

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era revolusi industri 4.0 membawa perubahan yang sangat fundamental dalam kehidupan masyarakat modern, termasuk dalam hal sistem pembayaran dan transaksi keuangan. Digitalisasi telah mengubah wajah perekonomian Indonesia secara masif dan menyeluruh, kegiatan jual beli, transfer uang, dan berbagai bentuk pembayaran lainnya kini dapat dilakukan hanya dalam genggam tangan melalui perangkat telepon pintar. Transformasi ini tidak terjadi secara mendadak, melainkan merupakan hasil dari akumulasi perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang berlangsung selama bertahun-tahun, didorong oleh meningkatnya penetrasi internet, meluasnya kepemilikan *smartphone*, serta tumbuhnya kesadaran masyarakat terhadap kemudahan bertransaksi secara *digital*¹.

Fenomena digitalisasi sistem pembayaran di Indonesia telah mendapatkan dukungan penuh dari pemerintah sebagaimana tercermin dalam *Blueprint Sistem Pembayaran Indonesia (BSPI) 2025* yang diluncurkan oleh Bank Indonesia. Blueprint tersebut menetapkan visi besar bahwa sistem pembayaran Indonesia harus mampu mendukung integrasi ekonomi dan keuangan digital nasional yang inklusif, efisien, aman, dan andal. Sejalan dengan visi tersebut, berbagai inovasi sistem pembayaran terus bermunculan, mulai dari uang elektronik, dompet digital (*e-wallet*), pembayaran berbasis kode QR melalui *Quick Response Code Indonesian Standard* (QRIS), hingga layanan payment gateway yang memungkinkan transaksi antara pembeli dan penjual dilakukan secara otomatis dan *real-time*.

Pertumbuhan ekosistem pembayaran digital di Indonesia sungguh menggembirakan bila dilihat dari sudut pandang kemajuan teknologi. Data menunjukkan bahwa *volume* transaksi digital di Indonesia terus melonjak dari tahun ke tahun. Kemudahan akses, kecepatan transaksi,

¹ Fathahillah Dipanegara, "Blueprint Sistem Pembayaran Indonesia," n.d.

serta efisiensi biaya menjadikan layanan pembayaran digital seperti GoPay, OVO, DANA, ShopeePay, dan LinkAja sebagai pilihan utama masyarakat dalam melakukan berbagai jenis transaksi sehari-hari. Namun di balik kemajuan pesat tersebut, muncul pula berbagai persoalan serius yang mengiringi pertumbuhan ekosistem digital ini, salah satu yang paling menonjol dan mengkhawatirkan adalah maraknya praktik perjudian daring atau yang lebih dikenal dengan istilah judi *online*².

Perjudian dalam konteks hukum Indonesia secara tegas dilarang dan dikategorikan sebagai tindak pidana. Ketentuan ini termuat secara eksplisit dalam Pasal 303 dan Pasal 303 bis Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang mengancam pelaku perjudian dengan hukuman penjara dan denda. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian secara khusus menegaskan bahwa semua bentuk perjudian adalah kejahatan. Sementara dalam ranah digital, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 juga melarang penyebaran konten perjudian melalui media elektronik dan internet.

Ada larangan hukum yang tegas, namun praktik perjudian daring di Indonesia tetap mengalami pertumbuhan sangat eksponensial. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) mengungkapkan data yang sangat mencengangkan: pada tahun 2022 saja, nilai transaksi judi *online* di Indonesia telah mencapai Rp 155 triliun dengan lebih dari 121 juta transaksi tercatat. Angka tersebut kemudian melonjak tajam pada tahun 2023 hingga mencapai Rp 327 triliun atau naik sekitar 213 persen dibandingkan tahun sebelumnya, dengan total transaksi mencapai lebih dari 168 juta kali. Kemudian sepanjang semester pertama tahun 2024

² Yuni Riani, "Praktik Judi Online Berkembang Dengan Cara Dan Metode Baru," seluler.id, 2024, <https://selular.id/2024/11/praktik-judi-online-berkembang-dengan-cara-dan-metode-baru/>.

saja, nilai transaksi judi *online* kembali menembus angka Rp 174 triliun, dan hingga akhir tahun 2024 total transaksinya mencapai Rp 283 triliun³.

Data PPATK juga mengungkapkan fakta yang memprihatinkan mengenai profil pelaku judi *online* di Indonesia. Sekitar 80 persen pemain judi *online* berasal dari kalangan menengah ke bawah dengan penghasilan di bawah Rp 5 juta per bulan. Lebih dari 53 persen pelakunya berusia antara 20 hingga 30 tahun, yang merupakan usia produktif angkatan kerja. Yang paling mengejutkan adalah ditemukannya sebanyak 197.540 anak berusia antara 11 hingga 19 tahun yang telah terlibat dalam aktivitas judi *online* dengan nilai transaksi mencapai Rp 293,4 miliar. Selain itu, pada tahun 2024, jumlah pemain judi *online* di Indonesia telah mencapai 8,8 juta orang, naik drastis dari 3,7 juta orang pada tahun 2023. Dari total tersebut, sebanyak 3,8 juta orang di antaranya diketahui memiliki pinjaman di luar perbankan formal, mengindikasikan betapa dalamnya keterjebakan masyarakat dalam lingkaran hitam judi online dan pinjaman *illegal*⁴.

