

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Usaha mikro, kecil dan menengah (selanjutnya disebut UMKM) memegang peranan penting dalam perkembangan dan pertumbuhan perekonomian Indonesia. Peran tersebut tidak terlepas dari besarnya kontribusi yang diberikan terhadap peningkatan domestik bruto dibandingkan dengan usaha skala besar.¹ Kementerian Koperasi Usaha Kecil dan Menengah menunjukkan data pada tahun 2018, UMKM berkontribusi sebesar 61,1% terhadap perekonomian nasional, cukup signifikan dibanding pelaku usaha skala besar yang menyumbangkan 38,9% apabila dikonfesi hanya sebanyak 5.550 atau 0,01% dari jumlah pelaku usaha.²

Saat ini di Indonesia terdapat total jumlah UMKM yang mencapai prosentase 99,99% atau sejumlah 64,2 juta jumlah pelaku usaha. Selain itu, diketahui bahwa UMKM mempunyai daya serap tersendiri hingga mencapai 117 juta tenaga kerja yang setara dengan 97% dari daya serap pekerja.³ Dominasi tersebut menjadikan UMKM sebagai salah satu program ekonomial nasional pemerintah untuk mendorong pemulihan keuangan negara pasca pandemi *Corona Virus* (COVID-19) yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun

¹Syaakir Sofyan “Peran UMKM (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah) Dalam Perekonomian Indonesia, *Bilancia*, Vol. 11 No. 1, 1 Juni 2017, h. 35.

²Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, “UMKM Bangkit, Ekonomi Indonesia Terungkit”, *Artikel DJKN*, 24 Agustus 2020, h. 1.

³*Ibid.*

2020. Namun demikian, sebanyak 88% UMKM di Indonesia tidak *banchable* karena belum memiliki legalitas.⁴

Tahun 2020, Indonesia berada dalam peringkat 73 dari 190 negara dunia dari laporan *Ease Of Doing Business* (EODB) oleh *World Bank*. Peringkat tersebut cenderung stagnan karena tidak mengalami kenaikan ataupun penurunan seperti peringkat pada laporan tahun 2019 lalu.⁵ Pembenahan demi pembenahan terhadap tingkat kemudahan berusaha terus dilakukan oleh pemerintah. Pada sektor UMKM, upaya pembenahan diimplementasikan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Cipta Kerja) dalam format *Omnibus Law*. Menurut Jimly Asshidiqie, “*Omnibus Law* merupakan format pembentukan undang-undang yang bersifat menyeluruh dengan turut mengatur materi undang-undang lain yang saling berkaitan dengan substansi yang diatur oleh undang-undang yang diubah atau dibentuk”.⁶

Melalui bentuk *omnibus law*, Undang-undang Hak Cipta Ketenagakerjaan bertujuan untuk menggabungkan serta mengamandemen beberapa undang-undang sekaligus menjadi satu undang-undang tentang subjek yang sama, yakni pembukaan lapangan kerja. Kemudahan berusaha yang ditawarkan oleh Undang-Undang Cipta Kerja secara khusus diatur dalam Bab VI. Bab VI menyebutkan perubahan-perubahan terhadap beberapa ketentuan undang-undang. Perubahan

⁴Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, “Webinar Pendaftaran Perseroan Perseorangan Ciptakan Kemudahan Berusaha”, *Kantor Wilayah Sumatera Selatan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia*, 5 Agustus 2021, h. 1.

⁵Tomi Setianto, Sam’un Jaja Raharja, “Ease of Doing Business in Indonesia”, *Optimum*, Vol. 10 No. 2, 2 September 2020, h. 87.

