E-ISSN: 3025-0994
Halaman 5411-5427
Volume 4 Nomor 4 Tahun 2026

Pengaturan Sanksi Terhadap Pedagang (*Merchant*) Atas Tindakan Membebankan Biaya Tambahan (*Surcharge*) Pada Transaksi Kartu Kredit Dalam Peraturan Bank Indonesia

Nabila Nastiti[1*], Wetria Fauzi[2], Upita Anggunsuri[3]

[1,2,3] Program Studi Hukum Universitas Andalas, Padang, Indonesia
e-mail: nabilanastiti69@gmail.com

Abstrak

Penggunaan kartu kredit menimbulkan permasalahan berupa pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) atas transaksi pembelian barang dan/atau jasa oleh pedagang (*merchant*) kepada nasabah pemegang kartu kredit (*cardholder*). Pengaturan *surcharge* telah ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia, namun ketentuan sanksi terhadap *merchant* masih belum tegas. Sanksi tersebut didasarkan pada kewajiban Penyedia Jasa Pembayaran (PJP) dan bank (*acquirer*) untuk menghentikan kerja sama dengan *merchant* yang melakukan pelanggaran. Ketidakjelasan pengaturan ini menimbulkan permasalahan mengenai kepastian hukum dalam penerapan sanksi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) pada transaksi kartu kredit serta pengaturan sanksi terhadap *merchant* yang membebankan biaya tambahan berdasarkan Peraturan Bank Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan *surcharge* pada transaksi kartu kredit tercantum dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu. Larangan pembebanan *surcharge* telah diatur secara jelas. Namun, ketentuan sanksi administratif terhadap *merchant* belum memiliki standar penerapan yang tegas. Akibatnya, penerapan sanksi berdasarkan perjanjian antara *merchant* dan bank (*acquirer*) dapat berbeda antarbank. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kekaburan norma (*vague norm*) yang berpotensi mengurangi kepastian hukum. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih tegas sebagai norma dasar untuk menjamin keseragaman penerapan sanksi dan kepastian hukum.

Kata Kunci: Pengaturan, Sanksi, Biaya Tambahan (Surcharge), Kartu Kredit, Peraturan Bank Indonesia

Abstract

The use of credit cards often leads to issues where merchants impose additional charges known as "surcharges" on cardholders for the purchase of goods and/or services. While Bank Indonesia regulations address the imposition of surcharges, the provisions regarding

sanctions for merchants remain ambiguous. Current sanctions rely on the obligation of Payment Service Providers (PSPs) and acquiring banks to terminate their partnerships with merchants who commit such violations. This lack of clarity creates uncertainty regarding the legal enforcement of these sanctions. This study aims to examine the regulations concerning the imposition of surcharges on credit card transactions, as well as the sanctions applicable to merchants who levy such charges under Bank Indonesia regulations. The study employs a normative juridical research method. The findings indicate that regulations regarding surcharges on credit card transactions are stipulated in Bank Indonesia Regulation Number 23/6/PBI/2021 concerning Payment Service Providers and Bank Indonesia Regulation Number 14/2/PBI/2012 concerning the Implementation of Payment Instrument Activities Using Cards. Although the prohibition against imposing surcharges is clearly defined, the provisions for administrative sanctions against merchants lack a standardized implementation framework. Consequently, the application of sanctions which is governed by agreements between merchants and their respective acquiring banks can vary from one bank to another. This situation reflects the presence of "vague norms." which may undermine legal certainty. Therefore, more definitive regulations are required to serve as a foundational standard, ensuring consistent application of sanctions and greater legal certainty.

Keywords : Regulation, Sanctions, Surcharge, Credit Card, Bank Indonesia Regulation

LATAR BELAKANG

Perbankan merupakan seluruh aspek yang berkaitan dengan kelembagaan, kegiatan usaha, serta proses pelaksanaan kegiatan bank (Hermansyah, 2005, hlm. 18). Salah satu kegiatan perbankan dalam sistem pembayaran adalah penyelenggaraan kartu kredit sebagai bagian dari Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu (APMK). Kartu kredit berfungsi sebagai sarana praktis bagi nasabah untuk melakukan transaksi tanpa menggunakan uang tunai.

Penggunaan kartu kredit menimbulkan permasalahan berupa pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) oleh pedagang (*merchant*) kepada pemegang kartu (*cardholder*) ketika melakukan transaksi melalui mesin EDC (*Electronic Data Capture*). Biaya tersebut menyebabkan tagihan melebihi harga barang dan/atau jasa yang dibeli sehingga menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi konsumen. Padahal, biaya MDR (*Merchant Discount Rate*) merupakan biaya jasa pemrosesan transaksi yang seharusnya ditanggung *merchant* kepada bank (*acquirer*) atau penyedia jasa pembayaran. Besaran *surcharge* yang dikenakan umumnya berkisar 1% hingga 3% dari total transaksi (Hermawan & Nurbaiti, 2025, hlm. 5). Ditjen PKTN menemukan adanya pelaku usaha yang membebankan biaya tambahan dalam penggunaan mesin EDC (Ditjen PKTN, 2023). Bahkan, seorang konsumen bernama Erick pernah dikenakan biaya tambahan sebesar 5% saat mengisi bahan bakar di beberapa SPBU di Jakarta (Cermati, 2024). Jumlah pengaduan terkait *surcharge* meningkat dari 91 kasus pada 2022 menjadi 115 kasus pada 2023, atau sebesar 26,37% (Hermawan & Nurbaiti, 2025, hlm. 7).

Pengaturan transaksi kartu kredit di Indonesia ditetapkan oleh Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu. Ketentuan tersebut bersifat memaksa (*dwingend recht*) sehingga perjanjian antara *merchant* dan bank maupun antara konsumen dan bank harus berpedoman pada peraturan yang berlaku, dengan tetap memperhatikan asas kebebasan berkontrak (Istiqlal & Anugerah, 2020, hlm. 43). Bank Indonesia sebagai bank sentral memiliki kewenangan mengatur dan mengawasi sistem pembayaran nasional guna mewujudkan sistem yang efisien dan aman berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Larangan pembebanan *surcharge* diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran, Pasal 52 ayat (1), yang menyatakan bahwa “Penyedia Barang dan/atau Jasa dilarang mengenakan biaya tambahan (*surcharge*) kepada Pengguna Jasa atas biaya yang dikenakan oleh PJP kepada Penyedia Barang dan/atau Jasa”. Selanjutnya, Pasal 52 ayat (2) mewajibkan PJP memastikan kepatuhan penyedia barang dan/atau jasa terhadap larangan tersebut. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengawasan terhadap *merchant* menjadi tanggung jawab PJP.

