

ANALISIS KOMPARATIF REGULASI SISTEM PEMBAYARAN DIGITAL INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Isti Qomah

Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Harapan Bangsa

Email: akunsayaistiqomah@gmail.com

Maya Ruhtiani

Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Harapan Bangsa

Email: mayaruhtiani@uhb.ac.id

Apitta Fitria Rahmawati

Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Harapan Bangsa

Email: apittafitriarahmawati@uhb.ac.id

Abstrak

Kebijakan Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) dan Gerbang Pembayaran Nasional (GPN) merupakan instrumen utama Bank Indonesia untuk mendigitalisasi sistem pembayaran nasional sekaligus memperluas inklusi keuangan. National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2025 yang dirilis United States Trade Representative (USTR) pada 31 Maret 2025 menyatakan sejumlah kekhawatiran pemangku kepentingan Amerika Serikat atas kebijakan tersebut, tanpa memuat penetapan pelanggaran General Agreement on Trade in Services (GATS)-WTO maupun pembukaan sengketa formal. Penelitian ini menganalisis kompatibilitas ketentuan QRIS dan GPN dengan kewajiban dan pengecualian GATS, serta membandingkan model regulasi sistem pembayaran Indonesia dengan Amerika Serikat menggunakan metode perbandingan hukum fungsional. Bahan hukum primer meliputi GATS beserta Annex on Financial Services, regulasi Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan hingga cut-off 31 Desember 2025, National Trade Estimate Report USTR 2025, serta kerangka hukum pembayaran Amerika Serikat. Analisis dilakukan melalui pengujian bertahap atas Pasal II, XVI, dan XVII GATS, tiga syarat prudential carve-out dalam Annex on Financial Services, dan yurisprudensi Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services (DS453). Hasil penelitian menunjukkan bahwa QRIS dan GPN berpeluang memenuhi syarat prudential carve-out sepanjang setiap ketentuan teknisnya terbukti memiliki hubungan rasional dengan tujuan prudensial dan tidak berfungsi sebagai sarana menghindari komitmen GATS, namun simpulan ini bersifat kondisional karena bergantung pada verifikasi cakupan Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia untuk subsektor jasa pembayaran. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa kekhawatiran USTR bukan merupakan temuan hukum yang mengikat, sehingga klaim bahwa kebijakan tersebut melanggar GATS maupun klaim bahwa kritik tersebut tidak berdasar sama-sama memerlukan pembuktian lebih lanjut. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada cakupan bahan hukum sekunder mengenai kerangka pembayaran Amerika Serikat dan pada ketiadaan akses terhadap dokumen notifikasi resmi Indonesia kepada WTO.

Kata Kunci: *GATS, Gerbang Pembayaran Nasional, Hukum Perdagangan Internasional, Prudential Carve-out, QRIS*

Abstract

The Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) and the National Payment Gateway (Gerbang Pembayaran Nasional/GPN) are Bank Indonesia's principal instruments for digitalizing the national payment system and expanding financial inclusion. The 2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, released by the United States Trade Representative (USTR) on 31 March 2025, records a number of concerns raised by United States stakeholders regarding these policies, without making any finding of a General Agreement on Trade in Services (GATS)-WTO violation or initiating a formal dispute. This study analyzes the compatibility of the QRIS and GPN measures with GATS obligations and exceptions, and compares Indonesia's and the United States' payment-system regulatory models using a functional comparative-law method. Primary legal materials include the GATS and its Annex on Financial Services, Bank Indonesia and Financial Services Authority regulations up to a 31 December 2025 cut-off, the 2025 USTR National Trade Estimate Report, and the United States payment-law framework. The analysis proceeds through a staged test of GATS Articles II, XVI, and XVII, the three-part prudential carve-out test under the Annex on Financial Services, and the jurisprudence of Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services (DS453). The findings indicate that QRIS and GPN may satisfy the prudential carve-out test provided each technical requirement is shown to bear a rational connection to a prudential purpose and is not used as a means of avoiding GATS commitments; this conclusion remains conditional pending verification of the coverage of Indonesia's Schedule of Specific Commitments for the payment services subsector. The study further shows that USTR's concerns do not constitute a binding legal finding, so that claims the policies violate GATS and claims that the criticism is legally baseless are equally in need of further substantiation. This study is limited by the scope of secondary sources on the United States payment framework and by the lack of access to Indonesia's official WTO notification documents.

