



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**RISALAH SIDANG  
PERKARA NOMOR 14/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 15/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 78/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 79/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 82/PUU-XVI/2018**

**PERIHAL**

**PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003  
TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA,  
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 2004  
TENTANG JALAN,  
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960  
TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA,  
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2003  
TENTANG ADVOKAT,  
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN**

**TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

**ACARA  
PENGUCAPAN PUTUSAN**

**JAKARTA,**

**SENIN, 26 NOVEMBER 2018**



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

-----  
**RISALAH SIDANG**

**PERKARA NOMOR 14/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 15/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 78/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 79/PUU-XVI/2018  
PERKARA NOMOR 82/PUU-XVI/2018**

**PERIHAL**

- Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara [Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta Pasal 4 ayat (4)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan [Pasal 50 ayat (6)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria [Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat [Pasal 3 ayat (1) huruf d dan huruf g] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan [Pasal 7 ayat (1)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**PEMOHON**

1. Albertus Magnus Putut Prabantoro dan Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri (Pemohon Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018)
2. Moh. Taufik Makarao dan Abdul Rahman Sabara (Pemohon Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018)
3. Abdullah M. Bamatraf (Pemohon Perkara Nomor 78/PUU-XVI/2018)
4. Rido Pradana dan Nuruf Fauzi (Pemohon Perkara Nomor 79/PUU-XVI/2018)
5. Febriditiya Ramdhan D.R., Mohammad Robi Maulana, Anggit Dwi Prakoso, dkk (Pemohon Perkara Nomor 82/PUU-XVI/2018)

**ACARA**

Pengucapan Putusan

**Senin, 26 November 2018, Pukul 13.38-15.15 WIB  
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat**

**SUSUNAN PERSIDANGAN**

- 1) Anwar Usman
- 2) Aswanto
- 3) Arief Hidayat
- 4) Saldi Isra
- 5) Enny Nurbaningsih
- 6) Wahiduddin Adams
- 7) Suhartoyo
- 8) Manahan MP Sitompul
- 9) I Dewa Gede Palguna

- (Ketua)  
(Anggota)  
(Anggota)  
(Anggota)  
(Anggota)  
(Anggota)  
(Anggota)  
(Anggota)  
(Anggota)

**Cholidin Nasir  
Saiful Anwar  
Yunita Rhamadani  
Anak Agung Dwi Onita  
Ria Indriyani**

**Panitera Pengganti  
Panitera Pengganti  
Panitera Pengganti  
Panitera Pengganti  
Panitera Pengganti**

**Pihak yang Hadir:**

**A. Pemohon Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018:**

Albertus Magnus Putut Prabantoro

**B. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018:**

1. Bonifasius Falakhi
2. Sandra Nangoy
3. Daniel T. Masiku
4. Alfian

**C. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018:**

1. Arifudin
2. Arrisman

**D. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 78/PUU-XVI/2018:**

Agus Suprianto

**E. Pemohon Perkara Nomor 79/PUU-XVI/2018:**

1. Rido Pradana
2. Nurul Fauzi

**F. Pemohon Perkara Nomor 82/PUU-XVI/2018:**

1. Febriditya Ramdhan D.R.
2. Mohammad Robi Maulana
3. Anggit Dwi Prakoso
4. Surya Hakim Lubis
5. Soleman Keno

**G. Pemerintah:**

1. Purwoko
2. Andi Akhmad Sanusi
3. Bastian
4. Umar Aris
5. Wahyu Adji
6. Agustinus
7. Hamra

**H. DPR:**

1. Haryanto
2. Lusi
3. Ade

**SIDANG DIBUKA PUKUL 13.38 WIB**

**1. KETUA: ANWAR USMAN**

Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang. Om Swastiastu. Agenda persidangan siang ini adalah pembacaan putusan untuk Perkara Nomor 14, 15, 78, 79, 82/PUU-XVI/2018. Sebelumnya dipersilakan Pemohon Nomor 14/PUU-XVI/2018 untuk memperkenalkan diri siapa yang hadir.

**2. PEMOHON PERKARA NOMOR 14/PUU-XVI/2018: DANIEL TONAPA MASIKU**

Terima kasih, Yang Mulia, Pemohon Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018 hadir Prinsipal, Albertus Magnus Putut Prabantoro didampingi kuasa hukum, saya Daniel Tonapa Masiku. Kemudian, di belakang ada Sandar Nangoy, ada Bonifasius Falakhi, ada Alfian Widianoro. Terima kasih, Yang Mulia.

**3. KETUA: ANWAR USMAN**

Ya, Pemohon Nomor 15/PUU-XVI/2018?

**4. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 15/PUU-XVI/2018: ARRISMAN**

Terima kasih, Yang Mulia. Kami dari Perkara Nomor 15/PUU-XVI/2018 Prinsipal tidak hadir. Kami kuasanya Arrisman dan Arifudin. Terima kasih.

**5. KETUA: ANWAR USMAN**

Pemohon Nomor 78/PUU-XVI/2018?

**6. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 78/PUU-XVI/2018: AGUS SUPRIANTO**

Bismillahirrahmaanirrahiim. Assalamualaikum wr. wb. Saya Kuasa Hukum Perkara Nomor 78/PUU-XVI/2018, H. Agus Suprianto, S.H., sebagai Kuasa Hukum. Prinsipal tidak hadir, Yang Mulia. Terima kasih. Assalamualaikum wr. wb.

**7. KETUA: ANWAR USMAN**

Nomor 79/PUU-XVI/2018?

**8. PEMOHON NOMOR 79/PUU-XVI/2018: NURUL FAUZI**

Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang, Yang Mulia Hakim. Kami berdua Pemohon atas Nomor 79/PUU-XVI/2018. Saya sendiri Nurul Fauzi yang kedua adalah Rido Pradana selaku Prinsipal. Terima kasih.

**9. KETUA: ANWAR USMAN**

Nomor 82/PUU-XVI/2018?

**10. PEMOHON NOMOR 82/PUU-XVI/2018: FEBRIDITYA RAMDHAN**

Baik, Yang Mulia. Terima kasih. Assalamualaikum wr. wb. Kami dari perwakilan Permohonan Nomor 82/PUU-XVI/2018 yang hadir hari ini ada 5 Pemohon, Yang Mulia. Saya Febriditya Ramdhan Rahyanto, ada Surya Hakim Lubis, ada Mohammad Robi Maulana, Soleman Keno, dan Anggit Dwi Prakoso, Yang Mulia. Terima kasih.

**11. KETUA: ANWAR USMAN**

Dari DPR, silakan!

**12. DPR: HARYANTO**

Terima kasih, Yang Mulia. Kami dari DPR diwakili oleh Badan Keahlian DPR RI. Terima kasih, Yang Mulia.

**13. KETUA: ANWAR USMAN**

Ya. Kuasa Presiden?