⁶Asshiddiqie, Jimly, *UU Omnibus (Omnibus Law): Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administratif*, **Pidato Expert Lecture** dalam pemantapan para jabatan antar instansi pemerintah pada Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2019.

menjadi sorotan, salah satunya adalah perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut Undang-Undang Perseroan Terbatas) yang beririsan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Pengaturan bentuk perseroan terbatas yang sesuai dengan karakter usaha mikro dan kecil menjadi fokus kemudahan berusaha yang diangkat dalam klaster *omnibus law*.⁷

Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja memberikan penambahan substansi terhadap definisi perseroan terbatas. Sebelumnya, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas, mendefinisikan perseroan terbatas sebagai “Badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya”. Selanjutnya definisi tersebut diubah oleh Pasal 109 angka 1 Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas, menjadi: “Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil”.

⁷Alexander Prabu, Ika Novita Harahap, Nopit Ernasari, Tommy Primagani, Bayu Nirpana, Ikhsan Andriyas, Susanto, “Kemudahan Berusaha Dalam Cluster Omnibus Law”, *Lex Specialis*, Vol. 1 No. 2, 2020, h. 174.

Penambahan frase “badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil”, sekaligus memberikan kepastian hukum kepada para pengusaha mikro dan kecil untuk dapat membuat badan hukum dengan jenis badan hukum perorangan yang berbentuk perseroan terbatas. Pendirian perseroan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 109 angka 2 yang menambahkan substansi dalam Pasal 7 ayat (7) Undang-Undang Perseroan Terbatas, dengan bunyi sebagai berikut:

Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara ;
- b. Badan Usaha Milik Daerah ;
- c. Badan Usaha Milik Desa ;
- d. Perseroan yang mengelola busa efek, Lembaga kliring dan penjaminan, Lembaga penyimpanan dan penyelesaian dan Lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal ; atau
- e. Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Melalui bunyi pasal di atas, diketahui bahwa berdasarkan Pasal 109 angka 2 yang menambahkan substansi dalam Pasal 7 ayat (7) huruf e Undang-Undang Perseroan Terbatas, perseroan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil merupakan jenis perseroan terbatas yang dapat menyimpangi kewajiban pendirian Perseroan minimal 2 (dua) orang. Lebih lanjut mengenai persyaratan jumlah pendiri bagi perseroan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil tersebut kemudian mempunyai aturan yang lebih khusus dalam suatu Peraturan Pemerintah tersendiri yakni Peraturan Pemerintah No.8/2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi

Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah No.8/2021).

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.8/2021 menyebutkan, bahwa “Perseroan yang memenuhi kriteria untuk usaha mikro dan kecil terdiri atas 2 (dua) jenis, yakni perseroan yang didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dan perseroan perorangan yang didirikan oleh 1 (satu) orang”. Dengan demikian, maka yang dimaksud perseroan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil dalam Pasal 109 angka 2 yang menambahkan substansi dalam Pasal 7 ayat (7) huruf e Undang-Undang Perseroan Terbatas yang dapat menyimpangi ketentuan pendirian oleh minimal 2 (dua) orang tersebut adalah perseroan perorangan.

Pengaturan mengenai perseroan perorangan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2021 tentang (selanjutnya disebut Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21/2021). Pasal 17 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21/2021 menyebutkan, bahwa perseroan perorangan **harus** mengubah status badan hukumnya menjadi perseroan persekutuan modal jika:

- a. Pemegang saham menjadi lebih dari 1 (satu) orang; dan/atau
- b. Tidak memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Frasa “harus” dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21/2021 tersebut, menunjukkan sifat koersi atau memaksa, namun demikian kewajiban tersebut tidak turut dibarengi dengan adanya pengaturan sanksi yang tegas bagi perseroan perorangan yang tidak memenuhi kewajiban perubahan status

menjadi perseroan persekutuan modal. Hal ini jelas mengaburkan norma imperatif yang terkandung dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21/2021 tersebut, mengingat dalam penegakkannya tidak adanya konsekuensi hukum yang jelas. Berdasarkan uraian tersebut, perlu dikaji lebih lanjut mengenai kewajiban hukum perseroan perorangan terhadap perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.2 Rumusan Masalah