Namun, pengaturan sanksi terhadap *merchant* yang melanggar masih bersifat tidak langsung. Pasal 51 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 mewajibkan PJP menghentikan kerja sama dengan penyedia barang dan/atau jasa yang melakukan tindakan merugikan atau tidak sesuai peruntukan dalam pemrosesan transaksi pembayaran. Ketentuan serupa juga terdapat dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012, yang mewajibkan *acquirer* menghentikan kerja sama dengan *merchant* yang melakukan tindakan merugikan, termasuk pembebanan *surcharge*.

Dalam praktiknya, mekanisme pemberian sanksi ditentukan melalui perjanjian *merchant* (*merchant agreement*) dan standar operasional prosedur (SOP) masing-masing bank. Kondisi tersebut menyebabkan perbedaan penerapan sanksi antarbank karena belum terdapat standar yang tegas dan seragam dalam Peraturan Bank Indonesia. Akibatnya, kepastian hukum, perlindungan konsumen, serta efek jera terhadap *merchant* belum sepenuhnya terjamin.

Ketidakjelasan mengenai bentuk, sifat, dan mekanisme penerapan sanksi menunjukkan adanya kekaburan norma yang berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran. Oleh karena itu, diperlukan kajian mengenai pengaturan sanksi terhadap pedagang (*merchant*) atas pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) pada transaksi kartu kredit dalam Peraturan Bank Indonesia untuk mengetahui apakah ketentuan tersebut telah diatur secara jelas, tegas, dan mampu menjamin kepastian hukum.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan *yuridis normatif*, yaitu penelitian yang menelaah dan mengkaji hukum sebagai aturan, norma, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum, serta sumber kepustakaan lainnya guna menjawab permasalahan hukum yang diteliti (Muhaimin, 2020, hlm. 47–48). Analisis data yang dilaksanakan menggunakan cara analisis kualitatif, yaitu dilakukan dengan mencari

segala informasi dan data yang menggunakan teknik menggambarkan dan menginterpretasikan data yang dikumpulkan.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan *(statute approach*) terhadap ketentuan yang mengatur sistem pembayaran dan alat pembayaran menggunakan kartu, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menilai norma tersebut dari sudut teori sanksi, dan kepastian hukum.

Jenis data yang digunakan adalah menggunakan data primer dan data sekunder. Data Primer sebagai data pendukung, digunakan keterangan informal dari staf analis kredit PT Bank Central Asia Tbk Cabang Padang. Sedangkan, Data Sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, meliputi bahan hukum primer (antara lain UU Bank Indonesia, UU nomor 4 tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, PBI Nomor 23/6/PBI/2021, PBI Nomor 14/2/PBI/2012, PBI Nomor 22/23/PBI/2020, dan SEBI Nomor 11/10/DASP sebagaimana diubah dengan SEBI Nomor 14/17/DASP), bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembebanan Biaya Tambahan (*Surcharge*) pada Transaksi Kartu Kredit dalam Peraturan Bank Indonesia

Pengaturan praktik penyelenggaraan kegiatan alat pembayaran berbasis kartu diatur oleh Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Pasal 1 angka 3, diatur bahwa Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu merupakan alat pembayaran yang berbentuk “kartu kredit, kartu Automated Teller Machine (ATM) dan/atau kartu debit”. Pemegang kartu dapat memanfaatkan kartu yang dimiliki untuk melakukan transaksi kepada pihak penerima pembayaran melalui sistem nontunai yaitu kepada pihak penjual (*merchant*) (Sinaga, 2019, hlm. 7).

Kartu kredit dalam pengaturannya memberikan perlindungan dan keamanan dalam penggunaannya, dengan diaturnya pengaturan kartu kredit oleh Bank Indonesia dapat menciptakan ketertiban, keamanan, dan keharmonisan. Namun implementasi ketentuan yang telah diatur oleh Bank Indonesia masih sangat rentan terhadap terjadinya pelanggaran, walaupun terdapat kemudahan dalam penggunaan kartu kredit terdapat kendala yang dapat merugikan pemegang kartu kredit dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini, nasabah pemegang kartu kredit membayar tagihan atas transaksi yang tidak sesuai dengan harga barang dan/atau jasa yang dibeli dengan adanya biaya tambahan (*surcharge*) oleh pedagang (*merchant)* saat melakukan pembayaran. Biaya tambahan (*surcharge*) yang dibebankan kepada nasabah kartu kredit oleh *merchant* hal tersebut dilakukan berdasarkan suatu range persent tertentu yang dihitung dari nominal harga transaksi misal dikenakan biaya 1%-3% dari harga yang harus dibayarkan, hingga nasabah sebagai pihak pemegang kartu kredit yang dibebankan untuk membayar harga yang lebih besar dari pada harga asli dari barang dan/atau jasa yang dibeli (Sinaga, 2019, hlm. 8).

Biaya tambahan (*Surcharge*) adalah biaya tambahan di luar harga barang yang dikenakan penjual terhadap transaksi kartu kredit di tokonya atau perbuatan yang dilakukan

penjual dengan menambahkan biaya ekstra yang dikenakan atas transaksi kredit, *surcharge* biasanya berbentuk persentase. Hal tersebut dapat menyebabkan kerugian bagi nasabah pemegang kartu kredit itu sendiri bukan hanya mengalami kerugian immateriil tetapi bahkan kerugian materiil. Biasanya persentase biaya tambahan (*surcharge)* yang dikenakan 1% hingga 3% dari total transaksi yang dilakukan menggunakan kartu kredit melalui mesin EDC (Hermawan & Nurbaiti, 2025, hlm. 5). Transaksi menggunakan kartu kredit yang dibebankan biaya tambahan (*surcharge*) oleh pedagang (*merchant*) kepada nasabah pemegang kartu kredit (*cardholder*) merupakan biaya MDR (*Merchant Discount Rate*) yang seharusnya ditanggung pedagang (*merchant*) sebagai biaya jasa atas layanan pemrosesan transaksi oleh bank (*acquirer*) atau penyedia layanan pembayaran menggunakan mesin EDC (*Electronic Data Capture*) yang sudah ditentukan sesuai kesepakatan. MDR (*Merchant Discount Rate)* merupakan tarif yang diterapkan kepada *merchant* berupa persentase pemotongan nominal transaksi. Besaran MDR ini ditetapkan oleh Bank Indonesia untuk para *merchant* (Ottopay, 2026).

