi listrik nantinya

²⁵Martinus Udin Silalahi, “Swasta Berpeluang Berkompertisi di Sektor Listrik”, Sinar Harapan, 12 September 2002, Hal. 1

diperlakukan sebagai komoditas yang kepadanya berlaku mekanisme pasar. Harga pada mekanisme pasar terbentuk berdasarkan permintaan dan penawaran. Apabila permintaan energi listrik terus meningkat, sementara pasokan energi listrik dikendalikan oleh kebijakan pemilik modal, maka sangat mungkin harga listrik akan semakin melambung karena pemilik modal memilih untuk membatasi pasokan komoditinya agar ia dapat menuai keuntungan maksimal. Oleh karena listrik tidak lagi dikuasai oleh negara maka menghadapi situasi di atas, Pemerintah Indonesia tentunya tidak dapat lagi melakukan intervensi.²⁶ Manakala hal demikian yang terjadi maka tentu yang sangat dirugikan adalah masyarakat luas. Terlebih, tujuan terpenting demonopoli sektor ketenagalistrikan, yaitu agar konsumen memiliki alternatif pilihan pelayanan energi listrik yang murah dan berkualitas mustahil dicapai. Pula, harapan agar para pelaku usaha di bidang ketenagalistrikan akan bersaing secara sehat dengan senantiasa berupaya meningkatkan mutu pelayanan juga akan dibayangi kekhawatiran munculnya praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat seperti praktik perjanjian kartel²⁷. Jika kekhawatiran-kekhawatiran ini benar terjadi maka masyarakat yang kembali harus menanggung beban tarif dasar listrik yang mahal karena pasokan energi listrik dan harga jual listrik potensial dikendalikan dan dipermainkan. Sangat mungkin di masa depan apabila

²⁶Aryanto, *Loc. Cit.*

²⁷Pasal 11 UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan bahwa kartel adalah perjanjian antara pelaku usaha dan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

permintaan listrik meningkat tajam, harga listrik akan melonjak melebihi patokan harga maksimum sekarang yakni USD 7 Sen per KWh.

Ditinjau dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat [selanjutnya disebut UU Persaingan] kompetisi di sektor ketenagalistrikan dinilai tidak sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 51 UU Persaingan:

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan UU dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.”(garis bawah dari penulis).

Disamping kekhawatiran sebagaimana tersebut di atas, UUKL juga mengandung kerawanan yakni siapa pihak yang harus bertanggung jawab akan pemenuhan pasokan tenaga listrik secara nasional. Berdasarkan UUKL, negara [dalam hal ini PLN] bukan lagi satu-satunya entitas yang bertanggung jawab atas ketersediaan pasokan tenaga listrik karena telah dibukanya kesempatan bagi swasta untuk berbisnis di sektor ini. Tanggung jawab terhadap ketersediaan pasokan listrik diserahkan sepenuhnya kepada pasar atau dengan kata lain tidak ada lagi pihak yang harus bertanggung jawab atas ketersediaan pasokan energi listrik. Manakala terjadi kelangkaan pasokan tenaga listrik, sementara negara tidak lagi berada dalam sistem yang telah terbentuk oleh pasar, maka kegentingan pasti terjadi. Padahal, sesuai amanat yang tersirat dalam Pasal 33 UUD 1945 negara bertanggung jawab atas

ketersediaan sektor-sektor vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk energi listrik.

Berdasarkan uraian umum di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah :

1. Pola restrukturisasi ketenagalistrikan berdasarkan UU Ketenagalistrikan No. 20 Th. 2002.
2. UU Ketenagalistrikan No. 20 Th. 2002 dalam perspektif hukum persaingan usaha.

1.2. Penjelasan Judul

Judul dari skripsi ini adalah:

“RESTRUKTURISASI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA”

Penjelasan atas judul tersebut adalah sebagai berikut :

RESTRUKTURISASI SEKTOR: Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara(selanjutnya disebut UU No. 19 Th. 2003), LNRI Tahun 2003 Nomor 70, TLNRI Nomor 4297 pada Pasal 1 angka 11 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. Restrukturisasi tersebut salah satunya meliputi restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 73 huruf a UU No. 19 Th. 2003). Dalam penjelasan Pasal 73

disebutkan bahwa restrukturisasi sektoral terutama ditujukan kepada sektor-sektor yang mendapat proteksi di masa lalu atau terdapat monopoli alamiah. Restrukturisasi sektoral dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat sehingga terjadi kompetisi yang sehat, efisiensi, dan pelayanan yang optimal.

KETENAGALISTRIKAN: Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UUKL ketenagalistrikan adalah segala sesuatu yang menyangkut penyediaan dan pemanfaatan tenaga listrik serta usaha penunjang tenaga listrik.

PERSPEKTIF : Sudut Pandang

PERSAINGAN USAHA: Persaingan sehat antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa.

1.3. Alasan Pemilihan Judul

Munculnya berbagai reaksi menentang terhadap demonopoli sektor ketenagalistrikan menjadi sebuah fenomena yang menarik perhatian saya karena tatkala publik beramai-ramai menginginkan agar monopoli BUMN dihapuskan ternyata monopoli pengelolaan sektor ketenagalistrikan oleh BUMN justru dinilai lebih tepat.

Skripsi ini akan mengkaji pola restrukturisasi sektor ketenagalistrikan dengan menggunakan sudut pandang persaingan usaha melalui eksaminasi terhadap UUKL yang merupakan cetak biru restrukturisasi sektor ketenagalistrikan guna menyimpulkan apakah restrukturisasi yang diusung UUKL tepat untuk diterapkan dalam pengelolaan sektor ketenagalistrikan di Indonesia. Penelaahan ini dilakukan menimbang dengan dilaksanakannya restrukturisasi sektor

ketenagalistrikan yang berinti pada dilakukannya demonopoli pengelolaan tenaga listrik dipandang dapat membuka peluang terjadinya praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat antar pelaku usaha yang bersaing yang dapat merugikan kepentingan umum. Hal-hal di atas adalah alasan saya memilih topik ini sebagai materi penulisan skripsi.

1.4. Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin dicapai dari penyusunan skripsi ini adalah :

1. Melengkapi salah satu prasyarat penyelesaian studi strata 1 guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Mengetahui dan memahami pola restrukturisasi ketenagalistrikan sebagaimana diatur dalam UUKL serta permasalahan-permasalahan apa saja yang dihadapi akibat penerapannya di Indonesia
3. Mengetahui dan mengkaji apakah substansi yang terkandung dalam cetak biru restrukturisasi ketenagalistrikan yakni UUKL merupakan solusi yang tepat untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan energi listrik di Indonesia ditinjau dari aspek persaingan usaha.

1.5. Metode Penulisan

a. Pendekatan Masalah

Penyusunan skripsi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang mendekati permasalahan bertitik tolak pada esensi dari peraturan perundang-undangan yang ada khususnya UU No.

15 Th. 1985 tentang Ketenagalistrikan jo. UU No. 20 Th. 2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 19 Th. 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait, yakni Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Swasta, Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1997 tentang Penangguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara.

b. Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan digunakan dalam skripsi ini akan dibagi dalam dua kelompok, yaitu:

- (i) **Bahan Hukum Primer:** Peraturan perundang-undangan bidang ketenagalistrikan (UU No. 15 Th. 1985 jo. UU No. 20 Th. 2002 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya), peraturan perundang-undangan tentang Badan Usaha Milik Negara (UU No. 19 Th. 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan peraturan-peraturan pelaksanaannya), dan peraturan perundang-undangan bidang Persaingan Usaha (UU No. 5 Th. 1999 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya), serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
- (ii) **Bahan Hukum Sekunder:** literatur, makalah, artikel, dan bahan-bahan pustaka lain yang diperoleh dari media cetak,

elektronik, dan internet serta bahan hukum lainnya yang mengulas tentang kebijakan restrukturisasi bidang ketenagalistrikan dan bahan hukum lain tentang praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

c. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dan Analisa

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisir bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang dibahas yakni tentang pengelolaan sektor ketenagalistrikan yang diperoleh baik dari literatur, makalah, artikel, dan bahan-bahan pustaka lain media cetak maupun elektronik. Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian akan dianalisa secara kualitatif.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Bab I dalam skripsi ini berisi Pendahuluan yang memberikan gambaran umum tentang substansi penulisan dengan memberikan latar belakang permasalahan dan rumusan masalah.

Pembahasan dari rumusan permasalahan akan disampaikan pada Bab II dan Bab III. Bab II akan menyajikan perkembangan pengelolaan sektor ketenagalistrikan di Indonesia serta pola restrukturisasi ketenagalistrikan berdasarkan UUKL.

Sedangkan Bab III berisi tinjauan terhadap restrukturisasi ketenagalistrikan yang akan mengulas tentang restrukturisasi dengan menggunakan perspektif persaingan usaha. Dari pembahasan ini diharapkan dapat diperoleh kesimpulan apakah pola restrukturisasi

tersebut tepat untuk dilaksanakan dalam pengelolaan sektor ketenagalistrikan di Indonesia.

Bab IV merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran atas pembahasan pada Bab II dan Bab III.

