



BADAN KEAHLIAN DPR RI
PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

RESUME

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 15/PUU-XVI/2018
PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 2004
TENTANG JALAN
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945

26 NOVEMBER 2018

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Senin, tanggal 26 November 2018, pukul 14.32 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (selanjutnya disebut UU Jalan) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018. Dalam sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018, Perwakilan DPR RI dihadiri oleh Pejabat dan Pegawai di Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian UU Jalan dalam Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018 diajukan oleh Prof. Moh. Taufik Makarao, S.H., M.H. dan Drs. Abdul Rahman Sabara, MS.IS., M.H., dalam hal ini diwakili oleh Dr. Arrisman, S.H., dkk, (selanjutnya disebut Para Pemohon)

C. PASAL / AYAT UU JALAN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil atas Pasal 50 ayat (6) UU Jalan, yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 50 ayat (6)

Konsesi perusahaan jalan tol diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol.

D. BATU UJI

Bahwa Pasal 50 ayat (6) UU Jalan dianggap Para Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 karena dinilai telah merugikan dan melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap konstitusionalitas Pasal 50 ayat (6) UU Jalan, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

[3.8.1] Bahwa dari argumentasi atau dalil-dalil permohonan yang dikemukakan oleh para Pemohon, maka pertanyaan konstitusional yang harus dijawab adalah apakah benar Pasal 50 ayat (6) UU Jalan sepanjang kata “tertentu” telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan terjadinya penggelapan terhadap pengelolaan cabang-cabang produksi yang dianggap penting untuk kemakmuran rakyat, sehingga dengan demikian bertentangan dengan norma Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana didalilkan para Pemohon. Terhadap masalah konstitusional dimaksud, Mahkamah berpendapat sebagai berikut.

Pertama, terkait ketidakpastian hukum pembayaran jalan tol oleh para Pemohon dan masyarakat yang ditimbulkan oleh keberadaan kata “tertentu” dalam Pasal 50 ayat (6) UU Jalan, Mahkamah berpendapat:

[3.8.2] Bahwa secara normatif, frasa “dalam jangka waktu tertentu” sebagaimana diatur dalam norma *a quo* telah dijelaskan pada bagian Penjelasan Pasal 50 ayat (6) UU Jalan, di mana yang dimaksud dengan frasa tersebut adalah jangka waktu pengoperasian yang ditetapkan dalam perjanjian pengusahaan jalan tol. Dengan penjelasan dimaksud, artinya “jangka waktu tertentu” bukan dimaksudkan bahwa konsesi pengusahaan jalan tol tanpa jangka waktu, melainkan bahwa hal itu ditentukan dalam perjanjian pengusahaan jalan tol antara Pemerintah [dalam hal ini dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)] dengan badan usaha yang mengusahakan jalan tol.

[3.8.3] Bahwa benar penggunaan frasa “dalam jangka waktu tertentu” dalam rumusan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan lebih bersifat umum, dalam arti tidak secara spesifik menentukan jangka waktu berapa lama konsesi pengusahaan jalan tol. Hanya saja, bukan berarti sifat umum yang terkandung dalam norma tersebut menjadi tidak pasti. Dengan sifat umum dari rumusan ketentuan *a quo* justru menyebabkan norma dimaksud lebih fleksibel mengikuti kebutuhan situasi dalam pemberian konsesi. Fleksibilitas demikian memang tidak mengatur secara riid dan sempit sehingga sulit untuk menyesuaikan dengan kebutuhan konsesi yang seolah-olah hanya untuk kebutuhan pengaturan konsesi jalan tol tertentu saja. Artinya dengan rumusan demikian, maka norma *a quo* dapat digunakan untuk semua lamanya waktu konsesi pengusahaan jalan tol yang akan diberikan pemerintah, terlepas apakah konsesi tersebut besar atau kecil, memiliki tingkat resiko rendah atau tinggi, memiliki biaya perawatan lebih besar atau kecil atau terletak di daerah

yang memiliki tingkat bayar penggunaan jalan tol yang tinggi atau rendah. Norma tersebut akan lebih bisa disesuaikan dengan kebutuhan pemenuhan kebutuhan infrastruktur jalan dan juga kepentingan untuk mendorong pihak swasta terlibat membatu kelancaran program pemerintah memenuhi kebutuhan infrastuktur alternatif masyarakat. Bahkan, sifat umum norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan memberi ruang kebijakan lebih luas bagi pemerintah dalam menentukan tarif tol yang terjangkau dengan tetap mempertimbangkan biaya pengembalian investasi, pemeliharaan dan pengembangan jalan tol. Dengan demikian, norma tersebut dapat bertahan lama dan dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan risiko pengusahaan jalan tol tanpa harus terjadi apa yang disebut sebagai keterdesakan hukum dan keadilan (*summum ius summa injuria*) akibat sempitnya rumusan norma.

