

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pemanfaatan Teknologi Informasi, media, dan komunikasi telah mengubah perilaku masyarakat maupun peradaban manusia secara global. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi menyebabkan hubungan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial, ekonomi, dan budaya secara signifikan berlangsung demikian cepat.<sup>1</sup> Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik seharusnya menerapkan asas kepastian hukum, memiliki manfaat, kehati-hatian, iktikad baik, dan kebebasan memilih teknologi atau netral teknologi sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Penerapan teknologi informasi dan transaksi elektronik semakin meningkat sejak Pandemi COVID-19 sehingga telah mengubah seluruh aktivitas serta layanan pemerintah maupun swasta untuk beralih menggunakan teknologi digital demi mencegah penularan COVID-19. Salah satu bentuk pencegahan penularan COVID-19 oleh Pemerintah tanpa harus berhenti melayani masyarakat adalah dengan mengubah pelayanan menggunakan praktik manual menjadi berbasis *online* seperti pelayanan dokumen dan segala keperluan administratif. Sebagian besar lembaga negara telah menggunakan teknologi informasi berbasis *online* sehingga membuat layanan menjadi lebih

---

<sup>1</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

cepat tanpa harus bertatap muka dan dilakukan dari jarak jauh melalui penerapan Tanda Tangan Elektronik tersertifikasi untuk kepentingan dokumen kedinasan. Menurut Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), Tanda Tangan Elektronik adalah tanda tangan yang terdiri atas informasi elektronik yang dilekatkan, terasosiasi atau terkait dengan informasi elektronik lainnya yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentikasi. Penggunaan Tanda Tangan Elektronik tersertifikasi juga sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (Perpres SPBE) dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik, Selain peraturan tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), yakni pelayanan publik harus memiliki sistem yang dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat. Merujuk pada Pasal 23 ayat (1) UU Pelayanan Publik, mengenai dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan Sistem Informasi yang bersifat nasional.

Tanda Tangan Elektronik TTE tersertifikasi sendiri berfungsi sebagai alat untuk autentikasi dan verifikasi atas identitas penanda tangan dan menjamin keutuhan serta keaslian informasi elektronik. Tanda Tangan Elektronik tersertifikasi berisi identitas penandatanganan yang diverifikasi berdasarkan Data Pembuatan Tanda Tangan Elektronik, di mana Data Pembuatan Tanda Tangan Elektronik dibuat secara unik yang hanya merujuk

kepada penanda tangan tersebut. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) kini menjadi kebutuhan di semua layanan publik pada masa pandemik sehingga Para Aparatur Sipil Negara (ASN) bisa memanfaatkan situasi pandemi ini untuk mengembangkan kreativitas, menciptakan penyesuaian baru, serta membuat pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien. Kondisi ini juga diharapkan menjalin sinergi yang lebih erat dari Pemerintah Pusat dan Daerah dengan mengubah orientasi serta cara bekerja berbasis elektronik dan memaksimalkan *e-government*. Meluasnya pemanfaatan Teknologi Informasi dan komunikasi (TIK) secara global diwarnai digitalisasi yang memberikan dampak pada individu, bisnis/swasta, pemerintah dan memberikan pengaruh hampir disemua sektor. Perluasan sektor digital utamanya internet telah menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi dalam berapa tahun terakhir.<sup>2</sup> Kebutuhan akan hukum dan peraturan perundangan yang dapat mengakomodasi dan memfasilitasi konvergensi telematika sangatlah mendesak. Peraturan perundang-undangan yang eksisting dalam berbagai bidang yang berhubungan dengan teknologi informasi, penyiaran, dan telekomunikasi belum mampu mengakomodasi tren seperti yang memudahkan user dan dapat melakukan segala sesuatu yang pengguna inginkan serta dapat dijangkau kapan saja, dimana saja, dan oleh siapa saja.<sup>3</sup> Untuk menjawab perkembangan yang cepat dan kebutuhan tersebut pada tahun 2008 pemerintah telah mengundang sebuah regulasi terkait dengan penggunaan teknologi

---

<sup>2</sup> Sugeng, *Hukum Telematika Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2020) hal. 2