BAB II

PENGELOLAAN SEKTOR KETENAGALISTRIKAN DI INDONESIA

2.1. Perkembangan Pengelolaan Sektor Ketenagalistrikan

Pengelolaan tenaga listrik di Indonesia oleh BUMN yakni PLN berawal dari nasionalisasi Badan Usaha Milik Asing (Belanda) yakni OGEM yang didirikan Belanda di bawah *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) dengan Staatsblad 1925-448 pada tahun 1925.²⁸ Pada tanggal 27 Oktober 1945 Jawatan Listrik dan Gas Negara dibentuk oleh Presiden Soekarno dengan visi kerakyatan dan misi mensejahterakan kehidupan rakyat.²⁹ Kemudian pada tanggal 28 Desember 1964 dibentuk dua Perusahaan Negara, yaitu Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN). Tahun 1972 PLN ditetapkan menjadi Perusahaan Umum. Sebagai BUMN dengan bentuk Perusahaan Umum maka PLN dalam melakukan usahanya berorientasi pada memperoleh keuntungan dan tetap melaksanakan fungsi pelayanan publik.

Pada tahun 1985, ditetapkan UU No. 15 Th. 1985 tentang Ketenagalistrikan yang menugaskan PLN sebagai BUMN pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan, namun swasta sudah mulai diperbolehkan memasuki pasar listrik. Pada tahun 1990-an ketika isu krisis listrik mulai berhembus, wacana tentang listrik swasta mulai banyak dibicarakan. Untuk kepentingan tersebut kemudian dikeluarkan

²⁸Lihat, H. Ahmad Daryoko, *Op. Cit.*, Hal.1, Wuri Adriyani, *Op.Cit.*, Hal 118, dan Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 6, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, Hal. 194.

²⁹H. Ahmad Daryoko, *Loc. Cit.*

Keppres No. 37 Th. 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Swasta.

Pasca dikeluarkannya Keppres No. 37 Th. 1992 tersebut maka proyek-proyek pembangunan pembangkit listrik swasta atau Independent Power Producer (IPP) mulai direalisasikan. Pada bulan Juni 1994, PLN ditetapkan menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994. Dengan perubahan bentuk dari Perum menjadi Persero maka PLN murni berorientasi mencari keuntungan. Perubahan status ini tidak menjadikan PLN mampu memperoleh keuntungan yang besar, tetapi justru semakin mengalami kerugian. Selama bertahun-tahun harga jual listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia tidak rasional jika dibandingkan dengan biaya produksi yang harus dikeluarkan PLN. Biaya produksi semakin besar tatkala banyak pembangkit PLN mulai mengalami kerusakan karena tidak adanya pemeliharaan, ditambah lagi permainan harga beli listrik IPP yang dilembungkan hingga sebesar USD 8-8,5 Sen per kWh. Akibat dari hal ini adalah semakin besar PLN menjual listrik kepada masyarakat maka semakin besar pula kerugian yang harus ditanggungnya.

2.2. Pola Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan Berdasarkan UU Ketenagalistrikan Nomor 20 Tahun 2002

Restrukturisasi ketenagalistrikan merupakan restrukturisasi sektoral sebagaimana diatur dalam UU No. 19 Th. 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. UU tentang BUMN mengatur restrukturisasi

sektoral pada Bab VIII Bagian Kedua tentang Ruang Lingkup Restrukturisasi pada Pasal 73 ayat (1) huruf a yang menyebutkan bahwa salah satu bagian restrukturisasi adalah restrukturisasi sektoral. Dalam penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa restrukturisasi sektoral terutama ditujukan kepada sektor-sektor yang mendapat proteksi di masa lalu atau terdapat monopoli alamiah dengan maksud untuk menciptakan iklim usaha yang sehat sehingga terjadi kompetisi yang sehat, efisiensi, dan pelayanan yang optimal. Restrukturisasi tersebut berkaitan dengan pengaturan usaha (regulasi), pembenahan dan penataan regulasi dilaksanakan bersama-sama dengan departemen terkait.

Restrukturisasi sektor dapat dilaksanakan melalui cara-cara ³⁰:

1. Memisahkan segmen-segmen dalam sektor untuk mengurangi integrasi vertikal sektor;
2. Peningkatan kompetisi;
3. Introduksi persaingan dari industri substitusi;
4. Pemasok lain dalam sektor yang sama;
5. Peningkatan persaingan pasar, serta
6. Demonopoli melalui regulasi.

Berdasarkan UUKL maka pengelolaan sektor ketenagalistrikan akan diarahkan pada adanya kompetisi di antara badan usaha-badan usaha yang bergerak di sektor ini, baik Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Swasta

³⁰Penjelasan pasal 73 ayat (1) huruf a UU No. 19 Th. 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

maupun Koperasi.³¹ Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan pilihan bagi masyarakat untuk menentukan kepada pelaku usaha mana mereka ingin membeli tenaga listrik yang dibutuhkannya. Sehingga dengan demikian mampu mendorong para pelaku usaha di sektor ini untuk bersaing memperoleh konsumen sebanyak-banyaknya dengan cara meningkatkan kualitas produksi tenaga listriknya dengan biaya produksi yang rendah sehingga kelak masyarakat akan dapat memperoleh tenaga listrik dengan harga termurah dan kualitas terbaik.

Sebagai langkah awal, dilakukan pemisahan bidang usaha penyediaan tenaga listrik. Bidang-bidang usaha tersebut yang sebelum restrukturisasi dilaksanakan secara terintegrasi vertikal oleh PLN, pasca restrukturisasi akan dikelola secara terpisah sejak mulai usaha pembangkitan sampai dengan penjualan kepada konsumen dengan tujuan untuk menghindari penguasaan produksi oleh satu badan usaha saja.

Garis besar pelaksanaan restrukturisasi ketenagalistrikan adalah³²:

1. Penerapan kompetisi;
2. Pemisahan bidang usaha sektor ketenagalistrikan;
3. Pemberian kesempatan usaha yang sama kepada para pelaku usaha;
4. Perlindungan terhadap hak dan kewajiban konsumen.

³¹Pasal 16, 17, 19, 20, 21 UUKL.

³²Agus Widyantoro, *"Eksistensi PT (Persero) PLN dalam Perspektif UUTL 2002"*, Yudistira, 2004, Hal.1

Dari empat garis besar tersebut, hal yang paling menjadi perdebatan adalah mengenai penerapan kompetisi, pembagian bidang usaha, dan pemberian kesempatan usaha yang sama bagi pelaku usaha atau demonopoli. Perdebatan tersebut akan dibahas satu persatu sebagai berikut:

2.2.1. Penerapan Kompetisi

Penerapan kompetisi akan dilaksanakan secara bertahap. Pada tahap pertama kompetisi akan dilakukan secara terbatas pada sisi pembangkitan yang mulai dilaksanakan dalam jangka waktu lima tahun sejak UUKL berlaku, yakni pada 23 September 2007.³³ Sedangkan pada tahap kedua, kompetisi akan dilakukan di sisi penjualan sesuai kesiapan perangkat keras dan perangkat lunaknya.³⁴ Khusus untuk sisi penjualan, yang akan dikompetisikan khusus pada penjualan yang dilakukan oleh Agen Penjualan Tenaga Listrik,³⁵ sedangkan penjualan yang dilakukan oleh Usaha Penjualan Tenaga Listrik tidak akan dikompetisikan.³⁶

Menarik untuk dikaji mengapa terjadi perbedaan tersebut. Dalam UUKL bidang usaha penjualan akan dilaksanakan oleh dua badan usaha yang berbeda berdasarkan pada pangsa pasarnya. Untuk konsumen yang tersambung pada jaringan tegangan tinggi dan menengah, kebutuhan tenaga listrik diperoleh dengan membeli melalui Agen

³³Pasal 67 huruf b UUKL.

³⁴Penjelasan Umum alinea 5 UUKL.

³⁵Pasal 21 ayat 3 UUKL.

³⁶Penjelasan pasal 20 ayat 1 UUKL.

Penjualan Tenaga Listrik dengan harga listrik yang ditentukan berdasarkan pada kompetisi yang wajar dan sehat yang berjalan atas mekanisme pasar.³⁷ Sedangkan untuk konsumen yang tersambung pada tegangan rendah, kebutuhan tenaga listrik akan diperoleh melalui Usaha Penjualan Tenaga Listrik dengan harga jual yang diatur oleh Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik (selanjutnya disebut BPPTL)³⁸, namun tetap dibuka peluang bagi konsumen yang tersambung pada jaringan tegangan rendah untuk membeli tenaga listrik kepada Agen Penjualan Tenaga Listrik dengan harga kompetisi.

Pembagian berdasarkan tingkat tegangan yang dikonsumsi ini merupakan upaya untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat kecil dan untuk memperbaiki mekanisme subsidi yang sebelum restrukturisasi dinilai tidak tepat sasaran.³⁹ Dengan memisahkan pelayanan bagi konsumen tegangan rendah yang rata-rata adalah masyarakat kecil dan tidak dikompetisikan maka diharapkan listrik tetap dapat dinikmati oleh masyarakat kecil. Namun, rasanya bidang usaha ini tidak akan terlalu menarik bagi investor, sehingga menyadari hal itu, dalam penjelasan Pasal 20 ayat 1 UUKL disebutkan bahwa Usaha Penjualan Tenaga Listrik dilaksanakan oleh BUMN (Usaha distribusi) dengan pembukuan terpisah.

2.2.2. Pemisahan Bidang Usaha Sektor Ketenagalistrikan

³⁷Pasal 38 ayat 1 UUKL.

