



## ANALISIS PENERAPAN PEMBAYARAN TOL MENGGUNAKAN *E- MONEY*

**Husin\*, Paramita Prananingtyas, Siti Mahmudah**

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : [bsahusin6@gmail.com](mailto:bsahusin6@gmail.com)

### ABSTRAK

Bank Indonesia bersama dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16/PRT/M/2017 mewajibkan pengguna jalan tol melakukan pembayaran tol menggunakan uang elektronik atau *E- Money*. Pembayaran tol menggunakan *E- Money* akan diterapkan pada seluruh gerbang tol di Indonesia, untuk mewujudkan kebijakan tersebut tentunya dibutuhkan sinergitas antara pihak perbankan dengan pengelola jalan tol.

Permasalahan yang menjadi dasar penelitian ini adalah mengenai pengaturan yang digunakan dalam pemanfaatan *E- Money* untuk penerapan pembayaran jalan tol oleh perbankan dan hubungan hukum antara pihak pengelola tol dengan perbankan dalam penerapan pembayaran tol dengan *E- Money*.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode pendekatan yuridis empiris yaitu suatu pendekatan yang meneliti data skunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan.

Berdasarkan penelitian, peraturan mengenai pemanfaatan *E- Money* diatur dalam Peraturan Bank Indonesia, *E- Money* yang dapat digunakan sebagai alat pembayaran harus memenuhi unsur-unsur yang telah ditetapkan Bank Indonesia. Peraturan Bank Indonesia tentang uang elektronik beberapa kali mengalami perubahan sehingga menyebabkan bentuk kerjasama yang dilakukan pihak perbankan dengan pengelola tol juga mengalami perubahan, seperti bentuk kerjasama yang sebelumnya diperbolehkan secara eksklusif tidak lagi diizinkan setelah peraturan tersebut mengalami perubahan.

Dapat disimpulkan bahwa penerapan pembayaran tol dengan menggunakan *E- Money* yang diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16/PRT/M/2017 telah sesuai dengan peraturan per- undang- undangan Negara Republik Indonesia, namun masih terdapat beberapa kelemahan dari pengaturan pemanfaatan *E- Money* tersebut terutama dinilai dari segi perlindungan terhadap konsumen.

Kata Kunci : Pembayaran tol, *E- Money*

### ABSTRACT

*Bank Indonesia with the Minister of Public Works and People's Housing through regulation of Minister of Public Works No. 16 / PRT / M / 2017 obliges highway users to pay with electronic money or E-Money. Payment using E-Money will be applied to all highway gates in Indonesia. In order to realize the policy stated above, synergy is needed between banks and highway operator.*

*The underlying problem in this research is about the regulation used in the utilization of E-Money in order to implement highway payment by banks and their legal association with highway operator in applying E-Money payment system.*

*The method used in this research is empirical juridical approach, which is an approach that examines the secondary data firsthand and then continued by conducting primary data research in the field.*

*Based on the research conducted, the regulation about the utilization of E-Money arranged in Regulation of Bank Indonesia stated that in order for an E-Money to be used as a payment tool, it must fulfill certain requirements as stipulated by Bank Indonesia. Regulation of Bank Indonesia concerning electronic money has been revised several times, which caused changes in the*

*cooperation and agreement between banks and highway operators. For instance, the current agreement no longer allow exclusive cooperation between banks and highway operators like it used to.*

*In conclusion, highway payment system using E-Money as regulated in the Regulation of Minister of Public Works and People's Housing No. 16 / PRT / M / 2017 is in correspondence with the constitution of Republic of Indonesia. However, there are still some weakness in the regulation regarding the utilization of E-Money especially in consumer's safety aspect.*

*Keywords: Toll Payment , E-Money*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Jalan tol merupakan sistem jaringan jalan yang dalam penggunaannya pengendara diwajibkan untuk membayar sesuai dengan tarif yang sudah di tentukan oleh pihak pengelola tol. Jalan tol ditujukan sebagai alternatif bagi kendaraan roda empat atau lebih untuk mempersingkat waktu perjalanan karena jalan tol merupakan jalan bebas hambatan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pada pasal 1 angka 7 menjelaskan bahwa :

*“Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan membayar tol.”*

Berdasarkan pengertian jalan tol tersebut dapat disimpulkan bahwa setiap pengendara roda empat atau lebih yang akan melwati jalan tersebut wajib mengeluarkan sejumlah biaya sesuai dengan tarif yang telah ditentukan oleh pihak pengelola tol.

Ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-undang nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan, jalan tol diselenggarakan untuk:

- a. Memperlancar lalulintas di daerah yang telah berkembang
- b. Meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi
- c. Meningkatkan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan dan
- d. Meningkatkan hasil pemerataan pembangunan dan keadilan

Pada Pasal 43 ayat (1) tersebut dapat dilihat bahwa salah satu tujuan dari jalan tol ialah untuk mempersingkat waktu perjalanan, namun dewasa ini seiring dengan bertambahnya jumlah kendaraan yang menggunakan tol, fungsi tol untuk mempersingkat waktu dirasa tidak lagi berjalan efektif, karena muncul beberapa kendala seperti antrian kendaraan di gerbang tol. Proses pembayaran di gerbang tol mengakibatkan antrian pada gerbang tol tersebut karena proses pembayaran yang dilakukan cukup memakan waktu.

Kondisi yang menghambat terpenuhinya tujuan dari jalan tol tersebut diatas membuat Pemerintah Republik Indonesia mencari jalan

keluar yang terbaik dan dapat mempermudah proses transaksi pembayaran tol bagi para pengguna jalan tol.

Sehubungan dengan permasalahan proses pembayaran jalan tol ini Bank Indonesia bersama dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan mencetuskan program elektronifikasi jalan tol, mewajibkan seluruh ruas tol tidak lagi melakukan pembayaran menggunakan uang tunai. Kebijakan ini diwujudkan kedalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16/PRT/M/2017, dalam peraturan tersebut mewajibkan pengguna jalan tol melakukan pembayaran tol menggunakan uang elektronik atau *E-Money*.

Penerapan pembayaran menggunakan *E-Money* ini mulai dibelakakan pada 31 Oktober 2017. Untuk mewujudkan rencana tersebut, BI dan Kementerian PUPR (Badan Pengatur Jalan Tol) telah menyusun strategi bersama (BI dan Kementerian PUPR) untuk mengembangkan elektronifikasi jalan tol melalui 4 tahapan. Pertama, tahap elektronifikasi seluruh jalan tol pada Oktober 2017. Kedua, tahap integrasi sistem ruas jalan tol. Ketiga, tahap integrasi ruas jalan tol serta pembentukan Konsorsium Electronic Toll Collection (ETC). Keempat, penerapan MLFF di seluruh gerbang tol. Strategi ini telah diturunkan dalam bentuk *action plan*. Pelaksanaan elektronifikasi jalan tol tentunya memerlukan kerja sama seluruh pihak. Tidak hanya otoritas, industri perbankan pun memiliki peran penting, khususnya dalam integrasi antar ruas jalan tol.

