



## **SINKRONISASI REGULASI PEMBAYARAN TUNAI DAN NON-TUNAI ANTARA INOVASI DIGITAL DAN KEPATUHAN PADA UU MATA UANG**

**Johan Tri Noval Hendrian Tombi<sup>1</sup>, I Kadek Sudiarsana<sup>2</sup>, Reza Pramasta Gegana<sup>3</sup>, Gusti Fadhil Fithrian Luthfan<sup>4</sup>, Fera Wulandari Fajrin<sup>5</sup>, Andi Nur Fikriana Aulia Raden<sup>6</sup>**

<sup>123456</sup>Universitas Mulawarman

E-mail: [johantrinoval@fh.unmul.ac.id](mailto:johantrinoval@fh.unmul.ac.id)

### **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the regulatory synchronization between innovations in digital payment systems and the obligation to use physical currency (cash) as a lawful means of payment. The principal issue examined is the growing prevalence of exclusive cashless policies adopted by business actors, which, in legal terms, result in the refusal to accept cash rupiah. The research employs a normative juridical method, using a statutory approach and a comparative approach. The findings indicate that the unilateral refusal to accept cash constitutes a violation of mandatory legal norms, rendering such agreements null and void by operation of law. From a sociological perspective, these policies create barriers to economic access for unbanked populations as well as for elderly groups. The study concludes that a policy reorientation is necessary to ensure the implementation of the mandate of Article 23 of the Currency Law. Accordingly, this research recommends the application of graduated administrative sanctions, ranging from financial penalties to the suspension of QRIS services, in order to ensure inclusivity and legal certainty within the national payment system.*

**Keyword:** *Digitalization, Currency Law, Legal Tender, Regulatory Synchronization*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sinkronisasi regulasi antara inovasi sistem pembayaran digital dengan kewajiban penggunaan uang fisik (kartal) sebagai alat pembayaran yang sah. Masalah utama yang dikaji adalah maraknya kebijakan nirtunai eksklusif oleh pelaku usaha yang secara hukum menolak penerimaan rupiah tunai. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik penolakan uang tunai secara sepihak merupakan pelanggaran terhadap aturan hukum yang bersifat memaksa dan perjanjian tersebut batal demi hukum. Secara sosiologis, kebijakan ini memicu hambatan akses ekonomi bagi kaum yang belum terjangkau perbankan (*unbanked*) serta kelompok lansia. Penelitian ini menyimpulkan perlunya reorientasi kebijakan dalam rangka implementasi mandat Pasal 23 UU Mata Uang. Penelitian ini merekomendasikan penerapan sanksi administratif berjenjang, mulai dari denda finansial hingga pembekuan layanan QRIS, guna menjamin inklusivitas dan kepastian hukum dalam sistem pembayaran nasional.

**Kata Kunci:** Digitalisasi, UU Mata Uang, Alat Pembayaran, Sinkronisasi Regulasi



## Pendahuluan

Transformasi lanskap keuangan global dalam dekade terakhir telah menghadirkan disrupsi fundamental terhadap cara manusia melakukan pertukaran nilai ekonomi. Di Indonesia, gelombang digitalisasi ini tidak hanya hadir sebagai evolusi teknologi, melainkan sebagai revolusi perilaku yang didorong secara agresif oleh regulator dan pelaku pasar. Fenomena ini mencapai puncaknya dengan adopsi massal *Quick Response Code Indonesian Standard* (QRIS) yang telah mengubah wajah transaksi ritel dari pasar tradisional hingga pusat perbelanjaan modern (Pangestika et al., 2025). Namun, di balik narasi kemajuan efisiensi dan inklusi keuangan digital yang sering digemakan dalam *Blueprint* Sistem Pembayaran Indonesia 2030, muncul sebuah paradoks mendasar yang membenturkan realitas teknologi dengan kerangka hukum positif negara. Paradoks ini bermanifestasi dalam pertentangan antara dorongan menuju *cashless society* (masyarakat nirtunai) dan mandat kedaulatan moneter yang mewajibkan penerimaan uang tunai Rupiah sebagai satu-satunya alat pembayaran yang sah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Ketegangan ini bukanlah sekadar masalah preferensi metode pembayaran, melainkan sebuah konflik norma yang memiliki implikasi hukum serius. Di satu sisi, ekosistem ekonomi digital menawarkan kecepatan, hygiene transaksi, dan pencatatan jejak kredit yang vital bagi pelaku usaha (Perhimpunan Bank Nasional, n.d.). Data empiris menunjukkan lonjakan volume transaksi QRIS yang eksponensial, mencapai pertumbuhan tahunan di atas 200% pada tahun 2024, yang menandakan pergeseran preferensi konsumen yang masif (Komdigi, 2024). Namun, di sisi lain, praktik "*Cashless Only*" atau penolakan uang tunai yang semakin marak diterapkan oleh gerai ritel, kafe, dan layanan parkir, secara diametral bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang. Pasal 23 undang-undang tersebut secara eksplisit melarang setiap orang untuk menolak menerima Rupiah, dengan ancaman sanksi pidana yang signifikan. Pasal 23 ayat (1) UU Mata Uang memandatkan bahwa,

"Setiap orang dilarang menolak untuk menerima Rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran atau untuk menyelesaikan kewajiban yang harus



dipenuhi dengan Rupiah dan/atau untuk transaksi keuangan lainnya di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali karena terdapat keraguan atas keaslian Rupiah”.