**14. PEMERINTAH: PURWOKO**

Terima kasih, Yang Mulia. Dari Pemerintah yang hadir Bapak Hamra, Deputy Infrastruktur Bisnis Kementerian BUMN. Kemudian, Bapak Bastian, Kepala Biro Hukum Kementerian BUMN. Kemudian, dari Kementerian Perhubungan, Bapak Dr. Umar Aris, Staf Ahli Menteri Perhubungan Bidang Hukum dan Reformasi Birokrasi. Kemudian, Pak Wahyu Adji, Kepala Biro Hukum Kementerian Perhubungan. Kemudian, Bapak Andi Akhmad Sanusi, dari Kementerian PUPR dan saya sendiri dari Kementerian Hukum dan HAM. Terima kasih, Yang Mulia.

**15. KETUA: ANWAR USMAN**

Ya, terima kasih kembali. Pihak Terkait Nomor 15/PUU-XVI/2018, ya PT Jasa Marga dan PT Astra Tol Nusantara belum hadir. Ya, baik kita langsung ke Putusan Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018.

**PUTUSAN  
Nomor 14/PUU-XVI/2018  
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Albertus Magnus Putut Prabantoro**  
selanjutnya disebut sebagai -----  
Pemohon I;

2. Nama : **Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri**  
selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon  
II;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 11 Januari 2018 memberi kuasa kepada Dr. Iur. Liona N. Supriatna, S.H., M.Hum., dan kawan-kawan baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- para  
Pemohon;

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden  
Duduk perkara dan seterusnya dianggap dibacakan.

**16. HAKIM ANGGOTA: ARIEF HIDAYAT**

[3.6] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Dalam Permohonan Provisi**

[3.7] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan permohonan provisi para Pemohon yang isinya: 1, 2, dianggap dibacakan.

Terhadap permohonan provisi demikian, Mahkamah mempertimbangkan bahwa meskipun Mahkamah dalam beberapa putusannya pernah menjatuhkan putusan provisi, hal demikian pada dasarnya tidak dikenal dalam proses beracara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Putusan provisi demikian dijatuhkan oleh Mahkamah dengan mempertimbangkan urgensinya yang berdampak langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara terlepas dari dikabulkan atau tidaknya pokok permohonan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009), sedangkan dalam permohonan *a quo* dengan merujuk beberapa Putusan Mahkamah, antara lain, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, bertanggal 25 Juli 2006, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-VI/2008, bertanggal 21 Oktober 2008, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010, bertanggal 2 Maret 2011, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015, bertanggal 31 Mei 2016, menurut Mahkamah, tidak terdapat alasan yang urgen untuk itu. Apalagi, substansi permohonan provisi para Pemohon dalam permohonan *a quo* berkait langsung dengan pokok permohonan. Dengan demikian permohonan provisi para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.

### **Dalam Pokok Permohonan**

[3.8] Menimbang bahwa dalam mendalilkan pertentangan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan Pasal 4 ayat (4) frasa "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" UU BUMN dengan UUD 1945, para Pemohon mengemukakan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut (alasan-alasan para Pemohon selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara Putusan ini): ringkasan alasan a, b, c, d, e, f, g, h, sampai dengan n dianggap telah dibacakan.

[3.9] Menimbang bahwa untuk mendukung permohonannya, para Pemohon mengajukan alat bukti yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-17, serta mengajukan lima orang ahli bernama Bernaulus Saragih, Koerniatmanto Soetoprawiro Agus Trihatmoko, Yohanes Usfunan, dan Tulus T.H. Tambunan, keterangan selengkapnya termuat pada bagian duduk perkara;

[3.10] Menimbang bahwa setelah memeriksa secara saksama keterangan para Pemohon, keterangan Presiden, bukti-bukti yang diajukan para Pemohon beserta ahli yang diajukan oleh para Pemohon dan ahli yang diajukan oleh Presiden, keterangan tambahan Presiden,

sebelum mempertimbangkan dalil-dalil Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa terkait dengan keberadaan BUMN, dasar pemikiran atau latar belakang pembentukannya, maksud dan tujuannya, serta konstitusionalitasnya, Mahkamah telah pernah menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018, bertanggal 1 Mei 2018. Dalam Putusan tersebut khususnya Paragraf [3.10] angka 1 sampai dengan angka 3, halaman 79 sampai dengan halaman 81, Mahkamah menyatakan: 1, 2, 3, dianggap telah dibacakan.

Dengan pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 tersebut beberapa hal telah menjadi terang. *Pertama*, bahwa pendirian BUMN berkenaan langsung dengan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan memiliki peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan swasta besar, serta membantu pengembangan usaha kecil/koperasi dan karena itu BUMN harus dioptimalkan melalui penumbuhan budaya korporasi dan profesionalisme. *Kedua*, apapun bentuk BUMN tersebut, Perum ataupun Persero, maksud dan tujuannya tidak boleh menyimpang dari Pasal 2 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e UU BUMN serta tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UU BUMN. *Ketiga*, bahwa eksistensi BUMN tidak bertentangan dengan UUD 1945;

## 17. HAKIM ANGGOTA: WAHIDUDDIN ADAMS

[3.11] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal yang berkait dengan dasar pemikiran pembentukan BUMN, pengertian BUMN, maksud dan tujuan dibentuknya BUMN, serta konstitusionalitas BUMN, Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon lebih lanjut. Dari uraian panjang lebar yang dikemukakan para Pemohon sebagai argumentasi dalam mendukung dalil-dalilnya, setelah dibaca dengan saksama, sesungguhnya hanya ada dua isu konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah, yaitu:

- *pertama*: apakah maksud dan tujuan BUMN untuk mengejar keuntungan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN bertentangan dengan Konstitusi, dalam hal ini Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;
- *kedua*: apakah pengawasan DPR terhadap keuangan negara yang telah dipisahkan sebagai penyertaan modal negara dalam BUMN mencakup pula kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sehingga sebagai



konsekuensinya kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tersebut harus ditetapkan dengan undang-undang.

Bahwa berkenaan dengan isu konstitusional *pertama*: apakah maksud dan tujuan BUMN untuk mengejar keuntungan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN bertentangan dengan Konstitusi, dalam hal ini Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Dalam menilai konstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN tidaklah dapat dinilai secara parsial tanpa mengaitkan konteksnya secara komprehensif baik dengan keseluruhan norma yang termuat dalam Pasal 2 UU BUMN itu sendiri maupun dengan norma lainnya dalam UU BUMN secara keseluruhan;
2. Pasal 2 UU BUMN selengkapnya menyatakan: ayat (1) dan ayat (2) dianggap dibacakan.

