

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana tercantum didalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 perubahan ketiga yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Ide dasar dari konsep negara hukum Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Pancasila sebagai dasar negara, sebagai sumber dari segala sumber hukum dan sebagai jiwa bangsa Indonesia. Oleh karena itu, konsep negara hukum Indonesia harus didasarkan pada sistem hukum Pancasila. Konsep ketatanegaraan yang berlaku hingga saat ini sesuai dengan konstitusi.²

Pemikiran negara hukum atau disebut juga dengan istilah *Rechtsstaat* di mulai sejak Plato dengan konsepnya yaitu “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*”. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada Abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan dan kedaulatan rakyat. Dalam kaitannya dengan

¹ Winarno, 2007, “Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi”, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 122.

² H. Bachrudin, 2021, “Hukum Kenotariatan, Perlindungan HUKUM dan Jaminan Bagi Notaris Sebagai Pejabat Umum dan Warga Negara”, Thema Publishing, Yogyakarta, Hal. 146.

negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.³

Kemudian pada abad ke-17, konsep negara hukum dikuatkan kembali sebagai akibat dari adanya absolutisme yang mendominasi situasi sosial politik di Eropa.⁴ Dalam konsep pemikiran *Rechtsstaat*, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl merupakan dua orang sarjana Barat yang sangat berjasa dalam memahami konsep negara hukum sebagai “*Nachtwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat* (negara penjaga malam) yang bertugas untuk menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, sehingga konsep ini dinamakan negara hukum liberal”.⁵ Selain itu Friedrich Julius Stahl juga menamakan konsep negara hukum sebagai “Negara hukum formil, Hal ini dikarenakan lebih ditekankannya pada suatu pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang”.⁶ Kemudian Stahl memberikan 4 (empat) unsur utama yang harus terdapat dalam suatu negara hukum, yaitu:⁷

- 1) “Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Negara didasarkan pada teori *Trias Politica*;
- 3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (wetmatig bestuur); dan
- 4) Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (onrechtmatige overheidsdaad).”

Konsep *Rechtsstaat* yang lahir dan berkembang di negara-negara Eropa

Kontinental bukan merupakan satu-satunya konsep tentang negara hukum. Pada

³ Ni'matul Huda, 2005 “*Negara Hukum dan Demokrasi & Judicial Review*”, UII Press, Yogyakarta, hal.19

⁴ Zairin Harahap, 2014, “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*”, Rajawali Pers, Jakarta, hal.6.

⁵ *Ibid.*, hal.7.

⁶ *Ibid.*

⁷ Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hal.89.

negara-negara Anglo-Saxon, lahir dan berkembang konsep *The Rule of Law*.⁸ Istilah *The Rule of Law* mulai dikenal pada tahun 1885, seiring dengan terbitnya buku dari A.V Dicey di Inggris yang berjudul: "*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*".⁹ Konsep negara hukum yang dipelopori oleh Dicey ini menekankan pada 3 (tiga) tolak ukur atau unsur utama, yaitu:¹⁰

- 1) "Supremasi hukum atau *Supremacy of Law*, yaitu tidak boleh ada kesewenang-wenangan, seseorang hanya dapat dituntut dan dihukum jika melanggar hukum;¹¹
- 2) Persamaan di hadapan hukum (*Equality Before the Law*), yaitu penundukan yang sama dari semua golongan kepada ordinary law of the land yang dilaksanakan oleh ordinary court, ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama;¹²
- 3) Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak individu atau *Constitution based on Individual Rights*."

Indonesia sebagai Negara Hukum membentuk suatu sistem hukum yang lengkap dan memadai yang melandasi seluruh kebijakan pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pemikiran fundamental ini tercantum didalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu sebagai berikut:

"... Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin

⁸ Sjaifurrachman, *Loc.Cit.*

⁹ Zairin Harahap, *Op.Cit.*, hal.9

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Mahfud M.D., 1993, "*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*", Liberty, Yogyakarta, hal.19.

