

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Fungsi lembaga perbankan sebagai perantara pihak-pihak yang memiliki kelebihan dana dengan pihak-pihak yang memerlukan dana membawa konsekuensi pada timbulnya interaksi yang intensif antara bank sebagai pelaku usaha dengan nasabah sebagai konsumen pengguna jasa perbankan. Dari sisi pihak yang memiliki kelebihan dana, interaksi dengan bank terjadi pada saat pihak yang kelebihan dana tersebut menyimpan dananya pada bank dalam bentuk giro, tabungan, deposito, sementara dari sisi pihak yang memerlukan dana interaksi terjadi pada saat pihak yang memerlukan dana tersebut meminjam dana dari bank guna keperluan tertentu.¹

Dalam interaksi yang demikian intensif antara bank dengan nasabah di atas, bukan suatu hal yang tidak mungkin apabila terjadi friksi yang apabila tidak segera diselesaikan dapat berubah menjadi sengketa antara nasabah dengan bank. Timbulnya friksi tersebut terutama disebabkan oleh empat hal yaitu (i) informasi yang kurang memadai mengenai karakteristik produk atau jasa yang ditawarkan bank, (ii) pemahaman nasabah terhadap aktivitas dan produk atau jasa perbankan yang masih kurang, (iii) ketimpangan hubungan antara nasabah dengan bank, khususnya bagi nasabah peminjam dana, dan (iv) tidak adanya saluran yang memadai untuk memfasilitasi penyelesaian awal friksi yang terjadi antara nasabah dengan bank.²

Salah satu jenis produk perbankan yang marak pada saat ini adalah penyaluran kredit melalui sarana kartu kredit.³ Kartu kredit merupakan salah satu

¹ Muliaman D. Hadad, "Perlindungan Dan Pemberdayaan Nasabah Bank Dalam Arsitektur Perbankan Indonesia," disampaikan pada diskusi Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Jakarta, 16 Juni 2006.

² *Ibid.*

³ Penggunaan kartu kredit di Indonesia mulai marak setelah deregulasi perbankan dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 tanggal 20 Desember 1988, dimana bisnis kartu kredit digolongkan sebagai usaha jasa pembiayaan. Lihat Johannes Ibrahim, *Kartu Kredit Dilematis Antara Kontrak dan Kejahatan*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2004), hlm. 13.

kartu yang diterbitkan bank atau lembaga keuangan bukan bank atau dikenal sebagai *Bank Card*. Yang dimaksud dengan *Bank Card* merupakan “uang plastik” yang dikeluarkan oleh Bank.⁴

Di Indonesia, perkembangan penggunaan kartu kredit sebagai alat pembayaran sangat pesat terutama di kalangan masyarakat lapisan menengah dan atas. Pesatnya pertumbuhan kartu kredit tercermin pada *trend* peningkatan jumlah kartu beredar tiap tahunnya. Pada tahun 2003 jumlah kartu baru sekitar 4,5 juta kartu, pada tahun 2008 telah mencapai 11,5 juta kartu, atau rata-rata pertumbuhan pertahun sebesar 20,8%. Naiknya *trend* jumlah kartu tersebut selama kurun waktu 5 tahun tersebut turut pula mendorong peningkatan penggunaannya. Di sisi volume pertumbuhan per tahun mencapai 20,7%, sementara itu di sisi nilai mencapai 30,5%. Khusus pada tahun 2008, aktivitas transaksi kartu kredit mengalami pertumbuhan yang paling tinggi dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Volume transaksi mencapai 166,7 juta dengan nilai transaksi sebesar Rp107,2 triliun. Apabila dibandingkan dengan periode sebelumnya, volume tersebut meningkat 29,0% dan nilai meningkat 47,5%.⁵

Perkembangan tersebut tidak terlepas dari adanya beberapa faktor, antara lain faktor keamanan, kemudahan, kepraktisan dan bonafiditas atau prestise dari penggunaan kartu kredit. Dengan menggunakan kartu kredit, transaksi pembayaran dapat dilakukan dengan aman, mudah, dan lancar serta sekaligus bisa meningkatkan prestise seseorang.⁶

Sesuai Peraturan Bank Indonesia Nomor:11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu, yang dimaksud dengan kartu kredit adalah alat pembayaran dengan menggunakan kartu yang dapat digunakan untuk melakukan pembayaran atas kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi, termasuk transaksi pembelanjaan dan/atau untuk

⁴ *Ibid*, hlm. 12.

