

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Perkembangan teknologi informasi turut memicu transformasi pembayaran tidak hanya ada di sektor privat, namun juga pada sektor publik atau pemerintahan. Pembayaran secara konvensional dengan menggunakan uang tunai sedikit demi sedikit mulai digantikan pembayaran secara non-tunai atau *cashless* menjadi hal yang biasa. Bank Indonesia bahkan mempunyai agenda bernama Gerakan Nasional Non-Tunai atau yang disingkat sebagai GNNT yang mengarahkan kegiatan pembayaran untuk menuju sistem nontunai.

Bank Indonesia telah sejak Agustus 2014 mencanangkan GNNT agar mulai diterapkan secara luas. Pencanangan ini ditandai dengan penandatanganan Nota Kesepahaman antara Bank Indonesia dengan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Keuangan, Pemerintah Daerah serta Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia sebagai komitmen untuk mendukung GNNT.<sup>1</sup> Pada masa sekarang, hal ini juga menjadi relevan karena dengan metode pembayaran nontunai, masyarakat dapat meminimalkan kontak langsung saat bertransaksi sehingga membantu upaya penekanan penyebaran *Covid-19*.

Pada sektor pemerintahan, GNNT tersebut salah satunya terwujud dalam transformasi dan modernisasi mekanisme pembayaran belanja pemerintahan.

---

<sup>1</sup> Bank Indonesia, "Bank Indonesia Mencanangkan Gerakan Nasional Non Tunai", *Siaran Pers Bank Indonesia* (online), 14 Agustus 2014, [https://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/pages/sp\\_165814.aspx](https://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/pages/sp_165814.aspx), diakses pada 16 Juni 2020

Belanja operasional pemerintah dari Uang Persediaan oleh Satuan Kerja pemerintah yang masih sering dilakukan secara tunai kini diberi alternatif instrumen lain berupa Alat Pembayaran Menggunakan Kartu yang selanjutnya disebut dengan APMK, baik kartu debit maupun kredit. Penggunaan instrumen kartu kredit pada belanja pemerintah sendiri telah dilakukan uji coba sejak tahun 2017 sampai dengan Maret 2019 dengan total volume sebesar 315 miliar rupiah.<sup>2</sup>

Sistem pembayaran dalam belanja pemerintah sebelumnya terbagi menjadi dua, yaitu secara langsung atau disingkat LS serta Uang Persediaan atau disingkat UP. Mekanisme LS dilakukan melalui transfer langsung dari rekening Kas Umum Negara/Daerah ke rekening penerima, sedangkan UP dilakukan melalui mekanisme *revolving* uang persediaan yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran untuk belanja operasional sehari-hari yang tidak dapat dilakukan melalui mekanisme LS. Sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 178/PMK.05/2018 tentang Perubahan PMK Nomor 190/PMK.02/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, UP kemudian dikategorikan menjadi UP tunai dan UP Kartu Kredit Pemerintah. Ketentuan tersebut tentunya berimplikasi pada adanya instrumen pembayaran baru dalam rangka belanja pemerintah yaitu melalui Kartu Kredit Pemerintah atau yang selanjutnya disebut dengan KKP.

---

<sup>2</sup> DJPb, "Dirjen Perbendaharaan Harapkan Layanan Pencairan Dana Lebih Cepat dan Akurat dengan Kartu Kredit Pemerintah", 23 Mei 2019, <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/berita/berita-nasional/3034-dirjen-perbendaharaan-harapkan-layanan-pencairan-dana-lebih-cepat-dan-akurat-dengan-kartu-kredit-pemerintah.html>, diakses pada tanggal 16 Juni 2020.