¹² Philipus M. Hadjon, 1987, "*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsip Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembantuan Peradilan Administrasi*", Cetakan ke-1, Bina Ilmu, Surabaya, hal.80.

oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan atau Perwakilan, serta mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Selain ketentuan sebagaimana tersebut diatas, menurut Supriadi bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum, yaitu prinsip yang menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan.¹³ Hal ini berkaitan dengan adanya kepastian, ketertiban serta perlindungan hukum yang menuntut timbulnya lalu lintas hukum didalam kehidupan bermasyarakat yang memerlukan adanya alat bukti yang akan menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Selain pendapat tersebut Sjaifurrachman juga mengemukakan bahwa “Sebagai konsekuensi dari paham Negara Hukum, seluruh sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan pada dan tidak boleh menyimpang dari norma-norma hukum yang berlaku di Indonesia”. Hal ini berarti setiap permasalahan yang berkenaan dengan individu, masyarakat dan Negara harus diselesaikan dengan menjadikan hukum sebagai panglima.¹⁴ Mohtar Kusumaatmadja juga menyatakan bahwa makna terdalam dari Negara yang berdasarkan atas hukum adalah “...kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya didalam hukum”¹⁵ Dari pemahaman tersebut membawa konsekuensi bahwa setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh rakyat maupun penguasa harus dapat

¹³ Supriadi, 2006, *“Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia”*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.29.

¹⁴ Sjaifurrachman, 2011, *“Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta”*, Mandar Maju, Bandung, hal.1

¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hal.12.

dipertanggungjawabkan secara hukum tanpa ada pengecualian sedikitpun. Dari ketiga pendapat ahli tersebut diatas pendapat yang dikemukakan oleh Supriadi menurut penulis lebih sesuai dengan tujuan dari Negara Indonesia yang terumus didalam Pancasila sebagai dasar Negara yang mana pendapatnya yang lebih menitikberatkan pada prinsip yang menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum.

Prinsip Negara Hukum sebagaimana yang tercantum didalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jika diperhatikan lebih mendalam memiliki kaitan yang sangat erat dengan Prinsip Negara Kesejahteraan atau yang disebut juga dengan istilah (*welfare state*) yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini menjadikan prinsip Negara hukum Indonesia mirip dengan kesejahteraan adalah dengan adanya frasa “kesejahteraan” yang dipertegas dalam Aline IV, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut, Dengan adanya penegasan tersebut menimbulkan suatu konsekuensi bahwa hukum tidak hanya harus dijadikan sebagai panglima dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945). Namun, juga menjadikan kesejahteraan rakyatnya sebagai prioritas sebagai tujuan dibentuknya negara. Hal ini juga senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Maria Farida yang menyatakan bahwa Prinsip Negara Hukum Indonesia adalah Negara pengurus atau yang disebut dengan istilah *Verzorgingstaat*, karena menurutnya apabila

dicermati lebih mendalam konsep Negara Hukum ini mirip dengan konsep Negara Hukum kesejahteraan.

Konsep Negara Kesejahteraan lahir pada era Abad ke-20 sebagai akibat dari adanya pergeseran dari konsep Negara penjaga malam (*Nachtwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat*). Hal ini menguat seiring dengan perkembangan dalam kehidupan masyarakat pada suatu Negara yang menimbulkan terjadinya pergeseran serta penambahan terhadap fungsi dan tugas Negara. Dalam konsep Negara Kesejahteraan negara tidak hanya sebatas sebagai pencipta hukum untuk menjaga keamanan dan ketertiban, melainkan juga Negara harus mulai ikut terlibat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dari warga negaranya.¹⁶

Edi Suharto, dalam makalahnya yang berjudul “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, menjelaskan bahwa akar atau ide dasar konsep Negara Kesejahteraan telah ada sejak Abad ke-18, yaitu ketika Jeremy Bentham (1748-1832), mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (welfare) of the greatest number of their citizens* (kebahagiaan terbesar atau kebahagiaan dari sebanyak-banyaknya warga negara mereka). Ia mencoba menjelaskan konsep kebahagiaan dan kesejahteraan dengan menggunakan istilah (*utilitarian*). Menurutny segala sesuatu mampu menciptakan atau menghadirkan kebahagiaan yang lebih adalah sesuatu yang baik begitupun sebaliknya, sesuatu yang tidak menghadirkan kebahagiaan atau kesejahteraan adalah sesuatu yang buruk. Dalam hal ini ia menjelaskan bahwa

¹⁶ Benediktus Hestu Cipto Handoyo, 2009, “*Hukum Tata Negara Indonesia*”, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hal.20.

