

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD 1945**”). Perubahan Ketiga UUD 1945 telah menambah norma tentang Negara Hukum pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Awalnya ketentuan ini terdapat dalam penjelasan UUD 1945.² Ketentuan Indonesia sebagai negara hukum dimasukkan ke dalam pasal dimaksudkan untuk mempertegas paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.³ Hal ini berarti sebelum adanya perubahan ketiga UUD 1945, konsep negara Indonesia sebagai negara hukum telah dimuat dalam penjelasan UUD 1945, namun untuk mempertegas negara Indonesia sebagai negara hukum maka konsep tersebut dimunculkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtstaat* yang populer di Eropa Kontinental pada abad XIX yang bertujuan untuk menentang suatu

¹ Aidul Fitriaciada Azhari, “*Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi*”, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Volume 19 Nomor 4 Oktober 2012 (<https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/issue/view/530/showToc>), hal. 489 – 505, diakses pada 20 Maret 2021, Pukul 21.03 WIB

² A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 1945* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009), hal. 47

³ *Ibid*, hal. 48

pemerintahan absolutisme.⁴ Konsep negara hukum pertama kalinya dikemukakan oleh Plato kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.⁵ Plato mengenalkan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik” yang dikenal dengan istilah *nomoi*.⁶ Aristoteles kemudian mempertegas konsep negara hukum tersebut dengan mengemukakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁷

Istilah *rechtstaat* yang digunakan di Eropa Kontinental adalah istilah yang tidak tepat dalam sistem hukum Inggris.⁸ Terminologi yang dikenal di Inggris adalah *state according to the law* atau *according to the rule of law*⁹ yang berarti negara atau pemerintahan berdasarkan atas hukum. Secara historis, istilah *rechtstaat* dan *the rule of law* dilahirkan oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda.¹⁰ Perbedaan latar belakang kedua sistem hukum tersebut dalam perkembangannya tidak dipertentangkan lagi karena kedua paham ini memiliki tujuan yang sama yaitu untuk mewujudkan perlindungan terhadap kesewenang-wenangan kekuasaan pemerintah dalam perlindungan hak-hak asasi manusia.¹¹

Ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental yang menggunakan istilah *rechtstaat* antara lain Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl,

⁴ Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018), hal. 16

⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)* (Bandung: Refika Aditama, 2009), hal. 207

⁶ Lelvanike Odetha, “Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia”, *Skripsi* (Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2014), hal. 2

⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2019), hal. 42

⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2007), hal. 20

⁹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI-Press, 1995), hal. 2 dan 30

¹⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit*, hal. 21

¹¹ *Ibid*, hal. 22

sedangkan ahli Anglo Saxon yang menggunakan istilah *rule of law* adalah Albert Venn Dicey.¹² Konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl mempunyai ciri-ciri:¹³

- 1) Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- 3) Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan;
- 4) Peradilan administrasi negara dalam perselisihan.

Konsep *rule of law* yang berkembang di negara Anglo Saxon, mulai populer dengan terbitnya buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul “*Introduction to The Study of The Law Constitution*”.¹⁴ Dicey mendefinisikan *rule of law* dengan mengemukakan 3 (tiga) hal yaitu:¹⁵

- 1) *The absolute predominance of the law* (keunggulan mutlak hukum);

Dicey menjelaskan bahwa supremasi absolut atau keunggulan *regular law* untuk menentang pengaruh dari kekuasaan sewenang-wenang dan meniadakan adanya kesewenang-wenangan prerogatif ataupun wewenang diskresi yang luas pada pihak pemerintah.

- 2) *Equality before the law* (persamaan di hadapan hukum);

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hal.57

¹³ Sugianto, *Ilmu Negara Sebuah Kajian dalam Perspektif Teori Kenegaraan di Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018), hal. 11

¹⁴ Teuku Saiful Bahri Johan, *Perkembangan Ilmu Negara dalam Peradaban Globalisasi Dunia* (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018), hal. 269

¹⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit*, hal. 24-25

Equality before the law berarti semua negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*.

- 3) *The concept according to which the constitution is the result of the recognition of individual rights by judges* (konsep menurut makna konstitusi adalah hasil dari pengakuan hak-hak individual oleh para hakim).

Konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Berdasarkan konsep *rechtstaat* dan *rule of law* yang dikemukakan oleh Stahl dan Dicey tersebut, peraturan perundang-undangan pada *rechtstaat* menjadi dasar bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan sedangkan pada *rule of law* konstitusi bukan merupakan sumber tetapi merupakan hasil pengakuan hak-hak individu yang diputuskan oleh hakim. Perbedaan pokok antara *rechtstaat* dengan *rule of law* adalah *rechtstaat* mengenal peradilan administrasi sedangkan pada *rule of law* tidak ditemukan peradilan administrasi karena di negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum lebih ditonjolkan sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administratif negara.¹⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechtstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtsmatigheid*, sedangkan konsep *the rule*

¹⁶ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2011), hal. 10

of law mengutamakan *equality before the law*.¹⁷ Mengacu pada konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Stahl dan Dicey, Indonesia dapat dikatakan menyerap konsep negara hukum *rechtstaat* dan *rule of law* sekaligus. Keempat ciri *rechtstaat* yang dikemukakan Stahl dapat ditemukan di Indonesia seperti:

- 1) Perlindungan atas hak asasi manusia yang diatur dalam Bab XA UUD 1945;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif;
- 3) Pemerintahan yang berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; dan
- 4) Adanya peradilan tata usaha negara yang terdapat pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Konsep persamaan di hadapan hukum yang merupakan bagian dari *rule of law* dapat ditemukan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Menurut A.M. Fatwa, paham negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 memiliki keterkaitan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan Alinea keempat Pembukaan UUD 1945¹⁸ yang berbunyi sebagai berikut:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara 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, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal. 82

¹⁸ A.M. Fatwa, *Op. Cit*, hal. 50

Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ini mengandung salah satu tujuan negara Indonesia yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Tanggung jawab dan kewajiban untuk memajukan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia ini ada pada Pemerintah Indonesia sebagai pelaksana pemerintahan di negara Indonesia. Bagir Manan menyatakan bahwa dalam negara kesejahteraan, pemerintah menjadi pemikul utama tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁹ Munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warga negaranya ini merupakan ciri khas utama negara kesejahteraan (*welfare state*).²⁰

Konsep negara kesejahteraan modern pertama kali ditemukan di Jerman dengan menggunakan istilah “*Sozialstaat*” (*social state*/ negara sosial) sejak tahun 1870 untuk menggambarkan berbagai program sosial yang dipelopori oleh para *Sozialpolitiker* (politisi sosialis) dan dilaksanakan sebagai bagian dari reformasi konservatif Otto von Bismarck.²¹ Menurut Edi Suharto dikutip dari Ariza Fuadi, negara kesejahteraan pertama kali dipraktekkan di Eropa dan Amerika Serikat pada Abad XIX yang ditujukan untuk mengubah kapitalisme menjadi lebih manusiawi sehingga negara wajib untuk melindungi golongan lemah dalam masyarakat.²²

¹⁹ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004), hal. 54

²⁰ Irvan Tri Putra, “Redesain Konsep Kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Dalam Negara Hukum Materiil Indonesia”, *Skripsi* (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2017), hal. 45

²¹ Budi Setiyono, *Model & Desain Negara Kesejahteraan* (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2018), hal. 39

²² Ariza Fuadi, “Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dalam Pandangan Islam dan Kapitalisme”, *Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia Vol. V No. 1 Juni 2015*

Menurut J.M. Keynes, pengertian *welfare state* mengandung 4 (empat) makna yaitu:²³

- 1) Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*), yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai terpenuhinya kebutuhan material dan non material;
- 2) Sebagai pelayan sosial adalah berkaitan dengan jaminan sosial (*social security*), pelayan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayan sosial personan (*personal social services*);
- 3) Sebagai tunjangan sosial, khususnya diberikan kepada orang miskin, karena penerima *welfare* adalah orang miskin, seperti orang cacat, penganggur akibat ketergantungan dari kemalasan;
- 4) Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial

Dilihat dari pengertian menurut J.M. Keynes dapat ditarik kesimpulan bahwa negara kesejahteraan merupakan negara yang kesejahteraan warga negaranya terpenuhi. Pemenuhan kesejahteraan sosial tersebut dilakukan oleh negara dengan cara memberikan berbagai macam jaminan sosial, tunjangan sosial yang diutamakan kepada orang miskin melalui lembaga badan atau lembaga yang

(<https://ejournal.almaata.ac.id/index.php/JESI/article/view/190>), hal 18-19, diakses pada 20 Maret 2021, pukul 20.14 WIB

²³ Afif Syarif, "Penegakan Hukum Lingkungan Bidang Usaha Pertambangan Batu Bara di Provinsi Jambi", *Disertasi* (Padang: Universitas Andalas, 2017), hal. 36

ditunjuk. Tujuan pemberian jaminan sosial dan tunjangan sosial adalah tidak lain untuk peningkatan kualitas hidup warga negara tersebut.

