DISERTASI

“PENGAWASAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL”

YUNIAR KURNIAWATY
B013211022

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

DISERTASI

PENGAWASAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL (UMK)

Disusun dan diajukan oleh:

YUNIAR KURNIAWATY
B013211022

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Selasa Tanggal 10 September 2024
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H.
NIP 195704301985031004

Co. Promotor,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si.
NIP 196408241991032002

Co. Promotor,

Dr. Padma D. Liman, S.H.,M.H.
NIP 195912051987032001

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si.
NIP 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Yuniar Kurniawaty

N I M : B013211022

Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Disertasi yang berjudul PENGAWASAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Disertasi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasioan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Juni 2024

Yang membuat pernyataan,

Yuniar Kurniawaty
NIM: B013211022

KATA PENGANTAR

Bismilahirrahmanirrahim

Allahumma Shalli „Ala Muhammad Wa „Ala Aalihii Muhammad

Segala Puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam. Segala syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan kasih sayang, pertolongan, petunjuk dan kekuatan lahir batin kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini sebagai persyaratan dalam penyelesaian akademik guna mendapatkan gelar tertinggi di bidang Ilmu Hukum, pada program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanudin dengan judul disertasi "**PENGAWASAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL**".

Shalawat dan salam semoga tetap tercurah kepada Junjungan Rasulullah Muhammad SAW beserta Ahlul Baitnya, serta sahabat yang dimuliakan Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini sepatutnyalah penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin masa bakti 2022-2026, dan kepada Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Mantan Rektor Universitas Hasanuddin masa bakti 2019-2022. Para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin masa bakti 2019-2022 dan masa bakti 2022-2026. Para Pimpinan Pascasarjana Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf pasca sarjana Universitas Hasanuddin.

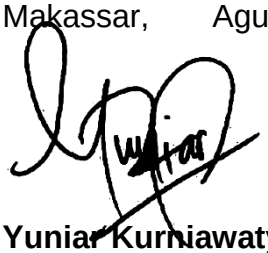
2. Prof. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Maskun, SH.,LLM selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, SH.,M.A selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan Fakultas hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Ratnawati, S.H., M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi).
3. Kedua orang tua penulis Almarhum Moh. Husein Sanusi dan Almarhumah Lanny Salim yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan ketulusan dan kasih sayang. Suami tercinta dr. Fitriyanto Radjak, M.K.M yang selalu mendukung dan memberikan semangat untuk penulis dalam menyelesaikan studi. Anak-Anak penulis Dinda Auliyah Fitriyanto, Tiara Ramadhani Fitriyanto, Almira Nadya Fitriyanto, Abidzar Ghifari Putra Fitriyanto dan Alma Arifah Putri Fitriyanto yang selalu menjadi penyemangat bagi penulis dalam menempuh Pendidikan Doktor.
4. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H selaku Promotor atas segala masukan, bimbingan, waktu serta perhatian yang diberikan kepada penulis dalam penyelesaian Disertasi ini. Prof Dr. Marwati Riza, SH.,M.Si selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH-UH sekaligus Ko-Promotor 1 yang telah banyak membantu, meluangkan waktu dan penuh kesabaran untuk mengoreksi, serta memberikan arahan demi penyelesaian disertasi ini. Dr. Padma D. Liman, S.H.,M.H selaku Ko-Promotor 2 atas segala bimbingan, arahan, petunjuk dan perhatian yang diberikan kepada penulis selama penulisan disertasi ini.
5. Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH.,M.S, Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H.,M.H, Dr. Oky Deviany ,S.,H.,M.H, Dr. Muhamad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn selaku Tim Penguji yang telah banyak memberikan masukan dalam setiap tahapan ujian sehingga mendorong perbaikan penulisan disertasi ini.

6. Seluruh dosen serta civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak bisa penulis tuliskan satu persatu namanya, atas ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan program doktor dan segala bantuan selama penulis menjadi mahasiswi.
7. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo atas dukungan yang diberikan kepada penulis dalam menyelesaiakan studi Pendidikan Doktor pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Jajaran Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo, Pejabat Administrator dan Pengawas serta JFT dan JFU di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan kepada penulis selama masa pendidikan pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berserta jajaran yang telah membantu memberikan arahan, masukan dan data kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan Disertasi ini.
9. Seluruh tenaga kependidikan (staff akademik), khususnya Pak Ully, Pak Hakim, dan Pak Hasan terima kasih telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan dalam pengurusan administrasi, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama penulis.
10. Teman-teman seperjuangan dalam suka dan duka, Angkatan 2021 (Kelas A) Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang penulis banggakan, yang selalu saling berbagi informasi, pengalaman, keceriaan, keseruan, kesedihan, dukungan dan doa-doa yang selalu mengiringi. *My best*

prayers and wishes buat kalian semua, yuk bisa yuk!

11. Dr. Darmawati, S.H.,M.H sahabat penulis sekaligus dosen pada Universitas Ichsan Gorontalo yang telah banyak membantu dan berdiskusi banyak dengan penulis dalam penyelesaian penulisan Disertasi ini.
12. Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Tidak ada hasil karya yang sempurna selain “Kesempurnaan” itu sendiri. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat untuk masyarakat luas.

Makassar, Agustus 2024



Yuniar Kurniawaty

ABSTRAK

Yuniar Kurniawaty (NIM. B013211022), *PENGAWASAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL, dibimbing oleh Marthen Arie sebagai Pembimbing Utama, Marwati Riza dan Padma* D.Liman sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk untuk menganalisis esensi pengawasan pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil untuk kelangsungan usaha, untuk menganalisis dan mengevaluasi mekanisme pengawasan pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil untuk kepastian berusaha dan untuk mengevaluasi dan menemukan kebijakan dan strategi Lembaga yang berwenang dalam melakukan pengawasan pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif yuridis. Jika dilihat dari sudut pandang bentuknya maka penelitian ini merupakan penelitian *preskriptif.* Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan *(statute approach)*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan Pendekatan historis *(historical approach)*. Jenis data dari penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis data dilakukan dengan metode analisis kualitatif,

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Esensi Pengawasan Pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil untuk kelangsungan usaha pada dasarnya bermakna perlindungan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Mekanisme pengawasan pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil untuk kepastian usaha harus sejalan dengan teori Pengawasan. Dimana untuk kepastian dan keberlanjutan dari usaha tersebut diperlukan tiga bentuk mekanisme pengawasan yang dimulai dari pengawasan pada proses pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil tersebut dimana diperlukan pengawasan yang sifatnya umpan didepan (Pengawasan *Feedforward)*, setelah pendaftaran Badan Hukum Usaha Mikro dan Kecil menjadi Perseroan Terbatas Perorangan diperlukan Pengawasan Bersamaan (Pengawasan *Concurrent)* dan Pengawasan yang sifatnya umpan balik (Pengawasan *Feedback.* Kebijakan dan strategi lembaga dalam melakukan pengawasan pendaftaran terhadap usaha Mikro dan Kecil yaitu diperlukan sebuah strategi kebijakan berupa regulasi terkait dengan pengawasan yang sifatnya kemitraan. Pengawasan kemitraan ini bertujuan untuk melakukan kontrol terhadap Perseroan Terbatas Perorangan dengan melibatkan seluruh instansi yang terkait karena selama ini belum ditemukan sinergitas pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga yang ada kaitannya dengan badan hukum perseroan terbatas perorangan.

Kata Kunci: pengawasan, pendaftaran badan hukum, perseroan terbatas perorangan, kebijakan, mekanisme pengawasan, kewenangan kementerian hukum dan HAM, pemberdayaan usaha mikro dan kecil

ABSTRACT

Yuniar Kurniawaty *(NIM. B013211022), MINISTRY OF LAW AND HUMAN RIGHTS SUPERVISION OF THE REGISTRATION OF INDIVIDUAL COMPANY LEGAL ENTITIES FOR MICRO AND SMALL BUSINESSES, supervised by Marthen Arie, Marwati Riza and Padma D. Liman.*

This research aims to analyze the essence of monitoring the registration of Micro and Small Enterprises for business continuity, to evaluate the mechanism for monitoring the registration of Micro and Small Enterprises for business certainty, and to evaluate and find the policies and strategies of authorized institutions in supervising the registration of Micro and Small Enterprises.

This research is normative legal research. The approach used in this research is a statutory, conceptual, case, and historical approach. The types of data from this research are primary and secondary legal materials. Data were taken out and analyzed by qualitative method.

This research shows that monitoring micro and small business registration for business continuity means legal protection, certainty, and benefits. The monitoring mechanism for registering Micro and Small Businesses for business certainty must align with Supervision theory. For certainty and sustainability of the business, three forms of supervision mechanisms are required, starting from supervision during the registration process for Micro and Small Enterprises, where supervision like feed-forward is required after registration of the Micro and Small Business Legal Entity to become an Individual Limited Liability Company. Simultaneous Supervision (Concurrent Supervision) and Supervision of a feedback nature (Feedback Supervision. Institutional policies and strategies in supervising the registration of Micro and Small businesses require a policy strategy in the form of regulations related to supervision of a partnership nature. This partnership supervision aims to control Individual Limited Liability Companies by involving all relevant agencies. So far, there has been no synergy of supervision carried out by institutions related to individual limited liability company legal entities.

Keywords: supervision, registration of individual company legal entities, supervision mechanisms, authority to empower micro and small businesses

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..... **i**

PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... **ii**

PERNYATAAN KEASLIAN ..... **iii**

UCAPAN TERIMA KASIH ..... **iv**

ABSTRAK ..... **viii**

ABTRACT ..... **ix**

DAFTAR ISI ..... **x**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 13

C. Tujuan Penelitian 13

D. Manfaat Penelitian 13

E. Orisinalitas Penelitian 14

BAB II TINJAUAN PUSTAKA **19**

A. Konsep Badan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan Dalam Sistem Hukum di Indonesia 19

B. Perubahan Paradigma Hukum Perseroan Dalam Sistem Hukum di Indonesia 24

C. Konsep Badan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan dalam Perspektif Hukum Ekonomi 56

D. Kerangka Teori 103

1. Teori Badan Hukum 103

2. Teori Pengawasan 120

3. Teori Kewenangan 155

E. Kerangka Pikir 161

F. Definisi Operasional 165

BAB III METODE PENELITIAN **167**

A. Tipe Penelitian 167

B. Pendekatan Masalah 167

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum 168

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum 168

E. Analisis Bahan Hukum 168
BAB IV ESENSI PENGAWASAN PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU UMK 170
A. Esensi Pengawasan Untuk Memperoleh Perlindungan Hukum 170
B. Esensi Pengawasan Untuk Menjamin Kepastian Hukum 177
C. Esensi Pengawasan Untuk Memberikan Kemanfaatan 182
BAB V MEKANISME PENGAWASAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM TERHADAP PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU UMK..... 191
A. Pengawasan *Feed forward* (Pengawasan umpan di depan)..... 191
B. Pengawasan *Feed back* (Pengawasan umpan balik) 194
BAB VI KEBIJAKAN DAN STRATEGI LEMBAGA DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN PENDAFTARAN BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BAGI PELAKU UMK..... 198
A. Reformulasi Kebijakan Pengawasan Pelaporan Keuangan Bagi UMK Berbadan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan..... 198
B. Model Pengawasan Bersama *(Concurent)* atau Pengawasan Kemitraan Terhadap Pendaftaran Badan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan Bagi UMK 203
BAB VII PENUTUP..... 215
A. Kesimpulan 215
B. Saran 216
DAFTAR PUSTAKA..... 219

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah merumuskan Visi Indonesia Maju 2045 sebagai langkah strategis menjadikan Indonesia sebagai 5 (lima) besar kekuatan ekonomi dunia pada tahun 2045. Untuk mewujudkannya, pemerintah mengharapkan adanya ‘gelombang investasi” guna mempercepat proses pembangunan. Kenyataan di lapangan terjadi tumpang-tindih dan ketidakharmonisan undang-undang sektoral yang menjadi hambatan utama untuk menciptakan iklim investasi yang ramah bagi para investor. Atas dasar itulah, deregulasi dan debirokrasi perlu dilakukan. Banyak peraturan perundang-undangan dipangkas, diubah, bahkan bila perlu membuat norma baru yang belum ada di Undang-undang sebelumnya melalui satu Undang-undang yang populer dengan istilah metode *Omnibus la*w.

Salah satu *Omnibus law* yang banyak diperbincangkan adalah Undang-Undang tentang Cipta Kerja, UU Tentang Cipta Kerja salah satu fokusnya adalah pemberdayaan Usaha Mikro Kecil Menengah (selanjutnya disebut dengan UMKM), dimana jumlah UMKM nyaris mencapai 64 juta orang, produknya potensial, dan banyak yang siap untuk naik kelas. Oleh karena itu Pemerintah hadir membantu dalam pemberdayaan UMKM. Pemerintah hadir mewakili negara untuk memberdayakan UMKM sebagai konsekuensi semangat pembentukan negara kesejahteraan tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa

pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Ssejalan dengan apa yang dikatakan oleh Friedman, hukum seharusnya bukan hanya mengabdi kepada subjek yang menguasai sumber-sumber kemakmuran dan yang memegang kekuatan ekonomi melainkan juga harus menemukan jalan untuk memberdayakan subjek individual yang secara ekonomi kurang menguntungkan.[1]

UMKM perlu mendapatkan perhatian dan mendapatkan perlindungan khusus dari pemerintah, dikarenakan oleh adanya 2 (dua) faktor, yaitu :[2] (1). Besarnya jumlah pengusaha UMKM di Indonesia dan (2). Adanya berbagai kelemahan atau kekurangan UMKM ketika masuk dalam sistem persaingan pasar bebas.

Berdasarkan hal tersebut, UMKM layak menjadi prioritas kebijakan ekonomi pemerintah, baik dalam bentuk pemberian fasilitas dan proteksi maupun dalam kemudahan akses pada persoalan permodalan dan finansial. Perhatian pemerintah dalam upaya pengembangan dan pemberdayaan UMKM juga terlihat dalam agenda pembangunan nasional yang dituangkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (selanjutnya disebut RPJPN), yaitu sebagaimana diatur oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka

[1] W.Friedman dalam Violetta Simatupang, *Hukum Kepariwisataan Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional* (Bandung: Alumni,2015).
[2] Ibid.,hlm.120.

Panjang Nasional adalah untuk mewujudkan Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur.[3]

Kini, seperti yang telah banyak diketahui oleh masyarakat bahwa pemerintah telah membuat sebuah peraturan perundang-undangan yang memuat lebih dari satu muatan pengaturan yang dianggap sebagai rujukan dari berbagai macam peraturan perundang-undangan salah satunya Undang-Undang Tentang UMKM yang kemudian diramu menjadi satu dengan menggunakan metode *Omnibus Law* yaitu Undang-Undang Cipta Kerja.

Undang-undang Cipta Kerja mengubah, menghapus atau menetapkan pengaturan baru terkait dengan UMKM, yakni salah satunya ialah tentang ketentuan dalam Pasal 6 Undang-Undang UMKM. Harapan Undang – undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja yaitu memberikan kesempatan besar bagi usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), dengan 64,2 juta unit usaha atau 99,7% dari total unit usaha, UMKM telah menyediakan lapangan kerja bagi 120 juta dari 133 juta angkatan kerja.[4]

Penambahan norma terkait UMKM yang terlihat setelah Undang-undang Cipta Kerja yaitu pada pengaturan pasal Tentang Perseroan Terbatas adalah diakuinya suatu badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria untuk usaha mikro dan kecil (UMK). Pemerintah mengatur bentuk badan hukum baru berupa perseroan terbatas perorangan dengan tanggung

[3] Peraturan Presiden No.2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019, Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong, Buku I agenda Pembangunan Nasional, Kementerian PPN/Bapenas, Jakarta, 2014,hlm.1.

[4] Marthen Arie, *Hukum Penanaman Modal Asing*; (Yogyakarta:Nas Media Pustaka.2022),hlm.vii.

jawab terbatas *(sole proprietorship with limited liability)*. Pendirian entitas bagi usaha mikro dan kecil itu cukup dengan mengisi form pernyataan secara elektronik tanpa memerlukan akta notaris. Perseroan terbatas perorangan bersifat *one-tier*, dimana pemegang saham tunggal sekaligus merangkap sebagai direktur tanpa perlu adanya komisaris atau dewan direksi.

Pemerintah melakukan perubahan beberapa ketentuan dalam Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas agar mampu mendorong perkembangan usaha pelaku UMK dengan memberikan kemudahan membentuk badan hukum Perseroan Terbatas Perorangan, Hal tersebut tertuang dalam Pasal 109 angka 1 UU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 1 angka 1 UU PT tentang Pengertian PT, yaitu menjadi "Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil. Artinya saat ini terdapat dua jenis Perseroan, yaitu Perseroan yang didirikan oleh dua orang atau lebih dan Perseroan yang didirikan oleh hanya satu orang (tunggal).

Sebagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil (UMK) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari

Undang-undang Tentang Cipta Kerja perseroan terbatas saat ini dapat dibedakan menjadi “Perseroan Persekutuan Modal dan Perseroan Perorangan”. Baik Perseroan Persekutuan Modal maupun Perseroan Perorangan sebagai suatu badan hukum memerlukan adanya organ perseroan untuk mewakili perseroan dalam melakukan perbuatan hukum dan hubungan hukum dengan pihak ketiga. Dalam UU Cipta Kerja dan UU PT telah diatur bahwa organ perseroan terdiri dari RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris, namun pada PP Nomor 8 Tahun 2021 secara eksplisit pada Pasal 7 ayat 92 huruf (g) disebutkan bahwa organ Perseroan Perorangan hanya terdiri dari Direktur sekaligus Pemegang Saham, serta tidak ada organ Komisaris.

Pada faktanya banyak terjadi sengketa internal terkait konflik kepentingan dalam perseroan terbatas yang didirikan 2 (dua) orang atau lebih yang masuk sampai ke ranah pengadilan, sehingga tidak sedikit yang berpendapat pendirian perseroan terbatas oleh 1 (satu) orang sangat berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, karena pemegang saham tersebut juga menjabat sebagai satu-satunya anggota direksi dan juga sebagai direktur tanpa adanya komisaris.

