

BAB 4

PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL DALAM MELINDUNGI PEMEGANG KARTU KREDIT

Hubungan hukum antarpihak yang terjadi dalam bertransaksi secara nontunai dengan menggunakan kartu kredit, berpotensi menimbulkan benturan-benturan mengingat saratnya kepentingan hukum yang bermain dalam penggunaan kartu kredit. Oleh karena itu, dalam tataran perlindungan hukum terhadap konsumen kartu kredit, dapat didasarkan pada suatu aturan main yang berlaku secara nasional, dalam perundang-undangan nasional Indonesia.

Peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diartikan sebagai berikut:

*“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.”*¹⁴⁴

Dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, perundang-undangan diartikan sebagai segala sesuatu yang termasuk atau yang bertalian dengan Undang-Undang.¹⁴⁵ Sementara itu, dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, kata perundang-undangan diartikan sebagai yang bertalian dengan Undang-Undang atau seluk beluk Undang-Undang, sedang kata Undang-Undang diartikan ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dsb.) disahkan oleh parlemen (dewan perwakilan rakyat, badan legislatif, dsb.) ditandatangani oleh kepala negara (presiden, kepala pemerintah, raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

¹⁴⁵ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (Jakarta: Balai Pustaka, 1987), hal. 1127.

¹⁴⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, KBBI, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hal. 990-991.

Maria Farida Indrati Soeprato, memberi penjelasan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembentukan Undang-Undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk Undang-Undang, dan keseluruhan daripada Undang-Undang negara, sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan. Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.¹⁴⁷

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiële zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriële verordening, de de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.¹⁴⁸

¹⁴⁷ S.J. Fockema Andreae, *Rechtgeleerd handwoordenboek*, (Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948), sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S. dalam *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan ke-5, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 10.

¹⁴⁸ Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional," (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hal. 1-3, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S., *ibid.* hal. 10.

Denny Indrayana, memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai bentuk peraturan hukum yang bersifat *in abstracto* atau *general norm*, mempunyai ciri mengikat atau berlaku secara umum dan bertugas mengatur hal-hal yang bersifat umum.¹⁴⁹

Suatu perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁵⁰

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal., yaitu diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauannya kembali.

Dibandingkan dengan aturan kebiasaan maka perundang-undangan memperlihatkan karakteristik suatu norma bagi kehidupan sosial yang lebih matang, khususnya dalam hal kejelasan dan kepastiannya. Hal ini tidak terlepas dari pertumbuhan negara itu sendiri. Aturan kebiasaan bisa dikatakan mengusurusi hubungan orang dengan orang, sedang perundang-undangan antara orang dengan Negara. Bentuk perundang-undangan itu tidak akan muncul sebelum timbul pengertian Negara sebagai pengembalian kekuasaan yang bersifat sentral dan tertinggi.¹⁵¹

Dalam ranah perlindungan konsumen kartu kredit, terdapat beberapa perundang-undangan nasional yang dapat dijadikan sebagai dasar hukum yang menjadi aturan main dalam mencegah terjadinya pelanggaran hukum terhadap konsumen pengguna kartu kredit maupun sebagai instrumen hukum dalam penyelesaian sengketa antara para pihak

¹⁴⁹ Denny Indrayana, "Teknik Analisis Raperda Inisiatif," (makalah disampaikan pada Diklat Nasional Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Sebagai Landasan dan Rambu-Rambu Dalam Penyusunan Perda di Hotel Ibis Kemayoran, Jakarta, 2 September 2005), hal. 1.

¹⁵⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Penerbit Alumni, 1986), hal. 113-114.

¹⁵¹ *Ibid.*, hal. 114.

yang terkait dalam hal terjadinya kerugian dalam penggunaan kartu kredit. Dalam perundang-undangan nasional setingkat Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, dapat dijadikan landasan hukum dalam aturan main perlindungan hukum bagi pengguna kartu kredit di Indonesia.

Perundang-undangan lain di bawah Undang-Undang yang dapat dijadikan landasan hukum bagi pengguna kartu kredit di Indonesia diantaranya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah, Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu, dan perundang-undangan terkait lainnya.

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Keperluan adanya hukum untuk memberikan perlindungan konsumen Indonesia merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan, sejalan dengan tujuan pembangunan nasional kita yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Peraturan perlindungan konsumen dilakukan dengan:¹⁵²

1. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keterbukaan akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum;
2. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha;
3. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa;

¹⁵² Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *op.cit.*, hal. 15-16.

4. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktik usaha yang menipu dan menyesatkan;
5. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lain.

Dalam rangka membangun hukum konsumen dalam kerangka sistem hukum Indonesia, perlu dikaitkan antara hukum konsumen dengan peraturan perundang-undangan lain yang mempunyai tujuan memberikan perlindungan kepada konsumen. Dalam bidang hukum perdata, dapat dikatakan memiliki karakter yang berbeda, mengingat selama ini yang diatur dalam hukum perdata adalah hubungan hukum yang seimbang posisinya daripada pihak, sehingga apabila salah satu pihak ingkar janji (wanprestasi) pihak lain dapat serta merta menuntut pemenuhan kewajiban dari pihak yang ingkar janji.¹⁵³ Lain halnya dalam hubungan hukum antara pengusaha dan konsumen, hubungan tersebut tidak dilakukan oleh para pihak yang seimbang. Sehingga pihak pengusaha dapat menentukan syarat-syarat tertentu tanpa harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari konsumen. Akibatnya bila terjadi pengingkaran yang dilakukan pengusaha, konsumen tidak memiliki kewenangan atau hak apapun untuk pemenuhan perjanjian atas hubungan hukum tersebut.¹⁵⁴

Perlindungan Konsumen di Indonesia diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) Asas Pembangunan Nasional, yaitu:

1. **Asas Manfaat** dimaksudkan untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.¹⁵⁵

Perlindungan konsumen bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri, mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkan diri dari eksekusi negatif

¹⁵³ Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata menganut sistem terbuka yang mengandung suatu kebebasan membuat perjanjian.