Adanya peristiwa dalam kehidupan masyarakat atas penolakan penerimaan pembayaran transaksi secara tunai menjadi isu krusial dalam penegakan UU Mata Uang. Dalam perspektif yuridis, fenomena ini menciptakan ketidakpastian hukum yang nyata. Pelaku usaha sering kali berlindung di balik asas kebebasan berkontrak, berargumen bahwa pemasangan pengumuman "Hanya Menerima Pembayaran Non-Tunai" merupakan bentuk kesepakatan tertulis pra-transaksi dengan konsumen. Namun, interpretasi ini berseberangan secara substansial dengan asas *public order* dan perlindungan konsumen, di mana kewajiban menerima uang kartal dipandang sebagai manifestasi kedaulatan negara yang tidak dapat dikesampingkan oleh perjanjian privat sepihak. Situasi ini diperburuk oleh ketidaksiapan infrastruktur sosial di mana sebagian besar populasi lansia dan masyarakat *underbanked* masih sangat bergantung pada uang tunai, sehingga penolakan tunai berubah menjadi instrumen pembatasan akses sosial yang diskriminatif (Tempo, 2025).

Paradoks ini menyoroti diskoneksi antara kebijakan makroekonomi yang pro-digital dengan realitas sosiologis masyarakat Indonesia. Sementara Bank Indonesia dan pemerintah merayakan angka adopsi QRIS yang telah melampaui 50 juta pengguna (Metro Tv News, n.d.), realitas di lapangan menunjukkan adanya friksi sosial yang tajam. Kasus-kasus viral di mana konsumen lansia ditolak bertransaksi karena hanya membawa uang tunai menjadi bukti anekdotal yang kuat bahwa transisi menuju ekonomi digital tidak berjalan linier dengan pertumbuhan data (Tempo, 2025). Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keadilan akses dalam ekonomi: apakah efisiensi digital boleh dicapai dengan mengorbankan hak dasar konsumen untuk menggunakan alat pembayaran yang sah yang dijamin oleh undang-undang?

Persoalan ini tidak bersifat unik bagi Indonesia, melainkan merupakan tantangan global yang dihadapi oleh berbagai negara. Perspektif komparatif menunjukkan bahwa negara-negara maju seperti Amerika Serikat (khususnya Negara Bagian New York) dan Uni Eropa, serta kekuatan ekonomi Asia seperti



Tiongkok, telah mengambil langkah legislatif proaktif untuk melindungi keberadaan uang tunai. Tiongkok, yang sering dianggap sebagai pemimpin dunia dalam pembayaran seluler, justru memberlakukan denda administratif yang ketat bagi pedagang yang menolak uang tunai demi menjaga status *legal tender* Renminbi (Cash Matters, n.d.). Sementara itu, Uni Eropa sedang merancang regulasi yang mengharmonisasi penerbitan Euro Digital dengan kewajiban penerimaan uang tunai fisik (Ressese, 2025).

Perbandingan ini memberikan konteks penting bahwa mempertahankan uang tunai di era digital bukanlah langkah mundur, melainkan strategi mitigasi risiko sistemik dan perlindungan inklusi keuangan. Indonesia sendiri telah memiliki kebijakan kewajiban penggunaan mata uang rupiah sebagaimana termaktub dalam Pasal 23, namun belum dapat menjangkau fenomena penolakan pembayaran secara tunai dengan dalil efisiensi operasional dengan meniadakan manajemen kas fisik. Hal ini menempatkan regulator pada posisi dilematis: menegakkan hukum secara kaku berarti menghambat laju digitalisasi yang menjadi prioritas nasional, namun membiarkan pelanggaran berarti menciderai wibawa mata uang negara dan hak konstitusional warga negara.

Penelitian ini bertujuan untuk mengurai benang kusut paradoks tersebut secara komprehensif. Melalui analisis yuridis normatif terhadap UU Mata Uang, evaluasi dampak sosio-ekonomi berdasarkan data survei literasi keuangan terbaru, serta studi perbandingan kebijakan global, penelitian ini akan memetakan jalan tengah yang proporsional. Tesis utama yang diajukan adalah bahwa digitalisasi pembayaran di Indonesia harus diposisikan sebagai perluasan opsi (diversifikasi), bukan penggantian total (substitusi) yang bersifat eksklusif, sehingga harmoni antara kemajuan teknologi dan kepastian hukum dapat tercapai tanpa mengorbankan kelompok masyarakat yang paling rentan.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini disusun menggunakan metode yuridis normatif (*doctrinal legal research*) yang menitikberatkan pada analisis data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pendekatan masalah dilakukan melalui pendekatan



perundang-undangan (*statute approach*) dengan membedah UU Mata Uang dan regulasi Bank Indonesia, serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*) untuk mengontraskan kebijakan hukum di Indonesia dengan praktik di Amerika Serikat, Tiongkok, dan Uni Eropa. Seluruh bahan hukum dan data empiris dianalisis secara kualitatif guna merumuskan preskripsi hukum yang solutif atas ketegangan antara kepastian hukum nilai tukar rupiah dan efisiensi sistem pembayaran digital.

