

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan teknologi dan informasi telah memberi dampak ke berbagai bidang, tak terkecuali di bidang sistem pembayaran, khususnya sistem pembayaran ritel dengan munculnya instrumen pembayaran yang dikenal sebagai *electronic money* / uang elektronik (*e-money*). Penggunaan *e-money* sebagai alternatif alat pembayaran non-tunai di beberapa negara menunjukkan adanya potensi yang cukup besar untuk mengurangi tingkat pertumbuhan penggunaan uang tunai, khususnya untuk pembayaran-pembayaran yang bersifat mikro sampai dengan ritel.

Uang elektronik (*e-money*) mempunyai karakteristik yang berbeda dengan pembayaran elektronik yang telah ada sebelumnya seperti: phone banking, internet banking, kartu kredit dan kartu debit/ATM, karena setiap pembayaran yang dilakukan dengan menggunakan *e-money* tidak selalu memerlukan proses otorisasi dan tidak terkait secara langsung dengan rekening nasabah di bank (pada saat melakukan pembayaran tidak dibebankan ke rekening nasabah di bank), sebab *e-money* tersebut merupakan produk '*stored value*' dimana sejumlah nilai (*monetary value*) telah terekam dalam alat pembayaran yang digunakan (*prepaid*)¹.

E-money atau uang elektronik berbeda dengan kartu kredit, kartu debit atau voucher yang digunakan sebagai alat pembayaran. Uang pada *e-money* harus

¹ BI, Paper Kajian Mengenai *e-money*, <http://www.bi.go.id>, Hlm. 2, diakses pada tanggal 24 November 2017

disetorkan dulu oleh pembelinya yang nilainya sama dengan jumlah yang disetorkan dan disimpan dalam media berupa server atau chip, jumlah yang disetor bukan merupakan simpanan oleh karena itu jika *e-money* hilang, saldo uangnya hilang dan jika penerbitnya pailit, LPS (lembaga penjamin simpanan) tidak akan mengganti karena itu bukan simpanan. Dalam ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Electronic Money*) dalam ketentuan Pasal 1 Ayat 3, “Uang Elektronik (*Electronic Money*) adalah alat pembayaran yang diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu oleh pemegang kepada penerbit. Nilai uang disimpan secara elektronik dalam suatu media *server* atau *chip* yang digunakan sebagai alat pembayaran kepada pedagang yang bukan merupakan penerbit uang elektronik tersebut. Nilai uang elektronik yang disetor oleh pemegang dan dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perbankan.

Sistem pembayaran non tunai sangat dipengaruhi oleh kemajuan perkembangan teknologi dan perubahan pola hidup masyarakat. Saat ini perkembangan instrumen pembayaran non tunai berjalan sangat pesat seiring dengan perkembangan teknologi sistem pembayaran yang pada akhir-akhir ini telah membawa dampak yang besar terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam sistem pembayaran tersebut. Masyarakat pengguna maupun penyedia jasa sistem pembayaran non tunai secara terus menerus mencari alternatif instrumen pembayaran non tunai yang lebih efisien dan aman dengan dukungan teknologi yang semakin maju. Selain itu, perubahan pola hidup masyarakat yang disertai

peningkatan efisiensi pola hidup menuntut tersedianya sarana telekomunikasi dan transportasi yang demikian cepat sehingga hambatan jarak dan waktu dapat dikurangi. Perkembangan telekomunikasi dan transportasi ini juga memberikan pengaruh yang besar terhadap transaksi keuangan terutama terkait dengan cara antar pihak melakukan pembayaran.

Dewasa ini di berbagai negara terlihat bahwa alat atau instrumen pembayaran mikro juga telah berkembang cukup pesat seiring dengan perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat untuk menggunakan alat pembayaran yang mudah, aman dan efisien. Instrumen pembayaran mikro adalah instrumen pembayaran yang didesain untuk menangani kebutuhan transaksi dengan nilai yang sangat kecil namun volume yang tinggi serta membutuhkan waktu untuk memproses transaksi yang relatif sangat cepat.