³⁸Dalam pasal 51 ayat 1 dan 2 UUKL disebutkan bahwa BPPTL adalah badan yang dibentuk untuk melakukan pengawasan dan pengaturan terhadap pelaksanaan kompetisi penyediaan tenaga listrik di wilayah yang telah menerapkan kompetisi.

³⁹Martinus Udin Silalahi. *Loc. Cit.*

Pemisahan bidang usaha dalam UUKL dilaksanakan sebagaimana dalam tabel berikut ⁴⁰:

JENIS USAHA	RINCIAN JENIS USAHA	KOMPETISI
Usaha Penyediaan Tenaga Listrik	Pembangkitan TL	Yes : 17
	Transmisi TL	No : 18
	Distribusi TL	No : 19
	Penjualan TL	Terbatas : 20
	Agen Penjualan TL	Yes
	Pengelola Pasar TL	No
	Pengelola Sistem TL	No
Usaha Penunjang TL :		
1.UsahaJasaPenunjang	Konsultasi Dalam Bidang TL	Yes
	Pembangunan & emasan Instalasi TL	Yes
	Pengujian Instalasi TL	(?)
	Pengoperasian Instalasi TL	Yes
	Pemeliharaan Instalasi TL	Yes
	Penelitian dan Pengembangan	Yes
	Pendidikan dan Latihan	Yes
	Usaha Lain yang terkait	Yes
2.Industri Penunjang	Industri Peralatan TL	Yes
	Industri pemanfaatan TL	Yes

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa bidang usaha sektor ketenagalistrikan akan dibagi menjadi dua jenis usaha besar, yakni Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dan Usaha Penunjang Tenaga Listrik, yang kemudian masing-masing dijabarkan menjadi beberapa bidang usaha yang lebih spesifik.

Tujuan pembagian bidang usaha ini untuk menghindari adanya integrasi vertikal yang merugikan oleh pelaku usaha sektor ketenagalistrikan. Tujuan tersebut di satu sisi memiliki nilai positif,

⁴⁰Agus Widyantoro, *Op. Cit.*, Hal. 5.

namun di sisi lain justru menimbulkan adanya permasalahan kecenderungan peningkatan biaya produksi (inefisiensi perusahaan).⁴¹

2.2.3. Pemberian Kesempatan Usaha yang Sama Kepada Para Pelaku Usaha

Pemberian kesempatan usaha yang sama (level playing field) dinilai lebih banyak terkait pada adanya pertimbangan-pertimbangan politis hubungan internasional yaitu tekanan IMF agar Pemerintah Indonesia mengurangi campur tangannya pada kegiatan ekonomi⁴² dibanding sebagai upaya untuk melaksanakan tujuan mencapai pemerataan dan meningkatkan kesejahteraan.

Dalam Penjelasan Umum UUKL alinea ke-3 disebutkan bahwa pemberian kesempatan usaha yang sama dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik secara merata, adil, dan untuk lebih meningkatkan kemampuan negara dalam hal penyediaan tenaga listrik.

Berdasarkan uraian tersebut, pelaksanaan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan berdasarkan pada cara-cara yang diatur dalam penjelasan Pasal 73 ayat (1) huruf a UU No. 19 Th. 2003 tentang BUMN yaitu :

1. Mengurangi integrasi vertikal sektor;
2. Peningkatan kompetisi;
3. Pemasok lain dalam sektor yang sama;
4. Peningkatan persaingan pasar;

⁴¹Lihat beberapa pertentangan terhadap restrukturisasi ketenagalistrikan pada hal.27-29 skripsi ini.

⁴²Aryanto, *Loc.Cit.*, Tusino Mukti, *Loc. Cit.*

5. Demonopoli melalui regulasi (UUKL).

Untuk mendukung pelaksanaan demonopoli maka akan dibentuk sebuah badan khusus yang akan berperan sebagai pengawas dan pengatur penyelenggaraan kompetisi khususnya mengenai usaha penyediaan tenaga listrik di wilayah yang telah menerapkan kompetisi yakni BPPTL.⁴³ Untuk melaksanakan peran tersebut BPPTL mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UUKL, yakni :

1. Menjabarkan dan menerapkan kebijakan umum Pemerintah dalam pengaturan usaha penyediaan tenaga listrik.
2. Mencegah persaingan usaha tidak sehat.
3. Mengatur harga jual tenaga listrik pada Usaha Penjualan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2), biaya penyediaan fasilitas untuk menjaga mutu dan keandalan sistem tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39, dan harga sewa transmisi dan harga sewa distribusi tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40.
4. Memantau dan mengawasi pelaksanaan ketentuan mengenai pungutan sarana transmisi dan pungutan sarana distribusi tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (2) dan ayat (3).
5. Mengawasi harga jual tenaga listrik pada sisi yang dikompetisikan pada Usaha Pembangkitan dan Agen Penjualan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1).
6. Mengatur dan mengawasi Usaha Pengelola Pasar Tenaga Listrik dan Usaha Pengelola Sistem Tenaga Listrik.
7. Menetapkan wilayah Usaha Distribusi Tenaga Listrik dan Usaha Penjualan Tenaga Listrik.
8. Menerbitkan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk setiap jenis Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2).
9. Memastikan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan izin dipatuhi oleh pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.
10. Melakukan dengar pendapat dengan publik dan menetapkan aturan penanganan pengaduan konsumen.
11. Memfasilitasi penyelesaian perselisihan yang timbul dalam kompetisi dan pelayanan.

⁴³Pasal 51 ayat 1 dan 2 UUKL.

12. Menerapkan sanksi administratif kepada pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik atas pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan dan perizinan.
13. Menjamin pasokan tenaga listrik.

BPPTL dalam Pasal 67 huruf a UUKL diamanatkan untuk dibentuk selambat-lambatnya dalam jangka waktu satu tahun setelah UUKL berlaku. Pada 3 Nopember 2003 telah diundangkan PP RI No. 53 Th. 2003 tentang Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik (BPPTL).

Disamping pengawasan yang dilakukan oleh BPPTL, dalam beberapa hal intervensi langsung Pemerintah Indonesia terhadap pelaksanaan kompetisi juga dapat dilakukan. Intervensi langsung tersebut misalnya dalam hal penetapan besarnya keuntungan wajar yang boleh diambil oleh para pelaku usaha di bidang ketenagalistrikan⁴⁴, menilai tingkat keekonomisan listrik di suatu wilayah dalam rangka menentukan kesiapan wilayah tersebut untuk diterapkan kompetisi⁴⁵, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf a UUKL. Sayangnya, penjelasan Pasal tersebut tidak merumuskan ketentuan tentang batasan seberapa besar jumlah yang dimaksud dengan keuntungan yang wajar.

⁴⁴Penjelasan Pasal 15 ayat 2 UUKL.

⁴⁵Pasal 15 ayat 1 dan penjelasan pasal 17 ayat 2 UUKL.

BAB III

RESTRUKTURISASI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA

3.1. Restrukturisasi Ketenagalistrikan antara Monopoli dan Demonopoli

Ketika pada tahun 1999 diundangkan UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, telah diatur lebih lanjut pengecualian terhadap pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pengecualian tersebut diatur dalam Pasal 51 yang berbunyi :

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan UU dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.”(garis bawah dari saya).

Dengan pengecualian tersebut, ditegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak boleh dikelola secara monopoli dengan syarat harus diatur terlebih dahulu tentang monopoli dan atau pemusatan kegiatan tersebut dalam UU. Wakil Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Syamsul Maarif mengatakan⁴⁶ bahwa praktik monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah tidak selalu salah selama tidak menimbulkan praktik persaingan tidak sehat. Beliau juga menyebutkan bahwa Pasal 51 hanya merupakan opsi

⁴⁶Catatan Terhadap Undang-undang Persaingan Indonesia, Bisnis Indonesia, 27 Juli 2000, Hal. 15.

penyelenggaraan dimana harus ada keputusan politik terlebih dahulu mengenai barang atau jasa mana saja yang termasuk dalam kategori menguasai hajat hidup orang banyak.⁴⁷ Dari ketentuan Pasal tersebut dengan tegas disebutkan bahwa mekanisme monopoli oleh BUMN harus dilakukan melalui UU.⁴⁸

Pasal 51 UU No. 5 Th. 1999 ini merupakan terjemahan dari Pasal 33 UUD 1945 dimana sumber produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang disampaikan oleh Bambang Purnomo Adiwiyoto ketika masih menjabat sebagai Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).⁴⁹ Namun masalahnya karena tidak adanya “negative list” yang jelas tentang apa saja yang termasuk cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka setiap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah untuk mengelola suatu sektor akan senantiasa berpotensi pada terjadinya pertentangan akibat munculnya perbedaan persepsi dalam menilai “tingkat kepentingan” suatu sektor bagi hajat hidup orang banyak, seperti halnya yang terjadi pada kebijakan Pemerintah untuk merestrukturisasi sektor ketenagalistrikan.

Penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi penting ini merupakan bentuk campur tangan negara dalam perekonomian. Demi menjaga kepentingan publik maka cabang produksi yang penting tidak

⁴⁷Aryanto, Loc.Cit.

⁴⁸Bisnis Indonesia, Loc. Cit.

⁴⁹Ibid.

seharusnya dikuasai oleh orang-seorang yang dapat berakibat merugikan kepentingan masyarakat banyak.