## Hasil dan Pembahasan

### Implikasi Fenomena Penolakan Pembayaran Tunai oleh Pelaku Usaha

Pada lanskap ekonomi digital yang berkembang pesat, fenomena penolakan pembayaran tunai oleh pelaku usaha ritel modern seperti yang terekam dalam insiden viral di gerai Roti'O dan berbagai *merchant* lainnya telah memicu perdebatan hukum yang fundamental mengenai hierarki norma dalam sistem hukum Indonesia. Analisis yuridis mendalam menunjukkan bahwa praktik "*cashless only*" bukan sekadar pilihan operasional bisnis, melainkan sebuah pelanggaran langsung terhadap kedaulatan hukum negara yang tertuang dalam UU Mata Uang. Pasal 23 ayat (1) UU Mata Uang secara eksplisit dan imperatif menyatakan bahwa setiap orang dilarang menolak Rupiah yang diserahkan dalam transaksi pembayaran di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali jika terdapat keraguan atas keaslian uang tersebut (Nasrulloh, 2025).

Frasa "dilarang" dalam pasal ini mengandung konsekuensi hukum yang bersifat *dwingend recht* (hukum yang memaksa), yang tidak dapat disimpangi oleh kesepakatan para pihak, apalagi oleh kebijakan sepihak (*Company Policy*) dari suatu entitas bisnis (Purnomo, 2025). Oleh karena itu, argumen yang sering dikemukakan oleh pelaku usaha bahwa kebijakan non-tunai diterapkan demi efisiensi, kecepatan, dan promosi, meskipun memiliki rasionalitas ekonomi, tidak memiliki landasan yuridis yang memadai untuk menggugurkan kewajiban publik menerima uang tunai. Lebih jauh, praktik ini sering kali berlindung di balik tameng Asas Kebebasan Berkontrak (*freedom of contract*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Pelaku usaha beranggapan bahwa dengan menempelkan stiker atau pengumuman "*No Cash Accepted*" atau "*Cashless*

*Only*" di pintu masuk atau area kasir, mereka telah memberikan penawaran (*offer*) dengan syarat-syarat tertentu, dan konsumen yang masuk dianggap telah menerima (*acceptance*) syarat tersebut, sehingga terjadilah perjanjian diam-diam (*implied contract*) (Desvrianto et al., 2025). Namun, konstruksi hukum ini kurang memiliki landasan yuridis yang kuat. Kebebasan berkontrak di Indonesia tidaklah bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh Pasal 1320 KUHPerdara tentang syarat sahnya perjanjian, khususnya elemen keempat yaitu "kausa yang halal". Suatu sebab atau kausa dianggap terlarang apabila bertentangan dengan undang-undang, kesucilaan, atau ketertiban umum.

Mengingat kewajiban menerima Rupiah adalah mandat UU Mata Uang yang menyangkut kedaulatan ekonomi dan ketertiban umum sistem pembayaran, maka setiap perjanjian baik tertulis, lisan, maupun diam-diam yang bertujuan untuk meniadakan kewajiban tersebut adalah perjanjian dengan kausa yang tidak halal. Akibatnya, klausula "bebas tunai" tersebut adalah batal demi hukum, dan konsumen secara hukum tetap berhak membayar menggunakan uang tunai (Anggraini, 2025). Tinjauan dari perspektif Hukum Perlindungan Konsumen semakin mempertegas ilegalitas praktik ini. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen melarang pelaku usaha untuk mencantumkan klausula baku yang mengalihkan tanggung jawab atau melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Stiker "*Cashless Only*" dapat dikategorikan sebagai klausula baku yang bersifat eksonerasi, di mana pelaku usaha secara sepihak membebaskan dirinya dari kewajiban hukum untuk menerima alat pembayaran yang sah (Noholo et al., 2023).

Pada konteks ini, posisi tawar konsumen sangat lemah (*unequal bargaining power*). Bayangkan situasi di mana seorang konsumen telah mengonsumsi makanan di restoran atau telah mengantre lama, hanya untuk ditolak saat hendak membayar dengan uang tunai. Dalam situasi seperti ini, penolakan pelaku usaha bukan hanya melanggar hukum, tetapi juga mencederai hak dasar konsumen atas kenyamanan dan keamanan transaksi sebagaimana dijamin dalam Pasal 4 huruf a UU Perlindungan Konsumen. Jika pelaku usaha menolak pembayaran tunai yang sah, maka secara teknis pelaku usaha tersebut berada dalam keadaan kreditur



menolak pemenuhan prestasi yang sah dari debitur (konsumen). Dalam kondisi ini, risiko beralih kepada pelaku usaha, dan konsumen tidak dapat disalahkan atau dikenakan denda atas kegagalan pembayaran yang disebabkan oleh penolakan sepihak tersebut.

Implikasi yuridis ini juga merambah pada ranah pidana, meskipun penerapannya masih jarang. Pasal 33 ayat (2) UU Mata Uang mengancam pidana kurungan paling lama satu tahun dan denda paling banyak Rp200.000.000,00 bagi siapa saja yang menolak menerima Rupiah. Bank Indonesia telah berkali-kali mengingatkan mengenai ancaman sanksi ini, namun di lapangan, penegakan hukum pidana terhadap ritel masih lemah (Nugraha & Suwarna, 2025). Hal ini menciptakan kekosongan penegakan hukum (*enforcement gap*) di mana hukum tertulis melarang keras, namun praktik di lapangan berjalan seolah-olah aturan tersebut opsional (Hairunnisa et al., 2025). Kekosongan ini berbahaya karena dapat mengikis wibawa Rupiah sebagai simbol kedaulatan negara. Jika toko roti kecil saja berani menolak Rupiah demi QRIS, maka secara simbolis, teknologi asing atau sistem perbankan swasta sedang diposisikan lebih tinggi daripada mata uang negara. Oleh karena itu, perlawanan terhadap penolakan tunai bukan sekadar masalah kenyamanan belanja, melainkan masalah penegakan supremasi hukum dan kedaulatan moneter.

