

**Konflik Norma Dalam Pengaturan Kartu Kredit Pemerintah****Taufan Maulana Harits**

saint.tofan@gmail.com

Universitas Airlangga

**How to cite:**

Taufan Maulana Harits,  
'Konflik Norma Dalam  
Pengaturan Kartu Kredit  
Pemerintah' (2021) Vol. 4 No.  
2 Jurist-Diction.

**Histori artikel:**

Submit 9 Januari 2021;  
Diterima 18 Februari 2021;  
Diterbitkan 1 Maret 2021.

**DOI:**

10.20473/jd.v4i2.25788

**p-ISSN:** 2721-8392**e-ISSN:** 2655-8297**Abstract**

*The era of globalization relies on electronic media, cashless, time efficiency has become a characteristic of modern society today. The government also adjusts the dynamics of electronic transactions by using electronic-based banking instruments such as debit cards and credit cards. As it is known that in the government institution, the government provides inventory money to finance expenditure. These expenditures include goods and capital expenditure. By using credit cards as payment instruments, the government hopes to accelerate budget absorption and reduce fraud especially for official travel expenditure. In addition to the task of treasurer is to manage inventory money for operational expenditure of work units, the treasurer is also required to collect taxes on the delivery of goods using inventory money. However, credit cards still have conflict norms in regulators such as conflicting with other regulatory norms or redundant concepts in credit card regulations, principles that conflict with regulatory norms, revocation of authority in tax collection.*

**Keywords:** Government Credit Card; Treasurer; Expenditure.

**Abstrak**

Era globalisasi bertumpu pada media elektronik, cashless, efisiensi waktu telah menjadi ciri masyarakat modern saat ini. Pemerintah juga menyesuaikan dinamika transaksi elektronik dengan menggunakan instrumen perbankan yang berbasis pada elektronik seperti kartu debit dan kartu kredit. Sebagaimana diketahui bahwa dalam operasional setiap satuan kerja pemerintah menyediakan uang persediaan untuk membiayai belanja. Belanja tersebut meliputi belanja barang dan modal. Dengan menggunakan kartu kredit sebagai instrumen pembayaran, pemerintah berharap dapat mempercepat penyerapan anggaran serta mengurangi fraud khususnya dalam penggunaan belanja perjalanan dinas. Selain tugas bendahara pengeluaran adalah mengelola uang persediaan untuk belanja operasional satuan kerja, bendahara pengeluaran juga wajib memungut pajak atas transaksi penyerahan barang yang menggunakan uang persediaan. Namun, kartu kredit masih menyisakan konflik norma dalam pengaturannya seperti bertentangan dengan norma peraturan lainnya ataupun konsep yang redundant dalam pengaturan kartu kredit, prinsip yang bertentangan dengan norma pengaturannya, pencabutan kewenangan dalam pemungutan pajak.

**Kata Kunci:** Kartu Kredit Pemerintah; Belanja; Bendahara Pengeluaran.

Copyright © 2021 Universitas Airlangga

## Pendahuluan

Negara adalah entitas yang diakui dalam dunia internasional sebagai organisasi terbesar dan memiliki lembaga lembaga penyusun sebagai unsur dasar sebuah negara. Negara adalah sebuah entitas yang berdaulat, memiliki wilayah, dan memiliki masyarakat. Negara sebagai organisasi terbesar memiliki dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Negara dapat bertindak sebagai otoritas pemegang kebijakan publik dan kebijakan di bidang privat. Menurut R. Wirjono Prodjodikoro negara termasuk kedalam badan hukum sama seperti daerah otonomi, sama seperti badan-badan hukum yang dapat berinteraksi dengan masyarakat.<sup>1</sup> Sebagaimana diketahui bahwa negara sebagai pemegang kebijakan publik antara lain pemberian ijin, penyelenggaraan administrasi kependudukan, pemberian subsidi, penyelenggaraan pelayanan kesehatan dan lain sebagainya. Sedangkan dari sisi privat, negara dipandang sebagai sebuah entitas privat pada umumnya seperti, negara memiliki aset, membeli kebutuhan barang untuk menunjang pelayanan publik, pembayaran aparatur negara, dan mengadakan perjanjian atau kontrak dengan entitas privat lain.

