

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan teknologi yang terjadi seperti sekarang ini tidak hanya berdampak pada sektor perniagaan saja, tetapi berdampak pada sektor-sektor yang lain, salah satunya berdampak pada sektor transportasi. Perkembangan teknologi pada bidang transportasi ini sangat mempermudah bagi setiap kalangan masyarakat untuk membantu mereka dalam berbagai hal seperti mempermudah memindahkan barang dari satu tempat ke tempat yang lain, terutama mempermudah dalam hal bepergian. Bahkan perkembangan teknologi juga merupakan salah satu ciri-ciri dari negara maju, seperti kemajuan teknologi yang sangat cepat dan pesat, sistem pendidikan yang baik, dan sebagainya.

Selain bisa mempermudah masyarakat dalam berbagai hal, perkembangan pada sektor transportasi ini juga banyak menimbulkan masalah yang harus segera diatasi dan segera dicari cara penyelesaiannya, salah satu masalah yang harus segera diatasi dan dicari penyelesaiannya adalah kemacetan yang sering terjadi di berbagai ruas jalan yang ada di Indonesia. Indonesia adalah salah satu negara besar yang terletak di Asia Tenggara yang merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang menjadikan kota Jakarta sebagai Ibukota Negeranya. Kota Jakarta merupakan salah satu kota besar yang ada di negara Indonesia yang tidak luput dari masalah-masalah yang

sering menjadi keluhan masyarakat kota Jakarta khususnya kemacetan yang sering terjadi di setiap ruas jalan yang ada di kota tersebut, terlebih yang terjadi di ruas jalan tol yang seharusnya jalan tol menjadi salah satu bagian dari jalan bebas hambatan. Jalan tol di kota-kota besar yang ada di Indonesia seperti jalan tol yang ada di kota Jakarta, diharapkan mampu memberikan solusi untuk pengguna kendaraan beroda empat atau lebih untuk mengurangi inefisiensi akibat kemacetan di ruas utama, namun harapan tersebut tidak tercapai karena di jalan tol juga mengalami kemacetan.¹

Angka kemacetan semakin bertambah parah ketika memasuki musim liburan. Musim liburan biasanya sering digunakan oleh sebagian besar masyarakat khususnya di Ibukota untuk mengisi waktu libur mereka dengan melakukan berbagai kegiatan salah satunya pergi berlibur bersama keluarga atau teman-teman untuk pergi ke tempat-tempat rekreasi. Namun hal tersebut menjadikan ruas jalan tol yang awalnya sudah padat akan kendaraan (macet) semakin bertambah padat dikarenakan banyak pengguna kendaraan pribadi khususnya mobil.

Untuk mengurangi angka kemacetan yang sering terjadi di ruas jalan tol ketika memasuki musim liburan, pemerintah beserta jajarannya mengeluarkan kebijakan baru mengenai jalan tol, yaitu pembayaran nontunai di jalan tol yang awalnya membayar tol dengan menggunakan cara manual (bayar dengan uang tunai) sekarang diganti dengan menggunakan kartu elektronik yang dikeluarkan oleh PT. Jasa Marga yang bekerjasama dengan

¹ Aprianiza Humaerah, *Analisis Yuridis Mekanisme Pelaksanaan Produk Perbankan: E-Toll Card Bank Mandiri* (Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2013).

beberapa Bank yang ada di Indonesia atau yang biasa disebut dengan kartu tol elektronik (*e-toll card*) di setiap ruas jalan tol yang ada di Indonesia. Dengan diberlakukannya pembayaran nontunai ini dimaksudkan agar mengurangi angka kemacetan di loket pembayaran. *E-toll card* merupakan kartu prabayar pintar dan nirsentuh (*contactless smartcard*) yang diterbitkan oleh Bank Mandiri sejak tahun 2009 dan bekerja sama dengan BUJT. *E-toll card* digunakan untuk transaksi pembayaran tol dan selanjutnya dapat digunakan untuk transaksi di luar gerbang tol.²

Sistem pembayaran nontunai di jalan tol ini sebenarnya sudah ada sejak tahun 2009 tetapi sistem tersebut hanya diberlakukan di beberapa ruas jalan tol yang ada di kota Jakarta, dan baru diberlakukan secara serentak di seluruh Indonesia sejak per 31 Oktober 2017. Dengan diberlakukannya *e-toll card*, pemerintah mengharapkan agar mengurangi angka kemacetan yang sering terjadi di pintu gerbang tol, karena bertambahnya volume kendaraan yang semakin banyak, apalagi ketika memasuki musim liburan. Pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut guna menanggulangi bertumpuknya kendaraan di pintu gerbang tol dan mengurangi resiko yang tidak dikehendaki oleh pengguna jalan tol.