¹⁵⁴ Husni Syawali dan Neni Imaniyati, *op.cit.*, hal. 15-16.

¹⁵⁵ Badan Perlindungan Konsumen Nasional, *Jejak Langkah... op.cit.*, hal. 20.

pemakaian barang dan/atau jasa, menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen.¹⁵⁶ Dalam hal bertransaksi dengan kartu kredit, konsumen diharapkan dapat meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian agar dapat terhindar dari eksekusi negatif. Sebagai contoh, pemegang kartu kredit harus lebih bijak dalam menggunakan kartu kredit dan membaca petunjuk informasi dan prosedur pemakaian sebagaimana mestinya, dan apabila ada ketidakjelasan atau ada permasalahan terhadap kartu kredit, konsumen diharapkan menghubungi bank penerbit. Sebaliknya bank penerbit juga harus memiliki kesadaran untuk beritikad baik dalam melayani pemegang kartu.

2. **Asas Keadilan** dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan Pelaku Usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil¹⁵⁷

Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah mengatur hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha yang diatur dalam Pasal 6. Dalam kartu kredit, Bank Penerbit berkewajiban beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, memberikan informasi yang sejelas-jelasnya, melayani konsumen secara benar dan jujur. Sebaliknya, pemegang kartu juga mempunyai kewajiban untuk membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian, beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian, dan membayarkan sesuai dengan nilai tukar yang disepakati.

3. **Asas Keseimbangan** dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, Pelaku Usaha, dan Pemerintah dalam arti materiil maupun spiritual.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821, pasal 3.

¹⁵⁷ *Badan Perlindungan Konsumen, Jejak Langkah... op.cit.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

Dalam suatu transaksi tidak adanya keseimbangan dalam tawar menawar tersebut menyebabkan posisi tawar konsumen kalah dari pelaku usaha, karena konsumen tidak memiliki pilihan lain selain mengikuti keinginan Pelaku Usaha.¹⁵⁹

Faktor-faktor penyebab sehingga kontrak baku menjadi sangat berat sebelah, sebagai berikut:¹⁶⁰

- a. Konsumen adanya atau bahkan tidak adanya kesempatan bagi konsumen untuk melakukan tawar-menawar, sehingga konsumen yang kepadanya disodorkan kontrak tidak banyak kesempatan untuk mengetahui isi kontrak tersebut.
- b. Karena penyusunan kontrak yang sepihak, maka pihak penyedia dokumen (pelaku usaha) memiliki cukup banyak waktu untuk memikirkan klausul-klausul dalam dokumen tersebut, bahkan mungkin saja sudah berkonsultasi dengan para ahli atau dokumen tersebut justru dibuat oleh para ahli sehingga konsumen tidak banyak kesempatan dan seringkali tidak familiar dengan klausul-klausul tersebut;
- c. Konsumen menempati posisi tawar yang sangat tertekan, sehingga hanya bersikap "take it or leave it".

Untuk melindungi kepentingan konsumen yang ada pada dasarnya adalah pihak yang tidak memiliki kemampuan untuk menolak perjanjian atau klausula baku, maka mengenai klausula baku diadakan pengaturan tersendiri. Pengaturan ini dimaksudkan untuk melindungi dan memberikan keseimbangan di dalam hubungan hukum antara produsen dengan konsumen. Oleh karena itu perjanjian atau klausula baku ini hanya dapat diterapkan di dalam hubungan hukum antara produsen dengan konsumen. Dalam halnya terjadi hubungan hukum antara produsen dengan sesama produsen atau pengusaha hendaknya tetap memberlakukan ketentuan perjanjian sebagaimana diatur dalam KUH Perdata.

Klausula baku diperlukan kalangan Pengusaha dalam hal kegiatan bisnis, terutama pengusaha yang mengelola kegiatan jasa, seperti perbankan, asuransi, dan

¹⁵⁹ M.Arsyad Sanusi, E-Commerce Hukum dan Solusinya (Bandung:Mizan Geafika Sarana, 2001), hal.14., sebagaimana dikutip oleh Abdul Halim Barkatullah dalam, *op.cit.*, hal.55.

¹⁶⁰ *Ibid.*

sebagainya. Kebutuhan perjanjian semacam ini belum didukung oleh suatu peraturan perundang-undangan. Perjanjian dimaksud, selama ini diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, suatu ketentuan yang mengharuskan dipenuhinya syarat formil dan syarat material, serta memenuhi asas kebebasan dari para pihak dalam setiap perjanjian.

Pada praktiknya, di dalam perjanjian kartu kredit memuat klausula baku, karena dalam hal ini dimaksudkan untuk efisiensi waktu. Untuk itulah diatur mengenai ketentuan Klausula baku dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, asalkan Pelaku usaha mentaatinya, sehingga tidak ada Klausula eksonerasi yang membebaskan tanggung jawab Pelaku usaha.

4. **Asas Keamanan dan Keselamatan** dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.¹⁶¹

Pada Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai hak-hak konsumen untuk mendapatkan kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Dalam hal bertransaksi dengan kartu kredit, pemegang kartu berhak mendapatkan kenyamanan dalam berbelanja, keamanan dalam bertransaksi, bagaimanakah yang terjadi apabila kartu kredit tersebut dicuri oleh orang. Karena seringkali yang terjadi, kartu kredit dari pemegang kartu dicuri orang/hilang, pemegang kartu terlambat melakukan pemblokiran atau petugas bank lalai melakukan pemblokiran, hal ini dapat menimbulkan masalah dikemudian hari. Contoh lain apabila bertransaksi di dunia maya yang mengharuskan pemegang kartu memasukkan nomor kartu kredit dan 3 (tiga) digit terakhir yang terletak dibelakang kartu, hal ini sangat riskan sekali dalam sisi keamanan. Untuk itulah pemegang kartu kredit berhak mendapatkan rasa keamanan dalam hal bertransaksi.