Salah satu tindakan privat yang dilakukan oleh negara adalah memenuhi kebutuhannya dalam hal menunjang kegiatan administrasi dan tupoksinya. Negara tidak lepas dari pengelolaan keuangan dan pelayanan publik. Negara sebagai organisasi pengayom masyarakat memiliki fungsi untuk melakukan pelayanan administrasi yang mendasar kepada masyarakat seperti pencatatan sipil, keamanan dan ketertiban. Tentu pelayanan administrasi yang beragam tersebut juga ditunjang dengan lembaga lembaga yang menyelenggarakan fungsi tersebut. Dalam *Government Financial Statistic* fungsi pemerintahan terbagi menjadi pelayanan umum, kemanan, ketahanan, lingkungan, kesehatan, kebudayaan, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Setiap fungsi dilaksanakan oleh satuan kerja dalam bentuk tugas pembantuan, dekosentrasi, maupun urusan bersama. Indonesia sebagai negara yang terbentang dari Sabang hingga Merauke, dari data terakhir memiliki satuan kerja sekitar 26 ribu. Setiap pimpinan kementerian lembaga

---

<sup>1</sup> Iwan Joesoef, *Jaminan Pemerintah Atas Kewajiban Hutang Investor Dalam Proyek Infrastruktur* (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2005).[7].

adalah pengguna anggaran. Atas pembebanan tugas dan tanggung jawab untuk mengelola bagian anggaran yang disediakan untuk menampung alokasi anggaran untuk membiayai kegiatan dan program dalam mewujudkan fungsi pemerintahan sesuai bidang tugas kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Pelaksanaan anggaran belanja merupakan perwujudan implementasi dari program-program dalam APBN. Pengaturan tentang pelaksanaan belanja APBN diharapkan dapat mendorong pelaksanaan program, penyerapan dana pencapaian program dengan lebih efektif dan efisien. Namun, seluruh proses tersebut seharusnya tetap dilakukan berdasarkan asas disiplin anggaran dan mengutamakan keamanan keuangan negara.

Untuk menunjang kegiatan operasional dalam pelayanan publik, sistem perbendaharaan negara memberikan *petty cash* kepada setiap satuan kerja Kementerian Lembaga. *Petty cash* dalam sistem perbendaharaan negara diatur dalam pasal 1 angka 35 Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menyatakan bahwa Uang Persediaan adalah uang muka kerja dalam jumlah tertentu yang diberikan kepada Bendahara Pengeluaran untuk membiayai kegiatan operasional sehari-hari Satuan Kerja atau membiayai pengeluaran yang menurut sifat dan tujuannya tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung. Uang persediaan pada umumnya digunakan untuk membiayai barang maupun jasa yang menunjang kegiatan tupoksi setiap satuan kerja di bawah kementerian lembaga. Barang dan jasa yang dibelanjakan pada umumnya dengan besaran baik harga maupun jumlah dengan jumlah yang kecil dibandingkan dengan belanja dengan mekanisme pencairan dana langsung kepada pihak ketiga. Termasuk didalamnya adalah belanja untuk keperluan perjalanan dinas.