Permasalahan utama dalam perseroan terbatas perorangan UMK adalah kesulitan dalam menentukan tolak ukur tanggung jawab terbatas pemegang saham karena pendiri dan pemegang saham adalah pihak yang sama. penyelewengan akan rawan terjadi apabila keseluruhan saham perseroan tersebut dikelola hanya oleh satu orang saja.

Apabila pendiri dan pemilik saham perseroan terbatas perorangan UMK hanya dimiliki oleh satu orang, tidak menutup kemungkinan bahwa pengelolaan aset perusahaan akan sulit untuk diawasi karena dikhawatirkan harta perusahaan dan harta pribadi akan berbaur. Suatu perseroan yang dijalankan oleh organ yang merangkap jabatan akan berimbas kepada fungsi pengawasan dan evaluasi aktifitas manajerial dari masing-masing organ tidak dapat terlaksana dengan baik. Kondisi tersebut akan menyulitkan untuk memastikan bahwa prinsip pertanggung jawaban terbatas di perseroan telah ditegakkan. Masing- masing organ perseroan memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan evaluasi serta menilai kesalahan yang dilakukan oleh organ perseroan yang lainnya. Contohnya dalam menilai kesalahan atau penyelewengan yang dilakukan oleh komisaris atau direksi maka perlu mendengar pertimbangan dari RUPS.

Ketika kewenangan ketiga organ perseroan terbatas perorangan dirangkap oleh satu orang maka akan sulit untuk mendapatkan keterangan yang objektif dalam melakukan penilaian dan evaluasi kinerja dari masing-masing organ perseroan.

Selain itu terdapat juga kemungkinan lain yang mana pendiri atau pemegang saham dan direksi dapat memanfaatkan perseroan untuk kepentingannya sendiri. Apabila hal ini terjadi maka akan menjadi peluang terjadinya benturan kepentingan. Benturan kepentingan disini tidak hanya mencakup kekayaan perseroan saja. Menggunakan informasi perseroan untuk kepentingan pribadi pun merupakan suatu pelanggaran. Keadaan

pemegang sahamnya yang hanya satu orang saja, tentu akan memberikan peluang kepada pemegang saham untuk melakukan rangkap jabatan menjadi direksi pada saat yang bersamaan. Demikian pula jika tidak diwajibkannya perseroan terbatas perorangan UMK untuk memiliki komisaris, maka sudah tentu akan menyebabkan tidak adanya pengawasan kepada direksi. Hal ini dikhawatirkan akan berimbas kepada pengelolaan perseroan yang baik tidak dapat tercapai. Khususnya terhadap pengelolaan mengenai kejelasan tugas, peran, fungsi dan tanggung jawab setiap organ- organ perseroan terbatas perorangan UMK.

Pengelolaan perseroan terbatas perorangan UMK berdasarkan UU Cipta Kerja memiliki kemungkinan untuk terjadinya benturan kepentingan. Karena dengan didirikan dan kepemilikan sahamnya hanya dipegang oleh satu orang saja maka akan sulit untuk menentukan batasan tanggung jawabnya. Mengingat prinsip yang digunakan oleh Perseroan di Indonesia adalah prinsip tanggung jawab terbatas.

Adapun pengelolaan perusahaan yang baik berdasarkan prinsip akuntabilitas pada perseroan terbatas perorangan UMK dirasa akan sulit untuk dilaksanakan. Karena perseroan terbatas perorangan UMK dapat mendirikan perseroan dan kepemilikan sahamnya dapat dimiliki oleh satu orang saja, serta tidak diperlukannya dewan Komisaris. Dengan keadaan pemegang sahamnya hanya satu orang saja, tentu akan memberikan peluang kepada pemegang saham untuk menjabat sebagai direksi pada saat yang bersamaan. Dengan tidak adanya komisaris, sudah tentu akan

menyebabkan tidak dapat dilakukannya pengawasan kepada direksi. Padahal setiap perseroan diwajibkan untuk senantiasa mengelola perseroan secara efektif dengan cara menentukan kejelasan fungsi, pelaksanaan, serta pertanggung jawaban organ perseroan sebagaimana yang tertuang dalam prinsip akuntabilitas.

Terlepas dari kriteria usaha mikro dan kecil, suatu usaha tetaplah harus dikelola dan diawasi dengan baik, sehingga tidak akan berpotensi menimbulkan kerugian kepada pihak lain yang mengadakan suatu hubungan hukum dengan perseroan terbatas perorangan tersebut, dan sudah seharusnya ada pengaturan mengenai dewan komisaris untuk perseroan terbatas perorangan.

Implikasi Pendirian Perseroan Terbatas Perorangan Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Terhadap Prinsip-Prinsip Perseroan Terbatas Dalam Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 yaitu pendirian perseroan terbatas perorangan dengan satu orang pendiri mengakibatkan hilangnya prinsip *separate legal entity*, pasalnya badan hukum adalah subjek hukum yang kedudukannya setara dengan manusia oleh karena itu subjektivitasnya juga terpisah secara hukum dari para pendirinya atau anggotanya dan secara otomatis harta kekayaan badan hukum terpisah dari harta kekayaan pendirinya. Adanya ketentuan pendirian dengan satu orang, aspek pemisahan kekayaan tadi menjadi tidak terkontrol dan tidak dapat diidentifikasi dengan jelas.

Pencampuran kekayaan perseroan dengan harta pribadi pemilik perusahaan sangat mungkin terjadi, mengingat bahwa organnya bersifat *one-tier*, dimana pemegang saham tunggal sekaligus merangkap sebagai direktur tanpa perlu adanya dewan komisaris. Absennya dewan komisaris dalam struktur perseroan terbatas perorangan telah meniadakan unsur pengawasan yang penting dalam konsep dasar perseroan dan kondisi ini berpotensi adanya penyalahgunaan prinsip tanggung jawab terbatas atau *limited liability*. Hal ini karena antara pribadi dan perseroan meskipun secara hukum terpisah namun faktanya adalah Bersatu.

Akan tetapi mengingat potensi usaha UMK sebagai tulang punggung perekonomian nasional, diperlukan pengawasan dan penegakan terhadap pengelolaan perseroan yang didasarkan prinsip pengelolaan yang baik termasuk keuangan perseroan. Intervensi pemerintah diperlukan untuk mengawasi agar dapat dihindari terjadinya pengelolaan yang tidak baik dan mencegah terjadinya kepailitan dan pembubaran perseroan akibat pengelolaan perseroan dan keuangan yang belum.

Untuk menghindari adanya penyalahgunaan keuangan perseroan, Undang – Undang Cipta Kerja mewajibkan setiap perseroan terbatas perorangan atau perseroan UMK wajib membuat laporan keuangan, yang dilaporkan keuangannya setiap tahunnnya mengenai laporan posisi keuangan, laporan laba rugi, dan catatan atas laporan keuangan tahun berjalan.

Kewajiban laporan keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 yaitu perseroan perorangan diwajibkan membuat laporan keuangan yang dilaporkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan mengisi format isian penyampaian laporan keuangan dengan cara elektronik paling lambat 6 (enam) bulan setelah akhir dari periode akuntansi berjalan.

Laporan keuangan tersebut paling tidak memuat laporan posisi keuangan, laba rugi dan catatan atas laporan keuangan tahun berjalan. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia akan menerbitkan bukti penerimaan pelaporan keuangan secara elektronik dan untuk perseroan terbatas perorangan yang tidak menyampaikan laporan keuangan tersebut akan dikenai sanksi berupa teguran tertulis, penghentian hak akses atas layanan atau pencabutan status perseroan sebagai badan hukum.

Untuk menjaga kepercayaan terhadap pengelolaan perseroan, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 dalam Pasal 12 mengatur dalam hal tidak disampaikannya laporan keuangan oleh perseroan, maka perseroan dikenakan sanksi adminsitratif baik teguran tertulis, penghentian hak akses atas layanan, atau dicabutnya status badan hukum perseroan. Dengan demikian, prinsip pengelolaan perseroan diharapkan dapat dijalankan dengan baik dan menghindari skeptisme kepercayaan terhadap pengelolaan bisnis perseroan UMK.

Kewenangan dalam hal melakukan pengawasan dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan amanah dari Peraturan

Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil yang diatur dalam Pasal 10 PP tersebut disebutkan bahwa Perseroan Perorangan wajib untuk membuat laporan keuangan dan melaporkannya kepada Menteri Hukum dan HAM melalui pengisian format penyampaian laporan keuangan secara elektronik paling lambat 6 bulan setelah akhir periode akuntansi berjalan.

Berdasarkan PP tersebut jelas bahwa bentuk pengawasan yang dilakukan kepada Perseroan Terbatas Perorangan UMK berupa kewajiban untuk membuat dan melaporkan keuangan. Pengawasan oleh Kementerian Hukum dan HAM terhadap pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil dilakukan untuk memastikan bahwa proses pendaftaran dilakukan sesuai dengan kebijakan dan regulasi yang berlaku. Pendaftaran tersebut harus memenuhi persyaratan yang diatur sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa pendaftaran tersebut dilaksanakan dengan benar dan tidak melanggar ketentuan yang berlaku. Selain itu, pengawasan juga meliputi verifikasi dokumen, proses administrasi, dan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia terkait dengan data Jumlah UMK Berbadan Hukum yang melaporkan laporan keuangan dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel.1. Data Jumlah UMK Berbadan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan Tahun 2023

Keterangan	Jumlah
Perseroan Perorangan UMK	145.089 PTP
UMK Yang Membuat dan Melaporkan Keuangan	1.541 PTP

Sumber data : DITJEN AHU (November,2023)

Data pada Tabel 1 diatas menunjukan bahwa dari total UMK berbadan hukum PT Perorangan sebanyak 0,94 % UMK yang menyampaikan laporan keuangan. Namun sampai saat ini belum ada tindak lanjut terhadap PT Perorangan UMK yang sudah menyampaikan laporan keuangan tersebut ataupun pengenaan sanksi administratif yang diberikan kepada PT Perorangan yang tidak melaporkan keuangan PT Perorangannya. Hal ini belum sesuai dengan tujuan dari pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan UMK dalam Undang-undang Cipta Kerja yaitu untuk kemudahan berusaha dan pemberdayaan UMK. Pelaksanaan pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan diharapkan dapat memberi kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup pelaku usaha mikro kecil, dan secara garis besar pengawasan dilaksanakan untuk mencapai tujuan negara kesejahteraan *(welfare state).* Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, Peneliti tertarik untuk mengkaji *"**Pengawasan Kementerian Hukum dan HAM Terhadap Pendaftaran Badan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan Bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil**".*

B. Rumusan Masalah

1. Apakah esensi pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi pelaku usaha mikro dan kecil?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan Kementerian Hukum dan HAM terhadap pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi pelaku usaha mikro dan kecil?
3. Bagaimana kebijakan dan strategi lembaga yang berwenang melakukan pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi pelaku usaha mikro dan kecil?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis esensi pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi usaha mikro dan kecil untuk ke-langsungan usaha.
2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi mekanisme pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi usaha mikro dan kecil untuk kepastian berusaha.
3. Untuk mengevaluasi dan menemukan kebijakan dan strategi Lem-baga yang berwenang dalam melakukan pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil.

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai kontribusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan pengawasan badan hukum perseroan terbatas perorangan dan efektivitasnya;

2. Sebagai kontribusi bagi pemerintah dalam Menyusun regulasi dan menentukan upaya-upaya strategis untuk memberikan kemudahan dan perlindungan hukum bagi UMK serta kemudahan berusaha.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang peneliti lakukan, ditemukan beberapa hasil penelitian terdahulu yang memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Adapun hasil penelusuran yang dilakukan sebagai berikut :

1. Nancy Silvana Haliwela. Disertasi. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2021. "*Esensi Pengawasan Pemerintah Daerah Pada Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perseroan Terbatas"* . Penelitian ini adalah menemukan dan menganalisis esensi pengawasan Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan perseroan terbatas, pelaksanaan pengawasan tanggung jawab sosial dan lingkungan oleh Pemerintah Daerah, model pengawasan yang ideal Pemerintah Daerah pada pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan perseroan terbatas. Perbedaan disertasi ini dengan penelitian ini adalah disertasi Nancy Silvana Haluwela di fokuskan pada pengawasan pemerintah daerah terhadap pelaksanaan TJSL oleh perseroan terbatas, berdasarkan pengawasan yang diatur di dalam Perda TJSL oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan penelitian ini difokuskan pada pengawasan

Kementerian Hukum dan HAM terhadap pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan terhadap UMK.

2. Ade Komarudin. Disertasi. *"Politik Hukum Integratif Pengembangan Daya Saing Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dalam Era Liberalisasi Ekonomi Serta Implementasinya di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Teori Negara Kesejahteraan Berdasarkan Pancasila"***.** Disertasi Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung (2012). Disertasi ini mengkaji tentang bagaimana pengembangan daya saing UMKM pada era liberalisasi dikaitkan dengan politik hukum integratif bidang UMKM. Bagaimana akibat hukum peraturan perundang - undangan bidang UMKM yang tidak terintegrasi terhadap keadilan bagi semua pelaku usaha, serta Bagaimana konsep politik hukum integratif pengembangan daya saing UMKM pada era liberalisasi berdasarkan keadilan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Perbedaan dengan penelitian ini adalah penelitian Disertasi Ade Komarudin lebih menekankan pada politik hukum yang diperlukan dalam pengembangan daya saing UMKM dalam perspektif negara kesejahteraan. Sedangkan penelitian ini difokuskan tentang aspek pengawasan dalam pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan terhadap UMK dalam rangka pemberdayaan UMK untuk meningkatkan efisiensi kemanfaatan bagi pelaku UMK.
3. Nicholas Ardyanto, Tjhong Sendrawan. Jurnal Ideas Ilmu Politik dan Budaya, Universitas Indonesia, Volume 8 Nomor 3 Tahun 2022.

"Perseroan Perorangan sebagai Badan Hukum di Indonesia dalam kaitannya dengan Pendirian Perseroan Terbatas oleh Pemilik Tunggal berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2007". Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji konsep Perseroan Perorangan sebagai Badan Hukum yang dikenal dalam Undang - Undang Cipta Kerja jo. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021. Penelitian ini tentang beberapa persoalan terkait konsep Perseroan Perorangan sebagai Badan Hukum dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas. penelitian ini diharapkan pembentuk peraturan perundang - undangan dapat memperjelas keabsahan pendirian suatu Perseroan Terbatas dengan kepemilikan tunggal sepenuhnya termasuk terhadap Perseroan berskala usaha Non-UMK. Sedangkan penelitian pada disertasi ini difokuskan pada konsep pengawasan yang sejalan dengan teori badan hukum sehingga pengawasan dapat memberikan manfaat terhadap UMK yang telah mendirikan badan hukum perseroan perorangan.

4. Yudi Kornelis. Jurnal Yustisiabel Fakultas Hukum Volume 6 Nomor 2 Oktober 2022 Universitas Muhammadiyah Luwuk. "*Implikasi Hukum Perseroan Perseorangan Terhadap Indeks Ease Of Doing Business Indonesia"*. Penelitian ini tentang analisis pembentukan Perseroan Perseorangan dari aspek efisiensi ekonomi dan kemudahan dalam membentuk suatu badan usaha berbadan

hukum. Sedangkan penelitian pada disertasi ini difokuskan pada manfaat pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK dari aspek perlindungan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Matriks Orisinalitas Penelitian

Hasil Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Hasil Penelitian
1. Peneliti menemukan dan menganalisis esensi pengawasan Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan perseroan terbatas	1. Penelitian ini difokuskan pada pengawasan Kementerian Hukum dan HAM terhadap pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan terhadap UMK.
2. Peneliti lebih menekankan pada politik hukum yang diperlukan untuk pengembangan daya saing UMKM dalam perspektif negara kesejahteraan	2. Penelitian ini difokuskan tentang aspek pengawasan dalam pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan terhadap UMK dalam rangka pemberdayaan UMK untuk meningkatkan efisiensi kemanfaatan bagi pelaku UMK.
3. Peneliti membandingkan tentang persoalan terkait konsep Perseroan Perorangan sebagai Badan Hukum dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas	3. Sedangkan penelitian pada disertasi ini difokuskan pada konsep pengawasan yang sejalan dengan teori badan hukum sehingga pengawasan dapat memberikan manfaat terhadap UMK yang telah mendirikan badan hukum perseroan perorangan
4. Peneliti melakukan analisis pembentukan Perseroan Terbatas Perseorangan hanya dari aspek efisiensi ekonomi dan kemudahan dalam membentuk suatu badan	4. Sedangkan penelitian pada disertasi ini difokuskan pada manfaat pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK dari aspek perlindungan hukum, kepastian hukum

usaha berbadan hukum	dan kemanfaatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Badan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan dalam Sistem Hukum di Indonesia

Konsep perseroan terbatas perseorangan tidak dapat dipisahkan dari konsepsi mengenai perusahaan. Suatu perusahaan (*bedrijf*) merupakan pengertian ekonomis yang banyak digunakan dalam Kitab Undang-Undang

Hukum Dagang (KUHD) walaupun tidak ada sebuah pengertian / pendefinisian secara otentik apakah yang sebenarnya dimaksudkan dengan pedagang dan pengusaha dalam Kitab Undang- Undang Hukum Dagang maupun Staatsblad 1938 No. 276.

Namun, pasca berlakunya hukum nasional, pendefinisian perusahaan didefinisikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Pasal 116 UU Cipta Kerja. Setidaknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan tersebut telah memberikan pengertian yang dimaksud perusahaan adalah sebagai setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba.

Mengacu kepada sistem hukum nasional, hukum Indonesia mengenal beberapa bentuk perusahaan, salah satunya adalah keberadaan perusahaan perseorangan sebagai konsep yang melatar belakangi lahirnya perseroan terbatas UMK yang dapat didirikan oleh perseorangan.