Agama Islam telah mengatur segala aktivitas atau perbuatan yang dilakukan oleh setiap manusia, mulai dari perbuatan yang baik sampai perbuatan yang buruk. Segala perbuatan baik maupun buruk yang dilakukan oleh manusia tidak semua diatur dalam hukum Islam yang bersumber dari al-

² <http://satulayanan.id/layanan/index/38/e-toll/bank-mandiri>, diakses pada tanggal 29/07/2018 pukul 16.57.

Qur'an maupun as-Sunnah, ada perbuatan yang diatur secara jelas dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah, ada yang masih belum jelas (samar) diatur dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah, bahkan ada perbuatan yang tidak diatur dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah. Oleh karena itu, para ulama melakukan berbagai cara untuk menentukan hukum pada suatu perbuatan manusia guna untuk mencapai kemaslahatan umat manusia itu sendiri. Salah satu metode yang digunakan oleh para ulama dalam melakukan metode *istinbāt* hukum ialah menggunakan metode *maṣlaḥah*.

Al-maṣlaḥah sebagai dalil hukum yang mengandung arti bahwa *al-maṣlaḥah* menjadi landasan dan tolak ukur dalam penetapan hukum, atau dengan kata lain, hukum masalah tertentu ditetapkan karena kemaslahatan menghendaki agar hukum tersebut ditetapkan dan didasarkan pada masalah tersebut. Jumhur ulama berpendapat, setiap hukum yang ditetapkan oleh *naṣ* atau *ijmā'* didasarkan atas hikmah dalam bentuk meraih manfaat atau kemaslahatan dan menghindarkan *mafsadah*.³ Kata *al-maṣlaḥah* sering dijumpai dalam buku-buku tentang hukum Islam, buku-buku tentang ushul fiqh atau buku-buku yang membahas tentang metode *istinbāt* hukum. Para ulama ushul fiqh membagi masalah menjadi tiga tingkatan, yaitu *maṣlaḥah mu'tabarah*, *maṣlaḥah mulghāh*, dan *maṣlaḥah mursalah*.⁴ Dari ketiga tingkatan tersebut hanya satu yang akan dibahas dalam penelitian ini.

³ Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh*, cet. ke-1 (Jakarta: Amzah, 2010), 206.

⁴ IAIN Syarif Hidayatullah, *Ensiklopedia Islam Indonesia*, cet. ke-2 (Jakarta: Djambatan, 2002), 724.

Al-maṣlaḥah al-mursalah mempunyai arti mutlak (umum), sedangkan menurut istilah ulama ushul, *al-maṣlaḥah al-mursalah* adalah setiap kemaslahatan yang tidak dibuatkan hukum oleh syara' untuk mewujudkannya, tidak ada dalil secara khusus yang menunjukkan diterima maupun ditolaknya kemaslahatan tersebut.⁵ *Al-maṣlaḥah al-mursalah* disebut mutlak (umum) karena tidak ada dalil yang membatasi diterima atau ditolaknya *maṣlaḥah mursalah* tersebut.

Seperti kemaslahatan yang diharapkan oleh para sahabat dalam menetapkan adanya penjara, pembukuan mushaf-mushaf al-Qur'an dan al-Hadis, mencetak uang, tanah pertanian hasil penaklukan para sahabat ditetapkan sebagai hak pemiliknya dengan kewajiban membayar pajak, atau kemaslahatan lain karena kebutuhan yang sangat mendesak demi kebaikan yang belum ditetapkan hukumnya.