Dunia saat ini telah memasuki era *information society*, dimana era tersebut ditandai dengan pemanfaatan internet yang meluas yang mencakup aktifitas dan kegiatan ekonomi, sosial, budaya di seluruh aspek kehidupan masyarakat. Salah satu bukti lahirnya revolusi 4.0 adalah adanya *electronic commerce* yang melibatkan aktifitas perdagangan digital dan media daring yang memberikan kemudahan dalam bertransaksi secara elektronik dengan menggunakan *krypto currency*,

*cashless*.<sup>2</sup> Tidak terkecuali dalam sektor pemerintahan, pemerintahan beradaptasi dengan kemajuan teknologi yang tengah berkembang di kehidupan ekonomi, sosial masyarakat. Dengan berprinsip efektif, efisien, serta mengoptimalkan *idle cash*, serta didukung teknologi saat ini, Pemerintah membentuk pembayaran dengan menggunakan kartu kredit, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan nomor 196/PMK.05/2018 tentang Tata Cara Pembayaran Dan Penggunaan Kartu Kredit Pemerintah, penggunaan kartu kredit pemerintah digunakan bertujuan dalam rangka penerapan asas efektifitas dan optimalisasi kas yang *idle* pada rekening bendahara. Secara konsep hukum, kartu kredit termasuk kedalam alat pembayaran menggunakan kartu sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/Pbi/2009 Tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu yang menyatakan bahwa Kartu Kredit adalah Alat Pembayaran Menggunakan Kartu yang dapat digunakan untuk melakukan pembayaran atas kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi, termasuk transaksi pembelian 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. Namun konsep tersebut dengan diterbitkan PMK Nomor 196/PMK.05/2018, pemerintah sebagai pemegang kebijakan publik menggunakan alat pembayaran tersebut untuk membiayai belanja negara. Pendapat lain menyatakan bahwa definisi kredit adalah pemberian pinjaman kepada debitur dengan berbagai fasilitas sesuai dengan kebutuhan debitur dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan oleh bank.

Sebagaimana dijelaskan diatas, bahwa bendahara memiliki fungsi selain mengelola dana untuk belanja negara, bendahara juga diwajibkan untuk mengelola penerimaan negara. Bendahara selaku pengelola uang persediaan, juga wajib memungut pajak sebagaimana diamanatkan dalam pasal 22 UU 36 tahun 2008

---

<sup>2</sup> Aldino K. Sulthon, *Pajak Penghasilan Dalam Transaksi Perdagangan Elektronik Di Indonesia* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2008).[1].

tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan dapat menetapkan bendahara pemerintah untuk memungut pajak sehubungan dengan pembayaran atas penyerahan barang. Dari pasal 22 UU 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan tersebut, penyerah serah terima barang yang menggunakan mekanisme uang persediaan juga diwajibkan untuk dipungut pajaknya. Secara konvensional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemungutan pajak penghasilan pasal 22 terutang dan dibayar saat terjadi penyerahan barang dan jasa sedangkan pemungutan pada mekanisme kartu kredit pemerintah menyimpangi pengaturan tersebut karena pada dasarnya dana yang digunakan adalah dana pihak ketiga.

Selain terkait dengan penerapan pemungutan pajak PPh 22, pada implementasi kartu kredit pemerintah, adalah terkait dengan pengenaan bunga jatuh tempo atas belanja yang jatuh tempo. Pada pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196/PMK.05/2018 menyatakan bahwa Kartu Kredit Pemerintah adalah alat pembayaran dengan 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. Pada konsep norma tersebut disebutkan bahwa adanya “pelunasan kewajiban pembayaran pada waktu yang disepakati dengan pelunasan secara sekaligus”, hal ini menunjukkan adanya konsep jatuh tempo atas pembayaran belanja negara yang masih terutang kepada pihak bank penerbit kartu kredit pemerintah. Pada pasal 18 huruf j menyatakan bahwa “Bank Penerbit Kartu Kredit Pemerintah mempunyai tugas dan wewenang membebaskan Satker dari biaya penggunaan Kartu Kredit Pemerintah, yang meliputi biaya keanggotaan, biaya pembayaran tagihan melalui Teller, ATM, dan e-banking, biaya permintaan kenaikan batasan belanja (limit), biaya penggantian kartu kredit karena hilang/ dicuri atau rusak, biaya penggantian PIN, biaya copy Billing Statement, biaya pencetakan tambahan lembar tagihan, biaya keterlambatan

