



**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 91/PUU-XV/2017**

**Aturan Pembayaran Jasa Jalan Tol Dengan Menggunakan Uang  
Elektronik (*E-Money*)**

- Pemohon** : **Muhammad Hafidz**  
**Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terhadap (UU 8/1999) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;  
**Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 4 huruf b UU 8/1999 terhadap Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 terhadap Undang-Undang Dasar 1945;  
**Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.  
**Tanggal Putusan** : Rabu, 28 Februari 2018.  
**Ikhtisar Putusan** :

Mengenai kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstusionalitas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU 8/1999) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), maka Mahkamah berwenang untuk untuk mengadili permohonan Pemohon.

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

Bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak konstusional yang dijamin oleh UUD 1945 khususnya Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) merasa dirugikan hak konstusionalnya dengan berlakunya Pasal 4 huruf b UU 8/1999 yang menyatakan, "*Hak konsumen adalah: b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut*

sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan”, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut: a) Bahwa Pemohon selaku pengguna jalan diberikan pilihan dan kebebasan dalam menentukan penggunaan jalan secara tidak berbayar (arteri) maupun berbayar (tol) atau jalan bebas hambatan yang berada dalam wilayah kabupaten/kota, provinsi atau pusat dengan kewajiban untuk membayar tarif sesuai dengan yang telah ditentukan oleh Pemerintah. Oleh karena Pemohon bertempat tinggal di Kabupaten Bogor namun memiliki aktivitas keseharian di Jakarta Barat, maka agar dapat mempersingkat waktu tempuh dalam setiap perjalanan, Pemohon memilih menggunakan jalan berbayar (tol); b) Bahwa ketentuan yang diberlakukan oleh Pemerintah sejak tanggal 31 Oktober 2017 yaitu kewajiban untuk membayar jalan berbayar (tol) dengan menggunakan uang elektronik (*e-money*) dan tidak lagi menerima uang dalam bentuk kertas atau logam tanpa memperhitungkan terjadi suatu keadaan memaksa (*force majeure*), seperti kedaruratan, kealpaan, hingga terjadinya suatu keadaan yang menyebabkan *error* pada mesin pembaca *chip* dalam *e-money*, telah membatasi Pemohon dalam mendapatkan perlakuan yang adil dan bebas dari perlakuan diskriminatif sebagai konsumen yaitu untuk dapat menggunakan jalan lintas alternatif berbayar (tol) yang hendak digunakan. Padahal uang elektronik memiliki kesamaan fungsi dengan uang dalam bentuk kertas dan logam, yaitu sama-sama media menyimpan nilai uang. Apalagi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang mewajibkan setiap transaksi menggunakan rupiah;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, dikaitkan dengan bukti Pemohon (vide bukti P-4, berupa KTP Pemohon yang membuktikan bertempat tinggal di Kabupaten Bogor), maka Mahkamah berpendapat Pemohon telah dapat menerangkan anggapannya mengenai kerugian hak konstitusionalnya yang disebabkan oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, demikian pula hubungan sebab-akibat antara norma yang dimohonkan pengujian dan anggapan kerugian faktual yang diderita Pemohon. Oleh karena itu terlepas dari ada atau tidaknya persoalan inkonstitusionalitas norma yang didalilkan Pemohon yang baru akan diketahui setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok perkara, menurut Mahkamah Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Bahwa terkait dengan pokok permohonan Pemohon yang pada pokoknya mendalilkan Pasal 4 huruf b UU 8/1999 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan alasan antara lain: a) Bahwa dengan hanya mengakui pembayaran menggunakan uang elektronik dalam pemenuhan kewajiban membayar sebelum atau sesudah menggunakan jalan berbayar (tol) telah mengesampingkan keberadaan uang dalam bentuk kertas atau logam yang mempunyai kesamaan fungsi yaitu sama-sama media yang mempunyai atau menyimpan nilai uang dengan jumlah tertentu; b) Bahwa dengan ketiadaan cara membayar pada saat sebelum atau sesudah menggunakan jalan berbayar (tol) dengan uang dalam bentuk kertas atau logam telah menghilangkan hak Pemohon atas perlakuan yang adil dalam menggunakan uang dalam bentuk kertas atau logam, serta telah berlaku diskriminatif dengan hanya menerima uang elektronik yang sesungguhnya mempunyai kesamaan fungsi dengan uang kertas