Pada narasi kemajuan teknologi dan efisiensi digital, kebijakan "*cashless only*" menyimpan potensi dampak sosial yang destruktif, yakni terciptanya stratifikasi sosial baru. Data empiris menunjukkan bahwa struktur demografi dan ekonomi Indonesia belum siap untuk mengadopsi masyarakat tanpa tunai secara total dan eksklusif. Berdasarkan data Bank Dunia dan laporan Bank Indonesia tahun 2024, Indonesia masih menempati peringkat keempat di dunia dalam hal jumlah populasi *unbanked* (penduduk dewasa yang tidak memiliki rekening bank), dengan estimasi mencapai 97,74 juta orang atau sekitar 48% hingga 51% dari total populasi dewasa (1datapipe, 2024). Statistik ini menunjukkan disparitas yang signifikan, hampir separuh dari penduduk dewasa produktif di Indonesia tidak memiliki akses formal ke sistem perbankan, apalagi instrumen pembayaran digital canggih seperti QRIS atau mobile banking.

Ketika pelaku usaha ritel, restoran, atau layanan publik menutup opsi pembayaran tunai, mereka secara efektif melakukan diskriminasi ekonomi terhadap hampir 100 juta warga negara ini. Kelompok *unbanked* ini umumnya terdiri dari masyarakat berpenghasilan rendah, pekerja sektor informal, penduduk pedesaan, dan kaum marginal yang menggantungkan hidupnya pada uang tunai fisik. Bagi mereka, uang tunai bukan sekadar alat bayar, tetapi satu-satunya instrumen penyimpanan nilai dan transaksi yang mereka miliki. Dengan menolak tunai, pelaku usaha menciptakan hambatan masuk (*barrier to entry*) yang tidak dapat ditembus oleh kelompok ini, membatasi akses mereka terhadap barang dan jasa yang mungkin esensial bagi kehidupan sehari-hari. Ini adalah bentuk pelanggaran terhadap prinsip inklusi keuangan yang justru sedang digalakkan oleh pemerintah. Alih-alih menarik mereka ke dalam sistem keuangan formal, kebijakan *cashless* yang koersif justru semakin meminggirkan mereka, memperlebar jurang kesenjangan antara kelompok masyarakat dengan akses digital dan kelompok marginal berbasis tunai.

Terdapat kategori masyarakat *underbanked*, mereka yang memiliki rekening bank tetapi jarang menggunakannya atau memiliki akses terbatas pada layanan digital lanjut yang jumlahnya mencapai 47 juta orang (26% populasi) (Dana, 2024). Gabungan populasi *unbanked* dan *underbanked* ini menciptakan mayoritas *silent* yang rentan. Laporan dari Bank DBS Indonesia dan *World Economic Forum* menyoroti bahwa meskipun penetrasi smartphone tinggi, adopsi pembayaran digital membutuhkan kurva pembelajaran dan kepercayaan yang tidak instan (The Development Bank of Singapore, n.d.). Memaksa transisi ini secara tiba-tiba melalui penolakan tunai di titik penjualan (*point of sale*) tidak mempercepat literasi, melainkan memicu resistensi dan rasa ketidakberdayaan. Dalam perspektif sosiologi ekonomi, uang tunai berfungsi sebagai "penyeimbang demokratis" (*democratic equalizer*) karena dapat digunakan oleh siapa saja tanpa memandang status kewarganegaraan, skor kredit, atau kepemilikan gawai canggih (Nita & Badiu, 2018). Menghilangkannya berarti menghilangkan sifat demokratis dari pasar itu sendiri.

Salah satu kelompok yang paling terdampak oleh kebijakan anti-tunai adalah populasi lanjut usia (lansia). Kasus viral seorang nenek yang kebingungan dan ditolak saat hendak membeli roti karena tidak memiliki QRIS adalah representasi dari fenomena "*Digital Immigrants*" yang dipaksa hidup di dunia "*Digital Natives*" tanpa jembatan yang memadai. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024 tentang Statistik Telekomunikasi Indonesia memberikan gambaran kuantitatif yang mengkhawatirkan mengenai jurang digital ini. Persentase penggunaan teknologi informasi menurun drastis seiring bertambahnya usia.

**Tabel 1. Persentase Penggunaan Teknologi Informasi oleh Lansia di Indonesia** (Kompas Data, 2024)

Kelompok Usia Lansia	Persentase Menggunakan Ponsel	Persentase Mengakses Internet
Lansia Muda (60-69 tahun)	56,58%	32,35%
Lansia Madya (70-79 tahun)	40,53%	Rendah (tidak spesifik, tren menurun)
Lansia Tua (80 tahun ke atas)	24,06%	8,49%

Sumber: data diolah dari BPS dan Litbang Kompas

Data di atas menunjukkan bahwa bagi lansia tua (80+ tahun), internet dan oleh karenanya pembayaran digital, adalah barang asing yang hanya diakses oleh segelintir kecil (kurang dari 9%). Memaksa kelompok ini menggunakan QRIS sama dengan menutup akses mereka terhadap pasar secara total. Hambatan yang dihadapi lansia bukan hanya ketiadaan perangkat, tetapi juga penurunan kemampuan kognitif, penglihatan, dan motorik yang membuat pengoperasian aplikasi perbankan di layar sentuh menjadi sulit dan berisiko kesalahan (Anwar et al., 2024). Selain itu, terdapat faktor kepercayaan dan keamanan psikologis. Lansia cenderung lebih percaya pada wujud fisik uang yang bisa diraba dan dihitung secara manual. Ketakutan akan penipuan digital, salah transfer, atau ketidakmampuan

memverifikasi transaksi digital membuat mereka enggan beralih (Ahmed et al., 2025).