Dengan demikian, maksud dan tujuan BUMN “mengejar keuntungan” pada Pasal 2 ayat (1) huruf b di atas harus dikaitkan dengan maksud dan tujuan lain dari pendirian BUMN dimaksud sebagaimana tertuang dalam huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e di atas secara kumulatif. Sehingga, jika dikaitkan dengan argumentasi dalam dalil-dalil para Pemohon, apakah mungkin BUMN mampu mencapai maksud dan tujuan pendiriannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e jika BUMN tidak dibenarkan mengejar keuntungan. Terlebih lagi adanya penegasan dalam Pasal 2 ayat (2) yang memuat perintah bahwa kegiatan BUMN tidak boleh menyimpang bukan hanya dengan maksud dan tujuan pendiriannya melainkan juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, bahkan juga dengan kesusilaan. Agar BUMN tidak melakukan kegiatan yang menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya, BUMN diawasi oleh Komisaris dan Dewan Pengawas (sesuai dengan bentuk badan hukum BUMN yang bersangkutan) yang bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN. Komisaris dan Dewan Pengawas ini dalam melaksanakan tugasnya harus patuh kepada Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (3) UU BUMN. Sehingga, secara normatif dan dalam batas penalaran

yang wajar, sangat sulit untuk terjadi penyelewengan oleh BUMN hanya karena adanya salah satu tujuan untuk mengejar keuntungan sebagaimana didalilkan para Pemohon. Andaikata terjadi penyelewengan kegiatan BUMN maka hal itu menjadi tanggung jawab penuh Direksi karena sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN Direksilah yang bertanggung jawab penuh atas pengelolaan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Artinya, tanggung jawab hukum jika terjadi penyelewengan demikian ada pada Direksi dan penyebab penyelewengan itu bukanlah Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN. Sebaliknya, justru Pasal 2 UU BUMN secara keseluruhanlah yang menjadi rujukan untuk menilai ada atau tidak adanya penyelewengan kegiatan BUMN dimaksud.

3. Para Pemohon menjadikan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 sebagai titik tolaknya untuk mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN dan mendalilkan bahwa BUMN adalah amanat UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3), yang perlu dijaga agar tidak keluar dari semangatnya untuk mendukung tercapainya tujuan mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dan karenanya, setelah melihat perkembangan BUMN saat ini, menurut para Pemohon, diperlukan perubahan paradigma tujuan pendirian BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum maupun Perusahaan Perseroan (Persero) untuk meletakkan tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dibandingkan tujuan mengejar keuntungan. Dengan argumentasi para Pemohon demikian, pertanyaan yang muncul adalah apakah "mengejar keuntungan" yang dijadikan salah satu maksud dan tujuan pendirian BUMN bersama-sama dengan maksud dan tujuan lainnya, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, berarti BUMN telah mengabaikan tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pertimbangan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada angka 2 di atas telah dengan sendirinya menjawab pertanyaan ini. Sementara itu, di satu pihak, para Pemohon sendiri mengakui bahwa BUMN merupakan amanat UUD 1945 dan hal itu sejalan dengan konsiderans "Mengingat" angka 1 UU BUMN. Namun, di lain pihak, para Pemohon mempertentangkan maksud dan tujuan pendirian BUMN dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, khususnya dengan tujuan mencapai

sebesar-besar kemakmuran rakyat. Padahal tujuan mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah berkaitan dengan amanat penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta penguasaan oleh negara terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga timbul pertanyaan, apakah dengan demikian berarti para Pemohon bermaksud mendalilkan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN untuk "mengejar keuntungan" sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN bertentangan dengan prinsip penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta penguasaan oleh negara terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jika benar demikian maksud para Pemohon, menurut Mahkamah, dengan memahami maksud dan pendirian BUMN secara keseluruhan, sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN, justru semangat untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat itu telah terumuskan secara holistik dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN mulai dari huruf a sampai dengan huruf e.

Berkait dengan prinsip penguasaan oleh negara, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, menyatakan antara lain bahwa: selanjutnya dianggap dibacakan.

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah di atas, apabila dikaitkan dengan maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, maksud dan tujuan pendirian BUMN tersebut, yang di dalamnya termasuk mengejar keuntungan, sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan prinsip penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

4. Hadirnya BUMN bukanlah semata-mata sebagai perpanjangan tangan negara dalam rangka melaksanakan prinsip penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak maupun perpanjangan tangan negara dalam melaksanakan prinsip penguasaan oleh negara terhadap bumi dan air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, melainkan juga sekaligus sebagai pelaku

ekonomi dalam sistem perekonomian negara yang tujuan akhirnya adalah mewujudkan kemakmuran rakyat. Hal itu ditegaskan dalam Konsiderans "Menimbang" huruf a dan huruf b serta dalam Penjelasan Umum angka romawi I dan II UU BUMN. Dengan kata lain, bidang kegiatan BUMN sebagai pelaku ekonomi nasional bukan hanya dalam bidang-bidang yang berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 melainkan juga bidang kegiatan lain sepanjang tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sebagaimana tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN secara keseluruhan. Dengan demikian, kemakmuran rakyat sebagai maksud dan tujuan pendirian BUMN, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, bukan hanya terbatas dalam konteks melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tetapi jauh lebih luas lagi. Hal ini sejalan dengan amanat Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu caranya adalah dengan membentuk BUMN. Tugas pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu tentu tidak terbatas hanya dalam konteks pelaksanaan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 adalah penegasan bahwa untuk hal-hal atau bidang-bidang yang termasuk dalam kategori sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) harus dikuasai negara dan maksud penguasaan negara itu bukan untuk kepentingan lain tetapi semata-mata untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ihwal pengertian yang terkandung dalam pengertian "dikuasai oleh negara" itu telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya.

Berdasarkan pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 4 di atas, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN adalah tidak beralasan menurut hukum.

#### **18. HAKIM ANGGOTA: I DEWA GEDE PALGUNA**

Bahwa berkenaan dengan isu konstitusional *kedua*: apakah pengawasan DPR terhadap keuangan negara yang telah dipisahkan sebagai penyertaan modal negara dalam BUMN mencakup pula kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sehingga sebagai konsekuensinya kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tersebut

harus ditetapkan dengan undang-undang, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Pertama-tama harus ditegaskan apakah norma yang termuat dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN termasuk dalam atau ada hubungan dengan aksi atau tindakan korporasi atau tidak. Sebab, konteks pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR adalah berkenaan dengan pengawasan politik dan tidak sampai kepada pengawasan terhadap aksi korporasi yang dilakukan oleh BUMN (setelah BUMN terbentuk). Hal ini telah ditegaskan dalam pertimbangan Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 Paragraf [3.11] angka 3 yang antara lain menyatakan: selanjutnya dianggap dibacakan.

Dengan demikian, setelah BUMN berdiri (yang modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN) maka aksi atau tindakan yang dilakukan oleh BUMN tersebut telah sepenuhnya merupakan aksi atau tindakan korporasi yang tidak lagi berada di bawah pengawasan DPR, lebih-lebih BUMN yang berbentuk Persero. Hal ini pun telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 Paragraf [3.11] angka 2 yang antara lain menyatakan: selanjutnya dianggap dibacakan.

Dengan memperhatikan rumusan norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU BUMN di atas jelas bahwa konstruksinya adalah telah ada persetujuan DPR terhadap penggunaan kekayaan negara yang berasal dari APBN yang selanjutnya oleh Pemerintah akan digunakan untuk mendirikan BUMN. Oleh karena itu, penyertaan modal negara (yang dananya berasal dari APBN yang telah disetujui oleh DPR) tersebut, termasuk perubahan penyertaan modal negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, telah sepenuhnya berada di tangan pemerintah sehingga sudah tepat jika pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Substansi yang diatur dalam Pasal 4 ayat (4) *a quo* sudah merupakan rencana pelaksanaan atau penggunaan anggaran sehingga hal ini menjadi kewenangan pemerintah. Hal demikian sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, bertanggal 22 Mei 2014, yang menegaskan bahwa pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden, karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut di-implementasikan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, bertanggal 22 Mei 2014, Paragraf [3.17], halaman 150).