Industri perbankan selalu mengikuti perkembangan yang terjadi sehingga mendorong industri tersebut untuk terus berinovasi, salah satunya dengan menerbitkan produk uang elektronik atau *E-Money* untuk pembayaran pada gerbang tol, pada awalnya hanya Bank Mandiri yang menguasai pembayaran tol menggunakan *E-Money* milik Bank Mandiri yang lebih dikenal dengan E-Toll card, produk ini merupakan hasil kerjasama Bank Mandiri dengan Jasa Marga, diikuti dengan produk-produk bank-bank lain seperti BRI Brizzi milik Bank BRI, BNI Tapcahs milik Bank BNI, BTN Blink milik Bank BTN, BCA Flazz milik Bank BCA. Dilihat dari ilmu manajemen bisnis perbankan, suatu bank diharapkan dapat mensejajarkan dan memadukan kemampuan bank dengan tuntutan dari lingkungan agar dapat memberikan produk-produk perbankan yang bertujuan untuk mempermudah kegiatan transaksi masyarakat.<sup>1</sup>

Uang Elektronik atau *E-Money* merupakan alat pembayaran yang menggunakan media elektronik, yaitu jaringan komputer dan juga internet. Nilai uang dari nasabah tersimpan dalam media elektronik tertentu. *E-Money* sering pula disebut dengan Electronic Cash, Digital Money, Digital Cash, Electronic Currency ataupun Digital Currency.

---

<sup>1</sup> Komaruddin Sastradipoera, *Strategi Manajemen Bisnis Perbankan: Konsep dan Implementasi untuk Bersaing*, cet.1, (Bandung: Penerbit Kappa Sigma, 2004), hlm. 34

Uang elektronik adalah alat pembayaran yang memenuhi unsur sebagai berikut :

- a. diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu oleh pemegang kepada penerbit;
- b. nilai uang disimpan secara elektronik dalam suatu media seperti server atau chip;
- c. digunakan sebagai alat pembayaran kepada pedagang yang bukan merupakan penerbit uang elektronik tersebut; dan
- d. nilai uang elektronik yang disetor oleh pemegang dan dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perbankan

Uang elektronik ini muncul dalam bentuk *smart card* yaitu penggunaan *chip* pada sebuah kartu. Penggunaan *smart card* ini sangat praktis yaitu dengan mengisi *chip* dengan sejumlah uang tertentu yang dikehendaki dan selanjutnya menggunakannya untuk transaksi.<sup>2</sup>

Pembayaran tol menggunakan *E-Money* diharapkan dapat menjadi solusi antrian pengendara di gerbang tol. Untuk mewujudkan hal tersebut tentunya pihak pengelola tol tidak dapat melaksanakannya sendiri, dibutuhkan sinergitas antara pihak pengelola tol dengan perbankan.

Mengingat bahwa dilaksanakannya pembayaran tol menggunakan *E-Money* melibatkan beberapa pihak maka skripsi ini akan mengkaji mengenai hubungan antara

pihak pengelola tol dengan perbankan dan juga akan menguraikan pengaturan atau dasar hukum penggunaan *E-Money* tersebut. Maka skripsi ini akan berjudul Analisis Penerapan Pembayaran Tol Menggunakan *E-Money*.

Dengan latar belakang permasalahan, maka penulis akan meneliti mengenai “**Analisis Penerapan Pembayaran Tol Menggunakan *E-Money***” yang akan diuraikan dalam penulisan ini dengan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan pemanfaatan *E-Money* dalam penerapan pembayaran tol oleh perbankan?
2. Bagaimanakah hubungan hukum antara pihak pengelola tol dengan perbankan dalam penerapan pembayaran tol dengan *E-Money*?

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan yang digunakan terhadap pemanfaatan *E-Money* dalam penerapan pembayaran jalan tol oleh perbankan.
2. Untuk memahami hubungan hukum antara pihak pengelola tol dengan perbankan dalam penerapan pembayaran tol dengan *E-Money*.

## II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang mengacu pada

---

<sup>2</sup> Solikin dan Suseno, Uang : Pengertian, Penciptaan, dan Pemananya dalam Perekonomian (Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia 2002), hlm.8-9.

hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>3</sup>, sedangkan pendekatan empiris, adalah pendekatan yang dilakukan secara langsung ke lapangan guna mengidentifikasi implementasi dari hukum dan peraturan perundang-undangan tersebut.

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian secara deskriptif. Deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap tentang ciri, keadaan, perilaku individu atau kelompok serta gejala berdasarkan fakta yang sebagaimana adanya.

### **III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan Pemanfaatan *E-Money* dalam Penerapan Pmbayaran Tol oleh Perbankan.**

##### **1. Penerbitan *E-Money*.**

Penerbitan *E-Money* mengacu pada Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 18/17/PBI/2016 tentang perubahan kedua atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Electronic Money*) dan diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) Nomor 18/21/DKSP mengenai uang elektronik. Dalam peraturan tersebut Bank Indonesia telah memisahkan antara *prepaid card cash (E-Money)* dengan kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu (APMK), alasan dari uang elektronik diatur terpisah dari PBI APMK

karena salah satu ciri dari uang elektronik sebagai alat pembayaran adalah adanya kegiatan prabayar dari pemegang kepada penerbit Uang Elektronik, sebelum pemegang menggunakannya untuk kepentingan transaksi pembayaran. Uang dari Pemegang disimpan secara elektronik dalam bentuk suatu *chip* atau dalam suatu *media server* yang dikelola oleh Penerbit. Dengan media penyimpan *chip* maka bentuk uang elektronik tidak selalu berupa kartu, sehingga kurang tepat jika uang elektronik dimasukkan sebagai APMK.<sup>4</sup>

Penerbitan *E-Money* dapat dilakukan oleh Bank ataupun lembaga selain Bank sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/17/PBI/2016 tentang perubahan kedua atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik. Dalam hal penerbit merupakan Bank maka wajib memperoleh izin sebagai penerbit dari Bank Indonesia, tidak hanya bank lembaga selain bank juga wajib memperoleh izin dari Bank Indonesia apabila :

- a. Dana *Float* yang dikelola telah mencapai nilai tertentu
- b. Dana *Float* di rencanakan akan mecapai nilai tertentu

Dana *Float* merupakan seluruh Nilai Uang Elektronik yang diterima Penerbit atas hasil penerbitan Uang Elektronik dan/atau Pengisian Ulang

<sup>3</sup> Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), halaman 20

<sup>4</sup> Frequently Asked Questions PBI No.11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Electroni Money*), hlm. 1.

yang masih merupakan kewajiban Penerbit kepada Pemegang dan Pedagang, dalam hal penerbit berupa lembaga selain bank, maka dana *float* yang dikelola wajib ditempatkan pada bank umum dalam bentuk rekening simpanan berupa tabungan, giro, dan/atau deposito.

Mengenai persyaratan dan tata cara memperoleh izin sebagai penerbit diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 16/11/DKSP sebagai berikut:

A. Persyaratan sebagai penerbit :

1. Kegiatan sebagai Penerbit dapat dilakukan oleh Bank atau Lembaga Selain Bank.
2. Bank atau Lembaga Selain Bank yang akan melakukan kegiatan sebagai Penerbit harus memperoleh izin dari Bank Indonesia.
3. Bank atau Lembaga Selain Bank (pemohon) yang akan menyelenggarakan kegiatan sebagai Penerbit harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari otoritas pengawas Bank bagi pemohon berupa Bank atau rekomendasi dari otoritas pengawas Lembaga Selain Bank bagi pemohon berupa Lembaga Selain Bank (jika ada).
4. Lembaga Selain Bank yang wajib mengajukan permohonan izin sebagai Penerbit adalah Lembaga Selain Bank yang telah mengelola atau merencanakan mengelola Dana *Float* sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) atau lebih.
5. Lembaga Selain Bank yang mengajukan permohonan izin

sebagai Penerbit wajib berbadan hukum Indonesia dalam bentuk perseroan terbatas yang telah menjalankan kegiatan usahanya di bidang:

- a. keuangan;
- b. telekomunikasi;
- c. penyedia sistem dan jaringan
- d. transportasi public dan atau
- e. bidang usaha lainnya yang disetujui Bank Indonesia.

