

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan adanya perkembangan teknologi yang semakin pesat dalam negeri ini masyarakat pun membutuhkan semua hal yang dapat mempermudah kegiatan sehari-hari seperti dalam sistem pembayaran. Suatu alat yang dapat mempermudah pembayaran akhirnya diciptakan dalam bentuk kartu yang berisi uang. Sistem pembayaran ini menjanjikan pembayaran dengan cepat, nyaman, tepat, dan aman dalam setiap sistem transaksi. Uang yang berada di dalam kartu tersebut biasa disebut dengan Uang Elektronik. Kartu yang berisi uang ini harus selalu dibawa oleh masyarakat untuk bertransaksi dan terutama untuk setiap masyarakat yang ingin memakai jalan tol.

Akibat adanya kewajiban menggunakan uang elektronik di dalam tol, membuat banyak masyarakat keberatan dikarenakan tidak diberikan kesempatan memilih menggunakan uang elektronik atau uang kertas atau logam. Oleh karena itu, akhirnya kewajiban penggunaan uang elektronik di tol tersebut dibawa ke Pengadilan Mahkamah Konstitusi untuk dibatalkan.

Bank Indonesia telah melakukan gerakan nasional pada 14 Agustus 2014 yang gerakan tersebut dinamakan dengan Gerakan Nasional Non Tunai (GNNT). Peran Bank Indonesia dalam melakukan GNNT tersebut untuk mempermudah penggunaan ATM debit untuk pembeli dan penjual dalam melakukan transaksi. Selain itu juga untuk menjunjung tinggi aspek perlindungan konsumen dalam pengamanan alat pembayaran Non Tunai.

Di Indonesia, e- money sudah di atur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 Tentang Uang Elektronik (Electronic Money). Peraturan tersebut menjelaskan mengenai uang elektronik sebagai berikut: Uang Elektronik (e-money) adalah alat pembayaran yang memenuhi unsur-unsur berikut:

- a. Diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu kepada penerbit;
- b. Nilai uang yang disimpan secara elektronik dalam suatu media server atau chip;

c. Digunakan sebagai alat pembayaran kepada pedagang yang bukan merupakan penerbit uang elektronik tersebut; dan

d. Nilai uang elektronik yang dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perbankan.

Pemakaian E-Money ini meningkatkan kebijakan mengenai transaksi Cashless, dan ini mampu mengurangi percetakan uang kertas. Salah satu kebijakan yang tengah ramai menjadi perbincangan adalah penggunaan E-toll yang telah diberlakukan oleh PT Jasa Marga sejak 31 Oktober 2017. Pemberlakuan E-toll di Indonesia tentunya memiliki pro dan kontra, hal ini dikarenakan dalam sisi pemilik modal atau Bank Indonesia E-toll ini tentunya menguntungkan karena tidak adanya keperluan penggunaan bahan untuk mencetak uang.

Berbeda pandangan dari pengguna jalan tol atau konsumen, pemberlakuan E-toll ini merupakan beban karena banyak faktor terutama bagi masyarakat yang kurang mengerti penggunaan E-toll tersebut. Sebagai konsumen atau dalam kasus ini pengguna jalan tol memiliki hak untuk memilih untuk memakai sistem pembayaran tunai maupun non tunai. Tetapi sejak diberlakukannya E-toll tersebut konsumen tidak memiliki pilihan lain dalam melakukan transaksi tersebut, yang dapat dikatakan konsumen diharuskan untuk menggunakan E-Money untuk transaksi dalam penggunaan jalan tol. Dalam efisiensi penggunaan E-Money ini pun masih dipertanyakan, karena dalam hal ini konsumen disulitkan untuk pengisian e-money tersebut dimana harus dilakukan pada ATM atau minimarket. Apabila konsumen kehabisan saldo tidak dapat melakukan pengisian langsung kartunya tersebut, dimana hal seperti itu akan memakan waktu yang lebih lama untuk meminjam kartu pada mobil yang berada di antrean di belakang kita atau meminjam kartu petugas untuk membayar E-toll tersebut.