Secara umum, Esping-Anderson menggolongkan suatu negara bisa dikatakan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 (empat) pilar utama yaitu:²⁴

- 1) *Social citizenship*
- 2) *Full democracy*
- 3) *Modern industrial relation system*
- 4) *Rights to education and the expansion of modern mass education system*

Teori negara kesejahteraan dibagi dalam 2 (dua) golongan besar yaitu:²⁵

- 1) Liberalis Kapitalis

Menurut teori ini, negara hukum bukan hanya untuk penguasa atau golongan tertentu tapi untuk kesejahteraan seluruh rakyat dalam negara. Kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat harus dicapai lewat politik dengan sistem liberal dan persaingan bebas. Tokoh teori ini adalah Adam Smith dan Kranenburg.

- 2) Solidaritas Sosialis

Kesejahteraan menurut teori ini hanya mungkin tercapai jika sistem perekonomian dilakukan secara kekeluargaan. Ada dua

²⁴ Budhy Prianto, "Desentralisasi: Sebuah Kajian Awal Tentang Reformasi Governance Menuju Welfare State", *Spirit Publik Vol. 10 No. 2 Oktober 2015* (<https://jurnal.uns.ac.id/spirit-publik/article/download/898/868>), hal. 118, diakses pada 21 Maret 2021, pukul 19.00 WIB

²⁵ Isrok dan Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara (Berjalan Dalam Dunia Abstrak)* (Malang: UB Press, 2012), hal. 18

aliran dalam teori ini yaitu aliran komunis dan aliran sosialis. Aliran komunis meniadakan semua hak milik perseorangan dan menggantinya dengan hak milik bersama. Sedangkan aliran sosialis membatasi hak milik dan negara menguasai alat produksi dan distribusi yang vital. Tokoh teori ini adalah Thomas More dan Karl Max.

Negara kesejahteraan Indonesia berada di antara ideologi sosialisme dan liberalisme/kapitalisme yang mengakibatkan sektor-sektor produksi yang penting dikuasai oleh negara.²⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie, negara kesejahteraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bukanlah negara kesejahteraan yang biasa (*welfare state*) melainkan adalah negara kesejahteraan sosial (*social welfare state*).²⁷ Hal ini dapat dilihat dari judul Bab XIV UUD 1945 yaitu “Kesejahteraan Sosial” kemudian diubah oleh Perubahan Keempat UUD 1945 menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial” untuk menegaskan bahwa segala kebijakan tentang perekonomian harus dipandang sebagai bagian dari kebijakan kesejahteraan sosial itu.²⁸

Sejauh ini, upaya Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dilakukan melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional adalah serangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional yang

²⁶ Nur Rohim Yunus, “Aktualisasi Welfare State Terhadap Kehidupan Bernegara Dalam Dimensi Keislaman dan Keindonesiaan”, *Mizan: Jurnal Ilmu Syariah*, Vol. 3 No. 2 Desember 2015 (<https://jurnalfai-uikabogor.org/index.php/mizan/article/download/165/80>), hal. 262, diakses pada 21 Maret 2021, pukul 19.31 WIB

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2018), hal. 110

²⁸ *Ibid*

termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.²⁹ Pembangunan nasional meliputi pembangunan pada semua aspek kehidupan yaitu aspek ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Sejarah ketata negaraan mencatat bahwa dahulu Presiden dalam menyusun rencana pembangunan nasional berlandaskan pada Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pasca Perubahan keempat UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih langsung serta tidak adanya GBHN, Presiden dalam menyusun rencana pembangunan nasional mengacu dan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Rencana pembangunan nasional dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT). RPJP merupakan dokumen perencanaan pembangunan untuk periode 20 (dua puluh) tahun, RPJM untuk periode 5 (lima) tahun dan RPT untuk periode 1 (satu) tahun.