Selain persyaratan tersebut di atas *E-Money* yang diterbitkan oleh pihak penerbit harus dalam bentuk rupiah karena *E-Money* merupakan perubahan bentuk uang kedalam kartu dan secara tegas dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) mata uang Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah rupiah. Penerbit juga dilarang untuk melakukan pembatasan minimum saldo yang dapat digunakan dalam uang elektronik karena fungsi dari uang elektronik tersebut disamakan dengan uang kertas dan rupiah logam.

## 2. Pemegang *E-Money*

Pemegang menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/2009 adalah pihak yang menggunakan uang elektronik.

Karakteristik yang dimiliki *E-Money* berbeda dengan pembayaran elektronik yang ada pada Kartu Kredit atau Kartu Debit karena pembayaran dengan menggunakan uang elektronik ini tidak selalu memerlukan proses otorisasi untuk pembebanan ke rekening nasabah yang menggunakannya.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Peraturan Bank Indonesia Nomor

11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*electronic money*), Uang elektronik memiliki karakteristik sebagai berikut:

*"Uang elektronik adalah alat pembayaran yang memenuhi unsur-unsur :*

- a. Diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu oleh pemegang kepada penerbit;*
- b. Nilai uang disimpan secara elektronik dalam suatu media seperti server atau chip;*
- c. Digunakan sebagai alat pembayaran kepada pedagang yang bukan merupakan penerbit uang elektronik tersebut; dan*
- d. Nilai uang elektronik yang disetor oleh pemegang dan dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang yang mengatur mengenai perbankan."*

Berdasarkan uraian pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa Uang Elektronik merupakan alat pembayaran yang mengharuskan pengguna atau pemegangnya menyetorkan sejumlah uang yang nantinya akan tersimpan secara elektronik kedalam suatu media seperti kartu atau chip dan uang yang telah disetorkan tersebut bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Perbankan melainkan "disimpan" disini berarti mengubah bentuk dari uang tunai yang disetorkan menjadi uang elektronik yang tersimpan dalam media atau chip yang nantinya akan digunakan untuk transaksi.

Berdasarkan pencatatan data identitas Pemegang, Uang Elektronik

dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

- a. Uang Elektronik yang data identitas Pemegangnya terdaftar dan tercatat pada Penerbit (*registered*); dan
- b. Uang Elektronik yang data identitas Pemegangnya tidak terdaftar dan tidak tercatat pada Penerbit (*unregistered*)

Selain itu, batas Uang yang dapat disimpan pada uang elektronik *registred* dan *unregistered* juga dibedakan sebagai berikut :

- a. Uang Elektronik *unregistered* paling banyak Rp2.000.000,00 (dua juta rupiah); dan
- b. Uang Elektronik *registered* paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Batas nilai transaksi pada kedua jenis uang elektronik tersebut ialah Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) dalam satu bulan, diperhitungkan dari transaksi yang bersifat *incoming* antara lain setoran awal, transfer dana masuk, *top up*, dan/atau transaksi lainnya.

Pengisian ulang *E-Money* oleh pemegang diatur oleh Bank Indonesia (BI). Pengaturan tersebut tertuang dalam Peraturan Anggota Dewan Gubernur No.19/10/PADG/2017. Isinya membahas tentang biaya tambahan (*surcharge*) yang ditentukan BI setiap isi ulang saldo *E-Money*. Merujuk pada peraturan tersebut, isi ulang kartu *E-Money* akan dikenakan biaya tetapi tidak semua pengisian *E- Money* akan dikenakan biaya.

Tujuan dari adanya aturan ini supaya tidak ada isi ulang e-money yang biayanya lebih mahal, karena sudah ada batasan harga yang diatur

oleh BI sehingga tidak ada lagi pihak yang sembarangan menentukan biaya administrasi isi ulang e-money.

Besaran biaya tambahan atau biaya administrasi yang dibebankan ke pengguna uang elektronik saat melakukan isi ulang bervariasi. Tergantung pada media yang digunakan saat isi ulang dan besaran biaya isi ulang tersebut.

BI menegaskan bahwa biaya tambahan isi ulang e-money antar bank tidak boleh melebihi Rp1.500. Jadi, perhitungan biayanya adalah sebagai berikut :

1. Pengisian *E-Money* di bawah Rp200.000 pada ATM bank penerbit kartu *E-Money* tidak dikenakan biaya. Misalnya, Anda memiliki kartu *E-Money* Bank A, lalu melakukan *top-up* pada mesin ATM Bank A kurang dari Rp200.000, maka tidak ada biaya tambahan yang dibebankan.
2. Pengisian *E-Money* di atas Rp200.000 pada ATM bank penerbit kartu *E-Money* dikenakan biaya. Biaya administrasi maksimal yang dikenakan untuk transaksi ini sebesar Rp750. Misalnya, Anda melakukan isi ulang kartu *E-Money* Bank B di mesin ATM bank B lebih dari Rp200.000, maka akan ada biaya tambahan maksimal Rp750.
3. Pengisian *E-Money* di jaringan ATM Bersama dikenakan biaya sebesar Rp1500. Misalnya, Anda memiliki kartu *E-Money* Bank A lalu mengisi ulangannya [pada mesin ATM](#) atau jaringan Bank B, maka biaya yang dikenakan adalah sebesar Rp1500. Biaya ini turun karena sebelumnya,

biaya isi ulang *E-Money* beda bank dikenakan biaya yang sama dengan transfer antar bank, yaitu sebesar Rp6500.

4. Pengisian *E-Money* di minimarket dikenakan biaya sebesar Rp1000. Untuk pengisian e-money di minimarket seperti, Alfamart, Alfamidi, Indomart, Lawson, dan Circle K akan dikenakan biaya sebesar Rp1000.
5. Pengisian *E-Money* di halte Transjakarta dikenakan biaya sebesar Rp1500. Untuk pengisian e-money di halte Transjakarta, Anda akan dikenakan biaya tambahan sebesar Rp1500. Besaran biaya ini turun karena sebelumnya, isi ulang *E-Money* di halte Transjakarta akan dikenakan biaya Rp2000.

### 3. Pemanfaatan *E-Money* untuk Pembayaran Tol

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 16/PRT/M/ 2017 tentang Transaksi Non Tunai di Jalan Tol telah menetapkan terhitung sejak tanggal 31 Oktober 2017 pembayaran tol diseluruh ruas jalan tol di Indonesia harus menerapkan transaksi nontunai, Artinya pengumpulan / pembayaran tarif tol harus menggunakan alat pembayaran selain uang tunai. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada pengguna tol sehingga transaksi tol menjadi lebih efektif, efisien, aman, dan nyaman.

Salah satu bentuk teknologi yang dapat digunakan dalam



transaksi nontunai melalui teknologi berbasis kartu uang elektronik yang diterbitkan oleh bank atau lembaga keuangan selain bank yang telah mendapatkan izin sebagai penerbit uang elektronik. Penggunaan sistem pembayaran elektronik ini merupakan sistem pengolahan transaksi pada gerbang tol yang melakukan proses pembayaran melalui pengurangan nilai uang di kartu dan memindahkannya kepada rekening operator (perusahaan jalan tol).