Dengan demikian, bukan hanya hak atas kenyamanan pun yang terganggu apabila waktu yang digunakan itu sendiri merugikan konsumen dalam beraktivitas. Sehingga apabila konsumen dapat memilih misalnya terdapat Gerbang Tol Otomatis tunai dan non-tunai, konsumen itu sendiri secara rasional akan menyesuaikan dengan kondisinya.

Adapun Pengenaan biaya tambahan E-Money yang meskipun tidak terlalu besar namun bagi masyarakat menengah memiliki nilai yang cukup besar dan membebani. Pemberlakuan biaya ini ada dalam pengisian saldo diatas Rp.200.000 E-Money lewat ATM. Dalam hal ini konsumen tidak memperoleh informasi yang jelas dalam penggunaan tambahan biaya isi saldo tersebut. Meskipun isi ulang E-Money ini diatur Bank Indonesia dalam Peraturan Anggota Dewan Gubernur No.19/10/PADG/2017 yang diterbitkan pada 20 September 2017.

Biaya ini dijadikan pertimbangan bagi pengguna jalan tol karena peningkatan biaya yang harus dikeluarkan jika dibandingkan dengan menggunakan tunai. Bank yang mengikuti program non tunai ini hingga sekarang hanya terdapat 8 bank yaitu : BRI, BNI, Mandiri, BTN, BCA, Bank DKI, Bank Nobu, dan Bank Mega. Untuk daerah perdesaan yang memakai bank daerah diharuskan untuk mengeluarkan biaya yang lebih besar dalam pengisian saldo.

Dari sudut perlindungan konsumen, penggunaan teknologi perbankan tidak cukup hanya menawarkan berbagai kemudahan kepada konsumen dalam bentuk, misalnya, kemudahan pembayaran di lebih dari 12 juta tempat di seluruh dunia, menciptakan citra eksklusif bagi pemegang/pemilikinya, dan sebagainya. Pemanfaatannya harus diikuti pula dari segi keamanannya bagi konsumen. Praktik perbankan mengindikasikan bahwa yang paling banyak dirugikan adalah konsumen. Bank tidak mau tahu dengan transaksi dan penarikan tunai yang tidak dilakukan konsumen, tetapi tercatat dalam rincian tagihan konsumen yang bersangkutan.¹

Terdapat suatu kekurangan dari penggunaan uang elektronik tersebut yaitu tanpa memperhitungkan akan adanya suatu keadaan memaksa (*force majeure*), seperti: kedaruratan, kealpaan, hingga terjadinya suatu keadaan yang menyebabkan error pada mesin pembaca chip dalam e-money, telah mengenyampingkan keberadaan uang dalam bentuk kertas atau logam yang digunakan pada saat sebelum atau sesudah menggunakan jalan berbayar (tol),

¹ Yusuf Shofie S.H., M.H., *Perlindungan Konsumen dan instrument-Instrumen Hukumnya*. Edisi Revisi Cetakan Ke-3, PT Citra Aditya Bhakti : Bandung, 2009. Hal. 50.

yang mempunyai kesamaan fungsi, yaitu sama-sama merupakan media yang mempunyai atau menyimpan nilai uang dengan jumlah tertentu.²

Selain itu dalam Pasal 4 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan, “Hak konsumen adalah hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan”. Oleh karena budaya perilaku konsumen di Indonesia seringkali pasif saat hak-haknya sebagai konsumen terabaikan. Oleh karena itu, Pemerintah harus berpihak pada konsumen yang umumnya adalah masyarakat awam yang sulit mendapatkan akses keadilan. Hal ini disebabkan posisi tawar (*bargaining position*) konsumen secara ekonomi lebih lemah dibandingkan dengan pelaku usaha.³ Namun konsumen yang kritis terhadap pengabaian hak-hak mereka tak jarang harus berhadapan dengan gugatan/tuntutan balik pencemaran nama baik dari pelaku usaha padahal mereka hanya menegakkan hak-hak yang terabaikan oleh para pelaku usaha. Proses pencarian keadilan dan pemenuhan hak sebagai konsumen itu yang membuat mereka harus membayar mahal.⁴