1. *Ratio Legis* perseroan perorangan wajib melakukan perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal
2. Akibat hukum perseroan perorangan yang tidak memenuhi kewajiban perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis *ratio legis* perseroan perorangan wajib melakukan perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal
2. Menganalisis akibat hukum perseroan perorangan yang tidak memenuhi kewajiban perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dari segi teoritis, penulisan tesis ini diharapkan dapat berguna untuk berkontribusi dalam sumbangsih pemikiran atau tambahan ilmu bagi para akademisi terkait pemahaman tentang kewajiban hukum perseroan perorangan terhadap perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dari segi praktis, penulisan tesis ini diharapkan dapat berguna untuk digunakan sebagai referensi pada saat akan melakukan penyusunan pendapat hukum mengenai *ratio legis* perseroan perorangan wajib melakukan perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal dan akibat hukum perseroan perorangan yang tidak memenuhi kewajiban perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Apabila ditinjau berdasarkan judul serta rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative law reseacrch*) atau penelitian hukum *doctrinal*, yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, atau doktrin untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.⁸ Hasil dari penelitian ini merupakan preskripsi tentang apa

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2011, h. 35.

yang hendak dicapai atas isu yang dianalisis. Tesis ini ditujukan untuk memberikan penjelasan mengenai *ratio legis* kewajiban hukum perseroan perorangan terhadap perubahan status menjadi perseroan persekutuan modal. Hal ini kemudian akan memberikan pandangan baru atas akibat hukum terhadap perseroan perorangan yang belum memenuhi kewajiban perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam penulisananya, tesis ini akan menggunakan 2 (dua) pendekatan masalah, pendekatan tersebut yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dengan uraian sebagai berikut:

1.5.2.1 Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan perundang-undangan akan dianalisis terkait regulasi serta legislasi yang berkesinambungan untuk dapat menelaah materi yang termuat pada peraturan dalam perundang-undangan yang berlaku.⁹ Pendekatan perundang-undang bertujuan agar peneliti dapat menemukan adanya konsistensi diantara undang-undang yang satu dengan yang lainnya. Hasil dari telaah tersebut akan dijadikan suatu argument dasar demi memecahkan isu hukum terkait. Regulasi dan legislasi yang dimaksud kemudian mengacu kepada hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pendekatan perundang-undangan dalam tesis ini diharapkan

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017, h. 142.

dapat menjawab isu hukum mengenai kewajiban hukum perseroan perorangan terhadap perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.5.2.2 Pendekatan Konsep

Pendekatan konsep digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dengan merujuk pada perkembangan doktrin-doktrin maupun perkembangan pandangan-pandangan sarjana dalam suatu ilmu hukum yang didapatkan melalui buku-buku hukum, literatur, jurnal serta karya ilmiah.¹⁰ Penggunaan pendekatan atas pandangan dan doktrin akan dielaborasi oleh penulis sebagai dasar dalam menemukan titik temu mengenai penerapan konsep perseroan perorangan.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan bersifat autoritatif, yang berarti terdapat otoritas terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹ Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

1. *Burgerlijk Wetboek Staatsblad* 1874 Nomor 23 ;
2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106) ;

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Op., Cit.*, h. 95.

¹¹*Ibid.*, h. 181.

3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93);
4. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67) ;
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245) ;
6. Peraturan Pemerintah No.7/2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 17);
7. Peraturan Pemerintah No.8/2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 8) ;
8. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 21/2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas;
9. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan penggunaan bahan hukum untuk dapat menjelaskan lebih lanjut mengenai penggunaan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang akan digunakan terdiri atas publikasi di bidang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi: buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum di bidang hukum perseroan terkait isu hukum yang sedang menjadi pembahasan dalam penelitian.¹²