Kebutuhan instrumen pembayaran mikro timbul karena apabila pembayaran dilakukan menggunakan instrumen pembayaran lain yang ada saat ini (misalnya uang tunai, kartu debit, kartu kredit, dan sebagainya) menjadi relatif tidak praktis, tidak efisien, tidak nyaman atau bahkan lebih mahal biayanya. Tidak seperti alat pembayaran lain misalnya kartu kredit atau kartu debit yang menetapkan minimum jumlah transaksi serta adanya tambahan biaya yang cukup mahal, alat pembayaran mikro harus dapat digunakan untuk melakukan pembayaran dalam jumlah yang sangat kecil dengan biaya transaksi yang relatif kecil pula. Adanya peluang bagi lembaga non bank untuk dapat menjadi penerbit alat pembayaran mikro akan membuka kesempatan kepada masyarakat luas, meskipun bukan nasabah bank,

untuk dapat menggunakan fasilitas pembayaran mikro, sehingga akan semakin meningkatkan akses masyarakat terhadap alat pembayaran non tunai.

Penggunaan *e-money* sebagai salah satu alternatif alat pembayaran non-tunai memberi manfaat dan kelebihan dibanding alat pembayaran tunai dan non-tunai lainnya. *E-money* mempunyai potensi dalam menggeser peran uang tunai untuk pembayaran-pembayaran yang bernilai kecil (*retail*) sebab transaksi dengan nilai kecil tersebut dapat dilakukan dengan lebih mudah dan murah baik bagi konsumen maupun pedagang (*merchant*).

Ada dua hal mendasar yang perlu diperhatikan dalam penggunaan sistem elektronik. Pertama, teknologi merupakan hasil temuan manusia yang akan mempunyai kelemahan-kelemahan dalam sistem teknisnya. Kedua, teknologi selain memiliki kelemahan dalam sistem teknisnya juga mempunyai ketidakpastian dalam segi jaminan kepastian hukum. Memperhatikan dua hal ini, pembahasan tentang perlindungan bagi pemanfaatan teknologi didekati tidak saja dari segi hukum, tetapi juga harus memperhatikan pada aspek keberadaan teknologinya sendiri. Teknologi menjadi sangat penting mengingat pendekatan teknologi pada hakekatnya merupakan langkah preventif terhadap upaya-upaya penyalahgunaan teknologi yang bersangkutan, dimana hal itu belum tentu dapat diselesaikan melalui pendekatan hukum. Pendekatan hukum dapat dijadikan sebagai langkah preventif dan represif apabila ada pelanggaran-pelanggaran dalam penggunaan teknologi informasi.

Bank Indonesia berkepentingan untuk memastikan bahwa sistem pembayaran non tunai yang digunakan oleh masyarakat dapat berjalan secara aman, efisien, dan

handal² dari sisi sistem pembayaran non tunai, oleh karena itu, perkembangan penggunaan alat pembayaran non tunai mendapat perhatian yang serius dari Bank Indonesia mengingat perkembangan pembayaran non tunai diharapkan dapat mengurangi beban penggunaan uang tunai dan semakin meningkatkan efisiensi perekonomian dalam masyarakat. Penggunaan instrumen pembayaran non tunai sangat *feasible* untuk menggantikan uang tunai dari sisi teknologi alternatif, namun dalam aspek psikologis, keamanan, kenyamanan, dan kepercayaan masyarakat terhadap uang kas kemungkinan besar tetap merupakan hambatan yang masih harus dihadapi dalam perkembangan instrumen pembayaran non tunai.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia disebutkan salah satu wewenang Bank Indonesia dalam rangka mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran adalah menetapkan penggunaan alat pembayaran. Penetapan penggunaan alat pembayaran ini dimaksudkan agar alat pembayaran yang digunakan dalam masyarakat memenuhi persyaratan keamanan dan efisiensi bagi penggunaannya. Perkembangan teknologi di bidang informasi dan komunikasi memberi dampak terhadap munculnya inovasi-inovasi baru dalam pembayaran elektronis (*Electronic Payment*).