Presiden Joko Widodo pada masa pemerintahan yang pertama (2015-2019) mengusung 9 (sembilan) prioritas pembangunan lima tahun yang dikenal dengan istilah Nawa Cita. Salah satu isi Nawa Cita adalah mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik dengan penguatan teknologi melalui kebijakan sistem inovasi nasional. Penguatan dan pemanfaatan teknologi menjadi perhatian Presiden Joko Widodo dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional khususnya di bidang ekonomi.

²⁹ Heliarta, *Pembangunan Nasional* (Semarang: Alprin, 2010), hal. 44

Harus diakui, penggunaan teknologi informasi dalam kegiatan ekonomi bukan hal yang baru saat ini. Teknologi Informasi adalah suatu teknik untuk mengumpulkan, menyiapkan, menyimpan, memproses, mengumumkan, menganalisis, dan atau menyebarkan informasi.³⁰ Manfaat penggunaan teknologi informasi bagi perekonomian diantaranya mempermudah pemasaran produk, memperluas jaringan bisnis tanpa memperhitungkan jarak dan biaya yang sedikit, dan peningkatan proses produksi.³¹

Munculnya berbagai jenis layanan jual beli, sistem pembayaran dan pemasaran produk melalui jaringan telekomunikasi atau yang dikenal dengan istilah *E-Commerce* merupakan bentuk perwujudan penggunaan teknologi informasi dalam aspek ekonomi. Pertumbuhan transaksi *e-commerce* di Indonesia sendiri mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun, seperti yang disampaikan oleh Deputy Gubernur Bank Indonesia, pertumbuhan volume transaksi *e-commerce* mencapai 150,16 juta transaksi per September 2020, meningkat 79,38% secara tahunan dari transaksi pada bulan September 2019.³² Hal ini membuktikan bahwa penggunaan teknologi informasi dalam kegiatan ekonomi di Indonesia meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan penggunaan teknologi informasi dalam kegiatan ekonomi tersebut tidak terlepas dari faktor kemudahan, efektif dan efisiensi yang dirasakan oleh masyarakat.

³⁰ Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

³¹“Pengaruh Positif dan Negatif Teknologi Informasi bagi Perekonomian”, (https://www.baktikominfo.id/id/informasi/pengetahuan/pengaruh_positif_dan_negatif_teknologi_informasi_bagi_perekonomian-679) diakses pada 14 Maret 2021, pukul 18.18 WIB

³² Maria Elena, “Transaksi E-Commerce Meningkat 79,38 Persen di Tengah Resesi Ekonomi”, (<https://ekonomi.bisnis.com/read/20201109/9/1315333/transaksi-e-commerce-meningkat-7938-persen-di-tengah-resesi-ekonomi>), diakses 21 Januari 2021, Pukul 13.13 WIB

Perkembangan teknologi informasi telah menyebabkan perubahan pola kegiatan manusia yang mulai beranjak ke era digital dalam berbagai bidang. Pemerintah Indonesia menyadari bahwa pemanfaatan teknologi informasi berperan penting dalam perdagangan dan pertumbuhan ekonomi nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Menyikapi perkembangan teknologi informasi, Pemerintah memandang perlu mendukung pengembangan teknologi informasi melalui suatu instrumen hukum. Oleh karena itu, Pemerintah mengundang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (“UU ITE”).

Berbagai upaya untuk menumbuhkan perekonomian telah dilakukan oleh Pemerintah termasuk mendorong penggunaan teknologi informasi dalam kegiatan ekonomi. Selama beberapa tahun belakangan, pertumbuhan *Gross Domestic Product* (GDP) Indonesia terbilang stabil³³ namun pandemi *Corona Virus Disease - 2019* (“*Covid-19*”) yang melanda pada awal tahun 2020 telah mengganggu perekonomian Indonesia. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk menyelamatkan perekonomian nasional pada masa Pandemi *Covid-19* salah satunya dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (*Covid-19*) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang

³³“Digitalisasi Sebagai Upaya Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi” (<https://graduate.binus.ac.id/2020/11/30/digitalisasi-sebagai-upaya-meningkatkan-pertumbuhan-ekonomi/>) diakses pada 14 Maret 2021, pukul 15.05 WIB

Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (“**Perpu 1/2020**”) untuk menghadapi pandemi *Covid-19* yang mengganggu stabilitas sistem keuangan dan perekonomian Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) huruf c Perpu 1/2020, Pemerintah Indonesia memberikan kewenangan kepada Otoritas Jasa Keuangan (“**OJK**”) untuk menetapkan ketentuan mengenai pemanfaatan teknologi informasi dalam penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham atau rapat lain yang wajib dilakukan oleh pelaku industri jasa keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menindaklanjuti hal itu, OJK mengeluarkan dua Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 15/POJK.04/2020 tentang Rencana dan Penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka (“**POJK 15/2020**”) dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/POJK.04/2020 tentang Pelaksanaan Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka Secara Elektronik (“**POJK 16/2020**”) yang diundangkan pada tanggal 21 April 2020. POJK 15/2020 dan POJK 16/2020 ini bertujuan untuk memberikan kemudahan, efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan yang wajib dilakukan oleh Perusahaan Terbuka dengan memanfaatkan penggunaan teknologi informasi.³⁴

Pasca diterbitkannya POJK 15/2020 dan POJK 16/2020, tercatat sebanyak 13 emiten telah melaksanakan RUPS secara digital sampai dengan tanggal 19 Mei 2020.³⁵ Salah satu perusahaan terbuka yang telah melaksanakan RUPS secara elektronik tersebut adalah PT Adaro Energy Tbk yang dilaksanakan pada tanggal

³⁴ Penjelasan umum Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/POJK.04/2020 tentang Pelaksanaan Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka Secara Elektronik

³⁵ Farid Firdaus, “13 Emiten Gelar RUPS Secara Digital Melalui Sistem Electronic Proxy”, (<https://investor.id/market-and-corporate/13-emiten-gelar-rups-secara-digital-melalui-sistem-electronic-proxy>), diakses 22 September 2020, Pukul 09.01 WIB

20 Mei 2020.³⁶ Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan RUPS secara elektronik menjadi salah satu pilihan dan sarana yang mempermudah pelaksanaan RUPS bagi perusahaan terbuka khususnya di tengah situasi pandemi *Covid-19* saat ini.

Penyelenggaraan RUPS merupakan suatu hal yang penting dalam suatu perseroan. Definisi RUPS yang diberikan oleh Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UUPT”) menyatakan:

Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.

Sesuai ketentuan diatas, RUPS adalah organ perseroan yang memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh organ lainnya dalam perseroan. RUPS diperlukan untuk memperoleh persetujuan pemegang saham atas beberapa tindakan dari perseroan sebagaimana yang ditentukan dalam UUPT dan Anggaran Dasar Perseroan. Tindakan perseroan yang memerlukan persetujuan RUPS antara lain pengesahan laporan keuangan tahunan dalam RUPS tahunan, perubahan anggaran dasar, perubahan direksi dan Dewan Komisaris. Menurut Orinton Purba, konkretnya RUPS merupakan forum yang mewakili seluruh pemegang saham perseroan dimana para pemegang saham memiliki kewenangan utama untuk memperoleh keterangan-keterangan mengenai perseroan, baik dari Dewan

³⁶ Direksi PT Adaro Energy Tbk, “Pengumuman Ringkasan Risalah Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan PT Adaro Energy Tbk”, (<http://www.adaro.com/files/news/berkas/1932/ADRO%2020200527%20Ringkasan%20Risalah%20RUPST%202020%20Final.pdf>) diakses 22 September 2020, Pukul 09.35 WIB

Komisaris maupun Direksi.³⁷ Jadi, RUPS merupakan rapat pemegang saham, yang menjadi wadah bagi Direksi dan Dewan komisaris menyampaikan informasi-informasi mengenai perseroan dan memperoleh persetujuan dari pemegang saham untuk tindakan-tindakan yang tertentu yang dilakukan oleh perseroan.

Penyelenggaraan RUPS melalui pemanfaatan teknologi berupa media elektronik sebelumnya telah diatur dalam Pasal 77 UUPT yang berbunyi:

- (1). Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.
- (2). Persyaratan kuorum dan persyaratan pengambilan keputusan adalah persyaratan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini dan/atau sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini dan/atau sebagaimana diatur dalam anggaran dasar Perseroan.
- (3). Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dihitung berdasarkan keikutsertaan peserta RUPS sebagaimana diatur ayat (1).
- (4). Setiap penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dibuatkan risalah rapat yang disetujui dan ditandatangani oleh semua peserta RUPS.