Keywords: *GATS, International Trade Law, National Payment Gateway, Prudential Carve-out, QRIS*

PENDAHULUAN

Sistem pembayaran telah bertransformasi dari metode konvensional menuju metode digital seiring kebutuhan akan efisiensi dan keamanan transaksi. Kehadiran e-wallet dan teknologi berbasis kode QR, khususnya Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS), memungkinkan transaksi berlangsung cepat dan praktis melalui perangkat bergerak. Sejak diluncurkan pada 17 Agustus 2019, QRIS mengintegrasikan berbagai dompet elektronik seperti GoPay, OVO, DANA, dan LinkAja untuk mendukung Gerakan Non-Tunai Nasional dan mendorong inklusi keuangan bagi pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Pertumbuhan QRIS berlangsung cepat. Sepanjang 2024, Bank Indonesia mencatat 2,2 miliar transaksi QRIS senilai Rp242 triliun, tumbuh 188 persen dibandingkan tahun sebelumnya (USTR, 2025). Hingga semester I 2025, QRIS telah menjangkau 57 juta pengguna dan 39,3 juta merchant, 93,16 persen di antaranya UMKM dengan total 6,05 miliar transaksi senilai Rp579 triliun (Bank Indonesia, 2025a). Per cut-off penelitian ini pada 31 Desember 2025, QRIS Cross Border secara aktif menghubungkan Indonesia dengan Malaysia, Singapura, dan Thailand, sedangkan koridor Jepang baru mencakup transaksi outbound sejak 17 Agustus 2025 dan koridor dengan Tiongkok masih berstatus uji coba (sandbox); implementasi penuh koridor Indonesia–Korea Selatan baru terwujud pada 1 April 2026, setelah cut-off penelitian ini (Bank Indonesia, 2026). Klaim bahwa

QRIS telah beroperasi penuh di sembilan negara ASEAN dan Korea Selatan, sebagaimana beredar pada sejumlah pemberitaan populer, tidak sesuai dengan kronologi tersebut sehingga tidak digunakan sebagai premis dalam penelitian ini.

Secara yuridis, QRIS diatur melalui Peraturan Anggota Dewan Gubernur (PADG) Nomor 21/18/PADG/2019 tentang Implementasi Standar Nasional Quick Response Code untuk Pembayaran, sebagaimana diubah dengan PADG Nomor 24/1/PADG/2022 dan terakhir dengan PADG Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga, yang antara lain memperluas cakupan QRIS berbasis messaging dan QRIS Tanpa Pindai (QRIS TAP) (Bank Indonesia, 2025b). Ketentuan ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Kewajiban pemrosesan transaksi domestik melalui Gerbang Pembayaran Nasional (GPN) diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/8/PBI/2017 dan Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 19/10/PADG/2017 yang mewajibkan penyedia jasa asing membentuk kemitraan dengan lembaga switching domestik berlisensi.

Ketentuan tersebut disinggung dalam bagian Financial Services National Trade Estimate (NTE) Report on Foreign Trade Barriers 2025 yang dirilis United States Trade Representative (USTR) pada 31 Maret 2025 (USTR, 2025). Laporan itu menyatakan bahwa penyedia jasa pembayaran Amerika Serikat tidak dilibatkan secara memadai dalam proses penyusunan kebijakan kode QR Bank Indonesia, dan bahwa kewajiban kemitraan switching serta batas kepemilikan asing dalam GPN menimbulkan kekhawatiran akses pasar bagi penyedia jasa seperti Visa dan Mastercard (USTR, 2025). NTE Report merupakan laporan kebijakan tahunan yang bersifat tidak mengikat, bukan putusan hukum, dan bukan penetapan pelanggaran GATS maupun pembukaan sengketa formal di bawah Dispute Settlement Understanding WTO. Penelitian ini karenanya memperlakukan pernyataan USTR sebagai posisi kebijakan satu pihak yang perlu diuji lebih lanjut, bukan sebagai premis bahwa pelanggaran hukum telah terjadi.

Kritik tersebut menandai babak baru dinamika kebijakan pembayaran digital antara Indonesia dan Amerika Serikat. Indonesia menerapkan pendekatan regulator-first, dengan Bank Indonesia bertindak sebagai regulator dan pengawas utama yang mewajibkan standar dan pemrosesan transaksi domestik tertentu diproses melalui infrastruktur dalam negeri. Amerika Serikat sebaliknya menganut sistem yang lebih terfragmentasi dan berbasis pasar, dengan landasan hukum seperti Electronic Fund Transfer Act (EFTA) 1978 dan Regulation E yang berfokus pada perlindungan konsumen dan pengungkapan informasi dalam transfer dana elektronik, bukan standardisasi teknologi terpusat oleh negara.