Transaksi tol nontunai yang menggunakan teknologi berbasis uang elektronik harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Memiliki tingkat kehandalan yang tinggi sebagai alat pembayaran tarif tol sesuai dengan karakteristik lalu lintas di jalan tol.
- b. Memiliki mekanisme untukantisipasi pelanggaran terhadap transaksi tol.
- c. Dapat di operasikan dengan seluruh sistem transaksi tol BUJT ( Badan Usaha Jalan Tol ).
- d. Mengakomodir integrasi sistem transaksi antar BUJT (Badan Usaha Jalan Tol) dan sistem transaksi Nontunai pada sektor transportasi lainnya.
- e. Sesuai dengan daya beli pengguna jalan tol.
- f. Dapat menerima uang elektronik secara multi penerbit yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
- g. Memiliki sistem yang mampu melakukan penyesuaian besaran tariff tol sebagaimana diatur dengan peraturan perundang – undangan.

Penerbit yang telah mendapatkan izin penerbitan uang elektronik oleh Bank Indonesia dan telah memenuhi syarat dalam menjalankan transaksi nontunai sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16/PRT/M/2017 masih terbatas.

Pemanfaatan *E- Money* sebagai alat pembayaran nontunai juga mengacu pada undang – undang tentang perbankan yang menyatakan bahwa bank dapat mengeluarkan produk dan jasa perbankan selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan dan sudah mendapat izin untuk mengeluarkan produk atau jasa perbankan tersebut. Pemanfaatan *E- Money* dalam pembayaran tol juga bukan merupakan pelanggaran terhadap Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang karena *E- Money* merupakan cara pembayaran bukan mata uang.

Pengertian uang menurut Pasal 1 angka 2 [Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang](#) adalah alat pembayaran yang sah. Sedangkan yang dimaksud dengan mata uang adalah uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (Rupiah).Uang rupiah adalah alat pembayaran yang sah di wilayah negara Republik Indonesia.

Perlu diketahui bahwa uang elektronik yang diterbitkan di Indonesia wajib menggunakan satuan uang rupiah. Transaksi yang menggunakan Uang Elektronik dan dilakukan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib menggunakan rupiah.

Berdasarkan penjelasan tersebut, uang elektronik salah satunya memiliki unsur nilai uang yang disimpan secara elektronik dalam suatu media seperti *server* atau *chip*, Dengan demikian uang elektronik tidak melanggar Undang-undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang karena transaksi tetap menggunakan mata uang rupiah, hanya saja dalam bentuk elektronik.

Uang Elektronik atau *E- Money* harus diterbitkan dalam bentuk rupiah karena *E- Money* merupakan perubahan bentuk uang kedalam kartu dan secara tegas dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) mata uang Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah rupiah. Penerbit juga dilarang untuk melakukan pembatasan minimum saldo yang dapat digunakan dalam uang elektronik karena fungsi dari uang elektronik tersebut disamakan dengan uang kertas dan rupiah logam.

Uang elektronik yang disetorkan harus memiliki jumlah yang sama dengan nilai yang ada didalam kartu uang elektronik tersebut. Penerbit tidak diperbolehkan memasukan nilai yang lebih kecil atau lebih besar daripada nilai uang yang disetorkan karena penggunaan uang elektronik hanya merupakan perubahan bentuk secara fisik dari uang rupiah kedalam bentuk kartu, Sehingga penerbitan *E-Money* bukan merupakan penerbitan jenis mata uang baru karena dalam penerbitannya uang elektronik wajib menggunakan satuan uang rupiah, hal ini menegaskan bahwa penerbitan uang elektronik tetap sesuai dengan pasal 2 ayat (1) Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang yaitu “*Mata Uang Negara Kesatuan*

*Republik Indonesia adalah Rupiah*” maka dalam hal ini tidak ada ketentuan yang dilanggar dalam penerbitan uang elektronik.

Bank Indonesia melalui Peraturan Anggota Dewan Gubernur No.19/10/PADG/2017 menerbitkan aturan tentang biaya tambahan (*surcharge*) yang ditentukan setiap isi ulang saldo *E-Money*. Peraturan ini ditujukan agar tidak ada isi ulang e-money yang biayanya lebih mahal, karena sudah ada batasan harga yang diatur oleh Bank Indonesia sehingga tidak ada lagi pihak yang sembarangan menentukan biaya administrasi isi ulang e-money, Namun aturan ini justru merugikan pemegang atau pengguna uang elektronik. Pengenaan tarif ini juga dapat dinilai sebagai pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

Mengacu pada Pasal 18 ayat (1) huruf g Undang- Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa

*“pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/ atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku”*

*“menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/ atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya”*

Penerapan kebijakan pengenaan tarif pengisian ulang atau biaya *top up* uang elektronik tersebut merupakan kebijakan sepihak dari penerbit dan Bank Indonesia sebagai regulator yang dinilai merugikan konsumen. Pengenaan tarif pada saat pengisian ulang uang elektronik

juga tidak diatur sebelumnya atau pada saat pemegang membeli kartu tersebut, Maka peneanaan tarif tersebut memenuhi unsur – unsur pelanggaran terhadap perlindungan konsumen. Kebijakan tersebut akan sangat merugikan konsumen karena dewasa ini beberapa fasilitas umum seperti penggunaan jalan tol ataupun penggunaan beberapa jenis transportasi umum mengahruskan melakukan pembayaran menggunakan uang elektronik.

Kebijakan ini merupakan tindakan yang kontradiktif dari pemerintah yang ingin mewujudkan *Cassless society* (gerakan non tunai). Bank Indonesia sebelumnya mengatakan bahwa sejatinya *E-Money* hanyalah uang dalam bentuk elektronik, jadi hanya merupakan perubahan bentuk secara fisik dari uang tunai kedalam bentuk kartu, sehingga tidak seharusnya uang masyarakat berkurang atau dikenakan biaya jika ditukarkan dengan *E-Money*. Seharusnya konsep penggunaan uang elektronik sama seperti penggunaan uang kertas ataupun uang logam. Oleh karena itu tidak seharusnya Bank Indonesia menerapkan kebijakan peneanaan biaya (*top up*) isi ulang terhadap pengisian uang elektronik.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 16/PRT/M/ 2017 tentang Transaksi Non Tunai di Jalan Tol yang mengharuskan pembayaran tol menggunakan uang elektronik bukan merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Undang- Undang Nomor 7 tahun 2011 tentang Mata Uang, karena yang terjadi bukanlah

penolakan rupiah, tetapi transaksi di jalan tol menggunakan uang rupiah yang secara teknis berupa uang elektronik dalam bentuk kartu, bukan dalam bentuk uang tunai (kartal). Ini juga bukan diskriminasi terhadap uang rupiah dalam bentuk uang kertas dan uang logam. Bank Indonesia menafsirkan pengertian uang dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang dengan penafsiran yang luas dalam bentuk generik yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *currency*. *Currency* bentuknya dapat berupa uang tunai, tetapi juga uang rupiah dalam bentuk elektornik.