Pembayaran elektronis adalah pembayaran yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi seperti *Integrated Circuit (IC)*, *cryptography* dan jaringan komunikasi. Pembayaran elektronis yang kita kenal dan sudah ada di Indonesia saat ini antara lain *phone banking*, *internet banking*, kartu kredit dan

² Working Paper, 2006, *Upaya Meningkatkan Penggunaan Alat Pembayaran Non Tunai Melalui Pengembangan e-money*, Tim Inisiatif Bank Indonesia, available from: URL: http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/70AD6420DA754D458F3CC6F3465312FB/7858/WorkingPaper_MicroPayment.pdf., diakses pada tanggal 24 November 2017, Hlm. 2.

kartu debit/ATM³. Seluruh pembayaran elektronis tersebut selalu melalui proses otorisasi dan akan dibebankan langsung ke dalam rekening nasabah tersebut meskipun teknologi yang digunakan berbeda-beda.

Perlindungan terhadap pengguna *e-money* harus diberikan didasari oleh semakin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi atas barang atau jasa yang dihasilkan dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai sasaran usaha tersebut, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung konsumen yang pada umumnya akan merasakan dampaknya. Mengingat hal itu semua tentu sudah menjadi keperluan yang mendesak akan adanya suatu perlindungan terhadap pengguna *e-money* sebagai konsumen, untuk segera dicarikan solusinya, mengingat demikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen, lebih-lebih menyongsong era perdagangan bebas yang akan datang⁴.

Seorang pengguna alat pembayaran menggunakan kartu sudah selayaknya dilindungi secara hukum dengan regulasi terhadap teknologi informasi yang memadai. Selain itu juga diperlukan kemampuan dari aparat penegak hukum, kesadaran hukum masyarakat dan prasarana-prasarana yang mendukung penegakan hukum di bidang teknologi informasi⁵.

Peningkatan penggunaan *e-money* maka akan semakin memperbesar jumlah dana yang akan terhimpun dalam kartu *e-money*. Dana *e-money* yang mengendap

³ BI, Paper Kajian Mengenai *E-Money*, <http://www.bi.go.id>, Hlm. 2, diakses pada tanggal 24 November 2017.

⁴ Sri Rejeki Hartono, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, Hlm. 33.

⁵ Johannes Ibrahim, 2004, *Kartu Kredit Dilematis Antara Kontrak dan Kejahatan*, Refika Aditama, Bandung, Hlm. 1.

pada bank penerbit di pandangan publik secara umum dianggap sebagai dana murah yang bisa diinvestasikan atau disalurkan melalui kredit.