¹⁶¹ Badan Perlindungan Konsumen Nasional, *Jejak Langkah...op.cit.*

5. **Asas Kepastian Hukum** dimaksudkan agar baik Pelaku Usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta menjamin kepastian hukum¹⁶²

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai tanggung jawab Pelaku Usaha dalam Pasal 19. Dalam hal ini Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan dan/atau kerugian konsumen, tetapi tidak menutup kesempatan bagi pelaku usaha untuk dapat membuktikan unsur kesalahannya.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah mencoba mengakomodasikan berbagai aspirasi yang diinginkan oleh para konsumen. Berkaitan dengan masalah kartu kredit, maka Undang-Undang tersebut mengatur mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha, Perjanjian/Klausula Baku, Tanggung Jawab Pelaku Usaha. Undang-Undang Konsumen disini tidak hanya memperhatikan konsumen, tetapi juga aspek pelaku usaha.

Beberapa hal yang dapat menjadi pertimbangan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini antara lain:

1. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, belum adanya pemisahan secara jelas dan tegas antara tanggung jawab Pelaku Usaha barang dengan tanggung jawab Pelaku Usaha Jasa, karena secara hukum kedua jenis tanggung jawab tersebut berbeda.¹⁶³
2. Dalam perkembangannya, belum adanya Pasal yang lebih spesifik mengenai sistem tanggung jawab, karena prinsip tanggung jawab Pelaku Usaha terdiri dari beberapa jenis.
3. Dengan semakin berkembangnya perubahan zaman, Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga harus mengikuti perubahan yang ada. Dalam penyempurnaannya, pemerintah dapat berinisiatif untuk membuat peraturan pemerintah yang lebih

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ BPKN, *Jejak Langkah...op.cit*, hal.54

spesifik mengenai perlindungan konsumen, khususnya dalam hal perlindungan pemegang kartu kredit. Belum ada peraturan perundang-undangan yang menjadi turunan dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Selama ini peraturan yang mengatur mengenai kartu kredit hanya terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia. Pemerintah diharapkan dapat membuat peraturan-peraturan/kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.

2. Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998

Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Perbankan, Usaha Bank Umum meliputi:

1. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
2. memberikan kredit;
3. menerbitkan surat pengakuan hutang;
4. membeli, menjual atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya:
 - a. surat-surat wesel termasuk wesel yang diakseptasi oleh bank yang masa berlakunya tidak lebih lama daripada kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 - b. surat pengakuan hutang dan kertas dagang lainnya yang masa berlakunya tidak lebih lama dari kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 - c. kertas perbendaharaan negara dan surat jaminan pemerintah;
 - d. Sertifikat Bank Indonesia (SBI);
 - e. obligasi;
 - f. surat dagang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
 - g. instrumen surat berharga lain yang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
5. memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah;
6. menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek atau sarana lainnya;

7. menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan antar pihak ketiga;
8. menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga;
9. melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak;
10. melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek;
11. dihapus;
12. melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat;
13. menyediakan pembiayaan dan atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
14. melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶⁴

Dalam hal ini, sesuai Undang-Undang Perbankan, salah satu usaha Bank Umum antara lain memberikan kredit dan melakukan usaha kartu kredit. Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atau itikad baik dan kemampuan serta kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.¹⁶⁵

Mengenai kewajiban bank, hal ini diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Perbankan, antara lain:

1. Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia.
2. Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.
3. Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak

¹⁶⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790, Pasal 6.

¹⁶⁵ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472, sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790, Pasal 29.

merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.

4. Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.
5. Ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia.¹⁶⁶

Apabila dikaitkan dengan perlindungan konsumen, Undang-Undang Perbankan di dalamnya sudah memperhatikan kepentingan nasabahnya. Hal ini dapat dilihat dari kewajiban bank pada Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4) yaitu dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank. Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.

Mengenai Ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia. Alangkah baiknya apabila kewajiban bank tersebut juga diimplementasikan ke dalam perundang-undangan nasional sehingga dapat mengikat konsumen dan produsen.

3. Perundang-undangan Nasional Lain dalam Melindungi Konsumen Kartu Kredit

Dalam tataran perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang, ranah perlindungan konsumen kartu kredit dapat mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah, Peraturan Bank

¹⁶⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472, sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790, Pasal 29.

Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu.

Penggunaan Peraturan Bank Indonesia sebagai bahan penelitian dari segi perundang-undangan lain, lebih mengacu pada Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”¹⁶⁷

Keberadaan Peraturan Bank Indonesia dalam penelitian ini lebih ditempatkan sebagai substansi perlindungan hukum konsumen kartu kredit yang memang secara substansi seharusnya mendapat porsi pengaturan yang lebih tinggi. Berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, dari segi pembentuk dan pembentukannya, Peraturan Bank Indonesia tidak dapat mengatur secara umum bagi masyarakat karena dibentuk oleh sebuah lembaga independen.

3.1. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen

Salah satu upaya untuk menyelenggarakan perlindungan konsumen sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah melalui pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen. Pembinaan perlindungan konsumen diselenggarakan oleh Pemerintah dalam upaya untuk menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban masing-masing. Sedangkan pengawasan perlindungan konsumen dilakukan secara bersama oleh Pemerintah, masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), mengingat banyak ragam dan jenis barang dan/atau jasa yang beredar di pasar serta luasnya dalam wilayah Indonesia.

