

CATATAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2008 TENTANG INFORMASI DAN TRANSAKSI ELEKTRONIK

Shidarta*
darta67@yahoo.com

Setelah ditunggu hampir tiga tahun (terhitung sejak drafnya diserahkan ke DPR), akhirnya rancangan undang-undang yang diprakarsai Depkominfo ini resmi menjadi undang-undang dengan label "Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik" (selanjutnya disingkat UU-ITE). Undang-undang ini mulai berlaku tepat pada peringatan hari Kartini, yakni tanggal 21 April 2008.

Substansi UU-ITE sebenarnya terlalu singkat untuk ukuran sebuah produk hukum setingkat undang-undang, yakni hanya 54 pasal, dan hal ini bertolak belakang dengan luasnya topik yang diangkat di dalam UU-ITE tersebut. Sesuai judulnya, ada dua isu besar yang diakomodasi dalam UU-ITE, yaitu tentang *informasi elektronik* dan *transaksi elektronik*. Keduanya merupakan isu-isu yang sangat kompleks, tidak saja karena banyaknya jenis media elektronik yang dipakai atau dokumen yang dihasilkan, melainkan juga karena ruang gerak sejumlah media yang mampu menembus batas-batas kedaulatan negara.

Dapat dipastikan bahwa dampak keberlakuan UU-ITE ini akan lebih menyentuh para pengguna komputer di daerah urban. Namun, komunitas ini secara meyakinkan akan terus menggelembung seiring dengan kegiatan *e-commerce*, *e-banking*, *e-government*, *e-procurement*, dan aneka transaksi elektronik lainnya. Sampai pertengahan tahun 2008, diperkirakan ada sekitar 25 juta orang pengguna Internet di Indonesia. Angka ini menempatkan Indonesia pada posisi pengguna terbanyak nomor lima di Asia setelah China, Jepang, India, dan Korea Selatan. Sementara itu, setiap tahun terjadi penambahan jumlah kepemilikan komputer di Indonesia sekitar tiga juta buah.

Secara definitif, informasi elektronik menurut UU-ITE adalah satu atau sekumpulan data elektronik yang telah diolah dan memiliki arti tertentu atau dapat dipahami oleh orang tertentu yang berkompeten. Apabila informasi elektronik ini kemudian dijadikan suatu dokumen, maka ia disebut dokumen elektronik. Informasi dalam dokumen tersebut adalah sesuatu yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik. Sejumlah pengamat (lihat misalnya tulisan Irwan Effendi di www.isocid.net), menilai definisi kata-kata kunci di atas kurang tepat karena informasi elektronik pada hakikatnya terdiri dari bit-bit digital, bukan data. Oleh sebab itu, menurutnya, penggunaan kata *informasi digital* lebih tepat daripada *informasi elektronik*. Definisi dokumen elektronik juga mengandung kelemahan karena menyebut-nyebut beberapa unsur, seperti analog dan elektromagnetik, yang tidak relevan dengan tujuan pendefinisian di atas.

* Dosen mata kuliah Hukum Komunikasi pada Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Tarumanagara. Penulis juga mengajar di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara dan Universitas Katolik Parahyangan (Bandung), serta pada Program Pascasarjana Universitas Katolik Soegijapranata (Semarang).

Catatan berikut ini tidak difokuskan pada hal-hal teknis yang tersangkut dengan pengoperasian sistem elektronik. Oleh karena keberadaan UU-ITE ini merupakan produk hukum baru yang layak mendapat perhatian masyarakat pada umumnya, maka catatan ini lebih memotret aspek-aspek penting yang berdampak langsung pada penegakan hukumnya di kemudian hari. Mengingat objek kajian ini merupakan sebuah produk hukum, maka catatan yang diberikan di sana-sini tidak dapat dilepaskan dari tinjauan aspek legal yang menyertainya.

Asas Perlindungan

UU-ITE adalah sebuah produk hukum nasional. Biasanya produk-produk hukum nasional hanya berlaku mengikuti dua asas penting, yaitu asas teritorialitas dan asas personalitas. Asas teritorialitas menyatakan sebuah undang-undang berlaku apabila perbuatan hukum tertentu memang dilakukan di dalam wilayah hukum negara tersebut. Jika asas teritorialitas terkait dengan tempat terjadinya perbuatan, maka asas personalitas lebih terkait pada orang. Menurut asas personalitas, semua warga negara Indonesia yang melakukan perbuatan hukum terkait dengan suatu undang-undang, di mana pun ia berada, akan terjangkau oleh undang-undang tersebut.