Pemikiran tersebut tidak dapat dilepaskan dari pemikiran eksisting bentuk usaha perseorangan di Indonesia yang telah ada sebelumnya, yaitu Usaha Dagang atau biasa disebut UD. Konsep UD ini mirip dengan *sole proprietorship* di Amerika Serikat dan *sole trader* di Inggris, yang pada dasarnya didirikan oleh satu orang dan seakan- akan terjadi personifikasi dalam

perusahaan tersebut. Namun, terdapat beberapa perbedaan jika mengkaitkan UD dengan *sole proprietorship* dan *sole trader*. Perbedaan tersebut meliputi kebiasaan penggunaan akta notaris dalam pembentukan UD, yang seakan-akan membuat UD menjadi badan hukum.

Pada umumnya, suatu ciri dari perusahaan perorangan secara konsepsi umum adalah hak-hak dan tanggung jawab pendiri perusahaan perorangan melekat pada diri sendiri pemilik perusahaan (*eigenaar*), perusahaan tidak memiliki badan kelengkapan perusahaan (*bedrijfsorganen*) sehingga tidak berbentuk badan hukum.

Kondisi perusahaan perseorangan merupakan suatu usaha yang telah lama dan sederhana dan dapat diorganisir secara informal, pengaturannya sangat minim sehingga menimbulkan kesulitan dalam pengelolaan dan pengawasannya. Pendiri usaha perseorangan ini memperoleh seluruh keuntungan dan memikul kerugian sendiri, serta akan berakhir karena kematian orang yang menjadi pendiri dari usaha tersebut, walaupun kematian pendiri UD tidak menghalangi ahli waris untuk dapat meneruskan usaha UD, meskipun tanggung jawab dan risiko pun akan beralih pada si ahli waris tersebut.

Umumnya usaha perseorangan merupakan usaha rintisan perusahaan perseorangan sering dianggap sebagai sebuah usaha rintisan dari sebuah keluarga yang ingin melakukan kegiatan komersial atau semata seseorang yang ingin mendapatkan penghasilan tambahan dari hobinya yang dianggap dapat menghasilkan uang.

Hal ini yang membedakan dengan suatu Perseroan Terbatas, yang lebih mengembangkan usaha secara dengan motivasi bukan hanya asosiasi modal saja, melainkan motivasi untuk mengambil manfaat atas karakteristik pertanggungjawaban terbatas atau dengan maksud pada suatu hari akan mudah melakukan transformasi perusahaan atau atas 21ustaka 21ustak.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU PT, yang dimaksud dengan Perseroan Terbatas, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Bentuk badan usaha PT dipilih oleh pelaku kegiatan usaha untuk mengembangkan usahanya secara luas , hal ini dapat dipengaruhi oleh beberapa aspek, di antaranya : *Pertama*, PT memiliki kejelasan status dalam dirinya dikarenakan PT harus berstatus badan hukum yang berarti bahwa PT telah diterima oleh berbagai kalangan (praktisi, akademisi, pengusaha). Pasal 1 angka 1 UU PT mengatur bahwa PT adalah badan hukum persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi atas saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang; *Kedua*, PT diharuskan memiliki maksud dan tujuan tertentu dalam pendiriannya yang tidak boleh bertentangan dengan hukum. Dengan adanya maksud dan tujuan tertentu yang jelas maka memilih bentuk badan usaha PT dapat meminimalisir timbulnya masalah hukum karena adanya kegiatan PT yang bertentangan dengan

hukum; *Ketiga*, PT merupakan organisasi usaha yang modern dibandingkan dengan badan usaha lainnya di Indonesia. Arti “modern” dalam hal ini adalah bahwa terdapat kejelasan dalam hal pembagian tugas dan wewenang di antara organ-organ PT yang terdapat dalam UU PT.

Sedangkan konsep Perseroan Terbatas Perorangan UMK merupakan konsep PT yang diperluas, sebagaimana diatur dalam Pasal 109 UU Cipta Kerja pada Perubahan Pasal 1 angka 1 UU PT, yang memperluas PT, dengan memberikan definsi PT sebagai 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. Dengan adanya perluasan tersebut, konsep PT yang ada berdasarkan UU PT telah diperluas dengan adanya konsep PT yang ada dalam perubahan UU PT berdasarkan UU Cipta Kerja, dengan mengadopsi konsep Perseroan Perorangan UMK sebagai suatu PT yang dapat didirikan dengan perorangan dan memenuhi kriteria UMK.

Berdasarkan UU Cipta Kerja, selain syarat suatu perseroan baru dapat menjadi badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri Hukum dan HAM, dengan berdasarkan adanya pernyataan pendiri perseroan, dilakukan pernyataan pendirian, dikarenakan Perseroan Terbatas UMK bukan merupakan asosiasi modal yang dilakukan dengan perjanjian, melainkan dikarenakan

Perseroan Terbatas UMK tersebut dapat didirikan hanya dengan 1 (satu) orang pendiri.

Pasca UU Cipta Kerja, perseroan telah mengalami perluasan konsep yang telah diperkenalkan dengan istilah yang baru yaitu Perseroan Terbatas Perorangan. Pengertian dari Perseroan Terbatas Perorangan berdasarkan pada Pasal 1 angka 1 UU PT yang telah mengalami perubahan makna berdasarkan Pasal 109 angka 1 UU Cipta Kerja, ialah:

> "Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil."

Penambahan kalimat "badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil" yang memberikan pengertian bahwa adanya aturan baru yang mengesahkan sebuah UMK dengan pemegang saham sebanyak 1 (satu) orang untuk mendirikan sebuah badan hukum.[5]

B. Perubahan Paradigma Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia

Perseroan terbatas merupakan suatu badan usaha berbadan hukum yang merupakan persekutuan modal dimana harta kekayaan pribadi para sekutunya terpisah dengan modal yang disetornya, artinya para pemegang

[5] Aprilia, I. S. (2020). *Aspek Hukum Pemegang Saham dalam Perseroan dengan Satu Pemegang Saham* (Single Share-holder)(Studi Komparasi Indonesia dengan China). SUPREMASI: Jurnal Hukum, 3(1), 1-14. hlm. 8.

saham hanya bertanggung jawab sampai sebatas modal yang ia setorkan.[6] Oleh karena itu, para pemegang saham secara teoritis tidak dapat dimintakan pertanggung jawaban hingga harta pribadi sepanjang tidak ada kesalahan yang secara langsung diperbuatan oleh pemegang saham yang bersangkutan tersebut.

Dalam sejarah perkembangan pengaturan perseroan terbatas berada pada titik stagnan sejak Kitab Undang-Undang Hukum Dagang diberlakukan di Indonesia (Hindia Belanda pada saat itu) pada tahun 1848 berdasarkan asas konkordansi/*concordantie beginsel*. Perubahan pertama terhadap pengaturan mengenaiperseroan terbatas baru ada pada tahun 1995 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, dan 12 (dua belas) tahun kemudian Pemerintah melakukan perubahan kedua dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menggantikan undangundang sebelumnya. Dua kali perubahan secara kelembagaan peraturan mengenai perseroan terbatasmampu menggambarkan karakter yang bertolak belakang dihadapkan dengan aktivitas ekonomi yang cenderung cair dan dinamis.[7]

Hadirnya UU Cipta Kerja memberikan perubahan beberapa perubahan, salah satunya yaitu dapat didirikannya Perseroan Terbatas oleh 1 (satu) orang. Hal ini berdampak pada diubahnya Pasal 1 angka 1 UU Perseroan Terbatas yang memberikan definisi mengenai Perseroan Terbatas.

[6] Tuti Rastuti, *Seluk Beluk Perusahaan & Hukum Perusahaan* (Bandung, Refika Aditama, 2015), 36-37.

[7] Tri Budiyono, *Hukum Perusahaan,* Salatiga, Griya Media, 2011, hal 12.

Berdasarkan Pasal 109 UU Cipta Kerja Pasal 1 angka 1 UU Perseroan Terbatas dirubah menjadi: “Perseroan terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.”

Perubahan tersebut memang harus dilakukan karena dimungkinkannya perseroan terbatas didirikan oleh 1 (satu) orang, namun dalam definisi tersebut menurut beberapa praktisi hukum terdapat pertentangan antara unsur didirikannya perseroan berdasakan perjanjian dan dimungkinkannya pendirian perseroan terbatas oleh perorangan. Menurut mereka tidak hanya terdapat pertentangan secara praktik, secara teoritis dalam suatu perjanjian terdapat asas konsensualisme yang sangat menentukan adanya perjanjian, maka pendirian perseroan terbatas oleh perorangan juga berbenturan dengan asas konsensualisme tersebut.[8]

Namun menurut penulis hal definisi terbaru dari istilah perseroan terbatas yang ada dalam UU Cipta Kerja tidaklah keliru, frasa “atau” dalam definisi tersebut memberikan arti bahwa bahwa hukum perseroan terbatas yang didirikan oleh (dua) orang atau lebih didasarkan pada perjanjian, sedangkan untuk perorangan tidak didasarkan dengan perjanjian.

[8] Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian,*Jakarta, Prenada Media Group, 2014, hal 121.

UU Cipta Kerja memberi kemudahan dalam pendirian perseroan terbatas, dimana badan hukum tersebut kini dapat didirikan oleh 1 (satu) orang atau perorangan. Hal tersebut berdasarkan Pasal 7 UU Perseroan Terbatas yang dirubah melalui UU Cipta Kerja. Pada Pasal 7 ayat (1) ditentukan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih, namun pengecualiannya terdapat pada Pasal 7 ayat (7) huruf d, yang mana kewajiban mendirikan perseroan terbatas didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih tidak berlaku bagi perseroan terbatas yang memenuhi kriteria untuk usaha Mikro dan Kecil.

Pendirian perseroan perorangan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan Dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil (selanjutnya disebut PP No.8/2021). Berdasarkan Pasal 153 A UU Perseroan Terbatas, perseroan perorangan dapat didirikan berdasarkan surat pernyataan pendirian yang dibuat dalam Indonesia, dimana perseroan terbatas tersebut harus memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 menjelaskan bahwa pernyataan pendirian merupakan format isian untuk pendirian perseroan perorangan secara elektronik, oleh karena itu tidak memerlukan akta pendirian perseroan terbatas yang dibuat dihadapan Notaris. Perseroan perorangan hanya dapat didirikan oleh warga negara yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun dan cakap hukum. Cakap hukum disini dalam

artian yang bersangkutan tidak dinyatakan oleh pengadilan berada dibawah pengampuan. Menurut Subekti orang yang dibawah pengampuan ialah orang yang sudah dewasa namun menderita sakit ingatan.[9]

Format isian yang harus diisi memuat keterangan mengenai nama serta tempat kedudukan perseroan perorangan, jangka waktu berdirinya perseroan, maksud dan tujuan serta kegiatan usaha perseroan, jumlah modal dasar, modal ditempatkan, modal disetor, nilai nominal dan jumlah saham, alamat perseroan dan terakhir data pendiri berupa nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, nomor induk kependudukan dan nomor pokok wajib pajak dari pendiri sekaligus direktur dan pemegang saham perorangan.

Perseroan terbatas perorangan tersebut akan mendapatkan status badan hukum setelah didaftarkan kepada dan mendapatkan bukti pendaftaran secara elektronik dan perolehan status badan hukumnya akan diumumkan dalam laman resmi direktorat jenderal yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang admintrasi hukum umum pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Pada UU Cipta Kerja diatur bahwa pendiri perseroan hanya dapat mendirikan perseroan terbatas perorangan untuk usaha mikro dan kecil sejumlah 1 (satu) perseroan untuk setiap tahunnya dan dalam pendiriannya diberikan keringanan biaya terkait pendirian badan hukum.

[9] Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata* ,Jakarta, Intermasa, 2008, hal 56.

Salah satu organ dalam perseroan terbatas adalah RUPS, dimana forum RUPS merupakan tempat dimana para pemegang saham mengambil suatau keputusan terkait perseroan terbatas. Dalam hal perseroan terbatas perseorangan RUPS digantikan dengan keputusan pemegang saham perseroan perorangan, hal ini diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 yang mengatur mengenai perubahan pernyataan pendirian perseroan terbatas.

Cara perubahan pernyataan pendirian perseroan terbatas tidak jauh berbeda dengan penyataan pendirian perseroan terbatas, pemegang saham diminta untuk mengisi format isian perubahan pernyataan pendirian perseroan terbatas dalam Indonesia yang mana perubahan tersebut dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali.

Pernyataan perubahan tersebut juga diajukan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mendapatkan sertifikat pernyataan perubahan dan berlaku sejak terbitnya sertifikat tersebut. Perseroan terbatas perorangan yang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan tidak dapat dilakukan perubahan kecuali mendapat persetujuan dari yang dilampirkan dalam pernyataan perubahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 mengatur bahwa perseroan perorangan harus mengubah status badan hukumnya menjadi perseroan terbatas pada umumnya jika pemegang saham menjadi lebih dari 1 (satu) orang atau sudah tidak memenuhi kriteria sebagai usaha mikro dan kecil. Perubahan tersebut harus dilakukan melalui notaris dengan dibuatnya akta

dan didaftarkan secara elektronik kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Pemegang saham perseroan terbatas perorangan dapat membubarkan perseroan dengan membuat keputusan pemegang saham yang dituangkan dalam pernyataan pembubaran dan diberitahukan secara elektronik kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Selain dengan keputusan pemegang saham, perseroan terbatas perorangan dapat bubar karena jangka waktunya telah berakhir, berdasarkan penetapan pengadilan perseroan tersebut dinyatakan bubar,dengan dicabutnya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap harta pailit perseroan terbatas perorangan tidak cukup membayar biaya kepailitan, harta pailit berada dalam keadaan insolvensi atau dicabutnya izin usaha sehingga mewajibkan perseroan terbatas perorangan melakukan likuidasi dan mengisi pernyataan pembubaran.

Berdasarkan definisi yang diamanatkan dalam UU Cipta Kerja, maka terdapat 2 (dua) jenis perseroan dengan 2 (dua) cara pendirian yang berbeda. *Pertama* adalah Perseroan Terbatas, tata cara pendirian dan pengumuman perusahaan ternyata dalam Pasal 7 UU PT. Sebelumnya telah di tegaskan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau “lebih” dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia. Tujuannya agar dapat dikendalikan dan dikontrol oleh 2 (dua) orang atau lebih, terutama dalam menjalankan fungsi *check and balances* dalam pengambilan keputusan. Apabila syarat minimal 2 (dua) orang tidak terpenuhi akibatnya segala perbuatan hukum dan

kerugian perusahaan menjadi tanggung jawab pendiri atau pemegang saham secara pribadi serta kondisi tersebut bertentangan dengan UU PT. Akta notaris menjadi hal yang penting karena merupakan sebuah akta otentik yang berperan dalam menciptakan kepastikan hukum serta dapat digunakan sebagai alat bukti yang kuat dan penuh di mata hukum karena sifatnya yang mengikat dan sempurna.[10] Pasca UU Cipta Kerja, Pasal 7 UU PT diubah dengan diberi pengecualian untuk Perseroan Terbatas Perorangan.

Kedua ialah Perseroan Terbatas Perorangan, perusahaan jenis ini dapat didirikan oleh satu orang tanpa harus mencari pasangan bisnis asalkan memenuhi kriteria UMK. Akibatnya, perusahaan didirikan dan dikendalikan oleh satu orang sehingga kemungkinan adanya penipuan lebih besar karena dapat memanfaatkan tanggung jawab yang terbatas terhadap pihak ketiga.[11] Perseroan Terbatas Perorangan dalam proses pendiriannya tidak perlu melalui perjanjian dan akta notaris. Hal ini di atur dalam Pasal 153A UU Cipta Kerja dan dipertegas dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021.

Pasal 153A Undang-Undang Cipta Kerja menyebutkan bahwa:

1. Perseroan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil dapat didirikan oleh 1 (satu) orang;

[10] Isnaeni, D. (2021). *Peran Notaris Dalam Pendirian Pt Usaha Mikro Dan Kecil. Jurnal Hukum Dan Kenotariatan*, 5 (2). hlm. 208.
[11] Isnaeni, D., Ibid. hlm 212.

2. Pendirian Perseroan untuk usaha mikro dan kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan surat pernyataan pendirian yang dibuat dalam Bahasa Indonesia;
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian Perseroan untuk usaha mikro dan kecil diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 menyebutkan bahwa:

1. Perseroan perorangan didirikan oleh Warga Negara Indonesia dengan mengisi Pernyataan Pendirian dalam 31ustak Indonesia.
2. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan:
    1) berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun; dan
    2) cakap hukum.
3. Perseroan perorangan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan sertifikat pendaftaran secara elektronik.
4. Perseroan perorangan yang telah memperoleh status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan oleh Menteri dalam laman resmi Direktorat Jenderal yang menyelenggarakan tugas dan fungsi di bidang administrasi hukum umum.