Kajian terdahulu mengenai QRIS dan GPN umumnya membahas efektivitas kebijakan domestik (Atmaja & Paulus, 2022; Marginingsih, 2023) atau kontribusinya terhadap inklusi keuangan dan UMKM (Ananta et al., 2025; Hrp & Tambunan, 2023), sementara kajian hukum perdagangan internasional atas sistem pembayaran digital masih berfokus pada prinsip umum GATS tanpa menguji secara spesifik kompatibilitas QRIS dan GPN dengan Pasal XVI dan XVII GATS maupun syarat prudential carve-out (Najmi & Magdariza, 2023; Marchetti, n.d.). Kesenjangan inilah yang coba diisi oleh penelitian ini, dengan menguji secara bertahap apakah ketentuan QRIS dan GPN termasuk kategori

pembatasan yang diatur Pasal XVI:2 GATS, apakah terjadi perlakuan kurang menguntungkan berdasarkan Pasal XVII, dan apakah pembelaan prudential carve-out dapat dipertahankan berdasarkan tiga syarat dalam Annex on Financial Services.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan analitis: (1) sejauh mana ketentuan QRIS dan GPN kompatibel dengan kewajiban dan pengecualian GATS, khususnya Pasal XVI, Pasal XVII, dan prudential carve-out dalam Annex on Financial Services; dan (2) bagaimana perbandingan fungsional model regulasi sistem pembayaran Indonesia dengan Amerika Serikat berdasarkan indikator standar penerimaan pembayaran, kliring dan penyelesaian, instant payment rail, perlindungan konsumen, akses pasar, kepemilikan, tata kelola data, dan mekanisme pengawasan. Penelitian ini bertujuan menjawab kedua pertanyaan tersebut sekaligus memberikan kontribusi akademis dan praktis bagi pengembangan regulasi sistem pembayaran digital nasional di tengah dinamika perdagangan jasa keuangan global.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (doktrinal) dengan pendekatan perbandingan hukum fungsional, menempatkan sistem hukum Indonesia sebagai *primum comparandum* dan Amerika Serikat sebagai *secundum comparatum*. Melalui metode fungsional yang digagas Zweigert dan Kötz, analisis tidak bertolak dari kesamaan terminologi normatif, melainkan dari kesamaan masalah sosial yang hendak dijawab oleh masing-masing sistem hukum, yaitu efisiensi dan keamanan transaksi digital. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual untuk mengkaji kedaulatan digital, liberalisasi perdagangan, prudential carve-out, dan functional equivalence sebagai *tertium comparationis*.

Bahan hukum primer dibatasi pada dokumen resmi hingga cut-off 31 Desember 2025, meliputi teks GATS dan Annex on Financial Services, laporan panel Argentina Measures Relating to Trade in Goods and Services (DS453), peraturan Bank Indonesia (PADG Nomor 21/18/PADG/2019, PADG Nomor 24/1/PADG/2022, PADG Nomor 3 Tahun 2025, PBI Nomor 19/8/PBI/2017, PADG Nomor 19/10/PADG/2017), Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 56/POJK.03/2016 dan Nomor 12/POJK.03/2021 tentang kepemilikan bank, National Trade Estimate Report USTR 2025, serta kerangka hukum federal Amerika Serikat yang mencakup Electronic Fund Transfer Act dan Regulation E, Federal Reserve Act dan Regulation J, Uniform Commercial Code Article 4A, Regulation CC, Truth in Lending Act dan Regulation Z, Regulation II (Durbin Amendment), rulebook NACHA dan The Clearing House untuk ACH, serta ketentuan layanan FedNow. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks perbandingan hukum dan jurnal ilmiah terkait efektivitas fungsi sistem pembayaran kedua negara. Sumber populer atau komersial (media daring, laporan pasar non-akademik) digunakan sebatas pelengkap konteks, bukan sebagai bahan hukum primer maupun dasar klaim normatif.

Analisis kepatuhan GATS dilakukan melalui enam tahap. Pertama, identifikasi setiap tindakan (*measure*) secara terpisah: ketentuan standar QRIS, kewajiban pemrosesan domestik GPN, batas kepemilikan asing, kewajiban kemitraan switching, dan persyaratan transfer teknologi. Kedua, klasifikasi jasa dan mode of supply yang relevan serta

pemeriksaan cakupan Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia untuk subsektor jasa pembayaran dan transmisi uang. Ketiga, pengujian kewajiban Pasal II (Most-Favoured Nation), Pasal XVI (Market Access) dengan enam kategori pembatasannya, dan Pasal XVII (National Treatment) berdasarkan unsur like services and service suppliers serta no less favourable treatment. Keempat, apabila ditemukan indikasi ketidaksesuaian, pengujian pembelaan prudential carve-out melalui tiga syarat dalam Annex on Financial Services, serta jika relevan general exceptions Pasal XIV yang dipisahkan secara tegas dari security exceptions Pasal XIV bis. Kelima, perbandingan fungsional Indonesia–Amerika Serikat menggunakan tertium comparationis yang ditetapkan sebelum pembacaan data, yaitu standar penerimaan pembayaran, kliring/penyelesaian, instant payment rail, perlindungan konsumen, akses pasar, struktur kepemilikan, tata kelola data, dan mekanisme pengawasan. Keenam, pemisahan temuan deskriptif, temuan normatif, dan implikasi kebijakan agar simpulan tidak melampaui bukti yang teruji.