Fenomena ini tidak semata-mata merupakan masalah individual yang berdampak pada keuangan pribadi pemainnya. Judi *online* telah berkembang menjadi ekosistem kriminal yang kompleks dan terorganisir, dengan jaringan operator yang beroperasi dari luar negeri dan memanfaatkan celah hukum serta kelemahan pengawasan sistem keuangan digital⁵. Para bandar judi *online* beroperasi dengan canggih, menggunakan berbagai modus untuk mengaburkan aliran dana, termasuk memecah transaksi dalam nominal kecil agar tidak terdeteksi oleh sistem pemantauan keuangan, menggunakan rekening orang lain yang diperoleh melalui praktik pinjam-meminjam atau jual-beli rekening, hingga mendirikan perusahaan

³ “PPATK: Hingga Awal November 2024, Transaksi Judi Online Tembus Rp 283 Triliun Artikel Ini Telah Tayang Di Kontan.Co.Id Dengan Judul ‘PPATK: Hingga Awal November 2024, Transaksi Judi Online Tembus Rp 283 Triliun’, Klik Untuk Baca: <https://Nasional.Kontan.C>,” nasional.kontan.co.id, 2024, <https://nasional.kontan.co.id/news/ppatk-hingga-awal-november-2024-transaksi-judi-online-tembus-rp-283-triliun>.

⁴ Ivan Yustiavandana, “PPATK: Transaksi Judi Online 2024 Tembus Rp 283 Triliun,” TEMPO, 2024, <https://www.tempo.co/hukum/ppatk-transaksi-judi-online-2024-tembus-rp-283-triliun-1164927>.

⁵ Siska Diana Sari, Nizam Zakka Arrizal, and Arief Budiono, “Honesty as the Fundamental Basis of Legal Education : A Study and Critique on ‘ Freedom to Learn ’ Educational Policy,” no. November (2020): 1–12.

cangkang untuk mengalirkan dana hasil perjudian ke luar negeri. PPATK bahkan mencatat bahwa judi *online* menempati porsi terbesar dalam laporan transaksi keuangan mencurigakan, yaitu sebesar 32,1 persen dari total seluruh laporan.

Peran *payment gateway* dan *e-wallet* menjadi sangat krusial dan sekaligus kontroversial. Dalam arsitektur ekosistem judi online, *payment gateway* berfungsi sebagai jembatan teknis yang menghubungkan pemain dengan operator judi daring. Melalui integrasi *Application Programming Interface* (API) dan fitur konfirmasi otomatis, *payment gateway* menciptakan koneksi langsung antara akun pengguna dan sistem pembayaran operator judi *online*, sehingga deposit dan penarikan dana dapat berlangsung secara cepat, efisien, dan hampir tidak meninggalkan jejak yang mudah dilacak. Seorang pemain hanya perlu melakukan transfer melalui dompet digitalnya, dan dalam hitungan detik dana tersebut telah masuk ke akun judi *onlinenya*. Kemudahan inilah yang menjadikan *payment gateway* dan *e-wallet* sebagai komponen kritis dalam rantai transaksi perjudian daring yang harus ditangani secara serius⁶.

Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) mencatat bahwa hingga Agustus 2024 terdapat setidaknya 21 Penyedia Jasa Pembayaran (PJP) dengan 42 sistem elektronik yang terdaftar dan terindikasi memfasilitasi transaksi judi *online*. Pemerintah melalui Kominfo kemudian mengirimkan surat peringatan resmi kepada puluhan PJP tersebut agar memastikan layanannya tidak digunakan sebagai sarana pembayaran perjudian daring. Selain itu, sepanjang periode 17 Juli 2023 hingga 13 Juni 2024, Kominfo telah mengajukan penutupan 555 akun *e-wallet* yang terkait dengan aktivitas judi *online* kepada Bank Indonesia, serta mengajukan pemblokiran sebanyak 5.779 rekening bank terkait judi *online* kepada OJK. Bahkan PPATK

⁶ Bari Baihaqi, "Fasilitasi Judi Online, Penyedia Payment Gateway Perlu Disanksi Tegas," NERACA.CO.ID, 2025, <https://www.neraca.co.id/article/219257/fasilitasi-judi-online-penyedia-payment-gateway-perlu-disanksi-tegas>.

pada tahun 2023 telah membekukan sekitar 3.900 rekening terkait judi *online* dengan total saldo mencapai Rp 167,7 triliun⁷.

Perkembangan yang lebih mengkhawatirkan menunjukkan PPATK menemukan bahwa transaksi judi *online* tidak hanya menggunakan rekening bank biasa, tetapi juga semakin banyak memanfaatkan instrumen sistem pembayaran non-bank, termasuk dompet digital atau e-wallet. OJK sendiri menegaskan bahwa pelaku perjudian daring tidak hanya memanfaatkan rekening bank, tetapi juga menggunakan berbagai instrumen sistem pembayaran lainnya seperti *e-wallet* sebagai sarana transaksi. Berdasarkan data PPATK yang diterima Kementerian Kominfo, terdapat lima perusahaan dompet digital yang sempat dicurigai memfasilitasi transaksi judi *online*, yaitu PT Espay Debit Indonesia Koe (DANA), PT Visionet Internasional (OVO), PT Dompet Anak Bangsa (GoPay), PT Fintek Karya Nusantara (LinkAja), serta PT Airpay International Indonesia (ShopeePay). Temuan ini menjadi alarm keras bahwa ekosistem pembayaran digital yang seharusnya menjadi instrumen kemajuan ekonomi justru telah tersandera oleh kepentingan *illegal*⁸.