Biaya yang dikenakan Bank penerbit mesin EDC (*Electronic Data Capture*) berupa MDR (*Merchant Discount Rate*) tersebut seharusnya ditanggung pedagang (*merchant*) sebagai bentuk kewajibannya bukan dibebankan kepada nasabah pemegang kartu kredit (*cardholder*) sebagai konsumen untuk membayar. Adanya biaya tambahan (*surcharge)* yang dilakukan pedagang (*merchant)* tersebut merugikan bagi nasabah pemegang kartu kredit untuk *merchant* itu sendiri *surcharge* malah menguntungkannya karena biaya MDR yang seharusnya dibayar atau ditanggung oleh *merchant* dibebankan kepada nasabah kartu kredit atau konsumen untuk membayarnya, sedangkan dengan adanya biaya MDR yang dikenakan bank kepada *merchant* merupakan biaya konsekuensi bisnis yang mana *merchant* secara sukarela bekerjasama dengan bank, pada awal kerjasama untuk penerbitan mesin EDC telah diberitahukan bahwa terdapat biaya MDR atas penggunaan mesin EDC tersebut. Hal tersebut menjelaskan bahwa MDR bukan suatu kerugian bagi pedagang (*merchant)* melainkan kewajiban.

Pengaturan biaya tambahan (*surcharge*) diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran, Pasal 52 bahwa:

“Penyedia Barang dan/atau Jasa dilarang mengenakan biaya tambahan (*surcharge*) kepada Pengguna Jasa atas biaya yang dikenakan oleh PJP kepada Penyedia Barang dan/atau Jasa”

Hal tersebut sudah jelas diatur bahwasanya Biaya tambahan (*surcharge*) kartu kredit yang dikenakan kepada pemegang kartu kredit (*Cardholder*) dilarang, namun dalam praktiknya masih sering ditemukan pelanggaran.

Pengaturan yang mengatur larangan biaya tambahan (*surcharge*) diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 Tentang Penyelenggaraan Alat Pembayaran Menggunakan Kartu, Pasal 8 ayat (2) bahwa:

“*Acquirer* wajib menghentikan kerja sama dengan pedagang yang melakukan tindakan yang dapat merugikan”

Berdasarkan penjelasan yang terdapat didalam Peraturan Bank Indonesia yang telah dijelaskan yang dimaksud “Tindakan yang merugikan” adalah pemrosesan transaksi biaya tambahan (*surcharge*). Pada Pasal 8 ayat (2) dapat dilihat bahwa Peraturan Bank Indonesia

tentang Alat Pembayaran Menggunakan Kartu tidak secara langsung mengatur larangan pembebanan biaya tambahan (*surcharge*), namun Bank Indonesia mengaturnya melalui kewajiban Bank *acquirer* untuk wajib menghentikan kerjasama dengan pedagang (*merchant)* jika didapati melakukan tindakan yang merugikan terhadap para pihak terkait khususnya pemegang kartu dalam transaksi kartu kredit apabila pedagang (*merchant)* memproses tambahan biaya (*surcharge*) (Amalia, 2019, hlm. 81).

Pengaturan teknis yang lebih rinci atas ketentuan tersebut diterbitkan Bank Indonesia lewat SEBI tentang APMK, pengaturan mengenai biaya tambahan (*surcharge*) dalam Peraturan Bank Indonesia tentang APMK dijelaskan lebih lanjut pada Surat Edaran Bank Indonesia No. 11/10/DASP terkait Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu pada butir VII.E.1.b.3 yang berbunyi:

"1. Dalam hal *Acquirer* melakukan kerjasama dengan Pedagang, *Acquirer* tersebut harus memastikan bahwa: b. dalam perjanjian kerjasama antara *Acquirer* dan Pedagang harus memuat klausula paling kurang mencantumkan: 3) larangan kepada Pedagang untuk mengenakan biaya tambahan (*surcharge*) kepada Pemegang Kartu."

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan bahwa ketentuan larangan pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) oleh pedagang (*merchant)* merupakan ketentuan wajib yang harus dimuat oleh *acquirer* dalam perjanjian kerjasama dengan *merchant* (Amalia, 2019, hlm. 82). Perjanjian tersebut dituangkan dalam dokumen "Syarat dan Ketentuan *Merchant*" serta "Formulir Data *Merchant*" pada Bank yang melakukan kerjasama. Ketentuan peraturan yang wajib dipatuhi dan dilengkapi oleh *merchant* saat bekerjasama dengan bank (Amalia, 2019).

Terkait pengaturan biaya tambahan (*surcharge*) pada peraturan tersebut belum mengatur secara khusus pedagang (*merchant)* sebagai subjek yang dikenai pengawasan dan sanksi langsung atas perbuatan biaya tambahan (*surcharge*) melainkan Peraturan Bank Indonesia tersebut lebih menitikberatkan pengawasan secara khusus dan fokusnya terhadap Penyedia Jasa Pembayaran serta pengaturan terhadap tugas dan kewajiban *Acquirer* dalam memastikan kepatuhan *merchant* terhadap ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan yang telah dijabarkan bahwa Perbuatan tersebut memenuhi unsur Perbuatan Melawan Hukum Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata karena bertentangan dengan ketentuan Peraturan Bank Indonesia yang secara tegas telah melarang pedagang (*merchant)* akan pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) kepada pemegang kartu kredit (*cardholder*) dan menimbulkan kerugian bagi nasabah pemegang kartu kredit, sehingga melanggar kewajiban hukum yang seharusnya dipatuhi oleh *merchant* dalam sistem pembayaran.

Pengawasan *Acquirer* terhadap *merchant* yang membebankan biaya tambahan (*surcharge*) menunjukkan bahwa praktik pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) masih banyak terjadi karena *Acquirer* kesulitan untuk menemukan pembebanan biaya tambahan yang dilakukan oleh *merchant,* hal tersebut terjadi akibat ketidaktahuan *acquirer* mengenai *merchant* yang mana saja menerapkan biaya tambahan (*surcharge*) (Mu'awwanah, 2020, hlm. 13). Hal ini disebabkan harga yang akan diproses oleh bank *acquirer* berdasarkan harga yang dimasukkan kedalam mesin EDC oleh pedagang (*merchant)* dianggap sebagai harga jual yang sama dengan yang ditentukan untuk pembayaran tunai maupun kartu kredit

oleh pedagang (*merchant)*. Selain itu, laporan pengaduan akan tindakan pedagang (*merchant)* terkait pengenaan biaya tambahan (*surcharge*) pada transaksi kartu kredit "jarang dilaporkan kepada bank acquirer" (Amalia, 2019, hlm. 87).