Selain itu, kendatipun norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU BUMN tersebut belum secara langsung merupakan bagian dari aksi korporasi namun jelas akan mempengaruhi atau berdampak terhadap aksi-aksi korporasi yang akan dilakukan oleh BUMN dimaksud di masa yang akan datang. Karena itu, keadaan demikian juga telah berada di luar lingkup fungsi pengawasan DPR. Lagi pula, karena materi muatan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bukanlah materi muatan undang-undang melainkan materi muatan yang membutuhkan pengaturan pelaksanaan (*delegating provisio*) maka, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengaturan pelaksanaannya yang tepat dari ketentuan tersebut adalah peraturan pemerintah, bukan undang-undang sebagaimana didalilkan para Pemohon.

2. Pada bagian lain dalilnya, para Pemohon mengemukakan argumentasi bahwa frasa "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN menyebabkan adanya penyelewengan dalam peraturan turunannya yang mendegradasi peran DPR dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Para Pemohon kemudian merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Modal dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016). Dalam kaitan ini para Pemohon menunjuk Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 di mana penyertaan modal negara kepada BUMN tidak dilakukan dengan mekanisme APBN. Keadaan demikian oleh para Pemohon didalilkan mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 dan Keterangan Pemerintah dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang keharusan Pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa penyertaan modal negara kepada perusahaan negara.

Terhadap dalil tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa objek keberatan para Pemohon sesungguhnya adalah PP 72/2016. Seluruh argumentasi yang digunakan sebagai landasan untuk mendukung dalil para Pemohon perihal inkonstitusionalitas frasa "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertolak dari analisis para Pemohon terhadap implementasi ketentuan dalam PP 72/2016 yang dinilai mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 dan Keterangan Pemerintah dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013. Oleh karena itu, apabila para Pemohon beranggapan bahwa PP 72/2016 dimaksud bertentangan dengan undang-undang, termasuk apabila dianggap bertentangan dengan putusan

Mahkamah Konstitusi, maka hal itu telah berada di luar kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya. Sebab hal itu bukan merupakan persoalan konstusionalitas norma undang-undang melainkan persoalan implementasi norma undang-undang, dalam hal ini implementasi norma Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, *in casu* PP 72/2016. Perihal benar atau tidaknya terdapat persoalan implementasi demikian harus dibuktikan melalui proses hukum dan lembaga yang memiliki kompetensi untuk itu bukanlah Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, tidak terdapat relevansi maupun urgensinya bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan persoalan implementasi norma Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang dituangkan ke dalam PP 72/2016 sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon. Sebab, andaiapun persoalan implementasi demikian terbukti benar, hal itu tidak serta-merta menjadikan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertentangan dengan UUD 1945. Terlepas dari setuju atau tidak, hal ini di satu pihak adalah konsekuensi yuridis dari dipisahkannya lembaga negara yang berwenang menguji pertentangan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dengan lembaga negara yang berwenang menguji pertentangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang termasuk apabila dinilai bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, dan di pihak lain tidak dimilikinya kewenangan konstusional Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara pengaduan konstusional – yang secara doktriner maupun praktik di sejumlah negara mencakup pula persoalan-persoalan implementasi norma undang-undang yang dianggap inkonstitusional.

3. Hal lain yang relevan untuk dipertimbangkan oleh Mahkamah dari dalil para Pemohon berkenaan dengan argumentasinya perihal inkonstitusionalitas frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN adalah argumentasi para Pemohon yang menyatakan bahwa frasa *a quo* telah mendegradasi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan DPR. Terhadap dalil para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat bahwa, sebagaimana telah disinggung dalam pertimbangan pada angka 1 di atas, premis yang mendasari lahirnya rumusan dalam Pasal 4 UU BUMN secara keseluruhan adalah telah adanya persetujuan DPR untuk menggunakan sebagian dana APBN sebagai modal untuk mendirikan BUMN. Kemudian, sesuai dengan ilmu perundang-undangan maupun hukum positif (dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang tertuang dalam undang-undang, sesuai dengan

hierarkinya, adalah dengan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, menolak kerangka penalaran demikian bukan hanya berarti menisbikan ilmu perundang-undangan tetapi juga sekaligus berarti mengingkari hukum positif, *in casu* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, tidaklah beralasan untuk menyatakan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN telah mendegradasi fungsi-fungsi DPR.

- [3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

## 19. KETUA: ANWAR USMAN

### KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;  
[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;  
[4.3] Permohonan provisi para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.  
[4.4] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara dan seterusnya);

### AMAR PUTUSAN

#### Mengadili,

#### Dalam Provisi:

Menolak permohonan provisi para Pemohon;

#### Dalam Pokok Permohonan:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

### KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas** dan pada hari **Jumat**, tanggal **dua puluh tiga**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**,



tanggal **dua puluh enam**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan pukul **14.11 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Selanjutnya Putusan Nomor 15/PUU-XVI/2018.

**PUTUSAN  
NOMOR 15/PUU-XVI/2018  
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Prof. Moh. Taufik Makarao, S.H., M.H.

sebagai ----- **Pemohon I**;

2. Drs. Abdul Rahman Sabara, MS.IS., M.H.

sebagai ----- **Pemohon II**;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus, bertanggal 17 Januari 2018 memberi kuasa kepada Dr. Arrisman, S.H., M.H., dan kawan-kawan, beralamat di Jalan Batas Pradana 2, Nomor 12, RT 002 RW 16, Pabuaran Bojonggede, Cibinong, Jawa Barat, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----**para Pemohon**;

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan tertulis Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan para Pihak Terkait, PT Jasa Marga dan PT Marga Harjaya Infrastruktur;  
Mendengar keterangan ahli para Pemohon;  
Mendengar keterangan ahli Presiden;  
Membaca kesimpulan para pihak.

**2. DUDUK PERKARA**

Duduk Perkara dan seterusnya dianggap dibacakan.

## 20. HAKIM ANGGOTA: SALDI ISRA

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

#### Kewenangan Mahkamah

[3.1], [3.2] dianggap dibacakan.

#### Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3], [3.4], [3.5] dianggap dibacakan.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan.

#### Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan sepanjang kata "*tertentu*" dalam Pasal 50 ayat (6) UU Jalan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

- Pasal 28D ayat (1), Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dianggap dibacakan.

Dengan alasan-alasan sebagaimana termuat lengkap pada bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1, 2, dan 3 dianggap dibacakan.

[3.8] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara cermat dalil permohonan para Pemohon dan bukti-bukti yang diajukan, mendengar dan membaca keterangan Presiden, para Pihak Terkait, ahli para Pemohon dan Presiden, Mahkamah mempertimbangkan 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 oleh 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 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.

**[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 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 pengusahaan jalan tol tanpa harus terjadi apa yang disebut sebagai keterdesakan hukum dan keadilan (*summum ius summa iniuria*) 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 didalilkan 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 mahal/tingginya 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 1945 yang telah melanggar oleh keberadaan norma Pasal 50 ayat (6) UU Jalan.