Kondisi ini semakin diperparah dengan kehadiran payment gateway ilegal atau tidak berizin yang secara khusus didirikan untuk melayani transaksi judi *online*. Berbeda dengan PJP yang berizin dan tunduk pada pengawasan Bank Indonesia serta OJK, *payment gateway ilegal* beroperasi di luar koridor hukum tanpa memiliki izin resmi, tanpa kewajiban pelaporan kepada otoritas, tanpa penerapan prinsip *Know Your Customer (KYC)* yang memadai, dan tanpa sistem pemantauan transaksi mencurigakan. Direktorat Tindak Pidana Ekonomi Khusus Bareskrim Polri bahkan telah menetapkan tersangka dalam kasus Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) yang melibatkan pendirian perusahaan cangkang untuk memfasilitasi transaksi

⁷ Rika Anggreini, "Kemenkominfo Bakal Denda Rp500 Juta Platform Yang Fasilitas Judi Online," teknologi.bisnis.com, 2024, <https://teknologi.bisnis.com/read/20240525/101/1768240/kemenkominfo-bakal-denda-rp500-juta-platform-yang-fasilitas-judi-online>.

⁸ Friderica Widyasari, "5 Perusahaan Dompet Digital Diduga Fasilitas Judi Online, Ini Tanggapan OJK," TEMPO.CO, Jakarta, 2024, <https://www.tempo.co/ekonomi/5-perusahaan-dompet-digital-diduga-fasilitas-judi-online-ini-tanggapan-ojk-234193>.

pembayaran dari 12 situs judi *online*, dengan penyitaan uang sebesar Rp 530 miliar dan empat unit kendaraan mewah.

Untuk memahami persoalan ini secara mendalam, perlu terlebih dahulu dipahami perbedaan fundamental antara PJP yang berizin dengan PJP yang tidak berizin. Bank Indonesia sebagai otoritas pengatur dan pengawas sistem pembayaran di Indonesia telah menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran (PBI PJP) yang mulai berlaku sejak 1 Juli 2021. Peraturan tersebut menggantikan beberapa regulasi sebelumnya, termasuk PBI tentang uang elektronik, *payment gateway*, dan penyelenggaraan teknologi finansial. Melalui PBI PJP ini, Bank Indonesia mengklasifikasikan seluruh penyelenggara jasa sistem pembayaran ke dalam tiga kategori izin berdasarkan aktivitas yang dijalankan dan dampaknya terhadap sistem keuangan secara keseluruhan⁹.

PJP yang berizin adalah entitas yang telah melalui proses seleksi dan penilaian ketat oleh Bank Indonesia. PJP Kategori Izin 1 atau yang disebut sebagai Penyelenggara Sistem Pembayaran Sistemik adalah PJP yang memiliki izin untuk menjalankan seluruh aktivitas layanan pembayaran, yaitu penyediaan informasi sumber dana, *payment initiation* dan/atau *acquiring services*, penatausahaan sumber dana, serta layanan remitansi. PJP dalam kategori ini memiliki dampak sistemik terhadap sistem pembayaran dan keuangan nasional apabila mengalami gangguan atau kegagalan, sehingga persyaratan modalnya pun paling ketat, yaitu minimal Rp 15 miliar untuk lembaga selain bank. Contoh PJP dalam kategori ini adalah operator yang mengelola infrastruktur pembayaran berskala nasional dengan volume transaksi sangat besar¹⁰.

PJP Kategori Izin 2 atau Penyelenggara Sistem Pembayaran Kritis adalah PJP yang memiliki izin untuk melakukan penyediaan informasi sumber dana dan *payment initiation*

⁹ Gubernur Bank Indonesia, "Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/Pbi/2021 Tentang Penyedia Jasa Pembayaran Dengan," 2021.

¹⁰ Jakarta, "Ekonom: Payment Gateway Perlu Teknologi Bendung Transaksi Judi Online," *antaranews.com*, 2025, *ekonom: Payment gateway perlu teknologi bendung transaksi judi online*.

dan/atau *acquiring services*. PJP ini berdampak kritikal terhadap sistem pembayaran dan keuangan apabila mengalami gangguan. Modal minimum yang dipersyaratkan adalah Rp 5 miliar. Sementara itu, PJP Kategori Izin 3 atau Penyelenggara Sistem Pembayaran Umum adalah yang paling umum dijumpai, mencakup entitas yang bergerak di bidang layanan remitansi atau layanan lainnya yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, dengan modal minimum Rp 500 juta hingga Rp 1 miliar. *Payment gateway* dalam pengertian konvensional berada dalam kategori izin ini, di mana provider memfasilitasi pemrosesan transaksi pembayaran antara pembeli dan penjual secara elektronik.

PJP yang berizin diwajibkan memenuhi serangkaian kewajiban dan standar operasional yang sangat ketat. Pertama, mereka harus menerapkan program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme (APU-PPT) secara konsisten, yang mencakup kewajiban *Know Your Customer (KYC)* untuk setiap pengguna dan *Know Your Merchant (KYM)* untuk setiap mitra usaha yang bergabung dengan *platform* mereka. Kedua, PJP berizin wajib memiliki sistem pemantauan transaksi yang mampu mendeteksi pola-pola transaksi mencurigakan secara *real-time* dan segera melaporkannya kepada PPATK dalam bentuk Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM). Ketiga, PJP berizin diwajibkan melakukan pelaporan berkala kepada Bank Indonesia mengenai volume dan nilai transaksi, sehingga otoritas memiliki gambaran menyeluruh mengenai pergerakan dana dalam sistem pembayaran nasional¹¹.