⁵ ”Laporan Bank Indonesia Mengenai Sistem Pembayaran dan Pengedaran Uang tahun 2008”, <<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/5235BDB2-6197-4747-B240-ABC8E31BA743/16516/LSPPU2008.pdf>>, diakses pada tanggal 24 September 2009, hlm. 10-11.

⁶ Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Cet. 1., (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 114.

melakukan penarikan tunai, dimana kewajiban pembayaran Pemegang Kartu dipenuhi terlebih dahulu oleh *Acquirer* atau Penerbit, dan Pemegang Kartu berkewajiban untuk melakukan pembayaran pada waktu yang disepakati baik dengan pelunasan secara sekaligus (*charge card*) ataupun dengan pembayaran secara angsuran.⁷

Adapun para pihak terkait dengan transaksi kartu kredit meliputi:

- a. Penerbit Kartu (*card-issuer*), pihak ini adalah bank atau lembaga selain bank yang menerbitkan kartu kredit dengan menggunakan merek tertentu atas persetujuan pemegang hak atas merek (*principle*).⁸ *Card Issuer* ini memperoleh keuntungan kartu kredit yang diterbitkannya dari penerimaan *annual fee* dari nasabah Pemegang Kartu serta *interchange* dan *interest* dari tagihan terhadap Pemegang Kartu.
- b. Pengelola (*Acquirer*), pihak yang mengelola kartu kredit sebagai *Financial Acquirer* yaitu yang melakukan pembayaran terlebih dahulu atas transaksi yang dilakukan oleh *card-holder* dengan pedagang (*merchant*) atau sebagai *Technical Acquirer* yaitu penyedia sarana yang diperlukan dalam pemrosesan kartu kredit berdasarkan perjanjian dengan *merchant*.⁹ *Acquirer* ini mendapat manfaat dari *discount commission* yang diterimanya dari pedagang (*merchant*).
- c. Pemegang Kartu (*card-holder*), yaitu pihak yang telah memenuhi seluruh prosedur dan persyaratan sehingga dapat ditetapkan sebagai pemegang sah alat pembayaran dengan menggunakan kartu tertentu sehingga berhak menggunakannya.¹⁰ Pemegang Kartu ini mendapatkan manfaat berupa kenyamanan berbelanja tanpa harus memiliki uang tunai terlebih dulu, disamping fasilitas ekstra yang diberikan oleh *card issuer* maupun *merchant* seperti diskon/potongan harga pada berbagai *event*.

⁷ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penyelenggaraan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu*, PBI No. 11/11/PBI/2009, LN No. 64 tahun 2009, TLN No. 5000, Pasal 1 angka 4.

⁸ *Ibid.*, Pasal 1 angka 9.

⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 10.

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 7.

- d. Pedagang (*merchant*), pihak yang menyediakan barang atau jasa kepada Pemegang Kartu dan dapat menerima pembayaran dari transaksi penggunaan Kartu Kredit.¹¹ Keuntungan yang diperoleh *merchant* atas penggunaan kartu kredit adalah berupa keuntungan dari terjualnya barang atau jasa yang disediakan.
- e. Prinsipal, bank atau lembaga selain bank yang bertanggung jawab atas pengelolaan sistem dan/atau jaringan antar anggotanya, baik yang berperan sebagai Penerbit dan/atau *Acquirer*, dalam transaksi kartu kredit yang kerjasama dengan anggotanya didasarkan atas suatu perjanjian tertulis.¹²

Seperti halnya produk perbankan lainnya Pemegang Kartu Kredit dipersyaratkan untuk memberikan informasi mengenai data pribadinya. Persoalan yang kemudian timbul adalah ketika informasi mengenai data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit tersebut oleh pihak Penerbit Kartu (*card-issuer*), Pengelola (*Acquirer*) dan Prinsipal disalahgunakan dan atau diberikan kepada pihak ketiga tanpa persetujuan pemegang kartu kredit yang kemudian merugikan pemegang/konsumen kartu kredit.