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, dalam hal ini pencarian data terkait bahan hukum primer dan badan hukum sekunder dilakukan dengan menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang ada, serta mengklasifikasikan secara sistematis badan-badan hukum yang telah terkumpul. Selanjutnya, akan dilakukan penyeleksian badan hukum yang terkumpul mengacu pada isu hukum yang menjadi fokus dalam penulisan tesis ini yakni mengenai kewajiban hukum perseroan perorangan terhadap perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini, baik primer ataupun sekunder yang telah dikumpulkan akan di bagi ke dalam bagian-bagian tertentu yang disesuaikan

¹²*Ibid.*

berdasarkan rumusan masalah dalam penulisan tesis ini. Bahan hukum yang relevan satu dengan yang lain akan diinterpretasi secara gramatikal dan sistematis.

Interprestasi gramatikal bertujuan agar makna atas ketentuan undang-undang dapat diketahui secara jelas dengan menace pada penyusunan kata atau bunyi teks undang-undang dan dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum dan diinterpretasikan secara logis.¹³ Dalam penelitian ini, penafsiran gramatikal ditujukan guna menafsirkan makna atas suatu aturan dalam peraturan perundang-undangan terkait perseroan perorangan.

Interpretasi sistematis digunakan untuk mengetahui makna undang-undang atas bagian dari sistem perundang-undangan secara keseluruhan dengan cara dihubungkan satu sama lain dengan undang-undang yang masih berkesinambungan, sehingga dalam pemaknaannya tidak boleh ada penyimpangan dari sistem peraturan perundang-undangan.¹⁴ Penelitian ini menggunakan penafsiran sistematis dengan mengaitkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, Menengah untuk dapat menganalisis konsep hukum badan hukum perorangan dalam bentuk perseroan terbatas.

Konstruksi hukum *argumentum per analogiam* sebagai metode penemuan hukum yang mana tak terdapat peraturan yang mengatur secara spesifik mengenai kejadian atas suatu peristiwa hukum dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu

¹³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2003, h. 169.

¹⁴*Ibid.*, h. 172

ketentuan, untuk selanjutnya prinsip tersebut diterapkan “seolah-olah” memperluas keberlakuannya dalam peristiwa hukum konkret yang hingga saat itu belum ada peraturannya. Penelitian ini menggunakan konstruksi hukum *argumentum per analogiam* untuk menemukan batas waktu bagi perseroan perorangan untuk melakukan perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam Sistematika penulisan penelitian akan dibagi menjadi empat bab, yang dimana dalam setiap babnya terdapat beberapa bagian sub bab, berikut rincian sistematika penulisan:

Bab I dalam penelitian ini merupakan Bab Pendahuluan, yang memuat uraian secara garis besar mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, tipe penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum serta sistematika penulisan yang akan menjadi dasar untuk pembahasan bab-bab selanjutnya.

Bab II dalam penelitian ini merupakan bab pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu *ratio legis* perseroan perorangan wajib melakukan perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal. Dalam sub bab nya akan diuraikan mengenai, karakteristik perseroan perorangan sebagai badan hukum, keberlakuan hukum kewajiban perubahan status badan hukum

perorangan menjadi perseroan persekutuan modal serta mekanisme perubahan status badan hukum perorangan menjadi perseroan persekutuan modal.

Bab III dalam penelitian ini merupakan bab pembahasan atas rumusan masalah yang kedua yaitu akibat hukum perseroan perorangan yang tidak melakukan kewajiban perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal. Dalam sub bab nya akan diuraikan mengenai pertanggungjawaban pemegang saham tunggal melalui indikator *alter ego* dalam penerapan prinsip *piercing the corporate veil* dan eksistensi perseroan perorangan yang tidak memenuhi kewajiban perubahan status badan hukum menjadi perseroan persekutuan modal.

Bab IV merupakan Bab Penutup dalam penelitian ini yang memuat kesimpulan dan saran atas hasil penelitian yang telah dibahas di bab-bab sebelumnya sebagai sumbangan pemikiran dan diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.