Maka dari itu, peneliti tertarik untuk membuat sebuah karya ilmiah dari latar belakang tersebut dan dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul: “Analisis PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 Tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol Ditinjau dari Perspektif *Maṣlaḥah Mursalah*”

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana Peraturan Menteri PUPR mengenai tol nontunai?

⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih: Kaidah Hukum Islam*, terj. Faiz el-Muttaqin, cet. ke-1 (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), 110.

2. Bagaimana analisis PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai Di Jalan Tol ditinjau dari perspektif *masalah mursalah*?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui PERMEN PUPR mengenai tol nontunai.
- b. Untuk mengetahui analisis PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai Di Jalan Tol ditinjau dari perspektif *masalah mursalah*.

2. Kegunaan

- a. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan banyak manfaat khususnya bagi peneliti sendiri dalam memahami, menambah wawasan dan pengetahuan yang bersifat kontekstual, agar lebih mengerti dalam bidang perundang-undangan maupun peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau menteri khususnya yang berkaitan dengan jalan tol, dan juga tentang kemaslahatan-kemaslahatan jalan tol.

- b. Bagi pembaca

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi atau rujukan untuk menambah referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti mengenai jalan tol.

c. Bagi universitas

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi referensi keilmuan dan informasi yang berkaitan dengan perundang-undangan atau peraturan-peraturan maupun studi hukum Islam, khususnya dalam hal peraturan menteri tentang transaksi tol nontunai di jalan tol dan dalam bidang ushul fiqh.

D. Tinjauan Pustaka

Untuk mempermudah dalam melakukan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti, maka peneliti perlu melakukan penelaahan terhadap buku-buku yang sesuai dengan objek kajian yang diteliti dan membaca hasil karya orang lain dalam bentuk karya ilmiah yang berupa jurnal, skripsi, tesis, dan sebagainya untuk dijadikan pedoman dan acuan dalam melakukan penelitian dan menyusun karya ilmiah yang berupa skripsi, diantaranya:

1. Karya ilmiah yang berupa skripsi yang ditulis oleh Aprianiza Humaerah pada tahun 2013 yang berjudul “*Analisis Yuridis Mekanisme Pelaksanaan Produk Perbankan: E-Toll Card Bank Mandiri*”. Peneliti tersebut lebih menekan pada penerapan Peraturan Bank Indonesia No.11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Elektronic Money*) sebagai dasar Bank Mandiri untuk mengeluarkan produk perbankan dalam melaksanakan kebijakan *e-toll card*.⁶

⁶ Aprianiza Humaerah, *Analisis Yuridis*

2. Karya ilmiah yang berupa tesis yang ditulis oleh Monica Christy Yosua pada tahun 2017 yang berjudul “*Perlindungan Hukum Bagi Pengguna E-Toll Card Terhadap Kontrak Standar yang Dibuat oleh PT. Bank Mandiri (Persero) TBK Padalarang*”. Peneliti tersebut lebih menekankan pada perlindungan konsumen dalam memberikan perlindungan hukum kepada pemegang *e-toll card* dalam melakukan transaksi pembayaran.⁷
3. Karya ilmiah yang berupa skripsi yang ditulis oleh Cahaya Agung Purnama pada tahun 2012 yang berjudul “*Analisis Pengaruh Daya Tarik Promosi, Persepsi Kemudahan, Persepsi Kemanfaatan dan Harga Terhadap Minat E-Toll Card Bank Mandiri (Studi Kasus pada Pengguna Jalan Tol di Kota Semarang)*”. Peneliti tersebut lebih menekankan pada seberapa besar minat beli konsumen tersebut produk *e-toll card*, karena banyak calon konsumen yang belum mengetahui cara penggunaannya.⁸

Dari ketiga karya tulis ilmiah di atas yang membedakan dengan karya tulis ilmiah (skripsi) peneliti ialah skripsi yang akan ditulis oleh peneliti ini mengenai dampak dari peraturan menteri tentang pembayaran tol nontunai yang telah diedarkan sudah sesuai dengan konsep dari *masalah mursalah* atau belum, sedangkan karya tulis ilmiah di atas lebih mengarah kepada perlindungan hukum bagi pengguna *e-toll card*, pelaksanaan *e-toll card* di

⁷ Monica Christy Yosua, *Perlindungan Hukum Bagi Pengguna E-Toll Card Terhadap Kontrak Standar yang Dibuat oleh PT. Bank Mandiri (Persero) TBK Padalarang* (Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2017).