Mengenai konsepsi 'Penguasaan Negara' dalam Pasal 33 ayat 2 UUD 1945, bahwa "cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"(garis bawah dari penulis), banyak pihak yang mempersepsikan bahwa 'dikuasai negara' berarti negara yang bertindak sebagai penyelenggara kegiatan ekonomi (yakni pengelola cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak), hal yang tidak seharusnya demikian. Kata 'dikuasai negara' seharusnya tidak diartikan bahwa 'negara menyelenggarakan' atau 'penyelenggara' kegiatan ekonomi yang lebih condong kepada 'kepemilikan' atau 'pemilik', tetapi seharusnya lebih ditekankan pada arti sebagai pengatur atau pengontrol pengelolaan sumber-sumber perekonomian⁵⁰. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Drs. Muhammad Hatta pada tahun 1963 yang mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 itu lebih ditekankan pada segi dimilikinya hak oleh negara untuk mengatur. Artinya bahwa dengan dikuasainya cabang-cabang produksi yang penting bagi negara berarti negara memiliki hak untuk mengatur atau mengendalikan pengelolaannya.⁵¹

⁵⁰ Wuri Adriyani, *Op.Cit.*, Hal.124.

⁵¹ *Strategi Reformasi BUMN*, www.bumnreview.com., diakses pada 19 Desember 2003.

Dalam Undang-undang ketenagalistrikan yang lama yakni UU No. 15 Th. 1985, pada penjelasan Pasal 7 ayat 1 disebutkan secara tegas bahwa :

“Tenaga listrik mempunyai kedudukan yang penting dalam kehidupan masyarakat, karena menguasai hajat hidup orang banyak, oleh karena itu penyediaan tenaga listrik pada dasarnya dilakukan negara.”

Ketentuan Pasal tersebut menjadi dasar mengapa pengelolaan energi listrik diserahkan kepada PLN sebagai BUMN tunggal pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan. Namun klausula ini tidak lagi ditemukan dalam UUKL, bahkan dalam *blue print* restrukturisasi tersebut kelak sektor ini akan membuka peluang seluas-luasnya terhadap keterlibatan pihak swasta sebagai pelaku usaha yang turut mengelola sektor ini (demonopolisasi) dan akan dikompetisikan.

Restrukturisasi harusnya ditekankan pada upaya untuk mengembalikan fungsi pemerintah sebagai regulator. Hal ini mengingat, berdasarkan pengalaman sebelumnya bahwa Pemerintah terlalu turut campur dalam manajemen BUMN sehingga berakibat pada buruknya kinerja BUMN. Restrukturisasi sektor ketenagalistrikan tidak boleh dilakukan secara gegabah dengan melakukan demonopoli dan kompetisi yang menunjukkan adanya pergeseran pemikiran dari pembentuk undang-undang dalam menentukan “tingkat kepentingan” sektor tenaga listrik. Tidak optimalnya monopoli pengelolaan sektor ketenagalistrikan oleh BUMN tidak serta merta memberikan dasar yang kuat untuk menggiring sektor ini pada kompetisi yang bebas dalam mekanisme demonopoli. Tidak pula kemudian berarti bahwa sektor tenaga listrik

bukan lagi termasuk dalam sektor yang vital sehingga negara tidak perlu bertanggung jawab terhadap penyediaannya. Sampai kapanpun sektor ini menjadi tanggung jawab negara dan tidak boleh begitu saja diserahkan kepada pasar.

Pada dasarnya, kebijakan untuk merestrukturisasi sektor ketenagalistrikan memiliki tujuan yang ideal agar pengelolaan di sektor ini dapat dilaksanakan secara lebih efisien dan transparan sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum alinea ke-5 UUKL:

“UU ini merupakan landasan dan acuan bagi pelaksanaan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan agar pengelolaan usaha di sektor ini dapat dilaksanakan secara lebih efisien, transparan dan kompetitif. Kompetisi usaha penyediaan tenaga listrik dalam tahap awal diterapkan pada sisi pembangkitan dan di kemudian hari sesuai dengan kesiapan perangkat keras dan perangkat lunak akan diterapkan di sisi penjualan. Hal ini dimaksudkan agar konsumen listrik memiliki pilihan dalam menentukan pasokan tenaga listriknya yang menawarkan harga paling bersaing dengan mutu dan pelayanan lebih baik.”

Sasaran kritik yang ditujukan pada UUKL adalah metode yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut yaitu dengan cara mengkompetisikan sektor ketenagalistrikan.⁵² Berdasarkan UUKL maka Pemerintah memutuskan bahwa sektor ini tidak akan dimonopoli oleh satu atau beberapa pelaku usaha saja, melainkan akan dibuka kesempatan terhadap siapa saja baik Badan Usaha Milik Negara, Badan

⁵²Lihat Aryanto, *Loc. Cit.*; Tusino Mukti, *Loc. Cit.*; Krisis Listrik Tak Boleh Terulang, *Loc. Cit.*; Untung Rugi Restrukturisasi Energi bagi Konsumen, Warta Konsumen, November 2002, Hal. 10-12.

Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Swasta maupun Koperasi untuk turut berusaha disektor ini dengan melakukan kompetisi secara fair.⁵³

Dari rumusan arah kebijakan ekonomi angka 15 dan 17 GBHN dapat ditarik makna bahwa tujuan dari pengelolaan tenaga listrik adalah untuk kepentingan masyarakat agar diperoleh tenaga listrik secara merata dan murah. Untuk itu UUKL sebagai aturan untuk mengimplementasikan arah kebijakan tersebut dituntut mampu merealisasikan apa yang diamanatkan dalam GBHN.

Sesungguhnya pengelolaan sektor-sektor tertentu yang vital oleh BUMN tidak terlalu dipermasalahkan karena umumnya monopoli terhadap sektor-sektor tertentu tersebut dinilai lebih efisien demi melindungi kepentingan bersama. Tidak dapat disangkal dari penilaian yang paling sederhana sekalipun, meski tanpa disebutkan dalam *negative list* yang jelas dan tegas, siapa saja pasti setuju bahwa listrik adalah termasuk dalam kategori cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁵⁴ Milton Friedman menyebut monopoli ini sebagai monopoli karena pertimbangan-pertimbangan teknis.⁵⁵ Maksud dari dasar pertimbangan teknis tertentu adalah jauh lebih efisien dan ekonomis kalau industri tertentu hanya dikuasai oleh

⁵³Irwan Prayitno, Pengelolaan Energi Nasional Untuk Kemakmuran Rakyat Menuju Pasar Listrik Kompetisi, Makalah, Seminar PLN PJB I, 28 September 2000. Hal. 1

⁵⁴Sri Bintang Pamungkas, Demokrasi Ekonomi & Pembangunan, Edisi Kedua, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta, September 1996, Hal. 244.

⁵⁵Sonny Keraf, Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya, Edisi Baru, Kanisius, Yogyakarta, 1998, Hal. 236.

satu perusahaan saja dan bukan oleh banyak perusahaan.⁵⁶ Friedman mencontohkan bahwa yang termasuk dalam monopoli ini adalah industri telepon, listrik dan air.⁵⁷

Jika melihat dari latar belakang sejarah permasalahan pengelolaan sektor ketenagalistrikan, restrukturisasi ketenagalistrikan dengan mengusung demonopoli pengelolaan tenaga listrik tampak lebih cenderung pada upaya untuk “mengadili” PLN sebagai BUMN yang selama ini ternyata tidak mampu bekerja optimal memenuhi kebutuhan tenaga listrik nasional. Ini dilakukan dengan cara memangkas kewenangan monopoli yang selama ini dimiliki PLN. Buruknya kinerja PLN selama ini dinilai sebagai akibat diberikannya kewenangan monopoli oleh Pemerintah kepada PLN sehingga posisi monopoli ini tidak memacu PLN untuk menampilkan kinerja terbaik kepada masyarakat.

Dengan demikian maka demonopoli pengelolaan sektor ini merupakan keputusan yang masih perlu dipertanyakan urgensinya karena permasalahan di sektor ini sesungguhnya bukan pada monopoli atau demonopoli, melainkan pada kinerja BUMNnya. Untuk itu yang seharusnya dibenahi adalah manajemen BUMNnya dan hubungan antara BUMN dengan Pemerintah. BUMN adalah pengejawantahan peran Pemerintah pada sektor bisnis dan ekonomi praktis, sehingga

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Milton Friedman, *Monopoly and the Social Responsibility of Business and Labor* dalam Edwin Mansfield(ed.), *Monopoly, Power and Economic Performance: An Introduction to a Current Issue of Public Policy* sebagaimana dikutip oleh Sonny Keraf, *Ibid.*

peran BUMN laksana dua sisi keeping mata uang.⁵⁸ Satu sisi BUMN harus menjalankan fungsi public service dan di sisi lain BUMN harus pula mampu menghasilkan pemasukan bagi Negara.⁵⁹ Campur tangan Pemerintah terhadap BUMN selama inilah seringkali kontra-produktif⁶⁰ dan kebijakan Pemerintah berkenaan dengan penanganan BUMN acapkali ambivalen⁶¹ sehingga menorehkan rapor merah pada kinerja BUMN.

Monopoli BUMN terhadap sektor-sektor strategis yang terbukti tidak menguntungkan lebih disebabkan antara lain karena pola manajemen BUMN yang kurang profesional dan efisien, campur tangan

⁵⁸ Jani Purnawanty, Bimbingan Skripsi, 5 Juli 2004.