Negara harus mampu menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan sebanyak mungkin untuk rakyat. Negara pun harus mampu melakukan upaya reformasi hukum yang tidak mengarah kepada kesejahteraan, peran konstitusi dan penelitian sosial untuk membangun kebijakan sosial. Bentham lewat gagasan-gagasannya itu di gelari sebagai “Bapak Negara Kesejahteraan” (*Father of Welfare State*)”.¹⁷

Secara umum, suatu negara dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat unsur pilar utamanya, yaitu:

- 1) *social citizenship*
- 2) *full democracy*
- 3) *modern industrial relation systems*
- 4) *right to education and the expansion of modern mass education systems*¹⁸

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Terkait hal ini, Jorgen Habernas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely*

¹⁷ Edi Suharto, “*Negara Kesejahteraan dan Revivifying Depsos*”, 2008, universitas islam negeri Jakarta, Jakarta, hal. 28.

¹⁸ Esping-andersen, “*Three World of Welfare Capitalism*”, 2006, Jakarta, hal. 9.

*through welfare provisions of the state.*¹⁹ Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.²⁰

Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Adapun resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.²¹

Dengan demikian berdasarkan penjelasan diatas, konsep Negara Kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang menginginkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan. Hal ini merupakan tujuan bagi manusia untuk mengupayakan berbagai cara guna tercapainya keajahteraan dalam kehidupannya. Oleh karena itu dengan adanya jaminan kesejahteraan dari negara maka dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebagai Negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga

¹⁹ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction*, California: Stanford University Press, 1992, hal. 126.

²⁰ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia. Cet, II* . Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1987, hal. 7.

²¹ *Ibid.*

Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi Negara Kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”.²² Prinsip Negara Kesejahteraan ini didalam UUD NRI 1945 dapat ditemukan didalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan bidang sosial dan ekonomi.

Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 pada Bab XIV yang berjudul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”, pada ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 yang mengatur mengenai perekonomian nasional dan lebih mengutamakan pengaturan kesejahteraan sosial. Kedua ketentuan ini adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 33

- 1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
- 2) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- 3) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- 4) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- 5) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar pada demokrasi atas ekonomi dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Sementara itu, ketentuan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut:

²² M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959, hlm 299.

“Pasal 34

- 1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
- 2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- 3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.”

Konsep Negara Kesejahteraan mewajibkan pemerintah untuk dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut, Salah satu upaya pemerintah yang dapat dilakukan untuk mencapai kesejahteraan tersebut adalah dengan melaksanakan pembangunan baik pembangunan dibidang politik, ekonomi, sosial, hukum, budaya, maupun pertahanan keamanan.²³ Dengan kata lain, secara konseptual, Negara Kesejahteraan (*welfare state*) merupakan suatu gagasan pemerintah dengan peran penting negara didalamnya untuk dapat memberikan perlindungan, serta mengutamakan kesejahteraan ekonomi dan sosial bagi seluruh rakyatnya.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan Negara Indonesia, Pemerintah Presiden Indonesia yaitu Ir. H. Joko Widodo bersama Wakil Presiden Drs. H.M. Jusuf Kalla pada periode lalu menuangkan sembilan agenda prioritas yang dikenal dengan sebutan “Nawa Cita” sebagai

²³ Janus Sidabalok, *Analisis Terhadap Pengaturan Perusahaan Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, Hal. 34.

program utama dalam melaksanakan pemerintahannya, yang berisi sebagai berikut:²⁴

- 1) “Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
- 2) Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan.
- 3) Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerahdaerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
- 4) Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
- 5) Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program Indonesia Pintar; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program Indonesia Kerja dan Indonesia Sejahtera dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat pada tahun 2019.

²⁴ 9 Kompas.com, "Nawa Cita, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK", 21 Mei 2014, <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, diakses tanggal 26 September 2021.

- 6) Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsabangsa Asia lainnya.
- 7) Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
- 8) Melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia.
- 9) Memperteguh kebhinnekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui kebijakan memperkuat pendidikan kebhinnekaan dan menciptakan ruang-ruang dialog antarwarga.”