Hal ini dikarenakan Penerbit Kartu Kredit (*card-issuer*) yaitu bank dan lembaga selain bank, Pengelola (*Acquirer*) dan Prinsipal memang dimungkinkan untuk menguasai sejumlah besar data pribadi mengenai Pemegang Kartu Kredit (*card-holders*) tersebut. Dan adalah dapat dikatakan tidak benar apabila kemudian Penerbit Kartu Kredit (*card-issuer*), Pengelola (*Acquirer*), dan Prinsipal menggunakan data pribadi ini semauanya.¹³

Selain itu kemajuan dan efisiensi pada jaringan komputer kemudian telah memungkinkan dilakukannya penimbunan data pribadi dalam suatu format komputer yang mudah dibaca dan diakses. Berkaitan dengan hal itu, industri perbankan merupakan salah satu sektor yang padat data (*data*

¹¹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 11.

¹² *Ibid.*, Pasal 1 angka 8.

¹³ Peter E. Sayer, *Credit Cards and The Law: An Introduction*, (London: Fourmat Publishing, 1988), hlm. 110.

intensive), karena berkaitan dengan berbagai pihak yang sangat luas cakupannya, tidak hanya individu, perusahaan swasta, namun juga badan-badan publik lainnya. Data tersebut beredar pada bank, kelompok bank dan bahkan diantara bank-bank yang berbeda.¹⁴

Data pribadi adalah penting dan merupakan suatu komoditas yang mempunyai nilai jual yang cukup tinggi. Artinya data pribadi merupakan aset (bagi siapapun), yang juga memiliki nilai komersial. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika kemudian terjadi penjualan data pribadi yang telah dikumpulkan dalam suatu *database* dengan jumlah informasi yang sangat besar.¹⁵

Bagi konsumen kartu kredit yang data pribadinya dijadikan komoditas, perkembangan di atas tentu saja menimbulkan kekhawatiran dan keprihatinan tertentu. Oleh karenanya diperlukan suatu kebijakan di bidang proteksi data (*data protection*) yang mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekonomi dengan perlindungan HAM, yang dalam hal ini adalah perlindungan terhadap informasi pribadi (*information privacy*).¹⁶

Bentuk-bentuk penyalahgunaan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit contohnya berupa pemberian informasi kepada pihak ketiga tanpa persetujuan Pemegang Kartu Kredit. Data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit oleh pihak ketiga kemudian digunakan untuk melakukan penawaran-penawaran produk yang mengganggu kenyamanan Pemegang Kartu Kredit, bahkan ada konsumen nasabah Pemegang Kartu Kredit yang menjadi korban penipuan pihak-pihak tidak bertanggungjawab yang menggunakan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit.¹⁷

¹⁴ I.B.R. Supancana, “Kerangka Regulasi Dalam Rangka Menata Internet Banking di Indonesia”, <http://202.134.5.138:2121/pls/PORTAL30/indoreg.irp_analysis.thread_view?ThreadID=1215#top>, diakses pada tanggal 28 September 2009

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ “Keluhan Terhadap Informasi Data Nasabah,” <<http://www.mediakonsumen.com/Artikel1063.html>>, diakses pada tanggal 20 Mei 2009

Kesemua bentuk penyalahgunaan tersebut diatas menyalahi hak-hak nasabah Pemegang Kartu Kredit selaku konsumen, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa Konsumen berhak Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa¹⁸