⁵⁹ Ibid., Dalam sejarahnya BUMN didirikan dengan beberapa latar belakang, yaitu: (i) nasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan Kolonial Belanda, (ii) perintis pada sektor-sektor strategis yang memang diperlukan pada awal kemerdekaan Negara Indonesia menimbang pada masa itu Indonesia belum memiliki sektor swasta, (iii) pelaku pada sektor yang memerlukan investasi besar sehingga harus dijalankan sendiri oleh Pemerintah Indonesia untuk menghindari resiko manakala hal tersebut diserahkan pada sektor swasta, (iv) sebagai salah satu sumber pendapatan nasional, Jani Purnawanty, Kesiapan Indonesia Memasuki Era Perdagangan Bebas WTO Diukur dari Kinerja BUMN Non Perbankan dalam Wacana Penerapan UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Laporan Penelitian, DIK Suplemen Universitas Airlangga, LEMLIT Universitas Airlangga, 2003, Hal.13.

⁶⁰Salah satu contoh kebijakan Pemerintah yang kontra produktif adalah ketika Pemerintah membuat kebijakan untuk melibatkan swasta dalam rangka penyediaan pasokan listrik yang tidak mampu dilakukan sendiri oleh PLN melalui mekanisme penandatanganan kontrak jual beli dengan IPP yang ternyata justru merugikan PLN. Lihat Bab II skripsi ini.

⁶¹Sebagai contoh adalah kasus VoIP dimana Pemerintah memberikan hak monopoli penyelenggaraan VoIP berdasarkan SK. Dirjen Pos dan Telekomunikasi No. 159/Dirjen/2001 hanya pada 5 pelaku usaha, yaitu: P.T. Telkom Tbk., P.T. Indosat Tbk., P.T. Satelindo, P.T. Atlasat Solusindo, P.T. Gaharu Sejahtera yang justru kontradikif dengan penerapan UU Persaingan. Sebelum SK tersebut dikeluarkan, sejak tahun 1995 telah terdapat 15 pelaku usaha penyedia layanan VoIP. Kamelia Kwary, Praktik Monopoli dalam Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi VoIP, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.

Pemerintah yang berdampak negatif, dan iklim KKN yang kental dalam kehidupan bangsa Indonesia. Untuk itu yang seharusnya dilakukan adalah melakukan pembenahan internal BUMN dan mereformasi pola hubungan BUMN dan Pemerintah.⁶²

Dua fungsi yang dibebankan pada BUMN bersifat tidak komplementer dan tuntutan untuk memberikan public service secara maksimal berikut menyumbangkan pemasukan yang signifikan pada kas Negara merupakan hal yang tidak realistis.⁶³ Oleh karenanya peran BUMN seharusnya lebih ditekankan pada fungsinya sebagai *public service*, tanpa mengesampingkan tujuan mencari keuntungan demi kelangsungan usahanya.⁶⁴ Penilaian keberhasilan suatu perusahaan tidak digantungkan pada status perusahaan itu sebagai BUMN atau swasta, melainkan lebih pada profesionalisme pengelolaan masing-masing badan usaha.

Alasan mendasar untuk mempertahankan struktur monopoli pada suatu pasar [terlebih pada sektor komoditi strategis] hendaknya

⁶²Seharusnya BUMN diberikan kebebasan untuk mengelola perusahaan sebagai entitas bisnis yang mandiri sehingga dapat menjalankan aktivitas bisnis dengan lebih mendasarkan pada economical bussiness consideration dan lebih mengedepankan aspek profesionalisme sehingga dapat melaksanakan fungsi public service secara maksimal. Meskipun dalam BUMN terdapat saham Pemerintah, namun penting untuk dipisahkan peran Pemerintah sebagai pembuat kebijakan public [regulator] dan peran Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas yang memiliki hak turut menentukan arah perusahaan sebagaimana kewenangan yang dimiliki para pemegang saham pada suatu perusahaan sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Th. 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan pemisahan peran yang lebih jelas dan tegas maka diharapkan tarik ulur kepentingan, bahkan benturan kepentingan, dan penerapan kebijakan yang ambivalen dan cenderung tidak populis terhadap BUMN dapat dihindarkan.

⁶³Jani Purnawanty, Bimbingan Skripsi, 14 Juli 2004.

⁶⁴Sri Bintang Pamungkas, Op.Cit., Hal. 4-5.

lebih ditekankan pada faktor efisiensi. Karena kompetisi tidak selalu membawa dampak pada terciptanya efisiensi.⁶⁵ Terlebih, bahwa kepentingan masyarakat harus senantiasa diutamakan.

Demonopoli sektor ketenagalistrikan tidak menjamin harga listrik menjadi murah, bahkan bisa jadi semakin mahal karena memang harga listrik selama ini belum berada pada tingkat harga paling ekonomis.⁶⁶ Terlebih, listrik merupakan kebutuhan vital bagi orang banyak yang apabila dikuasai oleh segelintir pemilik modal saja tentu tujuan pemerataan [sebagaimana tujuan dari arah kebijakan GBHN yang menjadi dasar pelaksanaan restrukturisasi ketenagalistrikan] mustahil akan tercapai. Demonopoli sektor ketenagalistrikan berpotensi mengalihkan [shifting] monopoli oleh Negara ke monopoli oleh pemilik modal [dalam hal ini pihak swasta yang cenderung tidak peduli dengan kepentingan-kepentingan lain di luar perolehan keuntungan maksimal]. Apabila kondisi demikian benar terjadi, tentu masyarakat luas yang akan menanggung beban beratnya.

3.2. Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan dan Ancaman Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat

Restrukturisasi ketenagalistrikan yang mengusung demonopoli membawa perubahan yang signifikan dalam pengelolaan tenaga listrik di Indonesia. Dengan demonopoli maka tiap-tiap bidang usaha dituntut

⁶⁵Lihat kembali beberapa kelemahan dari mekanisme pasar pada pembahasan 3.1. Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan Ditinjau dari Aspek Persaingan Usaha pada skripsi ini.

⁶⁶M. Ikhsan, *Loc. Cit.*

untuk melakukan efisiensi agar mampu bersaing dengan pelaku usaha pesaingnya. Dengan adanya persaingan maka diharapkan akan terbentuk suatu struktur pasar yang kompetitif sehingga dapat memberikan pilihan bagi masyarakat untuk menentukan akan menggunakan listrik hasil produksi pelaku usaha tertentu.

Penerapan kompetisi dalam tataran ideal bertujuan agar masing-masing pelaku usaha akan bersaing untuk meningkatkan efisiensi produksi sehingga dapat menjual tenaga listrik dengan harga termurah guna memperoleh konsumen sebanyak-banyaknya. Di satu sisi konsumen diuntungkan dengan harga listrik yang murah, di sisi lain pelaku usaha diuntungkan karena akan memperoleh lebih banyak konsumen pengguna tenaga listrik hasil produksinya. Namun dengan penerapan kompetisi maka listrik diposisikan sebagai komoditas, bukan lagi infrastruktur yang memiliki fungsi sosial. Pasca restrukturisasi penetapan harga jual listrik tidak lagi dilakukan secara sepihak oleh Pemerintah. Harga jual listrik sepenuhnya akan diserahkan kepada mekanisme pasar, dalam arti harga akan ditentukan berdasarkan besarnya jumlah permintaan dan penawaran yang terbentuk di pasar tenaga listrik, meskipun tetap berada dalam pengawasan BPPTL.⁶⁷

Penerapan mekanisme pasar memiliki sisi positif maupun negatif.⁶⁸ Terdapat tiga unsur utama dalam tesis Adam Smith tentang

⁶⁷Pasal 38 ayat 1 UUKL menyebutkan harga jual tenaga listrik di sisi pembangkit tenaga listrik dan harga jual tenaga listrik untuk konsumen tegangan tinggi dan konsumen tegangan menengah didasarkan pada kompetisi yang wajar dan sehat serta diawasi oleh Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik.

⁶⁸Di dalam pasar bebas para pihak melakukan transaksi dagang secara sukarela, dimana pihak penjual menyatakan kerelaannya untuk menjual dan

pasar bebas, yakni (i) mengejar kepentingan/keuntungan pribadi, (ii) kompetisi individu, dan [iii] yang muncul sebagai pemenang adalah mereka yang berprestasi terbaik.⁶⁹ Dalam terminologi Darwinisme Social dikatakan bahwa sistem pasar secara moral adalah benar dan lebih baik dari pada sistem non pasar karena dalam pasar itulah terjadi persaingan sehat sehingga yang keluar sebagai pemenang adalah mereka yang benar-benar terbaik, yang paling kuat, dan yang paling sehat (*survival of the fittest*)⁷⁰

Pasar bebas juga mengasumsikan bahwa setiap produsen berada dalam situasi persaingan sempurna, artinya tidak ada subsidi atau monopoli alam pasar. Harga pada pasar persaingan sempurna sudah merupakan sesuatu yang mutlak ditentukan oleh pasar sehingga produsen tidak bisa meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan menentukan harga yang tinggi. Oleh karena itu, perusahaan akan menawarkan harga yang serendah-rendahnya agar dapat bersaing di pasar. Keuntungan perusahaan biasanya sangat sedikit dan akumulasi kekayaan bukan dari margin keuntungan yang tinggi tetapi dari omzet penjualan yang tinggi.

pihak pembeli menyatakan kerelaannya untuk membeli dengan harga yang disepakati bersama. Mekanisme pasar dalam penentuan harga ditentukan oleh penawaran dan permintaan. Jika permintaan meningkat maka harga akan naik, permintaan turun maka harga akan turun. Sebaliknya jika penawaran tinggi, maka harga turun. Jika penawaran rendah maka harga akan naik. Ekonomi dalam pasar bebas diatur oleh para pelaku, sedangkan intervensi Pemerintah sangatlah minimal. Suherman Rosyidi, Pengantar Teori Ekonomi, Edisi Baru, Cet. 6, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, Hal. 529.