Dalam rangka untuk mendukung pembangunan nasional Negara Indonesia sebagaimana komitmen bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Hukum yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD NRI 1945 yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka berbagai peraturan perundang-undangan dibentuk sebagai upaya untuk memelihara dan menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi seluruh Warga Negara Indonesia. Diantaranya, seperti dalam bidang hukum keperdataan di Indonesia dibentuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris²⁵ (yang selanjutnya disebut dengan “UUJN”), dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan

²⁵ Indonesia, “Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432)”

Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris²⁶ (yang selanjutnya disebut dengan “UUJNP”) sebagai dasar dari pelaksanaan kewenangan Notaris di Indonesia. Hal ini seiring dengan semakin dibutuhkannya peran Notaris dalam kehidupan masyarakat, terutama untuk menjamin perlindungan hukum dan menciptakan penegakan hukum yang semakin efektif dan memadai.

Perseroan Terbatas sebagai salah satu pilar pembangunan perekonomian nasional perlu diberikan landasan hukum untuk lebih mamacu pembangunan nasional yang disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan²⁷. Terjadinya wabah pandemi *Corona Virus* atau *Covid-19* pada tahun 2019 membawa banyak dampak bagi banyak negara termasuk Indonesia, Salah satu dampak tersebut adalah mengikisnya pertumbuhan ekonomi, oleh karena itu pemerintah berkewajiban mewujudkan kesejahteraan rakyat, melalui kegiatan pembangunan nasional, dengan dukungan instrument hukum.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemic *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) Dan/Atau Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta

²⁶ 1 Indonesia, “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491)”

²⁷ Janus Sidabalok, *Analisis Terhadap Pengaturan Perusahaan Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, Hal. 34.

Penyelamatan Ekonomi Nasional (PP Program PEN) bahwa pemerintah menjalankan program ini sebagai respon atas penurunan aktivitas masyarakat yang berdampak pada ekonomi, khususnya sektor informal atau UMKM.

Program ini merupakan rangkaian kegiatan untuk pemulihan perekonomian nasional yang merupakan bagian dari kebijakan keuangan Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan untuk stabilisasi sistem keuangan serta penyelamatan ekonomi nasional.

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan perekonomian nasional adalah dengan membentuk suatu undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, selanjutnya disebut UU Cipta Kerja, Pembentukan undang-undang ini kemudian diharapkan akan membawa dampak positif bagi negara dan memberi stimulus untuk pemulihan ekonomi nasional.

UU Cipta Kerja berisi pengaturan mengenai beberapa bidang sektor, Secara substansi UU Cipta Kerja mengubah serta menambahkan beberapa pasal dalam beberapa undang-undang yang sudah ada, seperti Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut UUPT. UU Cipta Kerja memberi suatu terobosan baru dalam dunia perseroan terbatas, Salah satu hal yang menarik perhatian adalah dengan diakuinya dan disahkannya suatu bentuk baru dari perseroan terbatas yaitu badan hukum perseroan perorangan yang memenuhi kriteria untuk usaha mikro dan kecil.

Perseroan perorangan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha

Mikro Dan Kecil yang diundangkan tanggal 2 Februari 2021 dan merupakan turunan dari UU Cipta Kerja, Sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro Dan Kecil (selanjutnya disebut PP Nomor 8 Tahun 2021), pengaturan mengenai Perseroan Terbatas diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan pengaturan mengenai usaha mikro, kecil dan menengah atau disebut UMKM diatur 2013 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah.

Harus diakui, UMKM menjadi salah satu poin penting dalam pelaksanaan program pemulihan perekonomian nasional untuk mendukung kebijakan negara dalam penanganan pandemi *Covid-19* yang mengancam perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan ekonomi nasional akibat menurunnya aktivitas masyarakat yang berdampak pada ekonomi khususnya dalam sektor informal atau disebut juga UMKM.

Keberadaan UMKM dalam sistem perekonomian di Indonesia cukup dominan, Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM tahun 2018, UMKM menyerap hingga 97 % dari total tenaga kerja, menyediakan hingga 99 % dari total lapangan kerja, menyumbang 61,07 % dari total PDB nasional, 13,37 dari

total ekspor dan 60,42 % dari total investasi bila dibandingkan dengan usaha besar.²⁸

Pembentukan perseroan perorangan yang diatur dengan PP Nomor 8 Tahun 2021 berbeda dengan prosedur, syarat serta tata cara dalam pendirian Perseroan Terbatas sebelumnya yang diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, dimana pendirian perseroan perorangan ini cukup dengan mengisi form pernyataan secara elektronik tanpa memerlukan akta notaris, Perseroan perorangan ini bersifat *one-tier* dimana pemegang saham tunggal sekaligus merangkap sebagai direktur tanpa perlu adanya komisaris.²⁹ Pada dasarnya kebijakan yang ditempuh pemerintah ini merupakan langkah tegas untuk mencari jalan keluar bagi para pelaku ekonomi agar dapat tetap beroperasi menjalankan usahanya sehingga roda perekonomian tetap berjalan khususnya UMKM yang memegang peranan penting dalam perekonomian nasional.