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 12

informasi melalui Undang-undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Pada awalnya, UU ITE disusun untuk mendukung pertumbuhan ekonomi di Indonesia melalui ekonomi digital dan perdagangan di dunia maya (*e-commerce*) di Indonesia. Kemudian dalam penerapannya terjadi banyak polemik dan kasus yang menimbulkan pro dan kontra terhadap pasal-pasal dalam UU ITE terutama terkait dengan penggunaan media sosial. Saat ini UU ITE tahun 2008 telah direvisi melalui pengesahan Undang-Undang No. 19 Tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 11 tahun 2008 tentang informasi dan transaksi elektronik.<sup>4</sup>

Melihat dari perkembangan teknologi informasi pada era Revolusi Industri 4.0 Teknologi Informasi telah berkembang dengan pesat mendorong seluruh stakeholder di Indonesia untuk dapat beradaptasi dan dapat memanfaatkan perkembangan teknologi agar tidak tertinggal dari negara lain. Revolusi Industri adalah sebuah perubahan dunia. Perubahan yang tidak direncanakan dalam berbagai aspeknya karena perkembangan sejalan dengan derasnya arus informasi dan teknologi berbasis kecanggihan komputer dan digital. Kehadiran Revolusi Industri 4.0 yang banyak mengenalkan tata cara dan prosedur sistem kerja yang serba berteknologi digital akan dan telah mewabah di pelbagai belahan dunia ini. Sistem kerja yang serba online melewati pelbagai macam cara mulai dari internet, facebook, whatsapp,

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 4

telepon pintar, dan sistem aplikasi yang berteknologi dan yang sejenisnya telah mengubah perilaku pelayanan tata kelola manajemen pemerintahan.<sup>5</sup>

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia khususnya Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum telah menerapkan perkembangan teknologi Informasi sehingga diharapkan dapat memberikan pelayanan publik secara cepat, mudah dan berkualitas. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut maka peran pemerintah dititikberatkan pada pembinaan yang meliputi penentuan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dengan mengikutsertakan peran masyarakat. Peningkatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan teknologi informasi tidak mengurangi prinsip dasar yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu :

*“ Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.*

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) melalui Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Ditjen AHU) terus berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik salah satunya dengan menginisiasi penyederhanaan proses pelayanan publik. Salah satu proses pelayanan publik yang dilakukan adalah melalui penerbitan beberapa surat keputusan yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dengan proses pemanfaatan

---

<sup>5</sup> Miftah Thoha, *Reformasi Birokrasi Indonesia dan Revolusi Industri 4.0*, (Jakarta, yayasan pustaka obor dengan pusat penelitian badan keahlian DPR RI, 2019) hal. 2

menggunakan teknologi informasi. Dalam penerbitan surat Keputusan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum juga menerapkan sistem tanda tangan elektronik, namun apakah tanda tangan elektronik yang sudah diterapkan menggunakan sistem teknologi informasi itu memiliki legalitas yang sah dan tervalidasi dalam suatu produk yang dikeluarkan.

Ketentuan tanda tangan sebelum ada Undang-Undang Informasi Teknologi Informasi diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Dalam Buku IV BAB II tentang pembuktian. Tanda tangan digunakan dan berfungsi untuk menyatakan atau mengakui bahwa dokumen yang dia tulis adalah benar dibuat dari mereka dan atau yang mewakili. Jika seseorang memungkiri tulisan atau tanda tangannya, ataupun jika para ahli warisnya atau orang yang mendapat hak daripadanya tidak mengakuinya, maka Hakim harus memerintahkan supaya kebenaran tulisan atau tanda tangan tersebut diperiksa di muka Pengadilan.<sup>6</sup> Namun seiring dengan perkembangan zaman dan pemanfaatan teknologi informasi penggunaan tandatangan elektronik memiliki risiko hukum apakah dokumen publik yang dikeluarkan ini autentik atau memiliki legalitas yang sah dan bagaimana menjamin bahwa dokumen yang diterima ini adalah legal atau tidak.