Urgensi dari Kartu Kredit Pemerintah diantaranya yaitu menunjang likuiditas dan efisiensi kas negara. Selama tahun 2013-2016 berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, rata-rata sisa saldo kas/UP yang belum disetor pada bendahara pengeluaran mencapai 300 milyar. Pada tahun anggaran berjalan, UP yang dikuasai oleh bendahara pengeluaran satuan kerja atau selanjutnya disingkat satker<sup>3</sup> bisa mencapai 7-9 triliun. Uang yang ada di kas bendahara pengeluaran tersebut bersifat *idle* atau menganggur, sehingga jauh akan bermanfaat dan memberikan nilai tambah jika uang tersebut dikelola oleh Bendahara Umum Negara melalui penempatan-penempatan jangka pendek yang berisiko rendah.<sup>4</sup>

Pemakaian kartu kredit oleh satker kementerian negara dan lembaga juga akan mempercepat pelaksanaan kegiatan satker yang bersangkutan karena pelaksana kegiatan (Pejabat Pembuat Komitmen dan Pejabat Pengadaan atau pegawai) tidak perlu harus menunggu uang dari bendahara pengeluaran untuk melaksanakan kegiatannya. Sebagai contoh, Penyidik KPK dalam pelaksanaan tugasnya tentu banyak melakukan perjalanan dinas. Adanya KKP akan memudahkan pelaksanaan tugasnya karena tidak perlu selalu meminta uang muka perjalanan dinas kepada bendahara terlebih dahulu dan juga tidak perlu banyak membawa uang kas karena semua keperluannya terkait tugas seperti pembayaran tiket pesawat dan hotel dapat dibayarkan menggunakan KKP.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Satuan Kerja (Satker) adalah unit organisasi lini Kementerian Negara/ Lembaga atau unit organisasi Pemerintah Daerah yang melaksanakan kegiatan Kementerian Negara/ Lembaga dan memiliki kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran. Lihat : Pasal 1 angka 4 PMK Nomor 196/PMK.05/2018.

<sup>4</sup> Budi Lesmana, "Kartu Kredit Pemerintah, Model Baru Pengelolaan Keuangan Negara", Kementerian Keuangan, 21 Mei 2018, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/kartu-kredit-pemerintah-model-baru-pengelolaan-keuangan-negara/>, diakses pada tanggal 4 September 2020.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Kementerian Keuangan pada tanggal 31 Desember 2018 menerbitkan PMK Nomor 196/PMK.05/2018 tentang Tata Cara Pembayaran dan Penggunaan Kartu Kredit Pemerintah atau selanjutnya disingkat dengan PMK KKP. PMK KKP tersebut memberi definisi Kartu Kredit Pemerintah sebagai alat pembayaran menggunakan kartu yang dapat digunakan untuk melakukan pembayaran atas belanja yang dapat dibebankan pada APBN, dimana kewajiban pembayaran pemegang kartu dipenuhi terlebih dahulu oleh Bank Penerbit Kartu Kredit Pemerintah, dan Satker berkewajiban melakukan pelunasan kewajiban pembayaran pada waktu yang disepakati dengan pelunasan secara sekaligus.

Istilah “alat pembayaran menggunakan kartu” pada PMK KKP jika dirunut secara sistematis ditemukan juga pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan atas PBI Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu atau selanjutnya disingkat dengan PBI APMK. PBI APMK mendefinisikan “Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu” sebagai alat pembayaran yang berupa kartu kredit, kartu *automated teller machine* (ATM) dan/atau kartu debit. Jika ditinjau dari pengertian tersebut saja, maka dapat dikatakan bahwa Kartu Kredit Pemerintah merupakan salah satu APMK berupa Kartu Kredit sebagaimana yang diatur dalam PBI APMK. Dengan begitu pengaturan-pengaturan umum terkait kartu kredit yang diterbitkan oleh PBI APMK seharusnya berkaitan dengan aturan-aturan terkait KKP yang ada pada PMK KKP.

Penggunaan kartu kredit pada hakikatnya dapat dianggap sebagai pemberian fasilitas kredit dari bank kepada *Cardholder* (pemegang) karena *credit card*

mempunyai sifat seperti halnya kredit, sehingga pembayaran yang dilakukan oleh pemegangnya dapat dilakukan secara cicilan meski tidak tertutup kemungkinan jika ingin membayar lunas sekaligus.<sup>6</sup> Perbedaannya adalah dalam PMK KKP diatur bahwa pembayaran KKP harus dilakukan dengan pelunasan secara sekaligus atau tidak boleh diangsur. Meskipun terdapat perbedaan dalam cara pelunasannya, namun dalam hubungan pemberian kredit tersebut pada dasarnya sama-sama melibatkan antara Bank dengan Nasabah Debitur. Namun hal ini menimbulkan pertanyaan lagi yakni siapakah yang menjadi nasabah debitur dalam KKP, pemegang kartu atau instansinya? Hal ini perlu diketahui dengan menjabarkan hubungan hukum diantara para pihaknya.