Terdapat beberapa perbedaan mengenai Perseroan Terbatas sebelum dan setelah berlakunya PP Nomor 8 Tahun 2021, Perbedaan tersebut antara lain mengenai definisi dan kriteria dari Perseroan Terbatas tersebut, Dalam Pasal 1 angka 1 UUPT, Perseroan Terbatas atau Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Dalam Pasal 7 ayat (1) UUPT dijelaskan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta Notaris yang dibuat dalam

²⁸ Slamet, Riyadi. "Daftar Insentif untuk UMKM di Masa dan Usulan Pasca Pandemi," www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/daftar-insentif-untuk-umkm-di-masa-dan (diakses 23 Februari 2021).

²⁹ CNN, Indonesia. "Yasonna Ungkap PT Perorangan Tak Perlu Akta Notaris," <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210223110952-92-609720/yasonna-ungkap-pt> (diakses 24 Februari 2021).

bahasa Indonesia. Dengan pengecualian yang di terangkan dalam Pasal 7 ayat (7) yaitu kecuali bagi persero yang seluruh saham nya dimiliki oleh negara atau perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pasar Modal. Dalam Pasal 32 UUPT juga dijelaskan mengenai modal dasar Perseroan yaitu paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta Rupiah).³⁰ Berbeda dengan pengertian Perseroan Terbatas yang dijelaskan dalam UUPT tersebut diatas, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 dirumuskan definisi Perseroan Terbatas dalam Pasal 1 yaitu adalah “Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil”.

Kemudian didalam Pasal 2 PP No 8 Tahun 2021 juga dinyatakan bahwa Perseroan Terbatas dapat didirikan oleh 1 (satu) orang, Hal ini berbeda dengan ketentuan dari Pasal 7 ayat (1) UUPT yang menjelaskan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta Notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Ketentuan ini sekaligus menghilangkan peran Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta pendirian dari suatu perseroan terbatas.

Selain perbedaan mengenai definisi juga terdapat perbedaan mengenai pengaturan tentang modal dasar dalam pendirian Perseroan Terbatas. Dalam Pasal 32 UUPT dijelaskan bahwa modal dasar Perseroan yaitu paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta Rupiah). Sementara itu, Kriteria mengenai

³⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

usaha mikro kecil dan menengah diatur dalam Pasal 6 UU No 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah, sebagai berikut :

1) Kriteria Usaha Mikro adalah sebagai berikut:

- a) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b) memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

2) Kriteria Usaha Kecil adalah sebagai berikut:

- a) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b) memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah).

3) Kriteria Usaha Menengah adalah sebagai berikut:

- a) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b) memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh milyar rupiah).

Ketentuan mengenai modal dalam Perseroan diatas berbeda dengan apa yang diatur didalam pasal 4 PP Nomor 8 Tahun 2021. Modal dasar perseroan terdiri

atas seluruh nilai nominal saham. Dalam hal ini Perseroan wajib memiliki modal dasar perseroan, modal di tempatkan dan modal di setor minimal 25 % dari modal dasar. Namun untuk PT UKM besaran modal tersebut ditentukan berdasarkan keputusan pendiri perseroan (Pasal 4 ayat 2 PP 8 Tahun 2021) Sedangkan di dalam UUPT disebutkan bahwa modal dasar perseroan paling sedikit Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Setoran modal minimal harus ada, Artinya tidak cukup hanya surat pernyataan dan disampaikan pada saat mendaftarkan untuk mendapatkan pengesahan badan hukum PT ke Kemenkumham dalam 60 hari sejak akta pendirian, dan sejak pernyataan pendirian PT perseorangan. (Pasal 4 ayat 2 PP 8 tahun 2021).