## **B. Hubungan Hukum antara Pihak Pengelola Tol dengan Perbankan dalam Penerapan Pembayaran Tol dengan *E-Money*.**

### **1. Pelaksanaan Transaksi pada Jalan Tol**

Sistem operasional Jalan Tol di dalamnya terdapat Bidang Pengumpulan Tol yang merupakan suatu aktifitas pengumpulan uang pembayaran tol dari pemakai jasa jalan tol. Aktifitas ini dilaksanakan pada gerbang-gerbang tol yang telah ditentukan, sehingga tidak ada transaksi pembayaran tol selain di gerbang tol. Kewajiban bagi pengguna jalan tol diatur pada UU No. 28 Tahun 2004 tentang Jalan pada Pasal 43 ayat (3), yaitu:

*” Pengguna jalan tol dikenakan kewajiban membayar tol yang digunakan untuk pengembalian investasi, pemeliharaan, dan pengembangan jalan tol.”*

Kewajiban membayar tol bagi penggunanya merupakan cara yang cukup baik bagi pengembangan jalan tol, dimana pemerintah akan mendapatkan dana tambahan selain investasi dari luar negeri dan dana dari pemerintah sendiri.

Teknis pengumpulan tol yaitu dimulai dari tata cara pengumpulan tol, pengendalian pengumpulan tol hingga penyediaan sumber daya pengumpulan tol diatur pada Keputusan Direksi PT. Jasa Marga Nomor 29 tentang Sistem Pengumpulan Tol. Pada sistem pengumpulan tol, terdapat sepuluh macam cara yang digunakan secara umum pada jalan tol, cara-cara tersebut adalah:<sup>5</sup>

a. Sistem Pengumpulan Konvensional  
Sistem Pengumpulan Konvensional atau Pelayanan Tradisional adalah sistem pelayanan tol yang masih menerapkan transaksi tol secara langsung di gerbang tol. Sistem ini dibedakan antara sistem terbuka dan sistem tertutup. Sistem terbuka adalah sistem transaksi tol dimana pemakai jalan hanya berhenti satu kali di gerbang tol untuk membayar tol. Sistem tertutup adalah sistem transaksi tol pada ruas tertutup, dimana pada ruas tersebut terdapat gerbang masuk dan gerbang keluar kendaraan. Pada pengumpulan tol tertutup ini, setiap kendaraan yang melewati gerbang masuk tol harus mengambil kartu masuk dan pada

saat melewati gerbang keluar tol harus mengembalikan kartu masuk tersebut disertai dengan pembayaran tol.

b. Sistem Karcis Langganan Tol

Karcis Langganan Tol merupakan karcis yang dapat digunakan sebagai alat pembayaran pada jalan tol. Karcis ini selain digunakan sebagai alat untuk mempermudah juga untuk mempercepat transaksi pada jalan tol. Karcis langganan tol tersebut dapat dibeli pada gardu tol. Karcis langganan tol tersebut mempunyai masa berlaku selama satu bulan dan jika tidak digunakan tidak bisa diuangkan kembali. Pembayaran dengan menggunakan karcis langganan tol harus diperhatikan masa berlakunya serta warna dari karcis tersebut, biasanya jangka waktu masa berlaku dari Karcis Langganan Tol adalah tiga bulan. Namun saat ini, transaksi dengan menggunakan Karcis Langganan Tol tidak berlaku lagi.

c. Sistem Pelayanan Gardu Pelayanan Cepat (GPC)

Srbagai upaya memenuhi kebutuhan pemakai jalan yang menginginkan pelayanan cepat, tersedia fasilitas yang memungkinkan pelayanan dalam waktu enam detik per kendaraan dimana biasanya waktu pelayanan per kendaraan memakan waktu selama dua puluh detik. Pengadaan fasilitas ini memerlukan penambahan dua gardu dengan kecepatan pelayanan biasa agar lebih efisien.

---

<sup>5</sup> Sodikin, “ Kajian Masalah Antrian pada Sistem Pengumpulan Tol Konvensional terhadap Rancangan Sistem Pengumpulan Tol Elektronik.” (Tesis Universitas Diponegoro, Semarang, 2006), hlm. 16.

d. Sistem Pelayanan Kartu Berlangganan

Kartu langganan tol ini merupakan kartu magnetik jenis stratum, yang telah diisi dengan nominal uang tertentu serta sistem pengamanan yang diperlukan, sehingga dapat digunakan untuk transaksi pembayaran tol. Pembayaran tol juga dapat dilakukan dengan menggunakan kartu dinas. Hal yang perlu diperhatikan jika melakukan pembayaran dengan sistem ini adalah masa berlaku kartu. Transaksi pembayaran dengan kartu dinas dilakukan dengan cara menempelkan kartu pada alat pembaca kartu dinas. Hal yang sama juga berlaku pada transaksi pembayaran tol dengan menggunakan tol perusahaan, masa berlaku kartu yang digunakan harus diperhatikan.

e. Sistem Pelayanan dengan Uang Pas

Gardu tol dengan uang pas khusus dipakai untuk melayani pembayaran tol tanpa uang kembalian (menggunakan uang pas) dan atau dengan menggunakan karcis/kartu langganan tol.

f. Sistem Pelayanan dengan Gardu Tandem

Gardu tol yang terletak di belakang gardu utama berfungsi untuk melayani pembayaran tol yang sama dengan gardu utama. Kebijakan sistem tandem ini terlihat efektif, karena dapat menurunkan waktu pelayanan menjadi 50%. Akan tetapi, ada persyaratan utama yang harus dipenuhi dalam penerapan sistem ini. Jika ingin sistem berjalan secara maksimal maka waktu pelayanan

antar kendaraan harus relatif sama dan jika hal tersebut tidak dapat terpenuhi, maka dapat dipastikan kinerja sistem tandem akan menjadi lebih buruk dibandingkan dengan sistem biasa.

g. Sistem Pelayanan Pre Paid Card (PPC)

Sistem ini menggunakan kartu yang memiliki bentuk seperti kartu telepon dalam pembayaran tiket masuk tol. Kartu ini disebut Pre Paid Card atau kartu pembayaran dimuka. Pre Paid Card juga bisa dinyatakan dengan nama lain yaitu e-Toll Card. Pembayaran dengan menggunakan e-Toll Card juga tidak terlalu berbeda dengan kartu dinas ataupun karcis langganan. Namun yang harus diperhatikan pada transaksi yang menggunakan *e-Toll Card* adalah saldo uang dalam kartu *e-Toll*. Transaksi pembayaran dengan sistem *e-Toll* dilakukan dengan cara menempelkan kartu pada *reader* atau alat pembaca.

h. Sistem Pelayanan Credit Card

Beberapa alternatif untuk dapat mempersingkat lama waktu pelayanan di sistem pelayanan terus diupayakan diantaranya seperti yang dilakukan di NTJA (New Jersey Transroute and ASF) yaitu dengan mempergunakan ticket magnetic, beberapa gardu intrance sudah dioperasikan otomatis tanpa tenaga manusia, pendataan hasil tol di monitor oleh komputer yang dihubungkan dengan komputer di Pusat Pemrosesan Data. Pembayaran dengan menggunakan Credit Card sudah tidak berlaku lagi, sama halnya dengan Karcis Langganan Tol.

i. Sistem Pelayanan Tarif Elastis  
(*Price Elasticities*)

*Price Elasticities* bagi pengguna tol sesuai dengan waktu kedatangan kendaraan di pintu tol akan mampu mengurangi kemacetan di pintu tol pada jam sibuk. Agregat biaya yang besar pada periode jam sibuk dan diskon pada periode lain akan menyebarkan waktu kendaraan yang datang ke pintu tol. Kemacetan yang terjadi pada jam sibuk akan berkurang secara signifikan diakibatkan pertimbangan biaya dan karakteristik yang dimiliki oleh pengguna jalan tol.

j. Sistem Pengumpulan Elektronik atau *Electronic Toll Collection* (ETC).