Ketentuan Pasal 153A Undang-Undang Cipta Kerja dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 menjelaskan bahwa pendirian perseroan UMK didirikan tanpa melalui akta notaris melainkan hanya

membuat surat pernyataan pendirian yang memuat maksud dan tujuan, kegiatan usaha, modal dasar, dan keterangan lain yang berkaitan dengan pendirian perseroan terbatas. Surat pernyataan pendirian tersebut kemudian didaftarkan secara elektronik kepada Kementerian Hukum dan HAM. Secara khusus, adanya kemudahan yang diberikan pemerintah Indonesia memberikan pendapat dan tanggapan yang beragam. Dari sudut pandang para pelaku usaha UMK, kebijakan tersebut sangat membantu dikarenakan biaya yang lebih murah dibandingkan dengan pendirian Perseroan Terbatas serta jangka waktu menjadi sebuah badan hukum yang lebih singkat.[12] Sedangkan dari sudut pandang lain, hal ini mengakibatkan hilangnya jangkauan notaris dalam proses pendirian sebuah badan hukum, akibatnya tidak adanya pelaksanaan dan pengawasan dari notaris.[13]

Perseroan Terbatas adalah badan hukum (*rechtspersoon*). Sebagai badan hukum, diakui oleh hukum sebagai subjek hukum seperti halnya manusia (*natuurlijk)*. Oleh karena bukan "orang sungguhan", maka agar dapat bertindak seperti orang sungguhan diperlukan adanya organ. Organ PT dimaksud adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), komisaris, dan direksi. Menurut Nindyo Pramono, RUPS merupakan organ PT tertinggi dalam perseroan dan pemegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi dan komisaris. Sedangkan direksi adalah organ PT yang

[12] Gloria, M. (2021*). Kepailitan Perseroan Perorangan dalam Undang-Undang Cipta Kerja*. Jurnal Panorama Hukum, 6(1), 24-31. hlm. 26.
[13] Zulhidayat, M., & Aslamiyah, M. (2021). *Pertanggungjawaban Pemegang Saham Perseroan Perorangan dalam Hal Perseroan Perorangan Mengalami Kerugian Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum, 4(1), 119-133. hlm. 127.

bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam dan di luar pengadilan, sedangkan komisaris adalah organ PT yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan atau memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan PT.[14]

Selain itu, seorang direksi dapat saja terdiri dari pemegang saham atau orang lain, dan dalam konsep hukum perseoran tidak menjadi masalah apabila jabatan direksi dipegang oleh pemegang saham sekaligus. Demikian juga dengan komisaris, menurut Nindyo Pramono, dahulu keberadaan komisaris adalah bersifat fakultatif, namun dengan adanya UU Perseroan Terbatas adanya komisaris merupakan keharusan.[15]

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 dalam UU PT, kelengkapan organ baik RUPS, direksi, dan komisaris merupakan unsur yang ada dalam perseroan terbatas. Namun, Perseroan Terbatas Perorangan UMK tidak mengenal organ lengkap seperti PT pada umumnya, melainkan, hanya ada direksi dan pemegang saham (RUPS). Pasal 109 UU Cipta Kerja mengenai Pasal 153D UU PT, menyatakan bahwa dalam Perseroan Terbatas Perorangan UMK, direksi perseroan ini berfungsi menjalankan pengurusan Perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan, dan berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dianggap tepat dalam batas yang ditentukan baik menurut menurut undang-undang dan/atau

[14] Nindyo Pramono, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006), hlm
[15] *Ibid*, hlm.71

pernyataan pendirian perseroan. Sedangkan pemegang saham perseroan adalah orang perseorangan.

Dalam suatu Perseroan Terbatas Peorangan UMK, direksi adalah pengurus yang bertanggung jawab dalam mengelola Perseroan, sepanjang ditentukan oleh peraturan ataupun pernyataan pendirian. Dengan demikian, wewenang direksi adalah terbatas, dan menjalankan wewenangnya dengan asas kepantasan (*redelijk en belijkheid*) sebagaimana dalam Pasal 23 *Algemeene Bepalingen van Wetgevin*g, asas itikad baik dalam Pasal 1338 KUHPerdata, asas kepatutan, kebiasaan dan undang-undang sebagaimana dalam Pasal 1339 KUHPerdata, serta perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) dalam Pasal 1365 KUHPerdata.[16]

Pada suatu Perseroan Terbatas Peorangan UMK, dapat terjadi baik direksi dan pemegang saham adalah orang yang sama. Namun, konsep hukum perseroan tidak mempermasalahkan dalam hal direksi tersebut adalah pemegang saham, dikarenakan dapat saja direksi adalah dari seseorang pemegang saham atau orang lain.[17]

Oleh karena itu, pertanggungjawaban direksi adalah terbatas sepanjang menjalankan tugasnya dengan itikad baik dan penuh dengan tanggung jawab. Pasal 97 UU Nomor 47 Tahun 2007 Tentang PT mengatur bahwa direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan, bahwa kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau

[16] Nindyo Pramono, *Opcit*, hlm 72
[17] *Ibid*, hlm. 70

kelalaiannya; direksi telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan; direksi tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan direksi telah mengambil keputusan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut. Namun, hal tersebut juga tidak membebaskan direksi untuk bertanggung jawab sampai dengan tanggung jawab pribadinya atas kerugian perseroan apabila bersalah atau lalai menjalankan tugasnya dengan penuh itikad baik dan bertanggung jawab.

Mengacu mengenai pertanggungjawaban direksi, UU Cipta Kerja tidak mengaturnya, namun secara eksplisit ketentuan dinyatakan dalam UU Perseroan Terbatas mengenai peran direksi dan pertanggungjawabannya. Hal tersebut menjadi menjadi acuan, mengingat Pasal 109 UU Cipta Kerja tetap merujuk kepada UU Perseroan Terbatas.

Selain direksi, salah satu organ Perseroan Terbatas Perorangan UMK adalah pemegang saham, yang merupakan orang perseorangan, dan bukan subjek hukum, serta hanya diperbolehkan 1 (satu) orang pemegang saham. Yang menarik dalam Perseroan Terbatas UMK ini adalah adanya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang disebutkan dalam Pasal 153 C ayat (1) dan Pasal 153 G ayat (1) dan ayat (2), baik pada saat pernyataan pendirian serta pembubaran Perseroan UMK. Umumnya dalam PT biasa pemegang saham adalah lebih dari 1 (satu) orang, sedangkan dalam Perseroan Terbatas Perorangan UMK dimana pemegang saham adalah

hanya ada 1 (satu) orang saja. Dengan demikian, secara gramatikal bahwa RUPS dalam Perseroan UMK adalah seorang pemegang saham saja, dan dalam hal direksi dan pemegang saham adalah orang yang sama, UU Cipta Kerja memungkinkan hal tersebut.

Dalam hal pemegang saham dalam Perseroan Terbatas Perorangan UMK adalah hanya 1 (satu) orang pemegang saham dan merangkap sebagai direksi, bagaimanakah dengan pertanggungjawabannya. Mengingat, prinsip hukum yang ada tidak melarang pemegang saham merangkap sebagai direksi. Hal tersebut hanya dapat saja mengakibatkan adanya percampuran kepentingan pribadi terhadap perseroan dan menjadi semunya batas- batas pertanggungjawaban antara direksi perseroan dan pemegang saham perseroan. Karakteristik utama perseroan terbatas yang membedakannya dengan badan usaha yang lain adalah tanggung jawab pemegang sahamnya hanya terbatas sebesar modal yang disanggupi.[18]

Pengaturan tanggung jawab terbatas baik direksi dan pemegang saham jelas dinyatakan dalam baik UU PT maupun UU Cipta Kerja Tanggung jawab terbatas ini atau dikenal dengan *limited liability* menjadi pondasi dasar badan hukum perseroan terbatas termasuk Perseroan Terbatas Perorangan UMK. Pasal 3 ayat (1) UU PT menyatakan pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian

[18] Binoto Nadapdap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta, Jala Permata Aksara,2016) hlm. 3

perseroan melebihi saham yang dimiliki, sehingga hanya bertanggung jawab sebesar setoran atas seluruh saham yang dimilikinya dan tidak meliputi harta kekayaan pribadinya. Mengenai tanggung jawab terbatas tersebut dikecualikan dalam Pasal 3 ayat (2) UU PT dalam hal persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi; pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi; pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan; atau pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan. Konsep Pasal 3 UU PT ini juga berlaku terhadap Perseroan Terbatas Perorangan UMK.

Hanya saja dalam praktek, menurut Elyta Ginting, prinsip *separate legal entity* terhadap pertanggungjawaban terbatas tidak selamanya dilakukan secara konsisten, terutama oleh perseroan yang bersifat tertutup yang didirikan oleh beberapa pemegang saham. Perseroan tertutup seringkali dioperasikan sendiri oleh salah seorang pemegang saham yang berposisi sebagai direksi dan direksi dikendalikan oleh pemegang saham mayoritas.[19] Hal tersebut juga diakui juga menurut Blair dan Stout yang menegaskan

[19] Elyta Ras Ginting, *Hukum Kepailitan Teori Kepailitan*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2018) hlm 236

praktik tersebut bahwa *shareholders in close corporations typically act not just as investors but also a managers involved in the daytoday operation of the firm.*[20]

Hal ini tentu saja menarik dalam hal pelaksanaan Perseroan Terbatas Perorangan UMK, yang pemegang saham adalah 1 (satu) orang, dan direksi dapat saja dirangkap oleh pemegang saham, dalam perusahaan UMK yang dikelola keluarga adanya pengelolaan berdasarkan kekeluargaan sangatlah tidak dapat dihindari, dengan demikian akan sulit bagi penerapan pertanggungjawaban terbatas terhadap Perseroan Terbatas Perorangan UMK.

Sebagai subjek hukum, Perseroan UMK juga dapat melakukan perbuatan hukum, di antaranya melakukan hubungan hukum dengan pihak lain yang dapat menimbulkan adanya suatu kewajiban berupa utang. Jika dalam dalam hal perseroan tidak dapat memenuhi prestasinya kepada kreditor, maka pihak kreditor dapat menuntut agar perseroan memenuhi prestasi kepada kreditornya, kreditor dapat menuntut agar perseroan memenuhi kewajibannya melalui prosedur hukum yang berlaku baik di pengadilan maupun dengan cara non litigasi di luar pengadilan.[21]

Salah satu cara yang ditempuh melalui pengadilan dalam hal terdapat beberapa kreditor adalah melalui permohonan kepailitan ataupun melalui prosedur penundaan kewajiban pembayaran utang terlebih dahulu, yang

[20] Margaret M. Blair, Lyyn A Stout, *A team Production Theory of Corporate Law*, Virginia Law Review, Vol. 85 No. 2 (1999): 289.
[21] Elyta Ras Gintng, Op.cit, hlm 220.

apabila tidak ada perdamaian antara para kreditor dengan debitor maka dapat berakhir kepada kepailitan. Yang apabila tidak ada perdamaian antara para kreditor dengan debitor maka dapat berakhir kepada kepailitan.

Seringkali keadaan pengelolaan perseroan yang tidak menentu dapat mempersulit perseroan untuk membayar seluruh utang yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih. Menurut Elyta, kondisi perseoran yang mengalami kesulitan likuiditas tersebut secara temporer berpotensi disalah gunakan oleh direksi, *stakeholder* ataupun pihak kreditor yang mempunyai itikad tidak baik untuk mengambil keuntungan finansial. Misalnya, direksi melakukan pembayaran tidak wajib atau transaksi yang merugikan perseroan, yang mengakibatkan pada akhirnya membuat perseroan menjadi insolven atau bangkrut secara temporer.[22] Selain itu menurut Ian M. Ramsay mengatakan bahwa *A Temporary lack of liquidity will not mean that the company is insolvent*[23] Hal yang sama menurut Elyta juga diungkapkan Gunawan Widjaja yang berpendapat bahwa problem pembayaran utang perseroan tidak semata- mata dikarenakan kesulitan likuiditas atau *cash flow,* tetapi karena adanya itikad tidak baik dari pihak direksi perseroan.[24] Sehingga, akibat kesalahan manajemen tersebut, pihak kreditor menempuh

[22] *Ibid* hlm 220.
[23] Ian M Ramsay, *Company Directors Liability for Insolvent Trading, CCH Australia Limited and Centre for Corporate Law and Securities Regulation*, (Melbourne, Faculty of Law The University of Melbourne,2000) hlm.4
[24] Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm 220.

dilakukannya baik upaya hukum permohonan kewajiban pembayaran utang oleh kreditor yang dapat berakhir perdamaian atau dalam hal tidak terdapat perdamaian berakhir dengan kepailitan, atau kreditor dapat langsung mengajukan permohonan kepailitan kepada pengadilan niaga.

Dalam hal Perseroan Terbatas Perorangan UMK dimaksud sebagai debitur, kepailitan dapat dimohonkan sepanjang memenuhi syarat kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan dan PKPU), yang dalam hal debitor tidak dapat memenuhi kewajiban prestasinya terhadap dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya. Apabila permohonan kepailitan dikabulkan, dengan demikian, terhadap seluruh harta kekayaan Perseroan Terbatas Perorangan UMK dilakukan sita umum yang mengacu kepada Pasal 21 UU Kepailitan dan PKPU, yang meliputi seluruh kekayaan debitor pada saat putusan pernyataan pailit diucapkan serta segala sesuatu yang diperoleh selama kepailitan. Hal tersebut didasarkan pula pada Pasal 1131 KUHPerdata bahwa segala barang-barang bergerak dan tak bergerak milik debitur, baik yang sudah ada maupun yang, menjadi jaminan untuk perikatan-perikatan perorangan debitur itu. Pasal 1132 KUHPerdata menyatakan bahwa barang tersebut menjadi jaminan bagi semua kreditur, dengan hasil penjualan barang- barang itu

dibagi menurut perbandingan piutang masing-masing kecuali bila di antara para kreditur itu ada alasan sah untuk didahulukan.

Dengan adanya pernyataan pailit pada suatu Perseroan Terbatas Perorangan UMK, maka harta kekayaan perseroan menjadi objek sita umum dalam hal dinyatakan pailit, sehingga seluruh harta kekayaan Perseroan Terbatas Perorangan UMK tersebut harus dilakukan sita dan terhadap semua perikatan Debitor yang terbit sesudah putusan pernyataan pailit tidak lagi dapat dibayar dari harta pailit, kecuali perikatan tersebut menguntungkan harta pailit. Selain itu, Pasal 24 UU Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa dengan adanya kepailitan, maka demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan, yaitu sejak pukul 00.00 waktu setempat. Hal tersebut juga berlaku terhadap harta kekayaan yang dialihkan, yaitu untuk kepentingan harta pailit, kepada Pengadilan dapat dimintakan pembatalan segala perbuatan hukum debitor yang telah dinyatakan pailit yang merugikan kepentingan kreditor, yang dilakukan sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan. Pembatalan sebagaimana dimaksud hanya dapat dilakukan apabila dapat dibuktikan bahwa pada saat perbuatan hukum dilakukan, debitor dan pihak dengan siapa perbuatan hukum tersebut dilakukan mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa perbuatan hukum tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi kreditor. Hal tersebut dikecualikan dalam hal perbuatan hukum

debitor yang wajib dilakukannya berdasarkan perjanjian dan/atau karena undang-undang.

Sebagaimana disampaikan di awal, bahwa sebagai subjek hukum mandiri suatu Perseroan UMK dapat melakukan perbuatan hukum dan mempertanggungjawabkannya di pengadilan, dengan suatu pertanggungjawaban yang terbatas sebagaimana prinsip harta kekayaan yang dipisahkan dari perseroan dan tanggung jawab terbatas perseroan terhadap hubungan hukum pihak ketiga, sehingga pertanggungjawaban pemegang saham PT Perorangan UMK tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Dengan demikian, harta kekayaan pribadi perseroan tidak merupakan sita yang dapat dikenakan untuk dibebankan sebagai tanggung jawab perseroan. Namun, prinsip tersebut dibuka dengan pengecualian *limited liability* tersebut tidak berlaku apabila, persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi; pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi serta terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan; atau pemegang saham tersebut baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan. Dengan demikian, tanggung jawab terbatas tersebut harus memenuhi syarat sesuai

dengan porsi yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta pernyataan pendiriannya.

Percampuran harta dalam suatu Perseroan Terbatas Perorangan UMK sangat sulit untuk dihindari, hal ini disebabkan perseroan dimaksud menjalankan aktivitas berdasarkan pertimbangan keluarga, ataupun pertimbangan ekonomi. Pada kondisi tersebut, pertanggungjawaban akan semakin sulit, dalam hal pengelolaan Perseroan. Adanya perbuatan hukum Perseroan Terbatas Perorangan UMK dalam hal perbuatan tersebut dilakukan untuk kepentingan pribadi yang merugikan kepentingan para kreditor terhadap perbuatan yang dapat dianggap memenuhi unsur perbuatan hukum yang merugikan kreditor yang dilakukan oleh debitor dan pihak dengan siapa perbuatan tersebut dilakukan dianggap mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa perbuatan tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi kreditor, maka berdasarkan Pasal 41 UU Kepailitan dan PKPU, dapat dimintakan pembatalan perbuatan hukum yang dilakukan debitor tersebut, kecuali perbuatan yang dilaksanakan untuk perikatan yang telah ada, baik karena undang-undang atau perjanjian.

Untuk menghindari adanya perbuatan curang, Ketentuan UU Kepailitan dan PKPU mengkualifikasikan suatu perbuatan yang dapat dimintakan pembatalannya sampai dengan rentang waktu 1 (satu) tahun ke belakang, yang dikenal dengan *pauliana*, terhadap setiap perbuatan baik perorangan ataupun memanfaatkan perseroan yang dapat menimbulkan kerugian bagi kreditor yang mendasarkan kepada Pasal 42 UU Kepailitan dan PKPU.

Perbuatan tersebut baik yang dilakukan dengan suatu perjanjian oleh debitor dengan pihak lain yang merugikan kreditor, pembayaran yang belum jatuh tempo, perbuatan debitor perorangan baik dengan atau untuk kepentingan keluarga serta suatu badan hukum yang debitor ataupun anggota keluarganya merupakan anggota direksi dan/atau pengurus memiliki saham paling sedikit 50% ataupun memiliki pengendalian badan hukum tersebut; kualifikasi Pasal 42 UU Kepailitan dan PKPU tersebut juga berlaku terhadap debitor badan hukum Perseroan Terbatas Perorangan UMK yang melakukan perbuatan hukum untuk kepentingan direksi atau pengurus debitur, termasuk anggota direksi/ pengurus/ keluarga debitur. Baik perorangan yang suami atau istri, anak angkat, atau keluarganya sampai derajat ketiga, ikut serta secara langsung atau tidak langsung dalam kepemilikan pada Debitur lebih dari 50% (lima puluh persen) dari modal disetor atau dalam pengendalian badan hukum tersebut. Termasuk pembatalan juga berlaku terhadap perbuatan dilakukan oleh Debitur yang merupakan badan hukum dengan atau untuk kepentingan badan hukum lainnya.