pembayaran, biaya bunga atas tunggakan /tagihan yang terlambat dibayarkan, dan biaya penggunaan fasilitas airport lounge yang berkerjasama dengan Kartu Kredit Pemerintah”. Pada konsep di dalam norma tersebut dapat dijelaskan bahwa adanya larangan untuk membebaskan bunga pada belanja negara. Hal tersebut menunjukkan adanya konflik norma dalam peraturan yang sama, dan adanya konflik norma dengan peraturan di atasnya. Karena pada dasarnya, secara konsep kartu kredit konvensional mengacu pada Peraturan Bank Indonesia Nomor: 14/2/Pbi/2012 Tentang Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/Pbi/2009 Tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu pada pasal 1 angka 4 yang menyatakan bahwa Kartu Kredit adalah Alat Pembayaran Menggunakan Kartu yang dapat digunakan untuk melakukan pembayaran atas kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi, termasuk transaksi pembelian 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.

### **Jatuh Tempo**

Konsep jatuh tempo pada norma pengaturan kartu kredit pemerintah dapat menimbulkan beberapa penafsiran, konflik norma antara pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018, khususnya pada konsep jatuh tempo dikaitkan dengan konsep kredit dan pasal 18 yang menyatakan pembebasan bunga atas kartu kredit pemerintah. Karena pada dasarnya kartu kredit pada umumnya berkaitan dengan bisnis suatu lembaga keuangan untuk memperoleh laba dari para customernya. Pada pasal 72 ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 yang mengatur bahwa Kuasa Pengguna Anggaran wajib melakukan pengawasan secara internal terkait dengan pembayaran tagihan kartu kredit pemerintah agar tidak melewati batas waktu jatuh tempo. Berdasarkan pasal tersebut dapat diidentifikasi bahwa batas waktu jatuh tempo memiliki akibat hukum atas keterlambatan pembayaran tagihan kartu kredit pemerintah, namun pada norma

yang lain mengatur bahwa adanya pembebasan biaya maupun bunga terhadap penggunaan kartu kredit pemerintah. Hal ini menimbulkan konflik norma dan ambigu atas konsep jatuh tempo pada pengaturan kartu kredit pemerintah. Dalam pasal 72 ayat 2 Peraturan Menteri Keuangan nomor 16 tahun 2018 tentang Tata Cara Pembayaran dan Penggunaan Kartu Kredit Pemerintah menyatakan bahwa satuan kerja membuat Standard Operating Procedure (SOP) Internal terkait norma waktu penggunaan, penyelesaian tagihan, dan pertanggung jawaban Kartu Kredit Pemerintah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun tidak dijelaskan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan terkait dengan pengaturan norma tersebut, sehingga menimbulkan konsep terbuka atas norma tersebut.

Konsep jatuh tempo pengaturan kartu kredit pemerintah menimbulkan ambiguitas dalam menafsirkan batas pembayaran tagihan belanja negara, jika dalam pasal 18 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 terdapat norma larangan pengenaan bunga atas penggunaan kartu kredit tersebut lantas mengapa konsep jatuh tempo tersebut digunakan karena pada dasarnya kartu kredit digunakan untuk bisnis dan profit oriented. Jika memang konsep jatuh tempo tidak dimaknai sebagai batasan waktu yang dapat membawa akibat hukum, seharusnya pemerintah dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Keuangan menganjurkan kepada satuan kerja kementerian lembaga untuk tidak menerbitkan kartu kredit pemerintah karena fungsi kartu kredit pemerintah tersebut sama halnya dengan dengan kartu debit yang merupakan salah satu alternatif bentuk mekanisme pembayaran sebagaimana diatur dalam pasal 66 ayat 2a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara yang menyatakan bahwa uang persediaan dapat dilakukan melalui tunai, internet banking, kartu debit, cek/bilyet giro, dan/ atau kartu kredit. Selain lebih efisien dan efektif, dengan menggunakan kartu debit juga zero cost dan tidak memerlukan perjanjian dengan pihak ketiga dalam rangka penyelesaian tagihan belanja negara. Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa konsep jatuh tempo pada

norma pengaturan kartu kredit pemerintah menimbulkan konflik norma bahkan penafsiran yang berbeda saat implementasi penyelesaian tagihan belanja negara dengan menggunakan kartu kredit pemerintah.