Penelitian ini menggunakan perbandingan hukum fungsional Zweigert dan Kötz sebagai kerangka analitis utama karena metode ini langsung relevan untuk menilai kesetaraan fungsi antara QRIS/GPN dan instrumen pembayaran Amerika Serikat. Teori Kedaulatan Negara dan Teori Kepentingan Nasional ditempatkan sebagai lensa interpretatif tambahan untuk membaca konteks kebijakan, bukan sebagai dasar pembuktian kepatuhan hukum; simpulan mengenai legalitas semata-mata ditentukan oleh hasil uji normatif terhadap GATS, bukan oleh derajat legitimasi kedaulatan atau kepentingan nasional masing-masing negara. Functional equivalence dalam konteks penelitian ini dipahami sebagai kesetaraan fungsi antarinstrumen, dan tidak dengan sendirinya membuktikan kepatuhan hukum (lawful equivalence), yang harus dibuktikan tersendiri melalui uji normatif di atas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Uji Kepatuhan Ketentuan QRIS dan GPN terhadap Kewajiban dan Pengecualian GATS

Sebagai jasa keuangan (financial services) di bawah GATS, layanan pembayaran digital tunduk pada kewajiban Most-Favoured Nation (Pasal II) serta, sepanjang tercakup dalam Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia untuk subsektor dan mode of supply yang relevan, kewajiban Market Access (Pasal XVI) dan National Treatment (Pasal XVII). Indonesia meratifikasi Agreement Establishing the World Trade Organization melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, namun cakupan komitmen spesifik Indonesia untuk subsektor jasa pembayaran dan transmisi uang perlu diverifikasi pada Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia sebelum kewajiban Pasal XVI dan XVII dapat diuji secara tuntas; tanpa verifikasi tersebut, klaim bahwa GPN atau QRIS melanggar maupun tidak melanggar pasal-pasal itu bersifat prematur, dan penelitian ini menandainya sebagai keterbatasan yang perlu ditindaklanjuti.

Dari sisi Most-Favoured Nation, standar QRIS berlaku seragam bagi seluruh penyelenggara jasa pembayaran berbasis kode QR, domestik maupun asing, sehingga pada tataran normatif tidak menunjukkan diskriminasi antarnegara mitra dagang. Pasal XVI:2

GATS mengatur enam kategori pembatasan akses pasar: (a) pembatasan jumlah penyedia jasa; (b) pembatasan nilai total transaksi atau aset; (c) pembatasan jumlah total operasi jasa atau kuantitas output; (d) pembatasan jumlah total orang perseorangan yang dapat dipekerjakan; (e) pembatasan atau persyaratan bentuk badan hukum atau usaha patungan tertentu; dan (f) pembatasan partisipasi modal asing. Kewajiban kemitraan penyedia jasa asing dengan lembaga switching domestik berlisensi GPN berdasarkan Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 19/10/PADG/2017 berpotensi termasuk kategori (e) dan (f), sementara kewajiban pemrosesan transaksi domestik melalui GPN berpotensi termasuk kategori (b) dan (c) sepanjang secara efektif membatasi volume atau nilai transaksi yang dapat diproses penyedia jasa asing di luar infrastruktur domestik. Kesesuaian dengan Pasal XVI karenanya bergantung pada apakah subsektor dan mode of supply yang relevan tercakup dalam Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia tanpa reservasi horizontal atau sektoral untuk kategori-kategori tersebut.

Pengujian Pasal XVII National Treatment memerlukan identifikasi comparator: apakah penyedia jasa switching domestik dan penyedia jasa pembayaran asing merupakan like services and service suppliers, dan apakah kondisi persaingan bagi penyedia jasa asing menjadi kurang menguntungkan akibat kewajiban kemitraan dan pemrosesan domestik dibandingkan penyedia domestik. Biaya adaptasi infrastruktur yang ditanggung penyedia asing merupakan indikasi awal, tetapi bukan bukti tunggal atas *de facto* less favourable treatment; diperlukan pembuktian bahwa kondisi persaingan berubah akibat asal negara penyedia jasa, bukan semata karena penyedia domestik telah lebih dahulu membangun infrastruktur sesuai arsitektur QRIS.