[3.8.4] Bahwa dalam konteks itu, dengan menempatkan penentuan jangka waktu pengusahaan jalan tol melalui perjanjian, bukan dalam undang-undang, tidak berarti bahwa jangka waktu menjadi tidak jelas, sehingga menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. Bagaimanapun dengan rumusan demikian, undang-undang tetap memberikan kepastian hukum bahwa jangka waktu konsesi pengusahaan jalan tol harus terikat dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian. Artinya, tidak ada konsesi pengusahaan jalan tol yang tidak memiliki jangka waktu. Hanya saja, jangka waktu konkrit pembatasan diserahkan oleh Pasal 50 ayat (6) UU Jalan kepada perjanjian yang dibuat ketika pemerintah menyerahkan pengusahaan jalan tol kepada suatu badan usaha. Dalam konteks itu, kepastian hukum jangka waktu konsesi ditempatkan dalam hubungannya dengan berbagai kondisi dan perkembangan pengusahaan jalan tol yang diperjanjikan.

[3.8.5] Bahwa dengan tidak menentukan secara pasti jangka waktu konsesi pengusahaan jalan tol sebagaimana dimohonkan para Pemohon, pembentuk undang-undang pada dasarnya telah mempertimbangkan sedemikian rupa berbagai aspek yang berhubungan dengan pengusahaan jalan tol, seperti besaran investasi, biaya operasi dan pemeliharaan, prediksi pendapatan, pertimbangan kemampuan pengguna jalan tol untuk membayar, dan faktor serta tingkat resiko investasi, dan tingkat kelayakan finansial, sehingga jangka waktu konsesi pengusahaan jalan tol akan berbeda satu sama lain sesuai dengan penghitungan parameter dalam pengusahaan jalan tol dimaksud. Seandainya pembentuk undang-undang menentukan jangka waktu konsesi jalan tol secara pasti, misalnya selama 20 tahun sebagaimana dimohonkan para Pemohon, hal demikian justru dapat berisiko terhadap kemungkinan tidak adaptifnya norma dimaksud dalam mengakomodasi berbagai situasi yang sangat mungkin dialami badan usaha dan termasuk pengguna jalan tol. Khusus bagi pengguna jalan tol, dengan batas waktu konsesi yang terbatas (misalnya 20 tahun sebagaimana didallikan para Pemohon) sangat mungkin menyebabkan mahal/tingginya tarif tol sehingga menyulitkan masyarakat. Pada gilirannya, hal itu juga akan berdampak terhadap terhambatnya pemenuhan kesejahteraan masyarakat akibat tidak memadainya atau

mahalnya tarif penggunaan infrastruktur jalan. Dengan alasan *a quo*, justru dengan tidak ditentukan secara spesifik jangka waktu konsesi perusahaan jalan tol terbuka ruang untuk mengatur tarif yang terjangkau oleh masyarakat.

[3.8.6] Bahwa dengan alasan demikian, pembentuk undang-undang melalui rumusan norma *a quo* pada dasarnya tetap memperhatikan aspek kepastian hukum dan pada saat yang sama juga telah mempertimbangkan dinamika yang bersangkutan paut dengan perusahaan jalan tol. Dengan demikian, sesungguhnya tidak ada hak atas kepastian hukum para Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang telah terlanggar oleh keberadaan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan.

Kedua, terkait dalil para Pemohon bahwa ketidakjelasan yang terkandung pada kata “tertentu” dalam norma *a quo* berpotensi terjadinya penyalahgunaan dan penggelapan terhadap cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk kemakmuran rakyat, Mahkamah berpendapat:

[3.8.7] Bahwa penyalahgunaan dan penggelapan dalam perusahaan jalan tol sebagai bagian dari prasarana transportasi yang mempunyai peranan penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat mungkin saja terjadi. Hanya saja, peluang penyalahgunaan dan/atau penggelapan dalam perusahaan jalan tol tidak serta merta disebabkan oleh keberadaan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan yang tidakmenentukan secara spesifik jangka waktu konsesi jalan tol. Sebab, kata “tertentu” dimandatkan oleh undang-undang untuk diatur lebih jauh dalam perjanjian perusahaan jalan tol.