Implikasi sosial dari pengabaian ini adalah isolasi dan hilangnya kemandirian lansia. Kemampuan untuk berbelanja kebutuhan sendiri adalah bentuk otonomi dan partisipasi sosial yang penting bagi kesehatan mental lansia. Ketika toko-toko mulai menolak uang tunai, lansia dipaksa untuk bergantung pada orang lain (anak, cucu, atau pengasuh) untuk melakukan transaksi sederhana sekadar membeli roti atau obat. Ini menurunkan kualitas hidup dan martabat mereka. Dalam konteks hak asasi manusia, kebijakan bisnis yang secara tidak proporsional merugikan kelompok usia tertentu dapat dikategorikan sebagai diskriminasi berbasis usia (*ageism*). Oleh karena itu, mempertahankan opsi pembayaran tunai adalah imperatif moral untuk menghormati dan melindungi kemandirian generasi pendahulu kita.

### **Konstruksi Hukum Ideal Pembayaran atas Barang dan Jasa oleh Konsumen**

Upaya merumuskan konstruksi hukum yang ideal bagi Indonesia, perlu dilakukan studi komparatif terhadap yurisdiksi lain yang telah menghadapi dilema serupa antara modernisasi pembayaran dan inklusivitas sosial (Pati & Pratama, 2025). Dua model pendekatan utama yang dapat dijadikan rujukan adalah pendekatan legislasi perlindungan konsumen di Amerika Serikat dan pendekatan otoritas moneter di Tiongkok. Praktik di Amerika Serikat, gelombang pelarangan toko "*cashless*" (*Cashless Ban Laws*) telah diadopsi oleh berbagai negara bagian dan kota besar. New Jersey, misalnya, telah memberlakukan undang-undang yang secara tegas melarang toko ritel dan restoran menolak pembayaran tunai (Holland & Alert, 2025). Legislasi di New Jersey berargumen bahwa pelarangan tunai bersifat diskriminatif terhadap kaum miskin dan minoritas. Konstruksi sanksi di New Jersey dan New York City (NYC) sangat spesifik dan bersifat administratif-perdata, bukan pidana. Di NYC, bisnis yang melanggar dikenakan denda perdata (*civil penalty*) hingga \$1.000 untuk pelanggaran pertama dan \$1.500 untuk pelanggaran berikutnya (Hargrove, 2026). Model ini efektif karena sanksinya berupa denda finansial yang langsung menyerang motif keuntungan pelaku usaha, dan

penegakannya dilakukan oleh departemen perlindungan konsumen daerah, bukan kepolisian, sehingga prosesnya lebih cepat dan tidak membebani sistem peradilan pidana.

Sementara itu, Tiongkok yang dikenal sebagai negara dengan adopsi pembayaran digital (WeChat Pay/Alipay) paling masif di dunia justru mengambil langkah sangat agresif untuk melindungi keberadaan uang tunai. Bank Sentral Tiongkok (PBOC) secara rutin melakukan operasi penertiban dan menjatuhkan denda kepada entitas bisnis yang menolak tunai (Anbound, n.d.), termasuk raksasa multinasional seperti KFC dan perusahaan asuransi lokal (Na, 2024). Besaran denda bervariasi, mulai dari 3.000 Yuan hingga 55.000 Yuan untuk pelanggaran ritel, bahkan mencapai 190.000 Yuan untuk institusi yang lebih besar. PBOC menegaskan bahwa menjaga sirkulasi uang tunai adalah masalah kedaulatan mata uang Renminbi dan perlindungan hak dasar konsumen, terutama lansia yang masih sangat bergantung pada uang fisik (Anbound, n.d.).

Indonesia dapat mengadopsi paradigma "*Pro-Choice*" ini. Konstruksi hukum ideal di Indonesia harus secara tegas menyatakan bahwa teknologi pembayaran digital (QRIS, EDC) adalah suplemen (pelengkap), bukan substitusi (pengganti) total dari uang tunai. Hukum harus menjamin hak konsumen untuk memilih (*Right to Choose*) metode pembayaran yang paling nyaman bagi mereka. Kewajiban menyediakan QRIS tidak boleh menggugurkan kewajiban menerima uang tunai. Kelemahan utama UU Mata Uang saat ini adalah ketergantungannya pada sanksi pidana (kurungan 1 tahun dan denda Rp200 juta) sebagai *ultimum remedium*. Dalam praktiknya, aparat penegak hukum enggan menggunakan pasal pidana ini untuk kasus-kasus "remeh" seperti penolakan tunai di toko roti, karena dianggap tidak proporsional dan membebani sistem peradilan. Akibatnya, hukum menjadi tidak efektif dalam tataran implementasi (*lack of enforcement*).