¹⁶⁷ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

Pembinaan terhadap pelaku usaha dan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen tetapi sekaligus bermanfaat bagi pelaku usaha dalam upaya meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Di samping itu, diharapkan pula tumbuhnya hubungan usaha yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen, yang pada gilirannya dapat menciptakan iklim usaha yang dapat menjadikan kondusif.¹⁶⁸

Dalam hal Pembinaan, Peraturan Pemerintah Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, menyebutkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut mengatur Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Menteri dan atau menteri teknis terkait, yang meliputi upaya untuk terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen; berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat; meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Pasal 4 menjelaskan bahwa upaya untuk menciptakan iklim usaha dan menumbuhkan hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen, Menteri melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri teknis terkait dalam hal penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen; pemasyarakatan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen; peningkatan peranan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lembaga; peningkatan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing.

¹⁶⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen*, Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4126, Penjelasan.

Dalam hal ini masih terdapat hal-hal yang harus diperhatikan, antara lain:

1. Berdasarkan Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 menyebutkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan Pelaku Usaha serta dilaksanakannya kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) tersebut, Pemerintah disini berperan sebagai Pembina, dimana ruang lingkupnya masih terlalu luas, dan kurang spesifik, karena lebih tepatnya peran Pemerintah disini adalah sebagai regulator dalam pembentukan perundang-undangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen.
2. Kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang berbagai lembaga, antara lain BPKN. Badan ini sebaiknya lebih difungsikan sebagai Badan yang mengkoordinasikan mulai dari kebijakan sampai dengan pelaksanaan kebijakan di bidang Perlindungan Konsumen, sehingga fungsi BPKN yang diamanatkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi lebih jelas dan dapat membantu pemerintah dan masyarakat.¹⁶⁹

Dalam hal Pengawasan, Peraturan Pemerintah Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, menyebutkan bahwa:

- (1) Pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku, serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa. Pelayanan purna jual yang dimaksud, pelayanan yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap konsumen, misalnya tersedianya suku cadang dan jaminan atau garansi.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan, dan penjualan barang dan/atau jasa.
- (3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat.
- (4) Ketentuan mengenai tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Menteri dan atau menteri teknis terkait bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.¹⁷⁰

Menyangkut bentuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, dalam Pasal 9, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, ditentukan bahwa:

¹⁶⁹ Badan Perlindungan Konsumen Nasional, *op.cit.*, hal. 55.

¹⁷⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen*, Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4126, Pasal 29.

- (1) Pengawasan oleh masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan atau survei.
- (3) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha.
- (4) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan menteri teknis.¹⁷¹

Ketentuan tentang pengawasan yang diperankan oleh masyarakat tersebut sama dengan ketentuan pengawasan yang diperankan oleh LPKSM, hanya saja yang terakhir ini mensyaratkan bahwa penelitian, pengujian dan/atau survey yang dilakukan oleh LPKSM harus didasarkan pada adanya dugaan bahwa produk yang menjadi objek penelitian, pengujian dan/atau survey tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen. Syarat ini, tidak dikenal dalam penelitian pengujian dan atau survey yang dilakukan masyarakat. Secara konkrit pengawasan yang dilakukan pihak LPKSM ditentukan di dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 bahwa:

- (1) Pengawasan oleh LPKSM dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan atau survei.
- (3) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha.
- (4) Penelitian, pengujian dan/atau survei sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang diduga tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen.
- (5) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan menteri teknis.

¹⁷¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen*, Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4126, Pasal 29.

Menyangkut pengujian terhadap barang dan/atau jasa yang beredar sebagaimana diatur dalam Pasal 10 tersebut, dilaksanakan melalui laboratorium pengujian yang telah diakreditasi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Penunjukan pengujian hanya kepada laboratorium yang telah diakreditasi tersebut, dimaksudkan untuk mendapatkan hasil uji yang objektif dan transparan serta dapat dipertanggung jawabkan. Akreditasi yang dimaksudkan ini dapat dilakukan baik melalui lembaga akreditasi nasional maupun internasional (Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 dan Penjelasannya).¹⁷²

Penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut menentukan bahwa pengawasan perlindungan konsumen dilakukan secara bersama oleh pemerintah, masyarakat dan LPKSM, mengingat banyak ragam dan jenis barang dan/atau jasa yang beredar di pasar serta luasnya wilayah Indonesia. Demikian pula, pembinaan pelaku usaha dan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen tetapi sekaligus bermanfaat bagi pelaku usaha dalam upaya meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Disamping itu, diharapkan pula tumbuhnya hubungan usaha yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen, yang pada gilirannya dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif.¹⁷³

Beberapa hal yang harus diperhatikan dari Peraturan Pemerintah ini antara lain mengenai Kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang berbagai lembaga yang diamanatkan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, antara lain:¹⁷⁴

LPKSM sebaiknya ditata kembali, akan semakin diakui eksistensi LPKSM sebagai mitra dalam penegakan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Bidang garapannya akan diarahkan pada spesialisasi, misalnya LPKSM Kelistrikan, LPKSM Kesehatan, LPKSM Perbankan, dan lain-lain.

¹⁷² Sutarman Yodo dan Ahmadi Miru., *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 189.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Badan Perlindungan Konsumen Nasional... *op.cit.*, hal. 55.