Secara hukum dalam Undang-Undang No 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Trasaksi elektronik menyatakan bahwa tanda tangan elektronik merupakan tanda tangan yang terdiri atas informasi elektronik yang dilekatkan,

---

<sup>6</sup> Pasal 1876 dan 1877 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

terasosiasi atau terkait dengan informasi elektronik lainnya yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentikasi sedangkan penanda tangan adalah subjek hukum yang terasosiasikan atau terkait dengan tanda tangan elektronik.<sup>7</sup> Sebenarnya konsep tandatangan digital sudah ada sejak dari awal perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Ide awal tanda tangan digital sendiri dimulai sejak 1976 melalui *New Direction in Cryptography*. Dalam artikel tersebut menerangkan bahwa konfidensial sebuah dokumen yang dikirimkan dalam bentuk digital adalah sebuah tantangan yang pada prinsipnya tandatangan digital adalah sebuah kombinasi unik dari fungsi *hash* dan enkripsi dengan metode asimetris, untuk dapat menandatangani sebuah dokumen elektronik, dokumen tersebut akan dijadikan sebagai masukan pada fungsi *hash*. Fungsi *hash* adalah sebuah fungsi satu arah dan menghasilkan fungsi unik untuk setiap data yang dimasukkan pada fungsi *hash* tersebut.

Selain mengidentifikasi dan menverifikasi siapa pengirim atau penandatangan dokumen secara elektronik juga untuk memastikan keutuhan dari dokumen tersebut atau tidak ada perubahan dalam pengiriman dokumen. Jaminan autentifikasi dapat dilihat dari adanya *hash function* dalam tanda tangan elektronik sehingga penerima data (*recipient*) dapat melakukan perbandingan *hash value*. Apabila *hash value* sama dan sesuai maka data tersebut benar-benar otentik dalam arti tidak pernah terjadi suatu tindak perubahan data pada saat pengiriman maka autentifikasi dapat terjamin.

---

<sup>7</sup> Pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Namun apabila tidak sama atau terjadi perubahan hash value maka patut dicurigai telah terjadi modifikasi data. Disinilah letak salah satu kelebihan tanda tangan elektronik dibandingkan tanda tangan manual dimana jika terjadi perubahan pada dokumen, apapun itu baik tulisan (walaupun hanya 1 karakter), ataupun metadata maka tanda tangan elektronik menjadi tidak lagi valid sehingga data atau dokumen lebih terjamin dari modifikasi oleh pihak yang tidak berwenang. Hal ini tentu saja lebih memudahkan dalam proses pembuktian dibandingkan dengan tanda tangan manual yang membutuhkan pemeriksaan lebih lanjut di laboratorium forensik untuk membuktikan keasliannya.<sup>8</sup>

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, belum ada pengaturan khusus yang mencantumkan tentang perlindungan hukum terhadap tanda tangan elektronik. Namun tanda tangan elektronik dianggap sebagai data pribadi atau privasi (*privacy*), maka harus dilindungi. *Privacy* berkaitan dengan beragam bentuk dari bagaimana seorang manusia memberikan akses kepada orang lain untuk mendapatkan informasi pribadinya, mengambil bagian dari kepemilikan pribadi dan keputusan pribadi.<sup>9</sup> Sejarah penggunaan tanda tangan digital dan perkembangan hukum yang mengaturnya di Indonesia sejauh ini memang masih terbilang singkat. Akan tetapi, seiring dengan pesatnya pertumbuhan

---

<sup>8</sup> <https://www.mahkamahagung.go.id/artikel/3737/legalitas-tanda-tangan-elektronik-pejabat-dalam-rangka-mendukung-e-government>. Diakses tanggal 12 Oktober 2022

<sup>9</sup> Dandrivanto Budhijanto, Hukum Telekomunikasi, Penyiaran & Teknologi Informasi (Regulasi dan Konvergensi), (Bandung, Refika Aditama, 2010) hal. 3



ekonomi dan munculnya tuntutan untuk memaksimalkan efisiensi dalam berbisnis, kebutuhan akan tanda tangan digital pun tak terhindarkan dan diprediksi akan terus meningkat dalam beberapa tahun ke depan.