*Electronic Toll Collection* adalah suatu teknologi yang memungkinkan untuk melakukan pembayaran secara elektronik pada sistem pengumpulan tol. Sistem ETC dioperasikan dengan menggunakan alat komunikasi yang terpasang pada kendaraan dengan alat yang terpasang pada sisi jalan yang disebut dengan Automatic Vehicle Identification (AVI), Automatic Vehicle Classification (AVC) dan *Vehicle Enforcement System* (VES). Peralatan ETC dapat dioperasikan secara tradisional dengan cara pengumpulan tol secara manual pada gerbang tol.

Pada perkembangannya, ETC lebih banyak dioperasikan dengan sistem elektronik sehingga memungkinkan untuk dilakukannya transaksi pembayaran tol dalam kondisi kendaraan tetap berjalan.

Saat ini pembayaran tol yang umum digunakan ialah pembayaran dengan menggunakan *E- Money*, dikarenakan pemerintah telah mengeluarkan regulasi yang mewajibkan pembayaran tol menggunakan uang elektronik sehingga sistem pembayaran lainnya sudah tidak dapat digunakan lagi. Uang elektronik atau *E- Money* tergolong sebagai sistem pelayanan Pre Paid Card yang mengharuskan penggunaannya mengisi sejumlah uang terlebih dahulu kepada bank, baik secara langsung maupun melalui agen-agen yang ditunjuk bank dan nilai uang tersebut dimasukkan ke dalam kartu yang dinyatakan dalam rupiah yang digunakan untuk melakukan transaksi pembayaran dengan cara mengurangi secara langsung nilai uang pada kartu tersebut.

Kartu digunakan sebagai media untuk menyimpan *chip* yang didalamnya memuat data mengenai sejumlah nilai dana yang disetorkan terlebih dahulu, setelah melakukan penyetoran kartu tersebut dapat digunakan. Nilai uang tersebut dinyatakan dalam bentuk rupiah

Menyusul teknologi pelayanan Pre Paid Card saat ini juga telah diterbitkan teknologi baru pada pelayanan pembayaran jalan tol yaitu dengan menggunakan Sistem Pengumpulan Elektronik atau *Electronic Toll Collection*. Teknologi ini digunakan dengan cara menempelkan alat bernama "*On Board Unit*" pada kendaraan lalu didalam alat tersebut dimasukkan dengan uang elektronik atau *E- Money*. Sistem pembayaran ini tidak memerlukan kendaraan untuk berhenti menempelkan kartu pada

gardu uang elektronik cukup dengan melalui gardu tol yang memiliki tanda “*e toll pass*” dengan kecepatan dibawah 10 km/jam maka gardu tol akan terbuka secara otomatis dan saldo didalam uang elektronik yang digunakan akan langsung berkurang. Pada prakteknya penerapan pembayaran tol menggunakan sistem ini masih jarang digunakan.

## 2. Sebelum Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/2014

Salah satu upaya Bank Mandiri untuk merangkul seluruh segmen pasar, maka dikembangkanlah suatu sistem pembayaran elektronik dengan teknologi kartu nir sentuh yang dilakukan antara PT. Jasa Marga dan Bank Mandiri, kerjasama tersebut menghasilkan suatu produk perbankan yaitu *e-Toll Card* Bank Mandiri. Pengertian dari *e-Toll Card* adalah kartu prabayar *contactless smart card* yang diterbitkan oleh Bank Mandiri bekerja sama dengan Jasa Marga, PT. Citra Marga Nusaphala Persada Tbk., PT. Marga Mandalasakti, dan PT. Bintaro Serpong Damai untuk transaksi pembayaran tol.

Bank mandiri sebagai pemenang tender pembayaran tol menggunakan kartu memiliki hak mengadakan kontrak kerjasama eksklusif dengan PT Jasa Marga yang artinya hanya bank mandiri yang dapat melakukan pembayaran tol menggunakan produknya yaitu *e-Toll Card*.

*e-Toll Card* sebagai alat transaksi pembayaran tol elektronik memiliki fitur yang khusus jika dibandingkan dengan Kartu Langganan Tol yang sebelumnya diterbitkan oleh PT. Jasa Marga. *e-*

*Toll Card* memiliki beberapa fitur, yaitu:<sup>6</sup>

- a. Saldo tersimpan pada *chip* kartu sehingga pada saat transaksi tidak dibutuhkan PIN atau tanda tangan.

Adanya fitur ini pada *e-Toll Card* maka berdasarkan media penyimpanannya maka jenis Uang Elektronik dari *e-Toll Card* adalah uang elektronik yang nilai uang elektroniknya selain dicatat pada media elektronik yang dikelola oleh penerbit juga dicatat pada media elektronik yang dikelola oleh pemegang. Media elektronik yang dikelola oleh pemegang dapat berupa *chip* yang tersimpan pada kartu, stiker atau *harddisk* yang terdapat pada *personal computer* milik pemegang. Dengan sistem pencatatan ini, maka transaksi pembayaran dengan menggunakan uang elektronik dapat dilakukan secara *off-line* dengan mengurangi secara langsung nilai uang elektronik pada media elektronik yang dikelola oleh pemegang.<sup>105</sup>

- b. Dapat diisi ulang

Pengisian ulang adalah penambahan nilai uang elektronik pada uang elektronik.

- c. Minimum saldo

Produk bank mandiri (*e-Toll Card*) tersebut memiliki batas minimum sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia.

Perjanjian antara Bank Mandiri dengan PT Jasa Marga tersebut

<sup>6</sup> “Mandiri e-Money” <http://www.bankmandiri.co.id/article/mandiri-prabayar.asp> diunduh pada hari hari Jumat, 18 mei 2018 pada pukul 13.30 WIB.

masih mengacu pada pasal 12 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 yaitu :

Prinsipal, Penerbit, *Acquirer*, Penyelenggara Kliring dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang akan melakukan kerjasama dengan pihak lain, maka Prinsipal, Penerbit, *Acquirer*, Penyelenggara Kliring dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir wajib:

- a. Melaporkan rencana dan realisasi kerjasama dengan pihak lain kepada Bank Indonesia;
- b. Memiliki bukti mengenai keandalan dan keamanan sistem yang digunakan oleh pihak lain dalam penyelenggaraan Uang Elektronik yang antara lain dibuktikan dengan adanya:
  - 1) Hasil audit teknologi informasi dari auditor independen; dan
  - 2) Hasil sertifikasi yang dilakukan oleh Prinsipal, jika dipersyaratkan oleh Prinsipal.
- c. Mensyaratkan kepada pihak lain dalam penyelenggaraan Uang Elektronik untuk menjaga kerahasiaan data

Bank Mandiri selaku penerbit uang elektronik telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam pasal 12 tersebut sehingga Bank Mandiri dapat melakukan kerjasama secara eksklusif dengan PT Jasa Marga, hal tersebut mengakibatkan pembayaran tol menggunakan uang elektronik hanya dapat dilakukan dengan satu kartu terbitan Bank Mandiri yaitu *e-toll card* .

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/ 2009 hanya mengatur mengenai persyaratan yang harus dipenuhi ketika penerbit uang

elektronik ingin melakukan kerjasama dengan pihak lain belum terdapat pembatasan kerjasama yang dilakukan antara penerbit uang elektronik dengan pihak lainnya sehingga masih diperbolehkan melakukan kerjasama secara eksklusif.