3.2. Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/6/PBI/2005 Tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah

Bank Indonesia telah menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah. Peraturan ini antara lain bertujuan memaksa bank memberikan perlindungan yang lebih kuat kepada nasabah dengan menjamin hak-hak nasabah dalam bertransaksi dengan bank sehingga dapat digunakan sebagai sarana untuk melindungi nasabah bank. Transparansi informasi mengenai produk bank sangat diperlukan untuk memberikan kejelasan kepada nasabah mengenai manfaat dan risiko yang melekat pada produk tersebut. Selama ini nasabah bank khususnya nasabah kecil selalu saja berada di pihak yang dirugikan bila berhadapan dengan bank. Undang-Undang Perlindungan Konsumen memang telah memberikan perlindungan yang lebih kuat kepada konsumen, misalnya menerapkan prinsip praduga lalai/bersalah (*presumption of negligence*). Prinsip ini mengajarkan bahwa apabila produsen tidak lalai, maka konsumen pasti tidak rugi. Dengan kata lain, jika konsumen menderita kerugian maka pihak konsumen menderita kerugian maka pihak produsen pastilah telah lalai. Nasabah bank dikategorikan sebagai Konsumen sehingga turut dilindungi oleh Undang-Undang tersebut. Nasabah diartikan sebagai pihak yang tidak memiliki rekening namun memanfaatkan jasa bank untuk transaksi keuangan (*walk-in customer*).¹⁷⁵

Ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia mewajibkan agar informasi mengenai produk yang ditawarkan bank kepada nasabah harus memuat sekurang-kurangnya nama produk, jenis produk, manfaat dan risiko yang melekat pada produk, persyaratan dan tata cara penggunaan produk, biaya-biaya yang melekat pada produk. Di samping itu, bank juga dilarang mencantumkan informasi dan atau keterangan mengenai karakteristik produk yang dan/atau bentuknya sulit terlihat dan tidak dapat dibaca secara jelas dan atau

¹⁷⁵ Zulkarnain Sitompul, "Antisipasi Krisis Perbankan Jilid Dua: Sudah Siapkah Pranata Hukum Melindungi Nasabah dan Memperkuat Industri Perbankan?", *Sepuluh Tahun Undang-Undang kepastian dan Efektifitasnya*, (Tahun 2009, Volume 28 Nomor 1): 47-49.

yang pengungkapannya sulit dimengerti. Informasi tersebut harus disediakan dalam bahasa Indonesia.¹⁷⁶

Dalam hal bertransaksi menggunakan kartu kredit, konsumen sangat membutuhkan peraturan yang mengatur mengenai transparansi informasi produk bank, agar terhindar dari eksekusi negatif. Tujuan dari Peraturan Bank Indonesia tersebut juga sudah sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sehingga memaksa bank agar dapat melindungi nasabahnya, sehingga pemegang kartu kredit dapat bertransaksi dengan nyaman.

Beberapa hal yang harus diperhatikan mengenai Peraturan Bank Indonesia ini, antara lain:

1. PBI hanya mengatur persyaratan minimal yang harus ditetapkan bank. Mengenai persyaratan yang lebih rinci diserahkan kepada masing-masing bank.¹⁷⁷ Sehingga tidak ada jaminan bagi pemegang kartu kredit untuk mendapatkan perlindungan hukum dari bank mengenai transparansi produk perbankan.
2. Bank Indonesia sendiri dalam membuat PBI pada dasarnya hanya bersifat teknis, karena BI dalam membuat pengaturan tersebut tidak dapat mengikat keluar terhadap konsumen dan produsen, jadi bentuknya hanya pengaturan yang ditujukan oleh bank.

3.3. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan kartu

Alat pembayaran boleh dibilang berkembang sangat pesat dan maju. Kalau kita menengok kebelakang yakni awal mula alat pembayaran itu dikenal, sistem barter antarbarang yang diperjualbelikan adalah kelaziman di era pra moderen. Dalam perkembangannya, mulai dikenal satuan tertentu yang memiliki nilai pembayaran yang lebih dikenal dengan uang. Hingga saat ini uang masih menjadi salah satu alat pembayaran utama yang berlaku di masyarakat. Selanjutnya alat pembayaran terus

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

berkembang dari alat pembayaran tunai (*cash based*) ke alat pembayaran nontunai (*non cash*) seperti alat pembayaran berbasis kertas (*paper based*), misalnya, cek dan bilyet giro. Selain itu dikenal juga alat pembayaran paperless seperti transfer dana elektronik dan alat pembayaran memakai kartu (*card-based*) (ATM, Kartu Kredit, Kartu Debit dan Kartu Prabayar).¹⁷⁸

Perlu diketahui bahwa Bank Indonesia bukan semata peduli akan terciptanya efisiensi dalam sistem pembayaran, tapi juga kesetaraan akses hingga ke urusan perlindungan konsumen. Yang dimaksud terciptanya sistem pembayaran, itu artinya memberi kemudahan bagi pengguna untuk memilih metode pembayaran yang dapat diakses ke seluruh wilayah dengan biaya serendah mungkin. Sementara yang dimaksud dengan kesetaraan akses, BI akan memperhatikan penerapan asas kesetaraan dalam penyelenggaraan sistem pembayaran. Sedangkan aspek perlindungan konsumen dimaksudkan penyelenggara wajib mengadopsi asas-asas perlindungan konsumen secara wajar dalam penyelenggaraan sistemnya.¹⁷⁹

Dalam rangka memberikan pelayanan yang lebih baik kepada pemegang kartu diperlukan peran lebih aktif dari pihak yang terkait dengan penyelenggaraan kegiatan alat pembayaran dengan menggunakan kartu, seperti prinsipal, penerbit, *acquirer*, penyelenggara kliring dan penyelenggara penyelesaian akhir.

Beberapa Pasal dalam Peraturan ini mengatur mengenai penyelenggaraan kartu kredit, antara lain:

1. Pasal 15 ayat (1) yaitu dalam penyelenggaraan Kartu Kredit, Penerbit dan *Aquirer* Kartu Kredit wajib menerapkan manajemen risiko sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang manajemen risiko.
2. Pada Pasal 16, Penerbit Kartu Kredit wajib memberikan informasi secara tertulis kepada pemegang kartu, paling kurang meliputi:

¹⁷⁸ Sistem Pembayaran di Indonesia, <<http://www.bi.go.id/web/id/Sistem+Pembayaran/Sistem+Pembayaran+di+Indonesia/Sekilas/>>, diunduh tanggal 27 november 2009

¹⁷⁹ *Ibid.*

Penerbit Kartu Kredit wajib memberikan informasi secara tertulis kepada Pemegang Kartu, paling kurang meliputi:

- a. prosedur dan tata cara penggunaan Kartu Kredit;
 - b. hal-hal penting yang harus diperhatikan oleh Pemegang Kartu dalam penggunaan kartunya dan konsekuensi atau risiko yang mungkin timbul dari penggunaan Kartu Kredit;
 - c. hak dan kewajiban Pemegang Kartu;
 - d. tata cara pengajuan pengaduan atas Kartu Kredit yang diberikan dan perkiraan lamanya waktu penanganan pengaduan tersebut;
 - e. komponen dalam penghitungan bunga;
 - f. komponen dalam penghitungan denda; dan
 - g. jenis dan besarnya biaya administrasi yang dikenakan.
3. Penerbit Kartu Kredit wajib mencantumkan informasi dalam lembar penagihan yang disampaikan kepada Pemegang Kartu, paling kurang meliputi:
- a. besarnya minimum pembayaran oleh Pemegang Kartu;
 - b. tanggal jatuh tempo pembayaran;
 - c. besarnya persentase bunga perbulan dan persentase efektif bunga per tahun (*annualized percentage rate*) atas transaksi yang dilakukan, termasuk bunga atas transaksi pembelian barang atau jasa, penarikan tunai, dan manfaat lainnya dari Kartu Kredit apabila bunga atas masing-masing transaksi tersebut berbeda;
 - d. besarnya denda atas keterlambatan pembayaran oleh Pemegang Kartu;
 - e. Nominal bunga yang dikenakan.
4. Dalam hal terjadi perubahan atas informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Penerbit Kartu Kredit wajib menyampaikan perubahan informasi tersebut secara tertulis kepada Pemegang Kartu.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian informasi tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pencantuman informasi dalam lembar penagihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diatur dengan Surat Edaran Bank Indonesia.

Dalam hal ini Peraturan ini mengatur ketentuan mengenai penyelenggaraan kartu kredit, dimana terdapat ketentuan yang harus dilakukan oleh oleh Pelaku usaha dalam menjalankan penyelenggaraan alat pembayaran dengan menggunakan kartu. Tetapi dalam praktiknya bank penerbit terkadang tidak mengindahkan ketentuan yang telah dibuat peraturan tersebut, karena setiap bank memiliki syarat dan ketentuan masing-masing dalam penyelenggaraan kartu kredit.

4. Peran Pemerintah dalam Melindungi Konsumen Kartu Kredit

Presiden Amerika Serikat Barack Hussein Obama, pada pertengahan Mei 2009, menekan Kongres Amerika untuk segera mengambil aksi guna meredam bunga mencekik dan "fee" menjebak yang dikenakan perusahaan penerbit kartu kredit terhadap warga Amerika yang sedang terpukul resesi. Presiden Obama menginginkan adanya perlindungan yang kuat dan terpercaya kepada para nasabah kartu kredit di Amerika melalui reformasi yang dibangun di atas transparansi, akuntabilitas, dan pertanggungjawaban timbal balik, yang merupakan nilai-nilai fundamental bagi fondasi baru perekonomian Amerika.¹⁸⁰

Rancangan Undang-Undang mengenai Hak-hak Pemegang Kartu Kredit tersebut berupaya melindungi nasabah dari penyesatan akad kartu yang tertera di secarik kertas kecil, memberdayakan para pemegang kartu dalam kerangka penyelesaian batas kreditnya, dan mewajibkan perusahaan penerbit kartu kredit untuk secara adil mengalokasikan pembayaran tagihan. Selain itu, Rancangan Undang-Undang ini juga menasari praktik-praktik seperti pada pemasaran kartu kredit, pengenaan bunga dan denda yang mencekik, dan meningkatkan transparansi untuk warga yang berbelanja dengan menggunakan kartu kredit. Meskipun mendapat berbagai kecaman yang menyebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut akan membuat kredit terbekukan dan pada saat itu pemerintah memerlukan dana untuk memacu lagi

¹⁸⁰ "Obama Desak Kongres Setujui Reformasi Kartu Kredit", <<http://www.antara.co.id/view/?i=1242357225&c=INT&s=AME>>, diunduh tanggal 30 November 2009.

perekonomian. Kemudian beberapa praktisi perbankan juga menyebutkan bahwa aturan-aturan baru terhadap industri kartu kredit hanya akan menambah masalah pada Obama berupa sulitnya mengimplementasikan aturan-aturan baru tersebut, meskipun *Federal Reserve* (Bank Sentral AS) sendiri telah mengakui bahwa aturan-aturan itu akan mengerutkan ketersediaan kredit dan membuat naiknya bunga pinjaman pada sejumlah nasabah. Sementara itu, kubu Partai Republik mengkritik rencana Obama tersebut dengan menyebut justru belanja pemerintah yang berlebihan lah yang membuat keuangan negara bangkrut.¹⁸¹

Tegasnya niat Presiden Obama dalam meloloskan sebuah perundang-undangan yang mengatur perlindungan hukum bagi pengguna kartu kredit memperlihatkan besarnya dampak kerugian yang ditimbulkan bagi konsumen kartu kredit terhadap kehidupan perekonomian nasional suatu negara. Terhadap perlindungan hukum bagi konsumen kartu kredit di Amerika ini tentunya dapat menjadi sebuah tolok ukur besarnya peran pemerintah sebagai inisiator dalam pembentukan perundang-undangan dalam perlindungan konsumen.¹⁸²

Dalam praktik perundang-undangan Indonesia saat ini, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan hukum bagi pengguna kartu kredit. Pengaturan mengenai kartu kredit saat ini hanya terdapat pada tataran Peraturan Bank Indonesia, yang ditujukan bagi bank, dan hanya mengatur mengenai teknis penyelenggaraan yang dilakukan oleh bank, dan bukan perlindungan untuk pemegang kartu kredit, sehingga memperlihatkan kurangnya perhatian pemerintah dalam perlindungan hukum secara khusus terhadap pengguna kartu kredit. Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, peran pemerintah saat ini hanya sebatas peran pembinaan dan pengawasan.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*

4.1. Peran Pemerintah Sebagai Regulator

Dalam sistem perundang-undangan Indonesia sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan:

“Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”

Jelas dalam ketentuan tersebut apabila ditafsirkan kekuasaan pembentukan Undang-Undang berada di tangan Presiden, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi memberi atau tidak memberikan persetujuan terhadap pelaksanaan kekuasaan yang berada pada Presiden tersebut. Lebih dari itu, dalam Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara.