Perbedaan lainnya adalah pada prosedur pendirian Perseroan Terbatas. Dalam hal ini Pasal 7 ayat (1) UUPT menjelaskan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta Notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia sedangkan dalam PP Nomor 8 Tahun 2021. Diatur bahwa pendirian Perseroan Perorangan cukup dilakukan secara online atau elektronik dan tidak mengharuskan adanya akta pendirian yang dibuat oleh Notaris, yang kemudian akan memperoleh status badan hukum setelah mendapatkan sertifikat pendaftaran secara elektronik, selanjutnya akta tersebut kemudian akan diumumkan dalam laman resmi Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Ditjen AHU) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Para pelaku usaha juga dibebaskan dari kewajiban untuk mengumumkan pendirian Perseroan nya dalam Tambahan Berita Negara.

Beberapa perbedaan tersebut diatas khususnya mengenai pendirian Perseroan Perorangan tanpa akta notaris menyebabkan hilangnya peran dan kewenangan notaris sebagai pejabat umum yang berwenang, Terutama menimbulkan risiko hukum serta problematika hukum mengenai kepastian hukum serta kekuasaan hukum atas pendirian perseroan perorangan yang dibuat tanpa akta Notaris tersebut. Hal ini juga dikhawatirkan akan menimbulkan terjadinya penyelundupan hukum mengingat Perseroan Terbatas merupakan suatu entitas yang dominan dalam kegiatan ekonomi di Indonesia.

Secara yuridis Akta pendirian perseroan sebagai suatu akta yang dibuat berdasarkan kewenangan Notaris dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum bagi para pihak dan untuk menghindari timbulnya sengketa. Akta autentik adalah akta yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.³¹ kekuatan akta notaris sebagai alat bukti terletak pada kekhasan karakter pembuatnya, yaitu notaris sebagai pejabat umum yang secara khusus diberi wewenang untuk membuat akta.³²

Kewenangan Notaris sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk membuat akta otentik, diatur berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 15 Ayat (1) huruf f UUUJNP yang berbunyi sebagai berikut:

“Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta,

³¹ Undang-Undang No.2 Tahun 2014 *Jabatan Notaris*, Pasal 1 ayat (7).

³² *Ibid.*, hal.10.

semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain tau orang lain yang ditetapkan oleh undang- undang”.

Menurut Riduan Syahrani, “Akta adalah suatu tulisan yang dibuat dengan sengaja untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani oleh pembuatnya”,³³ Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa hukum, yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula secara sengaja untuk tujuan pembuktian.³⁴

Kekuatan Hukum dan Pembuktian Akta Notaris atau akta yang dibuat oleh notaris mempunyai 3 kekuatan Pembuktian, diantara nya adalah sebagai berikut :

1) Kekuatan Pembuktian yang Luar (Lahiriah), Artinya :

Syarat formal yang harus dipenuhi agar suatu Akta Notaris dapat berlaku sebagai akta otentik, sesuai dengan ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata.

2) Kekuatan Pembuktian Formal, Artinya: Akta itu membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan, dilihat, didengar dan dilakukan oleh Notaris sebagai pejabat umum dalam menjalankan jabatannya.

Akta Notaris dapat menjamin kebenaran mengenai :

a) Tanggalnya

b) Tanda tangan yang terdapat dalam akta

³³ Riduan Syahrani, 1988, “*Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*”, Cetakan ke-1, Pustaka Kartini, Jakarta, hal.60.

³⁴ Daeng Naja, *Teknik Pembuatan Akta*, 2012, Pustaka yustisia, Yogyakarta, hal.1.

c) Identitas dari orang yang menghadap

d) Tempat dimana akta itu dibuat

- 3) Kekuatan Pembuktian Materiil , Artinya : Kepastian bahwa apa yang tertuang dalam akta itu merupakan pembuktian yang sah terhadap pihak yang membuat akta atau mereka yang mendapat hak dan berlaku untuk umum, kecuali ada pembuktian materiil.