Meskipun gerangan non tunai harus tetap dilakukan, namun masyarakat harus tetap memiliki akses untuk melakukan pembayaran tunai. Misalnya, pembayaran pada transaksi di gerbang tol, pembayaran tunai masyarakat harus tetap diterima. Pada setiap transaksi di wilayah NKRI, konsumen terjamin tetap memiliki akses pembayaran tunai sesuai undang-undang nomor 7 tahun 2011 tentang mata uang yang masih berlaku. Setidaknya terdapat 2 (dua) aturan hukum yang mengatur mengenai adanya hak dari pemohon untuk memilih menggunakan uang kertas atau logam dan tidak menggunakan uang elektronik dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang.⁵

² <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59dc9737196d6/peraturan-bi-soal-e-money-digugat-ke-mahkamah-agung> diakses pada 10 Februari 2020.

³ Yusuf Shofie S.H., M.H., *Perlindungan Konsumen dan instrument-Instrumen Hukumnya*. Edisi Revisi Cetakan Ke-3, PT Citra Aditya Bhakti : Bandung, 2009. Hal. 39.

⁴ *Ibid.*, Hal. 169.

⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a0c03cb9854a/kala-kebijakan-e-toll-dipersoalkan-lewat-uji-uu-perlindungan-konsumen/> diakses pada 10 Februari 2020.

Selain itu dalam Pasal 4 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan, “*Hak konsumen adalah hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan*”.

Oleh karena menariknya pembahasan tersebut, maka penulis membuat sebuah penelitian yang berjudul “**PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM AKSES PENGGUNAAN JALAN TOL WAJIB NONTUNAI DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN (Studi Kasus : Penggunaan Kartu Elektronik E-Money)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen dalam penggunaan jalan tol wajib nontunai ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?
2. Bagaimana argumentasi hukum atas Perlindungan Konsumen Dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?
3. Bagaimana pandangan Islam terhadap Perlindungan Konsumen Dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus : Penggunaan Kartu Elektronik E-Money)?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan yang terkandung dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis bentuk perlindungan terhadap konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai.
2. Untuk menganalisis argumentasi hukum atas hak untuk memilih bagi konsumen dalam akses penggunaan jalan tol wajib nontunai.

3. Untuk menganalisis pandangan Islam atas Hak Untuk Memilih bagi Konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai (Studi Kasus : Penggunaan Kartu E-Money).

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah pengetahuan peneliti, kalangan akademisi dan masyarakat di bidang hukum mengenai bentuk perlindungan terhadap konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan pengetahuan dan menjadi tambahan referensi bagi masyarakat juga bagi penegak hukum dalam menyelesaikan masalah terkait bentuk perlindungan terhadap konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Untuk itu peneliti menjadikan kerangka konseptual sebagai pedoman operasional dalam pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi data adalah:

1. Uang Elektronik (Electronic Money) adalah alat pembayaran yang memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:
 - a. Diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu kepada penerbit;
 - b. Nilai uang disimpan secara elektronik dalam suatu media server atau chip;
 - c. Digunakan sebagai alat pembayaran kepada pedagang yang bukan merupakan penerbit uang elektronik tersebut; dan

- d. Nilai uang elektronik yang dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perbankan.⁶
2. Nilai Uang Elektronik adalah nilai uang yang disimpan secara elektronik pada suatu media server atau chip yang dapat dipindahkan untuk kepentingan transaksi pembayaran dan/atau transfer dana⁷.
 3. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. rena perjanjian.⁸
 4. 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 di perdagangkan.⁹
 5. Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hokum maupun bukan badan hokum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hokum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁰

E. Kerangka Teoritik

Menurut Rivai (2001) uang elektronik adalah alat bayar elektronik yang diperoleh dengan menyetorkan terlebih dahulu sejumlah uang kepada penerbit, baik secara langsung, maupun melalui agen-agen penerbit, atau dengan pendebitan rekening di bank, dan nilai uang tersebut dimasukan menjadi nilai uang dalam media uang elektronik, yang dinyatakan dalam satuan Rupiah, yang digunakan untuk melakukan transaksi pembayaran dengan cara mengurangi secara langsung nilai uang pada media uang elektronik tersebut. Dalam

⁶ Pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 Tentang Uang Elektronik (Electronic Money).

⁷ Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 Tentang Uang Elektronik (Electronic Money).