UU-ITE ternyata melampaui kedua asas ini karena menggunakan asas nasionalitas pasif atau biasa juga disebut asas perlindungan. Dengan asas ini, UU-ITE berlaku bagi warga negara Indonesia atau warga negara asing yang melakukan perbuatan hukum terkait dengan UU-ITE ini di manapun ia berada. Di sini faktor yang mengaitkannya dengan UU-ITE tidak lagi sekadar personal atau teritorial, melainkan faktor "kerugian kepentingan Indonesia". Apa yang dimaksud dengan perbuatan "merugikan kepentingan Indonesia" dalam Penjelasan Pasal 2 UU-ITE, diartikan secara luas, seperti merugikan kepentingan ekonomi nasional, perlindungan data strategis, harkat dan martabat bangsa, pertahanan dan keamanan negara, kedaulatan negara, warga negara, serta badan hukum Indonesia.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, asas perlindungan hanya dipakai untuk kejahatan-kejahatan berdimensi politis yang berdampak luas, seperti ancaman terhadap kepala negara, keutuhan wilayah dan ideologi negara. Karakteristik transaksi elektronik yang kerap bersifat *cross-national border*, rupanya mengilhami untuk diterapkannya asas perlindungan pada UU-ITE ini.

Alat Bukti

Hal lain yang penting dalam pengaturan UU-ITE adalah ditetapkannya informasi elektronik, dokumen elektronik, dan hasil cetaknya sebagai alat bukti hukum yang sah. Dengan demikian, tidak ada lagi kontroversi tentang apakah rekaman suara, video, e-mail, atau struk bukti transaksi di anjungan tunai mandiri (ATM), untuk dipakai sebagai alat bukti di pengadilan. Pasal 5 UU-ITE dengan tegas menyatakan bahwa informasi elektronik, dokumen elektronik, dan/atau hasil cetaknya merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia. Jenis-jenis alat bukti yang sah menurut hukum acara sebelumnya sudah diatur dalam Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH-Per) dan Pasal 184 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pasal-pasal tersebut mengindikasikan adanya bukti tulisan dan bukti surat,

sehingga oleh sejumlah pihak ditafsirkan bahwa hukum pembuktian di Indonesia tidak mengakomodasi bukti-bukti berupa informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik.

Namun, ketentuan Pasal 5 ayat (3) dari UU-ITE ini memuat suatu rumusan yang agak janggal. Menurut ayat ini, informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU-ITE tersebut. Rumusan ayat ini kurang baik komposisinya karena bisa ditafsirkan seolah-olah UU-ITE tidak melindungi pihak-pihak yang dirugikan akibat transaksi elektronik yang tidak mengikuti sistem elektronik versi UU-ITE. Tafsiran yang menyesatkan ini makin bertambah kuat jika Pasal 7 UU-ITE dicermati dengan saksama. Dalam pasal ini dikatakan bahwa setiap orang yang menyatakan hak, memperkuat hak yang telah ada, atau menolak hak orang lain harus memastikan bahwa informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang ada padanya berasal dari sistem elektronik yang memenuhi syarat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pada intinya, kedua rumusan di atas memberi kesan bahwa UU-ITE masih memberi toleransi pada praktik penyelenggaraan transaksi elektronik di luar sistem elektronik menurut UU-ITE. Masyarakatlah yang diminta untuk berhati-hati memilih mana yang sudah sesuai dan mana yang belum. Apabila masyarakat terlanjur salah memilih, maka risiko ditanggung oleh para pelaku transaksi tersebut (lihat juga ketentuan Pasal 21 UU-ITE).

Tentu saja tidak semua alat bukti dapat ditransformasi menjadi dokumen elektronik. Pasal 5 ayat (4) UU-ITE menyebutkan sejumlah pengecualian, bahwa alat bukti elektronik tidak berlaku untuk dokumen yang diharuskan oleh undang-undang harus dalam bentuk tertulis atau berupa akta notaris. Contohnya adalah seperti surat berharga, akta pengikatan jual beli, atau sertifikat tanah. Artinya, jika ada yang pihak yang mengajukan alat bukti elektronik untuk jenis-jenis dokumen seperti ini, maka alat bukti tersebut tidak sah.