Dalam GBHN 1983 disebutkan pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada khususnya harus menguntungkan konsumen. Selanjutnya dalam GBHN 1988 kembali disebutkan bahwa pembangunan ekonomi yang dilakukan di Indonesia harus menjamin kepentingan konsumen. Demikian pula dalam GBHN 1993 yang menyatakan pembangunan ekonomi harus melindungi kepentingan konsumen.¹⁸³

Berkenaan dengan isi GBHN tersebut, tahun 1980 disusun Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen oleh Pemerintah, akan tetapi setelah 19 tahun kemudian barulah terwujud Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.¹⁸⁴

Setelah dilakukan perubahan I UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999, terjadi pergeseran supra dan infra struktur politik Indonesia yang turut berdampak pada sistem perundang-undangan Indonesia. Perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 dimulai dengan upaya memperkuat kedudukan dan peran DPR yang di pihak lain mengurangi peran Presiden Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, UUD 1945 yang *executive heavy* itu, melalui perubahan pertama, hendak mengurangi peran Presiden

¹⁸³ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit.*, hal. 180.

¹⁸⁴ *Ibid.*

Republik Indonesia dalam kehidupan politik. Ternyata yang terjadi justru sebaliknya, dari *executive heavy* telah berubah menjadi *legislative heavy*.¹⁸⁵

Dalam kewenangan Presiden yang bersifat umum, yaitu kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar (*to govern based on the constitution*). Dalam hal ini semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan *discretionary power*, dibatasi sesempit mungkin wilayahnya, sedangkan kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif.¹⁸⁶

Berkurangnya peran pemerintah dalam pembentukan Undang-Undang tidak berarti berkurangnya peran pemerintah dalam pembentukan perundang-undangan nasional. Dalam pembentukan Undang-Undang, pemerintah masih berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, serta dalam tataran teknis pelaksanaan Undang-Undang, pemerintah masih berwenang dalam membentuk Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana Undang-Undang.

Untuk menjalankan Undang-Undang, pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (*pouvoir reglementair*). Adapun materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah adalah ketentuan-ketentuan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

¹⁸⁵ Sri Soemantri, *UUD 1945, Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, (Bandung: Unpad Press, 2002), hal. vi.

¹⁸⁶ Jumly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 75-76.

Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan:¹⁸⁷

”Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang.”

Soehino menjelaskan memang Undang-Undang itu dalam hal mengatur sesuatu materi masih bersifat umum, maka memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah. Dengan demikian, apabila dalam suatu Undang-Undang ada aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang memerlukan pelaksanaan pengaturan lebih lanjut, dan Undang-Undang tersebut tidak menentukan bahwa pelaksanaan pengaturan lebih lanjut itu harus dilakukan dengan peraturan perundang-undangan tertentu, maka itu dapat dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.¹⁸⁸

Skema ini mengikuti apa yang dinamakan *Regeringsverordening* (disingkat R.V.) yang ditetapkan oleh gubernur jenderal sebagai peraturan setingkat peraturan pemerintah yang berisi pengaturan untuk melaksanakan *wetten Algemene Maatregel van Bestuur* (peraturan pusat yang ditetapkan oleh raja, disingkat A.M.V.B.) dan *Ordonantie* pada zaman Kolonial Belanda.

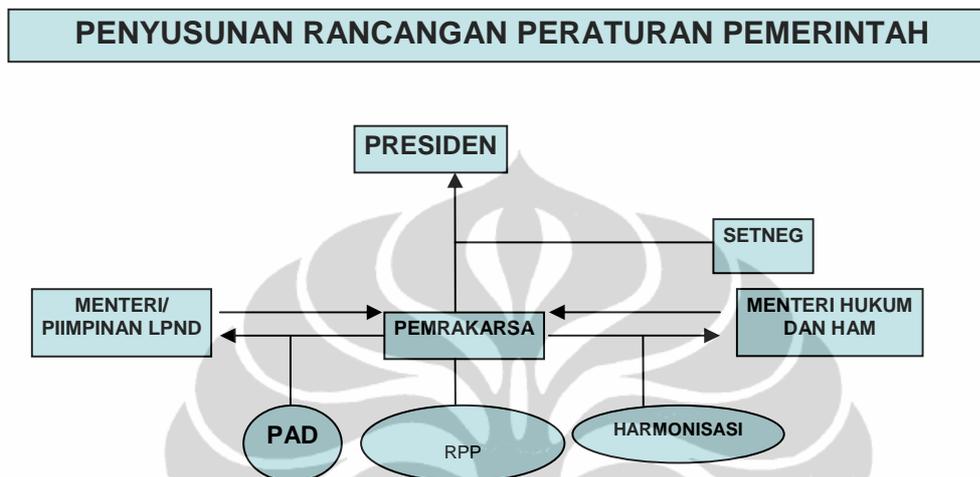
Memang Undang-Undang itu dalam hal mengatur sesuatu materi masih bersifat umum, maka memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah. Dengan demikian, apabila dalam suatu Undang-Undang ada aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang memerlukan pelaksanaan pengaturan lebih lanjut, dan Undang-Undang tersebut tidak menentukan bahwa pelaksanaan pengaturan lebih lanjut itu harus dilakukan dengan peraturan perundang-undangan tertentu, maka itu dapat dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.¹⁸⁹ Begitu pula sebaliknya, apabila pelaksanaan pengaturan lebih lanjut dikehendaki dalam Peraturan Pemerintah maka dalam suatu Undang-Undang akan ditentukan secara tegas pengaturan lebih lanjut tersebut dilakukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

¹⁸⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006, Nomor 14.