### **Pemungutan Pasal PPh 22**

Pajak menjadi komponen utama dalam penopang keuangan negara. Pajak berbeda dengan retribusi yang kemanfaatannya langsung dirasakan oleh wajib bayar.<sup>3</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa retribusi ditujukan atas imbal jasa atas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat.<sup>4</sup> Salah satu pajak yang dipungut oleh pemerintah adalah pajak penghasilan pasal 22. Cakupan objek pajak penghasilan pasal 22 sangatlah luas sebagaimana diatur dalam UU 36 tahun 2008, namun pada bahasan ini hanya menitikberatkan pada pemungutan yang objek pajaknya adalah transaksi pembelian barang dan jasa yang menggunakan uang persediaan dari rekening bendahara pengeluaran satuan kerja pemerintah.

Pada pengaturan mengenai pemungutan pajak PPh 22 secara umum sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 Sehubungan Dengan Pembayaran Atas Penyerahan Barang khususnya pada pasal 4 ayat 4 menyatakan bahwa Pajak Penghasilan Pasal 22 atas pembelian barang yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran sebagai pemungut pajak pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Instansi atau lembaga pemerintah dan lembaga-lembaga negara, bendahara pengeluaran berkenaan dengan pembayaran atas pembelian barang yang dilakukan dengan mekanisme uang persediaan, berkenaan dengan pembayaran atas pembelian barang kepada pihak ketiga yang dilakukan dengan mekanisme pembayaran langsung terutang dan dipungut pada saat pembayaran.

Pada norma tersebut secara spesifik menyatakan bahwa saat terutang dan dipungut saat pembayaran artinya kewajiban pajak tersebut sudah ada dan wajib dipungut saat pembayaran barang tersebut atau lebih tepatnya terjadi setelah

---

<sup>3</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (PT. Refika Aditama 2004).[7].

<sup>4</sup> Erly Suandy, *Hukum Pajak* (Salemba Empat 2017).[3].

levering barang. Sedangkan pada mekanisme dengan menggunakan kartu kredit pemerintah tidak memberikan batasan yang jelas kapan terjadi pembayaran dan penyerahan barang. Sebagaimana dirujuk pada proses bisnis pada umumnya mengenai pembayaran dengan menggunakan kartu kredit bahwa pembayaran tersebut dilakukan dengan menggunakan dana talangan dari pihak ketiga dan pihak pemegang kartu membayar pokok ditambah bunga sebagai imbal jasa kepada pihak ketiga. Sehingga saat “terutang dan pembayaran” pada proses pemungutan dengan menggunakan kartu kredit pemerintah dapat dimaknai saat pembayaran dengan menggunakan dana pihak ketiga atau tagihan tersebut diserahkan ke bendahara untuk kemudian dilakukan pendebitan dari rekening bendahara. Jika menggunakan asas preferensi yaitu asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*, dalam pemungutan pajak PPh 22 seharusnya acuannya adalah Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 Sehubungan Dengan Pembayaran Atas Penyerahan Barang karena peraturan tersebut mengatur secara teknis dan khusus dalam pemungutan pajak PPh 22. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketentuan pemungutan pajak PPh 22 tunduk pada peraturan yang lebih khusus dalam pemungutan pajak PPh 22 yaitu Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22.