Sehubungan dengan alat bukti ini, UU-ITE juga mengatur tentang tanda tangan elektronik. Pasal 11 UU-ITE menyebut sejumlah persyaratan untuk dapat menjadikan tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum yang sah, yang berarti juga dapat dipakai sebagai alat bukti yang sah di pengadilan. Tampaknya ketentuan tentang tanda tangan elektronik ini masih sangat kabur diatur dalam UU-ITE. Untuk itu setidaknya diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah terkait dengan pembentukan lembaga sertifikasi keandalan dan prosedur tanda tangan elektronik. Menurut UU-ITE semua peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh undang-undang ini sudah harus selesai dibuat dalam waktu dua tahun sejak diundangkannya UU-ITE.

Transaksi Elektronik

Satu hal yang sangat penting untuk dipahami dalam UU-ITE adalah seluk-beluk perlindungan hukum dalam bertransaksi elektronik. Beberapa hal yang perlu digarisbawahi berkenaan dengan transaksi elektronik ini adalah sebagai berikut:

1. Setiap transaksi elektronik baru dianggap mengikat sebagai perjanjian apabila penawaran transaksi yang dikirim oleh pengirim telah diterima dan disetujui oleh penerima. Dalam praktik atau menurut kaca mata awam, ketentuan demikian sebenarnya tidak terlalu dipermasalahkan mengingat perbedaan tempo antara saat pengiriman dan penerimaan hanya terpaut dalam hitungan

detik. Namun, dalam teori perjanjian, momen tersebut tetap perlu ditetapkan agar dapat dipastikan kapan perikatan itu benar-benar sudah terjadi. Persoalan lain yang muncul adalah kesulitan menentukan "siapa" subjek yang dimaksud dengan pengirim atau penerima. UU-ITE tidak cukup jeli melihat celah hukum tersebut. Ambil sebuah contoh, apabila *Amazon.com* menawarkan buku-buku melalui situsnya yang bisa diakses oleh semua orang, tidakkah ini berarti ia sudah melakukan penawaran? Dengan demikian, apakah ia sudah pantas disebut pihak pengirim pesan? Jika ada pihak lain yang mengakses situs itu dan tertarik membeli sebuah buku, apakah pihak pemesan buku ini sudah dapat disebut sebagai pihak penerima? Apakah perjanjian sudah terjadi pada saat ini? Apakah pemesanan buku ini masih membutuhkan konfirmasi balik dari *Amazon.com*?

2. Pihak yang menawarkan produk dengan transaksi elektronik yang melewati batas-batas negara wajib menyediakan fasilitas pilihan hukum (*choice of law*) dan pilihan forum (*choice of forum*) bagi para pihak. Dalam UU-ITE dinyatakan bahwa para pihak memiliki kewenangan untuk menentukan sikap berkenaan dengan hal tersebut menurut hukum perdata internasional. Dibukanya pilihan demikian tanpa disadari telah memberi peluang bagi tidak berlakunya UU-ITE dalam setiap transaksi elektronik yang berdimensi internasional, sekalipun transaksi ini menyentuh kepentingan Indonesia. Lebih rumit lagi apabila penyedia situs-situs belanja di Internet sudah terlebih dulu menentukan sistem hukum dan forum penyelesaian sengketa secara sepihak melalui perjanjian baku (*standardized contract*).
3. Pertanggungjawaban hukum transaksi elektronik menurut UU-ITE masih menggunakan asas pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability based on fault*). Hal ini termasuk langkah mundur dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena asas pertanggungjawaban atas dasar kesalahan sudah ditinggalkan karena dianggap terlalu memberatkan pihak konsumen, khususnya dalam pembagian beban pembuktian (*the burden of proof*).

Nama Domain

Kasus perebutan nama domain (*domain name*) sudah kerap terjadi di Indonesia. Satu kasus yang lumayan menyita perhatian adalah perkara *mustikaratu.com* beberapa tahun lalu yang melibatkan dua perusahaan jamu terbesar di Indonesia. Sayangnya, putusan perkara ini tidak cukup cerdas dipakai sebagai *landmark decision* untuk menjadi acuan hakim-hakim lain dalam mengadili kasus serupa.

Setelah UU-ITE berlaku, penyelesaian sengketa nama domain tentu akan mengacu pada undang-undang ini. Sama seperti pengaturan pada merek, sistem perlindungan nama domain juga didasarkan pada prinsip pendaftar pertama. Namun, prinsip ini tidak mutlak diterapkan karena pemilihan dan penggunaan nama domain harus pula dilandasi oleh itikad baik, tidak melanggar asas persaingan usaha secara sehat, dan tidak melanggar hak orang lain.

Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip di atas rupanya masih dibingkai sebagai kasus-kasus perdata. Ini berarti, UU-ITE tidak memberi dasar hukum yang kuat untuk menyatakan "penyerobotan" nama domain sebagai tindak pidana, sekalipun perbuatan itu jelas-jelas dilakukan dengan itikad tidak baik dan persaingan usaha

tidak sehat. Jika demikian halnya, maka penyelesaian kasus-kasus seperti perkara *clickbca.com* (meniru *klikbca.com*) tidak akan memuaskan apabila menggunakan UU-ITE. Tidak tertutup kemungkinan, pasal-pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) masih akan tetap dijadikan acuan, terlepas saat ini sudah ada UU-ITE.

Selain pemerintah, masyarakat pun ternyata diberi kesempatan untuk mengelola nama domain. Mereka semua tunduk pada sistem pengelolaan nama domain yang masih akan diatur dengan peraturan pemerintah. Sementara itu, nama-nama domain yang diregistrasi di Indonesia oleh pengelola nama domain dari luar wilayah Indonesia juga akan dilindungi kepentingannya. Apabila terjadi perselisihan sesama pengelola nama domain, maka pemerintah berwenang untuk mengambil alih pengelolaan tersebut untuk sementara. Pembentuk UU-ITE rupanya tidak mengantisipasi kemungkinan persengketaan yang tidak hanya mungkin terjadi antara sesama masyarakat, melainkan antara masyarakat dan pemerintah.

Satu hal lain yang perlu dicermati terkait dengan pengaturan nama domain ini adalah eksistensi pengelolaan nama-nama domain tanpa bayar (gratis) yang selama ini banyak tersedia. UU-ITE dan peraturan pemerintah yang menindaklanjutinya, tidak boleh sampai menghapus keberadaan situs-situs yang memang dipublikasi secara gratis di Internet.

Tindak Pidana

Terlepas jumlah pasal dalam UU-ITE ini hanya 54 buah, ternyata undang-undang ini memuat ketentuan pidana yang cukup fantastis. Dari keseluruhan pasal tersebut, setidaknya ada 10 pasal yang menyimpan ancaman sanksi pidana bagi pelanggarnya, yakni mulai dari Pasal 27 sampai dengan Pasal 37. Hal-hal yang diancam dengan sanksi pidana antara lain adalah:

1. perbuatan mendistribusikan, mentransmisikan, dan/atau membuat dapat diakses informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan:
 - a. melanggar kesusilaan;
 - b. perjudian;
 - c. pemerasan dan/atau pengancaman (ditujukan untuk umum);
2. perbuatan menyebarkan:
 - a. berita bohong dan menyesatkan sehingga merugikan konsumen dalam transaksi elektronik;
 - b. rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan SARA;
3. perbuatan mengirim pesan ancaman kekerasan dan/atau menakutkan pribadi tertentu;
4. perbuatan sengaja dan tanpa hak mengakses komputer dan/atau sistem elektronik pihak lain;
5. perbuatan sengaja dan tanpa hak mengintersepsi atau menyadap informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik milik orang lain;
6. perbuatan sengaja dan tanpa hak mengubah, menambah, mengurangi, merusak, menghilangkan, memindahkan, atau menyembunyikan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik milik orang lain;

7. perbuatan sengaja dan tanpa hak mengganggu sistem elektronik, sehingga sistem tersebut tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya;
8. perbuatan sengaja dan tanpa hak memproduksi, menjual, mengadakan untuk digunakan, mengimpor, mendistribusikan, menyediakan, atau memiliki perangkat keras atau perangkat lunak komputer yang dirancang khusus untuk memfasilitas perbuatan-perbuatan pidana yang telah disebutkan di atas; dan
9. perbuatan sengaja dan tanpa hak memanipulasi informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik agar dinilai seolah-olah otentik.