Beberapa kasus telah terjadi di beberapa Indonesia dalam pemalsuan dokumen elektronik seperti pemalsuan Kartu Keluarga, pemalsuan KTP<sup>10</sup>. Sedangkan dokumen pemerintahan dalam hal ini yang terdapat dalam Sistem Administrasi Badan Hukum Perdata yang di keluarkan oleh Instansi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dikeluarkan secara elektronik dalam hal ini memiliki Informasi Elektronik. Sehingga perlu adanya antisipasi bilamana dokumen tersebut dipalsukan/dilakukan pemalsuan untuk tujuan tertentu oleh pihak yang tidak bertanggung-jawab. Terkadang dalam proses penetapan administrasi pemerintahan yang berpengaruh pada hak, masyarakat dapat saja menghadirkan bukti berupa dokumen-dokumen untuk mempertahankan, memperkuat, dan/atau menolak penetapan tersebut agar haknya tetap bisa dimiliki.

Respon hukum terhadap teknologi informasi telah menjadi kebutuhan dan tuntutan yang mendesak. Ketertinggalan Indonesia dalam hal perangkat hukum dibidang teknologi informasi yang diukur belum adanya hukum yang mengatur teknologi informasi ini menyebabkan keyakinan masyarakat bahwa bagi pengguna teknologi informasi berlaku hukum rimba. Persepsi demikian timbul karena adanya kevakuman dan ketidak pastian hukum dalam

---

<sup>10</sup> Pemalsuan Dokumen Kependudukan Masih Sulit Dihentikan? - Mongabay.co.id diakses tanggal 7 Oktober 2022

penggunaan teknologi informasi di Indonesia.<sup>11</sup> Bidang-bidang yang menggunakan peralatan komputer erat dengan kaitannya dengan data, maka hal ini tersangkut paut dengan kepentingan integritas (data harus dipercaya), kerahasiaan (data yang dimaksudkan untuk diketahui oleh umum), eksklusivitas (kemungkinan untuk menolak orang yang berminat tanpa menggunakan imbalan), dan keharusan selalu siap data data komputer. Sehingga kegiatan *uploading* dan *downloading* yang dilakukan terhadap pengguna data harus memiliki keamanan terhadap data yang dilakukan.

Ada beberapa ketentuan hukum pada keabsahan tanda tangan elektronik sebagaimana diatur pada Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menyatakan sebagai berikut:

1. Tanda Tangan Elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sah selama memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. data pembuatan Tanda Tangan Elektronik terkait hanya kepada Penanda Tangan;
  - b. data pembuatan Tanda Tangan Elektronik pada saat proses penandatanganan elektronik hanya berada dalam kuasa Penanda Tangan;
  - c. segala perubahan terhadap Tanda Tangan Elektronik yang terjadi setelah waktu penandatanganan dapat diketahui;

---

<sup>11</sup> Abdul Halim Barkatullah, Hukum Transaksi Elektronik sebagai panduan dalam menghadapi Era digital Bisnis E commerce,( Bandung, Nusa Media, 2020) hal 9

- d. segala perubahan terhadap Informasi Elektronik yang terkait dengan Tanda Tangan Elektronik tersebut setelah waktu penandatanganan dapat diketahui;
- e. terdapat cara tertentu yang dipakai untuk mengidentifikasi siapa Penanda tangannya; dan
- f. terdapat cara tertentu untuk menunjukkan bahwa Penanda Tangan telah memberikan persetujuan terhadap Informasi Elektronik yang terkait.<sup>12</sup>

Undang-Undang ITE memberikan pengakuan secara tegas bahwa meskipun hanya merupakan suatu kode, tandatangan elektronik memiliki kedudukan yang sama dengan tandatangan manual pada umumnya memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum. Persyaratan-persyaratan yang tersebut pada huruf a sampai dengan f merupakan persyaratan minimum yang harus dipenuhi dalam setiap tanda tangan elektronik. Ketentuan ini membuka kesempatan seluas-luasnya kepada siapapun untuk mengembangkan metode, teknik, atau proses pembuatan tanda-tangan elektronik Ketentuan lebih lanjut diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>13</sup> Namun berdasarkan pengamatan penulis belum ada peraturan lebih lanjut yang diatur dalam pengaturan bentuk tanda-tangan elektronik.