Selain itu sesuai dengan amanat dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebenarnya nasabah perbankan (penyimpan dan peminjam) seharusnya mendapat perlindungan yang baik dalam menggunakan produk perbankan.¹⁹ Permasalahan perlindungan konsumen perbankan juga merupakan salah satu yang menjadi pilar dalam Arsitektur Perbankan Indonesia, yaitu pilar keenam yaitu “mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.” Salah satu upaya ke arah sana dilakukan melalui penciptaan standar-standar yang jelas dan mudah dipahami.²⁰

Berdasarkan ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/6/PBI/2005 Tentang Transparansi Informasi Produk Bank Dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah dinyatakan bahwa Bank wajib meminta persetujuan tertulis dari nasabah dalam hal bank akan memberikan dan atau menyebarluaskan data pribadi nasabah kepada pihak lain untuk tujuan komersial, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Dalam permintaan persetujuan tersebut, Bank wajib terlebih dahulu menjelaskan tujuan dan konsekuensi dari pemberian dan atau penyebarluasan data pribadi nasabah kepada pihak lain.²¹ Peraturan ini terbit sebagai inisiatif bank indonesia untuk melindungi nasabah/konsumen.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No 8 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No 42, TLN No.3821, Pasal 5.

¹⁹ Jhon Tafbu Ritonga et al, "Perlindungan Nasabah Perbankan Di Sumatera Utara." <<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/55E2CB9C-835B-4192-9C4D-160FF9502259/950/PerlindunganNasabahPerbankanDiSumateraUtara.pdf>>, diakses pada tanggal 20 Mei 2009

²⁰ Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Cet.V, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 338.

²¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah*, PBI No: 7/6/PBI/2005, LN No.16 tahun 2005, TLN No. 4475, ps. 9.

1.2 Perumusan Masalah

Dalam penulisan penelitian ini pokok-pokok permasalahan yang ingin penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit?
2. Bagaimanakah tanggung jawab pelaku usaha dan pihak-pihak yang terkait dalam hal terjadinya pelanggaran data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit?
3. Upaya hukum apa saja yang dapat ditempuh oleh nasabah Pemegang Kartu Kredit dalam hal terjadinya pelanggaran data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit.
2. Untuk memahami bagaimanakah tanggung jawab pelaku usaha dan pihak-pihak yang terkait dalam hal terjadinya pelanggaran data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit?
3. Untuk mengetahui upaya hukum apa saja yang dapat ditempuh oleh nasabah Pemegang Kartu Kredit dalam hal terjadinya pelanggaran data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit.

Sedangkan manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Praktis

Memberikan manfaat dan kegunaan bagi pihak-pihak yang berminat untuk memakai, memperdalam, dan melakukan analisis atas sistem perlindungan

hukum perlindungan data dan informasi pribadi, baik dari sudut teori maupun praktik yang berkembang.

2. Manfaat Teoritis

Memberikan masukan terhadap wacana yang sedang berkembang terhadap peraturan-peraturan di bidang perlindungan data dan informasi pribadi dan secara khusus yang terkait dengan perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit.

1.4 Kerangka Teori dan Konsepsional

Perlindungan terhadap konsumen merupakan konsekuensi dari kemajuan teknologi dan industri, karena perkembangan produk-produk industri di satu pihak, pada pihak lain memerlukan perlindungan terhadap konsumen. Kemajuan teknologi dan industri, telah pula memperkuat perbedaan antara pola hidup masyarakat tradisional dan masyarakat modern.²²

Ada dua perbedaan pokok antara masyarakat tradisional dan modern yaitu dalam hal cara memproduksi barang kebutuhan konsumen dan pola hubungan antara konsumen dan produsen. Dalam masyarakat tradisional, barang-barang kebutuhan konsumen diproduksi melalui proses yang sederhana. Sementara dalam masyarakat modern, barang-barang tersebut diproduksi secara massal, sehingga melahirkan masyarakat yang mengkonsumsi produk barang dan jasa secara massal pula (*mass consumer consumption*). Hubungan antara konsumen dan produsen dalam masyarakat tradisional juga sederhana. Konsumen dapat bertatap muka dengan produsen. Sebaliknya, dalam masyarakat modern, sistem distribusi yang rumit termasuk lintas negara, mengakibatkan hubungan antara konsumen dan produsen menjadi rumit atau kompleks. Konsumen tidak dapat mengenal siapa pembuat barang, bahkan produsen suatu barang tertentu berada di negara lain.²³

²² Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta:Program Pascasarjana Fakultas Hukum Indonesia, 2004), hlm. 2.