Dihilangkannya kewajiban pembentukan akta pendirian perseroan perorangan ini tidak hanya sekedar memberikan kemudahan bagi pelaku usaha, Tetapi juga berisiko menghilangkan kepastian hukum dari pendirian perseroan perorangan tersebut sehingga memungkinkan terjadinya sengketa atau permasalahan hukum dikemudian hari. Hal ini disebabkan apabila suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat maka akan sulit terlaksana ketertiban hukum dalam masyarakat. Pemikiran ini sesuai dengan *Principle Of legality* oleh Lon L. Fuller dimana hukum yang baik harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi dan bersifat konstan. Oleh Karena itu semestinya dalam hal ini harus tetap melibatkan kontribusi notaris didalamnya dengan mencari jalan keluar agar para pelaku usaha tetap diberikan kemudahan namun disisi lain tetap memperhatikan kepastian dan perlindungan hukum tanpa mengurangi peran serta wewenang profesi notaris sebagai pejabat yang berwenang.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“PROBLEMATIKA HUKUM PENDIRIAN PERSEROAN PERORANGAN TANPA AKTA NOTARIS”**

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1.1.1 Bagaimana pengaturan mengenai perseroan perorangan yang didirikan bagi usaha mikro kecil dan menengah ?
- 1.1.2 Bagaimana operasionalisasi dan efektifitas dari pendirian perseroan perorangan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1.1.3 untuk mengetahui bagaimana pengaturan mengenai perseroan perorangan yang didirikan bagi usaha mikro kecil dan menengah.
- 1.1.4 Untuk mengetahui bagaimana operasionalisasi dan efektifitas dari pendirian perseroan perorangan.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas maka manfaat dari penelitian ini adalah :

- 1.1.5 Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum khususnya terkait dengan ilmu hukum keperdataan, serta dalam lapangan hukum mengenai Perseroan Terbatas, dan hukum mengenai Jabatan Notaris.

1.1.6 Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan masukan kepada masyarakat terutama para pelaku usaha di Indonesia, para praktisi hukum serta bagi para Notaris di Indonesia mengenai pendirian Perseroan Perorangan.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, penulis akan membagi keseluruhan penelitian kedalam 5 (lima) bab yang masing-masing bab akan memiliki sub-bab tersendiri yang akan disusun secara terperinci dan terstruktur, dengan tujuan untuk memberikan gambaran secara umum disetiap bab-bab nya, berikut sistematika penulisan proposal ini sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini dijelaskan tentang latar belakang, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini dijelaskan tentang teori-teori yang digunakan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, serta landasan konseptual yang dijadikan dasar dalam analisa dan pembahasan. Teori yang akan penulis gunakan diantaranya adalah tinjauan umum tentang perseroan terbatas, usaha mikro, kecil dan menengah, tinjauan umum mengenai perseroan perorangan, serta tinjauan umum mengenai akta notaris dan kedudukannya didalam pendirian Perseroan Terbatas.

BAB III : METODELOGI PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai jenis penelitian dan teknik perolehan data secara umum dan fakta yang berkaitan dengan kekuatan akta pendirian perseroan perseorangan tanpa akta notaris menurut Pp Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro Dan Kecil, Berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku dan penerapan prinsip kehati-hatian yang dilakukan notaris untuk mencegah timbulnya masalah dalam pendirian perseroan perorangan.

BAB IV : ANALISIS PERMASALAHAN

Pada bab ini akan dibahas dan dianalisa secara mendalam masing-masing rumusan permasalahan hukum yang telah ditetapkan guna mendapat jawaban yang utuh dan mendasar dengan menggunakan data yang penulis peroleh dari hasil penelitian serta teori dan landasan hukum yang berkaitan dengan permasalahan didalam penelitian. Dalam bab ini yang akan menjadi topik analisa penulis adalah mengenai bagaimana pengaturan mengenai perseroan perorangan yang didirikan bagi usaha mikro kecil dan menengah dan bagaimana operasionalisasi dan efektifitas dari pendirian perseroan perorangan

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini merupakan akhir penulisan dalam penelitian ini. Bab ini berisi kesimpulan dan saran, Pada bagian kesimpulan akan dikemukakan kesimpulan hasil pembahasan pada bab-bab sebelumnya, terutama untuk menjawab pokok-pokok permasalahan. Kemudian pada bagian saran

merupakan solusi alternative yang diusulkan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi serta sebagai langkah prefentif untuk mencegah permasalahan tersebut terulang dikemudian hari, dengan harapan agar terdapat kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap para pelaku usaha dan notaris sebagai pejabat berwenang.