Konstruksi hukum ideal memerlukan reformulasi sanksi menjadi Sanksi Administratif Berjenjang yang lebih *executable* dan memberikan efek jera langsung. Model ini dapat meniru kerangka pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam POJK Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen, yang menerapkan sanksi bertahap mulai dari peringatan tertulis hingga pencabutan izin. Bank

Indonesia (BI), bekerja sama dengan Kementerian Perdagangan dan Pemerintah Daerah, perlu menerbitkan regulasi turunan yang memberikan kewenangan menjatuhkan sanksi administratif secara langsung (on-the-spot) kepada pelanggar.

**Tabel 3. Usulan Matriks Sanksi Administratif untuk Pelanggaran Penolakan Tunai**

Tingkat Pelanggaran	Jenis Sanksi Usulan	Deskripsi & Mekanisme Eksekusi
Pelanggaran Ringan	Peringatan Tertulis & Edukasi Wajib	Diberikan saat ditemukan stiker "No Cash" atau laporan konsumen terverifikasi. Pelaku usaha wajib menurunkan stiker dan menandatangani komitmen kepatuhan.
Pelanggaran Sedang	Denda Administratif Finansial	Denda langsung yang disesuaikan dengan skala usaha (misal: Rp1.000.000 untuk Mikro, Rp50.000.000 untuk Besar). Dana masuk ke kas negara/daerah. Meniru model denda NYC (\$1000) dan PBOC.
Pelanggaran Berat	Pembekuan Layanan QRIS/POS	BI memerintahkan PJP (Penyedia Jasa Pembayaran) untuk memblokir sementara akses QRIS toko tersebut sampai fitur tunai diaktifkan kembali. Sanksi ini sangat efektif karena menghentikan aksesibilitas terhadap sistem transaksi digital.



Pelanggaran Persisten	Rekomendasi Pencabutan Izin Usaha	Rekomendasi dari BI/Kemendag kepada Dinas Perizinan Daerah untuk mencabut NIB (Nomor Induk Berusaha).
--------------------------	---	--

**Sumber:** Analisis Penulis berdasarkan Komparasi POJK 22/2023 dan UU NYC.

Pendekatan administratif ini lebih pragmatis. Denda finansial berdampak langsung pada stabilitas finansial atau profitabilitas perusahaan, memaksa manajemen untuk mengubah kebijakan tanpa perlu memenjarakan kasir atau manajer toko. Selain itu, sanksi "Pembekuan Layanan QRIS" adalah inovasi regulasi yang memanfaatkan ekosistem digital itu sendiri untuk mendisiplinkan peserta: jika Anda menolak tunai (analog), kami matikan akses digital Anda. Langkah selanjutnya adalah menutup celah hukum yang dieksploitasi pelaku usaha melalui perjanjian baku. Diperlukan harmonisasi antara UU Perlindungan Konsumen dan regulasi sistem pembayaran. Bank Indonesia perlu menerbitkan Surat Edaran (SE) yang secara spesifik mendeklarasikan bahwa pengumuman, stiker, atau kebijakan internal yang menyatakan "Tidak Menerima Tunai" adalah Klausula Baku yang Dilarang demi hukum.

Regulasi ini harus menegaskan bahwa persetujuan konsumen (*consent*) untuk bertransaksi tidak serta merta mencakup persetujuan untuk melepaskan hak membayar dengan uang tunai. Doktrin *implied consent* harus dibatasi, konsumen menyetujui harga barang, bukan cara pembayaran yang membatasi hak legal mereka. Selain itu, regulasi harus membedakan antara sektor Esensial dan Non-Esensial. Sektor Esensial seperti halnya ritel makanan/minuman (F&B), apotek, SPBU, pasar tradisional, minimarket, transportasi publik, dan layanan kesehatan idealnya memfasilitasi sarana pembayaran baik tunai maupun non-tunai. Pada sektor ini, tidak boleh ada toleransi penolakan tunai karena menyangkut hajat hidup orang banyak dan akses kebutuhan dasar. Sektor Non-Esensial/Khusus (Boleh *Cashless Terbatas*): Layanan B2B tertentu, parkir gedung perkantoran tertentu (dengan syarat tersedia opsi pembelian kartu akses secara tunai di lokasi), atau



layanan berbasis langganan online murni. Pengecualian ini harus melalui izin khusus (*exemptions*) yang ketat, bukan aturan main sendiri.

Konstruksi hukum ideal tidak hanya mengandalkan hukuman, tetapi juga insentif untuk meringankan beban pelaku usaha dalam mengelola uang tunai. Salah satu alasan pedagang beralih ke *cashless* adalah biaya pengelolaan uang tunai (*cash handling cost*) dan risiko uang palsu. Pemerintah harus merespons ini dengan menciptakan ekosistem pendukung yang efisien. 1. Subsidi Biaya Setor Tunai Bank BUMN dapat diwajibkan memberikan kuota bebas biaya admin untuk penyetoran uang tunai bagi pelaku usaha, guna mengurangi disinsentif memegang uang fisik. 2. Sistem Pengaduan Terintegrasi Membuka kanal "LaporTunai" yang terintegrasi di aplikasi BI atau Kemendag, mirip dengan sistem pengaduan konsumen di New Jersey. Konsumen bisa memfoto toko yang menolak tunai, mengunggahnya, dan sistem akan memproses teguran otomatis. Ini memberdayakan masyarakat sebagai pengawas (*participatory enforcement*). 3. Evaluasi MDR QRIS Memastikan biaya transaksi digital (MDR) tetap rendah agar tidak membebani pedagang, namun juga tidak membuat pedagang memusuhi uang tunai. Keseimbangan biaya harus dijaga agar kedua metode pembayaran bisa berkompetisi secara sehat (*level playing field*). Visi sistem pembayaran Indonesia ke depan seharusnya dikoreksi dari "*Cashless Society*" (Masyarakat Tanpa Tunai) menjadi "*Less-Cash Society*" (Masyarakat Minim Tunai). Perbedaan semantik ini berimplikasi besar pada kebijakan. "*Less-Cash*" mengakui bahwa penggunaan tunai akan berkurang secara alamiah karena kenyamanan digital, tetapi infrastruktur tunai harus tetap dijaga dan dilindungi sebagai Jaring Pengaman Inklusi (*Inclusion Safety Net*).