Keempat, PJP berizin wajib memenuhi standar keamanan siber yang ditetapkan Bank Indonesia, minimal mencakup aspek tata kelola keamanan sistem informasi, aspek pencegahan terhadap ancaman siber, dan aspek penanganan insiden keamanan. Kelima, PJP berizin harus memiliki komposisi kepemilikan saham yang memenuhi ketentuan domestik, di mana pihak domestik yaitu warga negara atau badan hukum Indonesia harus menguasai minimal 51 persen

¹¹ Maritina, "Penerapan Hukum Terhadap Dugaan Fasilitasi Transaksi Judi Online Oleh PT Espay Debit Indonesia Koe (DANA) Adalah Untuk Menganalisis Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Fintech Dalam Kasus Ini ," 2, no. November (2025).

saham dengan hak suara. Keenam, PJP berizin wajib mematuhi standar interkoneksi dan interoperabilitas dengan sistem pembayaran nasional seperti QRIS dan BI-FAST, sehingga ekosistem pembayaran digital dapat berjalan secara harmonis dan terintegrasi. PJP yang berizin dan beroperasi sesuai ketentuan juga dapat diperiksa kepatuhannya melalui audit sistem keamanan secara berkala yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

Apabila PJP yang berizin terbukti melanggar ketentuan yang berlaku, Bank Indonesia berwenang memberikan sanksi administratif secara berjenjang, mulai dari teguran tertulis, denda finansial, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan, hingga pencabutan izin PJP. Pengenaan sanksi ini juga dapat disertai dengan pengumuman kepada publik agar masyarakat mengetahui dan dapat mengambil langkah perlindungan yang diperlukan. Dengan demikian, PJP berizin beroperasi dalam kerangka pengawasan berlapis yang melibatkan Bank Indonesia sebagai regulator sistem pembayaran, OJK sebagai pengawas jasa keuangan, PPATK sebagai lembaga intelijen keuangan, serta aparat penegak hukum¹².

Berbeda secara diametral dengan PJP berizin, PJP tidak berizin atau *payment gateway ilegal* adalah entitas yang menyelenggarakan jasa pembayaran tanpa terlebih dahulu memperoleh izin resmi dari Bank Indonesia. Keberadaan mereka tidak tercatat dalam Daftar Penyelenggara Pemrosesan Transaksi Pembayaran (PTP) yang dipublikasikan Bank Indonesia, dan oleh karena itu tidak tunduk pada pengawasan maupun perlindungan regulasi apapun. PJP tidak berizin beroperasi di zona abu-abu atau bahkan di zona *ilegal*, memanfaatkan celah pengawasan di ruang digital yang masih memiliki banyak keterbatasan dalam hal deteksi dan penindakan.

Karakteristik utama PJP tidak berizin yang membedakannya dari PJP berizin antara lain adalah tidak adanya kewajiban *KYC/KYM* yang memadai, sehingga siapa pun dapat membuka akun atau mendaftarkan *merchant* tanpa verifikasi identitas yang ketat. Hal ini

¹² Maritina.

menjadikan PJP tidak berizin sebagai jalur favorit para bandar judi online untuk memproses transaksi secara anonim. PJP tidak berizin juga tidak memiliki kewajiban untuk memantau dan melaporkan transaksi mencurigakan kepada PPATK, sehingga arus dana *ilegal* dapat mengalir bebas tanpa terdeteksi. Selain itu, PJP tidak berizin tidak memiliki modal minimum yang terverifikasi, tidak memiliki infrastruktur keamanan yang terstandarisasi, dan tidak memiliki mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas bagi penggunanya.

Berdasarkan Pasal 36 Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/40/PBI/2016 yang menjadi cikal bakal regulasi *payment gateway* di Indonesia, penyelenggara *payment gateway* yang tidak memiliki izin dari Bank Indonesia dapat dikenakan sanksi administratif. Lebih lanjut, OJK berdasarkan rekomendasi Bank Indonesia dapat menghentikan kegiatan usaha dan/atau mencabut izin usaha pelaku yang bersangkutan. Dalam konteks hukum pidana, pelaku yang menjalankan usaha *payment gateway ilegal* juga berpotensi dijerat dengan ketentuan pidana perbankan serta pidana dalam UU ITE. Namun demikian, penindakan terhadap PJP tidak berizin dalam praktiknya masih menghadapi berbagai kendala, terutama karena sebagian besar dari mereka beroperasi dari yurisdiksi asing dengan domain dan server yang berada di luar negeri¹³.

Modus operandi PJP tidak berizin yang digunakan untuk kepentingan judi *online* sangat beragam dan terus berkembang. Salah satu modus yang sering ditemukan adalah pendirian perusahaan cangkang (*shell company*) yang tampak sah secara administratif tetapi sesungguhnya didirikan semata-mata untuk memproses transaksi judi *online*. Bareskrim Polri dalam penindakannya telah menemukan modus komisariss dan direktur sebuah perusahaan teknologi pembayaran terbukti memfasilitasi transaksi dari 12 situs judi *online*, dengan total uang yang disita mencapai Rp 530 miliar.. Modus lain adalah konversi pulsa menjadi uang tunai melalui *platform* yang tidak terdaftar, serta penggunaan rekening *virtual account* yang

¹³ S.H Bernadetha Aurelia Oktavira, "Sanksi Bagi Penyelenggara Payment Gateway Yang Tidak Berizin," hukumonline.com, 2020, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/sanksi-bagi-penyelenggara-ipayment-gateway-i-yang-tidak-berizin-lt5e4e9a682592a/>.

dibuat secara masif untuk menampung dana judi *online* yang kemudian dipecah-pecah agar tidak terdeteksi sistem pemantauan keuangan¹⁴.