⁶⁹Johnny Ibrahim, "Fungsi Hukum Terhadap Bekerjanya Mekanisme Pasar", Yuridika, No. 5, Vol. 17, September-Oktober 2002, Hal.174.

⁷⁰Ibid.

Konsep pasar bebas sebenarnya konsep yang ideal dan egalitarian. Perdagangan dilakukan secara sukarela, karena berada pada pasar persaingan sempurna, maka konsumen akan mendapatkan harga yang semurah-murahnya dan produsen mendapatkan keuntungan yang setimpal. Keuntungan produsen biasanya ditentukan dengan penekanan harga yang serendah-rendahnya sehingga dapat meraih omzet penjualan maksimal. Dalam prinsip ini, suatu ekonomi dikatakan efisien jika tidak ada yang dirugikan dalam kegiatan yang membuat orang lain menjadi lebih baik (*no one worse off to make someone better off*).

Kelemahan pasar bebas adalah yang kuat akan menang dan yang lemah akan kalah. Seseorang dengan modal dasar yang besar (kaya) akan lebih leluasa melakukan transaksi dagang dan mempunyai pilihan-pilihan lebih banyak. Akses kepada kapital, informasi, pendidikan, dan hubungan relasinya pasti lebih baik dari seseorang dengan modal kecil (miskin). Keuntungan yang diraih seseorang dengan modal lebih besar akan jauh lebih banyak dari pada seseorang dengan modal lebih kecil.

Meski beberapa negara maju mengklaim bahwa keberhasilan yang mereka capai adalah karena menerapkan mekanisme pasar, namun tidak boleh menutup mata bahwa terdapat banyak bukti yang menunjukkan bahwa mekanisme pasar juga mempunyai berbagai kelemahan yang mengakibatkan terjadinya kegagalan pasar. Keynes berpendapat bahwa sistem ekonomi yang terlalu liberal tanpa campur tangan Pemerintah secara langsung dapat membawa kehancuran sebagaimana telah terbukti dalam depresi hebat yang melanda dunia

tahun 1930-an.⁷¹ Sanggahan lain juga datang dari Gunnar Myrdal seorang ahli ekonomi Swedia pemenang Hadiah Nobel Bidang Ekonomi.⁷² Beberapa kritik yang menyebutkan kekurangan-kekurangan dari mekanisme pasar sehingga dapat mengakibatkan kegagalan suatu perekonomian pasar agar dapat berfungsi secara efisien dirangkum oleh Sadono Sukirno sebagai berikut ⁷³:

(1) Kebebasan yang tidak terbatas dapat menindas golongan-golongan tertentu.

Kebebasan dalam melakukan kegiatan ekonomi yang tidak ada batasnya dapat merugikan golongan yang lemah dan kaum minoritas: persaingan sangat bebas menyebabkan golongan yang kuat kedudukannya menjadi bertambah kuat lagi. Misalnya pengusaha besar mematikan usaha kecil. Dalam hal ini kuncinya adalah pada campur tangan Pemerintah sebagai regulator. Tanpa adanya pengawasan dari Pemerintah maka akan tercipta kebebasan tanpa batas yang merugikan.

(2) Kegiatan ekonomi sangat tidak stabil keadaannya.

Mekanisme pasar yang bebas menyebabkan perekonomian selalu mengalami naik turun yang tidak teratur. Pada saat tertentu ia mengalami kemakmuran yang sangat tinggi, tetapi pada masa berikutnya mengalami kemerosotan yang sangat serius.

⁷¹Ibid.

⁷²Ibid., Hal.176

⁷³Sadono Sukirno, Pengantar Teori Mikro Ekonomi, Edisi Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, Hal. 45-47.

Kegoncangan seperti ini sekarang terjadi di Indonesia, dan ini tentu sangat merugikan masyarakat.

- (3) **Di dalam sistem mekanisme pasar akan timbul kekuatan monopoli yang merugikan.**

Tidak selalu mekanisme pasar itu merupakan suatu sistem pasar persaingan sempurna dimana harga dan juga barang yang diperjualbelikan ditentukan oleh permintaan pembeli dan penawaran penjual yang banyak jumlahnya. Di dalam perekonomian yang sudah sangat modern seperti Amerika Serikat, Jepang, dan perekonomian negara-negara Eropa Barat, satu atau beberapa perusahaan raksasa menguasai pasar. Mereka mempunyai kekuasaan yang sangat besar di pasar dalam menentukan harga, dan menentukan jenis dan jumlah barang yang ditawarkan. Mereka selalu membatasi produksi pada tingkat di mana mereka memperoleh keuntungan yang maksimum.

- (4) **Mekanisme pasar tidak dapat menyediakan beberapa barang secara efisien.**

Masyarakat, secara bersama-sama, memerlukan beberapa jasa-jasa tertentu seperti jalan raya untuk mempertinggi efisien lalu lintas, angkatan bersenjata dan polisi untuk keamanan dan ketertiban, dan rumah-rumah sakit umum untuk penyediaan jasa kesehatan yang murah. Jasa-jasa seperti itu tidak dapat disediakan oleh mekanisme pasar secara efisien. Untuk menyediakan jasa-jasa itu dengan baik diperlukan campur tangan Pemerintah.

(5) Kegiatan konsumen dan produsen mungkin menimbulkan “eksternalitas” yang merugikan.

Yang dimaksudkan dengan eksternalitas adalah akibat sampingan (buruk atau baik) yang ditimbulkan oleh kegiatan mengkonsumsi atau memproduksi seperti pencemaran lingkungan.

Berangkat dari beberapa poin pendapat Sadono Sukirno di atas saya akan menitikberatkan pembahasan sub bab ini pada poin [3] yang menyebutkan bahwa “di dalam sistem mekanisme pasar akan timbul kekuatan monopoli yang merugikan.”

Dari berbagai perdebatan yang terjadi di masyarakat yang menentang dikompetisikannya sektor ketenagalistrikan, isu yang paling kuat ditentang adalah masalah ancaman praktik persaingan usaha tidak sehat, khususnya kartel. Jika praktik ini terjadi maka kelak akan muncul kekuatan monopoli dari para pelaku kartel yang akibatnya akan sangat merugikan masyarakat. Hal yang paling penting untuk dijawab adalah mengapa muncul anggapan akan adanya ancaman praktik kartel di sektor ketenagalistrikan jika sektor ini dikompetisikan serta bagaimana kartel dapat terjadi.

Dalam UU Persaingan pengaturan tentang Kartel dikategorikan dalam perjanjian yang dilarang yang diatur pada Pasal 11:

“Para pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.”

Sebagaimana isi dari Pasal tersebut maka praktik perjanjian kartel terjadi karena pelaku usaha mempunyai tujuan untuk mempengaruhi harga. Untuk melaksanakan tujuan tersebut maka ia membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk mengatur produksi dan pemasaran dari barang atau jasa yang mereka produksi.

Dengan ditetapkan harga melalui mekanisme pasar maka akan terbuka peluang harga listrik menjadi fluktuatif, tergantung pada besar kecilnya permintaan dan penawaran yang terjadi di pasar. Biasanya penawaran akan mengikuti permintaan, tetapi bagaimana jika permintaan terlampaui tinggi. Sesuai Hukum Ekonomi jika permintaan besar dan suplai tenaga listrik digantungkan sepenuhnya pada kebijakan pemilik modal, maka dengan alasan suplai sedikit, harga tenaga listrik pasti menjadi mahal, dan dalam hal ini Pemerintah tidak dapat melakukan intervensi.⁷⁴ Disinilah terbuka peluang permainan antara para pelaku usaha yang saling bersaing untuk mempermainkan harga jual listrik yang dilakukan dengan cara mengatur besar kecilnya produksi untuk memperoleh keuntungan yang maksimal.

Untuk mendukung keberhasilan permainan tersebut maka masing-masing pelaku usaha yang hanya menguasai sebagian kecil dari pasokan tenaga listrik akan bekerjasama agar dapat mempengaruhi jumlah tenaga listrik yang tersedia di pasaran, tujuannya agar dapat menguasai sebagian besar pasokan tenaga listrik. Jika para pelaku usaha yang memasok sebagian besar suplai listrik mengurangi

⁷⁴Aryanto, *Loc.Cit.*

produksi, maka pengurangan tersebut akan mampu mempengaruhi harga.