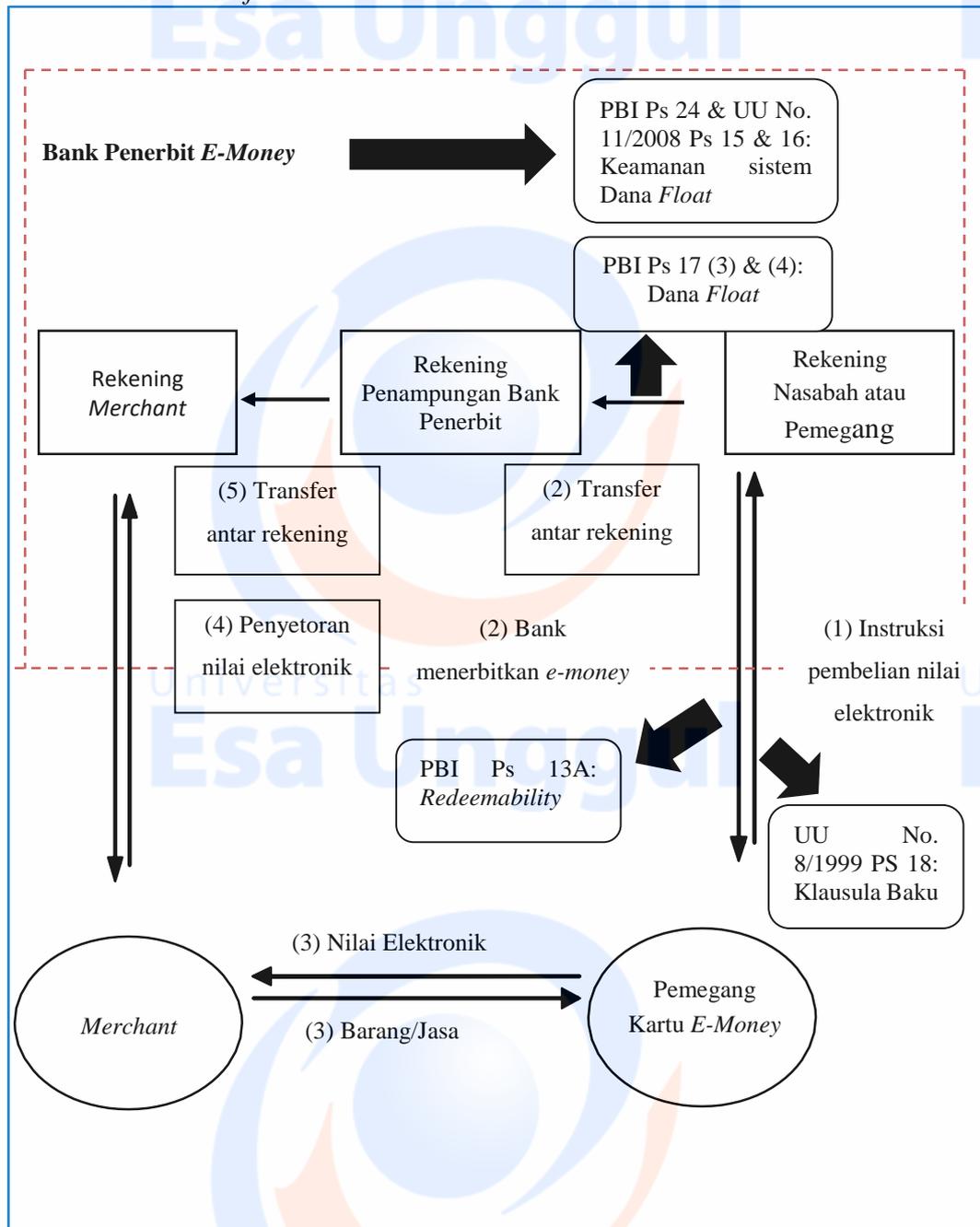
Dari pengamatan penulis dalam beberapa media, keluhan pengguna kartu terutama mengenai hilangnya uang jika kartu *e-money* mereka hilang. Selain itu, beberapa contoh keluhan lain mengenai sulitnya mengetahui saldo dalam kartu *e-money*, adanya biaya untuk *top up*, serta keluhan teknis seperti saldo uang elektroniknya terpotong lebih dari sekali untuk transaksi yang sama.

Forum Warga Kota Jakarta (Fakta) pernah mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung berkaitan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2009 tentang perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2011 tentang Mata Uang, beralasan bahwa dalam UU Mata Uang tidak mengatur tentang uang Elektronik. UU Mata Uang hanya diatur uang yang sah adalah rupiah berbentuk kertas dan logam. PBI Nomor 16/8/PBI/2014 dianggap tidak memiliki dasar dan legitimasi hukum, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan putusan No. 61 P/HUM/2017, Mahkamah Agung menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari para pemohon, karena uang elektronik bukanlah merupakan macam atau jenis rupiah baru yang dapat disejajarkan dengan rupiah kertas atau rupiah logam sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 7 tahun 2011 tentang Mata Uang melainkan alat atau instrumen pembayaran non tunai secara elektronik yang dapat digunakan untuk memperlancar

lalu lintas pembayaran. Mengingat masih ada potensi masalah, maka diperlukan aturan jelas dan tegas serta memberikan perlindungan bagi pemegang kartunya.