Penghadapan terhadap fenomena yang sudah memasuki tahap darurat nasional ini, pemerintah Indonesia telah mengambil berbagai langkah serius yang bersifat lintas sektoral dan multidimensi. Presiden Joko Widodo melalui Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2024 membentuk Satuan Tugas (Satgas) Pemberantasan Perjudian Daring yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan. Satgas ini melibatkan berbagai kementerian dan lembaga, termasuk Kementerian Kominfo, Kementerian Hukum dan HAM, Kejaksaan Agung, TNI, BSSN, BIN, PPATK, Bank Indonesia, dan OJK. Pembentukan satgas lintas sektoral ini mencerminkan kesadaran pemerintah bahwa persoalan judi *online* dan penyalahgunaan sistem pembayaran digital tidak dapat ditangani secara parsial, melainkan membutuhkan koordinasi terpadu dari seluruh pemangku kepentingan.

Dari sisi sistem pembayaran, Bank Indonesia memperkuat perannya dalam penanganan judi *online* melalui Satuan Tugas Pemberantasan Judi Daring dan *Desk* Penanganan Judi *Online*. Bank Indonesia juga memperketat implementasi *Know Your Customer* dan *Know Your Merchant* serta memperkuat ketentuan Program APU-PPT dan PPPSPM bagi seluruh PJP. Selain itu, Bank Indonesia mendorong penguatan *Fraud Detection System* yang mampu melacak transaksi-transaksi bernilai kecil yang terindikasi digunakan untuk kepentingan judi *online*. OJK di sisi lain secara aktif menutup ribuan rekening yang terindikasi terkait judi *online*. Sejak September 2023 hingga Desember 2025, OJK telah memerintahkan perbankan untuk memblokir lebih dari 30.000 rekening yang terindikasi perjudian daring. OJK juga mendorong perbankan untuk melakukan *cyber patrol* terhadap rekening nasabah dan memperkuat parameter sistem peringatan dini¹⁵.

¹⁴ “Ekonom: Payment Gateway Perlu Teknologi Bendung Transaksi Judi Online,” *antaranews.com*, 2025, <https://www.antaranews.com/berita/4832193/ekonom-payment-gateway-perlu-teknologi-bendung-transaksi-judi-online>.

¹⁵ “OJK Blokir 30 Ribu Rekening Terindikasi Judol Dalam 27 Bulan Terakhir,” *REPUBLIKA.CO.ID*,

Kementerian Komunikasi dan Digital (Komdigi) melaporkan bahwa dalam periode Oktober 2024 hingga Mei 2025 saja, pihaknya telah menangani lebih dari 1,3 juta konten bermuatan judi *online* dan mengajukan pemblokiran terhadap 14.478 rekening bank serta 2.188 akun *e-wallet* yang terindikasi digunakan dalam aktivitas perjudian daring. Langkah-langkah tersebut memberikan hasil yang terukur: PPATK mencatat bahwa transaksi judi *online* pada kuartal pertama 2025 mengalami penurunan lebih dari 80 persen secara *year-on-year* dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Meskipun demikian, para ahli mengingatkan bahwa para pelaku judi *online* terus beradaptasi dan mencari celah baru, sehingga upaya pemberantasan tidak boleh berhenti dan justru harus terus diperkuat secara berkelanjutan¹⁶.

Persoalan mendasar yang belum terjawab secara komprehensif dalam kerangka hukum terkait tanggung jawab hukum PJP, baik yang berizin maupun yang tidak berizin, ketika terbukti memfasilitasi transaksi judi *online*. Dalam praktiknya, seringkali sulit untuk membuktikan bahwa PJP berizin secara sadar dan sengaja memfasilitasi judi *online*, karena transaksi sering kali tersamarkan sebagai transaksi pembayaran biasa. Di sisi lain, penindakan terhadap PJP tidak berizin menghadapi hambatan yurisdiksi ketika operatornya berada di luar negeri. Ketegangan antara dorongan untuk terus mendorong inovasi sistem pembayaran digital di satu sisi, dengan keharusan untuk mencegah penyalahgunaannya di sisi lain, menjadi tantangan nyata yang dihadapi oleh *regulator*, aparat hukum, dan seluruh pemangku kepentingan.

Dari sudut pandang akademis dan praktis, penelitian yang menelaah aspek hukum dan regulasi terhadap peran *payment gateway* dan *e-wallet* dalam ekosistem judi *online* di Indonesia menjadi sangat relevan dan mendesak untuk dilakukan. Penelitian semacam ini

JAKARTA, 2025, <https://ekonomi.republika.co.id/berita/t9f3p6487/ojk-blokir-30-ribu-rekening-terindikasi-judol-dalam-27-bulan-terakhir>.

¹⁶ “Pengamat Minta Sanksi Tegas Bagi Penyedia Payment Gateway Fasilitasi Judol,” *antaranews.com*, 2025, <https://www.antaranews.com/berita/4833593/pengamat-minta-sanksi-tegas-bagi-penyedia-payment-gateway-fasilitasi-judol>.

dapat memberikan kontribusi signifikan dalam memperkuat kerangka regulasi, mengidentifikasi celah hukum yang perlu ditutup, serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang komprehensif bagi para pemangku kepentingan. Dengan memahami secara mendalam bagaimana *payment gateway* beroperasi dalam ekosistem judi *online*, bagaimana regulasi PJP berizin seharusnya berfungsi sebagai pagar pengaman, dan mengapa PJP tidak berizin menjadi ancaman serius bagi stabilitas sistem keuangan dan ketertiban sosial, penelitian ini diharapkan dapat mengisi kesenjangan pengetahuan yang ada sekaligus memberikan panduan praktis bagi penguatan penegakan hukum di bidang sistem pembayaran digital¹⁷.