Adanya kepastian mengenai perbuatan hukum dianggap merugikan ini menjadi penting, dikarenakan dalam Perseroan Terbatas Perorangan UMK dipastikan tidak dapat dihindari dalam hal Perseroan tersebut dikelola oleh satu orang atau satu keluarga saja, yang dapat dimungkinkan semunya batas-batas untuk mengukur pertanggungjawaban, dengan demikian setiap saat sangat dimungkinkan terhadap Perseroan Terbatas Perorangan UMK dapat dikenakan sampai dengan ruang lingkup harta kekayaan yang

dianggap merugikan kreditor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 UU Tentang Kepailitan dan PKPU, dan memenuhi unsur terhadap pertanggungjawaban harta kekayaan pribadi dalam Pasal 153J UU Cipta Kerja, dimana tanggung jawab terbatas terhadap pemegang saham dan harta perseroan dapat dikecualikan, dalam hal perseroan belum berbadan hukum, pemegang saham secara langsung/tidak langsung memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi, pemegang saham terlibat perbuatan melawan hukum dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan perseroan, pemegang saham baik langsung/tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan yang mengakibatkan kekayaan perseroan tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.

Dalam hal harta kekayaan Perseroan Terbatas Perorangan UMK dinyatakan *insolven* setelah debitor tidak dapat menyelesaikan kewajibannya dan debitor dianggap tidak mampu lagi membayar utang-utangnya, atau dengan adanya putusan pengadilan niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap kepailitan Perseroan Terbatas Perorangan UMK tersebut dinyatakan dicabut, dikarenakan harta pailit perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan, maka berdasarkan UU Cipta Kerja, Perseroan Terbatas Perorangan UMK tersebut dapat dibubarkan. Dengan adanya pembubaran dimaksud dalam hal kepailitan dicabut, maka pemegang saham segara menunjuk likuidator untuk melakukan likuidasi perseroan. Dalam hal pemegang saham tidak menunjuk likuidator guna

menyelesaikannya, untuk menyelesaikan kepailitan tersebut maka direksi bertindak sebagai likuidator.

Perseroan Terbatas Perorangan UMK merupakan suatu bentuk hukum perseroan terbatas yang bentuk hukumnya didasarkan kepada UU Cipta Kerja. Sebagai sebuah perseroan, umumnya Perseroan Terbatas Perorangan UMK ini sama dengan perseroan biasa. Perbedaannya dengan perseroan biasa adalah pada baik persyaratan serta tata cara pendirian, organ perseroan, dan penyertaan modal perseroan. Sebagai perseroan yang dimiliki oleh perseorangan yang merupakan usaha UMK, potensi adanya percampuran harta dalam pengelolaan Perseroan Terbatas Perorangan UMK tentu tidak dapat dihindari,termasuk adanya kepentingan pribadi yang dijalankan mengingat dapat saja direksi merupakan pemegang saham perorangan. Oleh karena itu, keberadaan Perseroan Terbatas Perorangan UMK ini menjadi rentan terjadinya kelalaian pengelolaan menggunakan kekayaan perseroan yang berpotensi terjadinya kekayaan perseroan tidak cukup untuk melunasi utang perseroan, dan berakhir pada kepailitan terhadap perseroan. Mengingat suatu kepailitan merupakan sita umum terhadap seluruh harta kekayaan debitor, pertanggungjawaban perseroan hanya terbatas pada harta kekayaan perseroan, kecuali terbukti bahwa pengurus dan/atau pemegang saham menyalahgunakan pengelolaan untuk kepentingan pribadi dan/ atau syarat perseroan sebagai badan hukum tidak terpenuhi, ataupun digunakannya harta perseroan secara pribadi.

Mengingat potensi usaha UMK sebagai tulang punggung perekonomian nasional, diperlukan pengawasan dan penegakan terhadap pengelolaan perseroan yang didasarkan prinsip pengelolaan yang baik termasuk keuangan perseroan. Intervensi pemerintah diperlukan untuk mengawasi agar dapat dihindari terjadinya pengelolaan yang tidak baik dan mencegah terjadinya kepailitan dan pembubaran perseroan akibat pengelolaan perseroan dan keuangan yang belum. Kehadiran Perseroan Terbatas Perorangan UMK, juga harus menjaga kepercayaan pelaku usaha yang bekerja sama dengan Perseroan Terbatas Perorangan UMK atau yang memberikan pembiayaan terhadap usaha Perseroan Terbatas Perorangan UMK bahwa perseroan dapat dikelola dengan baik, dengan demikian kekhawatiran terjadinya kegagalan pengelolaan yang berujung kepada kepailitan dapat dihindari.

Dalam hal ini apabila UMK didirikan menjadi perseroan Terbatas Perorangan sebagaimana dimaksud dalam UU Cipta Kerja dikhawatirkan akan menimbulkan *conflicts of interest* (benturan kepentingan) di kemudian hari. Pada dasarnya UMK adalah perusahaan Terbatas Perorangan yang mana seluruh kegiatan usahanya dilakukan oleh satu orang saja, yaitu pemilik perusahaan.

Berbeda dengan perseroan yang di dalamnya terdiri dari organ-organ yang saling berkaitan serta memiliki kejelasan atas peran dan fungsinya masing- masing. Jika UMK didirikan sebagai perseroan Terbatas Perorangan, maka kemungkinan perseroan tersebut akan mengalami kesulitan

dalam menentukan hak dan kewajiban setiap organ-organ perseroan yang sesuai dengan prinsip akuntabilitas.

Dalam menjalankan sebuah usaha, modal merupakah sebuah aspek penting bagi suatu perusahaan khususnya dalam hal pendirian perusahaan, karena dalam mendirikan sebuah perusahaan pasti perlu di pertimbangan modal usaha sehingga dapat memenuhi kebutuhan setiap kegiatan dan aktivitas yang dijalankan perusahaan. Pelaku usaha yang hendak mendirikan Perseroan Terbatas Perorangan harus memenuhi beberapa syarat yang ditentukan oleh pemerintah, antara lain: (1) Syarat usaha mikro, modal usaha minimal Rp. 1.000.000.000.- (satu miliar Rupiah) dan hasil penjualan tahunan tidak melebihi Rp. 2.000.000.000.- (dua miliar Rupiah) serta (2) Syarat usaha kecil, modal usaha dalam jangka Rp. 1.000.000.000.- (satu miliar Rupiah) hingga Rp. 5.000.000.000.- (lima miliar Rupiah) dan hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 2.000.000.000.- (dua miliar Rupiah) hingga Rp. 15.000.000.000. (lima belas miliar Rupiah). Modal usaha tidak termasuk dengan tanah dan bangunan tempat usaha. Hal ini tecantum dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, Dan Pemberdayaan Koperasi Dan Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021).

Nilai nominal kriteria modal usaha maupun hasil penjualan dapat berubah sesuai dengan kondisi perekonomian. Penentuan ini penting sebagai tolak ukur dan penentu bagi pendiri usaha perorangan mengenai jenis

usaha apa yang akan dijalankan serta dapat dijadikan peralatan pegawasan untuk pemerintah terkait status usaha.[25] Rentang nilai modal usaha dan hasil penjualan untuk UMK sudah diuraikan secara jelas dalam Peraturan Pemerintah. Lain halnya dengan perseroan terbatas, dalam Pasal 32 ayat (1) UU PT dijelaskan bahwa besaran modal dasar pendirian perseroan terbatas paling sedikit Rp. 50.000.000.- (lima puluh juta Rupiah), lebih besarnya modal dasar diserahkan sepenuhnya kepada para pendiri dan pemegang saham berdasarkan kesepakatan para pihak yang dituangkan dalam akta notaris dan disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Keserasian antara Perseroan Terbatas dan Perseroan Terbatas Perorangan dapat dilihat dari modal disetor. Modal dasar perseroan harus ditempatkan dan disetor minimal 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar yang dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah.

Sebagai suatu badan hukum, PT pada dasarnya merupakan persekutuan modal, yang didirikan dengan perjanjian. Dalam menjalankan kegiatan usaha modal dasar PT tersebut terbagi dalam beberapa jumlah saham pemiliknya. Konsep permodalan ini merupakan bentuk tanggung jawab terbatas serta perlindungan hukum terhadap kreditor sehubungan dengan pertanggungjawaban terbatas perseroan sebesar saham yang dimilikinya terhadap pihak ketiga. Konsep PT pada umumnya ini tentu dapat berbeda terhadap Perseroan Terbatas Perorangan UMK yang didirikan oleh

[25] Pangesti, S. (2021). *Penguatan Regulasi Perseroan perorangan Usaha Mikro Dan Kecil Dalam Mendukung Pemulihan Ekonomi Masa Pandemi Covid-19.* Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 10(1), 117. hlm. 123.

perorangan. Namun, Pasal 109 UU Cipta Kerja terhadap perubahan Pasal 32 UU PT tetap mewajibkan bahwa setiap Perseroan ini wajib memiliki modal dasar Perseroan yang ditetapkan berdasarkan keputusan pendiri Perseroan.

Perbedaannya adalah, dalam konsep Perseroan Terbatas Perorangan UMK tidak terdapat adanya asosiasi modal sebagaimana PT pada umumnya. Hal ini dikarenakan Pasal 109 UU Cipta Kerja yang menambahkan Pasal 153A dalam UU PT yang menyatakan bahwa pendirian Perseroan Terbatas Perorangan UMK tersebut hanya didirikan oleh 1 (satu) orang dan didirkan dengan surat pernyataan pendirian yang dideklarasi sendiri oleh pendiri. Dengan demikan, dalam Perseroan Terbatas Perorangan UMK tersebut tidak terdapat asosiasi modal sebagaimana PT biasa pada umumnya.

Walaupun pendiriannya dilakukan oleh perorangan dan bukan merupakan asosiasi modal, namun secara historis kewajiban modal ini sangat penting. Secara historis, asal mula ditentukannya modal dasar minimum terjadi di Eropa pada abad ke 20. Pada saat itu, ketentuan modal dasar minimum ditetapkan melalui hukum dan memiliki tujuan untuk melindungi kreditur dan menjaga kepercayaan terhadap pasar keuangan. Saat ini, walaupun ketentuan modal dasar minimum memberikan beban finansial kepada calon pengusaha, beberapa pihak beranggapan bahwa ketentuan modal dasar minimum dapat melindungi investor dan konsumen dari perseroan yang didirikan secara sembarangan, yang tidak layak secara finansial dan memiliki

kemungkinan untuk tidak beroperasi setelah didirikan.[26] Dalam hal ini, ketentuan modal minimum dapat melindungi dari praktek “PT Kosong”.

Sejalan dengan perkembangan dunia usaha, terjadi pergeseran paradigma hukum terhadap kewajiban modal, bahwa besaran modal tidak lagi menjadi persyaratan wajib, hal ini cukup dimaklumi dikarenakan perkembangan dunia usaha yang sangat pesat tersebut dipengaruhi oleh perspektif bisnis yang lebih mengedepankan kesepakatan, kepercayaan, dan prinsip kehati- hatian daripada sekedar hukum yang menetapkan syarat modal minimum sebagai utama. Hal ini didasarkan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa besaran modal dasar perseroan terbatas ditentukan berdasarkan kesepakatan para pendiri Perseroan Terbatas.

Hadirnya UU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 32 UU PT mengenai kewajiban adanya modal dasar minimum sebesar Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dengan paling sedikit 25% harus ditempatkan dan disetor penuh, menjadi Besaran modal dasar Perseroan yang ditentukan berdasarkan keputusan pendiri Perseroan. Adanya konsep modal minimal ini menjadikan adanya relaksasi dalam besaran modal dasar pendirian suatu PT, dan hal ini berlaku juga terhadap Perseroan Terbatas Perorangan UMK yaitu dengan menempatkan dan menyetorkan penuh

[26] World Bank, Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprise hlm. 42 https:// www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2014,

modal dasarnya paling sedikit 25% yang dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah.

Konsep modal dasar dalam pendirian Perseoran Terbatas Perorangan UMK adalah modal yang ditempatkan sebagai modal dasar perseroan, dan bukan pada modal usaha. Pada suatu usaha UMK parameternya adalah pada modal usahanya dan bukan modal dasar yang ditempatkan. Dengan demikian, kualifikasi yang diacu dalam Perseroan Terbatas Perorangan UMK adalah bukan pada kualifikasi modal usaha sebagaimana dimaksud dalam PP UMK, melainkan modal dasar perseroan yang dinyatakan dan ditempatkan dalam perseroan. Dalam pendirian Perseroan Terbatas Perorangan UMK modal dasar dimaksud ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 109 UU Cipta Kerja terhadap penambahan Pasal 153B pada UU PT, yang dalam Penjelasan Pasal 153B UU PT tersebut ditegaskan bahwa modal dasar Perseroan Terbatas Perorangan UMK tersebut berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan.

Muncul pertanyaan terkait model tanggung jawab apa yang seharusnya digunakan oleh perseroan perorangan UMK. Ratna Januarita dalam tulisannya menyebutkan ada 3 bentuk tanggung jawab yang dapat dijadikan alternatif pemerintah dalam menentukan kebijakan terhadap perseroan perorangan Terbatas Perorangan UMK, diantaranya (Januarita, 2021):

1. Prinsip Tanggung Jawab Tidak Terbatas. Model alternatif pertama ini dibangun dengan anggapan bahwa UMK merupakan perusahaan perorangan yang diakui sebagai perseroan. Sebelumnya UMK

merupakan perusahaan perorangan yang mana asetnya tidak dikelola sehingga berbaur antara harta pribadi dan perusahaan serta kewajiban pemiliknya yang tidak terbatas. Sedangkan sekarang UMK diakui sebagai perseroan perorangan. Meskipun demikian tanggung jawab pemegang saham tetap tidak terbatas seperti dalam praktik yang sebelumnya karena pendiri atau pemegang saham hanya satu orang saja.

2. Prinsip Tanggung Jawab Terbatas. Model alternatif ini tunduk terhadap UUPT. Selain itu asas ini sudah lama dianut dalam Buku III KUHPerdata, khususnya pengaturan tentang Persekutuan. Implikasi dari sifat badan hukum korporasi adalah korporasi membentuk pembagian harta, dalam hal memiliki dan mengelola aset.
3. Prinsip Tanggung Jawab Tertentu, ini merupakan kombinasi antara bentuk tanggung jawab terbatas dan tidak terbatas. Tanggung jawab terbatas akan menjadi landasan dasar dalam alternatif ini. Namun jika diketahui adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pendiri/pemilik, maka dimungkinkan untuk menerapkan prinsip *piercing the corporate veil*.

Prinsip *separate legal entity*, prinsip *limited liability*, prinsip *piercing the corporate veil* dan prinsip tanggung jawab pribadi dalam UUPT;

1. Prinsip *Separate Legal Entity*. Prinsip ini mengemukakan bahwa badan hukum mempunyai kedudukan yang sama dengan manusia sebagai subjek hukum. Dikarenakan badan hukum merupakan subjek

hukum tersendiri, maka subjektivitasnya juga terpisah secara hukum dari pada pendirinya atau anggotanya, maka dari itu harta kekayaan badan hukum terpisah dari harta kekayaan pendirinya.

2. Prinsip *Limited Liability.* Perseroan berbentuk badan hukum menganut prinsip tanggung jawab pribadi atau *limited liability* adalah tanggung jawab pendiri dan pengurus perseroan terbatas pada modal yang disetorkan. Pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki. Prinsip *Limited Liability* tidak hanya berlaku bagi pemegang saham tetapi juga berlaku bagi direksi dan dewan komisaris.
3. Prinsip *Piercing the Corporate Veil,* biasanya akan timbul dan diimplementasikan ada kerugian atau tuntutan hukum dari pihak ketiga terhadap perseroan tersebut. Tujuan dari doktrin ini adalah untuk menghindari perbuatan atau hal-hal yang tidak adil terutama bagi pihak luar perseroan dari 54ustaka54 penyalahgunaan wewenang atau tidak yang dilakukan atas nama perseroan, baik yang timbul dari suatu transaksi dengan pihak ketiga maupun yang muncul dari perbuatan menyesatkan atau perbuatan melawan hukum.
4. Prinsip Tanggung Jawab Terbatas Perseroan sebagai badan hukum menganut tanggung jawab terbatas yang artinya pemegang saham, direksi dan dewan komisaris tidak dapat bertanggung jawab secara

pribadi apabila perseroan dalam keadaan pailit. Akan tetapi, tanggung jawab terbatas bersifat tidak mutlak apabila pemegang saham, direksi dan dewan komisaris dapat bertanggung jawab secara pribadi apabila perseroan dalam kondisi pailit disebabkan karena adanya pembauran kepentingan pribadi pemegang saham dalam jalannya perseroan dan disebabkan karena kelalaian direksi dan dewan komisaris.

C. Konsep Badan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan dalam Perspektif Hukum Ekonomi

Law and economics lahir dan berkembang menjadi pemahaman modern hukum melalui pendekatan interdisipliner. Kebaruan analisis *interdisipliner law and economics* menjadi gerakan yang menyentuh berbagai jenis lapangan hukum, dimulai dari analisis hukum persaingan usaha, perbuatan melawan hukum atau tort[27] serta konsep ganti rugi, dan terus berkembang ke lapangan hukum lainnya.[28] Beragam konsep dalam ilmu ekonomi (baik mikro maupun makro),[29] seperti efisiensi, eksternalitas,

[27] Tort didefinisikan sebagai "a wrong; a private or civil wrong or injury resulting from a breach of a legal duty that exists by virtue of society's […] rather than by contract or other private relationship. The essential elements of a tort are existence of a legal duty owed […], breach of that duty and a causal relation between defendant's conduct and the resulting damage to plaintiff." Steven H. Gifis, Dictionary of Legal Terms: A Simplified Guide to the Language of Law Third Edition (Barron's Educational Series, Inc., 1998). dalam Kristianus Pramodito Isyunanda, *Pemanfaatan Law and Economics* Sebagai Metodologi Analisis Hukum di Indonesia, Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gajah Mada, 2022.hal.127.

[28] George P. Fletcher dan Steve Sheppard, *American Law in a Global Context: The Basic* (Oxford University Press, 2005), 452.