Berdasarkan keterangan yang didapatkan untuk memperkuat permasalahan biaya tambahan (*surcharge*) kartu kredit melalui wawancara informal dari staff analis kredit PT. Bank Central Asia (BCA) Tbk, Cabang Padang bahwa Permasalahan terkait adanya biaya tambahan (*surcharge*) dalam transaksi menggunakan kartu kredit memang terjadi dan kendala yang dihadapi sendiri jarang adanya penyelesaian masalah sampai ke gugatan secara perdata karena kerugian yang dialami sedikit dan tidak ada juga laporan terkait biaya tambahan (*surcharge)* tersebut yang mengakibatkan sulitnya bank untuk pembuktian perbuatan *merchant*, hingga bank BCA mengetahui jika terdapat biaya tambahan (*surcharge*) yang dilakukan pedagang (*merchant)* dengan memantau transaksi yang diterima dari pembayaran nasabah kartu kredit melalui mesin EDC dengan ditemukan adanya nominal plus pada transaksi yang diterima hal tersebut dinyatakan sebagai biaya MDR yang ditanggung oleh nasabah kartu kredit. Hal ini berdampak terhadap penerapan pemberian sanksi karena adanya kendala dalam pembuktian perbuatan pedagang (*merchant)* yang melakukan biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit jadi pemberian sanksi hanya sampai ke teguran saja.

Pengaturan Sanksi terhadap Pedagang (*Merchant*) atas Biaya Tambahan (*Surcharge*) pada Transaksi Kartu Kredit dalam Peraturan Bank Indonesia

Peraturan Bank Indonesia menjadi dasar hukum utama yang mengatur hubungan antara penyedia jasa pembayaran, *acquirer*, *merchant*, dan pengguna kartu kredit (*cardholder*). Pengaturan sanksi pedagang (*merchant)* atas tindakan membebankan biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit mengacu pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu jo. Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran (PJP) yang mengatur tentang biaya tambahan (*surcharge*).

Perbuatan biaya tambahan (*surcharge*) oleh pedagang (*merchant*) pada transaksi kartu kredit memerlukan sanksi sebagai konsekuensi atas perbuatan yang ditimbulkan pedagang (*merchant*) itu sendiri agar adanya daya paksa dan efek jera bagi pedagang (*merchant*) hingga perbuatan tersebut tidak terjadi kembali yang menimbulkan adanya kepastian hukum. Menurut Hans Kelsen menyatakan bahwa “seseorang dinyatakan bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam hal melakukan perbuatan yang bertentangan” (Asshiddiqie & Safa’at, 2018, hlm. 56). Prinsip pemberian sanksi tersebut berlaku apabila secara objektif telah melakukan perbuatan yang dilarang, atau jika perbuatan tersebut telah diniatkan dan dilakukan dengan sadar. Pendapat lain yang diutarakan Hans Kelsen, bahwa “kepastian hukum” berpatok pada prinsip imputasi, yang mana dapat diartikan bahwa kepastian hukum karena norma hukum yang telah diformulasikan dalam undang-undang menentukan sanksi bagi tindakan melanggar hukum(Atmadja & Budiartha, 2018, hlm. 205).

Sejalan dengan hal itu, dalam mengatur sanksi *merchant* atas tindakan membebankan biaya tambahan menggunakan kartu kredit, secara tidak langsung diatur

dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran, Pasal 51 ayat (2) dan (3), bahwa:

(2) “PJP wajib menghentikan kerja sama dengan Penyedia Barang dan/atau Jasa yang melakukan tindakan yang dapat merugikan dan/atau tidak sesuai peruntukan dalam pemrosesan transaksi pembayaran menggunakan akses ke Sumber Dana tertentu.”

(3) “PJP dapat melakukan tukar-menukar informasi atau data dengan PJP lainnya mengenai Penyedia Barang dan/atau Jasa yang melakukan tindakan yang merugikan dan dapat mengusulkan pencantuman nama Penyedia Barang dan/atau Jasa tersebut dalam suatu daftar hitam Penyedia Barang dan/atau Jasa (*merchant black list*).”

Penjelasan Pasal 51 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia tersebut memberikan Contoh “tindakan yang dapat merugikan” merupakan tidak sesuai peruntukannya berupa perbuatan Penyedia Barang dan/atau Jasa yang merugikan PJP, PIP, dan/atau Pengguna Jasa, tindakan tersebut antara lain berupa kerja sama dengan pelaku kejahatan (*fraudster*), melakukan transaksi penarikan atau gesek tunai (*cash withdrawal transaction*) menggunakan kartu kredit, serta membebankan biaya tambahan (*surcharge*) kepada Pengguna Jasa atas biaya yang harusnya menjadi tanggungan Penyedia Barang dan/atau Jasa yang dikenakan oleh PJP (Bank Indonesia, 2021).

Berdasarkan pengaturan Pasal 51 ayat (2) tersebut menyebutkan adanya penghentian kerjasama yang memiliki konsekuensi langsung bagi pedagang (*merchant),* tetapi secara fungsional dapat dilihat sebagai sanksi tidak langsung terhadap pedagang (*merchant)* karena tidak disebutkan secara langsung aturan tersebut terhadap pedagang (*merchant*) melainkan terhadap Penyedia Jasa Pembayaran (PJP) sedangkan Pasal 51 ayat (2) dan (3) yang tidak mengatur sanksi kepada *merchant* secara langsung tetapi mengatur kewajiban dan tugas PJP dalam larangan biaya tambahan (*surcharge).*

Terkait adanya kewajiban PJP dalam larangan perbuatan biaya tambahan pedagang (*merchant)* menggunakan kartu kredit terdapat sanksi yang diatur secara langsung kepada PJP untuk melaksanakannya pada Pasal 56 ayat (1), bahwa:

“PJP yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, Pasal 51 ayat (1), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52, Pasal 54 ayat (7), atau Pasal 55 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:

a. Teguran;
b. Penghentian sementara, sebagian, atau seluruh kegiatan termasuk pelaksanaan kerja sama; dan/atau
c. Pencabutan izin sebagai PJP.”

Pengaturan sanksi *merchant* atas tindakan membebankan biaya tambahan menggunakan kartu kredit dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu pada Pasal 8 ayat (2) dan (3) bahwa:

(2) “*Acquirer* wajib menghentikan kerja sama dengan Pedagang yang melakukan tindakan yang dapat merugikan”,

(3) “*Acquirer* wajib melakukan tukar-menukar informasi atau data dengan seluruh *Acquirer* lainnya tentang Pedagang yang melakukan tindakan yang merugikan dan

mengusulkan pencantuman nama Pedagang tersebut dalam daftar hitam Pedagang (*merchant black list*)."

Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) terkait pengertian dari "tindakan yang merugikan" merupakan mencakup perbuatan pedagang (*merchant*) yang dapat merugikan Prinsipal, Penerbit, *Acquirer* dan/atau Pemegang Kartu, tindakan tersebut antara lain pedagang yang terbukti bekerjasama dengan pelaku kejahatan (*fraudster*), melakukan transaksi pemrosesan penarikan atau gesek tunai (*cash withdrawal transaction*) menggunakan kartu kredit, serta pemrosesan transaksi pembebanan biaya tambahan (*surcharge*) (Bank Indonesia, 2012).

Berdasarkan pengaturan Pasal 8 ayat (2) tersebut menyebutkan adanya penghentian kerjasama yang memiliki konsekuensi langsung bagi *merchant* sehingga fungsional dapat sebagai sanksi *merchant* tidak langsung karena tidak disebut secara eksplisit sanksi, sedangkan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) tidak mengatur sanksi kepada *merchant* secara langsung tetapi mengatur kewajiban dan tugas *Acquirer* dalam larangan biaya tambahan (*surcharge*).

Terkait adanya kewajiban *Acquirer* dalam larangan perbuatan biaya tambahan *merchant* menggunakan kartu kredit terdapat sanksi yang diatur secara langsung kepada *Acquirer* untuk melaksanakannya pada Pasal 38 ayat (1), bahwa:

"Prinsipal, Penerbit, *Acquirer*, Penyelenggara Kliring, dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir yang melanggar ketentuan dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 15A, Pasal 16, Pasal 16A, Pasal 16B, Pasal 17, Pasal 17A, Pasal 17B, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 29, Pasal 29A, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 58B dikenakan sanksi administratif berupa:

a. Teguran;
b. Denda;
c. Penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan APMK; dan/atau;
d. Pencabutan izin penyelenggaraan kegiatan APMK."

Pengaturan lainnya terkait sanksi terhadap pedagang (*merchant)* atas biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit dalam Peraturan Bank Indonesia dirumuskan untuk mengatur PJP dan *Acquirer* bukan secara langsung kepada pedagang (*merchant)*. Dalam hal pengaturan sanksi pedagang (*merchant)* tersebut Bank Indonesia memberikan ruang pengaturan kepada PJP dan *Acquirer* melalui kewajiban penyusunan perjanjian kerja sama dengan *merchant*, oleh karena itu *merchant* terikat hukum melalui perjanjian. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran Pasal 51 ayat (4), bahwa:

"Ketentuan teknis dan mikro terkait dengan klausul minimum yang harus dicantumkan dalam perjanjian kerjasama antara PJP dengan Penyedia Barang dan/atau Jasa dapat diatur oleh SRO dengan persetujuan Bank Indonesia".

Diatur juga dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu Pasal 8 ayat (4), bahwa:

"Ketentuan mengenai klausul minimum yang harus dicantumkan dalam perjanjian kerjasama antara *Acquirer* dan Pedagang diatur dengan Surat Edaran Bank Indonesia."

Berdasarkan pengaturan tersebut diwajibkan memasukkan ketentuan minimum (*minimum requirement*) sesuai dengan persetujuan Bank Indonesia dalam perjanjian dengan *merchant*. Ketentuan tersebut meliputi pengaturan kewajiban *merchant*, larangan, serta konsekuensi atas ketidakpatuhan (sanksi). Dengan demikian, terdapat pelimpahan kewenangan dari Bank Indonesia kepada PJP untuk merumuskan dan menerapkan sanksi terhadap *merchant* melalui instrumen kontraktual.

Dalam Peraturan Bank Indonesia terkait sanksi yang diberikan oleh PJP dan Bank (*acquirer*) ke pedagang (*merchant)* hanya mengatur untuk menghentikan kerjasama dan pengusulan pencatatan nama Penyedia barang dan/atau jasa dalam daftar hitam Penyedia barang dan/atau jasa (*merchant black list*) jika terdapat pedagang (*merchant)* yang mengenakan biaya tambahan (*surcharge*). Sanksi yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Bank Indonesia hanya sanksi yang dikenakan ke PJP dan *Acquirer* berupa teguran, penghentian sementara, sebagian, atau seluruh kegiatan termasuk pelaksanaan kerja sama, serta pencabutan izin sebagai PJP dan *Acquirer* jika tidak melaksanakan kewajibannya dalam mengawasi dan menegakkan perbuatan *merchant.*

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Menggunakan Kartu belum secara langsung mengatur larangan bagi *merchant* atas membebankan MDR (*Merchant Discount Rate*) kepada konsumen atau nasabah Kartu Kredit, selain itu juga terkait sanksi yang relatif ringan yaitu berupa pemutusan hubungan kerja sama. Hal tersebut ditegaskan dalam perjanjian kerja sama antara Bank/*Acquirer* dengan *merchant*, yang pada umumnya dibuat dalam bentuk perjanjian baku dan di bawah tangan (Warauw et al., 2020, hlm. 146).

Secara hukum Bank Indonesia dalam Pengaturannya terhadap Pedagang (*merchant)* sebagai subjek hukum dalam penggunaan alat pembayaran tidak diatur khusus dalam Peraturan Bank Indonesia melainkan larangan biaya tambahan (*surcharge)* yang dilarang terhadap pedagang (*merchant*) diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Penyedia Jasa Pembayaran dan Peraturan Bank Indonesia Alat Pembayaran Menggunakan Kartu yang tidak secara khusus mengatur pedagang (*merchant*) itu sendiri. Hal tersebut diatur karena *merchant* bukan subjek yang diawasi langsung oleh Bank Indonesia. Dalam sistem pembayaran yang menjadi subjek pengaturan langsung Bank Indonesia merupakan Penyedia Jasa Pembayaran, Penyelenggara Infrastruktur Sistem Pembayaran, *acquirer*, issuer, dan lembaga keuangan, *fintech*. Sedangkan *merchant* pengguna layanan bukan penyelenggara sama halnya dengan nasabah kartu kredit yang mana dalam sistem pembayaran Bank Indonesia tidak mengatur langsung semua pelaku sistem pembayaran melainkan hubungan hukum langsung ada di Penyedia Jasa Pembayaran atau *acquirer* dengan pedagang (*merchant*).

Sistem pengaturan yang digunakan Bank Indonesia dalam membuat pengaturan Peraturan Bank Indonesia menggunakan pendekatan pengaturan tidak langsung (*indirect regulation*). Jadi pendekatan pengaturan ini diterapkan dalam mengatur Pedagang (*merchant*) dan pemegang kartu kredit melalui Pengaturan Peraturan Bank Indonesia

Tentang Penyedia Jasa Pembayaran Dan Peraturan Bank Indonesia Tentang Alat Pembayaran Menggunakan Kartu sebagai pelaku sistem pembayaran yang menggunakan jasa atau fasilitas alat pembayaran. Hal tersebut digunakan dengan tujuan untuk efisiensi pengawasan, mengatasi keterbatasan hukum langsung, atau meminimalkan beban administratif pemerintah. Oleh karena itu teknis lebih rinci yang belum diatur dalam Peraturan Bank Indonesia dapat diatur SRO *(Self-Regulatory Organization)*.