Upaya mengadopsi konstruksi hukum yang memadukan sanksi administratif tegas, perlindungan hak konsumen yang eksplisit, dan pendekatan diferensiasi sektor esensial, Indonesia dapat mencegah terjadinya friksi sosial dan eksklusivitas ekonomi. Hukum harus hadir sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang cerdas, ia mendorong inovasi teknologi QRIS/BI-FAST untuk efisiensi, namun di saat yang sama, ia berdiri kokoh melindungi hak si miskin, si lansia, dan si *unbanked* untuk tetap bisa membeli "roti" dengan lembaran Rupiah



yang mereka miliki. Inilah esensi dari keadilan sosial dalam sistem pembayaran nasional sebagai wujud nyata hukum responsif dan progresif.

## Kesimpulan

Praktik kebijakan *cashless-only* yang marak diterapkan oleh pelaku usaha di Indonesia secara tidak langsung telah membatasi hak asasi seseorang dalam upaya pembayaran barang jasa. Pada sisi lain, fenomena tersebut berpotensi mendegradasi posisi mata uang sebagaimana termaktub dalam Pasal 23 UU Mata Uang yang memandatkan tidak boleh menolak mata uang rupiah dalam pembayaran, dalam penafsiran kehidupan masyarakat idealnya sepanjang pembayaran berbentuk uang rupiah dapat diterima baik secara tunai maupun non-tunai. Penggunaan asas kebebasan berkontrak sebagai justifikasi penolakan uang tunai dinyatakan cacat hukum karena bertentangan dengan kausa yang halal dan ketertiban umum. Secara sosiologis, kebijakan nirtunai eksklusif ini memicu eksklusi sosial terhadap 97,74 juta populasi unbanked dan kelompok lansia yang memiliki keterbatasan akses digital, sehingga mencederai prinsip inklusi keuangan. bahwa diperlukan reorientasi visi dari *Cashless Society* menjadi *Less-Cash Society*, di mana instrumen digital diposisikan sebagai diversifikasi pembayaran, bukan substitusi total yang menghapuskan peran uang kartal sebagai alat pembayaran yang sah. Sebagai langkah konkret, pemerintah dan Bank Indonesia perlu melakukan harmonisasi regulasi dengan mengadopsi sistem sanksi administratif berjenjang mulai dari denda finansial hingga pembekuan layanan QRIS bagi merchant yang persisten menolak tunai, guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak konsumen di era ekonomi digital.

## Daftar Pustaka

- 1datapipe. (2024). *Unlocking Financial Inclusion in Indonesia: The Unbanked Dilemma and the Promise of AI*. <https://1datapipe.com/blogs-en/unlocking-financial-inclusion-in-indonesia/>
- Ahmed, W., Farooq, O., & Shahzaib, R. (2025). The Rise of Digital Wallets: Customer Trust, Security Concerns, and Adoption in Retail Transactions. *International*



- Journal of Social Sciences*, 4(3), 337–350.  
<https://doi.org/10.63544/ijss.v4i3.171>
- Anbound. (n.d.). *PBOC fines 20 entities for rejecting cash*.  
[https://www.anbound.com/Section/ArticleView\\_30288\\_13.htm](https://www.anbound.com/Section/ArticleView_30288_13.htm)
- Anggraini, L. A. (2025). *Juridical Implications on Agreements Using Back Date Made in The Form Uthentic Deed by Notary*. 5(6), 4480–4493.
- Anwar, S., Alburaiqi, G., Ibrahim, A., & Qadri, L. (2024). *Digital Banking Issues Experienced by Older People*. 1–5.  
<https://doi.org/10.1109/icoa62581.2024.10754510>
- Cash Matters. (n.d.). *People’s Bank of China Fines Major Businesses Over Illegal Cashless Practices*. <https://www.cashmatters.org/blog/chinas-central-bank-fines-major-businesses-over-illegal-cashless-practices>
- Dana. (2024). *Exploring Strategies for an Inclusive, Resilience and Productive Indonesia Emas* (Issue October).
- Desvrianto, M. R., Asyiqin, H., & Nuroh, A. M. (2025). Refusal of Cash Payments in Transactions: The Sharia Economic Law Review on Business Practices at Mulia Coffeenary. *Sign Jurnal Hukum*, 7(1), 319–333.  
<https://doi.org/10.37276/sjh.v7i1.469>
- Hairunnisa, A., Alimuddin, A., HS, R., Hasnia, H., & Watif, M. (2025). Dinamika Penegakan Hukum Dalam Masyarakat: Telaah Sosiologi Hukum Terhadap Kesenjangan Antara Hukum Normatif dan Hukum Empiris di Indonesia. *Jurnal Pendidikan, Sosial, Dan Humaniora*, 4(5), 7966–7973.  
<https://doi.org/10.56799/peshum.v4i5.11201>
- Hargrove, S. (2026). *The New NYC Law That Will Fine Businesses Up To \$1,500 For Refusing Cash: Everything You Need To Know*. Secret NYC.  
<https://secretnyc.co/new-york-cash-law-march-2026/>  
<https://secretnyc.co/new-york-cash-law-march-2026/>
- Holland, & Alert, K. (2025). *New York State Enacts Cash Acceptance Law*. Holland & Knight Law. <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2025/12/new-york-state-enacts-cash-acceptance-law>
- Komdigi. (2024). *Transaksi QRIS Melonjak 226,54%, Revolusi Pembayaran Digital*