Kekhawatiran bahwa praktik ini akan terjadi di sektor ketenagalistrikan dikarenakan beberapa alasan :

1. **Risiko investasi yang besar di sektor ketenagalistrikan.** Semakin besar risiko suatu investasi maka para pelaku usaha akan semakin berusaha untuk melindungi investasinya agar tidak mengalami kerugian.
2. **Permintaan terhadap energi Listrik relatif tidak elastis terhadap harga.** Hal ini berarti bahwa besarnya permintaan tidak akan terpengaruh banyak terhadap adanya perubahan harga. Ini dikarenakan listrik sudah tergolong dalam kategori bahan pokok yang tidak terdapat barang substitusinya, meskipun dalam beberapa kegunaan dan dalam skala penggunaan yang berbeda, listrik dapat digantikan oleh barang lain seperti minyak tanah, baterai, diesel, dll. Namun sifat penggantian tersebut sangat terbatas dan tidak bersifat long-lasting. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Stephen V. Marks bahwa salah satu syarat kartel cenderung berhasil adalah permintaan terhadap produk relatif tidak elastis terhadap harga.”⁷⁵

⁷⁵ Stephen V. Marks, Penasihat Perdagangan Partnership for Economic Growth Departemen Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia dan USAID dalam makalah berjudul “Catatan tentang Analisis Ekonomi”, Lokakarya UU dan Kebijakan Persaingan Usaha, Kuta, Bali, 28 Juni –10 Juli 2000, menyebutkan bahwa suatu kartel pada umumnya lebih cenderung berhasil bila memenuhi persyaratan-persyaratan :

1. Permintaan terhadap produk relatif tidak elastis terhadap harga (tersedia beberapa barang substitusi).

3. **Pemisahan bidang usaha penyediaan tenaga listrik cenderung dapat menambah biaya produksi.** Dengan membuat kerjasama dengan pelaku usaha pesaingnya maka harga jual akan dapat ditetapkan secara seragam sehingga persaingan harga jual akan yang berbeda-beda dapat dihindari oleh para pelaku kartel.

Terhadap restrukturisasi sektor ketenagalistrikan, ancaman terjadinya kartel akan berpeluang besar terjadi di sisi usaha yang dikompertisikan, yakni pada usaha pembangkitan. Sisi pembangkitan dikompertisikan dengan tujuan agar terdapat banyak pilihan pemasok tenaga listrik bagi sektor usaha penjualan. Harapannya, dengan banyaknya pelaku usaha yang berusaha di sektor pembangkitan pemasok maka pelaku usaha di sektor penjualan akan memperoleh pilihan untuk membeli listrik dengan harga dan kualitas yang bersaing. Sedangkan kompetisi di sektor penjualan bertujuan untuk memberikan pilihan bagi masyarakat untuk membeli tenaga listrik dari pelaku usaha penjualan yang mampu menyediakan atau menyalurkan tenaga listrik dengan harga murah dan kualitas pelayanan yang bersaing.

-
2. Para anggota kartel mengendalikan bagian besar di pasar, dan pasokan dari pemasok lain yang tidak berpartisipasi dalam kartel relatif tidak elastis terhadap harga. Mereka juga penghalang untuk masuk sehingga sukar bagi pendatang baru untuk memasuki pasar.
 3. Para Anggota kartel dapat mencapai kesepakatan mengenai keluaran yang akan diproduksi setiap anggota kartel (hampir selalu, keluaran selain dari harga merupakan variable kritis untuk disepakati bagi kartel). Untuk mencapai kesepakatan jenis ini akan sukar bagi suatu produk diferensial.
 4. Para anggota kartel mungkin untuk menentukan bila ada salah seorang anggota kartel lain berbuat curang.
 5. Kartel mampu menghukum kecurangan secara efektif bila ketahuan.
 6. Kartel harus mampu melakukan semua ini tanpa terdeteksi dari luar, kecuali hal itu merupakan kartel internasional untuk mana UU anti kolusi berlaku atau kecuali bila hal itu merupakan suatu kartel ekspor diizinkan Pemerintah.

Praktik kartel bisa terjadi di antara pelaku usaha sektor pembangkitan dengan membuat perjanjian mengurangi jumlah produksi listrik sehingga dengan alasan jumlah pasokan yang sedikit maka pelaku usaha sektor pembangkitan akan menaikkan harga jual listriknya kepada pelaku usaha bidang penjualan yang kemudian akan menindaklanjutinya dengan menaikkan harga jual listrik mereka kepada konsumen. Dengan demikian tujuan demonopoli untuk memberikan pilihan bagi konsumen untuk memilih memakai pasokan tenaga listrik dari pelaku usaha yang menawarkan tenaga listrik dengan harga yang termurah dan kualitas yang baik akan tidak tercapai.

Beruntung kekhawatiran-kekhawatiran terjadinya praktik-praktik usaha tidak sehat tersebut di atas telah diantisipasi oleh UUKL dengan memberikan pengaturan melalui beberapa Pasal yang isinya memberikan larangan-larangan bagi para pelaku usaha di sektor ketenagalistrikan untuk melakukan kegiatan yang mengacu pada persaingan usaha tidak sehat, antara lain :

1. **Pasal 29** UUKL:

(1) Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dilarang melakukan penggabungan usaha dalam suatu jaringan terinterkoneksi pada wilayah yang dikompetisikan yang dapat mengakibatkan terjadinya penguasaan pasar dan persaingan usaha yang tidak sehat.

(2) Penggabungan usaha dalam suatu wilayah yang dikompetisi-kan yang mendorong efisiensi, tetapi tidak

mengganggu kompetisi, dapat dilakukan dengan persetujuan Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik.

2. Pasal 17 ayat 2 dan 3 UUKL:

- (2) Badan Usaha di bidang pembangkitan tenaga listrik di satu wilayah kompetisi dilarang menguasai pasar berdasarkan UU ini.
- (3) Larangan penguasaan pasar sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi segala tindakan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat antara lain meliputi:
 - a. menguasai kepemilikan;
 - b. menguasai sebagian besar kapasitas terpasang pembangkitan tenaga listrik dalam satu wilayah kompetisi;
 - c. menguasai sebagian besar kapasitas pembangkitan tenaga listrik pada posisi beban puncak;
 - d. menciptakan hambatan masuk pasar bagi Badan Usaha lainnya;
 - e. membatasi produksi tenaga listrik dalam rangka mempengaruhi pasar;
 - f. melakukan praktik diskriminasi;

- g. melakukan jual rugi dengan maksud menyingkirkan usaha pesaingnya;
- h. melakukan kecurangan usaha; dan/atau
- i. melakukan persekongkolan dengan pihak lain.

Disamping itu, dibentuk BPPTL yang akan bertindak sebagai pengawas. Namun, tetap ada kekhawatiran karena pada kenyataannya penegakan Hukum Persaingan di Indonesia masih jauh dari harapan. Jadi keberadaan Pasal-Pasal tersebut masih perlu dibuktikan efektifitasnya karena jika tidak benar-benar dilaksanakan dan ditegakkan secara serius dan tegas maka mengkompetisikan sektor ketenagalistrikan akan menjadi sebuah mimpi buruk bagi konsumen.

Pelarangan tentang kartel di Indonesia menggunakan sifat pelarangan *rule of reason*, artinya suatu perbuatan dianggap melanggar Hukum Persaingan bila memenuhi dua syarat⁷⁶, yakni :

1. Terdapat bukti berupa akibat dari timbulnya persaingan usaha tidak sehat.
2. Terdapat bukti adanya kerugian nyata terhadap persaingan dan tidak merupakan hal apakah perbuatan itu tidak adil atau melanggar hukum.

Penerapan *rule of reason* untuk kartel dalam UU Persaingan didasari oleh anggapan-anggapan sebagai berikut:

1. Kartel bisa menimbulkan stabilitas dan kepastian pasar.

⁷⁶Sinar Aju Wulandari, Catatan Kuliah Hukum Persaingan, Semester Gasal Tahun Ajaran 2002/2003, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

2. Kartel tidak akan berlangsung lama, karena kesepakatan-kesepakatan antar pelaku usaha tersebut akan selalu dibenturkan pada adanya perbedaan biaya produksi, sehingga harga yang disepakati harus mampu mengakomodir keinginan untuk menutup biaya produksi dari masing-masing pelaku usaha.⁷⁷

Namun anggapan di atas adalah lemah. Terhadap anggapan akan terjadinya stabilitas pasar, harus dipahami bahwa stabilitas dan kepastian yang tercipta dalam kartel adalah semu, stabilitas tersebut tidak akan mampu menjangkau kekuatan penawaran dan permintaan yang terjadi pada pasar terhadap pergerakan barang.⁷⁸ Ketika jumlah permintaan terhadap suatu barang meningkat, maka sulit untuk membendung kehendak pelaku usaha untuk mengeruk keuntungan maksimal dari adanya peningkatan tersebut. Setiap pelaku usaha yang berorientasi pada pencapaian keuntungan maksimal pasti akan berusaha untuk memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya, antara lain dengan cara membatasi jumlah produksi sehingga barang yang tersedia di pasar akan menjadi sedikit dan akibatnya harganya akan menjulang tinggi.⁷⁹

Mengenai anggapan bahwa kartel tidak akan berlangsung lama, juga tidak seharusnya pembentuk UU berpikir secara naif dengan berspekulasi bahwa kartel tidak akan berlangsung lama, karena harus juga diduga sebaliknya bahwa peluang kartel akan bisa berlangsung

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹Lihat kembali Thesis Adam Smith tentang Pasar Bebas.

lama tetap terbuka lebar. Apabila hal terakhir ini yang terjadi maka konsumenlah yang akan dirugikan.