## 21. HAKIM ANGGOTA: SUHARTOYO

*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 tidak menentukan secara spesifik jangka waktu konsesi jalan tol. Sebab, kata "tertentu" dimandatkan oleh undang-undang untuk diatur lebih jauh dalam perjanjian pengusahaan jalan tol.

**[3.8.8]** Bahwa perjanjian pengusahaan 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 pengusahaan 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 pengusahaan 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) pengusahaan jalan tol dan dalam perjanjian pengusahaan jalan tol telah pula diatur jangka waktu konsesi, maka peluang terjadinya penyalahgunaan atau penggelapan dalam pengusahaan jalan tol sebagaimana didalilkan para Pemohon telah ditutup sedemikian rupa. Walaupun 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 pengusahaan 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:

**[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 perusahaan, 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. Pengusahaan jalan tol merupakan investasi dan tentunya diinginkan adanya pengembalian investasi dengan keuntungan yang diperhitungkan secara wajar. Perolehan pendapatan pengusahaan 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 pengusahaan jalan tol diserahkan pengaturannya kepada perjanjian pengusahaan 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.

- [3.9] Menimbang 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). Andaiapun dilakukan perpanjangan, hal demikian hanya dapat diberikan kepada badan usaha negara 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.

## 22. KETUA: ANWAR USMAN

### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya, dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan seterusnya dianggap dibacakan;

## **5. AMAR PUTUSAN**

### **Mengadili,**

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

**KETUK PALU 1X**

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto, selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas** dan oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh dua**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan pukul **14.32 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi tersebut di atas, dengan dibantu oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, tanpa dihadiri Pihak Terkait/kuasanya.

Berikut Putusan Nomor 78/PUU/ XVI/2018.

## **PUTUSAN**

### **Nomor 78/PUU-XVI/2018**

### **DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

### **MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

- [1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama: **Abdullah M. Bamatraf**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Nomor 01 dan seterusnya, memberi kuasa kepada H. Agus Suprianto, S.H., beralamat di Jalan Pilangsari Endah Blok I Nomor 43/44 Cirebon, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----

**Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti Pemohon.

## **2. DUDUK PERKARA**

Dan seterusnya dianggap dibacakan.

## **23. HAKIM ANGGOTA: ASWANTO**

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.1] [3.2] Dianggap dibacakan.

#### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

[3.3] Sampai dengan [3.5] dianggap dibacakan.

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Pokok Permohonan**

[3.7] Menimbang bahwa pokok permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 karena menurut Pemohon, norma *a quo* menyebabkan perbedaan persepsi antara sesama pengelola negara mengenai penguasaan tanah oleh negara. Sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, inkonsistensi dan ketidaksinkronan ini terjadi baik secara vertikal maupun secara horizontal terhadap peraturan perundang-undangan yang pada ... yang ada kaitannya dengan tanah serta praktik-praktik manipulasi dalam pengolahan tanah pada masa lalu dan di era reformasi, sehingga muncul dualisme kewenangan (pusat dan daerah) tentang urusan pertanahan serta ketidakjelasan kedudukan hak wilayah dan masyarakat hukum dalam sistem perundang-undangan agraria. Hal ini yang menurut Pemohon menyebabkan terbitnya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.17 dan seterusnya dianggap dibacakan;

- [3.8] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-10;
- [3.9] Menimbang bahwa oleh karena pokok permohonan yang dimohonkan telah jelas, dengan berdasar pada Pasal 54 UU MK, Mahkamah berpendapat tidak terdapat kebutuhan untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK;
- [3.10] Menimbang bahwa terhadap dalil yang diajukan Pemohon, Mahkamah menilai pokok permohonan Pemohon seolah-olah berkaitan dengan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang dicantumkan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK dan seterusnya, tahun 1986, yang mana SK dimaksud menjadi dasar hapusnya hak Pemohon atas tanah yang dipersengketakan. Oleh karena itu, isu konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah benar kerugian Pemohon tersebut ditimbulkan oleh inkonstitusionalnya pasal *a quo*. Rumusan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menyatakan, dianggap dibacakan. 23 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) dianggap dibacakan.

Rumusan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menurut Mahkamah, sudah sangat jelas dan tidak bersifat multitafsir sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Dalam penjelasan pasal ... didalilkan Pemohon. Dalam penjelasan pasal *a quo* memang tidak ada penjelasan lebih lanjut, tetapi disebutkan "Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (angka IV)". Butir IV Penjelasan Umum UUPA selengkapnya menyatakan, dianggap dibacakan.

Jika dikaitkan ketentuan pasal *a quo* dengan penjelasan di atas, intinya pasal *a quo* bertujuan untuk memberikan dasar kepastian hukum dalam pendaftaran tanah. Rumusan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap peralihan, hapusnya dan pembebanan hak atas tanah harus didaftarkan, dan pendaftaran dimaksud menjadi alat pembuktian hapusnya dan sahnya peralihan dan pembebanan tersebut. Sebagai benda yang kepemilikannya dapat beralih dan terhadapnya dapat dibebankan berbagai hak dan kewajiban, maka pendaftaran menjadi sangat penting untuk dapat memberikan kepastian hukum kepada semua pihak yang terkait dengan kepemilikan hak atas sebidang tanah. Selain itu, pendaftaran juga penting sebagai bentuk jaminan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah atau hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah membuktikan pihak yang sesungguhnya sebagai pemegang hak. Pendaftaran tanah juga penting untuk memberikan informasi kepada pihak-

pihak yang terkait dan berkepentingan atas sebidang tanah termasuk pemerintah dalam upaya tertib administrasi pertanahan. Menurut Mahkamah, norma *a quo* justru merupakan salah satu norma pokok yang menjadi jantung UUPA karena berkaitan dengan pasal-pasal lainnya, terutama Pasal 19 UUPA mengenai prinsip pokok dalam pendaftaran tanah. Oleh karenanya jika dihilangkan justru akan muncul permasalahan mendasar terkait dengan legalitas dari peralihan hak, penghapusan hak, dan pembebanan hak atas tanah, yang pengaturan demikian menjadi sangat penting sebagai bagian dari jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas hak milik pribadi sebagaimana diamanatkan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

Jika permohonan Pemohon diikuti ... jika permohonan Pemohon diikuti yang berakibat inkonstitusionalnya Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA justru akan menyebabkan hilangnya dasar hukum yang memerintahkan untuk melakukan pendaftaran, peralihan, penghapusan, dan pembebanan hak atas tanah. Hal ini jelas kontraproduktif dengan upaya penataan agraria karena hilangnya kepastian hukum sehingga berpotensi menimbulkan konflik pertanahan di masyarakat. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah menilai tidak ada persoalan konstitusionalitas norma dalam Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA. Jika dalam pelaksanaan norma *a quo* terjadi penghapusan atau peralihan hak yang menurut Pemohon terjadi dengan semena-mena, sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon, bukan disebabkan oleh inkonstitusionalnya norma Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA tersebut;

Selain itu, menurut Mahkamah, norma Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA tidak berkaitan dengan kerugian materiil yang Pemohon alami. Kerugian yang Pemohon alami adalah kerugian akibat dari penerapan hukum, yaitu dengan terbitnya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK dan seterusnya, 1986, yang dalam hal ini Mahkamah tidak berwenang untuk menilai keabsahan Surat Keputusan Menteri dimaksud. Terlepas dari hal tersebut, dirujuknya Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA sebagai konsiderans dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.17/1986 tersebut, karena norma Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA mengatur mengenai peralihan dan penghapusan hak atas tanah.