- di *Indonesia*. <https://www.komdigi.go.id/berita/ekonomi-digital/detail/transaksi-qrisk-melonjak-22654-revolusi-pembayaran-digital-di-indonesia>
- Kompas Data. (2024). *Persentase Lansia yang Gunakan HP dan Internet*. [https://data.kompas.id/data-detail/kompas\\_statistic/69201bb1c8375c6ddec46a69](https://data.kompas.id/data-detail/kompas_statistic/69201bb1c8375c6ddec46a69)
- Metro Tv News. (n.d.). *Transaksi QRIS Capai 10,33 Miliar, Jangkauan 58 Juta Pengguna dan 41 Juta Merchant*. 2025. <https://www.metrotvnews.com/play/NG9CQDGO-transaksi-qrisk-capai-10-33-miliar-jangkauan-58-juta-pengguna-dan-41-juta-merchant>
- Na, Q. (2024). *China Fines KFC and Other Businesses for Rejecting Cash Payments*. Caixin Global. <https://www.caixinglobal.com/2024-05-15/china-fines-kfc-and-other-businesses-for-rejecting-cash-payments-102196668.html>
- Nasrulloh. (2025). *Viral di Medsos Tolak Uang Tunai, Ini Sanksinya*. <https://rri.co.id/hukum/2059045/viral-di-medsos-tolak-uang-tunai-ini-sanksinya>
- Nita, G., & Badiu, A. (2018). The need for cash and its role in society. *Romanian Statistical Review Supplement*, 66(1), 82–89. <https://ideas.repec.org/a/rsr/supplm/v66y2018i1p82-89.html>
- Noholo, R., Wantu, F. M., & Ismail, D. E. (2023). Kedudukan klasula baku dalam perjanjian berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. *Juris*. <https://doi.org/10.56301/juris.v7i2.1043>
- Nugraha, D. W., & Suwarna, B. (2025). *BI: Pembayaran dengan Uang Tunai Wajib Diterima*. Kompas. <https://www.kompas.id/artikel/bi-pembayaran-dengan-uang-tunai-wajib-diterima>
- Pangestika, Z. N., Putri, D. K., Angelica, S. F., Nuryana, I., & Nihayah, D. M. (2025). Systematic Literature Review: Persepsi Penggunaan QRIS Sebagai Peningkatan Efektivitas Alat Pembayaran dan Sistem Keuangan Digital. *Jurnal Pendidikan Ekonomi*, 13(2), 103–115. <https://doi.org/10.26740/jupe.v13n2.p103-115>
- Pati, U. K., & Pratama, A. (2025). Indonesia's Open Banking Future: Designing Effective Regulatory Approaches. *Jambe Law Journal*, 8(1), 27–60.



<https://doi.org/10.22437/home.v8i1.371>

Perhimpunan Bank Nasional. (n.d.). *QRIS Transaction Surge in 2024: Annual Growth and Impact on Digital Economy*. <https://perbanas.org/publikasi/artikel-perbanas/lonjakan-transaksi-qris-di-2024-pertumbuhan-tahunan-dan-dampaknya-pada-ekonomi-digital?lang=en>

Purnomo, H. (2025). *Bank Indonesia: Dilarang Tolak Terima Rupiah Sebagai Alat Pembayaran!* <https://finance.detik.com/moneter/d-8274158/bank-indonesia-dilarang-tolak-terima-rupiah-sebagai-alat-pembayaran>

Ressese, P. (2025). *Digital Euro: Council agrees position to negotiate with Parliament*. Eunews. <https://www.eunews.it/en/2025/12/19/digital-euro-council-agrees-position-to-negotiate-with-parliament/>

Tempo. (2025). *Refusing Cash Payments Violates Consumer Rights*. <https://en.tempo.co/read/2075322/refusing-cash-payments-violates-consumer-rights>

The Development Bank of Singapore. (n.d.). *Penduduk Unbanked Indonesia Keempat Terbesar di Dunia, Ini Cara Bank DBS Indonesia Dorong Inklusi Finansial*.

[https://www.dbs.com/newsroom/Penduduk\\_Unbanked\\_Indonesia\\_Keempat\\_Terbesar\\_di\\_Dunia\\_Ini\\_Cara\\_Bank\\_DBS\\_Indonesia\\_Dorong\\_Inklusi\\_Finansial](https://www.dbs.com/newsroom/Penduduk_Unbanked_Indonesia_Keempat_Terbesar_di_Dunia_Ini_Cara_Bank_DBS_Indonesia_Dorong_Inklusi_Finansial)