[3.8.8] Bahwa perjanjian perusahaan jalan tol merupakan sebuah perjanjian dari hasil suatu proses pelelangan secara terbuka. Keterbukaan atau transparansi dari sebuah proses lelang merupakan ruang kontrol bagi publik untuk mengurangi potensi penyalahgunaan wewenang dalam menyusun perjanjian perusahaan jalan tol. Sesuai hasil lelang terbuka, berdasarkan Pasal 64 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol (PP Jalan Tol), maka perjanjian perusahaan jalan tol antara pemerintah dengan badan usaha harus memuat salah satunya klausul tentang masa konsesi.

[3.8.9] Bahwa sepanjang proses lelang telah dilakukan secara terbuka, pemerintah telah menyusun harga perkiraan sendiri (HPS) perusahaan jalan tol dan dalam perjanjian perusahaan jalan tol telah pula diatur jangka waktu konsesi, maka peluang terjadinya penyalahgunaan atau penggelapan dalam perusahaan jalan tol sebagaimana didalilkan para Pemohon telah ditutup sedemikian rupa. Kalaupun masih terbuka ruang penyalahgunaan dan penggelapan, sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon, maka hal itu bukanlah disebabkan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan yang menyerahkan penentuan waktu konsesi perusahaan jalan tol kepada perjanjian, namun lebih pada kepatuhan, konsistensi

dan pengawasan ketat pemerintah terhadap pengadaan dan pelaksanaan perjanjian konsesi jalan tol. Dalam konteks ini, Pasal 50 ayat (6) UU Jalan tidak mengandung persoalan konstitusional. Oleh karena itu, bukan norma UU Jalan yang seharusnya diubah melalui penafsiran oleh Mahkamah, melainkan pengawasan dalam perumusan perjanjian dan pelaksanaannya yang harus ditingkatkan oleh negara, dalam hal ini pemerintah.

Ketiga, selain mendalilkan bahwa norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan telah menyebabkan ketidakpastian hukum dan juga membuka ruang terjadinya penyalahgunaan dan penggelapan, para Pemohon juga mendalilkan bahwa norma *a quo* juga merugikan dan tidak mempedulikan kepentingan-kepentingan rakyat, sehingga norma *a quo* bersifat tidak adil. Terhadap dalil tersebut Mahkamah berpendapat:

[3.8.10] Bahwa adil atau tidaknya sebuah aturan harus dinilai dari semua aspek, khususnya aspek bagaimana aturan tersebut melindungi dan menjaga keseimbangan kepentingan pihak-pihak yang diatur. Pengusahaan jalan tol sesungguhnya berhubungan dengan kepentingan rakyat sebagai pengguna, badan usaha yang mengusahakan jalan tol dan pemerintah sendiri. Bagi rakyat, mereka berkepentingan untuk disediakan jalan untuk peningkatan kesejahteraannya. Dalam hal jalan tol, masyarakat berhak untuk tarif tol yang terjangkau. Adapun penyediaan infrastruktur jalan merupakan tanggung jawab pemerintah. Dalam memenuhi tanggung jawab tersebut, guna mempercepat dan meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan infrastruktur berdasarkan standar pelayanan minimum, pemerintah mengikutsertakan investasi badan usaha. Dalam keikutsertaan badan usaha untuk investasi penyediaan infrastruktur jalan, badan usaha *a quo* berhak memperoleh pengembalian investasi dan keuntungan yang wajar. Bahwa semua kepentingan tersebut harus diatur sedemikian rupa sehingga semuanya dapat diperlakukan secara adil.

[3.8.11] Bahwa sehubungan dengan itu, manakah di antara pilihan mempertahankan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan sebagaimana yang ada saat ini atau menafsirkan kata “tertentu” dalam norma *a quo* menjadi “paling lama 20 tahun”. Apabila norma dimaksud ditafsir menjadi “paling lama 20 tahun”, maka konsesi pengusahaan jalan tol sebesar apapun, jangka waktu konsesinya paling lama hanya 20 tahun. Konsekuensinya, dalam hal investasi pengusahaan, pemeliharaan dan penanganan risiko jalan tol tinggi, maka tarif tol pun akan mahal dan sulit terjangkau oleh masyarakat. Dalam konteks ini, kepentingan badan usaha agar investasinya memperoleh pengembalian secara wajar dapat saja dipenuhi, namun penggunaan jalan tol untuk mempermudah akses masyarakat justru menjadi berat akibat mahalnya tarif yang harus dibayar. Sebaliknya, apabila kata “tertentu” tetap dipertahankan, dalam hal terjadi kasus di mana investasi tol tersebut mahal atau tinggi, agar tarif tol tetap terjangkau maka hal itu akan dikompensasikan dengan lamanya izin konsesi yang diberikan kepada badan usaha yang mengusahakan jalan tol. Dalam konteks ini, fleksibilitas masa konsesi yang dibuka melalui Pasal 50 ayat (6) UU Jalan justru membuka ruang