### 3. Pasca Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014

Berdasarkan Surat Penetapan Pemenang Pengadaan Mitra Kerjasama Pengembangan Sistem E-Payment dengan Teknologi Contactless Smartcard Nomor: AA.OPO3. 1494, 804/DU-PT.01/X/2008, 331.A/M-I/X/2008, 229/BSDT- DIR/X/2008, tertanggal 16 Oktober 2008; menetapkan bank mandiri sebagai pemegang kerjasama eksklusif dengan PT Jasa Marga sehingga bank tersebut merupakan satu- satunya bank yang dapat melakukan pembayaran tol menggunakan *E- Money*, namun pada tahun 2013 Bank Indonesia sebagai regulator mendesak Bank Mandiri agar membuka akses pembayaran tol dengan menggunakan *E- Money* kepada bank- bank lain.<sup>7</sup>

Bank Indonesia melalui Peraturan Nomor 16/8/PBI/2014 telah melarang adanya kerjasama eksklusif dalam penyelenggaraan kegiatan *E- Money* terlebih lagi berkaitan dengan layanan umum atau *public utility*, larangan kerjasama eksklusif tersebut tertuang dalam pasal 11 Peraturan Bank Indonesia

<sup>7</sup> Iben Basuki, Wawancara, Bank Mandiri (Semarang: 8 mei 2018)



Nomor 16/8/PBI/2014 sebagai berikut :

- (1) *Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang telah memperoleh izin dari Bank Indonesia hanya dapat bekerjasama dengan Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang telah memperoleh izin dari Bank Indonesia.*
- (2) *Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir dapat bekerjasama dengan pihak lain dalam rangka penyelenggaraan kegiatan Uang Elektronik.*
- (3) *Terhadap kerja sama dengan pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan dalam rangka penyediaan layanan umum, dilarang dilakukan secara eksklusif.*

Penyediaan layanan umum yang dimaksud adalah penyediaan layanan yang diperuntukkan kepada masyarakat seperti transportasi, listrik, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Suatu kerja sama bersifat eksklusif apabila kerja sama tersebut memenuhi unsur-unsur antara lain hanya dilakukan antara penyedia layanan umum dengan satu atau beberapa Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir sehingga menghambat masuknya Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang lain, dan aktivitas

pembayaran layanan umum oleh masyarakat tergantung pada produk Uang Elektronik tertentu.

Artinya Bank Mandiri tidak lagi diperbolehkan untuk menjalankan kerjasama secara eksklusif dengan PT Jasa Marga, kerjasama tersebut berlangsung selama sepuluh tahun yang akan berakhir pada tahun 2019, namun Bank Indonesia terus mendesak Bank Mandiri agar membuka pembayaran tol tersebut kepada bank – bank lain sebelum berakhirnya kerjasama eksklusif tersebut, sehingga pada tahun 2017 bank mandiri bersedia untuk membuka sistem pembayaran tol menggunakan *E- Money*, dengan demikian *E- Money* yang diterbitkan oleh bank selain bank mandiri juga dapat digunakan untuk pembayaran disetiap gerbang tol.

Perubahan tersebut diatas menyebabkan penyelenggara uang elektronik yang telah mendapat izin dari Bank Indonesia dapat melakukan kerjasama secara langsung dengan BUJT (Badan Usaha Jalan Tol) akan tetapi karena perjanjian kerjasama eksklusif antara bank mandiri dengan Jasa Marga belum berakhir sesuai dengan waktu yang disepakati maka kedua belah pihak sepakata untuk mengatur lebih lanjut mengenai kerjasama tersebut melalui pembuatan addendum perjanjian tersebut, hal ini sesuai dengan pasal 21 ayat 1 kontrak 68/ Kontrak-Dir/ 2008 yang menyatakan bahwa :<sup>8</sup>

*“Setelah ditandatanganinya perjanjian ini, apabila menurut Para Pihak perlu disempurnakan dan/atau*

---

<sup>8</sup> Iben Basuki, Wawancara, Bank Mandiri (Semarang: 8 mei 2018)

*belum cukup diatur dalam perjanjian ini akan ditentukan dan disepakati bersama antara para pihak dalam bentuk addendum dan merupakan bagian integral serta tak terpisahkan dari perjanjian ini”*

Para pihak dalam hal ialah bank mandiri dengan jasa marga karena pada saat perjanjian tersebut dibuat masih bersifat eksklusif sehingga tidak melibatkan BUJT lainnya dan atas infrastruktur yang sudah diletakkan oleh bank mandiri maka ada biaya yang harus dibayarkan kepada bank mandiri oleh bank-bank yang ingin ikut bergabung sebagai penerbit kartu uang elektronik yang dapat digunakan sebagai alat pembayaran jalan tol.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/ 2009 hanya mengatur mengenai persyaratan yang harus dipenuhi ketika penerbit uang elektronik ingin melakukan kerjasama dengan pihak lain sebagaimana diatur dalam pasal 12 ayat (1) hanya mensyaratkan melaporkan rencana dan realisasi kerjasama dengan pihak lain kepada Bank Indonesia, Memiliki bukti keandalan keamanan sistem yang digunakan pihak lain dalam penyelenggaraan uang elektronik, dan pihak lain tersebut harus dapat menjaga kerahasiaan data uang elektronik, belum terdapat pembatasan kerjasama yang dilakukan antara penerbit uang elektronik dengan pihak lainnya sehingga masih diperbolehkan melakukan kerjasama secara eksklusif, dalam penyelenggaraan *e-toll card* PT Jasa Marga telah memenuhi kriteria yang diatur dalam pasal 12 tersebut sehingga PT Jasa Marga dapat melakukan

kerjasama dengan Bank Mandiri dalam pembayaran tol menggunakan *e toll card*.

Kebijakan ini dinilai dapat menghambat pertumbuhan industri uang elektronik yang sehat dan kompetitif, sehingga Bank Indonesia mengeluarkan regulasi baru lewat Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/8/PBI/ 2014 yang melarang adanya kerjasama eksklusif antara penerbit uang elektronik dengan pihak lain terutama pihak penyedia layanan umum, hal ini juga bertujuan untuk mewujudkan gerakan nontunai ( *cashless society*) yaitu suatu sistem dimana pembayaran tidak lagi menggunakan uang tunai secara fisik tetapi menggunakan media elektronik seperti kartu.

Setelah Keluarnya peraturan Bank Indonesia Nomor 18/8/PBI/2014 ini berarti tidak ada lagi pihak yang dapat melakukan kerjasama sama secara eksklusif yaitu kerjasama yang hanya dilakukan antara penyedia layanan umum dengan satu atau beberapa Prinsipal, Penerbit, *Acquirer*, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir sehingga menghambat masuknya Prinsipal, Penerbit, *Acquirer*, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang lain, dan aktivitas pembayaran layanan umum oleh masyarakat tergantung pada produk Uang Elektronik tertentu.

Para pihak yang telah melakukan perjanjian secara eksklusif sebelum peraturan Bank Indonesia Nomor 18/8/PBI/2014 maka perjanjian tersebut masih berlaku sampai masa berlaku perjanjian tersebut habis dan

tidak dapat diperpanjang sebagai contoh kerjasama antara Bank Mandiri dengan PT Jasa Marga. Akan tetapi dalam kasus ini Bank Mandiri telah bersedia membuka peluang untuk bank- bank lain yang ingin ikut menggunakan uang elektronik miliknya untuk pembayaran tol, dengan demikian sesuai dengan ketentuan Undang-Undang maka para pihak yaitu Bank Mandiri dengan PT Jasa Marga harus menuangkan perubahan- perubahan tersebut kedalam addendum.