Apabila pengujian di atas mengindikasikan ketidaksesuaian dengan Pasal XVI dan/atau XVII, Indonesia dapat menempuh pembelaan prudential carve-out berdasarkan paragraf 2(a) Annex on Financial Services GATS. Klausul ini mensyaratkan pembuktian kumulatif atas tiga unsur, sebagaimana dijabarkan dalam laporan panel Argentina Measures Relating to Trade in Goods and Services (DS453): (i) tindakan yang dipersoalkan memengaruhi penyediaan jasa keuangan; (ii) tindakan tersebut benar-benar diambil untuk alasan prudensial, yaitu melindungi investor, pemegang polis, pemegang dana, atau menjaga integritas dan stabilitas sistem keuangan; dan (iii) tindakan tersebut tidak digunakan sebagai sarana menghindari komitmen atau kewajiban Indonesia di bawah GATS, sebagaimana diatur dalam kalimat kedua paragraf 2(a). Ketentuan QRIS dan GPN berpeluang memenuhi unsur (i) dan (ii) karena berkaitan langsung dengan integritas sistem pembayaran dan diarahkan pada tujuan stabilitas serta inklusi keuangan. Namun demikian, unsur (iii) hubungan rasional antara setiap ketentuan teknis, misalnya batas kepemilikan asing dan kewajiban kemitraan switching, dengan tujuan prudensial tersebut, serta ketiadaan indikasi anti-avoidance belum diuji secara spesifik dalam penelitian ini dan memerlukan kajian lanjutan berbasis dokumen pertimbangan kebijakan (regulatory impact assessment) Bank Indonesia, sepanjang tersedia untuk publik.

Pasal XIV GATS tentang General Exceptions dan Pasal XIV bis tentang Security Exceptions merupakan dua ketentuan yang terpisah dan tidak dapat saling menggantikan. Pasal XIV bis mencakup tindakan yang diperlukan untuk melindungi kepentingan keamanan esensial, sedangkan Pasal XIV termasuk pengecualian untuk ketertiban publik (*public order*) memiliki ambang batas tersendiri, yaitu hanya berlaku bagi ancaman yang

genuine dan cukup serius terhadap kepentingan fundamental masyarakat. Integritas sistem pembayaran nasional tidak secara otomatis termasuk kategori tersebut tanpa pembuktian lebih lanjut, sehingga penelitian ini tidak mengasumsikan Pasal XIV sebagai pembelaan tambahan tanpa pengujian ambang batas itu.

Berdasarkan uraian tersebut, kebijakan QRIS dan GPN berpeluang mempertahankan legitimasinya di bawah mekanisme prudential carve-out, tetapi simpulan ini bersifat kondisional: sepenuhnya bergantung pada verifikasi cakupan Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia serta pembuktian hubungan rasional dan ketiadaan unsur anti-avoidance pada setiap ketentuan teknis QRIS/GPN. Sebaliknya, NTE Report USTR 2025 sendiri tidak memuat penetapan pelanggaran GATS maupun sengketa formal WTO; laporan tersebut menyatakan kekhawatiran pemangku kepentingan Amerika Serikat mengenai proses konsultasi, interoperabilitas, dan batas kepemilikan asing, sehingga baik klaim bahwa kebijakan Indonesia telah melanggar GATS maupun klaim bahwa kritik Amerika Serikat tidak memiliki dasar hukum sama-sama melampaui apa yang dapat dibuktikan pada tahap analisis ini.

2. Perbandingan Fungsional Sistem Pembayaran Digital Indonesia dan Amerika Serikat

Indonesia dan Amerika Serikat merepresentasikan dua model tata kelola pembayaran digital yang berbeda. Bank Indonesia menempuh pendekatan regulator-first yang bersifat mandatori melalui Blueprint Sistem Pembayaran Indonesia (BSPI) 2025–2030, dengan tiga produk utama digitalisasi sistem pembayaran, yaitu QRIS, SNAP, dan BI-FAST. BI-FAST beroperasi real-time 24 jam sehari dengan biaya maksimal Rp2.500 per transaksi (Bank Indonesia, 2024a). Amerika Serikat sebaliknya memulai era pembayaran digital dari posisi saturasi infrastruktur perbankan yang tinggi, sehingga inovasi digital berlapis di atas sistem yang telah mapan. Untuk menjaga kesetaraan unit analisis, perbandingan berikut menggunakan delapan indikator fungsional yang ditetapkan pada tahap metodologi, bukan menyandingkan seluruh instrumen kedua negara sekaligus.