Selanjutnya terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa terjadi inkonsistensi dan ketidaksinkronan dalam penafsiran norma Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA antara pengelola negara, dalil mana menurut Mahkamah, tidak dapat Pemohon buktikan dalam uraian permohonannya, termasuk bukti yang

diajukan. Andaiapun yang didalilkan Pemohon tersebut benar, *quod non*, hal ini bukan merupakan persoalan konstitusionalitas norma tetapi bagian dari persoalan penerapan norma;

- [3.11] Menimbang bahwa mengenai kerugian yang Pemohon alami, menurut Mahkamah, jikapun benar Pemohon mengalami kerugian karena berlakunya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.17 dan seterusnya, Pemohon dapat melakukan upaya hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- [3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

#### 24. KETUA: ANWAR USMAN

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya, dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan seterusnya;

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### Mengadili,

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto, selaku Ketua merangkap Anggota, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Rabu, tanggal **dua puluh satu**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan pukul **14.43 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny

Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, Suhartoyo, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Selanjutnya, Putusan Nomor 79/PUU-XVI/2018

**PUTUSAN**  
**Nomor 79/PUU-XVI/2018**  
**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Rido Pradana, S.H.**  
sebagai ----- **Pemohon 1;**

2. Nama : **Nurul Fauzi, S.H.**  
sebagai ----- **Pemohon 2;**

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

**2. DUDUK PERKARA**

Duduk perkara dan seterusnya, dianggap dibacakan.

**25. HAKIM ANGGOTA: MANAHAN MP SITOMPUL**

**3. PERTIMBANGAN HUKUM**

**Kewenangan Mahkamah**

Kewenangan Mahkamah, dianggap dibacakan.

**Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Kedudukan hukum Pemohon, hingga paragraf 3.4, dianggap dibacakan.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 3 ayat (1) huruf d dan huruf g UU Advokat yang berbunyi,
  - (1) Untuk dapat diangkat menjadi Advokat harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
    - a. ...;
    - d. berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun;
    - g. magang sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun terus menerus pada kantor Advokat;
    - h. ...;
2. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II (selanjutnya disebut para Pemohon) menjelaskan kedudukannya dalam permohonan *a quo* sebagai perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai paralegal;
3. Bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Advokat menimbulkan setidaknya-tidaknya potensial kerugian bagi para Pemohon untuk menjadi advokat, karena pengangkatan menjadi seorang advokat harus berumur minimal 25 (dua puluh lima) tahun;
4. Bahwa Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat berpotensi memberikan kerugian bagi para Pemohon karena norma *a quo* setidaknya-tidaknya berpotensi menimbulkan ketidakpastian bagi para Pemohon untuk menjadi advokat, karena para Pemohon harus mengulang penghitungan masa magang selama 2 (dua) tahun jika para Pemohon diberhentikan magang di kantor Advokat di tengah jalan, sementara itu untuk mencari kantor advokat baru untuk tempat magang lagi membutuhkan waktu. Selain itu para Pemohon harus menghitung ulang masa waktu magang agar tercapai minimal magang 2 (dua) tahun pada kantor Advokat;
5. Bahwa sebelumnya telah ada permohonan mengenai batas usia minimal advokat dalam Putusan Nomor 019/PUU-I/2003 dan batasan usia maksimal advokat dalam Putusan Nomor 84/PUU-XIII/2015, tetapi dalam permohonan ini, menurut para Pemohon, terdapat dasar alasan, dasar konstitusional, dan bukti yang berbeda dengan pertimbangan dalam putusan *a quo*;
6. Bahwa terhadap pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Advokat, oleh karena pasal yang diuji berkenaan dengan usia minimal untuk menjadi advokat dan usia para Pemohon pada saat mengajukan permohonan *a quo* telah berusia 23 tahun [vide bukti P-3] yang apabila dilanjutkan dengan magang dua tahun terus-menerus berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat maka para Pemohon sesungguhnya telah memenuhi persyaratan usia untuk mendaftar sebagai advokat,



sehingga menurut Mahkamah, tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon dengan berlakunya pasal *a quo*. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum terhadap pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Advokat, sehingga pokok permohonan terkait pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Advokat tidak dipertimbangkan.

7. Bahwa berkenaan dengan pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat, oleh karena terhadap frasa “terus menerus” tersebut belum dipertimbangkan oleh Mahkamah dan terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil para Pemohon mengenai pertentangan Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat dengan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon telah cukup jelas menguraikan secara spesifik hak konstitusionalnya yang menurut para Pemohon potensial dirugikan oleh berlakunya Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat, sehingga jika permohonan dikabulkan potensi kerugian demikian tidak akan terjadi.

Berdasarkan uraian di atas, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai para Pemohon dalam permohonan pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat;

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai para Pemohon terhadap sebagian dari pokok permohonan maka Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan pokok permohonan sepanjang berkenaan dengan konstitusionalitas Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat.

### **Pokok Permohonan**

- [3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat, para Pemohon mengemukakan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut:  
A, b, c, dianggap dibacakan.
- [3.8] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4;
- [3.9] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, dengan berlandaskan pada Pasal 54 UU MK, oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi untuk mendengarkan

keterangan pihak-pihak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 54 UU MK;

[3.10] Menimbang bahwa terhadap dalil para Pemohon berkenaan dengan Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 019/PUU-I/2003 belum dipertimbangkan ihwal pentingnya ketentuan magang dua tahun “terus menerus” sebagaimana yang telah ditentukan oleh undang-undang. Dalam putusan *a quo* hanya menekankan pentingnya magang. Terhadap persoalan tersebut, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.10.1]** Bahwa untuk menjadi advokat di Indonesia, bagi setiap lulusan sarjana hukum akan mengikuti tahapan yaitu tahapan mengikuti Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA), mengikuti Ujian Profesi Advokat (UPA), mengikuti magang di kantor advokat sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun secara terus-menerus di kantor advokat, kemudian pengangkatan dan sumpah advokat. Penentuan profesi sebagai advokat merupakan pilihan yang dapat ditentukan sendiri oleh para sarjana hukum. Berbeda halnya dengan di negara lain seperti Jepang. Di Jepang, setelah mahasiswa lulus dari universitas dengan peminatan utama di bidang hukum, yang bersangkutan dapat memasuki profesi hukum sebagai advokat, jaksa, atau hakim yang didahului dengan ujian umum yang diselenggarakan secara nasional dan dilakukan bertahap. Setelah lulus ujian umum nasional, calon profesional hukum mempunyai status sebagai *judicial/legal apprentice* yang akan memasuki masa magang. Profesi hukum yang akan dijalaninya akan ditentukan berdasarkan hasil tes setelah menyelesaikan masa magang.