Demonopoli terhadap cabang produksi yang dibutuhkan oleh rakyat tidak boleh melupakan faktor kepastian hukum dan kesiapan dan kondisi sosial masyarakat. Untuk perlu diperhatikan:

- (a) Ada tidaknya pelaku usaha yang berminat terjun pada sektor penyediaan tenaga listrik. Demonopoli dimaksudkan untuk menumbuhkan iklim kompetisi yang bertujuan untuk mencapai efisiensi dengan terwujudnya harga terendah dan kualitas komoditi terbaik. Kompetisi akan berjalan baik jika terdapat beberapa pelaku usaha dalam suatu pasar. Apabila tidak ada pelaku usaha yang berminat untuk terjun pada lahan bisnis, maka kebijakan demonopoli tidak berarti banyak. Untuk dapat meningkatkan minat investasi maka perlu dibuat aturan main yang jelas berupa seperangkat regulasi untuk memberikan kepastian hukum. Diundangkannya UUKL merupakan satu indikasi positif upaya sungguh-sungguh Pemerintah Indonesia untuk mengembalikan kepercayaan dan memberikan jaminan kepastian hukum.
- (b) Kapasitas penyediaan tenaga listrik baru harus besar, yaitu melebihi dari permintaan akibat pertumbuhan. Apabila pertambahan penyediaan kapasitas tenaga listrik baru sama dengan peningkatan permintaan akibat pertumbuhan, maka alternatif pemilihan pemasok tenaga listrik peningkatan efisiensi seperti yang diinginkan oleh UUKL sukar untuk dicapai.

Kepastian hukum tidak hanya diperuntukkan bagi investor tapi juga harus tetap diutamakan perlindungan terhadap masyarakat, khususnya konsumen kecil sehingga tujuan pemerataan kesejahteraan sebagaimana tertuang dalam GBHN benar-benar dapat direalisasikan.

BAB IV

PENUTUP

4.1. Simpulan

Dari uraian permasalahan yang dikemukakan dalam Bab II dan Bab III, maka saya menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Pola restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan berdasarkan UUKL adalah:
 - (i) Penerapan kompetisi secara terbatas di sisi pembangkitan dan penjualan yang dilakukan oleh agen penjualan tenaga listrik.
 - (ii) Demonopoli dengan pemisahan bidang usaha penyediaan tenaga listrik menjadi beberapa bidang yang diselenggarakan oleh badan usaha yang berbeda bertujuan untuk menghindari terjadinya integrasi vertikal yang merugikan.
 - (iii) Pemberian kesempatan usaha yang sama kepada para pelaku usaha.
 - (iv) Peran Pemerintah sebagai regulator dilaksanakan oleh BPPTL.

2. Permasalahan sektor ketenagalistrikan tidaklah terletak pada masalah monopoli atau demonopoli, akan tetapi lebih pada profesionalisme kinerja badan usaha yang mengelola sektor ini.. Sepanjang dikelola secara professional dan didukung dengan aturan hukum yang tegas maka penyediaan listrik yang lebih baik akan dapat terwujud. Ditinjau dari aspek persaingan usaha, demonopoli dan kompetisi di sektor ketenagalistrikan akan

membuka peluang terjadinya praktik kartel diantara pelaku usaha jika implementasi regulasi tidak dilaksanakan secara tegas. Disamping itu demonopoli juga akan membuka peluang lebih besar terhadap terjadinya inefisiensi dibandingkan dengan pengelolaan tenagalistrik secara terintegrasi vertikal.

4.2. Saran

1. Meski peluang terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat telah diantisipasi dengan dibuatnya seperangkat aturan yang tidak memberikan peluang untuk terjadinya hal tersebut, namun kebijakan untuk melakukan demonopoli terhadap pengelolaan sektor ketenagalistrikan hendaknya tetap mempertimbangkan aspek efisiensi dan kondisi sosial ekonomi masyarakat karena:
 - (i) Penerapan mekanisme pasar dalam menentukan harga listrik akan menimbulkan instabilitas karena harga listrik akan berpeluang menjadi sangat fluktuatif. Disamping itu, mekanisme pasar juga akan menyerahkan penyediaan pasokan listrik untuk dilaksanakan berdasarkan permintaan. Hal ini akan beresiko terjadinya kelangkaan pasokan akibat permintaan terlampaui tinggi yang tidak segera direspon oleh pelaku usaha. Untuk menghindari hal itu maka penting untuk ditetapkan siapa yang bertanggung jawab memasok tenaga listrik ketika terjadi kelangkaan di pasar kompetisi.
 - (ii) Mengingat tenaga listrik adalah sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka lebih tepat jika tetap ada BUMN

sebagai pemain utama di sektor ini. Keberadaan swasta sifatnya hanya mendukung karena harus diakui penyerahan beban investasi hanya kepada BUMN saja adalah hal yang sangat sulit. Swasta dapat bekerja sama dengan koordinasi BUMN.

2. Keputusan untuk membuka peluang masuknya pihak swasta dalam pengelolaan sektor ketenagalistrikan hendaklah diatur sedemikian rupa sehingga tidak terlalu dominan dan menentukan. Swasta semestinya pelengkap dan membantu Pemerintah. Adapun PLN sebagai BUMN yang bergerak dalam sektor kelistrikan tetap harus menjadi pemain utama. Itu berarti tidak ada lagi saling lempar tanggung jawab. Memberikan kesempatan bagi swasta untuk bekerja sama dengan BUMN akan membuka peluang terjadinya penguasaan pasar oleh BUMN yang akan berakibat pada kesewenang-wenangan BUMN dan kerugian pada masyarakat. Untuk itu keberadaan swasta sebagai kompetitor tetap dibutuhkan. Keberadaan swasta meski tidak mendominasi harus tetap ada sebagai *sparing-partner* bagi kinerja BUMN. Jika kinerja swasta lebih baik maka masyarakat boleh saja menggunakan listrik produksi swasta. Dengan demikian terjadi persaingan yang sehat antara pelaku usaha (BUMN dan Swasta) dan menghindari kesewenang-wenangan BUMN.

DAFTAR BACAAN

BUKU

- Hadjon, Philipus M., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Cet. 6, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Keraf, Sonny. Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya. Edisi Baru, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Pamungkas, Sri Bintang, Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan, Edisi Kedua, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta, 1996.
- Rosyidi, Suherman, Pengantar Teori Ekonomi, Edisi baru, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Sukirno, Sadono, Pengantar Teori Mikroekonomi. Edisi Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

JURNAL

- Adriyani, Wuri, Telaah Hukum terhadap Privatisasi BUMN dan Kepentingan Umum, Yuridika, No. 2, Volume 18, Maret 2003.
- Ibrahim, Johnny, Fungsi Hukum Terhadap Bekerjanya Mekanisme Pasar, Yuridika, No.5, vol. 17, September-Oktober 2002.
- Widyantoro, Agus, Eksistensi PT (Persero) PLN Dalam Perspektif UUTL 2002, Yudistira (Law Research and Information Center), 2004.

ARTIKEL DAN MAKALAH

- Daryoko, Ahmad. Visi Pemerintah Tentang Ketenagalistrikan, Seminar Ketenagalistrikan, Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya
- Ikhsan, M., Saatnya Menghindari Hutang Budi Politik, FOKUS, Edisi Oktober 2002.
- Kwary, Kamelia, Praktik Monopoli dalam Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi VoIP, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2003
- Marks, Stephen V., Catatan Tentang Analisis Ekonomi, Lokakarya mengenai Undang-undang dan Kebijakan Persaingan Usaha, Kuta, Bali, 28 Juni – 10 Juli 2000

Pendanaan Kelistrikan, Tergantung Kemandirian Sektor, FOKUS, Edisi Mei 2004. Prajitno, Basuki, Sistem Kelistrikan Jawa-Madura-Bali, Sudah Efisienkah?, KORAN P3B, Edisi Juli/Agustus 2003.

Prayitno, Irwan, Pengelolaan Energi Nasional Untuk Kemakmuran Rakyat Menuju Pasar Listrik Kompetisi, Seminar PLN PJB I, 28 September 2000.

Purnawanty, Jani, Kesiapan Indonesia Memasuki Era Perdagangan Bebas WTO Diukur dari Kinerja BUMN Non Perbankan dalam Wacana Penerapan UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Laporan Penelitian, DIK Suplemen Universitas Airlangga, LEMLIT Universitas Airlangga, 2003

Wulandari, Sinar Aju, Catatan Kuliah Hukum Persaingan, Semester Gasal Tahun Ajaran 2002/2003, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Widiarto, Arie, Persiapan PLN Menuju Pasar Bebas Bisnis Setrum, Suara Merdeka, 17 Maret 2003.

MEDIA CETAK

Bisnis Indonesia, 27 Juli 2000.

Jawa Pos, 1 Juni 2004; 24 September 2003.

KORAN P3B, Edisi Juli/Agustus 2003; Edisi September/Oktober 2003

Suara Merdeka, 5 Juni 2003; 17 Maret 2003.

Sinar Harapan, 12 September 2002.

Untung Rugi Restrukturisasi Energi bagi Konsumen, Warta Konsumen, November 2002.

INTERNET

Aryanto, UU Ketenaga listrikan, Solusi atau Bencana bagi masyarakat, [www. Lampungnet.com](http://www.Lampungnet.com).

Strategi Reformasi BUMN, www.bumnreview.com.

Tusino Mukti, UUKL Merugikan Rakyat, www.Lampungnet.com., diakses pada 24 September 2003.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, LNRI tahun 2002 Nomor 94, TLNRI Nomor 4226.

UU Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, LNRI tahun 1985 Nomor 74, TLNRI Nomor 3317.

UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, LNRI Tahun 1999 Nomor 33, TLNRI Nomor 3817.

UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LNRI Tahun 2003 Nomor 70, TLNRI Nomor 4297.

Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Swasta.

Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1997 tentang Penanguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara.