

Tinjauan Kepastian Hukum Terhadap Legalitas Norma Dalam Aturan Transaksi Nontunai Diseluruh Ruas Jalan Tol

Nadiva Twindri Tarizki, Liza Marina

Universitas Sahid Jakarta

Liza_marina@usahid.ac.id

Abstrak

Penerapan transaksi tol non-tunai sebagaimana diatur dalam Permen PUPR No 16/2017 diberlakukan sepenuhnya diseluruh ruas jalan tol dan meniadakan transaksi pembayaran tol secara tunai. Apabila melihat ketentuan norma yang menyatakan bahwa seluruh ruas jalan tol tidak menerima transaksi tunai sebagaimana diatur dalam Permen tersebut, maka terdapat pertentangan norma dengan Undang-Undang No 7 Tahun 2011 tentang Mata uang, yang menyatakan bahwa setiap orang dilarang menolak untuk menerima Rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran. Selain itu dengan diterapkannya transaksi tol non-tunai diseluruh ruas jalan tol tidak memberikan pilihan bagi pengguna jalan tol. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang dengan cara penelitian hukum kepustakaan yakni menggunakan Undang-undang, Peraturan Menteri maupun Peraturan Bank Indonesia

Kata Kunci : Kepastian Hukum, Legalitas, Transaksi, Non Tunai

Abstract

The implementation of non-cash toll transactions as regulated in PUPR Ministerial Regulation No. 16/2017 is fully enforced on all toll roads and eliminates cash toll payment transactions. If you look at the norm provisions which state that all toll road sections do not accept cash transactions as regulated in the Ministerial Regulation, then there is a conflict of norms with Law No. 7 of 2011 concerning Currency, which states that anyone is prohibited from refusing to accept Rupiah whose delivery is intended as payment. In addition, the implementation of non-cash toll transactions in all toll roads does not provide options for toll road users. The research method used in this study is a normative research method, namely legal research by means of library law research using laws, ministerial regulations and Bank Indonesia regulations.

Keywords: Legal Certainty, Legality, Transactions, Non-Cash,

1. PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur di Indonesia sebagai salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendukung pembangunan ekonomi dalam

memelihara kesatuan dan persatuan bangsa. Salah satu pembangunan infrastruktur dilakukan dengan pembangunan jalan. Dimana jalan sebagai salah satu prasarana untuk menghubungkan antara pengguna jalan satu dengan yang lainnya untuk mencapai suatu kepentingan dan tujuan.

Infrastruktur jalan yang dibangun secara umum bertujuan untuk mengurangi kemacetan. Kemacetan yang terjadi saat ini dikarenakan infrastruktur yang belum memadai dibandingkan dengan peningkatan volume kendaraan yang berkembang pesat. Salah satu upaya untuk mengurangi kemacetan adalah dengan dibangunnya jalan tol.

Pembangunan infrastruktur jalan tol yang dilakukan dimasa pemerintahan Presiden Jokowi terlihat begitu signifikan, walaupun pembangunan tol di beberapa daerah belum mampu mengatasi kemacetan secara keseluruhan namun jalan tol yang sudah beroperasi diharapkan dapat mengurangi kemacetan.

Perusahaan jalan tol dilakukan oleh badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik swasta. Namun dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengembangan jaringan jalan tol tidak dapat diwujudkan oleh badan usaha baik BUMN dan/atau BUMD dan/atau Swasta, Pemerintah dapat mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya¹

Tujuan dari pembangunan jalan menurut Badan Pengelola Jalan Tol atau yang disebut BPJT antara lain memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang, meningkatkan pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan, dan meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan²

Badan usaha yang diberikan tanggung jawab untuk mengelola jalan tol oleh Pemerintah adalah Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut PT Jasa Marga Tbk. Dalam hal ini PT Jasa Marga Tbk berfungsi sebagai fasilitator penyedia pelayanan jalan tol dan bertujuan untuk mengatur serta mengeluarkan kebijakan kepada masyarakat luas agar dapat memperoleh jasa yang efisien, cepat, tepat, dan aman.

¹ <https://books.google.co.id/books?id=G3WmCQAAQBAJ&pg=PA10&lpg=PA10&dq=Na+mun+dalam+keadaan+tertentu+yang+menyebabkan+pengembangan+jaringan+jalan+tol+tidak+da+pat+diwujudkan+oleh+badan+usaha+baik+BUMN+dan/atau+BUMD+dan/atau+Swasta,+Pemerin+tah+dapat+mengambil+langkah+sesuai+dengan+kewenangannya> diakses 31 Januari 2018

² <http://bpjt.pu.go.id/konten/jalan-tol/tujuan-dan-manfaat> diakses 25 November 2017

Berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan selanjutnya disebut sebagai UU Jalan, dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 bahwa jalan merupakan prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapan yang dibutuhkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau, serta diatas permukaan air, kecuali kereta api, jalan lori, dan jalan kabel. Sementara Pengertian jalan tol berdasarkan UU Jalan Pasal 1 angka (7) juncto Pasal 1 angka (2) PP No. 15 tahun 2005 yang selanjutnya disebut PPJT tahun 2005 tentang Jalan Tol adalah: “Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan untuk membayar tol.”

Sistem pembayaran tol selama ini dilakukan dengan cara tunai. Namun dalam perkembangannya seiring dengan kemajuan teknologi yang semakin pesat, sistem pembayaran tol mulai dirubah dengan menerapkan pembayaran non tunai di beberapa gerbang tol dengan menggunakan kartu elektronik tol (e-tol) yang berisi uang elektronik (e-money).

Dalam sistem pembayaran non-tunai diperlukan suatu mekanisme operasional untuk melakukan perpindahan dana dari satu pihak ke pihak lainnya. Mekanisme operasional ini idealnya harus dapat menjamin kelancaran dan keamanan perpindahan dana, serta kepastian penerimaan dana oleh pihak penerima.³

Transaksi tol nontunai menurut Pasal 1 angka (2) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16/PRT/M/2017 (Permen PUPR No 16/2017) Tentang Transaksi Tol Non Tunai di Jalan Tol adalah kegiatan pengumpulan/pembayaran tarif tol menggunakan alat pembayaran selain uang tunai. Transaksi non-tunai yang dilakukan oleh masyarakat bertujuan agar transaksi dapat berjalan dengan aman dan efisien.

Menurut Permen PUPR No 16/2017, teknologi transaksi tol nontunai di terbitkan oleh penerbit uang elektronik baik bank dan/atau lembaga keuangan non-bank yang telah memperoleh perijinan sebagai alat pembayaran yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Teknologi berbasis kartu uang elektronik diantara nya

³ Aulia Pohan, *Sistem Pembayaran Strategi dan Implementasi di Indonesia*, Cetakan Ke-1, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 86

e-toll, e-money, flazz, brizzi. E-toll card merupakan alat transaksi elektronik untuk pembayaran tol.⁴ Hal ini menunjukkan bahwa alat pembayaran yang sah dapat dilakukan dengan menggunakan e-tol.

Pertimbangan penerapan transaksi tol non tunai dalam Permen PUPR No 16/2017 adalah untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jalan tol yang efektif, efisien, aman dan nyaman, sehingga perlu melakukan pengembangan teknologi sistem pembayaran nontunai yang dapat mempermudah aksesibilitas jalan tol dan memangkas waktu layanan transaksi di gerbang tol sebagai upaya untuk mengatasi kemacetan di gerbang tol akibat tingginya volume lalu lintas kendaraan.

Penerapan transaksi tol nontunai sebagaimana diatur dalam Permen tersebut diberlakukan sepenuhnya diseluruh jalan tol dan meniadakan transaksi pembayaran tol secara tunai. Pada Pasal 6 ayat (1) Permen PUPR No. 16/2017 menyatakan, “Penyelenggaraan Transaksi Tol Nontunai di jalan tol dilakukan sepenuhnya dengan tahapan : a. Penerapan Transaksi Tol Nontunai sepenuhnya diseluruh jalan tol per 31 Oktober 2017; dan penerapan transaksi yang sepenuhnya menggunakan teknologi berbasis nirsentuh per 31 Desember 2018. Kemudian pada ayat (2) menyatakan, “Pada saat pemerapan Transaksi Tol Nontunai sepenuhnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberlakukan, seluruh ruas jalan tol tidak menerima transaksi tunai.

Apabila melihat ketentuan norma menyatakan bahwa seluruh ruas jalan tol tidak menerima transaksi tunai sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Permen PUPR No. 16/2017, maka terdapat pertentangan norma dengan ketentuan norma Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 20011 tentang Mata Uang selanjtnya disebut UU Mata Uang, yang menyatakan setiap orang dilarang menolak untuk menerima Rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran.

Selain itu dengan diterapkannya transaksi tol nontunai diseluruh ruas jalan tol tidak memberikan pilihan bagi pengguna jalan tol yang akan melakukan pembayaran saat masuk ke ruas jalan tol. Hal ini tentunya menimbulkan ketidaknyamanan bagi pengguna jalan tol selaku konsumen yang dijamin dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen.

Hubungan antara penyedia jasa jalan tol dengan pengguna jalan tol adalah sebagai pelaku usaha dan konsumen, sehingga jaminan terhadap perlindungan konsumen wajib diperhatikan oleh pelaku usaha dalam membuat aturan.

Adanya aturan yang melarang seluruh ruas jalan tol untuk tidak melayani transaksi tunai yang kemudian ditindak lanjuti dengan mengganti loket pembayaran tunai dengan mesin pembayaran nontunai tidak memberikan hak atas kenyamanan serta hak untuk memilih model pembayaran saat memasuki ruas jalan tol. Pelaku usaha penyedia jasa tol seharusnya memberikan pilihan atas model pembayaran baik secara tunai maupun nontunai, sehingga dapat memberikan kenyamanan bagi pengguna jasa jalan tol saat mengalami keadaan memaksa (*force majeure*) yaitu kedaruratan, kealpaan hingga terjadi suatu keadaan yang menyebabkan kerusakan (*error*) pada mesin pembaca chip dalam e-money, yang seharusnya keadaan tersebut tidak akan menjadi masalah apabila pelaku usaha penyedia jasa jalan tol menyediakan minimal 1 loket pembayaran tunai.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang dengan cara penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in Books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepastian Hukum Bagi Konsumen Atas Pemberlakuan Transaksi Tol Nontunai Diseluruh Ruas Jalan Tol

Konstitusi Republik Indonesia telah memberikan Jaminan Kepastian hukum yang adil bagi setiap warga Negara yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Menurut Scheltema, ada 4 (empat) unsur negara hukum yang salah satunya adanya kepastian hukum. Kemudian kepastian hukum mengandung asas legalitas; undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga

warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan; undang-undang tidak boleh berlaku surut; hak asasi dijamin undang-undang; dan pengadilan bebas dari pengaruh kekuasaan lain.⁴

Dari beberapa pendapat ahli tersebut, berbicara kepastian hukum, maka akan bermuara kepada kepentingan masyarakat luas. Sudah seharusnya produk hukum yang diciptakan oleh negara melalui cabang kekuasaan legislatif harus melihat realitas sosial dimasyarakat. Karena terkadang produk hukum yang menutup mata akan realitas yang ada dimasyarakat sering kali tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

Jadi kepastian hukum merupakan konsekuensi logis dalam prinsip negara hukum yang bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia bukan sebaliknya. Karena pada hakekatnya hukum diciptakan untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.⁹⁹ Sejalan sebagaimana yang diungkapkan Albert Venn Dicey dalam bukunya yang berjudul *Introduction to the Study of Law of the Constitutions* pada tahun 1885. Ia mengemukakan ciri negara hukum kedalam 3 (tiga) unsur, yaitu: *Supremacy of Law*; *Equality Before the Law*; dan *Constitution based on Individual Rights*.⁵

Dengan demikian, agar kepastian hukum dapat tercipta perlu disesuaikan dengan kondisi suatu masyarakat. Dalam konteks Indonesia, maka kepastian hukum yang kaya dengan nilai-nilai Pancasila. Apabila semata hanya kepastian hukum, maka masyarakat akan dihadapkan dengan teks peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki makna. Pancasila merupakan dasar yang menjadi nilai-nilai sebuah teks peraturan perundang-undangan. Ini sebabnya, pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Jika meminjam teori *stufenbauthery* yang dikemukakan Hans Kelsen, Pancasila merupakan *Grundnorm*⁶. Dan istilah lain adalah *Staatsfundamentalnorm* menurut

⁴ Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama,

⁵ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Tentang Unsur-Unsurnya*, Cetakan Pertama, Jakarta : Universitas Indonesia (UI Press), 1995, hlm. 39

⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan keenam, Nusa Media: Bandung, 2011, hlm. 179

Hans Nawiansky yaitu murid dari Hans Kelsen.⁷ pakar filsafat Notonagoro yang pada pidato dies natalis UGM, 10 November 1955, menyebut Pancasila sebagai “norma fundamental negara” (staatsfundamentalnorm). Staatsfundamentalnorm merupakan norma tertinggi. Lebih dari itu.¹⁰³ Dahlan Thaib menyatakan sumber dari segala sumber hukum negara adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak suatu bangsa. Pandangan hidup bangsa Indonesia adalah yang didalamnya terkandung cita-cita moral, cita-cita hukum, watak serta jiwa bangsa (volkgeist) Indonesia, adalah Pancasila⁸. Pernyataan Dahlan Thaib sesungguhnya bertalian dengan ajaran Friedrich Carl von Savigny (1779-1861). Inti dari ajaran Savigny adalah hukum merupakan hanyalah cerminan dari jiwa masyarakat. Karena hukum sejati tidak dibuat melainkan ia harus ditemukan.

Artinya jika kepastian hukum diterapkan dalam konteks Jaminan bagi Konsumen atas pemberlakuan Transaksi Tol Non-Tunai diseluruh ruas jalan tol apabila disandarkan pada nilai-nilai Pancasila, maka kepastian hukum harus mengandung keadilan bagi Konsumen selaku pengguna jalan tol.

Pengguna jalan tol adalah konsumen, oleh karenanya perlindungan terhadap konsumen harus diperhatikan. Jika mengacu pada UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen) dijelaskan tentang apa yang dimaksud konsumen dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 yang menyatakan :

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan

Berdasarkan pengertian diatas, maka pengguna jalan tol adalah konsumen. Sementara yang dimaksud Pelaku Usaha menurut Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen adalah :

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik

⁷ Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius: Yogyakarta, 2007, hlm. 44-45

⁸ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Yogyakarta: AMP YKPN, 1994, hlm. 71

Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Artinya bahwa penyedia jasa jalan tol adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum yang didirikan untuk melakukan kegiatan usaha dalam bidang jasa jalan tol. Maka berdasarkan pengertian diatas terdapat hubungan antara pengguna jasa jalan tol selaku konsumen dengan penyedia jasa jalan tol sebagai pelaku usaha.

Adanya hubungan antara pelaku usaha dan konsumen memiliki konsekuensi adanya perlindungan terhadap konsumen sebagai jaminan atas kepastian hukum yang harus diterima oleh konsumen saat memakai barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha, dalam hal ini pengguna jasa jalan tol mendapatkan perlindungan atas hak-haknya saat memilih untuk menggunakan jalan tol.

Aturan menerapkan transaksi nontunai yang diberlakukan diseluruh ruas jalan tol jelas tidak memberikan pilihan bagi pengguna jalan tol dalam melakukan pembayaran. Artinya penyedia jasa jalan tol selaku pelaku usaha tidak memberikan pilihan transaksi bagi pengguna jalan tol. Hal ini telah mengabaikan hak atas kenyamanan, hak untuk memilih yang dijamin dalam Pasal 4 huruf a dan huruf b UU Perlindungan Konsumen.

Hak memilih yang dimaksud bukan memilih untuk menggunakan jalan umum atau jalan tol, karena saat warga Negara menggunakan jalan umum tidak ada hubungan kausalitas dengan pelaku usaha penyedia jasa jalan tol. Artinya tidak menimbulkan hubungan sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen. Pilihan yang dimaksud adalah saat Warga Negara masuk ke ruas jalan tol, disitulah baru terjadi hubungan kausalitas antara pelaku usaha penyedia jasa jalan tol dengan pengguna jalan tol selaku konsumen sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen.

Penerapan transaksi nontunai bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jalan tol agar lebih efektif, efisien, aman dan nyaman, serta agar dapat mempermudah aksesibilitas jalan tol dan memangkas waktu layanan transaksi di gerbang tol. Selain itu penerapan transaksi nontunai sebagai upaya mengatasi kemacetan di gerbang tol akibat tingginya volume lalu lintas kendaraan. Tujuan serta upaya ini merupakan itikad baik pelaku usaha penyedia jasa jalan tol dengan

memanfaatkan kemajuan teknologi, namun bukan berarti tidak memberikan pilihan kepada pengguna jalan tol untuk melakukan transaksi tunai.

Memberikan pilihan kepada pengguna jalan tol untuk dapat melakukan transaksi pembayaran tunai adalah bagian dari kewajiban pelaku usaha penyedia jalan tol untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya keadaan memaksa atau kendala teknis. Hal ini juga ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 91/PUU-XV/2017 yang menyatakan:

“Namun demikian, kendatipun penggunaan uang elektronik (e-money) untuk pembayaran tol bukan persoalan konstitusionalitas norma, penting bagi Mahkamah untuk mengingatkan kepada pelaku usaha, dalam hal ini penyedia jasa jalan tol, untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya keadaan memaksa (force majeure) yaitu kedaruratan, kealpaan hingga terjadi suatu keadaan yang menyebabkan kerusakan (error) pada mesin pembaca chip dalam e-money, termasuk kemungkinan adanya pengguna jalan tol yang tidak mengetahui keharusan penggunaan uang elektronik (e-money), sehingga pengguna jasa jalan tol tidak terjebak disebabkan oleh kemungkinan-kemungkinan tersebut.”

Bentuk kealpaan lain yang dapat terjadi adalah saat pengendara mobil dalam kondisi yang sangat membutuhkan akses jalan tanpa hambatan, namun saat sudah memasuki ruas jalan tol pengendara lupa berapa saldo dalam kartu, pengendara tidak membawa kartu transaksi pembayaran, kartu transaksi untuk pembayaran nontunai rusak saat akan digunakan. Hal ini akan menimbulkan ketidaknyamanan, hambatan, atau dapat menyebabkan pengendara selaku konsumen terjebak dalam ruas jalan tol. Lain hal apabila penyedia jasa jalan tol tetap menyediakan 1 loket pembayaran transaksi tunai sehingga ada pilihan pembayaran yang disediakan untuk mengantisipasi bila terjadi keadaan memaksa baik kerusakan, kedaruratan dan kealpaan sebagaimana telah diingatkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya.

Legalitas Norma Transaksi Nontunai Yang Diberlakukan Diseluruh Ruas Jalan Tol

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut pada asas hierarki, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatas, ada jenis peraturan perundang-undangan lain

sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 salah satunya adalah peraturan Menteri.

Namun dalam Pasal 8 ayat (2) ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Apabila mengacu pada pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 terdapat frasa “sepanjang diperintahkan oleh peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi”. Hal tersebut dapat terlihat pada bagian konsideran “mengingat”, dimana dalam bagian konsideran tersebut hanya terdapat 1 (satu) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2013 tentang perubahan kedua atas peraturan pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Jika mengacu padavu peraturan pemerintah tersebut tidak ada perintah untuk mengatur transaksi pembayaran tol non-tunai. Artinya Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 cacat secara formil karena tidak pembentukannya tidak diperintahkan.

Selanjutnya terhadap adanya pertentangan norma secara materil, dalam ketentuan norma Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur tentang jenis peraturan perundang-undangan diatas berkekuatan hukum secara berjenjang. Artinya peraturan perundang-undangan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya. Apabila ada ketentuan norma dalam peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya, maka ketentuan norma itu berdasarkan asas hierarki (lex superior derogat legi inferior) dapat dikesampingkan.

Maksud dari “dapat dikesampingkan” terhadap ketentuan norma dalam peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya dapat diuji legalitas maupun konstitusionalitasnya ke Mahkamah Agung maupun ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur pada pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan :

1. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
2. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang- Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Artinya baik secara asas maupun dalam aturan pembentukan peraturan perundang-undangan secara tegas menyatakan bahwa tidak boleh ada ketentuan norma yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Aturan tentang Penyelenggaraan Transaksi Tol Nontunai yang yang diberlakukan diseluruh ruas jalan tol dan menyatakan untuk tidak menerima transaksi tunai sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di jalan Tol secara hierarki norma jelas bertentangan dengan Pasal 23 UU No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang karena dalam ketentuan norma tersebut diatur bahwa setiap orang dilarang menolak untuk menerima rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran atau menyelesaikan kewajiban yang harus dipenuhi dengan Rupiah.

Ketentuan norma pada Pasal 6 Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di jalan Tol menyatakan bahwa :

1. Penyelenggara Transaksi Tol Non Tunai di jalan tol dilakukan dengan tahapan :
 - a. penerapan Transaksi Tol Nontunai sepenuhnya diseluruh jalan tol per 31 Oktober 2017;
 - b. penerapan transaksi yang sepenuhnya menggunakan teknologi berbasis nirsentuh per 31 Desember 2018
2. Pada saat penerapan Transaksi Tol Nontunai sepenuhnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberlakukan, seluruh ruas jalan tol tidak menerima transaksi tunai

Sementara pada Pasal 23 UU No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, menyatakan bahwa :

1) Setiap orang dilarang menolak untuk menerima Rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran atau untuk menyelesaikan kewajiban yang harus dipenuhi dengan Rupiah dan/atau untuk transaksi keuangan lainnya di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali karena terdapat keraguan atas keaslian Rupiah.

Ketentuan norma yang terdapat dalam Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 pada pokoknya menyatakan bahwa pada saat penerapan transaksi tol non-tunai sepenuhnya diberlakukan (Per 31 Oktober 2017), maka seluruh ruas jalan tol tidak menerima transaksi tunai. Hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 23

UU No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang yang melarang setiap orang menolak untuk menerima rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran atau menyelesaikan kewajibannya yang harus dipenuhi dengan rupiah, dalam hal ini antara pengguna jasa jalan tol dengan penyedia jasa jalan tol.

Makna dari frasa “setiap orang” bukan hanya ditujukan kepada warga Negara perorangan, namun juga ditujukan kepada badan hukum dalam hal ini termasuk penyedia jasa jalan tol. Jika melihat rumusan Pasal 23 UU Mata Uang, dapat ditafsirkan bahwa penyedia jasa jalan tol sebagai perusahaan yang berbadan hukum dilarang menolak untuk menerima rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran.

Selanjutnya terhadap frasa “yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran” jika ditafsirkan secara gramatikal bahwa kata penyerahan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah “perbuatan menyerahkan”. Artinya ada suatu tindakan menyerahkan atau terjadi perbuatan serah terima antara pengguna jasa jalan tol dengan penjaga loket pembayaran penyedia jasa jalan tol. Sementara yang dimaksud transaksi Tol Nontunai sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri PUPR No.16/PRT/M/2017 adalah kegiatan pengumpulan/pembayaran tarif tol menggunakan alat pembayaran selain uang tunai.

Alat pembayaran selain uang tunai yang dimaksud adalah Uang Elektronik, Pengertian uang elektronik berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 adalah alat pembayaran sah yang diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu oleh pemegang kepada penerbit. Penggunaan uang elektronik dalam transaksi tol memerlukan alat yang disebut peralatan transaksi tol non-tunai. Peralatan dimaksud berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri No. 16/PRT/M/2017 adalah segala jenis peralatan yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan transaksi nontunai di jalan tol yang mencakup sistem bagian depan, tengah dan belakang (front-end, middle-end, dan back-end) serta perlengkapan isi uang saldo uang elektronik. Artinya transaksi tol nontunai dengan menggunakan uang elektronik melalui peralatan transaksi nontunai bukan merupakan perbuatan penyerahan rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran.

Maka frasa “tidak menerima transaksi tunai” dalam Pasal 6 ayat (2) Permen PUPR No. 16/2017 bertentangan dengan Ketentuan Norma yang melarang setiap orang untuk menolak menerima rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran sebagaimana telah diatur secara tegas dan jelas dalam Pasal 23 UU Mata Uang. Pada prinsipnya tidak boleh ada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya. Hal ini sesuai dengan asas Hierarki (lex superior derogat legi inferior).

Penerapan transaksi tol non-tunai yang diatur pada Pasal 6 Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 berbeda dengan pengujian undang- undang dengan nomor Perkara 91/PUU-XV/2017 yang diputus dan diucapkan dalam sidang terbuka pada tanggal 28 Februari 2018. Pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XV/2017 menyatakan :

“Apabila dalam hal penggunaan jalan tol ada kekhawatiran akan terjadinya keadaan memaksa (force majeure) yaitu kedaruratan, kealpaan hingga terjadi suatu keadaan yang menyebabkan kerusakan (error) pada mesin pembaca chip dalam e-money, yang seharusnya keadaan tersebut dapat menggantikan uang elektronik dengan uang dalam bentuk kertas atau logam seperti yang didalilkan oleh Pemohon, menurut Mahkamah, hal tersebut sekali lagi juga bukanlah menyangkut masalah inkonstitusionalitas suatu norma melainkan persoalan yang bersifat teknis di lapangan yang dapat diatasi para pengguna tol dengan meminta petugas pintu tol yang kebetulan sedang bertugas pada saat itu untuk mengatasinya. Begitupula dengan dalil pemohon yang mengkaitkan permasalahan penggunaan uang elektronik dalam membayar tol dengan Pasal 21 ayat (1) undang-undang nomor 7 tahun 2011 tentang Mata Uang, yang mewajibkan menggunakan rupiah pada saat setiap transaksi pembayaran. Terhadap dalil tersebut Mahkamah berpendapat bahwa dalam setiapuang elektronik terdapat jumlah uang dalam bentuk rupiah bukan dalam bentuk mata uang Negara lain. Oleh karena itu pembayaran dengan menggunakan uang elektronik sama dengan membayar dengan rupiah yang telah dikonversi ke dalam bentuk uang elektronik. Dengan demikian penggunaan uang elektronik yang digunakan untuk membayar jasa jalan tol sama sekali tidak mengesampingkan rupiah, sehingga aturan yang mewajibkan pengguna jalan tol untuk membayarnya

dengan menggunakan uang elektronik tidak ada relevansinya dengan norma yang diuji oleh Pemohon.”

Walaupun secara substansi permohonan, pemohon mempersoalkan penerapan transaksi tol non tunai diseluruh ruas jalan tol yang mengakibatkan hak konstitusional pemohon dirugikan, namun menurut Mahkamah, persoalan yang diuji oleh Pemohon bukanlah persoalan inkonstitusionalitas suatu norma melainkan persoalan yang bersifat teknis dilapangan. Maka dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah tidak mempersoalkan tentang penerapan transaksi tol non tunai diseluruh ruas jalan tol yang diatur dalam peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017. Namun Mahkamah menjelaskan tentang persoalan penggunaan e-money dalam transaksi tol non tunai.

4. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian diatas maka dapat disimpulkan antara lain :

1. Belum adanya kepastian hukum yang diberikan terhadap warga negara selaku konsumen pengguna jasa jalan tol atas berlakunya kebijakan transaksi non-tunai diseluruh ruas jalan tol. Hal ini di buktikan dengan tidak adanya pilihan dalam melakukan transaksi pembayaran bagi pengguna jalan tol baik transaksi pembayaran secara tunai ataupun nontunai
2. Tidak adanya legalitas norma dalam transaksi nontunai yang diberlakukan diseluruh ruas jalan tol. Terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dalam hal ini Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2017 dengan Peraturan Perundang-undangan diatasnya yakni Undang-undang Mata Uang. Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, ketentuan norma undang-undang yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan norma yang lebih tinggi kedudukannya, dimana dalam uraian diatas secara penafsiran gramatikal dan sistematis terdapat

pertentangan norma antara Pasal 6 ayat (2) No Permen PUPR No. 16/PRT/M/2017 dengan Pasal 23 UU Mata Uang.

Saran

1. Pelaku Usaha penyedia jasa tol harus menyediakan sekurang-kurangnya 1 (satu) loket dengan sistem pembayaran tunai di setiap gardu tol. Hal ini guna mengantisipasi kepadatan pada gerbang tol, yang dapat diakibatkan karena habis atau kurangnya saldo dalam uang elektronik, rusak atau hilangnya uang elektronik, dan error pada uang elektronik maupun pada mesin yang berada pada gerbang tol. Sehingga tetap ada pilihan terhadap kondisi mendesak tersebut, agar konsumen tetap bisa mendapatkan hak kenyamana dan hak memilih.
2. Adanya pertentangan Norma antara Pasal 6 ayat (2) Permen PUPR No 16/PRT/M/2017 dengan Pasal 23 UU Mata Uang perlu diuji ke Mahkamah Agung, agar dapat diukur legalitas norma yang melarang seluruh ruas jalan tol untuk menerima transaksi pembayaran tunai.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta :PT RajaGrafindo Persada, 2008
- Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta : Rangkang Education, 2011
- Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Cetakan ke-2, Jakarta : PT Raja Grafindo, 2013
- Aulia Pohan, *Sistem Pembayaran Strategi dan Implementasi di Indonesia*,Cetakan Ke-1, Jakarta : P T RajaGrafindo Persada, 2011
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta : PRENAMEDIA GROUP, 2015
- Bernard L. Tanya & DKK, *Teori Hukum Strategi Tertiba Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Jakarta : CV Kita, 2006
- Celina Tri Siwi Kristiyanti SH M.Hum, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011

- C.S.T., Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jilid I, cetakan ke-9, Jakarta : Balai Pustaka, 1992
- Gatot Supramono, *Hukum Uang Di Indonesia*, Bekasi : Gramata Publishing, 2014
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan keenam, Nusa Media: Bandung, 2011
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Konpres, 2006
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Cetakan ke- 3, Jakarta : PT Citra Aditya Bakti, 2014
- Jazim Hamidi, et.al., *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta : Total Media, 2009
- Laksanto Utomo, *Aspek Hukum Kartu Kredit Dan Perlindungan Konsumen*, Edisi Kedua, Cetakan ke-1, ISBN 978-979-414-210-3, Bandung : Alumni, 2015.
- M. Lawrence, Friedmann dalam Teguh Prasetyo Dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan Dan Bermatabat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2012, hlm. 341 - 342
- Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hlm. 50, dalam Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman*, Yogyakarta: Imperium, 2013

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia; Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen; Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan;
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Mata Uang;
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor
16/PRT/M/2017 Tentang Transaksi Tol Non Tunai di Jalan Tol;
Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Uang Elektronik;
Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/3/PBI/2015 tentang Kewajiban
Penggunaan Rupiah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/32/PBI/2015 tentang Pencabutan Atas
Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/11/PBI/2004 Tentang Suku Bunga
Penjaminan Simpanan Pihak Ketiga dan Pasar Uang Antar Bank
Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Peraturan Bank
Indonesia Nomor 7/28/PBI/2005;
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-
XV/2017; Putusan Mahkamah Agung Nomor 61
P/HUM/2017.

JURNAL

Amin Setio Lestingsih dan Elyna Agustini, "Hubungan Pengguna E- TollCard Terhadap Pendapatan Tol pada PT Jasa Marga Cabang Ctc: Studi Kasus Gerbang Tol Tebet 1" <http://ejournal-binainsani.ac.id/index.php/JIABI/article/view/198> diakses 19 November 2017

Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "*Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat dalam Suatu Negara*", Jurnal Konstitusi, vol.6, no.1 2009 Vera Intanie Dewi, "*Perkembangan Sistem Pembayaran di Indonesia*", vol.10no.2, 2006. <https://media.neliti.com/media/publications/12995-ID-perkembangan-sistem-pembayaran-di-indonesia.pdf> diakses 20 November 2017