Berdasarkan seluruh uraian fenomena dan permasalahan di atas, yang tergambar dalam pola segitiga terbalik mulai dari fenomena digitalisasi pembayaran yang meluas, munculnya kesenjangan (*gap*) dan indikasi masalah berupa penyalahgunaan *payment gateway* untuk judi *online*, hingga penegasan betapa mendesaknya kebutuhan akan sebuah kajian hukum yang mendalam, maka dapat ditegaskan bahwa penelitian ini memiliki signifikansi yang tidak terbantahkan. Untuk semakin memperkuat fondasi dan orisinalitas penelitian ini, perlu ditinjau beberapa penelitian terdahulu yang relevan, sekaligus untuk menegaskan adanya ruang kosong atau celah analisis yang belum terjamah oleh para peneliti sebelumnya. Studi yang dilakukan oleh Irfan Nafis dan Alaudin Wafa, misalnya, yang berjudul "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Praktik Judi *Online* Dalam Era Digital: Kajian Regulasi dan Implementasi", secara komprehensif telah membedah aspek penegakan hukum pidana terhadap para pelaku dan bandar judi daring. Namun, fokus penelitian tersebut masih bertumpu pada pertanggungjawaban individu pelaku kejahatan, dan belum secara spesifik mengurai rantai pertanggungjawaban perdata dari korporasi penyedia jasa pembayaran yang sistemnya menjadi tulang punggung transaksi *illegal* tersebut.

¹⁷ Nonika Inggiharti, "Pengaruh Electronic Wallet Terhadap Kegiatan Keuangan Indonesia (Perbandingan Aplikasi Electronic Wallet Milik Perusahaan Financial Technology Terhadap Aplikasi Electronic Wallet Milik BUMN)" 5, no. 1 (2020): 74–88.

Penelitian yang ditulis dalam Jurnal Hukum Presidensial berjudul "Penerapan Hukum Terhadap Dugaan Fasilitasi Transaksi Judi *Online* oleh PT Espay Debit Indonesia Koe (DANA)". memang telah berupaya untuk menyentuh aspek tanggung jawab hukum penyelenggara *fintech* dalam sebuah kasus spesifik. Akan tetapi, analisis di dalamnya masih sangat terikat pada konteks dugaan terhadap satu entitas tertentu dan lebih condong pada penilaian kepatuhan administratif berdasarkan temuan awal, tanpa merumuskan sebuah konstruksi teoretis yang lebih universal mengenai batasan dan bentuk tanggung gugat perdata Penyelenggara Jasa Pembayaran, terutama ketika dihadapkan pada batu uji keabsahan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdato. Di sisi lain, karya tulis Nonika Inggiharti¹⁸ yang bertajuk "Pengaruh *Electronic Wallet* Terhadap Kegiatan Keuangan Indonesia" memberikan gambaran makro yang sangat berharga mengenai peran strategis *e-wallet* dalam inklusi dan aktivitas keuangan nasional. Sayangnya, studi tersebut lebih menyoroti perbandingan performa dan dampak ekonomi, sehingga belum menyelami secara mendalam sisi paradoksalnya, yakni ketika instrumen keuangan yang inklusif tersebut justru menjadi kendaraan bagi aktivitas ekonomi bawah tanah yang merusak. Ketiga penelitian ini, meskipun memberikan sumbangsih penting dalam konteksnya masing-masing, masih menyisakan banyak pertanyaan fundamental yang belum terjawab secara tuntas, khususnya mengenai keabsahan perikatan yang lahir dari transaksi judi *online* dalam perspektif hukum perdata Indonesia dan konstruksi hukum mengenai tanggung gugat para penyedia infrastruktur pembayarannya.

Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menduplikasi apa yang telah ada, melainkan untuk melengkapinya dengan menawarkan perspektif yang lebih tajam dan terfokus, yaitu pada analisis hubungan keperdataan antara para pihak dalam rantai transaksi digital. Oleh karena itu, dengan penuh kesadaran akan isu yang dihadapi, penulis menuangkan gagasan dan

¹⁸ Inggiharti.

analisis tersebut ke dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi yang diberi judul *Tanggung Gugat Penyelenggara Jasa Pembayaran (PJP) Digital Terhadap Transaksi Elektronik Judi Online*

B. Rumusan Masalah

Eksistensi layanan Penyelenggara Jasa Pembayaran (PJP) digital telah menciptakan sebuah ekosistem transaksi yang begitu kompleks dan terhubung secara masif. Dalam ekosistem ini, aliran dana berlangsung dalam hitungan detik, melintasi berbagai lapisan sistem elektronik yang melibatkan pengguna, merchant, PJP, hingga lembaga perbankan. Kecepatan dan kemudahan yang ditawarkan inilah yang seringkali mengaburkan batas-batas tanggung jawab hukum ketika sebuah transaksi elektronik ternyata digunakan untuk tujuan yang melawan hukum, seperti perjudian online. Pertanyaan mendasar yang kemudian mengemuka adalah sejauh mana sebuah perikatan atau perjanjian yang lahir dari aktivitas ilegal tersebut dapat dianggap sah secara hukum, serta sejauh mana pihak yang menyediakan prasarana teknis pembayarannya dapat dimintai pertanggungjawaban. Dalam konteks inilah kerangka hukum perdata Indonesia, yang berakar pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), serta rezim hukum sektoral yang mengatur sistem pembayaran dan transaksi elektronik, harus diuji relevansi dan ketangguhannya. Penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan yang menjadi inti dari permasalahan hukum **ini, yang akan dirumuskan secara terstruktur sebagai berikut.**