[29] Awal kemunculan *law and economics* sebagai cabang formal interdisipliner memiliki kecendurungan ke arah tinjauan ekonomi mikro sebagai alat analisis, meskipun tidak terdapat intensi atau kesengajaan untuk mengarahkannya demikian. Perkembangan keluasan law and economics juga mencakup tinjauan atas ekonomi pembangunan dan/atau makroekonomi. Kristianus Pramodito Isyunanda.op,cit.hal.128.

fungsi utilitas, rasionalitas, dan konsekuensi ekonomi, termasuk analisis untung-rugi atau dampak *(cost and benefit analysis)*, analisis statistik-empirik dan ekonometrika, hingga tinjauan makro ekonomi terhadap hukum, tidak hanya menarik namun juga relevan dalam menjawab permasalahan yang memerlukan solusi hukum dan untuk menjelaskan hukum itu sendiri.

Pedoman penerapan *law and economics* dalam sistem hukum Indonesia sesungguhnya dapat ditelaah mulai dari konstitusi negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Bab XIV Pasal 33 UUD 1945, khususnya pada ayat (4) menguraikan prinsip-prinsip penyelenggaraan perekonomian nasional yaitu:

a. demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan;

b. efisiensi berkeadilan;

c. berkelanjutan;

d. berwawasan lingkungan;

e. kemandirian;

f. menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Salah satu teori terpenting dalam *economic analysis of law* yang menjadi dasar pengkonstruksian kerangka analisisnya ialah efisiensi ekonomi. Konsep tersebut tidak sederhana, dan oleh banyak ahli dikembangkan melalui konsepsi yang bervariasi yang kesemuanya dapat digunakan untuk memperkuat pemahaman yang tepat. Dari perspektif hukum dan ekonomi, setiap regulasi adalah pengaturan ekonomi. Dapat dikatakan efisien jika tidak ada pengaturan alternatif lainnya yang dapat

membuat individu menjadi lebih baik sesuai dengan preferensi mereka sendiri. Ini tidak berarti semua regulasi yang telah diberlakukan tidak efisien.[30]

Hukum dalam gerakan *law and economics* dipandang sebagai alat untuk mencapai efisiensi ekonomis. Konsep ekonomi atas efisiensi dapat digunakan sebagai suatu alat analisis yang sangat bermanfaat dalam menerjemahkan dan memecahkan permasalahan hukum. Guido Calabresi memprakarsai *analisis law and economics* terhadap hukum *tort* dengan argumentasi bahwa gugatan perbuatan melawan hukum merupakan solusi efisien yang bertujuan mengadministrasikan tanggung jawab hukum agar tercapai nilai optimum atau keseimbangan *(equilibrium)* dari peristiwa melawan hukum. Memandang efisiensi sebagai nilai atau cita hukum merupakan suatu dobrakan akademis, di mana hukum sebelumnya cenderung mengasumsikan efisiensi dan lebih mengedepankan kekuatan berlaku berkaitan dengan efektivitas implementasinya.

Efisiensi berasal dari Bahasa latin yakni *efficientia*, yang berarti terdapat kekuatan untuk mencapao sesuatu. Mencapai sesuatu inilah dalam perumusan dan pembentukan regulasi yang baik perlu dijadikan target dan sasaran ketepatan pemberlakuannya untuk kesejahteraan masyarakat, yang kesemuanya ini diwujudkan dalam kebijakan publik.

[30] Ibid. Kristianus Pramodito Isyunanda.hal.131.

Efisiensi ekonomi erat dikaitkan dengan kegunaan yang maksimal serta pemanfaatan tepat guna terhadap seluruh sumber daya yang tersedia dalam sebuah proses produksi barang dan jasa. Cara-cara seperti ini dapat diterapkan dalam proses pembentukan dan penyusunan regulasi sehingga efisiensi bukan menjadi ajaran subjektif semata tetapi dapat dijadikan acuan objektif, yakni seberapa baik regulasi tersebut melayani kebutuhan dan tuntutan (ekspektasi) masyarakat. Dengan demikian, tingkat kebaikan regulasi tersebut sangat tergantung kepada ketersediaan proses pembentukan regulasi yang baik.

Menurut Kalpana Tyagi, efisiensi pada dasarnya serupa dengan penjelasan dalam mekanika, yaitu rasio pekerjaan berguna yang dilakukan terhadap energi yang dikeluarkan. Istilah efisiensi dalam ilmu ekonomi selalu diukur dari segi nilai, sehingga suatu regulasi dikatakan efisien jika tepat sasaran, artinya hasil keluaran *(output)* yang dihasilkan menghasilkan semaksimal mungkin dari serangkaian *input* yang telah ditentukan. Dalam perspektif Hukum dan Ekonomi, ajaran umum yang telah diterima menggunakan Pareto dan Kaldor Hicks.

Dalam hal fokus efisiensi diarahkan kepada suatu tindakan ekonomi yang mengacu pada tingkat keberhasilan maksimal, Svetozar Pejovich menambahkan adanya keadaan kompetitif di dlaam proses produksi yang pertukarannya bersifat sukarela. Wessels menekankan bahwa efisiensi berkaitan erat dengan variable sumber daya, baik penggunaan dan

pemanfaatannya maupun cara tepat mengalokasikan ketersediaan sumber daya yang ada.

Berbagai konsep efisiensi dalam *law and economics* sebagai berikut:

1. Efisiensi Pareto *(Pareto superior)*: prinsip efisiensi yang lahir dari pemikiran Vilfredo Pareto, ekonom asal Italia terdiri atas:[31]
    a. *Pareto superiority*: situasi ekonomi di mana paling tidak terdapat satu pihak yang mengalami progres menjadi lebih baik (better off) dan tidak ada pihak yang "kalah" atau rugi *(worsen off)*.
    b. *Pareto optimality*: situasi ekonomi di mana tidak ada satu pihak pun yang dapat menjadi lebih baik *(better off)* tanpa membuat pihak lain "kalah" atau rugi *(worsen off)*.

Pareto optimality adalah efisien di mana tidak lagi mungkin ada peningkatan kondisi *(improvement)* tanpa membuat suatu pihak merugi *(worsen off)*, sedangkan *Pareto superiority* merupakan suatu tahapan menuju kondisi efisien menurut Pareto.

2. Efisiensi Kaldor-Hicks: kriteria efisiensi yang dicapai ketika terdapat progres secara agregat (efisiensi kolektif); pihak yang "kalah" *(worsen off)* mengalami perbaikan posisi menjadi lebih baik *(better off)* (dapat dicapai dengan cara memberikan kompensasi pihak yang "kalah").[32]

---

[31] Richard Posner, *Economic Analysis of Law Ninth Edition* (New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014).

[32] Ibid. Lihat pula Nicholas Kaldor, *"Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility"*, The Economic Journal, Vol.49, No.195 (1939): 549-552. John Hicks, "The Foundation of Welfare Economics", The Economic Journal Vol.49, No.196 (1939): 696-712.

3. Efisiensi Pigouvian: standar efisiensi yang tercipta dari tinjauan atas internalisasi faktor eksternal sebagai biaya sosial *(social cost)*. Arthur C. Pigou memandang alokasi sumber daya sebagai cara untuk mencapai efisiensi ekonomi. Pemikiran Pigou mendasari doktrin hukum *"enterprise liability"* dalam yurisprudensi *Supreme Court of the United States* yaitu pihak yang menimbulkan biaya sosial (termasuk yang timbul akibat faktor eksternal) harus membayar ganti rugi *(damages).*[33]

Efisiensi bagi Vilfredi Pareto diawali dengan adanya suatu kejadian peningkatan *(improvements),* dimana menurut penilaian subjektif individu menjadi lebih baik tanpa merugikan posisi individu lain. Artinya peningkatan tersebut tidak tertuju kepada individu tertentu sementara memperburuk keadaan.

Ajaran umum efisiensi Pareto mengacu pada keadaan sosial yang interaksinya menjadikan setiap individu lebih baik dan saling berbagi keuntungan dengan tidak merugikan orang lain. Walaupun dalam penilaian kepuasan secara subyektif dari setiap individu. Pareto menekankan adanya peran dan bagian keterlibatan negara untuk menciptakan keadaan ekuilibrum yang stabil karena keadaan ketidakpuasan manusia (secara subjektif) tidak dapat diubah. Tetapi setidaknya negara dapat menjaga keseimbangan pertukaran yang efisien tersebut. Intervensi seperti inilah yang dikatakan sebagai kekuatan luar *(outside force)* yang mampu

[33] Leroy Fibre Co. v. Chicago, M. & St. P. Ry., 232 U.S. 340 (Supreme Court of the United States, 1914).

memperkenalkan keadaan ini sekaligus menjaga keseimbangan dalam interaksi manusia.

Menurut Kaldor-Hicks efisiensi merupakan suatu keadaan jika dihasilkan dari pertukaran pengalokasian sumber daya yang menguntungkan si pemenangnya. Si pemenang hanya dalam ukuran jika ia mendapatkan keuntungan lebih karena perolehan manfaat dari pertukaran tersebut dan hanya dengan cara tidak mengeksploitasi atau merugikan pihak lainnya.

Pemenang dapat mengkompensasi kepada yang kalah dan jika masih terdapat sisa sebagian keuntungan. Secara teoritis, jika keuntungan lebih besar daripada kerugian, maka sisa tersebut yang masih bisa dikompensasikan. Oleh karenanya ajaran efisiensi Kaldor-Hicks merupakan suatu sistem yang berfokus pada peningkatan secara keseluruhan. Dengan kata lain, jika pada akhirnya masih terdapat satu individu yang menjadi bujruk namun sistem secara keseluruhan membaik maka dapat dipastikan telah terjadi efisiensi Kaldor-Hicks.

Keadaan ekonomi dalam efisiensi Pareto dan efisiensi Kaldor-Hicks selain mengarah kepada peningkatan kepada kesejahteraan *(wealth maximization)* juga memperluas perspektif keadilan dalam hukum. Tidak jauh berbeda dengan pandangan hukum terhadap keadilan, para ekonom berfokus pada sifat distributif dari keadilan itu sendiri, adanya kesetaraan *(equality)* dengan tidak menghilangkan *fairness*, sehingga pada titik-titik

tertentu, efisiensi ekonomi dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan regulasi itu sendiri.

Terdapat hubungan yang sangat penting antara efisiensi dan utilitas. Bagi kebanyakan pelaku ekonom, utilitas merefleksikan kemanfaatan dan faedah terhadap barang ekonomi. Jika seseorang percaya bahwa tindakannya itu secara sukses efisien, maka pada saat yang sama ia menyimpulkan hasilnya adalah memuaskan. Hasil yang memuaskan ini menandakan efektivitas di balik tindakannya. Hasil yang memuaskan seperti ini juga mencerminkan kepuasan manusia atas terpenuhinya keinginan yang juga memiliki sifat moneter dan atau nonmoneter. Kepuasan manusia dapat dikategorikan sebagai keuntungan ekonomi yang bersifat moneter dan atau non-moneter.

Konsep utilitas di dalam Hukum dan Ekonomi digunakan dalam arti yang cukup berbeda, khususnya pengertiannya dalam ilmu ekonomi dan ajaran utilitarian. Bagi kebanyakan ekonom, utilitas pada umumnya digunakan untuk membedakan biaya tidak pasti dari sesuatu yang pasti. Utilitas juga biasanya disebut sebagai utilitas yang diharapkan (expected utility) yang menghasilkan analisa risiko, sementara utilitas dalam arti yang digunakan oleh filsuf utilitarian-isme adalah kebahagiaan.

Dalam Hukum dan Ekonomi, utilitas di dalam penjabaran Analisis Keekonomian tentang Hukum secara sempit diartikan sebagai daya guna atau fungsi untuk mencari kegunaan atau manfaat dari barang ekonomi yang menghasilkan atau memberikan keuntungan, bahkan secara luas

dapat diartikan kesejahteraan. Keanekaragaman definisi dari berbagai perspektif ilmu memiliki elemen yang sama, yaitu sebagai usaha manusia meningkatkan keuntungan demi kesejateraan yang memuaskan dirinya sendiri.

Diperjelas sekali lagi bahwa arti kata keuntungan memiliki kelelua-san konteks, yaitu secara moneter dan atau non-moneter. Utilitas menjadi salah satu pertimbangan ekonomi sebagai dasar pengambilan keputusan oleh manusia yang pada hakikat-nya ingin mendapatkan manfaat atau keuntungan, sesuai dengan pengharapannya. Keputusan yang diambil ini dikatakan rasional, karena manusia dapat membedakan secara jelas antara untung-rugi yang pasti dan yang tidak pasti. Sesuatu yang tidak pasti ini merupakan risiko yang menjadi pertimbangan ekonomi juga.

Disisi lain, pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK akan menjadi efisien apabila bentuk pengawasan yang diberikan mampu menghasilkan keuntungan. Keuntungan hukum ini harus mampu ditangkap dan dimaksimalkan daya gunanya oleh penggunanya. Jika kedua elemen ini mampu dilakukan, maka dapat dikatakan pengawasan tersebut efisien, baik dari prosedur dan persyaratannya hingga kepada hal-hal yang menyangkut penerapannya. Ketika efisiensi dikaitkan dengan pengawasan, maka pengawasan yang efisien identik dengan pengendalian dan pemantauan kemanfaatan atau keuntungan yang diperoleh oleh para subjek secara luas. Jadi pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK dikatakan efisien

apabila secara luas bermanfaat bagi subjeknya dengan acuan efisiensi Pareto secara marginal, dan sistemasi efisiensi Kaldor-Hicks untuk tujuan yang lebih komunal.

Dalam upaya menempatkan hukum sebagai instrumen yang berwibawa untuk mendukung pembangunan ekonomi, tampaknya perlu diketahui peran apa yang dikehendaki oleh bidang ekonomi dari keberadaan hukum di masyarakat. Pembangunan hukum ekonomi harus diarahkan untuk menampung dinamika kegiatan ekonomi dengan menciptakan kegiatan yang efisien dan produktif dan mengandung daya prediktibilitas. Dengan demikian dalam rangka meningkatkan daya saing bangsa di dunia global diperlukan politik hukum dalam kaitannya dengan pembangunan hukum ekonomi. Politik hukum di Indonesia mengarahkan pembangunan hukum untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang semakin tertib, teratur, lancar serta berdaya saing global.

Economic Analysis of Law yang diartikan sebagai analisis ekonomi terhadap hukum atau analisis ke-ekonomian tentang hukum. Permasalahan hukum tetap sebagai objek yang dikonstelasikan (disusun, dibangun, dikaitkan) dengan konsep-konsep dasar ekonomi, alasanalasan dan pertimbangan ekonomis. Tujuannya adalah untuk dapat mendudukkan hakikat persoalan hukum sehingga keleluasaan analisis hukum (bukan analisis ekonomi) menjadi lebih terjabarkan. *Economic Analysis of Law* pada dasarnya mengacu pada sebuah bidang studi yang mempelajari penerapan metode-metode ilmu ekonomi guna mengatasi problematika hukum yang muncul dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. *Economic Analysis of Law* adalah penerapan prinsip-prinsip ekonomi sebagai pilihan rasional untuk menganalisis persoalan hukum. Teori ini berasal dari aliran utilitarianism yang mengutamakan asas manfaat, yang dikemukakan oleh Jeremi Benthem dan John Stuart Mill.

Economic Analysis of Law lahir di Amerika Serikat yang menganut sistem common law di mana hakim memegang peranan penting dalam menetapkan apa yang merupakan hukum. *Economic Analysis of Law* lebih identik dengan bentuk analisis-analisis Hukum dan Ekonomi, umumnya berisi tentang pengujian detail terhadap elemen-elemen atau struktur ilmu hukum dan ilmu ekonomi. Khasnya berbasis penjabaran dan interpretasi hukum dan ilmu hukum melalui proses peleburan elemen-elemen yang bersinergitas.

Dalam ilmu ekonomi, tingkat penawaran dapat dipengaruhi oleh harga, di mana apabila harga tinggi maka penawaran akan menurun, dan begitupun sebaliknya. Bila prinsip ekonomi digunakan untuk menganalisis hukum, maka penawaran sebagai suatu perbuatan delik dan harga sebagai sanksi. Sehingga apabila sanksi terhadap suatu perbuatan delik tinggi maka tingkat perbuatan delik akan menurun.

Posner mengatakan bahwa orang akan mentaati ketentuan hukum apabila ia memperkirakan dapat memperoleh keuntungan lebih besar daripada melanggarnya, demikian pula sebaliknya.

Layaknya ekonomi, sistem hukum juga adalah mengenai tingkah laku yang rasional. Hukum ingin mempengaruhi perilaku melalui sanksi, seperti hukuman penjara atau ganti rugi. Aspek yang memaksa dari hukum mengasumsikan bahwa orang tahu mengenai konsekuensinya. Selanjutnya bagaimana konsep-konsep mikro ekonomi tersebut diterapkan terhadap masalah-masalah hukum termasuk dalam perancangan peraturan perundang-undangan.

Posner berpendapat bahwa ilmu ekonomi merupakan ilmu pengetahuan tentang pilihan rasional di tengah-tengah keterbatasan sumber yang diinginkan manusia. Sedangkan keberadaan hukum di tengah-tengah kehidupan ini, pada dasarnya sebagai perangkat peraturan atau sanksisanksi yang bertujuan untuk mengatur perilaku-perilaku manusia yang pada hakikatnya berkeinginan untuk peningkatan kepuasannya, sebagaimana hal ini menjadi bagian dari ilmu ekonomi. Adapun hukum dibuat dan

digunakan untuk tujuan meningkatkan kepentingan umum seluas-luasnya. Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Cooter dan Ulen yang menegaskan bahwa interaksi antara ilmu hukum dan ilmu ekonomi tidak dapat dipisahkan karena keduanya mempunyai persamaan dan keterikatan dalam teori-teori keilmuan tentang perilaku *(scientific theories of behavior)*. Dalam hal ini, ilmu ekonomi menyediakan acuan normatif untuk mengevaluasi hukum dan kebijakan, sementara hukum bukan hanya misteri rahasia, argument- argumen teknikal, namun berupa alat untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang sangat penting. Ilmu ekonomi memprediksi terhadap efisiensi kebijakan.