¹⁸⁸ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, cetakan kedua (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal. 28.

¹⁸⁹ *Ibid.*

Adapun skema pembentukan Peraturan Pemerintah dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4.1. Skema Pembentukan Peraturan Pemerintah

Sumber: Setio Sapto Nugroho, "Peran Sekretariat Negara dalam Penyusunan dan Penyelesaian Peraturan Perundang-Undangan," (makalah disampaikan pada Pelatihan Legal Drafting Tahap I di Gedung Pusat Pendidikan dan Pelatihan Sekretariat Negara, Jakarta, 15-19 September 2008), hal. 4.

Dalam kaitannya dengan pembentukan perundang-undangan di bidang perlindungan hukum bagi konsumen, pemerintah perlu menginisiasi pembentukan perundang-undangan setingkat Peraturan Pemerintah dalam hal perlindungan khusus bagi pengguna kartu kredit.

Dalam hal peran pemerintah sebagai Pembina, masih terdapat hal-hal yang harus diperhatikan, antara lain:

1. Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 29 Pasal (1) menyebutkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan Pelaku Usaha serta dilaksanakannya kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) tersebut, Pemerintah disini berperan sebagai Pembina, lebih tepatnya peran Pemerintah disini adalah sebagai

regulator dalam pembentukan perundang-undangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

2. Kewenangan pemerintah dalam pembentukan peraturan pemerintah dalam hal penyelenggaraan perlindungan konsumen juga sudah diamanatkan di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu pada Pasal 29 butir 5, yang mengatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dengan Peraturan Pemerintah. Jadi dalam hal ini pemerintah berwenang membuat peraturan pemerintah yang mengatur mengenai Perlindungan Konsumen.
3. Kedudukan pemerintah sebagai lembaga eksekutif, yang berwenang membentuk Peraturan Pemerintah, diatur dalam Undang-Undang. Jadi pemerintah dalam hal ini mempunyai kewenangan untuk membentuk Peraturan Pemerintah yang terkait dengan perlindungan konsumen khususnya mengenai kartu kredit., dimana. belum diatur di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pada praktiknya pengaturan mengenai kartu kredit tersebut diatur dalam Peraturan Bank Indonesia, yang berupa kebijakan bagi bank dalam penyelenggaraan kartu kredit.
4. Dalam praktiknya, masih belum banyak terdapat peraturan pemerintah yang menjadi turunan dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen, seperti mengenai tanggung jawab, dan peraturan mengenai kartu kredit itu sendiri yang belum diatur lebih lanjut.

4. 2. Peran Pemerintah sebagai Pengawas

Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Ketentuan pada Pasal 30 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini cukup menjanjikan upaya perlindungan

konsumen melalui pemberdayaan setiap unsur yang ada yaitu masyarakat dan LPKSM disamping pemerintah sendiri melalui menteri dan/atau menteri teknis yang terkait.¹⁹⁰

Pengawasan oleh Pemerintah dilakukan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan LPKSM, selain dilakukan atas penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya, juga dilakukan atas barang/jasa yang beredar di pasar.¹⁹¹

Bentuk pengawasan dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei. Aspek yang diawasi meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang, pemasangan dan kelengkapan informasi pada label/kemasan, pengiklanan, cara menjual dan lain-lain, sebagaimana yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan dan praktek perdagangan. Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan Menteri teknis.¹⁹²

Dalam Pasal yang sama ditegaskan, apabila dalam pengawasan ditemukan penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan oleh Pelaku Usaha yang merugikan Konsumen, pemerintah harus mengambil tindakan administratif dan atau tindakan hukum. Hal ini akan meningkatkan kepercayaan Konsumen kepada sistem hukum perlindungan konsumen, meningkatkan partisipasi pengawasan masyarakat dan lembaga konsumen, menciptakan iklim berusaha yang lebih baik serta mendorong Pelaku Usaha lebih memperhatikan hal-hal yang patut menjadi hak konsumen.¹⁹³

Dalam hal peran Pemerintah sebagai Pengawas, masih terdapat hal-hal yang harus diperhatikan, antara lain:

Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 30, Apabila diperhatikan substansi Pasal 30 tersebut, tampak bahwa pengawasan lebih banyak menitikberatkan pada peran masyarakat dan LPKSM, dibanding dengan peran

¹⁹⁰ Sutarman Yodo dan Ahmadi Miru. *op.cit.*, hal. 180.

¹⁹¹ Badan Pembinaan Kosumen Nasional, *Jejak Langkah... op.cit.*, hal. 21.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dan/atau menteri teknis yang terkait. Seperti terlihat dalam pasal tersebut, pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Sementara pengawasan oleh masyarakat dan LPKSM, selain tugas yang sama dengan apa yang menjadi tugas pemerintah di atas, juga disertai tugas pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Ayat (4) dari pasal tersebut juga menentukan bahwa, apabila pengawasan oleh masyarakat dan LPKSM ternyata mendapatkan hal-hal yang menyimpang dari perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Ini berarti, untuk mengetahui ada atau tidaknya suatu barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan yang beredar di pasar, pemerintah sepenuhnya menyerahkan dan menanti laporan masyarakat dan/atau LPKSM, untuk kemudian diambil tindakan.¹⁹⁴

Dalam hal ini, karena bentuk pengawasan di lapangan sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat dan LPKSM, sehingga kalau tidak adanya laporan dari masyarakat/LPKSM maka belum dapat diambil tindakan. Preventif.

¹⁹⁴ *Ibid.*