Indikator Fungsional	Indonesia	Amerika Serikat	Konvergensi/Divergensi
Standar penerimaan (acceptance standard)	QRIS: standar QR nasional tunggal berbasis EMVCo, wajib bagi seluruh PJP	Standar jaringan kartu (EMV chip) milik Visa/Mastercard/Amex/Discover; adopsi QR pembayaran (mis. tokenisasi jaringan) masih bersifat sukarela dan terfragmentasi	Konvergen pada penggunaan standar teknis EMVCo; divergen pada sifat mandatori versus sukarela
Kliring/penyelesaian domestik	GPN: switching domestik wajib berlisensi BI (PBI 19/8/PBI/2017; PADG 19/10/PADG/2017)	ACH diselenggarakan dua operator: FedACH (Federal Reserve) dan EPN (The Clearing House); routing debit diatur Regulation II (Durbin Amendment)	Sama-sama mensyaratkan penyelesaian domestik, tetapi AS memiliki lebih dari satu operator ACH sedangkan GPN terpusat pada switching berlisensi BI
Instant payment rail	BI-FAST, beroperasi sejak Desember 2021, mandatori bagi peserta yang ditunjuk	FedNow (Federal Reserve), go-live 20 Juli 2023; RTP (The Clearing House), beroperasi sejak 2017; keduanya bersifat sukarela bagi bank peserta	Konvergen pada tren instant payment; divergen pada waktu peluncuran dan sifat mandatori/sukarela

Perlindungan konsumen	UU P2SK; POJK perlindungan konsumen sektor jasa keuangan	Electronic Fund Transfer Act dan Regulation E; Truth in Lending Act dan Regulation Z untuk kartu kredit	Konvergen pada tujuan perlindungan konsumen; instrumen hukum berbeda
Akses pasar bagi penyedia asing	GPN mewajibkan kemitraan dengan switching domestik dan membatasi kepemilikan asing	Money transmitter licensing tingkat negara bagian; Regulation II mewajibkan pilihan minimal dua jaringan routing debit yang tidak berafiliasi	Sama-sama mengatur akses pasar penyedia jasa pembayaran, dengan pendekatan lisensi/kepemilikan yang berbeda
Struktur kepemilikan bank	POJK 56/POJK.03/2016 dan POJK 12/POJK.03/2021: batas kepemilikan saham bank maksimal 40 persen	Bank Holding Company Act dan aturan OCC/FDIC/Federal Reserve mengenai kendali dan kepemilikan bank	Dua rezim sama-sama membatasi kendali kepemilikan bank meski dengan ambang dan otoritas pengawas yang berbeda
Tata kelola data	UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi	Gramm-Leach-Bliley Act; regulasi privasi tingkat negara bagian	Konvergen pada prinsip perlindungan data nasabah keuangan
Mekanisme pengawasan	Bank Indonesia (sistem pembayaran) dan Otoritas Jasa Keuangan (kepemilikan dan perilaku pasar bank)	Federal Reserve, OCC, FDIC, dan Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)	Konvergen pada model pengawasan berlapis; struktur kelembagaan berbeda

Matriks di atas menunjukkan bahwa kartu kredit tetap menjadi instrumen ritel dominan di Amerika Serikat, dengan pangsa penggunaan yang menurut survei berkala Federal Reserve Diary of Consumer Payment Choice cenderung meningkat sepanjang dekade terakhir; angka tahun-ke-tahun yang tepat perlu diverifikasi langsung pada rilis resmi terbaru, karena sumber sekunder populer yang digunakan pada draf sebelumnya (Statista, Helcim) bukan merupakan sumber primer dan tidak dapat dijadikan dasar angka pasti. Sistem Automated Clearing House (ACH) telah beroperasi sejak awal 1970-an dan diselenggarakan oleh dua operator yang berbeda: Federal Reserve melalui FedACH dan The Clearing House melalui Electronic Payments Network (EPN); klaim bahwa seluruh jaringan ACH dimiliki The Clearing House karenanya perlu dikoreksi. FedNow, sistem pembayaran instan milik Federal Reserve, resmi beroperasi (go-live) pada 20 Juli 2023 (Board of Governors of the Federal Reserve System, 2023), sedangkan BI-FAST telah beroperasi sejak akhir 2021; perbandingan selisih waktu peluncuran harus menggunakan kedua tanggal resmi tersebut, bukan estimasi kasar.

Dalam perspektif perbandingan hukum fungsional Zweigert dan Kötz, kedelapan indikator di atas menunjukkan bahwa QRIS/GPN dan padanan fungsionalnya di Amerika Serikat sama-sama menjawab kebutuhan sosial akan efisiensi dan keamanan transaksi, sehingga dapat disebut sebagai functional equivalents. Kesetaraan fungsi ini, sebagaimana ditegaskan pada bagian metodologi, tidak dengan sendirinya membuktikan kepatuhan hukum (lawful equivalence) masing-masing instrumen terhadap GATS; legalitas tetap harus dibuktikan melalui uji normatif tersendiri sebagaimana diuraikan pada subbagian sebelumnya. Perbedaan filosofi regulator-first Indonesia dan market-first Amerika Serikat karenanya lebih tepat dipahami sebagai dua model kebijakan yang sah-sah saja dipilih oleh