Proses penyetoran pajak PPh 22 yang dilakukan bendahara dengan menggunakan uang persediaan diatur dalam pasal 5 ayat 3 Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 Sehubungan Dengan Pembayaran Atas Penyerahan Barang yang menyatakan bahwa pajak PPh 22 wajib disetor oleh pemungut ke kas negara melalui Pos Persepsi, Bank Devisa Persepsi, atau Bank Persepsi yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan, dengan menggunakan Surat Setoran Pajak yang telah diisi atas nama rekanan serta ditandatangani oleh pemungut pajak dan/atau Bukti Penerimaan Negara yang telah diisi atas nama rekanan. Namun proses penyetoran pajak PPh 22 tidak sama dalam pengaturan kartu kredit pemerintah sebagaimana diatur dalam 64 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 tentang Tata Cara Pembayaran Dan Penggunaan

Kartu Kredit yang menyatakan bahwa pemungutan dan penyetoran dilakukan sekaligus saat pendebitan dana dari rekening bendahara langsung disetorkan ke kas negara. Namun hal tersebut tidak terjadi problem ketika rekening bendahara tersebut merupakan bank operasional penerbit kartu kredit sekaligus bank persepsi mitra Kantor Pelayanan Perbendaharaan setempat. Yang menjadi fokus masalah adalah ketika bank operasional penerbit kartu kredit pemerintah dan bank persepsi karena berdasarkan pasal 5 ayat 3 Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 menyatakan bahwa pajak PPh 22 disetor melalui Pos Persepsi, Bank Devisa Persepsi, atau Bank Persepsi yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Konflik pengaturan tersebut dapat diselesaikan dengan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*, karena pengaturan mengenai pemungutan pajak PPh 22 lebih khusus daripada pengaturan mengenai kartu kredit. Dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai pemungutan pajak PPh 22 pada mekanisme pembayaran dengan menggunakan kartu kredit pemerintah merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 Sehubungan Dengan Pembayaran Atas Penyerahan Barang.

### **Konflik Prinsip Penggunaan Kartu Kredit Pemerintah dan Norma Pengaturan Kartu Kredit Pemerintah**

Berdasarkan asas-asas pelaksanaan kartu kredit pemerintah tersebut, terdapat beberapa konflik dalam asas-asas penggunaan kartu kredit dan norma pengaturan terkait dengan kartu kredit pemerintah. Asas efektif dalam penggunaan kartu kredit pemerintah dengan menitikberatkan pada idle cash dan biaya dana pemerintah bertentangan dengan norma pasal 30 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018, pada norma tersebut mengatur mengenai perjanjian induk antara Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara dengan kantor pusat bank penerbit kartu kredit pemerintah yang isi perjanjian tersebut adalah antara lain mengenai biaya. Sehingga hal tersebut menjadi pertentangan antara asas hukum dan norma pengaturan mengenai kartu kredit pemerintah. Asas efektif dalam administrasi kartu kredit pemerintah, khususnya pada saat pelunasan tagihan kartu kredit pemerintah

dimana dalam proses tersebut dalam pasal 12 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 yang menyatakan bahwa pejabat pembuat komitmen berwenang menolak bukti-bukti pengeluaran dalam hal terdapat bukti-bukti pengeluaran yang tidak memenuhi ketentuan, begitu juga dalam pasal 14 yang mengatur mengenai wewenang bendahara yang berwenang untuk menolak hal serupa. Karena pada dasarnya mekanisme pembayaran dengan menggunakan kartu kredit pemerintah ini sama dengan mekanisme pembayaran tagihan dengan menggunakan kartu kredit dimana pembayaran tagihan belanja negara ditalangi terlebih dahulu dengan pihak ketiga yaitu bank penerbit kartu kredit pemerintah. Waktu pembayaran tagihan dan pembatasan jatuh tempo pada kartu kredit menuntut pengguna untuk lebih cepat dalam pelaksanaan penyelesaian tagihan tersebut, namun pada pengaturan terkait terdapat norma yang memberikan wewenang untuk menolak bukti pembayaran yang sudah terjadi. Jika dikaitkan dengan asas yang melandasi kartu kredit pemerintah tersebut bertentangan dengan pelaksanaan wewenang penolakan transaksi yang tidak sesuai. Kewenangan penolakan tagihan yang tidak sesuai dengan anggaran tersebut bisa diterapkan dengan penggunaan uang persediaan konvensional mengingat pada mekanisme pembayaran tersebut tidak terdapat batas waktu dan jatuh tempo penyelesaian tagihan.