Penjelasan dalam pengaturan Peraturan Bank Indonesia tentang Sistem Pembayaran menyebutkan, bahwa: "Efektivitas diaturnya Sistem Pembayaran perlu ditingkatkan dengan cara melalui penerapan pendekatan pengaturan yang mengedepankan *principle-based regulation* dan optimalisasi peran SRO *(Self-Regulatory Organization)* dalam menerbitkan ketentuan teknis dan mikro serta mendukung implementasi perizinan, persetujuan, pengawasan, penyusunan, dan pengelolaan standar sesuai dengan arah kebijakan Bank Indonesia" (Bank Indonesia, 2020). *Principle based regulation* merupakan pengaturan yang menekankan pada prinsip-prinsip umum atau luas yang harus dipatuhi bukan pada ketentuan teknis atau aturan yang sangat rinci, pendekatan ini dikembangkan untuk menghadapi dinamika sektor keuangan yang cepat berubah sehingga memerlukan bersifat fleksibel, adaptif, dan tidak terikat pada detail operasional. Oleh karena itu, Bank Indonesia dalam pemberian sanksi belum dapat mengatur sanksinya karena regulasi yang diatur melalui Peraturan Bank Indonesia masih bersifat *principle based* serta diperlukannya regulasi pelaksana yang lebih terperinci dan jelas yang bisa diterbitkan oleh Asosiasi Sistem Pembayaran Indonesia (ASPI) (Hermawan & Nurbaiti, 2025, hlm. 6).

Asosiasi Sistem Pembayaran Indonesia (ASPI) dalam sistem pembayaran merupakan lembaga yang mana SRO *(Self-Regulatory Organization)* sendiri. ASPI memiliki peran, tugas dan fungsi membuat ketentuan dalam industri sistem pembayaran yang bersifat teknis dan mikro guna mendukung fungsi Bank Indonesia sebagai regulator agar terbentuknya sistem pembayaran yang efisien, aman dan andal, serta menjadi wadah atas perubahan dan dinamika yang terjadi pada sistem pembayaran untuk memenuhi kebutuhan anggota ASPI dalam rangka meningkatkan peran pelaku sistem pembayaran di Indonesia (ASPI, t.t.).

Anggota ASPI terdiri dari berbagai bank, lembaga keuangan, dan perusahaan teknologi yang terlibat dalam ekosistem pembayaran nasional (Madhava, t.t.). ASPI berperan dalam mekanisme koordinasi antar pelaku industri, seperti:

a. Membantu memastikan aturan termasuk larangan biaya tambahan (*surcharge*) dipahami dan dijalankan oleh pelaku industri.
b. Dapat memberikan rekomendasi pedoman penindakan sanksi, serta mendorong anggota Bank *acquirer* atau PJP untuk menindak *merchant* sesuai perjanjian.

Konsep sanksi pedagang (*merchant)* atas biaya tambahan (*surcharge*) dalam Peraturan Bank Indonesia oleh Bank Indonesia tidak mengatur pedagang (*merchant*) secara langsung tapi mewajibkan PJP dan Bank *acquirer* untuk mengatur *merchant* melalui perjanjian kerja sama untuk memastikan tidak melakukan biaya tambahan (*surcharge)*. Sistem pengaturan sanksi dapat dijelaskan bahwa:

a. Bank Indonesia membuat Peraturan Bank Indonesia dalam Penyedia Jasa Pembayaran melarang praktik *surcharge* dan membuat Peraturan Bank Indonesia dalam Alat

Pembayaran Menggunakan Kartu sanksi yang dikenakan *merchant* berupa pemutusan kerjasama melalui kewajiban *acquirer,*

b. Peraturan Bank Indonesia mewajibkan PJP dan Bank *acquirer* memasukkan klausul larangan biaya tambahan (*surcharge*) dalam perjanjian dengan pedagang (*merchant*),
c. Pedagang (*merchant)* melanggar maka PJP dan Bank *acquirer* wajib memberi sanksi yang tercantum dalam perjanjian kerja sama,
d. PJP atau Bank *acquirer* tidak menindak maka Bank Indonesia dapat menjatuhkan sanksi ke PJP dan Bank *acquirer* sesuai yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut.

Menurut Sudikno Mertokusumo menyatakan, bahwa sanksi hukum pada dasarnya memiliki kepastian karena Kepastian ini memiliki sifat memaksa dari penguasa negara. Namun dalam keadaan tertentu terdapat norma hukum yang tidak disertai sanksi hukum yang disebut *lex imperfecta* (Atmadja & Budiartha, 2018, hlm. 206). Pengaturan larangan biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit dalam Peraturan Bank Indonesia tentang PJP termasuk *lex imperfecta* karena larangan tidak diikuti dengan sanksi secara langsung di dalamnya terhadap pedagang (*merchant*).

Kekaburan norma sanksi terhadap *merchant* yang melakukan perbuatan biaya tambahan kartu kredit karena sanksi dalam Peraturan Bank Indonesia sebagai pedoman pelaksanaan sistem pembayaran yang diatur Pasal 51 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran dan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu tidak dijelaskan apakah "memutuskan kerjasama" yang dimaksud apakah bersifat permanen atau sementara tidak adanya penjelasan batas waktu yang mengakibatkan PJP atau *Acquirer* dapat menafsirkan secara longgar dengan mengatur perjanjian dengan dilakukan peneguran atau menyita mesin EDC dan bisa juga akan dikembalikan setelah dilakukan penyitaan sementara.

Peraturan Bank Indonesia tidak menetapkan jenis dan standar sanksi bagi pedagang (*merchant)* yang melanggar malah ketentuan sanksi dalam Peraturan Bank Indonesia lebih difokuskan kepada pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara sistem pembayaran yaitu Penyedia Jasa Pembayaran (PJP) dan *Acquirer* bukan terhadap *merchant* secara langsung dalam peraturan tersebut. Bukan hanya itu, Ketiadaan pedoman baku ini memperlihatkan adanya kekaburan norma dalam aspek sanksi administratif terhadap *merchant*. Padahal, dalam sistem hukum nasional setiap larangan semestinya diikuti dengan sanksi yang jelas agar memiliki daya paksa hukum (*binding force*). Padahal Peraturan Bank Indonesia yang menjadi dasar acuan dan pedoman dalam pelaksanaan sistem pembayaran dalam transaksi kartu kredit.