masing-masing negara berdaulat, dengan konsekuensi hukum perdagangan internasional yang harus dinilai secara tersendiri untuk setiap ketentuan teknis, bukan disimpulkan sekaligus dari kesetaraan fungsi semata.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, penelitian ini menyimpulkan dua hal secara bersyarat. Pertama, ketentuan QRIS dan GPN berpeluang mempertahankan legitimasinya di bawah mekanisme prudential carve-out dalam Annex on Financial Services GATS, karena berkaitan langsung dengan integritas sistem pembayaran dan tujuan prudensial. Simpulan ini bersifat kondisional dan belum final, karena masih memerlukan verifikasi atas cakupan Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia untuk subsektor jasa pembayaran serta pembuktian hubungan rasional dan ketiadaan unsur anti-avoidance pada setiap ketentuan teknis, sebagaimana disyaratkan yurisprudensi Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services (DS453). National Trade Estimate Report USTR 2025 sendiri merupakan laporan kebijakan yang tidak mengikat dan bukan penetapan pelanggaran GATS, sehingga baik klaim bahwa kebijakan Indonesia melanggar GATS maupun klaim bahwa kritik Amerika Serikat tidak berdasar hukum sama-sama tidak dapat ditegaskan secara kategoris pada tahap penelitian ini.

Kedua, perbandingan fungsional menunjukkan bahwa Indonesia menganut model regulator-first yang bersifat mandatori melalui QRIS, GPN, dan BI-FAST, sementara Amerika Serikat menganut model market-first yang lebih terfragmentasi dan sebagian besar bersifat sukarela, seperti terlihat pada delapan indikator fungsional yang dibandingkan dalam penelitian ini. Kedua sistem merupakan functional equivalents yang sama-sama menjawab kebutuhan akan efisiensi dan keamanan transaksi, tetapi kesetaraan fungsi tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan kepatuhan hukum masing-masing terhadap GATS. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada belum diperiksanya Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia secara langsung, cakupan bahan hukum sekunder mengenai kerangka pembayaran Amerika Serikat yang masih dapat diperluas, serta ketiadaan akses terhadap dokumen notifikasi resmi Indonesia kepada WTO, sehingga hasil penelitian ini perlu dibaca sebagai kerangka analitis awal yang memerlukan verifikasi primer lebih lanjut sebelum dijadikan dasar posisi kebijakan definitif.

SARAN

Bagi Bank Indonesia, disarankan untuk mendokumentasikan secara sistematis hubungan rasional antara setiap ketentuan teknis QRIS dan GPN dengan tujuan prudensial yang mendasarinya, termasuk melalui Regulatory Impact Assessment yang dapat diakses publik, sebagai bahan pembuktian unsur ketiga prudential carve-out apabila kekhawatiran mitra dagang berkembang menjadi konsultasi formal. Bagi Otoritas Jasa Keuangan, disarankan untuk turut menjelaskan posisi hukum ketentuan kepemilikan bank (POJK 56/POJK.03/2016 dan POJK 12/POJK.03/2021) yang turut disinggung USTR, mengingat kewenangan atas isu tersebut berada pada OJK, bukan semata Bank Indonesia.

Bagi Pemerintah Indonesia dalam konteks diplomasi perdagangan, disarankan untuk mempertimbangkan pemanfaatan Mekanisme Transparansi GATS, khususnya kewajiban notifikasi berdasarkan Pasal III GATS, untuk mendokumentasikan dasar prudensial kebijakan QRIS dan GPN secara proaktif kepada Dewan Perdagangan Jasa WTO, serta menempuh dialog teknis bilateral yang melibatkan Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Federal Reserve, dan Consumer Financial Protection Bureau untuk menjelaskan tujuan prudensial setiap ketentuan yang dipermasalahkan, sebelum mempertimbangkan opsi yang lebih formal seperti konsultasi di bawah Dispute Settlement Understanding WTO.