Menurut Rudhi Prasetya, dalam RUPS yang dilakukan melalui media elektronik ini memang terjadi berhadapan muka atau adanya komunikasi langsung di antara pemegang saham, tetapi tanpa mereka berada berkumpul di satu tempat, melainkan tatap muka itu dilaksanakan melalui media elektronik.³⁸ Lain halnya dengan penggunaan audio konferensi, UUPT tidak mengakui penggunaan audio konferensi karena substansi dalam Pasal 77 ayat (1) UUPT menetapkan bahwa semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung seolah-olah

³⁷ Orinton Purba, *Petunjuk Praktis Bagi RUPS, Komisaris, Dan Direksi Perseroan Terbatas Agar Terhindar Dari Jerat Hukum*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2011), hal. 27

³⁸ Rudhi Prasetya, *Perseroan Terbatas Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 62

hadir secara fisik, sedangkan audio konferensi hanya mengirimkan suara tanpa dapat melihat lawan bicara dalam pertemuan yang sedang berlangsung.³⁹ Artinya, RUPS melalui media elektronik dapat dilaksanakan asalkan para peserta dapat saling melihat, saling mendengar dan saling berkomunikasi satu sama lain di dalam RUPS walaupun dilakukan melalui media elektronik.

Pasal 77 ayat (4) UUPT mengatur bahwa Pelaksanaan RUPS melalui media telekonferensi wajib dituangkan dalam risalah rapat yang disetujui dan ditandatangani oleh semua peserta RUPS. Penjelasan Pasal 77 ayat (4) UUPT lebih lanjut memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan disetujui dan ditandatangani adalah disetujui dan ditandatangani secara fisik atau secara elektronik. Berarti menurut UUPT, pelaksanaan RUPS melalui media elektronik harus dituangkan dalam risalah RUPS dan wajib disetujui serta ditandatangani oleh semua peserta RUPS baik tanda tangan secara fisik maupun secara elektronik. Selain itu, RUPS tidak perlu mutlak harus dihadiri dan dicatat oleh notaris.⁴⁰

Seperti halnya dengan pelaksanaan RUPS yang diatur dalam UUPT, POJK 16/2020 juga mengatur bahwa pelaksanaan RUPS pada perusahaan terbuka dapat dilakukan secara elektronik. Perbedaannya POJK 16/2020 mengatur pelaksanaan RUPS secara elektronik khusus untuk perusahaan terbuka sedangkan UUPT bersifat umum dan menjadi dasar untuk dilakukannya RUPS secara elektronik.

³⁹ Yahya Agung Putra, Analisa Yahanan dan Agus Trisaka, "Video Konferensi dalam Rapat Umum Pemegang Saham Berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Perseroan Terbatas," *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol. 8, Nomor 1 Mei 2019 (<https://garuda.ristekbrin.go.id/documents/detail/1018404>), hal. 43, diakses pada 21 Maret 2021, pukul 20.41 WIB

⁴⁰ Rudhi Prasetya, *Op. Cit*, hal. 61

RUPS secara elektronik di dalam POJK 16/2020 didefinisikan dalam Pasal 1 butir 3 POJK 16/2020 yang berbunyi sebagai berikut:

RUPS secara elektronik adalah pelaksanaan RUPS oleh Perusahaan Terbuka dengan menggunakan media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya.

Pelaksanaan RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik ini dilakukan melalui sistem elektronik untuk mendukung penyediaan informasi, pelaksanaan dan pelaporan RUPS perusahaan terbuka atau yang dikenal dengan istilah e-RUPS. E-RUPS ini disediakan dan dikelola oleh penyedia e-RUPS. Pasal 34 ayat (1) POJK 15/2020 mengatur bahwa penyedia e-RUPS adalah Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian yang ditunjuk oleh OJK atau pihak lain yang disetujui oleh OJK.