²³ *Ibid.*, hlm. 2-3

Berdasarkan sistem perekonomian yang semakin kompleks tersebut di atas, berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara produsen dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan produsen, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor* berubah menjadi prinsip *caveat venditor*. Suatu prinsip hubungan yang semula menekankan pada kesadaran konsumen sendiri untuk melindungi dirinya berubah menjadi kesadaran produsen untuk melindungi konsumen.²⁴

Hukum adalah gejala dalam kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, yang mempunyai banyak aspek, dimensi dan fase. Hukum berakar dan berbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi), dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuknya ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya namun sekaligus menentukan bentuk dan sifat-sifat masyarakat itu sendiri. Jadi dalam dinamikanya, hukum itu kondisi dan mengondisi masyarakat. Karena menyangkut tujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara konkret dalam masyarakat, maka dalam hukum terkandung baik kecenderungan konservatif (mempertahankan dan memelihara yang sudah tercapai) maupun kecenderungan modernisme (membawa, menganalisis dan mengarahkan perubahan).²⁵

Hukum perlindungan konsumen lahir akibat posisi konsumen yang sangat lemah sehingga perlu mendapat perlindungan hukum. Menurut Az Nasution, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas, dan kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga bersifat melindungi konsumen.²⁶ Dengan demikian, hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas dan kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan jasa konsumen di

²⁴ *Ibid.*, hlm. 4-5

²⁵ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, dalam Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Madju, 2000), hlm. 116.

²⁶ Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm. 2.

dalam pergaulan hidup.²⁷ Mochtar Kusumaatmadja memberikan batasan hukum konsumen sebagai keseluruhan kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak yang berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen satu sama lain dalam pergaulan hidup.²⁸

Undang-undang Perlindungan Konsumen pada hakekatnya banyak mengatur mengenai pelaku usaha dan lebih mengutamakan perlindungan terhadap hak-hak konsumen sebagai hak-hak dasarnya untuk mencapai keadilan, yang diharapkan dapat meningkatkan harkat dan martabat konsumen yang pada gilirannya akan meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya sendiri. Disisi lain, undang-undang ini diharapkan akan menumbuhkan pelaku usaha yang bertanggung jawab. Sesuai dengan pasal 2 undang-undang tersebut, Perlindungan konsumen didasarkan pada lima asas, yaitu: manfaat²⁹, keadilan³⁰, keseimbangan³¹, keamanan dan keselamatan konsumen³², serta kepastian hukum.³³

Untuk menganalisis data mengenai perlindungan hukum data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit, penulis menggunakan teori sistem hukum dan karakteristik hukum. Alasan menggunakan teori sistem hukum karena penulis berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi konsumen merupakan elemen substansi dalam sistem hukum. Sedangkan alasan menggunakan teori karakteristik

²⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

²⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. III, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hlm. 20.

²⁹ Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

³⁰ 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 adil.

³¹ Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual.

³² Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

³³ Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

hukum³⁴ karena penulis berpendapat bahwa perlindungan hukum data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit memiliki karakteristik tertentu yang merupakan pengaturan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur secara terpisah sesuai dengan substansinya.

Mengenai sistem hukum (*legal system*), Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).³⁵

Aspek struktur (*structure*)³⁶ yang melingkupi perlindungan hukum bagi konsumen dalam perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit adalah Pemerintah dan DPR yang memiliki peran sentral dalam proses legislasi, Bank Indonesia sebagai otoritas yang mengawasi bank, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Substansi hukum (*substance*)³⁷ dalam permasalahan ini antara lain pengaturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan perlindungan data pribadi, misalnya ketentuan mengenai penggunaan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit oleh pihak bank.