bagi semua pihak untuk sama-sama diuntungkan. Rakyat pengguna diuntungkan dengan tetap dapat menggunakan jalan tol bertarif terjangkau dan badan usaha yang mengusahakan jalan tol juga mendapatkan pengembalian investasi yang wajar dalam waktu tertentu. Pada saat yang sama, pemerintah juga dapat memenuhi kewajibannya untuk memenuhi standar pelayanan minimum berupa infrastruktur jalan alternatif, jalan tol. Oleh karena itu, mengatur penentuan jangka waktu konsesi perusahaan jalan tol ke dalam sebuah perjanjian dan bukan diatur dalam undang-undang merupakan pilihan kebijakan sangat berdasar. Adapun berkenaan dengan masalah lain mengenai peluang terjadinya penyalahgunaan sebagaimana telah disinggung sebelumnya, hal demikian dapat diselesaikan dengan memperketat pengawasan pemberian izin konsesi dan penyusunan perjanjian perusahaan jalan tol, serta dengan membuka akses informasi bagi masyarakat untuk ikut mengawasi perjanjian perusahaan jalan tol.

Keempat, para Pemohon juga mendalilkan bahwa pembatasan jangka waktu konsesi perusahaan jalan tol diperbandingkan dengan jangka waktu perusahaan usaha yang berkaitan dengan tanah, sehingga para Pemohon meminta agar kata "tertentu" ditafsirkan menjadi "paling lama 20 tahun". Terhadap dalil para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat:

[3.8.12] Bahwa menyamakan jangka waktu penguasaan hak atas tanah dengan konsesi perusahaan jalan tol justru dapat menyebabkan ketidakadilan bagi badan usaha perusahaan jalan tol. Selain alasan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, perlu dijelaskan pula bahwa tanah merupakan sumber daya yang jumlahnya relatif terbatas, sehingga untuk mendukung kegiatan usaha diperlukan ketegasan adanya jangka waktu untuk hak atas tanah, khususnya hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB). Apabila produktivitas dan kontribusi pemanfaatan penguasaan tanah dinilai rendah, justru jangka waktu perusahaan tanah berpeluang untuk tidak diperpanjang. Berbeda halnya dengan jalan tol. Perusahaan jalan tol merupakan investasi dan tentunya diinginkan adanya pengembalian investasi dengan keuntungan yang diperhitungkan secara wajar. Perolehan pendapatan perusahaan jalan tol tidak mudah dihitung dan diprediksi sejak awal karena banyak faktor yang mempengaruhinya, sehingga apabila jangka waktu konsesi ditentukan secara tegas dalam undang-undang, hal itu justru akan menyebabkan risiko tidak dapat dikembalikannya dana investasi atau beresiko dikenakan tarif tol yang tinggi kepada masyarakat pengguna jalan tol. Bahwa atas alasan itulah kemudian jangka waktu konsesi perusahaan jalan tol diserahkan pengaturannya kepada perjanjian perusahaan jalan tol, bukan di dalam undang-undang. Dengan jalan demikian badan usaha akan diperlakukan secara adil dan masyarakat pengguna jalan tol pun dapat menikmati fasilitas jalan tol dengan tarif yang dapat terjangkau.

[3.9] Menimbang bahwa dengan fleksibilitas pengaturan yang terdapat dalam Pasal 50 ayat (6) UU Jalan mestinya Pemerintah, termasuk dalam hal ini BPJT, tidak memperpanjang konsesi terutamanya jalan tol yang telah mencapai

Break Event Point (BEP). Andaipun dilakukan perpanjangan, hal demikian hanya dapat diberikan kepada badan usaha yang berada di lingkungan BUMN dengan alasan untuk pengembangan dan pembangunan jalan tol di tempat lain. Namun selama masa perpanjangan tidak diperbolehkan lagi adanya kenaikan tarif tol. Selain itu, untuk memenuhi prinsip keadilan, pemerintah harus menyediakan jalur alternatif yang dapat diakses dan digunakan masyarakat yang karena alasan tertentu tidak ingin menggunakan jalan tol.

[3.10] Menimbang bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum sebagai diuraikan di atas, dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

F. AMAR PUTUSAN

“Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.”

G. PENUTUP

Bahwa Putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara. Oleh karena itu, Putusan MK dalam Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018 yang menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya terhadap Pengujian Pasal 50 ayat (6) UU Jalan mengandung arti bahwa Pasal *a quo* tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2018**