⁸ Cahaya Agung Purnama, *Analisis Pengaruh Daya Tarik Promosi, Persepsi Kemudahan, Persepsi Kemanfaatan dan Harga Terhadap Minat E-Toll Card Bank Mandiri (Studi Kasus pada Pengguna Jalan Tol di Kota Semarang)* (Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Diponegoro, 2012).

perbankan yang bekerja sama dengan PT. Jasa Marga, selain itu juga manfaat dari *e-toll card* daya tarik atau minat terhadap *e-toll card*.

E. Metode Penelitian

Pada dasarnya penelitian mencari dan mendapatkan data-data untuk menunjang penelitian yang selanjutnya akan dilaporkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban hasil penelitian. Agar hasil laporan penelitian ini bisa memuaskan dan lebih baik dalam penyusunan laporan, maka peneliti menggunakan beberapa metode penelitian yang digunakan, yaitu:

1. Jenis Penelitian

Penulisan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*library research*), karena data-data diperoleh dari PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 serta literatur-literatur yang terkait dengan pembahasan, seperti teori *maṣlahah mursalah*.

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara memperoleh data dari berbagai literatur, baik dari perpustakaan maupun dari tempat lain. Literatur-literatur yang dipakai tidak hanya dari buku-buku saja, tetapi bisa juga berupa jurnal-jurnal, majalah-majalah, dokumentasi, dan lain sebagainya.⁹

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis bersifat deskriptif-analisis. Deskriptif adalah menyajikan, memaparkan atau menguraikan suatu

⁹ I Made Wirartha, *Metodologi Penelitian Sosial Ekonomi* (Yogyakarta: Andi Offset, 2006), 150.

peristiwa, gambar atau keterangan yang apa adanya menggunakan kata-kata secara jelas dan terperinci tentang suatu situasi khusus, *setting* sosial, atau suatu hubungan.¹⁰ Sedangkan analisisnya ialah menganalisa PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol.

Deskriptif-analisis ialah memaparkan, menyajikan atau menguraikan yang dihasilkan dari menganalisis suatu data atau peristiwa dalam hal ini PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol dengan menggunakan sudut pandang *masalah mursalah*.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif, di mana penelitian dilakukan berdasarkan bahan hukum utama yaitu PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol dengan cara mengkaji konsep-konsep dan teori-teori yang berkaitan dengan objek penelitian, baik dari segi hukum positif maupun hukum Islam.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian berdasarkan kepada filsafat positivisme, yang digunakan untuk meneliti suatu kondisi obyek alamiah (lawan dari eksperimen), dimana peneliti menjadi instrumen kunci dari hasil penelitian, analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan kepada

¹⁰ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, cet. ke-2 (Bandung: Refika Aditama, 2010), 27.

makna daripada generalisasi.¹¹ Tujuan utama dari penelitian kualitatif terletak pada temuan, karena menemukan sesuatu yang dianggap asing, tidak dikenal, atau belum memiliki pola merupakan hal yang harus diperhatikan oleh peneliti dalam melakukan penelitian.

4. Sumber Data

Sumber data penelitian merupakan sumber subjek darimana data bisa diperoleh untuk mendukung sebuah penelitian. Sumber data yang akan digunakan dalam melakukan penelitian ini ialah:

a. Data Primer (*primary data*)

Data primer, merupakan data yang diperoleh langsung dari objek penelitian, dimana data tersebut bisa diperoleh dari perorangan, kelompok, atau organisasi.¹² Sumber data primer yang akan digunakan oleh penulis untuk dijadikan bahan dalam melakukan penelitian ialah PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol serta referensi-referensi penunjang yang berhubungan dengan pembahasan, yakni *masalah mursalah*.

b. Data Sekunder (*secondary data*)

Data sekunder, ialah data yang sudah siap dipublikasikan oleh pihak/instansi terkait dan bisa langsung dimanfaatkan oleh peneliti.¹³

Data sekunder merupakan sumber data kedua yang bersifat sebagai

¹¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, cet. ke-18 (Bandung: Alfabeta, 2013), 9.