Pengaturan sanksi pedagang (*merchant)* atas tindakan biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit adanya keterbatasan Bank Indonesia dalam pengawasan *merchant* diserahkan kepada bank melalui Pengaturan ketentuan melalui perjanjian Bank dengan *Merchant*. Bank Indonesia menggunakan pendekatan regulasi tidak langsung (*indirect regulation*) dengan menetapkan kewajiban larangan biaya tambahan (*surcharge*) tersebut kepada PJP dan *Acquirer* untuk memastikan kepatuhan *merchant* melalui hubungan perjanjian.

Sanksi yang diberikan kepada pedagang (merchant) diatur dalam Perjanjian kerjasama antara bank dan/atau *acquirer* dengan *merchant* yang bersangkutan. Jenis sanksi yang dimuat pada umumnya ditetapkan oleh bank secara sepihak, yang dapat berupa pemutusan kerjasama, penarikan akan mesin EDC, pemblokiran, hingga tuntutan ganti rugi serta pengembalian dana (Warauw et al., 2020, hlm. 155). Ketentuan ini ditegaskan dalam perjanjian kerjasama antara Bank/*Acquirer* dengan *merchant* yang dibuat secara baku dan di bawah tangan (Warauw et al., 2020). Kontrak baku adalah suatu bentuk kontrak yang memuat syarat-syarat tertentu dan dibuat hanya oleh satu pihak. Kontrak baku artinya sama dengan perjanjian adhesi yang sifatnya bergantung kepada satu pihak apakah berminat melakukan kontrak atau membatalkannya (Santoso Az, 2019, hlm. 128).

Pengaturan sanksi dalam perjanjian yang mana perjanjian tersebut klausulnya dibuat oleh satu pihak (kontrak baku) yaitu Bank atau *Acquirer* hal tersebut dapat dilihat dari melalui "Syarat Ketentuan Bank" sebagai bentuk klausul sanksi terdapat yang diatur oleh Bank BCA, dan Bank Mandiri terhadap *merchant* jika melakukan biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit. Tugas pengawasan Bank BCA sebagai *acquirer* tercermin berdasarkan perjanjian yang terjalin melalui kerjasama *merchant* yang dituangkan melalui "Syarat dan Ketentuan *Merchant* BCA" yang menyebutkan:

"Dalam hal *merchant,* antara lain: m. membebankan biaya tambahan (*surcharge*) atas Transaksi kepada pengguna/pemilik Kartu, Uang Elektronik, dan/atau sumber dana lainnya", maka BCA berhak:

a. Sewaktu-waktu mengakhiri pemberian fasilitas atau kerja sama dengan *Merchant*, dan/atau;
b. Menunda atau menolak pembayaran hasil Transaksi kepada Merchant dan memotong dan/atau menagih kembali tagihan yang telah dibayarkan kepada *Merchant* (BCA, t.t.).

Bank Mandiri, dalam syarat dan ketentuan umum kerjasama *merchant* yang ditetapkannya mengatur sanksi apabila *merchant* terbukti melakukan pelanggaran dalam Aktivitas yang dilarang dalam butir G, berisi:

"Dalam hal penerimaan Transaksi, *Merchant* tidak diperkenankan untuk: Mengenakan biaya tambahan dalam bentuk apapun kepada Pemegang Kartu dan/atau Pengguna."

Maka Bank berdasarkan pertimbangan/kebijakannya berhak untuk pengakhiran Kerja Sama pada butir L Poin 2, berisi:

"Kerja Sama ini dapat diakhiri oleh Bank atas dasar pertimbangan adanya hal-hal yang dapat diduga mengganggu kelangsungan Kerja Sama, antara lain termasuk tetapi tidak terbatas pada hal-hal:

a. *Merchant* melanggar ketentuan sebagaimana tercantum pada butir G Syarat dan Ketentuan ini;" (Bank Mandiri, t.t.)

Penerapan sanksi yang tidak seragam antarbank, dan membuka peluang adanya ketidakkonsistenan dalam penegakan hukum terhadap *merchant*. Secara normatif, kondisi ini mencerminkan adanya kekaburan norma (*vagueness of norms*) dalam pengaturan Peraturan Bank Indonesia yang berdampak pada ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi para pihak. Walaupun adanya perbedaan pemberian sanksi terhadap *merchant* namun perjanjian yang terjadi antara bank dengan *merchant* sah secara hukum perdata karena

asas kebebasan berkontrak bagi para pihak. Perbedaan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengaturannya yang masih kabur dan belum jelas diaturnya standar jenis sanksi dalam Peraturan Bank Indonesia yang diberikan agar adanya singkron pembuatan perjanjian antara bank dan *merchant* terutama dalam sanksi.

Perbedaan pemberian sanksi atas perbuatan *merchant* yang membebankan biaya tambahan (*surcharge*) menggunakan kartu kredit antara bank yang satu dengan yang lain pemberian sanksi berdasarkan dari hasil penelitian terdahulu, terkait hal tersebut dapat menjadi perbandingan sebagai berikut:

1. Bank BRI menyatakan bahwa pihak bank menyatakan tidak memberikan sanksi administrasi, tetapi tegas akan mengakhiri perjanjian kerjasama serta menarik mesin EDC jika pedagang (*merchant)* terbukti melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan yang tercantum dalam perjanjian *merchant* (Arimawati et al., 2019, hlm. 1550).
2. Bank BCA bahwa dalam pemberian sanksi hanya terbatas sampai pemberian teguran karena kesulitan dalam mengidentifikasi perbuatan *merchant* apakah termasuk biaya tambahan atau tidak (Amalia, 2019).
3. Bank Mandiri menyatakan bahwa setelah dilakukan penelusuran oleh pihak pengawas penggunaan mesin EDC dan ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang (*merchant)* maka akan dilakukan penarikan mesin EDC (Aorora, 2021, hlm. 88).

Beberapa hal pendorong dibutuhkannya pengaturan sanksi terhadap biaya tambahan yang lebih jelas dan tegas dalam pengaturannya karena terdapat beberapa alasan bank atau *acquirer* tidak terlaksananya kewajiban dengan semestinya yang berdasarkan penelitian terdahulu, sebagai berikut:

1. Bank lebih menghindari pemutusan atas hubungan kerjasama terhadap *merchant* yang melanggar ketentuan karena: (Hermawan & Nurbaiti, 2025, hlm. 11).

a. Pedagang *(merchant)* merupakan mitra kerjasama yang berpengaruh dan terdapat kontribusi besar terhadap pendapatan bank. Oleh karena itu, Bank lebih memilih pemberian teguran dari pada memutuskan kerjasama.
b. Tantangan utama yang dihadapi bank untuk menegakkan ketentuan biaya tambahan (*surcharge)* yaitu masalah kepentingan terkait penegakan regulasi dan menjaga hubungan bisnis.