Dari sisi hubungan hukum antara kartu kredit pada umumnya dengan KKP juga terdapat perbedaan. Dalam kartu kredit pada umumnya terdapat 4 (empat) subjek atau pihak yang terlibat yaitu pihak penerbit (*issuer*), pihak pemegang kartu kredit (*card holder*), pihak penjual barang/jasa (*merchant*), dan pihak perantara (*acquirer*).<sup>7</sup> Sedangkan pada KKP, hal tersebut lebih kompleks lagi karena selain Pemegang KKP, ada pula yang disebut sebagai Administrator KKP yang melakukan tugas tertentu terkait dengan penggunaan KKP. Serta yang juga tidak kalah penting adalah Kuasa Pengguna Anggaran atau disingkat KPA yang turut mempunyai kewenangan dalam terkait Perjanjian Kerjasama Satker pada KKP. Kesemua pihak tersebut perlu diketahui hubungan hukumnya satu sama lain untuk memperjelas kedudukan subjek hukum pemegang KKP.

---

<sup>6</sup> Munir Fuady, *Hukum Tentang Pembiayaan dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 178.

<sup>7</sup> Marhaeni Ria Siombo, *Lembaga Pembiayaan dalam Perspektif Hukum*, Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta, 2019, h. 61-63.

Dalam PMK tersebut diatur pula adanya perjanjian kerjasama induk, perjanjian kerjasama satker, serta perjanjian penggunaan KKP antara KPA dengan pemegang KKP. Perjanjian-perjanjian yang dimaksud dalam PMK tersebut juga perlu diteliti lebih lanjut agar dapat diketahui lebih jelas bagaimana hubungan hukumnya, bagaimana pengaturan tanggung jawabnya maupun penanggungan risikonya. Hal ini perlu digali karena pada dasarnya penggunaan kartu kredit dalam lalulintas pembayaran merupakan realisasi dari perjanjian yang telah dilakukan oleh para pihak yang terkait dalam perjanjian penggunaan kartu kredit.<sup>8</sup> Selain itu penerbitan kartu kredit antara pihak Bank dan nasabah tidak dapat dilepaskan dari perikatan yang dibuat kedua belah pihak, yaitu bersumber dari perjanjian.<sup>9</sup> Dengan adanya kejelasan kedudukan pemegang kartu, maka dapat diketahui pula siapa yang bertanggungjawab dan bertanggung gugat atas tagihan KKP maupun ketika ada penyalahgunaan maupun sengketa.

Dalam PMK KKP, yang berkewajiban melakukan pelunasan adalah satuan kerja atau sering disingkat Satker. Satker disini merujuk pada unit organisasi lini Kementerian Negara/Lembaga atau unit organisasi Pemerintah Daerah yang melaksanakan kegiatan Kementerian Negara/ Lembaga dan memiliki kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran. Sedangkan PBI APMK mengatur bahwa yang wajib membayar tagihan kartu kredit adalah pemegang kartu. Pemegang Kartu adalah pengguna yang sah dari APMK. Jika dikaitkan dengan PMK KKP sebagaimana disebutkan sebelumnya maka pertanyaan selanjutnya

---

<sup>8</sup> Asmawati, 'Analisis Yuridis Penyalahgunaan Kartu Kredit Terhadap Para Pihak dalam Perjanjian Jual Beli', *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 6, No 1, Februari 2015, h. 48.

<sup>9</sup> Stefanus Laksanto Utomo, *Aspek Hukum Kartu Kredit dan Perlindungan Konsumen*, Alumni, Bandung, 2011, h. 37.

adalah siapakah pengguna yang sah dari APMK pada KKP, apakah Pemegang KKP, Administrator KKP, KPA, atau Satker.