Kartu kredit pemerintah pada dasarnya adalah corporate credit card sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 yang menyatakan bahwa Kartu Kredit Pemerintah merupakan Kartu Kredit Corporate (corporate card) yang diterbitkan oleh Bank Penerbit Kartu Kredit Pemerintah. Jika ditinjau dari proses bisnisnya, kartu kredit korporasi tersebut sebagai alat pembayaran beratasnamakan perusahaan yang digunakan oleh staf untuk membiayai kegiatan operasional namun liability atau hak tagih bayar tetap kepada korporasi atau perusahaan. Kartu kredit pemerintah juga demikian, terdapat risiko kesalahan dalam pembelanjaan dan pada pagu anggaran setiap satuan kerja. Sehingga hak tagih bayar berada pada satuan kerja yang bersangkutan. Sebagai contoh, bendahara satuan kerja di Kementerian Kehutanan menerima tagihan kartu kredit pemerintah atas belanja perjalanan dinas luar kota namun setelah dicek pada

pagu anggaran, hal tersebut tidak ada. Hal-hal yang demikian bertentangan dengan asas efisien dan efektif dalam pelaksanaan kartu kredit pemerintah karena pada dasarnya penyelesaian tagihan pada kartu kredit pemerintah dibatasi dengan jatuh tempo pembayaran, tentu berbeda dengan mekanisme pembayaran dengan uang persediaan konvensional.

### **Konflik Pengaturan Kewenangan Pemungutan PPh 22 dalam PMK nomor 231 tahun 2019 dan PMK 196 tahun 2018**

Kewenangan memungut pajak PPh 22 atas transaksi kartu kredit pemerintah jika merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 tentang Kartu Kredit Pemerintah, bendahara wajib memungut pajak PPh 22 atas transaksi belanja yang menggunakan kartu kredit pemerintah namun pada Peraturan Menteri Keuangan nomor 231 tahun 2019 kewenangan tersebut dicabut. Jika ditinjau dari asas preferensi seharusnya kewenangan tersebut dicabut karena Peraturan Menteri Keuangan nomor 231 tahun 2019 lebih khusus mengatur tentang kewenangan pemungutan pajak PPh 22 sedangkan Peraturan Menteri Keuangan nomor 196 tahun 2018 lebih mengatur tentang teknis pembayaran dengan kartu kredit pemerintah. Sebagaimana telah disebutkan bahwa pengaturan mengenai pemungutan pajak PPh 22 secara bertingkat diatur oleh beberapa peraturan di tingkat undang-undang hingga peraturan teknis ditingkat peraturan menteri. Dengan adanya pasal 12 Peraturan Menteri Keuangan nomor 231 tahun 2019 mencabut kewenangan pemungutan pajak PPh 22 oleh bendahara. Hal tersebut bertentangan dan menimbulkan konflik dengan peraturan di atasnya. Jika ditinjau dengan menggunakan asas preferensi seharusnya kewenangan pemungutan pajak PPh 22 oleh bendahara tetap ada karena pembatalan mengenai pengaturan atas kewenangan tidak dapat dibatalkan dengan aturan level dibawahnya. Terdapat celah hukum dalam pemungutan pajak PPh 22 atas transaksi yang menggunakan kartu kredit pemerintah. Karena secara umum, pengaturan mengenai pemungutan pajak PPh 22 ditujukan salah satunya atas transaksi penyerahan barang dan jasa yang melalui bendahara instansi pemerintah.