¹² Rosady Ruslan, *Metode Penelitian: Public Relations dan Komunikasi*, cet. ke-2 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 29.

¹³ Hendri Tanjung dan Abrista Devi, *Metodologi Penelitian Ekonomi Islam*, cet. ke-1 (Jakarta: Gramata Publishing, 2013), 73.

bahan pendukung guna untuk menunjang penelitian yang lebih sempurna. Adapun bahan pendukung yang akan digunakan penulis diantaranya: buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian, jurnal, skripsi, dan Undang-Undang atau peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pembahasan.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah dengan menggunakan metode wawancara dan dokumentasi.

a. Wawancara

Wawancara adalah pertemuan antara dua orang untuk saling bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Kegiatan wawancara melibatkan dua pihak, yaitu pihak yang melakukan wawancara dan pihak yang diwawancarai. Wawancara ini merupakan suatu proses komunikasi dalam menentukan proses suatu penelitian.¹⁴

b. Dokumentasi

Dokumentasi berasal dari kata dokumen, yang mempunyai arti barang-barang tertulis.¹⁵ Dokumentasi merupakan catatan suatu

¹⁴ Danu Eko Agustinova, *Memahami Metode Penelitian: Teori & Praktik*, cet. ke-1 (Yogyakarta: Calpulis, 2015), 35.

¹⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, cet. ke-13 (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 158.

peristiwa yang telah terjadi, yang biasanya berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang.¹⁶

Dokumen yang dipakai oleh penulis dalam melakukan penelitian ini adalah peraturan yang dibuat oleh menteri yakni PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol.

6. Metode Analisis Data

Analisis data adalah suatu proses untuk mencari, mengelompokkan serta menyusun data secara sistematis yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengelompokkan data ke dalam kategori-kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, memilih mana yang penting untuk dipelajari, dan membuat kesimpulan dari data yang diperoleh untuk memudahkan diri sendiri dan orang lain untuk memahaminya.¹⁷

Analisis data bertujuan untuk meringkas dan menggambarkan data (*to summarize and describe the data*) dan membuat inferensi dari data untuk populasi dari mana sampel ditarik (*to make inference from the data to the population from which the sample was drawn*). Sedangkan kegunaan analisis adalah mereduksi data menjadi perwujudan yang dapat

¹⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, cet. ke-11 (Bandung: Alfabeta, 2010), 329.

¹⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, cet. ke-24 (Bandung: Alfabeta, 2016), 244.

dipahami dan ditafsir dengan cara tertentu hingga relasi masalah penelitian dapat ditelaah serta diuji.¹⁸

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulisan skripsi ini, penulis akan menyusun atas empat bab, masing-masing bab akan membahas persoalan sendiri-sendiri, namun masih saling berkaitan antara bab satu dengan bab yang lain. Secara garis besar sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, tinjauan pustaka, metode penelitian (jenis penelitian; sifat penelitian; pendekatan penelitian; sumber data; metode pengumpulan data dan metode analisis data) dan sistematika penulisan

BAB II : LANDASAN TEORI

Berisi transaksi jalan tol (*e-toll*) meliputi: pengertian; landasan hukum; dan tujuan dan manfaat, dan konsep *maṣlaḥah mursalah* meliputi: definisi *maṣlaḥah mursalah*; dasar hukum; tujuan dan manfaat; dan jenis-jenis *maṣlaḥah mursalah*.

BAB III : ANALISIS PERMEN PUPR NO.16/PRT/M/2017 TENTANG TRANSAKSI TOL NONTUNAI DI JALAN TOL

¹⁸ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*,....., 332.

Pada bab ini berisi ketentuan PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol dan Analisis PERMEN PUPR No.16/PRT/M/2017 tentang Transaksi Tol Nontunai di Jalan Tol ditinjau dari perspektif *maṣlaḥah mursalah*.

BAB IV : PENUTUP

Yang berisi kesimpulan dari hasil analisis dan saran-saran untuk kemajuan penelitian.