Sedangkan budaya hukum (*legal culture*)³⁸ yang melatarbelakangi analisis ini adalah bagaimana sikap masyarakat terhadap hukum yang mengatur masalah

³⁴ Karakteristik berarti “ciri-ciri khusus”. Artinya, apa yang menjadi ciri-ciri khusus dari perlindungan data pribadi. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan/Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hlm. 445.

³⁵ Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W. W. Norton & Company, 1984), hlm. 5.

³⁶ Friedman merumuskan aspek struktur (*structure*) sebagai berikut: “*the structure of legal system consists of elements of this kind: the member and size of courts; the jurisdiction (that is, what kind of cases they hear and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police departement follows, and so on.*” Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W. W. Norton & Company, 1984), hlm. 5

³⁷ Sementara yang dimaksud dengan substansi hukum (*substance*) menurut Friedman adalah sebagai berikut: “*by this is meant the actual rules, norms, and behaviour patterns of people inside the system. This is, first of all, “the law” in the popular sense of the term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that “by law” a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.*” Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W. W. Norton & Company, 1984), hlm. 6.

perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit. Hal ini dapat dilihat dari maraknya pelanggaran terhadap hak-hak nasabah Pemegang Kartu Kredit terkait dengan data pribadinya yang merugikan konsumen yang tidak mampu diselesaikan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Struktur dan substansi merupakan komponen inti dari sebuah sistem hukum, tetapi baru sebatas desain atau cetakbiru dan bukan mesin kerja. Struktur dan substansi menjadi masalah karena keduanya statis; keduanya ibaratnya gambar dari sistem hukum. Potret tersebut tidak memiliki gerak dan kebenaran... dan seperti ruang pengadilan yang dipercantik, membeku, kaku, sakit berkepanjangan.³⁹

Menurut Friedman, unsur yang hilang yang memberikan kehidupan dalam sistem hukum adalah 'budaya hukum'. Budaya hukum mengacu pada sikap, nilai, dan opini dalam masyarakat dengan penekanan pada hukum, sistem hukum serta beberapa bagian hukum. Budaya hukum merupakan bagian dari budaya umum-kebiasaan, opini, cara bekerja dan berpikir yang mengikat masyarakat untuk mendekat atau menjauh dari hukum dengan cara khusus. Dari ketiga komponen di atas, budaya hukum merupakan komponen yang paling penting.⁴⁰

Budaya hukum menentukan kapan, mengapa dan di mana orang menggunakan hukum, lembaga hukum atau proses hukum atau kapan mereka menggunakan lembaga lain atau tanpa melakukan upaya hukum. Dengan kata lain, faktor budaya merupakan ramuan penting untuk mengubah struktur statis dan koleksi norma statis menjadi badan hukum yang hidup. Menambahkan budaya

³⁸ Sedangkan yang dimaksud oleh Friedman dengan budaya hukum (*legal culture*) adalah: "By this we mean people's attitude toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of general culture which concerns the legal system." Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W. W. Norton & Company, 1984), hlm. 6.

³⁹ Benny S Tabalujan, "Perkembangan Hukum di Negara Berkembang Peran Budaya Hukum," <<http://studihukum.wordpress.com/2009/10/22/perkembangan-hukum-di-negara-berkembang-peran-budaya-hukum/>>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2009

⁴⁰ *Ibid.*

hukum ke dalam gambar ibarat memutar jam atau menyalakan mesin. Budaya hukum membuat segalanya bergerak.⁴¹

Intinya Friedman menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut dengan menarik dan jelas sekali membuat ilustrasi yang menggambarkan sistem hukum sebagai suatu "proses produksi" dengan menempatkan mesin sebagai "struktur", kemudian produk yang dihasilkan sebagai "substansi hukum", kemudian bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen "budaya hukum".⁴²