---

<sup>12</sup> [Legalitas Penggunaan Tanda Tangan Elektronik oleh Notaris - Klinik Hukumonline](#) diakses tanggal 7 Oktober 2022

<sup>13</sup> Abdul Halim Barkatullah, Hukum Transaksi Elektronik sebagai panduan dalam menghadapi Era digital Bisnis E commerce,( Bandung, Nusa Media, 2020) hal. 73

Terkait persoalan pelayanan publik yang dalam dinamikanya selalu mengikuti alur kebutuhan warga negara yang sifatnya dinamis (*flexible*). Pemerintah acapkali dibuat kewalahan, tatkala penyelenggaraan pelayanan publik hanya berpedoman pada peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) sehingga menimbulkan ambivalensi tindakan pemerintahan. S.F Marbun di dalam disertasinya menyatakan bahwa servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat.<sup>14</sup> Ridwan menegaskan bahwa terhadap persoalan urusan yang belum ada pengaturannya (*leemten in het recht*), sementara harus dilayani oleh pemerintah, maka dalam rangka pelayanan terhadap warga negara organ pemerintah menggunakan diskresi. Adapun terhadap persoalan yang ada peraturannya, penggunaan diskresi juga dimungkinkan terutama berkenaan dengan norma samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*) yang terdapat dalam peraturan perundang-perundang tersebut sehingga memerlukan penjelasan, interpretasi, pertimbangan berbagai kepentingan terkait, atau karena dalam peraturan itu terdapat pilihan yang dapat diambil oleh organ pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> S.F. Marbun, Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia, (Bandung, Disertasi Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2021) hal. 13

<sup>15</sup> Ridwan, 2014, Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah, (Yogyakarta, FH UII Press) hal. 132

Menurut Sumaryadi, pemerintahan dalam melaksanakan kegiatannya harus melibatkan aturan dan pedoman tentang panduan bersikap dan berperilaku untuk pengurusan tata kelola pemerintah yang baik. Dalam hal ini diperlukan etika pemerintahan, etika pemerintahan merupakan etika terapan yang berperan dalam urusan pengaturan tata kelola pemerintah, Etika Pemerintahan merupakan bagian dari filosofi hukum yang mengatur urusan pemerintah dalam hubungannya dengan orang-orang yang mengatur dan mengelola lembaga pemerintah.<sup>16</sup> Dalam instansi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terutama Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dalam melaksanakan pelayanan publiknya belum ada yang mengatur tentang pedoman lebih lanjut terhadap legalitas penggunaan tanda tangan pada dokumen publik yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang.

Kegiatan atau rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam pemenuhan pelayanan publik harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup> Melihat dari norma hukum yang ada berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Bahwa norma ini terbentuk dengan pertimbangan agar negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang

---

<sup>16</sup> Ismail Nurdin, *Etika Pemerintahan Norma, Konsep dan Pratek Etika Pemerintah*, (Lampung Timur, Lintang Rasi Aksara Books, 2017) hal. 11-12

<sup>17</sup> <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--memahami-hak-dan-kewajiban-masyarakat-dalam-pelayanan-publik> diakses tanggal 10 Oktober 2022 Berita - Ombudsman RI

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Serta bisa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk.<sup>18</sup>

Sebelum proses perkembangan teknologi proses mengeluarkan tanda tangan pejabat membutuhkan waktu yang lama. Selama ini pemerintah menerapkan sistem dan proses kerja yang dilandaskan pada tatanan birokrasi yang kaku. Sistem dan proses kerja semacam itu tidak mungkin menjawab perubahan yang kompleks dan dinamis, dan perlu ditanggapi secara cepat.<sup>19</sup> Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Asman Abnur mengingatkan agar para pejabat pemangku kepentingan tidak berlama-lama dalam menandatangani suatu perizinan. Proses pelayanan perizinan maupun layanan publik lainnya harus dilakukan dengan cepat dan tidak bertele-tele, tidak boleh mempersulit masyarakat.<sup>20</sup> Sistem manajemen pemerintah selama ini merupakan sistem hirarki kewenangan dan komando sektoral yang mengerucut dan panjang. Untuk memuaskan kebutuhan masyarakat yang semakin beraneka ragam dimasa mendatang harus dikembangkan sistem manajemen modern dengan organisasi berjaringan sehingga dapat

---

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>19</sup> Instruksi Presiden (INPRES) No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government lampiran 1 angka 4

<sup>20</sup> [https://www.menpan.go.id/Kementerian\\_Pendayagunaan\\_Aparatur\\_Negara\\_dan\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_-\\_Pejabat\\_Tak\\_Boleh\\_Berlama-lama\\_Tanda\\_Tangani\\_Perizinan\\_\(menpan.go.id\)](https://www.menpan.go.id/Kementerian_Pendayagunaan_Aparatur_Negara_dan_Reformasi_Birokrasi_-_Pejabat_Tak_Boleh_Berlama-lama_Tanda_Tangani_Perizinan_(menpan.go.id)) diakses tanggal 10 Oktober 2022

memperpendek lini pengambilan keputusan serta memperluas rentang kendali.<sup>21</sup>

Tandatangan dalam proses pembuktian dan menjamin keasliannya dipersidangan dapat dilihat dari proses akta autentik yang dibuat oleh pejabat umum (notaris) akta dibawah tangan yang telah ditandatangani diperkuat juga dengan dibubuhi dengan cap jari bersamaan diberikan keterangan oleh pejabat umum yang berwenang yang menurut peraturan itu berwenang untuk itu dan dihadiri oleh dua orang saksi. Biasanya keterangan itu menyatakan bahwa ia mengenal orang yang membubuhkan tandatangan atau orang itu sudah dikenalkan kepadanya dan isi akta itu dibacakan kepadanya.<sup>22</sup> Lalu bagaimana dengan proses penandatanganan pejabat publik yang bersifat elektronik dan keautentikannya yang menggunakan manfaat kemajuan teknologi informasi.

Pada UU ITE tanda tangan elektronik dilakukan pada transaksi elektronik, perbuatan hukum yang dilakukannya dengan menggunakan komputer, jaringan komputer, dan/atau media elektronik lainnya. Dalam proses ini menghasilkan dokumen elektronik yang memuat tandatangan elektronik. Tandatangan elektronik ini memuat tandatangan pejabat publik. Tandatangan Pejabat publik ini merupakan tandatangan yang sangat penting dan harus dilindungi keamanan datanya dan tidak bisa diduplikasi.

---

<sup>21</sup> Instruksi Presiden (INPRES) No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government lampiran 1 angka 4

<sup>22</sup> Sophar Maru Hutagalung, *Pratik Peradilan Perdata, Kepailitan dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2019) hal. 144-145

Berdasarkan hal itu muncul kekhawatiran terhadap penyalahgunaan tandatangan pejabat publik karena penyebaran informasi elektronik yang dilakukan sehingga perlu adanya ketentuan hukum terhadap legalitas tandatangan elektronik terutama pada pelayanan publik yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum.

Masyarakat terkadang enggan untuk berurusan dengan aparatur negara dikarenakan birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang memiliki citra kurang positif di mata masyarakat. Sistem pelayanan publik berbasis elektronik yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum berupa pengesahan badan hukum sudah dilakukan secara online, sehingga masyarakat yang menggunakan jasa hukum dapat menyelesaikan hitungan menit dan yang berbasis elektronik diharapkan mendapatkan citra yang positif. Dalam hal pelayanan yang berbasis elektronik ditjen AHU mengeluarkan surat Keputusan Pengesahan Badan Hukum yang umumnya sudah berbasis elektronik. Berdasarkan hal itu perlu melihat dari sisi aspek hukum terhadap proses penyelenggaraan transaksi elektronik yang dilakukan oleh pemerintah, serta bagaimana dengan aspek hukum tanda tangan pada surat keputusan badan hukum, dan apakah sudah memenuhi kriteria hukum yang ditetapkan sehingga memberikan keamanan dan perlindungan hukum dalam pelayanan publik yang diselenggarakan.

