

Jakarta, 19 Februari 2018

Kepada Yang Mulia,

**KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6,  
Jakarta Pusat (10110)

Perihal: **Permohonan Pengujian Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Dengan hormat,

Perkenalkanlah kami:

1. Dr. Arrisman, SH., MH.
2. Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH., MH.
3. Slamet Riyanto, SH.,MH.
4. Siti Nur Intihani, SH.,MH.
5. Arifudin, SH.,MH.
6. Ramdani Eka Saputra, SE, SH., MM.

Kesemuanya Advokat dan Konsultan Hukum yang tergabung pada Kantor Hukum Arrisman & Partners, beralamat di Jalan Batas Pradana 2 No. 12 Rt. 02 Rw. 16 Pabuaran Bojonggede, Cibinong – Jawa Barat 16921, E-mail: [arrisman.co@gmail.com](mailto:arrisman.co@gmail.com)

berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 17 Januari 2018 (*terlampir*), baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri oleh dan karenanya dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama:

- |                   |                                       |
|-------------------|---------------------------------------|
| 1. Nama           | : PROF. MOH. TAUFIK MAKARAO, SH., MH. |
| Tempat, tgl lahir | : Gorontalo, 15 Oktober 1961          |
| NIK               | : 3275051510610010                    |
| NPWP              | : 09.255.797.4-432.000                |
| Jenis Kelamin     | : Laki-laki                           |
| Pekerjaan         | : Pegawai Negeri Sipil (PNS)          |

Kebangsaan : Indonesia  
Alamat : Jl. Taman Kemang Anyelir, Blok AE 11, KP 2, RT 06/035

2. Nama : Drs. Abdul Rahman Sabara, MS.IS, MH.  
Tempat, tgl lahir : Kendari, 28 April 1963  
NIK : 3674062804630002  
NPWP : 34.437.158.8-411.000  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil (PNS)  
Kebangsaan : Indonesia  
Alamat : Komp. Pamulang Estat F-8/14 Rt. 004/013 Pamulang Timur,  
Pamulang

Selanjutnya disebut **PEMOHON**;

Dengan ini mengajukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut "**Mahkamah**") terhadap ketentuan Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444), (selanjutnya disebut "**UU No. 38/2004**") (**Bukti P-1**); terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (selanjutnya disebut "**UUD 1945**") (**Bukti P-2**);

## **I. Kewenangan Mahkamah**

**I.1.** Bahwa, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*". Selanjutnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang - Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang - Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan*

umum". Selanjutnya dipertegas Pasal 10 ayat (1) huruf (a) Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ...*". Demikian pula berdasarkan Pasal 29 ayat (1) huruf (a) Undang-undang Republik Indonesia No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5076), berbunyi: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945...*";

I.2. Bahwa ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan, "*Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi*";

I.3. Bahwa **Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004** menyatakan bahwa, "*Konsesi pengusaha jalan tol diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol*" **bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.**

I.4. Bahwa beberapa ketentuan UUD 1945 sebagai batu uji atas pengujian **Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004** adalah :

**a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"*

**b. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945**

*"Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"*

I.5. Bahwa . obyek permohonan pengujian undang-undang ini adalah konstitusionalitas Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 terhadap UUD 1945, maka oleh karena itu Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian ini.

## **II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) dan Kepentingan Konstitusional PEMOHON**

II.1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa PEMOHON dalam pengujian undang-undang adalah "pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yaitu:

**a. perorangan warga negara Indonesia;**

b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;

c. badan hukum publik atau privat; atau

d. lembaga negara.

**II.2.** Bahwa selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*";

**II.3.** Bahwa Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan No. 006/PUU-III/2005 *juncto* Putusan No. 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan selanjutnya telah memberikan pengertian dan batasan tentang apa yang dimaksud dengan "kerugian konstitusional" dengan berlakunya suatu norma Undang-undang, yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

**II.4.** Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat bertindak sebagai pihak dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-undang, yakni *pertama*, yang memiliki kualifikasi sebagai Pemohon atau *legal standing* dalam perkara pengujian

Undang-undang. *Kedua*, adanya kerugian konstitusional PEMOHON oleh berlakunya suatu Undang-undang.

**II.5.** Bahwa lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah melalui Putusan No. 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, yang menyebutkan sebagai berikut: "Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; *vide* Putusan No. 003/PUU-I/2003 tanggal 29 Oktober 2004) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-undang demi kepentingan publik, badan hukum, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945. Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia.

**II.6.** Bahwa PEMOHON adalah perorangan Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut "WNI") pembayar pajak (**Bukti P-3**) sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf (a) UU MK yang hak-hak konstitusionalnya diatur dan dilindungi oleh UUD 1945 yaitu; Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

Oleh karena itu, PEMOHON memiliki hak konstitusional untuk memperjuangkannya untuk kepentingan bangsa dan negara sebagaimana yang dijamin oleh Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang menegaskan bahwa: "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*";

**II.7.** Bahwa hak-hak konstitusional PEMOHON yang diatur dan dilindungi oleh Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 telah direduksi atau terancam dihilangkan atau setidaknya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004. Oleh karena itu, dengan merujuk kepada Putusan Mahkamah No. 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan No. 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka PEMOHON **memiliki kedudukan hukum (*legal standing*)** untuk mengajukan bertindak permohonan pengujian undang-undang *aquo*.

### **III. ALASAN PERMOHONAN PENGUJIAN**

**III.1.** Bahwa beberapa ketentuan UUD 1945 menegaskan atas perlindungan hak-hak dasar Pemohon sebagai warga negara Indonesia (WNI) pembayar pajak yang harus mendapatkan hak atas perlindungan dari negara atas segala hal yang dapat merugikan PEMOHON. Perlindungan atas hak-hak dasar baik selaku perorangan dan selaku WNI (*Protector of citizen's constitutional right and protector of human right*) menjadi penting bagi negara atas orang perorang dan warganya agar aktifitas kemanusiaan dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam hubungan ini, maka negara memiliki kewajiban untuk memperhatikan, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar orang perorang dan warga negaranya (*to respect, to protect anda to fullfil of the citizen's constitutional right and the human right*). Beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang terkait dengan hak-hak dasar Pemohon yang dilindungi oleh UUD 1945 antara lain:

#### **a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"*

## **b. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945**

*"Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"*

**III.2.** Bahwa sebagaimana ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"*. Ketentuan ini menurut Pemohon menunjukkan bahwa setiap hukum yang dibentuk dalam suatu undang-undang harus memiliki nilai kepastian agar hukum memiliki wibawa dan jati diri yang bermuara pada keadilan. Jika hukum tidak memiliki nilai kepastian yang berkeadilan, maka hukum akan kehilangan jati dirinya serta maknanya, dan jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman berperilaku bagi setiap orang. Dengan demikian, prinsip tersebut merupakan cerminan yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**III.3.** Bahwa ketentuan Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 menentukan, *"cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"*. Menurut Pemohon, pengertian dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kelompok masyarakat/rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif, dikonstruksikan dalam UUD 1945 yang bermakna pemberian mandat kepada negara untuk mengadakan/menetapkan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Makna "dikuasai oleh negara" adalah penguasaan

dalam arti yang luas yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan untuk mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani tugas khusus. Akan tetapi, dapat dibedakan antara pengertian yang bersifat prinsip bahwa pemerintah sendiri menjadi pemilik dan pelaku usaha tersebut dengan persoalan bentuk organisasi pengelolaannya dilapangan (*Jimly Asshiddiqie: Konstitusi Ekonomi*). Pada prinsipnya, pengusahaan terhadap sumber daya alam berada pada kekuasaan negara, dalam hal ini adalah pemerintah, sehingga pemerintah dapat juga dikatakan sebagai pemilik suatu usaha. Bentuk-bentuk pengusahaan sumber daya alam itu dapat berupa badan usaha milik negara (BUMN) atau badan usaha milik daerah (BUMD) atau pemerintah melakukan kerjasama dengan pihak swasta untuk mengelola sumber daya alam secara bersama atau pemerintah hanya sebagai pemegang otoritas pemberian izin kepada usaha swasta. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kedudukan dan fungsi sebagai pengendali dan pengawas atas usaha swasta untuk mendayagunakan sumber daya alam tersebut. Dalam perkembangannya, saham perusahaan itu dapat saja dijual langsung ataupun melalui pasar modal, tetapi dalam jumlah sedemikian rupa sehingga kendali perusahaan tetap ada di tangan pemerintah. Artinya, meskipun sebagian sahamnya tidak dimiliki oleh pemerintah, tetapi perusahaan itu tetap berada dalam penguasaan pemerintah dengan mengacu pada suatu undang-undang yang mengaturnya.

**III.4.** Bahwa dalam hal pemerintah memberikan mandat kepada pihak swasta atas pendayagunaan dan pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka kedudukan negara dalam hal ini pemerintah tidak sama dengan pihak swasta selaku penerima mandat. Dalam perspektif ini, maka negara/pemerintah memiliki kedudukan yang tidak setara dengan pihak swasta, sehingga pemerintah memiliki

kedudukan dan fungsi yang lebih tinggi, yaitu melakukan/menetapkan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dengan demikian, negara dalam hal ini pemerintah tetap memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengelola cabang-cabang produksi tersebut secara mandiri atau melalui kerjasama dengan pihak swasta. Bentuk pengelolaan secara mandiri dilakukan melalui BUMN atau BUMD, sedangkan kerjasama dilakukan oleh BUMN/BUMD dengan pihak swasta. Pengelolaan cabang-cabang produksi, baik oleh pemerintah maupun swasta diantaranya adalah pengadaan dan pengelolaan jalan tol.

**III.5.** Bahwa jalan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 4 UU No. 38/2004 adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel. Dilihat dari perspektif tentang penguasaan dan terkait dengan berbagai kewenangan tertentu tentang jalan telah ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1), dan ayat (2) UU No. 38/2004 yang menyatakan bahwa: Pasal 13 ayat (1) "*Penguasaan atas jalan ada pada negara*". Sedangkan ayat (2) menyatakan "*Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan*". Dengan demikian, jalan merupakan sarana dan prasarana transportasi yang berkaitan dengan kepentingan umum, baik kegiatan di bidang ekonomi, sosial budaya, dan keamanan yang menjadi hajat orang banyak. Hal ini berarti jalan adalah bagian yang tak terpisahkan dari tanggungjawab negara terhadap masyarakat dan warga negara. Sedangkan wewenang penyelenggaraan jalan sebagai wujud dari tanggungjawab negara dilimpahkan kepada pemerintah yang mencakup, baik dari segi pengaturan,

pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Hal ini telah ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 38/2004 yang menyatakan: (1) *Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional;* (2) *Wewenang penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.*

**III.6.** Bahwa dalam pemahaman Pemohon tentang jalan tol, mengacu pada Pasal 1 angka 7 UU No. 38/2004. Pengertian jalan tol menurut Pasal 1 angka 7 adalah "*jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol*". Dalam studi literatur, terdapat pengertian lain tentang jalan tol, yaitu jalan cepat dengan pengendalian jalan masuk sepenuhnya atau *full control of access* yang berarti bahwa kewenangan mengatur jalan masuk ditujukan untuk mengistimewakan lalu lintas yang bergerak lurus dengan menyediakan hubungan jalan masuk hanya dengan jalan umum tertentu serta dengan melarang penyeberangan sebidang atau hubungan langsung dengan jalan menuju ke rumah-rumah. Dalam pengertian lain, menunjukkan bahwa jalan tol merupakan suatu lintas jalan alternatif dari lintas jalan umum yang ada, mempunyai spesifikasi jalan bebas hambatan dan jalan tol hanya diperuntukkan bagi pemakai jalan yang menggunakan kendaraan bermotor roda empat atau lebih dengan membayar tol. Maksud penyelenggaraan jalan tol adalah untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah secara adil, dimana pembinaannya memakai dana yang berasal dari masyarakat yakni melalui pembayaran jalan tol. Sedangkan tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi untuk menunjang pertumbuhan ekonomi di wilayah yang tidak tinggi tingkat perkembangannya. Dapat diilustrasikan bahwa pembangunan jalan tol pertama di Indonesia, adalah jalan tol Jagorawi (Jakarta, Bogor, Ciawi) yang mulai dibangun pada tahun 1973. Jalan tol tersebut

menghubungkan Jakarta - Bogor - Ciawi. Jalan ini dibangun dengan biaya 350 juta rupiah perkilometer pada kurs waktu itu. Pada awalnya, tahun 1973 pemerintah membangun jembatan untuk jalan bebas hambatan yang menghubungkan Jakarta Bogor. Saat masih dalam pembangunan tersebut jalan tol ini belum menjadi sebuah jalan tol. Saat jalan selesai dibangun pemerintah baru memikirkan biaya untuk pengoperasian dan pemeliharaan ruas jalan tanpa mengganggu anggaran pemerintah. Kemudian waktu itu melalui Menteri Pekerjaan Umum yang menjabat yaitu Ir. Sutami mengusulkan untuk menjadikan jalan tersebut sebagai jalan tol. Akhirnya dua minggu sebelum jalan tersebut benar benar siap untuk digunakan kemudian tepat pada tanggal 25 Februari 1978 keluarlah Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 1978 mengenai penyertaan modal negara untuk pendirian perseroan terbatas yang mengelola infrastruktur jalan raya. Dari situlah awal terbentuk badan usaha persero yang kini dikenal dengan nama PT Jasa Marga. Seminggu setelah itu kemudian jalur tersebut diresmikan menjadi jalan tol. Mulai dari tahun 1978 inilah kemudian swasta ikut berinvestasi dalam jalan tol sebagai operator dengan menandatangani Penjanjian Kuasa Pengusahaan atau PKP. Hingga kini sebanyak 1007,553 kilometer jalan tol telah dibangun dan dioperasikan di Indonesia. Dari semua total panjang jalan tol yang ada 418 kilometer merupakan jalan tol yang dioperasikan oleh PT Jasa Marga dan sisanya dioperasikan oleh perusahaan swasta. Periode tahun selanjutnya yaitu tahun 1995 hingga 1997 dilakukan berbagai akselerasi untuk memperbaharui jalan tol. Dengan tender sebanyak 19 rusa jalan tol sepanjang 762 kilometer ini sempat terhenti akibat krisis moneter. Akibat penundaan tersebut kemudian pembangunan jalan tol di Indonesia sempat terhenti.

**III.7.** Bahwa wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada negara, dalam hal ini adalah Pemerintah. Wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol. Namun demikian dalam menjalankan

wewenang tersebut, pemerintah membentuk suatu badan yang diberikan sebagian wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol, dalam hal ini adalah Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 16 dan Pasal 45 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 38/2004. BPJT yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Menteri yang bersangkutan. Selanjutnya dalam pelaksanaannya, BPJT dapat menunjuk suatu badan usaha milik negara (BUMN) atau badan usaha milik daerah (BUMD) atau badan usaha swasta yang bergerak dibidang perusahaan jalan tol. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 17 UU No. 38/2004 yang menyatakan: "*Badan usaha di bidang jalan tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha adalah badan hukum yang bergerak di bidang perusahaan jalan tol*". Dalam menjalankan wewenangnya untuk melaksanakan sebagian penyelenggaraan jalan tol, BPJT memiliki tugas sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 45 ayat (6) UU No. 38/2004, yaitu:

- a. pengaturan jalan tol mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa **konsesi** dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya;
- b. perusahaan jalan tol mencakup persiapan perusahaan jalan tol, pengadaan investasi, dan pemberian fasilitas pembebasan tanah; dan
- c. pengawasan jalan tol mencakup pemantauan dan evaluasi perusahaan jalan tol dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol.

**III.8.** Bahwa perusahaan jalan tol, BPJT sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 45 ayat (3) UU No. 38/2004, diberikan wewenang untuk mengatur perusahaan jalan tol dan pelaksanaannya dapat diberikan kepada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik swasta. Pemberian perusahaan jalan tol kepada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik swasta didasarkan pada suatu konsesi. Pasal 1 angka 20, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30/2014) menegaskan bahwa "konsesi" diartikan sebagai "*Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang*

sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Dalam pelaksanaannya, konsesi tidak bisa dilakukan tanpa berpedoman pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pelaksanaan konsesi juga tidak boleh berdampak pada kerugian negara (Pasal 39 ayat (1) dan (2)), serta harus menjamin jangka waktu yang pemberian konsesi tersebut.

**III.9.** Bahwa pengaturan mengenai konsesi selain yang diatur dalam Pasal 1 angka 20, UU No. 30/2014 juga ditegaskan dalam Pasal 39 ayat (1), ayat (4), dan ayat (6) UU No. 30/2014. Ketentuan Pasal 39 ayat (1), ayat (4), dan ayat (6) UU No. 30/2014 menegaskan bahwa:

- (1) *Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau **Konsesi** dengan berpedoman pada AUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- (2) ...
- (3) ...
- (4) *Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk **Konsesi** apabila:*
  - a. *diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan;*
  - b. *persetujuan diperoleh berdasarkan kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pihak Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau swasta; dan*
  - c. *kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus.*
- (5) ...
- (6) *Izin, Dispensasi, atau **Konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara.***

**III.10.** Bahwa prinsip-prinsip pelaksanaan konsesi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 20; Pasal 39 ayat (1), ayat (4), dan ayat (6), UU No. 30/2014 adalah prinsip yang mutlak dipenuhi oleh setiap penyelenggaraan perusahaan, baik perusahaan untuk pengelolaan sumber daya alam maupun cabang-cabang

produksi yang penting bagi negara untuk kepentingan umum atau ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jika tidak dipenuhi, maka dapat dipastikan penyelenggaraan perusahaan melalui konsesi tersebut adalah cacat hukum.

**III.11.** Bahwa dalam perusahaan jalan tol, prinsip **konsesi** yang diatur dalam UU No. 38/2004, tidak menetapkan jangka waktu yang jelas. Padahal penetapan masa konsesi menurut Pemohon adalah prinsip mutlak yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan perusahaan jalan tol tersebut. Sebab perusahaan jalan tol dilakukan melalui suatu konsesi. Perusahaan jalan tol yang diatur dalam UU No. 38/2004 perlu memperhatikan prinsip-prinsip pelaksanaan konsesi tersebut. Diantara prinsip yang perlu diperhatikan adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik dan memberikan keuntungan pada negara sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat (1), ayat (4), dan ayat (6), UU No. 30/2014. Namun demikian, pengaturan perusahaan jalan tol, menurut Pemohon tidak memperhatikan prinsip-prinsip tersebut, sebab masa konsesi perusahaan jalan tol sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 tidak menetapkan jangka waktu konsesi yang pasti. Ketidakpastian masa konsesi tersebut tentu bukanlah cerminan dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam mengelola kegiatan usahanya. Selain itu, pengaturan masa konsesi yang tidak jelas juga sangat berpotensi menimbulkan kerugian bagi negara. Di samping itu, dalam pengaturan konsesi tersebut tidak juga ada perintah kepada pejabat yang terkait untuk menetapkan jangka waktu konsesi. Dengan demikian, maka dapat dipastikan bahwa pengaturan masa konsesi jalan tol yang diatur Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 tidak memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berpotensi menimbulkan merugikan bagi negara.

**III.12.** Bahwa setiap konsesi dibuat dalam bentuk perikatan tertulis oleh BPJT dan Badan Usaha yang ditunjuk untuk mengoperasikan jalan tol. Dalam prinsip

perikatan atau perjanjian, maka ketentuan tentang waktu adalah merupakan prasyarat yang sifatnya mutlak (*absolut conditionaly*), sehingga setiap perikatan atau perjanjian harus menentukan masa waktu/jangka waktu yang jelas dan tidak dibenarkan jangka waktu tersebut dibuat samar dan hanya ditetapkan oleh pelaksana. Dalam ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai asas kejelasan rumusan dijelaskan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 tidak mencerminkan undang-undang yang baik dan taat pada asas pembentukannya.

**III.13.** Bahwa Pasal 50 ayat (6) menyatakan "*Konsesi perusahaan jalan tol diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol*". Makna dari norma tersebut menurut Pemohon merupakan rumusan norma yang mengatur mengenai cabang produksi jasa yang dianggap penting bagi negara, yaitu dalam bentuk produk "jalan tol" yang memiliki fungsi vital sebagai jalan penghubung antar masyarakat dalam melakukan aktifitasnya, baik dalam aktifitas melaksanakan hak atau kewajiban. Dengan demikian, kedudukan jalan tol sebagai cabang produksi yang ada di Indonesia adalah cabang produksi jasa yang dianggap penting karena memiliki peranan strategis di masyarakat, sehingga penguasaannya adalah dikuasai oleh negara dan manfaatnya ditujukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Rumusan Pasal 50 ayat (6) UU No 38/2004 menurut Pemohon mengandung frasa "*dalam jangka waktu tertentu*" yang memiliki makna *absurd* dan multi tafsir. Frasa "*dalam jangka waktu tertentu*" ini tidak

memiliki ketentuan waktu yang tepat dan jelas, sehingga dapat dipastikan bahwa norma tersebut tidak dijiwai dengan nilai-nilai kepastian hukum yang berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**III.14.** Bahwa Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 memiliki aturan turunan yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol. Pengaturan mengenai masa konsesi diatur dalam Pasal 65 ayat (1) yang menyatakan bahwa *"Selain hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (2), perjanjian pengusahaan harus secara tegas mengatur ketentuan mengenai penyerahan jalan tol dan/atau fasilitasnya pada akhir masa konsesi"*. Pemaknaan dalam rumusan Pasal 65 ayat (1) tersebut menurut Pemohon adalah rumusan norma yang mengatur masa konsesi dalam suatu perjanjian pengusahaan. Perjanjian pengusahaan dapat diartikan sebagai suatu perjanjian yang dibuat dan disepakati bersama investor dengan pemerintah untuk mengatur mengenai pengusahaan jalan tol, termasuk masa konsesi. Dalam Pasal 64 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol menyudutkan makna penguasaan negara atas jalan tol yang merupakan cabang produksi penting bagi negara. Rumusan Pasal 64 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol yang merupakan turunan dari Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 juga menjadikan persoalan publik kepada persoalan privat. Padahal sesungguhnya hak masyarakat sebagai penerima manfaat dalam wujud kesejahteraan memiliki peran dan andil dalam hal jalan tol. Oleh karena itu, dalam pengaturan tersebut tidak semestinya penguasaan negara atas jalan tol direduksi melalui perjanjian pengusahaan. Pengaturan mengenai jalan tol semestinya diatur secara tegas dan jelas, dan makna "mensejahterakan masyarakat" dijadikan sebagai "ruh utama" dalam menyusun kebijakan pengaturan jalan tol.

**III.15.** Bahwa rumusan Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 seolah sebagai rumusan yang tidak memaknai "mensejahterakan masyarakat", sehingga pengaturan mengenai makna konsesi dirumuskan dengan tidak jelas. Seharusnya pengaturan masa konsesi dirumuskan secara jelas sehingga jalan tol sebagai cabang produksi penting benar-benar dimanfaatkan untuk mensejahterakan masyarakat.

**III.16.** Bahwa frasa "dalam jangka waktu tertentu" dalam rumusan Pasal 50 ayat (6) merupakan frasa yang memberikan dampak terjadinya kerugian bagi negara dan rakyat Indonesia. Sebab, ketentuan dalam jangka waktu mengakibatkan adanya kesepakatan waktu yang membeda-bedakan antar sesama jalan tol, padahal sesungguhnya hal-hal yang berkaitan dengan aset negara perlu diperjelas masa waktunya agar rakyat tidak dirugikan. Pengaturan tentang hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan turunannya mengatur dengan jelas masa waktu yang dapat digunakan oleh pengusaha dalam mengusahakan usahanya yang berkaitan dengan tanah. Hak Guna Usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 29 yang berbunyi: (1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun; (2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun; (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun. Hak Guna Bangunan dalam masa waktunya juga diatur dengan tegas di dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) yang berbunyi sebagai berikut: (1) Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun; (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu

tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

**III.17.** Bahwa sebagaimana juga pengaturan mengenai hak atas tanah bagi penanam modal sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal juga mengatur dengan tegas mengenai jangka waktu pemanfaatannya. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, berupa: a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun; b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun". Dengan demikian, bahwa pengaturan pemanfaatan tanah sudah ditentukan dengan jelas, sehingga penafsiran mengenai batas waktu pemanfaatan tidak lagi dimungkinkan, dan masyarakat pun dapat mengontrol secara langsung mengenai kapan berakhir perizinan penggunaan hak atas tanah bagi penanam modal tersebut.

**III.18.** Bahwa pengaturan jalan tol yang memanfaatkan hak atas tanah tidak menentukan masa waktu konsesi dengan jelas, termasuk pengambilalihan kepada negara dapat diduga menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat. Selain itu, pengaturan yang tidak sinkron antara jalan tol yang

diatur dalam Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 dengan pengaturan Hak Guna Usaha dalam Pasal 29 dan Hak Guna Bangunan dalam masa waktunya yang diatur dengan tegas di dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Pasal 21 Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dapat menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan, terutama bagi masyarakat yang haknya dirampas oleh ketentuan pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004. Di samping itu, ketidakharmonian norma pada objek yang sama dapat menimbulkan **kekacauan terhadap kepastian hukum yang berkeadilan pada objek yang sama**. Dengan demikian, Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 bertentangan dengan nilai-nilai kepastian dan keadilan sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan nilai dasar dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.

**III.19.** Bahwa jalan tol merupakan fasilitas umum yang digunakan dan dimanfaatkan secara luas oleh masyarakat. Keberadaan jalan tol mempermudah akses kegiatan masyarakat serta memperlancar sirkulasi perekonomian masyarakat dan negara. Namun demikian, jalan tol sebagai fasilitas umum yang mengatasnamakan kepentingan masyarakat sering diprivatisasi melalui cara-cara yang mampu mengelabui masyarakat, seperti merumuskan masa konsesi dalam jangka waktu yang tidak jelas. Sehingga dengan kondisi tersebut menjadikan jaminan dan perlindungan kepentingan masyarakat terabaikan. Dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"*. Ketentuan ini menurut Pemohon menunjukkan bahwa setiap orang, termasuk orang yang tergabung sebagai suatu kelompok masyarakat dijamin oleh konstitusi untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan terhadap fasilitas umum yang mengatasnamakan masyarakat, sehingga apapun yang mengatasnamakan masyarakat sesungguhnya adalah hak konstitusional masyarakat yang tidak dapat diganggu oleh kepentingan swasta

atau kelompok tertentu. Oleh karena itu, perusahaan jalan tol dalam pandangan Pemohon lebih mengarah pada praktik antar individu atau antar pihak yang mengedepankan keuntungan sebesar-besarnya untuk kelompok tertentu walaupun merugikan negara dan rakyat. Salah satu instrument yang paling menonjol adalah adanya perjanjian perusahaan dalam melakukan usaha jalan tol. Perjanjian perusahaan merupakan ciri dari hukum kontrak yang merupakan rumpun hukum perikatan. Dalam doktrin hukum kontrak, kebebasan bagi para pihak untuk memilih obyek dan bentuk perjanjiannya. Dalam doktrin hukum perikatan dan lebih spesifik dalam perjanjian atau kontrak dikenal **doktrin "the sanctity of contract"** atau **kesucian kontrak** dan **doktrin pertanggungjawaban kontrak** atau **Contractual Liability**. Doktrin "**the sanctity of contract**" merupakan doktrin hukum yang menekankan bahwa sesuatu yang sudah diikatkan dan disepakati maka semua pihak baik pihak-pihak yang mengikatkan diri dan pihak diluarnya harus menghormati ikatan yang terjadi karena memiliki nilai moral dan hukum yang harus dijunjung tinggi. Penghormatan dan menjunjung materi muatan ikatan tersebut diwujudkan dalam bentuk menepati dengan sungguh-sungguh semua isi yang diperjanjikan baik berupa hak dan kewajiban. Dalam dunia hukum bahwa kontrak-kontrak dimaksud, biasa diterapkan karena adanya prinsip "**the sanctity of contract**" atau kesucian kontrak yang ada sebelumnya harus dihormati tetap sah dan berlaku, meskipun hukum yang menjadi dasarnya sudah berubah. Sedangkan **doktrin pertanggungjawaban kontrak** atau **Contractual Liability** merupakan hubungan perjanjian (**privity of contract**) antara para pihak yang mengikatkan diri dan tanggungjawab didasarkan pada Pertanggungjawaban Kontraktual, yaitu tanggungjawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak yang sudah disepakati. Pengingkaran terhadap seluruh atau sebagian isi kontrak sama saja terhadap pengingkaran moral dan hukum yang dianut dalam *privity of contract* yang memiliki nilai *the sanctity of contract*. Oleh Karena itu, dalam hukum kontrak, kebebasan para pihak untuk memilih obyek dan cara memenuhi seluruh yang

disepakati merupakan hukum yang mengikat pada para pihak. Demikian pula para pihak bebas pula menunjuk lembaga atau badan untuk menyelesaikan sengketa diantara mereka, sehingga badan atau lembaga yang ditunjuk dan ditetapkan dalam klausula perjanjian mengikat secara hukum kepada para pihak. Namun demikian, setiap perjanjian tetap harus mengacu pada asas-asas hukum perikatan dan peraturan perundang-undangan lainnya.

**III.20.** Bahwa Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 yang secara terang benderang tidak menegaskan tentang batas waktu konsesi dan pengambilalihan jalan tol kepada negara berpotensi terjadinya penyalahgunaan dan penggelapan terhadap cabang-cabang produksi yang dianggap penting oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Sebab, jalan tol yang semestinya beralih kepada negara pada masa konsesi tertentu tetapi karena konsesi dalam ketentuan *a quo* tidak jelas dan pasti, maka negara akan mengalami kerugian dan dampaknya terampasnya hak masyarakat terhadap pemanfaatan jalan tol sebagai bagian dari cabang-cabang produksi yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Dalam Pasal 65 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol menyatakan bahwa "*Selain hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (2), perjanjian perusahaan harus secara tegas mengatur ketentuan mengenai penyerahan jalan tol dan/atau fasilitasnya pada akhir masa konsesi*". Namun demikian, norma ini belum mengatur secara tegas jangka waktu konsesi, sehingga penetapan jangka waktu konsesi hanya diserahkan pada kebijakan pemangku jabatan yang dituangkan dalam perjanjian perusahaan kepada pihak lain yang bersifat perdata. Padahal jalan tol menurut pemahaman Pemohon adalah bagian dari cabang-cabang produksi yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Tidak adanya pengaturan yang jelas dalam Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 menjadikan hak masyarakat terhadap fasilitas umum tidak memiliki jaminan, perlindungan dan kepastian hukum. Oleh karena

itu, dapat dipastikan bahwa rumusan Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 tidak mengindahkan nilai-nilai yang tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**III.21.** Bahwa Pasal 50 ayat (6) bertentangan dengan prinsip penguasaan negara atas cabang-cabang produksi penting untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Makna "**penguasaan negara**" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 pemaknaan penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan (*regelendaad*) dalam Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 adalah pengaturan yang tidak mencerminkan adanya tujuan untuk memakmurkan rakyat. Rumusan dari norma tersebut yang tidak menjelaskan mengenai masa konsesi adalah salah satu simbol adanya tujuan dari rumusan norma tersebut selain daripada kemakmuran rakyat. Dengan demikian, Pasal *a quo* bertentangan dengan prinsip dan nilai dasar yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.

**III.22.** Bahwa masyarakat yang masih berada di garis kemiskinan salah satu penyebabnya adalah pengelolaan cabang-cabang produksi penting tidak lagi ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Praktik privatisasi cabang produksi yang semestinya dikuasai oleh negara adalah salah satu bentuk nyata adanya tindakan mengalihkan cabang produksi tidak lagi dikuasai oleh negara, sehingga dampaknya adalah masyarakat yang masih banyak yang berada pada posisi garis

kemiskinan. Pemohon yang merupakan bagian dari masyarakat juga merasakan kecemasan atas ketidakpastian masa konsesi tersebut. Pemohon secara pribadi tidak merasakan sama sekali kemanfaatan akan rumusan pasal tersebut yang membawa dampak sejahtera bagi pemohon. Sehingga kejelasan mengenai masa konsesi adalah jawaban satu-satunya yang dapat menjawab kegelisahan Pemohon terhadap manfaat cabang produksi dalam bentuk jalan tol itu. Dengan adanya kejelasan rumusan tersebut, Pemohon merasa ada pemulihan hak konstitusional pemohon sebagai penerima manfaat kesejahteraan dari cabang produksi tersebut. Salah satu kemanfaatan jalan tol bagi masyarakat yang dapat dirasakan secara langsung adalah menggratiskan ruas tol yang sudah mengalami *break event point* (BEP/balik modal). Pasalnya, saat ini banyak ruas tol yang seharusnya bisa memperlancar lalu-lintas, justru malah terjadi kemacetan. Seperti Tol Jagorawi misalnya, pada jalan tol tersebut semestinya masyarakat tidak lagi dipungut biaya dalam pemanfaatan jalan tol tersebut, karena ruas tol Jagorawi sudah menerima keuntungan berlipat. Dengan demikian, masyarakat pun dapat menerima manfaat dari adanya jalan tol yang tidak lain adalah cabang produksi yang dikuasai negara untuk kepentingan rakyat.

**III.23. Bahwa Pasal 50 ayat (6) harus ditafsirkan adanya pembatasan waktu di dalam setiap perbuatan hukum agar jelas pertanggungjawaban atas kekayaan negara untuk kemakmuran rakyat.** Menurut pandangan Pemohon, kekayaan Sumber Daya Indonesia yang berlimpah, termasuk daratan tanah adalah wujud dari karunia Tuhan YME yang sengaja di sediakan untuk rakyat agar sejahtera dan dapat meningkatkan kualitas kehidupan dan ketentraman masyarakat. Oleh karena itu, sudah semestinya segala hal yang berkaitan dengan kekayaan sumber daya yang ada di Indonesia hanya ditujukan untuk satu-satunya penerima manfaat, yaitu masyarakat. Pemikiran tersebut linear dengan rumusan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur secara prinsip mengenai sumber daya di Indonesia yang hanya ditujukan untuk kemakmuran rakyat

semata, bukan untuk yang lain. Menurut pandangan Pemohon, setiap norma yang mengikat haruslah menjamin terwujudnya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, sehingga masyarakat dapat merasakan dampak dari nilai tujuan hukum tersebut. Hal ini berarti hukum memiliki kedaulatan secara otonom atas nilai yang diaturnya untuk kebahagiaan masyarakat. Secara teoritik dapat dikemukakan pandangan beberapa ahli hukum, diantaranya adalah Lon Fuller dalam bukunya, *The Morality of the Law* (Moralitas Hukum) menyatakan bahwa **cita-cita kekuasaan hukum menuntut agar aturan-aturan bersifat adil**. Adapun prinsip-prinsip sebagai pedoman dalam pembuatan hukum, agar supaya **sifat adil daripada aturan-aturan hukum dapat digalakkan**, antara lain, bahwa **dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga orang tidak bisa lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya** (vide: Prof. Dr. A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, S.H. (Editor), *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990, hlm. 61-62). Dalam pandangan yang sama, Nonet dan Selznick menyatakan bahwasannya perubahan atau penggantian hukum harus **lebih menguntungkan** terhadap pihak yang terkena aturan. Hukum dalam negara demokrasi seperti Indonesia, **tidak boleh merugikan atau tidak mempedulikan kepentingan-kepentingan** rakyat atau pihak yang diatur (bersifat represif). Sebab, bersifat represif itu berarti mengabdikan kepada kekuasaan represif. Sebaliknya, haruslah bersifat responsif dalam arti melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat, melainkan oleh rakyat (vide: Prof. Dr. A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, S.H., *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm. 166-184).

III.24. Bahwa pertanggungjawaban negara atas cabang produksi yang dikuasainya adalah suatu hal yang mutlak untuk diwujudkan dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Pertanggungjawaban tersebut

dapat diwujudkan melalui berbagai aspek, diantaranya adalah melalui regulasi yang jelas dan mengarah pada manfaat yang dapat diterima oleh masyarakat. Sehingga fungsi negara dalam melaksanakan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dapat terlaksana sebagaimana mestinya. Namun demikian, Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 justru **merugikan atau tidak mempedulikan kepentingan-kepentingan** rakyat atau pihak yang diatur (bersifat represif). Sebab Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 mengandung rumusan masa konsesi yang jelas sehingga menimbulkan berbagai tafsir. Rumusan masa konsesi yang tidak jelas akan berakibat pada ketidakjelasan status kekayaan negara yang dikelola oleh pihak lain sehingga negara dan rakyat justru mengalami kerugian. Kondisi yang demikian itu dipastikan bukan kehendak dari rakyat dan bukan kehendak dari **cita-cita kekuasaan hukum menuntut agar aturan-aturan bersifat adil**. Oleh karena itu rumusan Pasal 50 ayat (6) UU No. 38/2004 tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.

#### IV. KESIMPULAN

- IV.1. Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444) bertentangan dengan prinsip persamaan dihadapan hukum; hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan; dan kepastian hukum yang adil, dan hak negara atas kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.;
- IV.2. Bahwa dengan demikian Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444) harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

## V. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka **PEMOHON** memohonkan kepada Majelis Hakim Mahkamah yang Mulia untuk memeriksa dan memutus Uji Materil sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-undang yang diajukan PEMOHON;
2. Menyatakan Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444), **bertentangan** dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "***Konsesi perusahaan jalan tol diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol***";
3. Menyatakan Pasal 50 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444) tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai "***Konsesi perusahaan jalan tol diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol***".

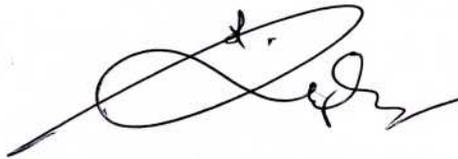
Apabila Majelis Hakim Mahkamah mempunyai pendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya—*ex aequo et bono*.

Hormat kami,  
**Kuasa Hukum PEMOHON**

**Dr. Arrisman, SH., MH.**

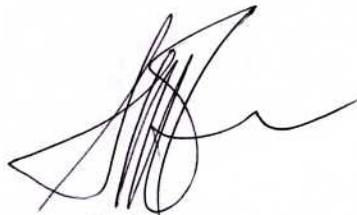


**Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH., MH.**



**Slamet Riyanto, SH.,MH.**

**Siti Nur Intihani, SH.,MH.**



**Arifudin, SH.,MH.**

**Ramdani Eka Saputra, SE, SH., MM.**