Pengaturan mengenai perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit melalui peraturan perundang-undangan merupakan karakteristik hukum yang diharapkan lebih represif dan responsif. Dalam konteks perlindungan konsumen, hukum yang represif adalah hukum yang dibangun dengan mengutamakan kebijaksanaan atau kepentingan pemerintah dan perusahaan atau pelaku usaha,⁴³ dalam hal ini bank dan lembaga keuangan non bank selaku Penerbit Kartu Kredit, Pengelola (*Acquirer*) dan Prinsipal karena bank dianggap memiliki andil yang cukup kuat bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi negara. Sementara hukum yang bersifat responsif adalah hukum yang mengakomodasi dan kondusif bagi pembangunan, termasuk mampu melindungi kepentingan konsumen yaitu nasabah Pemegang Kartu Kredit.

Untuk menghindari perbedaan pengertian tentang berbagai istilah dalam penelitian, maka definisi operasional dari istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Data Pribadi Nasabah adalah identitas yang lazim disediakan oleh Nasabah kepada Bank dalam rangka melakukan transaksi keuangan dengan Bank.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Dalam bahasanya Friedman merumuskan ilustrasi sebagai berikut: "Another way to visualize the three elements of law is to imagine legal "structure" as a kind of machine. "substance" is what the machine manufactures or does. The "legal culture" is whatever or whoever decides to turn the machine on and off, and determines how it will be used." Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W. W. Norton & Company, 1984), hlm. 7

⁴³ Inosentius Samsul, *op. cit.*, hlm. 33.

2. Kartu kredit adalah alat pembayaran dengan menggunakan kartu yang dapat digunakan untuk melakukan pembayaran atas kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi, termasuk transaksi pembelanjaan dan/atau untuk melakukan penarikan tunai, dimana kewajiban pembayaran Pemegang Kartu dipenuhi terlebih dahulu oleh *Acquirer* atau Penerbit, dan Pemegang Kartu berkewajiban untuk melakukan pembayaran pada waktu yang disepakati baik dengan pelunasan secara sekaligus (*charge card*) ataupun dengan pembayaran secara angsuran.⁴⁵
3. Penerbit Kartu (*card-issuer*), pihak ini adalah bank atau lembaga selain bank yang menerbitkan kartu kredit dengan menggunakan merek tertentu atas persetujuan pemegang hak atas merek (*principle*).⁴⁶
4. Pengelola (*Acquirer*), pihak yang mengelola kartu kredit sebagai *Financial Acquirer* yaitu yang melakukan pembayaran terlebih dahulu atas transaksi yang dilakukan oleh *card-holder* dengan *merchant* atau sebagai *Technical Acquirer* yaitu penyedia sarana yang diperlukan dalam pemrosesan kartu kredit berdasarkan perjanjian dengan *merchant*.⁴⁷
5. Pemegang Kartu (*card-holder*), yaitu pihak yang telah memenuhi seluruh prosedur dan persyaratan sehingga dapat ditetapkan sebagai pemegang sah alat pembayaran dengan menggunakan kartu tertentu sehingga berhak menggunakannya.⁴⁸
6. Prinsipal, bank atau lembaga selain bank yang bertanggung jawab atas pengelolaan sistem dan/atau jaringan antar anggotanya, baik yang berperan sebagai Penerbit dan/atau *Acquirer*, dalam transaksi kartu kredit yang kerjasama dengan anggotanya didasarkan atas suatu perjanjian tertulis.⁴⁹

⁴⁴ Bank Indonesia, PBI No: 7/6/PBI/2005, *loc. cit.*, Ps. 1 angka 6.

⁴⁵ Bank Indonesia, PBI No. 11/11/PBI/2009, *loc. cit.*, Ps. 1 angka 4.

⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 1 angka 9.

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 1 angka 10.

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 1 angka 7.

⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 8

7. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.⁵⁰
8. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.⁵¹
9. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.⁵²

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan logika yang menjadi dasar suatu penelitian ilmiah.⁵³ Pada umumnya penelitian hukum membedakan bentuk penelitian yang normatif dan penelitian empiris. Untuk memahami mengenai perlindungan hukum konsumen atas data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif⁵⁴ atau dikenal pula dengan penelitian hukum kepustakaan.

Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan di berbagai perpustakaan di Jakarta dan Depok. Studi kepustakaan ini

⁵⁰ Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 1 angka 3.

⁵¹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

⁵² *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

⁵³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet ke-3., (Jakarta: UI Press, 1986) hlm 5 – 6.

⁵⁴ Dikemukakan bahwa penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup : (i) penelitian terhadap azas-azas hukum; (ii) penelitian terhadap sistematika hukum; (iii) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; (iv) perbandingan hukum; dan (v) sejarah hukum. Lihat Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2007), hlm. 14,

dimaksudkan untuk mengumpulkan dokumen-dokumen sebagai sumber data sekunder, yang mencakup⁵⁵:

1. Bahan hukum *primer*, yaitu berupa sumber-sumber materiil hukum, meliputi; Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya antara lain: Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait.
2. Bahan hukum *sekunder*, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku hasil karya kalangan hukum mengenai hukum perbankan, hukum perlindungan konsumen dan buku-buku yang berkaitan dengan perlindungan data pribadi (*data protection*) serta buku-buku lainnya yang terkait.
3. Bahan hukum *tertier*, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus umum Bahasa Indonesia, *Black's Law Dictionary*, ensiklopedia, artikel dan sebagainya.

Selanjutnya penelitian ini bersifat “deskriptif”⁵⁶ yaitu dengan tujuan untuk menggambarkan atau menguraikan secara jelas tentang keadaan perlindungan hukum data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit di Indonesia.

Adapun analisis data dilakukan dengan metode atau pendekatan kualitatif⁵⁷ yakni analisis data yang dilakukan berdasarkan kualitas data untuk memperoleh gambaran permasalahan secara mendalam dan komprehensif.

1.6. Sistematika Penulisan

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 9-10.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

⁵⁷ Pendekatan kualitatif perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Lihat Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. IV, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2004), hlm. 20-21.

Hasil penelitian mengenai perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit ini disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut.

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang menerangkan mengenai latar belakang perlunya dilakukan penelitian, permasalahan yang ada yang ingin dipecahkan melalui penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka teori dan konsep, definisi operasional, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, menerangkan mengenai tinjauan secara umum kartu kredit, pengertian, sejarah dan perkembangannya serta pihak-pihak yang terkait dengan produk kartu kredit. Dalam bab ini juga diuraikan pengaturan hukum mengenai perlindungan data pribadi secara umum di Indonesia dan secara lebih khusus pengaturan mengenai perlindungan data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit serta pengaturan perlindungan mengenai data pribadi di negara-negara lainnya sebagai pembanding. Selain itu, diuraikan mengenai kelemahan hukum positif tentang perlindungan data pribadi di Indonesia yang meliputi kelemahan struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Selanjutnya, diuraikan juga mengenai bentuk pelanggaran terhadap data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit.

Bab ketiga, menguraikan tanggung jawab pelaku usaha, pemerintah dan Bank Indonesia atas pelanggaran data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit. Dalam pembahasan mengenai tanggung jawab pelaku usaha, pemerintah dan Bank Indonesia diuraikan mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab, tanggung jawab Penerbit Kartu Kredit, Pengelola (*Acquirer*) dan Prinsipal. Selain itu juga diuraikan mengenai tanggung jawab pemerintah dan Bank Indonesia yang memiliki otoritas pengawasan usaha produk kartu kredit.

Bab keempat, menguraikan upaya hukum yang dapat dilakukan konsumen kartu kredit terhadap pelanggaran data pribadi nasabah Pemegang Kartu Kredit yang terjadi. Dalam bab ini diuraikan mengenai penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang meliputi gugatan individu, *class action* dan *legal standing*.

Bab kelima, berupa simpulan hasil penelitian dan saran-saran yang dapat diberikan terkait dengan permasalahan yang diteliti.