**[3.10.2]** Bahwa penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat menyatakan,

Magang dimaksudkan agar calon advokat dapat memiliki pengalaman praktis yang mendukung kemampuan, ketrampilan, dan etika dalam menjalankan profesinya. Magang dilakukan sebelum calon Advokat diangkat sebagai Advokat dan dilakukan di kantor advokat.

Magang tidak harus dilakukan pada satu kantor advokat, namun yang penting bahwa magang tersebut dilakukan secara terus menerus dan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun.

Dengan demikian hakikat dilaksanakannya proses magang tersebut adalah untuk mendapatkan budaya,

kehormatan dan kapasitas sebagai profesional hukum dan untuk mengukui misi profesi hukum.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa tujuan proses magang adalah untuk membekali pengetahuan dan keterampilan praktik agar calon advokat mampu menjalankan fungsinya memberikan jasa hukum setelah secara resmi mengucapkan sumpah sebagai advokat. Dengan mengikuti magang seorang calon advokat akan memahami manajemen advokasi yang dilakukan di kantor hukum dan memahami pula manajemen operasional kantor advokat. Oleh karena pentingnya pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh selama proses magang maka wajar apabila hal demikian harus dilakukan secara berkesinambungan. Dalam konteks itulah frasa "terus menerus" harus dipahami supaya pengetahuan dan keterampilan yang didapat tidak terputus.

**[3.10.3]** Bahwa terhadap dalil para Pemohon perihal tidak adanya kepastian dan perlindungan hukum bagi calon advokat yang magang apabila dalam masa magang diberhentikan masa magangnya oleh kantor advokat yang bersangkutan sebelum masa dua tahun, sehingga calon advokat magang tersebut harus memulai dari awal proses magangnya untuk dapat dikatakan dua tahun terus-menerus serta banyaknya kantor advokat yang mengkomersialisasikan magang advokat semata-mata untuk mencari keuntungan, Mahkamah berpendapat, sesuai dengan Penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat, magang tidak harus dilakukan pada satu kantor advokat namun yang penting bahwa magang tersebut dilakukan secara terus-menerus. Sehingga kekhawatiran para Pemohon berkenaan dengan tidak dihitungnya masa magang yang telah dijalani sebelumnya di suatu kantor advokat jika yang bersangkutan pindah magang ke kantor advokat yang lain maka jangka waktu yang telah dijalani masih tetap dihitung sepanjang menurut batas penalaran yang wajar tidak menghilangkan prinsip kesinambungan yang bersifat terus-menerus.

Sementara itu berkaitan dengan adanya komersialisasi, Mahkamah berpendapat, dalil para Pemohon tersebut merupakan kecurigaan maupun kekhawatiran para Pemohon yang mungkin terjadi di lapangan. Andaikan memang benar terjadi sebagaimana yang para Pemohon dalilkan, maka hal tersebut bukanlah

merupakan persoalan konstitusionalitas norma melainkan masalah penerapan norma, karena sejatinya UU Advokat dibuat untuk melindungi para Advokat maupun calon Advokat.

[3.11] Menimbang berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa terhadap dalil para Pemohon mengenai pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat adalah tidak beralasan menurut hukum.

## 26. KETUA: ANWAR USMAN

### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Advokat;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Advokat tidak dipertimbangkan;
- [4.4] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat;
- [4.5] Pokok permohonan para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 3 ayat (1) huruf g UU Advokat tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan seterusnya ;

### 5. AMAR PUTUSAN

#### Mengadili,

1. Menyatakan permohonan para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 3 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

**KETUK PALU 1X**

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, Suhartoyo, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, dan

Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **delapan belas**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas** dan pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh dua**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 14.56 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi tersebut di atas, dengan dibantu oleh Anak Agung Dian Onita sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

Nomor terakhir.

**PUTUSAN**  
**Nomor 82/PUU-XVI/2018**  
**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Febriditya Ramdhan D. R

Sebagai ----- **Pemohon I**;

2. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, dan 11. Ilham Firmansyah.

Sebagai ----- **Pemohon XI**;

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon XI disebut sebagai ----- **Para Pemohon**;

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;

Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

Duduk perkara dan seterusnya dianggap dibacakan.

**27. HAKIM ANGGOTA: ENNY NURBANINGSIH**

**PERTIMBANGAN HUKUM**  
**Kewenangan Mahkamah**

[3.1] Dianggap dibacakan.

[3.2] Dianggap dibacakan.

[3.3] Terkait dengan kedudukan hukum Para Pemohon dianggap dibacakan.

[3.4] Dianggap dibacakan.

[3.5] Dianggap dibacakan.

- [3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian dalam Paragraf [3.5] di atas, oleh karena uraian perihal kerugian hak konstitusional para Pemohon berkaitan erat dengan pokok permohonan maka kedudukan hukum para Pemohon akan dipertimbangkan bersama-sama dengan pokok permohonan.

#### **Pokok Permohonan**

- [3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 yang menyatakan sebagai berikut: Dianggap dibacakan.

Bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, menempatkan UUD 1945 sebagai hierarki tertinggi merupakan sebuah kekeliruan, di mana Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang juga menjadi sumber dari UUD 1945 merupakan hukum dasar (Konstitusi) sehingga menjadi parameter norma kaidah kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, jika Pancasila tidak ditempatkan pada hierarki tertinggi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945;
2. Bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 telah mengebiri fungsi penegakan hukum yang dibutuhkan oleh rakyat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pancasila hanya ditempatkan sebagai ideologi negara sehingga tidak dapat mengatur secara langsung karena UUD 1945 telah ditempatkan dalam hierarki tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
3. Bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 tidak memberi kesempatan kepada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU 12/2011 untuk berfungsi sebagai dasar negara Republik Indonesia.
4. Bahwa menurut para Pemohon, Pancasila seharusnya diletakkan pada tempat tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga tidak terjadi penyimpangan peraturan perundang-undangan dan disharmoni antar peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu hierarkinya menjadi:
  - a. Pancasila
  - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - d. Undang-Undang/Perppu;
  - e. Peraturan Pemerintah;

- f. Peraturan Presiden;
  - g. Peraturan Daerah Provinsi;
  - h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
5. Bahwa menurut para Pemohon, Pancasila berfungsi sebagai pedoman dan tolok ukur dalam mencapai tujuan-tujuan masyarakat yang kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, namun oleh Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 Pancasila tidak diletakkan pada posisi tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, sehingga menurut para Pemohon berakibat banyak peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Pancasila di antaranya: Dianggap dibacakan.
- [3.8] Menimbang bahwa untuk maksud memperkuat dalilnya, para Pemohon menyertakan bukti-bukti surat/tulisan yang masing-masing diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-3;
- [3.9] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, dengan berlandaskan pada Pasal 54 UU MK, oleh karena permohonan *a quo* dipandang telah cukup dimengerti, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 54 UU MK;
- [3.10] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama permohonan dan keterangan para Pemohon dalam persidangan pendahuluan pada tanggal 18 Oktober 2018 dan 31 Oktober 2018 serta memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon, isu konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Sebelum mempertimbangkan lebih lanjut persoalan konstitusional dimaksud, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:
1. Bahwa pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan untuk pertama kali dibuat. Dalam rangka membangun tertib hukum, sebelum berlakunya UU 12/2011 berkenaan dengan hierarki peraturan perundang-undangan berlaku Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Tap MPRS tersebut kemudian dicabut dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Kemudian tata urutan peraturan perundang-undangan merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dicabut dengan UU 12/2011. Dalam semua peraturan di atas dengan tegas dinyatakan bahwa Pancasila bukanlah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan melainkan sumber dari segala sumber hukum. Hal demikian dinyatakan terakhir dalam Penjelasan Pasal 2 UU 12/2011 yang sebagian saya bacakan.