Berbeda dengan UUPT yang mewajibkan risalah RUPS yang dilakukan secara elektronik ditandatangani oleh semua peserta RUPS dan tidak adanya keharusan pembuatan risalah RUPS dalam bentuk akta notaris, POJK 16/2020 mewajibkan risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik dibuat dalam bentuk akta notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) yang berbunyi:

Risalah RUPS secara elektronik wajib dibuat dalam bentuk akta notariil oleh notaris yang terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan tanpa memerlukan tanda tangan dari para peserta RUPS.

Ketentuan Pasal 12 ayat (2) POJK 16/2020 juga mengatur bahwa notaris akan menerima dari penyedia e-RUPS salinan cetakan yang memuat paling sedikit daftar pemegang saham yang hadir secara elektronik, daftar pemegang saham yang

memberikan kuasa secara elektronik, rekapitulasi kuorum kehadiran dan kuorum keputusan dan transkrip rekaman seluruh interaksi dalam RUPS secara elektronik untuk dilekatkan pada minuta risalah RUPS. Salinan cetakan ini akan menjadi dokumen pendukung dari akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik yang dibuat oleh notaris.

Kehadiran notaris dalam RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik sangat penting karena notaris diberikan amanah oleh POJK 16/2020 untuk menuangkan hal-hal yang terjadi dalam RUPS ke dalam suatu akta risalah. Notaris merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk membuat akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang telah diubah oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UUJN”).

Akta autentik yang dibuat oleh notaris ada 2 (dua) jenis yaitu akta yang dibuat oleh (*door*) notaris yang dinamakan akta relaas atau akta pejabat (*ambrelijke akten*) dan akta yang dibuat dihadapan (*ten overstaan*) notaris atau yang dinamakan akta *partij* (*partij akten*).⁴¹ Suatu akta dikatakan otentik apabila memenuhi syarat yang telah diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang berbunyi:

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat dimana akta itu dibuat

⁴¹ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1996), hal.51

Risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik yang dibuat dalam bentuk akta notaris tergolong ke dalam akta *relaas*. Herlien Budiono menyatakan akta *relaas* adalah bentuk akta yang dibuat untuk bukti oleh (para) penghadap, di mana di dalam akta tersebut diuraikan secara otentik tindakan yang dilakukan atau suatu keadaan yang dilihat atau disaksikan sendiri oleh notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai notaris⁴².

Berdasarkan pengertian dari akta *relaas* tersebut, notaris dalam RUPS bertindak sebagai notulis yang akan mencatat segala hal dan peristiwa yang terjadi di dalam RUPS yang dilihat, didengar dan disaksikan langsung oleh notaris. Notaris akan menuangkan apa yang dilihat, disaksikan dan didengarkan oleh notaris selama berjalannya RUPS ke dalam akta. Kesimpulannya akta risalah RUPS hanya memuat apa yang terjadi dalam RUPS yang disaksikan dan didengar langsung oleh notaris, dan tidak akan memuat hal-hal lain lain di luar itu.

Selain tergolong ke dalam akta *relaas*, akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik merupakan akta otentik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1868 KUHPperdata. Oleh karena itu, akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna sesuai ketentuan Pasal 1870 KUHPperdata yang berbunyi:

Suatu akta otentik memberikan diantara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang termuat di dalamnya.

⁴² Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2017), hal. 8

Selanjutnya, ketentuan Pasal 12 ayat (1) POJK 16/2020 selain mewajibkan risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik dibuat dalam bentuk akta notaris oleh notaris yang terdaftar di OJK juga mengatur bahwa akta risalah RUPS tersebut tidak perlu ditandatangani oleh peserta RUPS. Pengaturan risalah RUPS perusahaan terbuka yang tidak perlu ditandatangani oleh peserta RUPS bertentangan dengan pengaturan di dalam UUPT yang mewajibkan risalah RUPS yang dilakukan secara elektronik harus ditandatangani oleh semua peserta RUPS. Penjelasan umum POJK 16/2020 menjelaskan bahwa ketentuan UUPT mengenai risalah RUPS secara elektronik yang harus ditandatangani semua peserta RUPS menemukan kendala dan tidak dapat diterapkan pada perusahaan terbuka yang memiliki jumlah pemegang saham yang banyak serta sebaran geografis pemilikan saham yang luas termasuk dalam bentuk risalah keputusan RUPS. Oleh karena itu POJK 16/2020 bermaksud untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi melalui penyelenggaraan RUPS perusahaan terbuka secara elektronik termasuk pengaturan akta risalah RUPS yang tidak perlu ditandatangani oleh semua peserta RUPS demi meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengambilan keputusan bisnis korporasi.