Peraturan ini ditujukan untuk mendorong peningkatan penggunaan uang elektronik serta memberikan ketegasan mengenai kewenangan Bank Indonesia dalam membatasi izin industri uang elektronik. Mulai berlakunya Peraturan Bank Indonesia tersebut diikuti dengan bersedianya bank mandiri untuk membuka akses pembayaran tol menggunakan uang elektronik selain *e toll card* menyebabkan Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang akan melakukan kerjasama dengan pihak lain dalam rangka penyelenggaraan kegiatan uang elektronik tidak lagi dapat bersifat eksklusif atau tertutup terhadap penerbit uang elektronik lainnya.

#### **IV. KESIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pada uraian-uraian hasil penelitian dan pembahasan dalam bab sebelumnya, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerbitan *E-Money* mengacu pada Peraturan Bank Indonesia

(PBI) Nomor 18/17/PBI/2016 tentang perubahan kedua atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Electronic Money*) dan diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) Nomor 18/21/DKSP mengenai uang elektronik. Penerbitan *E- Money* dapat dilakukan Bank atau lembaga selain Bank yang telah memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia dan Surat Edaran Bank Indonesia sebagaimana disebut diatas, dalam penerbitanya *E-Money* harus dalam bentuk mata uang Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu rupiah. Pembayaran tol menggunakan *E- Money* ini diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 16/PRT/M/ 2017 tentang Transaksi Non Tunai di Jalan Tol. Peraturan ini mewajibkan pembayaran non tunai pada seluruh ruas jalan tol di Indonesia. Salah satu media yang digunakan sebagai pembayaran tol non tunai ini ialah *E- Money*. Kebijakan ini bukan merupakan pelanggaran terhadap undang- undang Mata Uang karena yang terjadi bukanlah penolakan terhadap mata uang rupiah tetapi pembayaran menggunakan rupiah dalam bentuk yang berbeda yaitu dengan kartu. Pemanfaatan *E- Money* sebagai alat pembayaran nontunai juga mengacu pada undang – undang

tentang perbankan yang menyatakan bahwa bank dapat mengeluarkan produk dan jasa perbankan selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan dan sudah mendapat izin untuk mengeluarkan produk atau jasa perbankan tersebut.

2. Terdapat perbedaan yang mengatur mengenai kerjasama antara pihak penerbit dengan pihak pengelola jalan tol sebelum dan sesudah Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014, Sebelum dikeluarkannya peraturan tersebut masih diperbolehkan melaksanakan kerjasama secara eksklusif antara penerbit *E-Money* dengan pihak lain dalam hal ini adalah PT Jasa Marga dengan Bank Mandiri akan tetapi setelah peraturan tersebut dikeluarkan maka penerbit *E-Money* tidak lagi diperbolehkan untuk melakukan kerjasama secara eksklusif dengan pihak terutama dalam hal aktivitas pembayaran layanan umum, Sehingga penerbit *E-Money* yang telah memiliki izin dari Bank Indonesia dapat langsung bekerjasama dengan pihak pengelola tol.

#### B. Saran

Berdasarkan pembahasan yang ada, saran dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Penulis menyarankan pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan Undang- Undang yang memuat pengaturan terhadap Uang Elektronik ( *E-*

*Money*) sehingga pemanfaatan *E-Money* memiliki payung hukum yang lebih kuat, hal ini juga ditujukan untuk meminimalisasi perdebatan yang ada didalam masyarakat mengenai kedudukan *E-Money*.

2. Menghapus kebijakan pengenaan tarif pengisian ulang atau biaya *top up* uang elektronik karena pengenaan biaya tersebut sangat merugikan konsumen dan juga dapat menjadi penghambat dalam mewujudkan *cashless society* (gerakan non tunai) yang dicita-citakan pemerintah Indonesia.

#### V. DAFTAR PUSTAKA

##### BUKU:

- Adi, Rianto. 2004. *Metode Penulisan Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit.
- Asikin, Zainal. 2014. *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Djumhana, Muhammad. 2006. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Gazali, Djoni S dan Rahmadi Usman. 2006. *Hukum Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Gunawan, Andri, Erwin Natosmal Oemar, dan Refki Saputra. 2013. *Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Indonesian Legal Roundtable.



Hanitjo Soemitro, Ronny. 1998.,  
*Metedologi Penelitian Hukum  
dan Jurimetri.*Jakarta: Ghalia  
Indonesia.

Hermansyah.2008. *Hukum  
Perbankan Nasional Indonesia.*  
Jakarta: Kencana Prenada Media  
Group.

Muhammad, Abdulkadir. 2004.  
*Hukum dan Penelitian Hukum.*  
Bandung: PT Citra Aditya.

Purnomo, R. Serfianto, Iswi Hariyani  
dan Cita Yustisia Serfiani. 2012.  
*Untung dengan Kartu Kredit,  
Kartu ATM-Debit, dan Uang  
Elektronik.*Jakarta: VisiMedia.

Sastradipoera, Komarudin. 2004.  
*Strategi Manajemen Bisnis  
Perbankan: Konsep dan  
Implementasi untuk Bersaing.*  
Bandung: Kappa Sigma.

Serfianto, R. 2012. *Untung Dengan  
Kartu Kredit, Kartu ATM-Debit,  
dan Uang Elektronik.* Jakarta:  
Visi Media.

Usman, Rachmadi. 2001. *Aspek-  
aspek Hukum Perbankan di  
Indonesia.* Jakarta: PT Gramedia  
Pustaka Utama.

#### JURNAL :

Budi Hermana, "E-Banking and  
Digital Society" (Bahan  
Penelitian, Universitas  
Gunadharma, Jakarta), hlm. 6

Bank for International Settlements,  
*Implications for Central Banks  
of the Development of Electronic  
Money* (Basle: Bank for  
International Settlements, 1996)

Editorial Jurnal Hukum Bisnis. E-  
commerce Meningkatkan  
Efisiensi. Jurnal Hukum Bisnis.  
Vol 18 Maret 2002.

Otoritas Jasa Keuangan. Booklet  
Perbankan Indonesia 2014 Edisi  
1 Maret 2014. (Jakarta: Otoritas  
Jasa Keuangan, 2014)

#### SITUS INTERNET:

"Sistem Pembayaran : Alat  
Pembayaran dengan  
Menggunakan Kartu"  
[http://www.bi.go.id/web/id/FAQ  
\\_web/Sistem+Pembayaran/?kab  
=APMK](http://www.bi.go.id/web/id/FAQ_web/Sistem+Pembayaran/?kab=APMK) diakses pada 26 Januari  
2018 pada pukul 19.16 WIB

Frequently Asked Questions PBI  
No.11/12/PBI/2009 tentang  
Uang Elektronik (*Electroni  
Money*)

[www.bi.go.id/id/sistem-  
pembayaran/informasi-  
perizinan/uang-  
elektronik/penyelenggara-  
berizin/Pages/default.aspx](http://www.bi.go.id/id/sistem-pembayaran/informasi-perizinan/uang-elektronik/penyelenggara-berizin/Pages/default.aspx)

#### WAWANCARA :

Iben Basuki, Wawancara, Business  
Support Manager Bank  
Mandiri, Kantor Wilayah  
Semarang, (Semarang: 8 mei  
2018)