Bagi akademisi dan peneliti selanjutnya, penelitian ini membuka agenda kajian lanjutan, antara lain pemeriksaan langsung Jadwal Komitmen Spesifik Indonesia untuk subsektor jasa pembayaran, analisis mendalam atas unsur anti-avoidance dalam prudential carve-out berdasarkan praktik negara lain yang menghadapi kritik serupa, studi komparatif dengan negara berkembang lain seperti India melalui Unified Payments Interface (UPI) dan Brasil melalui PIX, serta kajian implikasi kerangka regulasi stablecoin Amerika Serikat terhadap posisi Indonesia dalam perdagangan jasa keuangan digital.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin, Z. A. (2014). Pengantar Penelitian Hukum (edisi revisi, 13th ed.). PT Raja Grafindo Persada.
- Ananta, A. R. R., Maulana, M. A., Risti, S., Abela, V. Y., & Jayanti, C. F. Y. D. (2025). The Existence of Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) as a National Product in International Economic Competition. *Jurnal Pusat Studi Pancasila dan Kebijakan*, 1(3), 115–131.
- Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services, WT/DS453/R (Panel Report, 30 September 2015); WT/DS453/AB/R (Appellate Body Report, 14 April 2016). World Trade Organization.
- Atmaja, Y. S., & Paulus, D. H. (2022). Partisipasi Bank Indonesia dalam pengaturan digitalisasi sistem pembayaran Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 51(3), 279–292.
- Bank Indonesia. (2024a). Blueprint Sistem Pembayaran Indonesia 2030. <https://www.bi.go.id/id/publikasi/kajian/Pages/Blueprint-Sistem-Pembayaran-Indonesia-2030.aspx>
- Bank Indonesia. (2025a). QRIS Jelajah Indonesia 2025: Capaian Semester I 2025. Siaran Pers Bank Indonesia, 4 Agustus 2025. https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2717025.aspx
- Bank Indonesia. (2025b). Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas PADG Nomor 21/18/PADG/2019 tentang Implementasi Standar Nasional Quick Response Code untuk Pembayaran. https://www.bi.go.id/id/publikasi/peraturan/Pages/PADG_032025.aspx
- Bank Indonesia. (2026). Republic of Indonesia Presentation Book, April 2026: Peluncuran QRIS Cross-Border Indonesia–Korea Selatan. <https://www.bi.go.id/en/iru/presentation/Documents/Republic%20of%20Indonesia%20Presentation%20Book%20-%20April%202026.pdf>

- Board of Governors of the Federal Reserve System. (2023). FedNow Service. https://www.federalreserve.gov/paymentsystems/fednow_about.htm
- Demarsin, B., & Pieters, D. (2025). Comparing Law. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003718895>
- Fernando, J., & Turnip, E. Y. (2023). Peluang Indonesia sebagai Ketua ASEAN Tahun 2023 dalam mempromosikan penggunaan Local Currency Settlement dan QR Code lintas batas terkait transaksi perdagangan. [Nama jurnal/penerbit, volume, nomor, dan halaman perlu dilengkapi penulis].
- General Agreement on Trade in Services, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, including the Annex on Financial Services.
- Gunardi. (2022). Metode Penelitian Hukum (Murni, Ed.; 1st ed.). Damera Press.
- Hrp, G. R., & Tambunan, K. (2023). Analisis Efektivitas Implementasi Sistem Pembayaran Digital QRIS dalam Meningkatkan Penjualan Usaha Dagang. JPEK (Jurnal Pendidikan Ekonomi dan Kewirausahaan). [Volume, nomor, dan halaman perlu dilengkapi penulis].
- Imama Zuchroh, & Setiyawan. (2025). Geopolitik Digital dalam Sistem Pembayaran QRIS: Analisis Resistensi Indonesia terhadap Hegemoni Keuangan Global. Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah. [Volume, nomor, dan halaman perlu dilengkapi penulis].
- Li, Z., Chen, H., Lu, S., & Failler, P. (2024). How does digital payment affect international trade? Research based on the social network analysis method. Electronic Research Archive, 32(3), 1406–1424.
- Marchetti, J. (n.d.). Digital payment systems and the GATS. World Trade Organization. https://www.wto.org/library/events/event_resources/serv_2909202510/920_2867.pdf
- Marginingsih, R. (2023). BI-FAST sebagai Sistem Pembayaran dalam Mendukung Akselerasi Digitalisasi Ekonomi dan Keuangan Nasional. Moneter: Jurnal Akuntansi dan Keuangan, 10(1), 18–26.
- Najmi, N., & Magdariza, M. (2023). Prinsip Most-Favoured Nation dalam Perdagangan Jasa Menuju Liberalisasi Perdagangan. Unes Journal of Swara Justisia, 6(4), 591–598. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i4.302>
- Otoritas Jasa Keuangan. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 56/POJK.03/2016 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum.
- Otoritas Jasa Keuangan. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2021 tentang Bank Umum.
- Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 21/18/PADG/2019 tentang Implementasi Standar Nasional Quick Response Code untuk Pembayaran.
- Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 24/1/PADG/2022 tentang Perubahan Kedua atas PADG Nomor 21/18/PADG/2019.
- Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 19/10/PADG/2017 tentang Gerbang Pembayaran Nasional.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/8/PBI/2017 tentang Gerbang Pembayaran Nasional.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

United States Trade Representative. (2025). 2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers: Indonesia (Financial Services). Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2025NTE.pdf>

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). An Introduction to Comparative Law (3rd ed.). Oxford University Press.