Birokrasi dan para pejabat dalam menyelenggarakan pelayanan publik telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk



memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabat lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Akibatnya sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.<sup>23</sup> Kemampuan dari suatu sistem pelayanan publik dalam merespon dinamika yang terjadi dalam masyarakatnya secara tepat dan efisien akan sangat ditentukan oleh bagaimana misi dari birokrasi dipahami dan dijadikan sebagai basis dan kriteria dalam pengambilan kebijakan oleh birokrasi itu.<sup>24</sup>

Sudikno Mertokusumo menyatakan sistem hukum bersifat lengkap yaitu melengkapi kekosongan, kekurangan dan ketidakjelasan hukum. Peraturan perundang-undangan itu sifatnya tidak lengkap. Peraturan perundang-undangan tidak ada dan tidak mungkin selengkap lengkapnya atau sejelas-jelasnya. Ketidak jelasan atau bahkan kekosongan hukum diatasi oleh sistem hukum itu sendiri dengan penemuan hukum.<sup>25</sup> Norma hukum dapat lahir dan berlaku masyarakat dan berkaitan dengan hierarki norma hukum baik yang dinyatakan oleh Hans Nawiasky dan Hans Kelsen. Hans Kelsen menyatakan bahwa norma itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki, dalam arti norma yang lebih rendah bersumber dan berlaku berdasarkan norma yang lebih tinggi.<sup>26</sup> Negara Indonesia hierarki

---

<sup>23</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Sleman, Gajah Mada University Press, 2021) hal. 2

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal.4

<sup>25</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta, Edisi Kelima Liberty, 2009) hal. 33

<sup>26</sup> Farid Wajdi, Andryan, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2022) hal. 48

peraturan perundang-undangan terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Provinsi; Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>27</sup>

Dalam hal ini jika melihat kelegalitas tandatangan elektronik maka dasar hukum hirerarki penggunaan tandatangan pejabat elektronik dilihat dari Undang-undang ITE. Ada beberapa istilah hukum pada UU ITE yaitu sertifikat elektronik. Pasal 1 ayat 9 UU ITE menyatakan bahwa Sertifikat Elektronik adalah sertifikat yang bersifat elektronik yang memuat Tanda Tangan Elektronik dan identitas yang menunjukkan status subjek hukum para pihak dalam Transaksi Elektronik yang dikeluarkan oleh Penyelenggara Sertifikasi Elektronik. Dalam pasal 5 UU ITE menyatakan

---

<sup>27</sup> Pasal 7 dan 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini. Pengertian pada dokumen elektronik adalah setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui Komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.

Berdasarkan UU ITE maka yang mengandung tandatangan elektronik adalah sertifikat elektronik. Jika mengkaji UU ITE sebagaimana tertulis pada Pasal 12 UU ITE memberikan makna bahwa Setiap Orang yang terlibat dalam Tanda Tangan Elektronik berkewajiban memberikan pengamanan atas Tanda Tangan Elektronik yang digunakannya. Dalam hal ini perlu ditelusuri seberapa jauh pengamanan tanda tangan elektronik yang dilakukan oleh Ditjen AHU dalam menggunakan pelayanan badan hukum perdata.

Jadi berdasarkan hal permasalahan diatas maka legalitas tandatangan elektronik dibuat melalui sistem elektronik merupakan hal yang penting untuk dikaji dari aspek legalitasnya melihat perkembangan hukum dalam proses transaksi elektronik dalam memberikan keamanan terhadap tandatangan pejabat publik yang dibuat. Berdasarkan penjelasan diatas

maka penulis ingin mengkaji lebih detail mengenai Legalitas Pejabat Publik. sehingga penulis menguraikan permasalahan ini sebagai pokok bahasan penulisan tugas akhir dengan judul: **“LEGALITAS PENGGUNAAN TANDA TANGAN ELEKTRONIK OLEH PEJABAT KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PEMBUATAN SURAT KEPUTUSAN PENGESAHAN BADAN HUKUM PERDATA”**.