2. Perihal yang membuat bank kesulitan dalam pemberian sanksi dikarenakan sebagai berikut:

a. Adanya keuntungan cukup besar yang merupakan bagian dari pendapatan bank, sehingga penarikan mesin EDC dari satu *merchant* dapat menghilangkan sebagian dari pemasukan bank (Aorora, 2021, hlm. 95, 97).
b. Bank memerlukan toko atau pedagang (*merchant)* sebagai mitra strategis mereka, apabila Bank menerapkan peringatan keras hingga penarikan mesin EDC, pihak yang dirugikan tidak hanya merchant tetapi juga bank sebagai penyedia mesin EDC tersebut (Aorora, 2021, hlm. 95).

SIMPULAN

Pengaturan biaya tambahan (*surcharge*) pada transaksi kartu kredit diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 dan Nomor 14/2/PBI/2012. Larangan pembebanan *surcharge* telah diatur secara jelas. Namun, sanksi terhadap *merchant* yang melanggar hanya diatur secara tidak langsung melalui kewajiban PJP dan bank (*acquirer*) untuk menghentikan kerja sama. Ketidakjelasan mengenai sifat dan jangka waktu sanksi menimbulkan kekaburan norma. Akibatnya, setiap bank menerapkan sanksi berdasarkan SOP dan perjanjian masing-masing, sehingga terjadi perbedaan penerapan sanksi. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang tegas dan terstandar untuk menjamin kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta.

I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiartha, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2018, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.

Lukman Santoso Az, 2019, *Aspek Hukum Perjanjian: Kajian Komprehensif Teori dan Perkembangannya*, Penebar Media Pustaka, Yogyakarta.

Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram.

Farah Airitsa Hermawan dan Siti Nurbaiti, 2025, "Kewajiban Bank Sebagai *Acquirer* Terhadap Pemberlakuan Pembebanan Biaya Tambahan (*Surcharge*) Oleh *Merchant* Pada Transaksi Kartu Kredit", *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, Vol. 7, No. 1, Februari 2025, hlm. 1–12.

Jaquelin Fransisca Warauw, Sabir Alwy, dan Maskun, 2020, "Tinjauan Hukum Pengenaan Biaya Tambahan Dalam Transaksi Pembayaran Menggunakan Kartu Melalui Mesin *Electronic Data Capture* (EDC)", *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 9, No. 1, Februari 2020, hlm. 138–157.

Lana Almira Luthfiana Istiqlal dan Dian Purnama Anugerah, 2020, "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Kartu Debit Terkait Pembebanan Biaya Tambahan Pada Mesin EDC (*Electronic Data Captured*)", *Media Iuris*, Vol. 3, No. 1, Februari 2020, hlm. 39–56.

Syavira Rani Arimawati, Budiharto, dan Hendro Saptono, 2019, "Tanggung Jawab Bank Terhadap Kerugian Nasabah Kartu Debit Akibat Tambahan Biaya (*Surcharge*) Saat Melakukan Transaksi Pembayaran (Studi Pada PT. Bank Rakyat Indonesia)", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 8, No. 2, 2019.

Uliyatul Mu'awwanah, 2020, "Pendekatan Yuridis-Empiris Bagi *User* APMK Terdampak *Surcharge* pada Transaksi *Elektronic Data Captured*", *Al-Tsaman: Jurnal Ekonomi dan Keuangan Islam*, Vol. 2, No. 2, November 2020.

Dhea Putri Aorora, 2021, "Pelaksanaan Perlindungan Hukum Terhadap Pengguna Kartu Kredit Dalam Transaksi Pembayaran Menggunakan Kartu Melalui Mesin *Electronic Data Capture* (EDC) Di Bank Mandiri Di Kota Pekanbaru", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru.

Dinda Nor Amalia, 2019, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Kartu Kredit Terkait Pengenaan Biaya Tambahan Oleh *Merchant* di Indonesia", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Swendy Shunreno Sinaga, 2019, "Analisis Bentuk Hubungan Hukum dan Perlindungan Hukum bagi Nasabah dalam Sistem Pembayaran Kartu Kredit Menggunakan Mesin *Electronic Data Capture* (EDC) yang Dikenakan Biaya Tambahan (*Surcharge*) terhadap Nasabah Dikaitkan dengan Peraturan Perbankan di Indonesia", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Kristen Maranatha, Bandung.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845).

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 22/23/PBI/2020 tentang Sistem Pembayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 311, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6610).

Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6692).

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 11/10/DASP perihal Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 14/17/DASP perihal Perubahan Atas Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 11/10/DASP perihal Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu.

Asosiasi Sistem Pembayaran Indonesia (ASPI), "Peran ASPI Dalam Industri Sistem Pembayaran", https://aspi-indonesia.or.id/tentang-kami/sekilas-aspi/ , diakses pada 8 April 2026.

Cermati, 2024, "Transaksi Kartu Kredit Kena Biaya 3%? Ini Cara Melaporkannya", https://www.cermati.com/artikel/transaksi-kartu-kredit-kena-biaya-3-ini-cara-melaporkannya, diakses pada 4 Agustus 2025.
, diakses pada 4 Agustus 2025.

Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga (Ditjen PKTN), 2023, "Ditjen PKTN dan Bank Indonesia Bahas Pengaduan Konsumen Terkait Pengenaan *Surcharge* dalam Transaksi Non-Tunai",

https://ditjenpktn.kemendag.go.id/berita/ditjen-pktn-dan-bank-indonesia-bahas-pengaduan-konsumen-terkait-pengenaan-surcharge-dalam-transaksi-non-tunai , diakses pada 4 Agustus 2025.

Madhava, "ASPI (Asosiasi Sistem Pembayaran Indonesia)", https://madhava.id/aspi/ , diakses pada 8 April 2026.

Ottopay, "Apa Itu *Merchant Discount Rate* (MDR)? Berikut Definisi dan Persentasenya", https://ottopay.id/blog/artikel/merchant-discount-rate/ , diakses pada 8 April 2026.

PT Bank Central Asia Tbk, "Syarat dan Ketentuan *Merchant* BCA", https://www.bca.co.id/id/Syarat-dan-Ketentuan/merchant-bca , diakses pada 22 April 2026.

PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, "Syarat dan Ketentuan *Merchant* Bank Mandiri", https://www.bankmandiri.co.id/edc/syarat-dan-ketentuan , diakses pada 29 Januari 2026.