Dengan pendekatan *Economic Analysis of Law*, efisiensi merupakan model ideal yang dapat memandu kegiatan hukum. Hukum dalam konteks regulasi dan peraturan hukum. Hukum dan Ekonomi menanggapi bagaimana peraturan hukum yang efisien mencerminkan kualitas hukum itu sendiri. Hal ini disebabkan karena efisiensi menderivasi efektivitas, efektivitas melahirkan kualitas dan kualitas mencerminkan kejernihan. Kejernihan di dalam hukum akan membantu subjek hukum untuk mengerti bagaimana peraturan hukum itu patut diterapkan untuk memperbaiki kondisi pasar sebagai akibat hukum. Kondisi pasar disini tidak dapat diartikan secara sempit yang hanya mencerminkan transaksi dan interaksi perdagangan, namun merupakan kondisi yang mencerminkan seluruh kehidupan sosial manusia, termasuk dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum yang melakukan perbuatan hukum di tengah-tengah aktivitas hukum.

Pendekatan Ekonomi terhadap permasalahan Hukum Pidana dan Korupsi atau yang dikenal dengan *Economic Analysis of Law (EAL)* bukanlah sesuatu yang baru, karena hubungan dan interpretasi antara Hukum dan Ekonomi bukan pula sesuatu yang dipertahankan dengan sisi egosentris keilmuan. Keduanya, hukum dan ekonomi merupakan keilmuan yang menyatu dan saling mengisi. Hukum selalu dimaknai sebagai regulasi yang memberikan arahan terhadap perilaku manusia sedangkan ekonomi sebagai disiplin ilmu yang menekankan pada arah kebutuhan *(needs)* bagi perilaku manusia, sehingga segala permasalahan hukum akan selalu pula bersentuhan dengan kehidupan sisi ekonomi manusia.

Economic Analysis of Law adalah melihat aspek efisiensi dalam penentuan suatu pilihan dalam kehidupan manusia. Konsep tentang pilihan dan rasionalitas mengakibatkan orang harus mengeluarkan biaya karena harus meninggalkan satu pilihan untuk mengejar pilihan lain yang dianggapnya lebih baik. Menurut Robert Cooter dan Thomas Ulen pendekatan ekonomi untuk mengevaluasi hukum dan kebijakan, bahwa hukum hendaknya tidak hanya dipandang sebagai suatu teknik berargumen, hukum adalah instrumen untuk mendorong tujuan kepentingan sosial. Agar dapat diketahui bahwa hukum mempunyai tujuan ini, hakim dan para pembentuk hukum lainnya harus mempunyai metode mengevaluasi hukum yang berdampak pada nilai kepentingan sosial. Ilmu ekonomi memprediksi dampak kebijakan pada efisiensi. Efisiensi selalu relevan untuk membuat kebijakan, karena itu selalu lebih baik mendorong setiap kebijakan yang

mempunyai biaya rendah daripada biaya tinggi. Jadi yang dimaksud dengan pendekatan dari aspek efisiensi (ekonomi) dalam memandang hukum adalah dalam upaya meminimalisasi *cost* terhadap beroperasinya (aturan) hukum yang telah disusun oleh para ahli hukum agar tidak menimbulkan biaya ekonomi tinggi, tidak efisien dan tidak rasional dan itu merupakan tuntutan perkembangan berbagai jenis peraturan (hukum) yang berkaitan dengan bidang ekonomi.

Pendekatan *Economic Analysis of Law* dengan *Value* (Nilai), *Utility* (Manfaat) dan *Efficiency* (Efisiensi) ini adalah sesuai asas kemanfaatan *(benefit)* yang tujuan akhirnya *social welfare maximization* (kesejahteraan masyarakat). Pada dasarnya, tujuan utamanya adalah melakukan evaluasi hukum dengan mengacu pada metode eksternal, yaitu biaya hukum dan manfaat, artinya memaksimalkan manfaat *(benefit)* dan meminimalkan biaya.

Dalam publikasi *The World Bank Poverty Reduction and Economy*, Cheryl W Gray dalam tulisannya yang berjudul *"Reforming Legal Systems in Developing and Transition Countries"*, menyatakan bahwa terdapat tiga prasyarat penting yang perlu diperhatikan agar sistem hukum dapat berfungsi dengan baik dalam suatu ekonomi pasar, yakni tersedianya hukum yang ramah terhadap pasar *(market-friendly laws)*, adanya kelembagaan yang mampu secara efektif menerapkan dan menegakkan hukum yang bersangkutan; dan adanya kebutuhan dari para pelaku pasar atas hukum dan perundang-undangan dimaksud. Terdapat model transisi yang dinilai cukup

praktis, yakni dengan jalan meminjam ide umum dari contoh-contoh hukum terbaik *(best practice)* dari negara lain, yang kemudian diadaptasi serta di-internalisasikan terlebih dahulu melalui debatdebat politik dan proses nasionalisasi secara cermat dalam tahap *"legal drafting"*. Pembangunan yang baik adalah pembangunan yang dilakukan secara komprehensif. Artinya, pembangunan selain mengejar pertumbuhan ekonomi semata, juga harus memperhatikan pelaksanaan jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia warga negaranya yang telah diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan, baik hak-hak sipil, maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Ada lima kualitas hukum yang kondusif bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, yaitu Stabilitas *(stability)*, dapat diramalkan *(predictability)*, keadilan *(fairness)*, pendidikan *(education)*, pengembangan profesi hukum (the special development abilities of the lawyer). Peran hukum tertuang di dalam politik pembangunan hukum ekonomi yang menjadi bagian dalam program pembangunan hukum nasional yang mempunyai kecenderungan untuk menciptakan suatu kepastian hukum, penciptaan kondisi ekonomi yang sesuai dengan kebutuhan pasar.[34]

Dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat 2 terdapat aturan yang menyatakan bahwa pemerintah dapat mengendalikan bagian-bagian tertentu perekonomian yang memang penting dan menyangkut rakyat banyak. Artinya, pemerintah mempunyai tugas untuk memastikan bagian-bagian

[34] Ajie Prasetya dkk, "*Peran Hukum Dalam Pembangunan Dengan Pendekatan Economic Analysis Of Law",* Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP) Vol. 7 No. 1 Januari 2023.

penting perekonomian ini berjalan dengan baik bagi seluruh negara.UUD 1945 mengatakan bahwa penting bagi masyarakat untuk bekerja sama dan bersikap adil dalam perekonomian. Dikatakan bahwa setiap orang harus saling membantu dan bekerja sama dalam bisnis dan pekerjaan.

Terdapat undang-undang yang membantu mengendalikan dan mengelola perusahaan. Undang-undang ini secara khusus berfokus pada jenis perseroan yang disebut Perseroan Terbatas (PT) yang merupakan jenis perseroan paling populer di Indonesia. Ini menjelaskan bagaimana perusahaan-perusahaan ini didirikan, bagaimana mereka dijalankan, dan bagaimana mereka dikendalikan. UU No. 40 Tahun 2007 merupakan seperangkat aturan yang menjelaskan bagaimana suatu jenis perseroan tertentu yang disebut Perseroan Terbatas (PT) harus didirikan dan dijalankan. Hal ini memberi tahu kita hal-hal apa saja yang perlu disiapkan oleh perusahaan ketika dimulai, bagaimana mengambil keputusan bersama, bagaimana membagi uang yang dihasilkan perusahaan, dan apa yang harus dilakukan jika perusahaan harus berhenti beroperasi.

Dalam Undang-undang No. 40 Tahun 2007, Pasal 7 ayat (1), menyebutkan : perseroan dapat didirikan oleh dua orang atau lebih. *Omnibus Law* diharapkan mampu dorong investasi di sektor properti. Pasal 32 ayat (1) juga menyebutkan, pembentukan perseroan harus memiliki modal paling sedikit Rp 50 juta. Oleh karenanya, dipastikan, pengusaha tidak akan

dibatasi dengan persyaratan modal minimum. Sehingga dengan PT, risiko bisnis akan dialihkan ke perusahaan, dapur PT dan keluarga akan aman.[35]

Perseroan Perorangan bagi pelaku UMK menjadi terobosan pemerintah untuk memperkuat peran UMK sebagai salah satu pelaku usaha di Indonesia sangat penting Hal ini dikarenakan hampir seluruh pelaku UMK merupakan bidang usaha yang dekat dengan kebutuhan dasar masyarakat sehari-hari, sehingga tidak dapat dimungkiri bahwa pelaku UMK menjadi pelaku ekonomi terbesar di tanah air. Bahwa selama ini pelaku UMKM memilih usaha perseorangan maupun badan usaha Perseroan Comanditer (CV) dalam menjalankan usahanya. Pelaku UMK tidak memilih badan usaha berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas dengan karakteristik asosiasi modal dan tanggung jawab terbatasnya Namun, kendala terbesar dari pelaku UMK untuk mendirikan badan hukum Perseroan Terbatas adalah faktor modal dan faktor mitra usaha sebagaimana persyaratan yang diatur dalam UU PT dan peraturan pelaksananya.

Peran usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam perekonomian Indonesia paling tidak dapat dilihat dari: (1) kedudukannya sebagai pemain utama dalam kegiatan ekonomi di berbagai sektor, (2) penyedia lapangan kerja yang terbesar, (3) pemain penting dalam pengembangan kegiatan ekonomi lokal dan pemberdayaan masyarakat, (4) pencipta pasar baru dan sumber inovasi, serta (5) sumbangannya dalam menjaga neraca

[35] Marulak Pardede, 2020."*Omnibus Law Dalam Grand Design Sisten Hukum Indonesia (Studi Kasus : UU.NO 11 Tahun 2020 Tentang CIPTAKER"*. Papas Sinar Sinanti,Jakarta. Hal.288.

pembayaran melalui kegiatan ekspor (KEMEN KUKM, 2005). Posisi penting ini sejak dilanda krisis belum semuanya berhasil dipertahankan sehingga pemulihan ekonomi belum optimal. Usaha mikro dan kecil umumnya memiliki keunggulan dalam bidang yang memanfaatkan sumberdaya alam dan padat karya, seperti: pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, perdagangan dan restoran. Usaha menengah memiliki keunggulan dalam penciptaan nilai tambah di sektor hotel, keuangan, persewaan, jasa perusahaan dan kehutanan. Usaha besar memiliki keunggulan dalam industri pengolahan, listrik dan gas, komunikasi dan pertambangan. Hal ini membuktikan usaha mikro, kecil, menengah dan usaha besar di dalam praktiknya saling melengkapi. Sehingga dengan meningkatkan kinerja UMKM dengan bahan produksi lokal tanpa bergantung dengan bahan impor maka akan memperkuat pembangunan perekonomian nasional (Solikatun dan Masruroh, 2018: Saheb, dkk, 2018). Oleh karena itu pembangunan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah perlu menjadi prioritas utama pembangunan nasional dalam jangka panjang.

Kementerian Koperasi dan UKM telah mencanangkan 5 pendekatan utama untuk melaksanakan pembangunan UMKM di Indonesia, yaitu:

1. Strategi Pengembangan Lingkungan Usaha yang kondusif. Pengembangan lingkungan usaha yang kondusif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (KUMKM) dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing KUMKM dengan menciptakan peluang usaha seluas-luasnya, menghilangkan biaya ekonomi tinggi, serta menjamin adanya

mekanisme pasar yang sehat. Kebijakan pengembangan lingkungan usaha yang kondusif bagi UMKM tidak berada pada suatu instansi tertentu, dan cenderung tersebar pada berbagai instansi.Untuk itu, koordinasi dan sinergi dengan instansi lain untuk menumbuhkan iklim berusaha yang kondusif bagi UMKM. Pengembangan lingkungan usaha yang kondusif memerlukan adanya landasan peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan pelaksanaannya yang memungkinkan UMKM bersaing secara sehat dengan pelaku usaha lainnya. Pengembangan lingkungan usaha memiliki spektrum yang luas dan mencakup kebijakan politik, hukum, ekonomi makro, kerjasama internasional dan kebijakan pembangunan daerah, serta perijinan yang bersifat lintas sektoral. Kementerian Koperasi dan UKM akan mendorong lahirnya kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang pro pengembangan UMKM.

2. Strategi Peningkatan Akses UMKM Ke Sumberdaya Produktif. Rendahnya produktivitas UMKM salah satunya akibat keterbatasan aksesnya kepada sumberdaya produktif. Untuk itu, pemerintah dan dunia usaha perlu mengembangkan sistem insentif agar UMKM dapat mengakses sumberdaya produktif untuk mengembangkan usaha dan daya saingnya. Peningkatan akses UMKM ke sumberdaya produktif ini bersifat selektif yang berfungsi sebagai stimulan bagi UMKM dan berperan mengoreksi ketidaksempurnaan pasar sumberdaya produktif yang dihadapii UMKM. Kementerian Koperasi dan UMKM akan

mendorong upaya peningkatan akses UMKM kepada sumber-sumber permodalan dan pembiayaan, peningkatan akses pasar, akses teknologi, dan akses informasi. Mempertimbangkan jumlah UMKM yang sangat besar, maka demi efektivitas pembangunan UMKM ditempuh melalui pendekatan sentra disertai pengembangan pasar BDS (jasa pengembangan bisnis) di Indonesia.

3. Strategi Pengembangan Kewirausahan Dan Daya Saing UMKM Kewirausahaan merupakan faktor produksi terpenting untuk meningkatkan daya saing UMKM dan daya saing ekonomi nasional. Dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan diperlukan tambahan 6 juta unit usaha baru yang berbasis pengetahuan dan teknologi selama 5 tahun mendatang. Untuk itu, Kementerian Koperasi dan UMKM mengembangkan kebijakan untuk menumbuhkan wirausaha baru, mengembangkan sistem insentif untuk peningkatan kewirausahaan UMKM yang ada, pengembangan UMKM yang berkeunggulan kompetitif dan berbasis teknologi, serta pengembangan kebijakan produksi bersih.
4. Strategi Pemberdayaan Usaha Mikro Usaha mikro merupakan kelompok pelaku usaha terbesar (96%) di Indonesia dengan karakteristik berpenghasilan rendah, bergerak di sektor informal dan sebagian besar termasuk dalam kelompok keluarga miskin. Bahkan dalam sebagian besar kasus, kelompok usaha mikro masih belum dapat memenuhi kebutuhan dasar untuk hidup, seperti: gizi, pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

Usaha mikro memiliki karakteristik yang unik dan belum tentu dapat diberdayakan secara optimal melalui mekanisme pasar yang bersaing. Untuk itu, pemberdayaan usaha mikro perlu ditetapkan sebagai suatu strategi yang tersendiri, melalui pengembangan pranata kelembagaan usaha mikro, pengembangan lembaga keuangan mikro dan mendorong pengembangan industri pedesaan.

5. Sinergi dan peran serta masyarakat dalam pembangunan ekonomi merupakan perwujudan dari demokrasi ekonomi. Strategi peningkatan sinergi dan partisipasi masyarakat dilakukan dengan pendekatan peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan UMKM; peningkatan kapasitas institusi pembina dan dunia usaha untuk berpartisipasi dalam pembangunan UMKM; dan pengembangan kelembagaan UMKM.

Pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK berupa dukungan sehingga hasil produksi dari UMK tidak hanya dipasarkan di pasar lokal tetapi juga diluar daerah dan import ke luar negeri dan dapat menjadi usaha berskala internasional sehingga semakin berkembang. Apalagi jika didukung dengan pemanfaatan teknologi informasi, pemasaran produk tidak lagi dibatasi tempat dan waktu. Serta tidak hanya dari Pemerintah saja melainkan partisipasi dari masyakat dan dukungan dari pemerintah dapat membuka jalan baru bagi masyarakat yang ingin berwirausaha dari mulai usaha kecil sampai menengah. Munculnya partisipasi dari masyarakat memunculkan usaha-usaha baru ataupun

mengembangkan usaha yang sudah ada serta memunculkan lapangan kerja baru bagi masyarakat.

Masyarakat saat ini tidak bisa menghilangkan atau menghindar dari keberadaan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Karena keberadaannya sangat bermanfaat dan mendistribusikan pendapatan masyarakat. Selain itu, mengingat Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar, usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) juga dapat menyerap tenaga kerja secara besarbesaran, yang dapat menurunkan angka pengangguran. Selama ini UMKM terbukti mampu menjadi penopang di masa krisis, dengan mekanisme dan peluang kerja serta memiliki nilai tambah.[36]

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah akan memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi selama periode tertentu. Artinya, UMKM di suatu daerah tertentu akan mempengaruhi perekonomian masyarakatnya. Selain itu, Pengaruh UMKM sangat kuat dalam pembangunan perekonomian. Salah satu peran masyarakat dalam pembangunan ekonomi adalah mengembangkan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Posisi UMKM dalam pembangunan ekonomi sangat penting dan strategis. Kondisinya sangat memberikan efek dominan terhadap perekonomian Indonesia. Alasannya, banyaknya industri di setiap bidang

[36] Sedinadia Putri, *Kontribusi UMKM terhadap Pendapatan Masyarakat Ponorogo: Analisis Ekonomi Islam tentang Strategi Bertahan di Masa Pandemi Covid-19,* Journal of Economic Studies, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2020

ekonomi yang berpotensi besar menyerap tenaga kerja. Alasan lainnya adalah UMKM memiliki keunggulan di bidang pertanian, perdagangan, dll.

Perkembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) yaitu proses perubahan bagi kemakmuran bangsa. Ini karena lapangan kerja semakin berkembang, dan memanfaatkan sumber daya alam dan manusia yang baik juga akan membawa pertumbuhan ekonomi yang baik.

Potensi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam upaya pemberdayaan kemampuan perekonomian masyarakat sangat besar sekaligus menjadi harapan terhadap pendapatan agar mampu memenuhi kebutuhan hidup. Upaya pemberdayaan ini selalu diawasi, didukung, dan dievaluasi oleh pemerintah terhadap kontribusinya dalam penyerapan tenaga kerja, maupun kegiatan ekonomi lainnya.

Peran UMKM dalam membantu menekan angka kemiskinan, pengangguran, serta pemerataan pendapatan sangat baik. Sehingga permasalahan saat ini adalah bagaimana mengembangkan usaha mikro, kecil dan menengah menjadi lebih banyak serta kontribusinya pada ekonomi meningkat. Kemudian yang diperlukan adalah upaya pemerintah dalam mendorong perkembangan UMKM, karena saat ini kemampuannya masih terbatas sedangkan perannya sangat strategis.