Perbedaan kedudukan antara pemegang kartu yang harus membayar tagihan KKP juga dapat memunculkan pertanyaan lain ketika terjadi ketidaksinkronan kewenangan. Sebagai ilustrasi, apabila pemegang KKP sudah terlanjur melakukan pembelian barang/jasa untuk keperluan kantor, namun ternyata anggaran satker tersebut tidak cukup tersedia ketika dalam tahap pengujian. Sedangkan diatur dalam PMK KKP bahwa satker yang harus melunasi tagihan atas KKP tersebut. Ketika satker tidak membayar tagihan tersebut sehingga terjadi wanprestasi, maka siapa yang harus bertanggung gugat dan apakah hal tersebut termasuk penyalahgunaan KKP. Dari contoh ilustrasi tersebut maka terlihat pula bahwa masalah tanggung gugat dalam KKP juga menjadi hal yang perlu diperhatikan.

Penyalahgunaan KKP sendiri merupakan sesuatu yang perlu dikaji karena memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan penyalahgunaan pada kartu kredit biasa. Meskipun di Indonesia belum ada publikasi terkait kasus penyalahgunaan KKP, namun ternyata di negara lain sudah ada kasus tentang itu dan beberapa diantaranya mempunyai konsekuensi hukum yang serius. Di Inggris misalnya, berdasarkan publikasi daftar belanja pemerintah menggunakan Kartu Kredit Pemerintahnya atau yang disana disebut *Government Procurement Card*<sup>10</sup> oleh

---

<sup>10</sup> *Government Procurement Card* merupakan kartu pembayaran untuk keperluan pengadaan barang/jasa pemerintah Inggris yang dapat digunakan sebagai metode pembayaran alternatif untuk transaksi bernilai rendah (biasanya di bawah £1.000). Kartu ini layaknya *charge card* pada umumnya dan memiliki limit per-transaksi dan limit bulanan. Lihat: The National Archives, *Government Procurement Card (GPC) Policy*, h. 3, <<https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/tna-government-procurement-card-policy-redacted.pdf>> diakses 7 Oktober 2020.

Kementerian Pertahanan bulan Desember 2011 tercantum sejumlah transaksi di klub golf, hotel, restoran, dan bar, yang belum tentu merupakan penyalahgunaan tetapi pengeluaran tersebut perlu dipertanyakan.<sup>11</sup> Di lain pihak, berdasarkan tindak lanjut dari laporan transaksi kartu yang ditolak pada *Department for Work and Pensions* Inggris, ditemukan adanya *fraud* oleh pemegang kartu yang berakhir pegawai yang bersangkutan diberhentikan dan diproses pidana.<sup>12</sup>

Sementara itu di Amerika Serikat sudah ada undang-undang khusus untuk pencegahan penyalahgunaan Kartu Kredit Pemerintah yakni *Government Charge Card Abuse Prevention Act of 2012 (Charge Card Act; P.L. 112-194)*.<sup>13</sup> Hal tersebut juga merupakan tindak lanjut atas banyaknya laporan penyalahgunaan kartu kredit pemerintah di Amerika. Beberapa contoh kasus penyalahgunaan di Amerika yakni:

- Seorang pegawai Departemen Pertanian Amerika (USDA) yang dari Oktober 2000 sampai dengan September 2006 menggunakan kartu kredit pemerintahnya untuk membiayai pasangan kohabitasi sebanyak \$642.000 yang digunakan untuk pengeluaran pribadi seperti berjudi, kredit mobil, membayar hipotek, dan pembelanjaan retail lainnya.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Margaret Hodge, et. al., “*The Government Procurement Card*”, Public Accounts Committee - First Report, 2012 <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/128/12805.htm#note15>>, diakses 8 Oktober 2020.

<sup>12</sup> NAO, Report by the Comptroller and Auditor General “*The Government Procurement Card*”, Session 2010-12, HC 1828, h. 31 <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/10121828.pdf>> diakses pada 8 Oktober 2020.