Secara normatif, dalam membuat akta termasuk akta risalah RUPS, notaris harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama UUNJ. Pasal 16 ayat (1) huruf m UUNJ mengatur kewajiban notaris untuk membacakan akta dihadapan penghadap dan dihadiri oleh minimal 2 (dua) orang saksi serta ditandatangani oleh para penghadap, saksi dan notaris. Kewajiban untuk membacakan akta tersebut dapat dikecualikan namun notaris tetap harus

membacakan bagian kepala akta, komparasi, penjelasan pokok akta serta penutup akta sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 ayat (7) dan Pasal 16 ayat (8) UUJN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf m UUJN yang mewajibkan akta ditandatangani oleh para penghadap, dengan kata lain UUJN saat ini tidak memberikan ruang untuk akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik tidak perlu ditandatangani oleh para peserta sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (1) POJK 16/2020. Kewajiban untuk menandatangani risalah RUPS yang dilakukan secara elektronik oleh semua peserta RUPS ini juga disyaratkan oleh Pasal 77 UUPt. Sedangkan POJK 16/2020 memandang bahwa akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik tidak memerlukan tanda tangan peserta lebih efisien dan efektif mengingat peserta RUPS hadir melalui media elektronik dan menyebar secara geografis. Perbedaan pengaturan ini dimungkinkan karena pengaturan pembuatan akta dalam UUJN dan kewajiban penandatanganan risalah RUPS yang dilakukan secara elektronik dalam UUPt masih bersifat konvensional, belum mengakomodir pemanfaatan teknologi informasi yang saat ini terus berkembang. Sebaliknya, POJK 16/2020 menerapkan penggunaan teknologi informasi agar lebih efisien dan efektif sehingga tidak menghambat kegiatan bisnis korporasi perusahaan terbuka khususnya.

Perbedaan pengaturan ini dapat menimbulkan keragu-raguan di kalangan notaris dalam pembuatan akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik karena notaris harus mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUPt dan UUJN khususnya yang merupakan pedoman utama notaris dalam menjalankan jabatannya. Perbedaan ini juga akan menimbulkan pertanyaan mengenai keabsahan dan kekuatan pembuktian sempurna

dari akta risalah tersebut sebagai suatu akta otentik. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai pembuatan akta risalah RUPS perusahaan terbuka secara elektronik agar tidak adanya keragu-raguan sehingga akta risalah RUPS perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik dapat memberikan kepastian hukum kepada perusahaan terbuka itu sendiri, pemegang saham dan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan hukum yang diuraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan tentang **“KEABSAHAN AKTA RISALAH RAPAT UMUM PEMEGANG SAHAM PERUSAHAAN TERBUKA YANG DILAKUKAN SECARA ELEKTRONIK”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaturan mengenai pembuatan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik?
- 2) Bagaimana keabsahan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengkaji regulasi terkait pembuatan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik

dan memberikan rekomendasi terkait pengaturan pembuatan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik.

- 2) Untuk mengevaluasi keabsahan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian ini adalah sebagai informasi kepada para akademisi maupun sebagai perbandingan bagi praktisi yang akan melakukan penelitian lanjutan tentang akta risalah rapat umum pemegang saham perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam pembuatan akta risalah rapat umum pemegang saham perusahaan terbuka yang dilakukan secara elektronik.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri 5 (lima) bab yang saling berkaitan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab ini, penulis membahas mengenai Teori Kepastian Hukum, Teori Penegakan Hukum, dan Teori Hukum Responsif sebagai landasan teori serta definisi-definisi yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan judul penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN HUKUM

Bab ini berisi sifat penelitian, jenis penelitian, jenis data dan cara perolehan, pengumpulan data, metode pendekatan, analisis data yang digunakan penulis dalam penulisan tesis ini.

BAB IV : ANALISA DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas dan menganalisis yang berkaitan dengan pengaturan pembuatan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik dan keabsahan akta risalah Rapat Umum Pemegang Saham Perusahaan Terbuka yang dilakukan secara elektronik.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan penelitian ini yang berisikan kesimpulan dan saran mengenai masalah yang diteliti.