⁸ Undang – Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, 1999, Pasal 1 angka 1.

⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

penggunaan uang elektronik seharusnya Konsumen mendapat hak memilih untuk menggunakan uang elektronik atau uang kertas. Hak yang ada pada manusia akibat adanya peraturan ; yaitu hak yang berdasarkan undang-undang. Hak-hak itu tidak langsung berhubungan dengan martabat manusia, tetapi menjadi hak, sebab tertampung dalam undang-undang yang sah. Jelaslah hak-hak itu dapat dituntut di depan pengadilan.¹¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sebelum adanya COVID-19 penulis bermaksud untuk menggunakan metode penelitian Yuridis Empiris dan Yuridis Normatif dengan mewawancarai pihak-pihak yang terkait dalam penelitian penulis dan dengan memakai bahan pustaka atau data sekunder. Tetapi setelah pemerintah mengumumkan adanya COVID-19 yang sedang mewabah dan pemberlakuan PSBB ketat, penelitian menjadi terhambat dan penulis sulit untuk mendapatkan waktu mewawancarai pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini. Pada akhirnya penulis memutuskan untuk menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif dengan memakai bahan-bahan pustaka atau data-data sekunder yang penulis temukan.

Penelitian hukum Yuridis Normatif yaitu metode penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, dan doktrin (ajaran). Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier.¹²

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang terdiri dari:

¹¹ Dr. Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*. Cetakan ke-19, Yogyakarta : PT. Kanisius, 2019, hal. 97.

¹² Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34.

1. Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
 2. Undang-Undang No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia;
 3. Undang-Undang nomor 7 tahun 2011 tentang mata uang
 4. Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/Pbi/2009 Tentang Uang Elektronik (Electronic Money)
 5. Peraturan Anggota Dewan Gubernur No.19/10/PADG/2017.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku hukum, skripsi, artikel, jurnal hukum dan lain-lain yang terkait dengan judul penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) atau Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia (PUEBI), ensiklopedia dan situs *internet*.

3. Alat Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini alat pengumpulan data yang digunakan adalah melalui studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis.¹³

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan penulis adalah analisis data kualitatif. Prinsip pokok teknik analisis kualitatif ialah mengolah dan menganalisis data-data yang terkumpul menjadi data yang sistematis, teratur, terstruktur dan mempunyai makna.¹⁴

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam pemahaman hasil penelitian, penulisan ini akan dibagi dalam beberapa bab yang diantaranya terdiri dari sub bab. Judul dari penelitian inyaitu tentang **“PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM AKSES**

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta: UI-Press, 2014), hal. 21.

¹⁴Ariesto Hadi Sutopo dan Adrianus Arief,“Terampil Mengolah Data Kualitatif Dengan NVIVO”,<http://www.pengertianpakar.com/2015/05/teknik-pengumpulan-dan-data-kualitatif.html>, diakses pada Tanggal 3 Maret 2020.

PENGUNAAN JALAN TOL WAJIB NONTUNAI DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN (Studi Kasus : Penggunaan Kartu Elektronik E-Money)". Di pembahasan nantinya akan dibagi menjadi 5 (lima) bab, sebagaimana akan diuraikan tentang permasalahan dalam penulisan ini.

Bab I merupakan pendahuluan dan gambaran umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II berjudul tinjauan pustaka tentang gambaran umum terkait dengan bentuk perlindungan terhadap konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai.

Bab III merupakan hasil dari penelitian mengenai bentuk perlindungan terhadap konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai. Selain itu bab ini juga akan berisi tentang inti dari penelitian olah data, tinjauan pustaka, serta teori dan konsep-konsep yang terkait.

Bab IV merupakan uraian tentang pandangan Islam terhadap bentuk perlindungan terhadap konsumen dalam Akses Penggunaan Jalan Tol Wajib Nontunai.

Bab V merupakan bab terakhir yang akan memberikan penjelasan secara garis besar dalam bentuk kesimpulan mengenai pokok-pokok permasalahan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, serta mengemukakan beberapa saran. Di bab terakhir ini juga sekaligus merupakan penutup dari pembahasan atas permasalahan di dalam penulisan ini.