Kerangka masalah yang akan dibahas dalam tesis ini sebagai berikut:

Tabel 1: Kerangka Masalah atas kedudukan hukum kepemilikan Kartu *e-money* dan saldo dana *float*



Sumber: Diolah oleh penulis

Penjelasan Alur Transaksi:

1. Instruksi Pembelian Nilai Elektronik

Pemegang akan melakukan pembelian kartu *e-money* dengan sejumlah nilai yang diinginkan dengan menginstruksikan bank penerbit untuk mendebit rekeningnya atas pembelian nilai elektronik pada *e-money* tersebut.

Kasus Posisi Hukum:

- a. Dengan penerbitan *e-money*, bagaimanakah status *redeemability* nilai elektronik yang terdapat kartu tersebut?
- b. Dengan pembuatan kartu tersebut konsumen diminta untuk menandatangani perjanjian baku, bagaimana perlindungan konsumen atas perjanjian baku tersebut?

2. Bank Menerbitkan *e-money*

Atas dasar instruksi tersebut, bank penerbit kemudian mendebit rekening pemegang dan mengkredit atau memindahkan ke rekening penampungan dan bersamaan dengan itu memasukkannya menjadi nilai elektronik ke dalam kartu *e-money* untuk diserahkan dan digunakan oleh pemegang.

Kasus Posisi Hukum: Bagaimana perlindungan hukum atas dana *e-money* yang diterima oleh penerbit.

3. Transaksi Nilai Elektronik dan Barang/Jasa

Pemegang kemudian melakukan transaksi pembayaran dengan pedagang (*merchant*) dengan menggunakan kartu *e-money* miliknya. Atas transaksi tersebut, nilai elektronik pada kartu akan berpindah ke pedagang melalui

peralatan *card reader* bersamaan dengan bertukarnya barang atau jasa dari pedagang ke pemegang. Nilai uang elektronik yang ada pada pedagang akan berpindah ke rekening pedagang yang ada pada bank penerbit.

4. Penyetoran Nilai Elektronik

Nilai uang elektronik pemegang yang tersimpan pada rekening penampungan bank penerbit akan berpindah melalui proses transfer ke rekening pedagang (*merchant*).

Kasus Posisi Hukum: Secara keseluruhan, penerbit bertanggung jawab untuk keamanan sistem dari penyelenggaraan kartu *e-money*.

Pembahasan masalah dalam tesis ini menggunakan lintas ilmu, baik dari ilmu hukum dan ilmu ekonomi, terutama ilmu keuangan dan akuntansi karena perlu pemahaman yang lebih komprehensif terhadap transaksi *e-money* dan isi peraturan perundangan yang berlaku saat ini, terutama yang terkait dengan masalah keuangan dan akuntansi.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan yang timbul sehubungan penjelasan alur pada kerangka masalah dalam transaksi *e-money* dapat dipaparkan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah *legal standing* atas kepemilikan kartu *e-money* dalam bertransaksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen?

2. Bagaimanakah perlindungan hukum konsumen terhadap saldo dana *e-money* yang mengendap pada penerbit kartu *e-money*?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian atas beberapa permasalahan yang dipaparkan diatas bertujuan untuk mengetahui dan memahami perlindungan bagi pemegang kartu uang elektronik dalam melakukan transaksi *e-money* dan status dana *e-money* pada bank penerbit. Manfaat penelitian dalam penelitian terhadap permasalahan yang dibahas pada penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan agar dapat memberikan sumbangan pikiran dan wawasan terhadap pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam kaitannya dalam bidang hukum perbankan maupun hukum perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi penulis sendiri dalam menambah pengetahuan dan pemahaman akan pengaturan mengenai *e-money* pada peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia maupun Hukum Perbankan termasuk Hukum Perlindungan Konsumen dalam kaitannya terhadap perlindungan bagi pemegang kartu uang elektronik dalam melakukan transaksi *e-money*.