



**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 15/PUU-XVI/2018
PERIHAL**

Konsesi perusahaan jalan tol

- Pemohon** : Prof. Moh. Taufik Makarao, S.H., M.H., dan Drs. Abdul Rahman Sabara, MS.IS., M.H.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Selanjutnya disebut UU Jalan)
- Amar Putusan** : Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Senin, 26 November 2018
- Ikhtisar Putusan**

Mengenai kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (selanjutnya disebut UU Jalan) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), maka Mahkamah berwenang untuk untuk mengadili permohonan Pemohon.

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, dan sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu: a) adanya hak dan/atau kewenangan konstiusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; b) hak dan/atau kewenangan konstiusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; c) kerugian konstiusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; d) adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; dan e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstiusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Bahwa para Pemohon adalah warga negara Indonesia pembayar pajak yang juga merupakan pengguna jalan tol aktif terhitung sejak tahun 1994 hingga saat ini. Para Pemohon menganggap bahwa pembayaran tol yang dibebankan kepada para Pemohon dan masyarakat tanpa ada kejelasan batas waktu pembebanan biaya berakibat pada ketidakpastian beban biaya yang menjadi tanggungan para Pemohon dan masyarakat pengguna jasa tol. Menurut para

Pemohon, jalan tol yang pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain semestinya memiliki jangka waktu konsesi yang pasti, sehingga keseluruhan pembiayaan pembangunan, operasional, dan pemeliharaan/perawatan jalan tol dapat dihitung tingkat *break event point*. Dengan demikian, pada saat jangka waktu habis pengelolaan jalan tol telah kembali ke negara, maka kemungkinan besar masyarakat tidak terbebani biaya penggunaan jasa jalan tol, atau masyarakat masih tetap dibebani, tetapi beban tersebut dibagi antara masyarakat dengan negara. Oleh karena itu, menurut para Pemohon, ketidakpastian hukum atas pembayaran jalan tol tersebut membuat para Pemohon dan masyarakat terbebani terus menerus, sehingga norma tersebut bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, para Pemohon yang merupakan warga negara Indonesia pembayar pajak yang aktif menggunakan jalan tol, menurut Mahkamah, para Pemohon telah dapat menerangkan anggapannya mengenai kerugian hak konstitusionalnya yang disebabkan oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, demikian pula hubungan sebab-akibat antara norma yang dimohonkan pengujian dan anggapan kerugian faktual yang diderita oleh para Pemohon. Oleh karena itu terlepas dari ada atau tidaknya persoalan inkonstitusionalitas norma yang didalilkan para Pemohon yang baru akan diketahui setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok perkara, menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Bahwa terkait dengan pokok permohonan, 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 perusahaan jalan tol*. Dengan penjelasan dimaksud, artinya “jangka waktu tertentu” bukan dimaksudkan bahwa konsesi perusahaan jalan tol tanpa jangka waktu, melainkan bahwa hal itu ditentukan dalam perjanjian perusahaan jalan tol antara Pemerintah [dalam hal ini dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)] dengan badan usaha yang mengusahakan jalan tol.

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 perusahaan 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 rijid 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 perusahaan 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 lebih kecil atau terletak di daerah yang memiliki tingkat bayar penggunaan jalan tol yang tinggi atau rendah. Norma *a quo* akan lebih bisa disesuaikan dengan kebutuhan pemenuhan kebutuhan infrastruktur jalan dan juga kepentingan untuk mendorong pihak swasta terlibat membantu kelancaran program pemerintah memenuhi kebutuhan infrastruktur 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 perusahaan jalan tol tanpa harus terjadi apa yang disebut sebagai keterdesakan hukum dan keadilan (*summum ius summa iniuria*) akibat sempitnya rumusan norma. Dalam konteks itu, dengan menempatkan penentuan jangka waktu perusahaan 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 perusahaan jalan tol harus terikat dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian. Artinya, tidak ada konsesi perusahaan 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 perusahaan jalan tol kepada suatu badan usaha. Dalam konteks itu, kepastian hukum jangka waktu konsesi ditempatkan dalam hubungannya dengan berbagai kondisi dan perkembangan perusahaan jalan tol yang diperjanjikan.

Dengan tidak menentukan secara pasti jangka waktu konsesi perusahaan jalan tol sebagaimana dimohonkan para Pemohon, pembentuk undang-undang pada dasarnya telah mempertimbangkan sedemikian rupa berbagai aspek yang berhubungan dengan perusahaan 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 perusahaan jalan tol akan berbeda satu sama lain sesuai dengan penghitungan parameter dalam perusahaan 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 didalilkan para Pemohon) sangat mungkin menyebabkan mahalnya/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. 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 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:

Bahwa penyalahgunaan dan penggelapan dalam pengusaha 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 pengusaha jalan tol tidak serta merta disebabkan oleh keberadaan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan yang tidak menentukan secara spesifik jangka waktu konsesi jalan tol. Sebab, kata “tertentu” dimandatkan oleh undang-undang untuk diatur lebih jauh dalam perjanjian pengusaha jalan tol. Perjanjian pengusaha 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 pengusaha 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 pengusaha jalan tol antara pemerintah dengan badan usaha harus memuat salah satunya klausul tentang masa konsesi.

Sepanjang proses lelang telah dilakukan secara terbuka, pemerintah telah menyusun harga perkiraan sendiri (HPS) pengusaha jalan tol dan dalam perjanjian pengusaha jalan tol telah pula diatur jangka waktu konsesi, maka peluang terjadinya penyalahgunaan atau penggelapan dalam pengusaha 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 pengusaha 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 terjadi 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:

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. Pengusaha 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.

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 perusahaan, pemeliharaan dan penanganan risiko jalan tol tinggi, maka tarif tol pun akan mahal dan sulit dijangkau 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:

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 dijangkau.

Bahwa dengan fleksibilitas pengaturan yang terdapat dalam Pasal 56 ayat (6) UU Jalan mestinya Pemerintah, termasuk dalam hal ini BPJT, tidak memperpanjang konsesi terutama jalan tol yang telah mencapai *Break Event Point* (BEP). Andapun 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.

Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum sebagai diuraikan di atas, dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.