1. Bagaimana analisis yuridis keabsahan transaksi pembayaran digital dalam aktivitas judi *online* melalui Penyelenggara Jasa Pembayaran?
2. Bagaimana bentuk tanggung gugat Penyelenggara Jasa Pembayaran atas pembayaran digital dalam aktivitas judi *online*?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian skripsi yang berjudul “Tanggung Gugat Penyelenggara Jasa Pembayaran (PJP) Digital Terhadap Transaksi Elektronik Terkait Transaksi Judi *Online*” pada dasarnya diarahkan untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam dan komprehensif mengenai konstruksi hukum yang mengatur tanggung jawab hukum para penyelenggara jasa pembayaran digital dalam ekosistem sistem pembayaran elektronik di Indonesia, khususnya dalam konteks penyalahgunaan layanan tersebut untuk aktivitas perjudian daring yang secara tegas dilarang oleh peraturan perundang-undangan nasional. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada identifikasi norma hukum yang berlaku, tetapi juga berupaya menguraikan secara sistematis bagaimana norma-norma tersebut diimplementasikan dalam praktik serta sejauh mana efektivitasnya dalam menanggulangi penyalahgunaan sistem pembayaran digital¹⁹.

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi, mengkaji, dan menganalisis secara mendalam dasar-dasar hukum tanggung gugat yang melekat pada Penyelenggara Jasa Pembayaran (PJP) dengan merujuk pada regulasi utama, yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran, yang mengatur berbagai aspek operasional PJP seperti penyediaan informasi sumber dana, layanan inisiasi pembayaran (*payment initiation*), serta layanan akuisisi (*acquiring services*) dalam sistem pembayaran digital. Dalam konteks ini, penelitian juga bertujuan untuk menghubungkan ketentuan tersebut dengan kerangka hukum yang lebih luas, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta perubahannya, yang menegaskan aspek legalitas transaksi elektronik serta tanggung jawab para pihak dalam sistem elektronik. Selain itu, penelitian ini turut mengkaji relevansi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik yang menekankan kewajiban bagi penyelenggara sistem elektronik untuk melakukan pengawasan, pengendalian,

¹⁹ Sofyan Mufti Prasetyo et al., “Analisis Pertumbuhan Pengguna Internet Di Indonesia,” *Jurnal Buletin Ilmiah Ilmu Komputer Dan Multimedia* 2, no. 1 (2024): 65–71, <https://jurnalmahasiswa.com/index.php/biikma>.

serta evaluasi terhadap potensi penyalahgunaan sistem, termasuk untuk aktivitas *illegal* seperti perjudian daring.

Penelitian ini juga bertujuan untuk mengeksplorasi secara lebih luas mekanisme pertanggungjawaban hukum PJP digital terhadap kerugian yang timbul, baik yang dialami oleh konsumen maupun negara, akibat adanya transaksi yang terindikasi sebagai bagian dari praktik judi *online*²⁰. Dalam hal ini, penelitian akan menelaah bentuk-bentuk pertanggungjawaban yang dapat dikenakan kepada PJP, baik dalam ranah administratif, perdata, maupun pidana, termasuk kemungkinan penerapan sanksi administratif seperti pencabutan izin usaha, pembatasan kegiatan usaha, hingga pemutusan akses atau *takedown* terhadap Penyelenggara Sistem Elektronik (PSE) yang terbukti terlibat atau lalai dalam mencegah transaksi *illegal*. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis praktik penegakan hukum yang telah dilakukan oleh otoritas terkait, seperti Kementerian Komunikasi dan Informatika serta Bank Indonesia, termasuk kebijakan pemblokiran dan pengawasan terhadap PJP yang terindikasi memfasilitasi transaksi judi *online*.

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengkaji secara kritis peran lembaga pengawas, khususnya Bank Indonesia, dalam mendorong implementasi sistem deteksi dini seperti *Fraud Detection System* yang bertujuan untuk mengidentifikasi transaksi mencurigakan secara *real-time*, termasuk transaksi yang berkaitan dengan aktivitas perjudian daring. Dalam kerangka ini, penelitian juga akan menelaah bagaimana penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) serta mekanisme *Know Your Customer (KYC)* dan *Know Your Merchant (KYM)* dapat dioptimalkan guna meminimalisir risiko penyalahgunaan sistem pembayaran digital oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Penelitian ini bertujuan memberikan kontribusi berupa rekomendasi normatif konstruktif kepada regulator, khususnya Bank Indonesia dan Kementerian Komunikasi dan

²⁰ Perlindungan Hukum et al., “Perlindungan Hukum Terhadap Pembebanan Biaya Tambahan Kepada Konsumen Dalam Sistem Pembayaran Qris (Quick Response Code Indonesian Standard),” 2025.

Informatika. Rekomendasi tersebut mencakup penguatan regulasi, peningkatan koordinasi antar lembaga, serta pengembangan sistem pengawasan berbasis teknologi yang adaptif terhadap perkembangan kejahatan digital. Fokus utama pada judi *online* sebagai permasalahan serius tingkat nasional.