<sup>13</sup> Garret Hatch, *Misuse of Government Purchase Cards: Background, Legislation, and Analysis*, Congressional Research Service, CRS Report, 2019, h. 9 <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R46106.pdf>> diakses pada 12 Oktober 2020.

<sup>14</sup> U.S. GAO, “*Governmentwide Purchase Cards: Actions Needed to Strengthen Internal Controls to Reduce Fraudulent, Improper, and Abusive Purchases*”, GAO-08-333, Maret 2008, h. 7, <<http://www.gao.gov/new.items/d08333.pdf>>, diakses pada 12 Oktober 2020.



- Seorang penjaga pantai yang menggunakan kartu kredit pemerintahnya untuk membeli peralatan pembuatan bir beserta bahan-bahannya senilai \$320, lalu membuat bir saat bertugas. Penjaga pantai beralasan pembelian tersebut untuk penghematan biaya jamuan resmi Akademi Penjaga Pantai yang dihadiri pejabat dan tamu-tamu penting lainnya. Namun berdasarkan temuan auditor GAO, pembelian tersebut ternyata tidak menghemat biaya jamuan dan oleh karenanya dianggap sebagai penyalahgunaan kartu.<sup>15</sup>

Masih banyak lagi kasus-kasus penyalahgunaan kartu kredit pemerintah lainnya jika ditelusuri lebih lanjut. Poin utamanya adalah, pembelajaran dari negara-negara lain dalam mengatasi penyalahgunaan kartu kredit pemerintah tersebut kiranya dapat menjadi bahan kajian akademis yang mungkin berguna dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam rangka peningkatan kontrol dan antisipasi atas penyalahgunaan maupun kecurangan penggunaan KKP.

Masalah-masalah hukum sebagaimana telah dijabarkan di atas selanjutnya perlu diteliti lebih lanjut dengan metode penelitian hukum yang sesuai agar mendapatkan kesimpulan yang dapat diuji dengan teori kebenaran koherensi. Untuk itu dalam rangka melakukan penelitian hukum terkait permasalahan hukum tersebut, maka penulisan Skripsi ini dibuat dengan judul **Tanggung Gugat Pemegang Kartu Kredit Pemerintah Dalam Hal Terjadi Penyalahgunaan Kartu Kredit Pemerintah.**

---

<sup>15</sup> U.S. GAO, “*Purchase Cards: Control Weaknesses Leave DHS Highly Vulnerable to Fraudulent, Improper, and Abusive Activity*,” U.S. Congress, GAO-06-957T, Juli 2006, h. 29-30, <<http://www.gao.gov/new.items/d06957t.pdf>>, diakses pada 12 Oktober 2020.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah sebagaimana dijelaskan di atas, maka permasalahan-permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa karakteristik Kartu Kredit Pemerintah dibandingkan dengan Kartu Kredit biasa?
2. Siapa pihak yang harus bertanggung gugat kepada Bank Penerbit dan bagaimana bentuk tanggung gugatnya dalam hal terjadi penyalahgunaan Kartu Kredit Pemerintah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah diatas adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengkaji karakteristik Kartu Kredit Pemerintah dibandingkan dengan Kartu Kredit biasa.
2. Untuk menganalisis dan mengkaji pihak yang harus bertanggung gugat kepada Bank Penerbit dalam hal terjadi penyalahgunaan Kartu Kredit Pemerintah oleh Pemegang Kartu Kredit Pemerintah serta bagaimana bentuk tanggung gugatnya.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dari perspektif ilmu hukum tentang Kartu Kredit Pemerintah sebagai alat pembayaran pada sektor pemerintahan.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah terutama Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia untuk perbaikan dan harmonisasi peraturan tentang Kartu Kredit Pemerintah, terutama apabila ditemukan antinomi, kekaburan, maupun kekosongan hukum pada aturan yang ada sekarang.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penetapan kebijakan-kebijakan yang diambil berkaitan dengan Kartu Kredit Pemerintah sebagai alat pembayaran dalam rangka pengadaan barang dan jasa pemerintah karena Kartu Kredit Pemerintah ini merupakan konsepsi hukum yang relatif baru di kalangan bendaharawan pemerintah maupun pegawai-pegawai pemerintah yang terkait, yang dalam proses pelaksanaannya memerlukan pemahaman yang tepat.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1.5.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum.<sup>16</sup> Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul.<sup>17</sup> Fungsi penelitian hukum adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu apakah aturan hukum sesuai norma hukum dan apakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 56. Peter Mahmud menegaskan bahwa jika tipe penelitian harus dinyatakan dalam suatu tulisan, cukup dikemukakan bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum.