Formulasi dari perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam UU-ITE ini jelas tidak didesain secara cermat mengikuti standar perumusan norma-norma hukum pidana. Unsur-unsur melanggar kesusilaan, perjudian, pemerasan, misalnya, sama sekali tidak ditampilkan indikatornya, sehingga penerapannya pada kasus-kasus konkret akan berpotensi menimbulkan multitafsir. Alhasil, pasal-pasal tindak pidana dalam UU-ITE ini hanya menjadi daftar *the don'ts* tanpa disertai unsur-unsur rigid yang merupakan keharusan dalam perumusan norma-norma hukum pidana. Akibat dari formulasi yang ala kadarnya seperti di atas, dapat diduga bahwa efektivitas pemanfaatan UU-ITE dalam menjaring pelaku-pelaku pelanggaran akan sangat diragukan.

Ancaman hukuman untuk tindakan-tindakan di atas juga terlalu variatif. Ancaman terendah adalah pidana penjara selama enam tahun, sedangkan denda terkecil adalah sebanyak enam ratus juta rupiah. Di sisi lain, ancaman terberat yang dikenakan adalah pidana penjara dua belas tahun penjara, dengan kemungkinan mendapat pemberatan lagi sebanyak sepertiga dari pidana pokok tersebut. Pemberatan ini diberikan, misalnya, untuk perbuatan mendistribusikan informasi elektronik yang melanggar norma kesusilaan kepada anak-anak, atau melakukan perusakan sistem elektronik yang membahayakan keamanan negara. Denda tertinggi menurut UU-ITE adalah sebesar dua belas milyar rupiah.

Penutup

Dengan memperhatikan sejumlah catatan atas UU-ITE tersebut, dapat disimpulkan bahwa UU-ITE ini memang masih belum cukup komprehensif mengatur keamanan bertransaksi elektronik. Prinsip-prinsip pengaturan yang seharusnya sudah diatur dalam undang-undang ini, terbukti masih penuh dengan celah, sehingga harus menunggu perumusannya dalam berbagai peraturan pemerintah. Keberanian pembentuk undang-undang untuk menetapkan target menyelesaikan semua peraturan pemerintah itu dalam waktu dua tahun ke depan, tentu patut dihargai, kendati janji-janji seperti ini seringkali tidak terealisasi di kemudian hari.

Kelemahan yang paling menonjol dari UU-ITE terletak pada ketidakmampuan undang-undang ini bersinergi dengan undang-undang lain yang memiliki materi muatan berdampingan. Sebagai contoh, hubungan antara UU-ITE dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen sama sekali tidak terlihat. Bahkan, sebagaimana telah disinggung di atas, asas pertanggungjawaban dalam UU-ITE ternyata tidak mengakomodasi asas pertanggungjawaban pelaku usaha yang sudah diintroduksi dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Belum lagi terkait dengan hal-hal lain seperti kemungkinan gugatan *class action*, *NGO's legal standing*, atau *citizen lawsuit*, yang sama sekali tidak tertampung dalam UU-ITE. Padahal, model-model

gugatan seperti ini sudah eksis di berbagai peraturan yang menyentuh kepentingan publik yang sangat luas seperti halnya informasi dan transaksi elektronik ini.

Satu-satunya pencapaian yang cukup signifikan dari UU-ITE adalah diterimanya informasi elektronik, dokumen elektronik, dan/atau hasil cetaknya sebagai alat bukti hukum yang sah. Penerimaannya ini memiliki arti penting secara formal, kendati dalam praktik beberapa putusan hakim sudah pula memasukkannya sebagai alat bukti pendukung dalam rangka membangun keyakinan hakim.

Beratnya ancaman-ancaman pidana dalam UU-ITE tidaklah menjadi jaminan bahwa undang-undang ini akan memberi efek jera bagi pelaku pelanggaran di bidang ini. Implementasi dari pasal-pasal ini tentu harus diuji melalui kasus-kasus konkret yang bakal diputuskan di pengadilan. Beberapa pasal yang memuat ancaman pidana tersebut juga terbuka peluang untuk tumpang tindih dengan undang-undang lain. Ancaman pidana untuk informasi elektronik yang melanggar norma kesusilaan, misalnya, besar kemungkinan akan berbenturan dengan ancaman serupa pada Undang-Undang Antipornografi. Jika sasaran pornografi itu untuk kalangan anak-anak, maka UU-ITE juga akan bersentuhan dengan Undang-Undang Perlindungan Anak. Disparitas besaran sanksi pidana yang tersebar pada berbagai undang-undang di luar KUHP saat ini, disadari atau tidak disadari, turut andil menyumbang pada ketidakpastian penegakan hukum di Indonesia. Seharusnya UU-ITE tidak ikut-ikutan menambah kerumitan tersebut.(*)