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur legalitas tandatangan elektronik oleh pejabat yang dibubuhkan pada Surat Keputusan Pengesahan Badan Hukum Perdata ?
2. Bagaimana pertanggung jawaban pejabat penandatangan terhadap keabsahana tandatangan elektronik yang dibuatnya melalui sistem elektronik yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Membahas peraturan perundang-undangan yang mengatur legalitas tandatangan elektronik oleh pejabat yang dibubuhkan pada Surat Keputusan Pengesahan Badan Hukum Perdata.
2. Membahas tanggung jawab pejabat pembuat tanda tangan elektronik, baik tanggung jawab jabatan (*responsibility*) terhadap keabsahan tanda tangan maupun tanggung jawab pidana (*liability*) terhadap ketidak absahan tanda tangan elektronik. Kedua macam tanggung jawab tsb memerlukan pembuktian.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut:

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Meningkatkan pemahaman tentang norma- norma hukum yang terkandung peraturan perundang-undangan yang mengatur legalitas tanda tangan elektronik.
2. Menambah pengetahuan hukum tentang tanggung jawab jabatan (*responsibility*) dan tanggung jawab pidana (*liability*) melalui pembuktian legalitas tanda tangan elektronik.

3. Memperkaya pemahaman dan pengetahuan tentang perumusan ketentuan-ketentuan hukum untuk mengatur legalitas tanda tangan elektronik.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Meningkatkan kemampuan penafsiran, penalaran dan argumentasi hukum dalam upaya memahami norma-norma hukum yg terkandung di dalam pertauran perundang-undangan yang mengatur legalitas tanda tangan elektronik.
2. Menambah kemampuan pembuktian tentang legalitas tanda tangan elektronik dari aspek *responsibility* dan *liability* pejabat pembuat tanda tangan elektronik.
3. Memperkaya Teknik atau cara perumusan kaidah-kaidah hukum untuk mengatur legalitas tanda tangan elektronik oleh pejabat Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Lebih terarahnya penulisan tesis memerlukan sistematika yang jelas dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pembahasan. Berkaitan dengan itu pembahasan tesis ini terdiri dari beberapa bab, antara lain:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab antara lain yang berisikan tentang; latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan yang akan ;

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab kedua mengkaji lebih mendalam tentang landasan teori dan landasan konseptual. Adapun kajian pustaka yang disajikan mengenai landasan teori dan Landasan Konseptual. Landasan Teori terdiri dari Tujuan Hukum dari Gustav Radbrugh (untuk menjawab rumusan masalah pertama tentang pengaturan legalitas tanda tangan elektronik berdasarkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian) dan Teori tanggung jawab negara (*theories of justice and state liability dan theory of responsible government*) untuk menjawab rumusan masalah. Konsep Legalitas Tanda Tangan Elektronik (dirumuskan dengan menggunakan isi Pasal 1 UU No 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) bagian Ketentuan Umum) Konsep Tanggung Jawab (diuraikan dengan menggunakan Ketentuan Umum dari UU No 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan). Konsep sistem pengaturan legalitas tanda tangan elektronik (*legal substance, legal structure dan legal culture*)

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab III tesis ini akan menguraikan mengenai teknik penelitian dipakai dalam penelitian yang terdiri dari bentuk serta metodologi penelitian, sumber hukum, metode untuk mengumpulkan sumber hukum, kategori sumber hukum, serta analisis bahan hukum yang relevan dalam legalitas penerapan tanda tangan elektronik tersertifikasi dalam Sistem Administrasi Badan Hukum

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bab IV tesis ini merupakan analisa penulis akan melaksanakan analisis serta pembahasan dan menguraikan resolusi untuk rumusan permasalahan mengenai legalitas implementasi tanda tangan digital berikut dengan pertanggungjawaban pejabat penandatanganan dokumen yang diterbitkan menggunakan tanda tangan elektronik.

#### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab V tesis ini merupakan hasil temuan analisis masalah, kesimpulan dalam bab ini disajikan sebagai tanggapan singkat terhadap tantangan penelitian. Bab ini akan mencakup kesimpulan serta rekomendasi yang dibuat oleh penulis tentang masalah yang masih ada atau yang belum dapat diperbaiki sehingga dapat dijadikan bahan referensi dan evaluasi dalam pengambilan kebijakan kedepan.