Penelitian ini juga bertujuan menempatkan aspek perlindungan konsumen sebagai salah satu fokus utama dengan merujuk pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 3 Tahun 2023²¹ tentang Pelindungan Konsumen Bank Indonesia, yang menekankan prinsip kesetaraan, transparansi, keadilan, serta efektivitas dalam penanganan pengaduan konsumen. Melalui penelitian ini, diharapkan lahir analisis yang komprehensif mengenai hubungan antara tanggung jawab PJP dan hak-hak konsumen dalam sistem pembayaran digital, khususnya pada situasi ketika konsumen menjadi korban penyalahgunaan layanan untuk aktivitas *ilegal*. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi para penyelenggara jasa pembayaran dalam memahami batasan tanggung jawab hukum serta langkah-langkah preventif yang perlu dilakukan untuk menghindari potensi tanggung gugat, baik dalam ranah pidana maupun perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik yang melarang distribusi atau akses terhadap konten perjudian elektronik.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat penelitian ini bersifat teoritis dan praktis. Secara teoritis, penelitian memperkaya doktrin hukum perdata di bidang *fintech*, khususnya intermediary liability PJP dalam transaksi *ilegal*, yang masih jarang dibahas dibanding aspek pidana. Hasilnya dapat menjadi referensi bagi akademisi dan mahasiswa hukum dalam mengembangkan studi kontrak digital bertentangan *public policy*. Secara praktis, bagi regulator seperti OJK dan BI, penelitian menyediakan rekomendasi penguatan KYM

²¹ Gubernur Bank Indonesia, “Peraturan Bank Indonesia Nomor 3 Tahun 2023,” no. 13 (2023).

dan audit transaksi untuk mencegah fasilitasi judi *online*, sejalan dengan Satgas Komdigi.

2. Bagi PJP, manfaatnya adalah panduan *self-compliance* untuk menghindari tuntutan perdata, sementara bagi konsumen dan masyarakat, meningkatkan perlindungan dari kerugian akibat judi *online* yang difasilitasi platform pembayaran. Di tingkat nasional, kontribusi terhadap *Sustainable Development Goals (SDGs)* 16 (perdamaian, keadilan, institusi kuat) melalui pengurangan kriminalitas digital. Secara lokal di Jawa Timur, penelitian relevan mengingat maraknya kasus serupa.

E. Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk memberikan gambaran yang jelas, logis, dan terstruktur mengenai kerangka penulisan skripsi ini, penulis membagi pokok-pokok bahasan ke dalam 5 (lima) bab yang saling berkaitan. Adapun pertanggungjawaban sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. **BAB I PENDAHULUAN** Bab ini menguraikan landasan awal dilakukannya penelitian. Uraian dimulai dengan Latar Belakang Masalah yang menyoroti fenomena maraknya penyalahgunaan ekosistem pembayaran digital (seperti *e-wallet* dan *payment gateway*) untuk memfasilitasi transaksi tindak pidana judi online di Indonesia. Bab ini juga memuat Rumusan Masalah yang berfokus pada analisis keabsahan transaksi dan bentuk tanggung gugat PJP, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian secara teoritis dan praktis, serta Pertanggungjawaban Sistematika yang memetakan arah penulisan skripsi.
2. **BAB II TINJAUAN PUSTAKA** Bab ini memuat landasan konseptual dan kerangka teoretis yang digunakan sebagai pisau analisis. Pembahasan difokuskan pada Teori Tanggung Gugat (*fault liability*, *strict liability*, *vicarious liability*, dan wanprestasi), Teori Perbuatan Melawan Hukum (Pasal 1365 KUHPerdata), dan Teori Perjanjian (Pasal 1320 KUHPerdata). Selain itu, bab ini membahas tinjauan mengenai regulasi

Penyelenggara Jasa Pembayaran (PJP) digital, kewajiban penerapan prinsip *Know Your Customer* (KYC), *Know Your Merchant* (KYM), *Fraud Detection System* (FDS), status hukum judi online di Indonesia, serta Tinjauan Penelitian Terdahulu guna mempertegas kebaharuan (*novelty*) dari penelitian ini.

3. BAB III METODE PENELITIAN Bab ini menguraikan desain dan mekanisme ilmiah yang digunakan untuk membedah isu hukum yang diteliti. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis. Uraian dalam bab ini mencakup pendekatan penelitian yang digunakan (pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus), jenis sumber data berupa bahan hukum primer dan sekunder, teknik pengumpulan data kepustakaan (*library research*), serta teknik analisis data kualitatif menggunakan metode penafsiran hukum (gramatikal, sistematis, dan teleologis).

4. BAB IV PEMBAHASAN Bab ini merupakan inti pemecahan masalah dari keseluruhan penelitian yang menyajikan analisis atas kedua rumusan masalah:

- a. **Bagian Pertama:** Menganalisis keabsahan transaksi pembayaran digital untuk judi online berdasarkan Pasal 1320 KUHPdata. Bagian ini membuktikan bahwa transaksi tersebut tidak memenuhi syarat *causa* yang halal sehingga berstatus "batal demi hukum", serta menawarkan rekonstruksi doktrin *Ex Turpi Causa Non Oritur Actio* agar dapat digunakan sebagai dasar bagi negara atau pihak ketiga menuntut PJP.
- b. **Bagian Kedua:** Mengonstruksikan bentuk tanggung gugat PJP melalui tiga basis normatif: Perbuatan Melawan Hukum (pembiaran/kelalaian sistem keamanan), *Vicarious Liability* atas *merchant* yang terafiliasi, dan Wanprestasi atas pelanggaran regulasi Bank Indonesia. Bab ini juga menawarkan gagasan kebaharuan berupa usulan revisi UU Transfer Dana dan UU TPPU terkait kewajiban penahanan dana otomatis (*hold/freeze*) untuk transaksi anomali.

5. BAB V PENUTUP Bab ini merupakan bagian akhir dari skripsi yang merangkum hasil penelitian. Bab ini memuat Kesimpulan yang menjawab rumusan masalah secara padat terkait status kebatalan transaksi judi online dan bentuk tanggung gugat PJP. Selain itu, bab ini juga memuat Saran yang bersifat solutif dan aplikatif, ditujukan kepada pembentuk kebijakan (Pemerintah dan DPR) untuk merevisi undang-undang, kepada PJP untuk memperketat deteksi kecurangan berbasis AI, serta kepada masyarakat dan korban penyalahgunaan data