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat.

Penyebutan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum karena Pancasila merupakan *grundnorm* yang dapat diposisikan sebagai “premis awal”, tempat segala sesuatunya dimulai. Oleh karena itu secara doktriner validitasnya sudah diterima begitu saja, *it is valid because it is presupposed to be valid*. Dengan demikian Pancasila tidak dapat digolongkan sebagai bagian dari hukum positif karena sudah melampaui tata hukum positif (*transcendental-logic*), namun nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi penentu validitas seluruh tata hukum positif, *in casu* seluruh peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan oleh UU 12/2011 harus bersumber dari nilai-nilai Pancasila. Hal ini sejalan pula dengan kehendak para pendiri bangsa yang menghendaki segala peraturan perundang-undangan harus mengandung nilai Pancasila.

Pancasila sebagai sebagai sumber dari segala sumber hukum tidak dapat dimaknai bahwa Pancasila setara dengan peraturan perundang-undangan. Pancasila bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan. Sementara itu yang dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 adalah jenis peraturan perundang-undangan. Pengertian jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan oleh UU 12/2011 hanyalah undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (vide Pasal 4 UU 12/2011).

Adanya kekhawatiran para Pemohon dengan tidak diletakkannya Pancasila dalam hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan akan menyebabkan Pancasila tidak berfungsi sebagai dasar Negara, sebagaimana yang didalilkan para Pemohon, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XIII/2015, bertanggal 7 September



2016, Paragraf **[3.6]** telah menegaskan terkait hal tersebut sebagai berikut: sebagian saya bacakan.

Dengan demikian sesungguhnya yang dikhawatirkan oleh para Pemohon adalah tiadanya penegasan formal bahwa Pancasila adalah dasar negara. Terhadap kekhawatiran demikian Mahkamah memandang penting untuk menegaskan bahwa kekhawatiran tersebut tidak perlu ada atau terjadi. Sebab terhadap hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: Dianggap dibacakan.

Selain itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013, bertanggal 3 April 2014, Paragraf **[3.12.4]**, juga dinyatakan bahwa:

“Secara konstitusional Pembukaan UUD 1945 tersebut mendudukkan apa yang terkandung di dalam Pancasila adalah sebagai dasar negara. Dan seterusnya dianggap dibacakan”.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi di atas, menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diinginkan para Pemohon, sekalipun diletakkan ... letaknya di atas UUD 1945, justru akan merusak tatanan hukum karena sama artinya menjadikan Pancasila sebagai norma hukum yang memungkinkan untuk dapat dilakukan perubahan. Artinya, apabila dalil para Pemohon *a quo* dikabulkan sama saja dengan mendegradasi posisi Pancasila sebagai dasar negara. Oleh karena itu, dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

2. Bahwa terkait dengan kekhawatiran para Pemohon yang menganggap Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 menurut Mahkamah, substansi yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 tidak memiliki keterkaitan dengan Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Sebab, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 berkenaan dengan desain bentuk hubungan pusat dan daerah yang disepakati oleh para pengubah UUD 1945 sebagai negara kesatuan. Sementara itu, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berkenaan dengan kedaulatan rakyat dan pelaksanaannya menurut UUD 1945. Adapun Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dari ketiga substansi yang diatur dalam Pasal 1 UUD 1945 tersebut tidak terdapat relevansinya dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Berdasarkan uraian tersebut, dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

3. Bahwa dalam permohonannya para Pemohon mempersoalkan adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan Pancasila dikarenakan tidak diletakkannya Pancasila dalam hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan. Terkait dengan persoalan ini, Mahkamah perlu menegaskan bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi, tidak hanya menilai pertentangan norma suatu UU terhadap pasal-pasal dalam Konstitusi namun juga menilai apakah norma tersebut telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Sehingga, keberadaan Mahkamah tidak hanya sebagai *the guardian of the constitution* tetapi juga *the guardian of the ideology*, sesuai dengan kewenangan Mahkamah menguji undang-undang terhadap UUD. Jika ada permohonan yang diajukan untuk menilai konstitusionalitas norma, Mahkamah tidak hanya menilai norma tersebut terhadap pasal-pasal UUD tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai Pancasila. Dalam hal ini, sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya menggunakan pasal-pasal dalam UUD 1945 sebagai dasar pengujian tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai Pancasila, di antaranya dalam pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Dalam konteks Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the ideology*, termuat dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 Paragraf [3.15], bertanggal 18 Februari 2015, terkait dengan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Mahkamah, menyatakan: saya bacakan.

“Menurut Mahkamah, ketiga ayat dimaksud merupakan bentuk konstitusionalitas dianutnya demokrasi ekonomi, selain demokrasi politik, yang terkait dengan penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud sila keempat dan sila kelima Pancasila. Terkait dengan sila kelima dasar negara, implementasinya ke dalam ketentuan konstitusi yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak saja menunjuk sebagai dasar negara, melainkan juga sebagai tujuan negara”.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tersebut, Mahkamah Konstitusi menggunakan sila-sila Pancasila sebagai dasar pertimbangan dalam putusan perkara *a quo*. Sementara itu, berkenaan dengan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, hal tersebut bukan merupakan kewenangan

- Mahkamah Konstitusi untuk menilainya. Dengan demikian, dalil permohonan *a quo* tidak beralasan menurut hukum.
- [3.11] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas, berkenaan dengan kedudukan hukum para Pemohon, Mahkamah berpendapat oleh karena tidak terdapat persoalan konstitusionalitas norma maka anggapan kerugian konstitusional yang didalilkan para Pemohon tidak terbukti sehingga para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*. Andaiapun para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, *quod non*, telah ternyata bahwa permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.
- [3.12] Menimbang bahwa oleh karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah tidak mempertimbangkan permohonan selebihnya.

## 28. KETUA: ANWAR USMAN

### KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;  
[4.2] Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;  
[4.3] Permohonan para Pemohon tidak dipertimbangkan lebih lanjut.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan seterusnya;

### AMAR PUTUSAN

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

**KETUK PALU 1X**

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto selaku Ketua merangkap Anggota, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **dua puluh satu**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan pukul **15.13 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar

Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Ria Indriyani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Pembacaan putusan telah selesai, salinan putusan bisa diambil di lantai 4 setelah sidang ditutup. Dengan demikian, sidang selesai dan ditutup.

**KETUK PALU 3X**

**SIDANG DITUTUP PUKUL 15.15 WIB**

Jakarta, 26 November 2018  
Panitera,

t.t.d.

**Kasianur Sidauruk**  
NIP. 195701220198303 1 001

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.