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 83.

norma hukum atau prinsip hukum.<sup>18</sup> Penelitian hukum yang dilakukan terhadap isu hukum yang diangkat pada proposal ini masuk dalam tataran dogmatik hukum, sehingga lebih memperberat pada aspek praktis ilmu hukum yang timbul diantaranya apabila terdapat kekosongan hukum dan perbedaan penafsiran.<sup>19</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *Statute Approach*, *Conceptual Approach*, dan *Comparative Approach*. *Statute Approach* yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait dan regulasi lainnya yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>20</sup> Penggunaan *statute approach* ini sangat berkaitan dengan penelitian hukum ini karena materi yang diteliti adalah norma-norma hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan terkait Kartu Kredit Pemerintah.

Sedangkan *Conceptual Approach* adalah pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di bidang ilmu hukum.<sup>21</sup> Penggunaan *Conceptual Approach* dalam penelitian hukum ini juga penting terutama dalam menemukan ide-ide terkait pengertian hukum dari Kartu Kredit Pemerintah, hubungan hukum para pihak yang terlibat didalamnya, konsep-konsep tanggung gugat, dan sebagainya yang relevan dengan isu hukum yang diangkat.

Terakhir *comparative approach* atau pendekatan komparatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan hukum atau peraturan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 47.

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 103.

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 133.

<sup>21</sup> *Ibid.*, h. 135.

perundang-undangan suatu negara dengan satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>22</sup> Dalam hal ini penulis akan membandingkan aturan-aturan terkait kartu kredit pemerintah di Indonesia dengan negara lain yang telah menerapkan program serupa terlebih dahulu.

Negara lain yang akan diperbandingkan dalam skripsi ini adalah Amerika Serikat dan Inggris Raya. Penulis memilih kedua negara tersebut karena keduanya telah terlebih dahulu menerapkan program serupa dengan Kartu Kredit Pemerintah yang ada di Indonesia. Selain itu kemudahan dalam mencari literatur kedua negara tersebut juga memudahkan penulis dalam menganalisa aturan hukum maupun kebijakan masing-masing negara. Dengan melakukan perbandingan tersebut, peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang diantara negara-negara tersebut.<sup>23</sup>

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kartu Kredit, Kartu Kredit Pemerintah, Tanggung gugat, dan lain-lain yang relevan diantaranya:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie (Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23)*;

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
3. Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan atas PBI Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5275);
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 229, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6267);
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan;
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.05/2018 tentang perubahan PMK Nomor 190/PMK.02/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1736);

7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 196/PMK.05/2018 tentang Tata Cara Pembayaran dan Penggunaan Kartu Kredit Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1841);

Bahan hukum sekunder berupa pendapat-pendapat hukum yang melengkapi norma hukum primer yang berkaitan dengan Pemegang Kartu Kredit Pemerintah, misalnya teori-teori perlindungan hukum dalam surat berharga, teori-teori mengenai hukum perjanjian dalam kartu kredit, teori kewenangan pejabat yang dalam hal ini sebagai pengguna kartu kredit, dan sebagainya yang terdapat dalam buku-buku hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan artikel-artikel resmi yang diperoleh melalui media internet.

Pengumpulan bahan hukum baik primer maupun sekunder dalam penelitian akan banyak dilakukan dengan menggunakan studi pustaka karena sebagian besar merupakan bahan hukum yang bersifat tertulis, namun tidak menutup kemungkinan juga dilakukan melalui wawancara jika diperlukan dengan para pihak yang melakukan perjanjian kartu kredit pemerintah tersebut demi mendapatkan kelengkapan bahan hukum.