dan logam; c) Bahwa selain warga negara Indonesia harus menggunakan rupiah menurut ketentuan yang berlaku, seharusnya Pemerintah juga tidak mewajibkan secara sewenang-wenang kepada konsumen dalam melakukan pembayaran penggunaan jalan berbayar (tol) hanya dengan uang elektronik. Tetapi memberikan pilihan pembayaran penggunaan jalan berbayar (tol) kepada konsumen, dengan menyediakan loket pembayaran menggunakan uang elektronik dan loket pembayaran menggunakan uang dalam bentuk kertas atau logam. Sehingga selain apabila terjadi keadaan memaksa (*force majeure*), seperti kedaruratan, kealpaan, hingga terjadinya suatu keadaan yang menyebabkan *error* pada mesin pembaca *chip* dalam *e-money*, Pemohon sebagai konsumen dapat tetap menggunakan jalan lintas alternatif berbayar (tol) dengan membayar uang elektronik atau kertas atau logam, sebagai perwujudan atas hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan bebas dari perlakuan diskriminatif.

Bahwa dari dalil Pemohon tersebut di atas, menurut Mahkamah Pasal 1 UU 8/1999 menyatakan, "*perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen*", dan tujuan perlindungan konsumen yaitu: a) meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri; b) mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa; c) meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen; d) menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi; e) menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha; dan f) meningkatkan kualitas barang dan/jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen (*vide* Pasal 3 UU 8/1999). Dari makna dan tujuan perlindungan konsumen yang dimaksudkan dalam UU 8/1999 tersebut, menurut Mahkamah hal yang demikian adalah sesuatu yang mempertegas adanya bentuk upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dalam menjamin atau memberikan kepastian hak-hak konsumen dalam hal kemungkinan diserahkannya kepada konsumen barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati atau melanggar ketentuan undang-undang, serta diberlakukannya kepada konsumen syarat-syarat yang tidak adil yang menyangkut perilaku produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya, dari mulai kegiatan promosi hingga layanan purnajual, yang mengakibatkan adanya kerugian pada pihak konsumen.

Selain mengenai perlindungan konsumen, UU 8/1999 juga mengatur mengenai hak-hak konsumen yang merupakan tindakan yang dapat diambil atau dipilih oleh konsumen apabila terdapat perbuatan atau perlakuan yang dirasakan tidak adil terhadap konsumen, sehingga secara konstitusional konsumen bisa bertindak lebih jauh dalam memperjuangkan hak-hak dimaksud. Atau, dengan kata lain, konsumen dapat dengan bebas melakukan pilihan untuk menghindari kerugian hak konstitusional yang dimilikinya apabila ada anggapan atau dugaan bahwa tindakan dari pelaku usaha atau penyedia jasa dapat merugikan konsumen. Adapun bentuk perlindungan terhadap konsumen secara tegas dan limitatif telah diatur dalam Pasal 4 UU 8/1999 yang menyebutkan:

*Hak konsumen adalah:*

- a. *hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;*
- b. *hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;*
- c. *hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;*
- d. *hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;*
- e. *hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;*
- f. *hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;*
- g. *hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;*
- h. *hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;*
- i. *hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.*