Pengaturan mengenai kartu kredit pemerintah menimbulkan dissinkronisasi dan konflik norma. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa pengaturan mengenai pemungutan pajak PPh 22 pada bendahara dilakukan dengan mengacu pada peraturan Peraturan Menteri Keuangan nomor 190 tahun 2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara dan Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 2, namun secara konsep hukum pembayaran dengan menggunakan kartu kredit dan pembayaran secara tunai adalah perbuatan hukum yang berbeda dan tentu memiliki akibat hukum yang berbeda pula. Seperti adanya penambahan konsep jatuh tempo dalam norma pengaturan kartu kredit pemerintah meskipun dalam pengaturan tersebut tidak dijelaskan akibat hukum atas konsep jatuh tempo tersebut. Dari beberapa inskonsistensi pengaturan kartu kredit pemerintah dapat dilakukan beberapa upaya hukum. Upaya hukum litigasi dengan cara judicial review dan non litigasi dengan cara harmonisasi peraturan perundang-undangan.

### **Kesimpulan**

Terdapat beberapa dissinkronisasi dalam pengaturan pelaksanaan kartu kredit pemerintah seperti pengaturan terkait jatuh tempo penyelesaian tagihan kartu kredit pemerintah sebagai batas pembayaran. Kemudian mekanisme pemungutan pajak melalui kartu kredit pemerintah yang melibatkan pihak ketiga dalam pembayaran belanja negara, sehingga konsep “terutang dan dipungut saat pembayaran” disimpangi. Prinsip efektif dalam penggunaan kartu kredit pemerintah dengan menitikberatkan pada idle cash tidak tepat karena pendanaan kartu kredit melibatkan pihak ketiga. Serta terdapat pencabutan kewenangan pemungutan pajak Penghasilan Pasal 22 melalui peraturan setingkat peraturan menteri.

Upaya hukum yang dapat dilakukan adalah dengan melalui litigasi dan non litigasi. Litigasi dengan cara melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Agung namun cost dan benefit menjadi hambatan dalam pelaksanaannya.

**Daftar Bacaan****Buku**

Erly Suandy, *Hukum Pajak* (Salemba Empat 2017).

Jimly Asshiddiqi dan Mustafa Fakhri, *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan Konstitusi Undang-Undang dan Peraturan di 78 Negara* (Konpress 2005).

Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum* (Bayumedia Publishing 2005).

Iwan Joesoef, *Jaminan Pemerintah Atas Kewajiban Hutang Investor Dalam Proyek Infrastruktur* (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2005).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Prenada Media Grup 2011).

R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (PT. Refika Aditama 2004).

Safri Nugraha, et al. *Hukum Administrasi Negara* (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2005).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Rajawali 1986).

**Jurnal**

Ega Sri Dini, 'Pengaruh Latar Belakang Pendidikan Dan Pelatihan Terhadap Kinerja Account Officer (Ao) Kredit Komersial Bank Bri Sumatera Barat' (2013), 2 *Journal of Economic and Economic Education*.

Windrawan, Puguh, *Gagasan Judicial Review dan Terbentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (2013) 2 *Supremasi Hukum*.

**Peraturan**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indaonesia tahun 1945.

Undang-Undang nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 50 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3263).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5 Tambahan Lembaran Negara Nomor

4355).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 133).

Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 103 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5423).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 229 Tambahan Lembaran Negara Nomor 6267).

Peraturan Bank Indonesia Nomor: 14/2/Pbi/2012 Tentang Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/Pbi/2009 Tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu (Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 11 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5275).

Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33).

Peraturan Menteri Keuangan nomor 190 tahun 2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1191).

Peraturan Menteri Keuangan nomor 34 tahun 2017 tentang Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 Sehubungan Dengan Pembayaran Atas Penyerahan Barang dan Kegiatan di Bidang Impor Atau Kegiatan Usaha di Bidang Lain (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 361).

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

Peraturan Menteri Keuangan nomor 231 tahun 2019 tentang Tata Cara Pendaffaran Dan Penghapusan Nomor Pokok Wajib Pajak, Pengukuhan Dan Pencabutan Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak, Serta Pemotongan Dan/Atau Pemungutan, Penyetoran, Menimbang Dan Pelaporan Pajak Bagi Instansi Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1746).

**--halaman ini sengaja dibiarkan kosong--**