#### **1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah berbagai bahan hukum primer dan sekunder dengan mencari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penulisan, penelusuran literatur dan jurnal yang berkaitan dengan topik ini dan mengklasifikasi berdasarkan permasalahan yang ada.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 237.

### 1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Semua bahan hukum yang terkumpul dipilah dan diklasifikasi menurut isu hukum yang diajukan dalam penelitian ini. Setelah diklasifikasi, selanjutnya dilakukan analisa dengan menggunakan metode penemuan hukum apabila ditemukan adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan baik itu secara vertikal, horizontal, atau kronologis menggunakan asas preferensi hukum.

Metode penemuan hukum yang dipakai dalam penelitian ini adalah interpretasi hukum. Interpretasi hukum yang relevan untuk isu hukum yang diangkat diantaranya dengan metode interpretasi gramatikal, otentik, dan sistematis. Interpretasi gramatikal yaitu penafsiran berdasarkan definisi-definisi leksikalnya yang dapat ditemukan dalam kamus-kamus atau definisi secara umum di peraturan perundang-undangan. Sedangkan penafsiran otentik dilihat menurut batasan yang dicantumkan dalam peraturan itu sendiri, yang biasanya diletakkan pada bagian penjelasan.<sup>25</sup> Interpretasi sistematis yaitu penafsiran yang mengaitkan suatu peraturan dengan peraturan lainnya.<sup>26</sup> Hal ini penting terutama dalam mencari solusi hukum atas antinomi hukum. Selanjutnya apabila ada antinomi maka diterapkan asas preferensi hukum. Kemudian hukum yang ditemukan melalui interpretasi dan penerapan asas preferensi hukum digunakan sebagai dasar hukum dalam membahas rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini.

---

<sup>25</sup> Sitti Mawar, 'Metode Penemuan Hukum (Interpretasi Dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum', *Jurnal Justisia* Vol.1, No.1, 2016. h. 11

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 12.



### 1.5.6 Sistematika Penulisan

Bab I berisi pendahuluan. Bab ini digunakan penulis untuk menjelaskan latar belakang dan rumusan masalah, tujuan, manfaat, dan metode penelitian, prosedur pengumpulan dan analisis bahan hukum, serta pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II membahas karakteristik kartu kredit dan kartu kredit pemerintah. Bab ini diawali dengan menjabarkan dan membandingkan konsep yuridis kartu kredit pemerintah dengan kartu kredit biasa. Dijabarkan pula ketentuan kartu kredit pemerintah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana praktek-praktek yang terjadi di negara-negara lain. Dalam hal ini penulis mengambil contoh dari dua negara yaitu Amerika Serikat dan Inggris Raya. Pada akhir bab penulis menjabarkan hubungan hukum para pihak yang terlibat dalam skema kartu kredit pemerintah. Dengan begitu akan jelas perbedaan dan persamaan dari kartu kredit dan kartu kredit pemerintah ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab III digunakan penulis untuk menjabarkan isu hukum kedua, yakni terkait siapa yang bertanggung gugat kepada bank Penerbit dan bagaimana tanggung gugat yang timbul dalam hal terjadi penyalahgunaan kartu kredit pemerintah. Hal ini dilakukan dengan menjabarkan pemaknaan dan konsep-konsep tanggung gugat dalam kaitannya dengan penyalahgunaan kartu kredit pemerintah. Di akhir bab, dijabarkan pula contoh-contoh penyalahgunaan kartu kredit pemerintah dan bagaimana pencegahan dan penanggulangannya di negara lain, yakni Amerika

Serikat dan Inggris Raya. Hal ini mengingat, belum ada publikasi kasus penyalahgunaan kartu kredit pemerintah di Indonesia.

Bab IV digunakan penulis untuk memaparkan kesimpulan dari penjabaran kedua rumusan masalah yang telah dibahas pada Bab II dan Bab III serta memuat saran sebagai rekomendasi penulis sebagai pertimbangan hukum yang lebih baik untuk membuat aturan atau kebijakan yang lebih baik di masa yang akan datang.