Bahwa merujuk ketentuan Pasal 4 huruf b UU 8/1999 tersebut di atas 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*", maka hal ini telah dengan tegas memberikan pilihan kepada konsumen untuk menggunakan hak konstitusionalnya di dalam menentukan pilihan barang dan/atau jasa yang dikehendaknya termasuk pilihan untuk mendapatkan barang dan/atau jasa yang dikehendaknya tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Dengan kata lain, bahwa pilihan yang menjadi kehendak antara konsumen dengan pelaku usaha adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemenuhan dari sebuah adanya komitmen atau perjanjian yang secara diam-diam sebenarnya telah disepakati. Lebih jauh lagi dapat dijelaskan bahwa terhadap konsumen boleh memilih tidak bersepatat dan menghindari untuk tidak melakukan transaksi untuk mendapatkan barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha apabila konsumen merasa keberatan untuk itu.

Berkaitan dengan dalil Pemohon yang berargumentasi bahwa ketentuan yang mewajibkan para pengguna jalan tol dalam hal ini termasuk Pemohon yang untuk membayar jasa jalan tol harus dengan menggunakan uang elektronik (*e-money*) yang dipandang Pemohon memberatkan dan merugikan hak konstitusionalnya, menurut Mahkamah tanpa bermaksud untuk menilai kasus konkrit yang dialami Pemohon atau konsumen lainnya yang mempunyai pengalaman sejenis, hal tersebut adalah semata-mata persoalan penerapan praktik yang walaupun harus dikaitkan dengan konstitusionalitas norma Pasal yang dilakukan pengujian oleh Pemohon adalah justru hal tersebut sebagai bukti atau jawaban bahwa norma pasal yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon tersebut adalah memberi ruang pilihan kepada para konsumen sebebaskan-bebasnya (*the right to choose*) di dalam memilih barang atau jasa atau produk yang diinginkan atau yang akan dikonsumsi dengan melakukan pembayaran yang telah secara diam-diam sebenarnya telah disepakati secara wajar tanpa diliputi unsur paksaan (*dwang*), kekhilafan (*dwaling*), dan tipu daya (*bedrog*) dari pelaku usaha terhadap

konsumen, sebagaimana unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan sebagai bagian dari syarat sahnya sebuah perjanjian/kesepakatan.

Lebih lanjut penting bagi Mahkamah untuk menjelaskan bahwa aturan yang ditujukan kepada pengguna/konsumen jasa jalan tol yang mewajibkan penggunaannya untuk membayar dengan menggunakan uang elektronik (*e-money*), hal tersebut menurut Mahkamah merupakan sebuah kebijakan dari Pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jalan tol agar lebih mudah dan cepat serta tidak mengantri terlalu lama di gerbang tol guna mengurangi kemacetan yang hakikatnya adalah juga bentuk peningkatan kualitas pelayanan dan hal tersebut menegaskan bahwa tidak ada korelasinya dengan norma yang diuji oleh Pemohon. Terlebih kebijakan tersebut bukanlah sebuah bentuk diskriminasi perlakuan kepada konsumen, karena konsumen tidak dipaksa dalam penggunaan jalan tol, melainkan konsumen diberikan kebebasan untuk memilih apakah konsumen akan menggunakan jasa jalan tol atau tidak. Namun jika konsumen memilih ingin menggunakan jasa jalan tol, maka konsumen diwajibkan untuk membayarnya dengan cara menggunakan *e-money* yang bertujuan agar lebih mudah dan cepat dalam membayarnya serta tidak mengantri terlalu lama di gerbang tol.

Apabila dalam hal pengguna 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 jalan tol dengan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, yang mewajibkan menggunakan rupiah pada setiap transaksi pembayaran. Terhadap dalil tersebut Mahkamah berpendapat, bahwa dalam setiap uang 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;

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.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah Pasal 4 huruf b UU 8/1999 sebagai bentuk perlindungan kepada konsumen telah memberikan kepastian hukum kepada konsumen dan tidak bersifat diskriminasi sebagaimana telah dijamin dalam UUD 1945 khususnya Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2), sehingga permohonan Pemohon tidak berdasar hukum;