Berdasarkan analisis literatur, potensi UMKM dalam menghasilkan penyerapan tenaga kerja cukup besar. Data yang didapatkan bahwa UMKM mampu menyerap banyak tenaga kerja dimasa pandemi covid-19. Banyaknya sektor UMKM juga berpengaruh terhadap pertumbuhan dan

pembangunan ekonomi. UMKM mampu diandalkan untuk menopang perekonomian dalam negeri. Strategi yang digunakan dengan mengikuti perkembangan zaman, menggunakan media sosial dan teknologi lainnya. Namun didapatkan data bahwa masih kurangnya kemampuan untuk pengembangan UMKM. Sehingga menjadi tanggung jawab tersendiri untuk pemerintah dalam pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang merupakan sektor ekonomi yang strategis dan melibatkan mata pencaharian orang banyak, sehingga berpengaruh terhadap perekonomian nasional.

Thee Kian Wie[37]menyatakan bahwa UMKM kini telah banyak diimplementasikan di Indonesia, hal ini didasarkan atas pertmbangan pemerataan atau kesejahteraan ketmbang pertmbangan efsiensi. Rupanya pertmbangan pemerataan ini melihat UMKM sebagai usaha yang lemah dan tidak mempunyai prospek baik untuk berkembang menjadi usaha yang efsien dan mempunyai daya hidup ekonomi *(economy viabilty)* yang baik. Namun karena pertimbagan pemerataan, usaha-usaha kecil ini wajib dibantu. Di sisi lain Thee Kian Wie juga menyatakan pertimbangan efsiensi dalam program promosi UMKM menekankan bahwa banyak usaha kecil dapat berkembang menjadi usaha yang efsien dan berdaya saing tnggi, jika diberikan bantuan yang tepat guna *(appropriate)* bagi mereka. Pendekatan ini melihat bahwa program-program promosi usaha kecil di masa lampau

[37] Thee Kian Wie, Prolog, dalam Nurul Widyaningrum, et-al, *Pola-Pola Eksploitasi Terhadap Usaha Kecil,* (Yogyakarta: Yayasan Akatiga, 2003), hlm. v.

lebih bersifat pogram *top-down* atau *supply-driven*, yaitu program bantuan yang lebih banyak ditentukan oleh pemerintah, tanpa benar-benar memperhatkan kebutuhan rill UMKM untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[38]

Terlepas dari kriteria usaha mikro dan kecil, suatu usaha tetaplah harus dikelola dan diawasi dengan baik, jika tidak akan berpotensi menimbulkan kerugian kepada pihak lain yang mengadakan suatu hubungan hukum terhadap perseroan perorangan tersebut. Dan juga untuk mewujudkan hasil dari pendirian badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK dapat berjalan dengan baik, perlu dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Pengawasan yang bersifat tepat sasaran yaitu dengan melaksanakan pengendalian terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh UMK dalam menjalankan usahanya, melalui badan hukum perseroan perorangan menjadikan kedudukan UMK lebih stabil karena sudah berbentuk formal, menghindari kesalahan dan penyelewengan terhadap pengelolaan perusahaan. Pengawasan diarahkan pada tujuan pendirian badan hukum perseroan perorangan dari segi ekonomi, meningkatkan akses permodalan, peningkatan profit sehingga berdampak pada meningkatnya pajak negara.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (8) UU UMKM pemberdayaan terhadap UMK merupakan upaya yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah

[38] ibid

Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk pertumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap UMK, sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Adapun pengertian daripada dunia usaha sebagaimana disinggung dalam pengertian pemberdayaan tersebut adalah usaha mikro, kecil, menengah, dan besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia dan berdomisili di Indonesia. Apabila ketentuan dalam Pasal tersebut dilaksanakan secara terpadu oleh seluruh pihak terkait, sehingga pengawasan yang bersifat tepat sasaran dapat menjadi alat kontrol untuk mewujudkan pemberdayaan UMK menuju persaingan usaha global yang bertaraf nasional dan internasional.

Tujuan pelaksanaan pembangunan ekonomi akan tercapai dengan dukungan peran hukum khususnya peran hukum dalam pembangunan ekonomi, seperti yang dinyatakan oleh Roscoe Pound bahwa hukum harus didayagunakan sebagai rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), bahwa hukum memberikan dukungan pada proses perubahan yang bertahap dan teratur dalam proses pembangunan. Kegiatan pembangunan ekonomi yang dilakukan harus bersandar pada norma atau kaidah hukum yang mengatur. Hukum tidak berperan sebagai pemberi legitimasi atas hasil-hasil pembangunan, tetapi sebagai pemberi arah dan tolak ukur pada pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional. Dari sudut pandang ekonomi, kepentingan nasional untuk Indonesia dalam hal ini berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi nasional dam stabilitasnya melalui regulasi

dan peraturan hukum. Sementara kepentingan internasional dikaitkan dengan kemampuan negara untuk mengakomodasi dan berkompetensi di era globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas sebagaimana sudah terjadi sekarang ini pada ekonomi dunia.[39]

Memasuki era globalisasi, hukum sering mendapatkan tantangan untuk dapat beradaptasi. Keinginan seperti ini tidak hanya dating dari para ekonom, namun para pemikir dan praktisi bukum mulai mendambakan supremasi efisiensi, sehingga mereka mulai mengikuti cara piker ekonom, misalnya dalam menjelaskan efisiensi dan progresivitas hukum. Banyak pakar hukum (termasuk juga para pengguna hukum) mendambakan eksistensi hukum yang idealnya harus efisien, berlaku efektif, dan berkembang progresif. Hukum dan ilmu hukum murni pada hakikatnya tidak mengenal konsep-konsep ini seluas ilmu ekonomi. Oleh karena itu, jika seseorang mulai mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, dan sebagainya itu, sudah saatnya melihat apa-apa saja yang dapat ditawarkan penjelasaanya oleh ilmu ekonomi.

Konsep-konsep dasar ini seperti prinsip – prinsip hukum, saling dapat memandu kegiatan hukum. Hukum dalam konteks regulasi dan peraturan hukum, Hukum dan Ekonomi menanggapi bagaimana peratiran hukum yang efisien mencerminkan kualitas hukum itu sendiri. Ini

[39] Fajar Sugianto, *Economic Aproach To Law* (seri II Analisis Ke-Ekomian Tentang Hukum), Prenada Media. Jakarta. 2015. Hal.48.

disebabkan karena efisiensi menderivasi efektivitas, efektivitas melahirkan kualitas, dan kualitas mencerminkan kejernihan. Kejernihan di dalam hukum membantu kita sebagai subjek hukum untuk mengerti bagaimana peraturan hukum itu patut diterapkan untuk memperbaiki kondisi pasar sebagai akibat hukum.[40] Tidak seperti dahulu kala, entah pastinya sejak kapan, pada saat peraturan diberlakukan oleh penguasa yang tidak tahu pasti tentang kemungkinan timbulnya dampak dan akibatnya kepada masyarakat, yang pada saat itu dipaksa untuk tunduk dan patuh tanpa mengetahui secara jelas pula kemana arah dan tujuan pemberlakuan peraturan hukum itu.

Dengan bantuan ilmu ekonomi, hukum sebagaimana kita ketahui sekarang tidak perlu diberlakukan seperti itu lagi. Hukum dan Ekonomi menawarkan suatu kerangka efisien untuk membentuk dan mencari hasil hukum yang efisien *(efisien legal outcome)* dan tujuan bersama untuk menyatukan disparitas area kegiatan hukum.

Seiring pertumbuhan disiplin ini, teori-teori hukum telah mengasimilasi banyak konsep-konsep ekonomi, seperti *incentive effects, opportunity costs, risk aversion, transaction costs, free-riding, regulatory capture, credible commitment*, dan lain sebagainya. Tidak hanya sebatas peleburan keilmuan saja, tetapi banyak pakar ekonom menyadari pentingnya keberadaan hukum untuk mengatur hal-hal penting seperti pengaturan

[40] Op.cit hal.52

hukum properti dan hukum kontrak di dalam pertumbuhan ekonomi. Kesadaran ini membuat keberadaan dan peran hukum menjadi penting dalam mengatur mekanisme perekonomian. Bahkan untuk suatu negara, hukum dalam konteksnya sebagai peraturan perundang-undangan, menjadi vital sebagai tolak ukur keberhasilan ekonomi.

Kesadaran semacam ini membuka ilmu ekonomi terhadap konsep-konsep ilmu hukum, seperti *litigation cost, property rules, liability rules, reliance damages, monetary and non monetary sanction*, dan lain sebagainya. Sinergitas keilmuan ini secara luas menunukan bagaiman ilmu ekonomi mampu menguji kemampuan hukum, demikian pula sebaliknya, sehingga perkembangannya membawa kedua disiplin ilmu tersebut menjadi lebih dekat, bahkan membentuk suatu disiplin ilmu yang *in-terdependent* terhadap disiplin ilmu-ilmu sosial lainnya.

Kesuksesan perekonomian suatu bangsa dapat dilihat dari keberhasilannya dalam merumuskan dan memberlakukan hukum yang *adequate,*baik untuk kepentingan nasional maupun internasional. Terutama pada era globalisasi, setiap negara termasuk Indonesia, diharapkan setidaknya dapat mengakomodasi tuntutan dan desakan globalisasi. Pengaturan hukum yang *adequate* ini dapat memberikan suatu peta yang meyakinkan *(convicing roadmap)* untuk mencapai perekonomian yang sukses.

Di negara – negara seperti Indonesia yang berbentuk negara hukum, adalah esensial bahwa hukum pada titik tertentu harus menjadi milik masyarakat untuk memaksimalkan utilitas sosial seluas-luasnya. Kemampuan hukum untuk memberikan keadilan dengan cara memaksimalkan utulitas sosial seluas – luasnya *(Maximize Overall Social Utility)* seperti ink menurut Posner, sudah saatnya menjadi standar ekonomi. Konsepsi ini dikenal dengan istilah *the economics conception of justice.*

Secara luas hukum dan ekonomi menyediakan kerangka pikir tambahan selain biaya transaksi, bahwa perhitungan dan pertimbangan biaya dan manfaat *(cost and benefit analysis -CBA)* dalam situasi yang sama namun berbeda dari faktor ekonomi riil (seperti sumberdaya, kekayaan negara, dan lain sebagainya) dapat menentukan urgensi transplantasi hukum.

Cost and Benefit Analysis (CBA) umum disebut dengan analisis biaya dan manfaat adalah suatu rangkaian teknikal yang digunakan dalam membuat keputusan terbaik dengan memperhitungkan segala bentuk estimasi kerugian dan keuntungan yang mungkin timbul dari usulan keputusan yang akan diajukan. Konsep awal CBA pertama kali ditulis melalui sebuah artikel oleh Duppuit yang kemudian dikembangkan secara formal oleh Alfred marshall. Ide dasarnya dikonsentrasikan pada biaya-biaya yang dapat diukur dengan uang kemudian disesuaikan dengan waktu dari nilai uang atau *time value of money* untuk membuat suatu proposal terhadap proyek

yang akan dikelola. Proposal tersebut berisikan estimasi-estimasi mengenai perkiraan total biaya keuangan yang akan dikeluarkan yang di-perbandingkan dengan perkiraan total keuntungan. Dari estimasi-estimasi tersebut kemudian dikonklusikan ke dalam opini – opini yang dapat mem-bantu suatu penerapan pembuatan keputusan terhadap pilihan yang terbaik atau yang paling banyak menghasilkan keuntungan.

CBA yang dikembangkan oleh Alfred Marshall tersebut, pada 1936 pertama kali diterapkan oleh *United States Army Corps Of Engineers* (US-ACE) dikaitkan dengan aspek dampak sosial dan lingkungan kemudian di-perbandingkannya apakah pengeluara-pengeluaran tersebut sesuai dengan nilai pada saat sekarang *(Reason Value)*. USACE adalah sebuah agen pemerintahan yang beranggotakan kurang lebih 34.600 warga sipil dan 650 anggota militer, bergerak dalam bidang usaha konstruksi mana-jemen. Meskipun konsentrasi bidang usahanya di bidang konstruksi mana-jemen yang membangun Sebagian besar infrastruktur di beberapa negara bagian Amerika, seperti pembangunan dam, kanal – kanal untuk pencega-han banjir, USACE juga memberikan konstribusi pembangunan-pem-bangunan kontruksi kepada departemen pertahanan negara Amerika Seri-kat. Penerapan CBA pertama kali *tersebut dikarenakan telah diun-dangkannya The Federal Navigation Act* Of 1936 yang mengharuskan penggunaan CBA untuk pembangunan infrastruktur, terutama menyangkut air yang dapat menimbulkan bahaya banjir. Perkembangan penggunaaan

CBA ini terhadap bahaya banjir ini kemudian diundangkan ke dalam *The Flood Control Act Of 1939*, yang menentukan standarnya bahwa manfaat diberikan kepada siapapun yang melampaui atau melebihi perkiraan biaya-biaya *(The Benefits To Whomever They Accure (be0 in Excess Of Estimated Cost)*.

Penggunaan CBA kemudian dikembangkan untuk investasi dan pembangunan jalan raya dan tol di Amerika maupun di Inggris pada 1950-an dan 1960-an. Salah satu keberhasilan penyusunan teknik dan penerapan CBA dilakukan di Inggris dalam membuat jalur kereta bawah tanah jalur Victoria *(underground Victoria Line)*. Hingga sekarang, ke- suksesan pembangunan-pembangunan infrastruktur yang menggunakan perangkat CBA yang dipakai sebagai panduan di berbagai negara, seperti di Canada yang mengeluarkan buku panduan penggunaan CBA dalam bidang investasi transportasi umum. Negara-negara Uni Eropa membentuk suatu proyek yang dinamakan *Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assesment* (HEATCO) yang bertugas untuk menyusun CBA di dalam pembangunan infrastruktur jalan raya yang menghubungkan seluruh negara Uni Eropa.[41]

Kata cost dan benefit semestinya di dalam Hukum dan Ekonomi tidak terbatas pada pengertian cost sebagai biaya dan benefit sebagai manfaat.

[41] http://www.uq.edu.au/economics/bca/
Dikutip dari Dimand, Robert W. (2007). "Keynes, IS-LM, and the Marshallian Tradition". His- tory of Political Economy (Duke University Press) 39 (1): 90. doi:10.1215/00182702-2006-024.

Pengertian *cost* secara umum adalah *an amount given or required as payment; an expenditure of time or labour, a loss suffered in achieving something; to be obtainable at certain price*. [42]

Berdasarkan kutipan di atas secara umum dapat diartikan, bahwa makna *cost* sebagai suatu jumlah baik secara harga untuk pembayaran, suatu pengeluaran, suatu penggunaan, suatu usaha dan suatu kerugian. Menurut perspektif ekonomi, *cost* diartikan biaya atau harga, dengan penjelasan:

"Pada umumnya ialah jumlah uang yang dibayar atau dibelanjakan untuk suatu produk atau jasa tertentu. Jumlah uang yang sebenarnya dikeluarkan atau dibebankan untuk pembelian barang dan jasa. Dalam tata buku, *cost* dibedakan dari EXPENSES dalam suatu hal bahwa yang tersebut pertama itu adalah pengeluaran atau beban yang sebenarnya, dan yang tersebut terakhir adalah jumlah *cost* yang digunakan untuk periode pembukuan tertentu. Jumlah uang yang dibelanjakaan untuk suatu perlengkapan modal, misalnya suatu *cos*t, akan tetapi *the DEPRECIATION charges* atas perlengkapan itu adalah pengeluaran- pengeluaran untuk pengeluaran yang layak.[43]

[42] Joyce M. Hawkins, The Oxford Paperback Dictionary, Oxford University Press, 1998, hlm. 180.
[43] Fajar Sugianto, *Op.Cit*. Hal.98

Dengan kata lain*, cost* tidak sama dengan expense yang berarti biaya belanja, untuk memahmi lebih lanjut terhadap pengertian di atas dapat dilihat pada penjelasan di bawah ini:

1. Pada umumnya *cost* adalah beban atau biaya yang dikeluarkan dalam menjalankan suatu usaha; biaya untuk melanjutkan suatu usaha, atau untuk memelihara suatu harta milik, dan lain-lain.
2. Dalam tata buku pada khususnya, *cost* adalah suatu beban usaha atau biaya mengenai suatu periode pembukuan tertentu. Juga, membebani suatu pengeluaran pada periode pembukuan tertentu yang berlaku untuk itu. Misalnya labor cost secara normal adalah expense terhadap periode selama pekerjaan itu dilakukan.[44]

Cost dalam perspektif ilmu hukum memiliki definisi sebagai berikut:

1. *The amount paid or charged for something; price or expenditure.*
2. *The charges or fees taxed by the court, such as filling fees, courthouse fees, and reporter fees-also termed court costs.*
3. *The expenses of litigation, prosecution, or other legal transaction, esp. those allowed in favor of one party against the other.*[45]

Pada definisi angka 1 di atas, dijelaskan bahwa *cost* merupakan sejumlah uang yang dibayarkan atau dikenakan karena sesuatu. Kalimat "karena sesuatu" inilah yang merefleksikan suatu kewajiban, dalam hal ini

[44] Ibid.
[45] ibid

kewajiban baik yang bersifat alami maupun yang berbentuk suatu pe- ngor-banan karena diharuskan. Angka 2 menjelaskan bahwa *cost* menurut hukum merupakan sejumlah biaya yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan, pada praktik umum peradilan dikenal dengan biaya-biaya yang timbul dan ditetapkan oleh pengadilan selama jalannya persidangan. Biaya - biaya seperti biaya pendaftaran perkara, biaya perkara, biaya letak sita jaminan, biaya eksekusi, dan lain-lainnya. Sementara angka 3 mendefinisi-kan *cost* sebagai bentuk pengeluaran *(expense)* akibat adanya litigasi, penuntutan atau transaksi-transaksi hukum terutama melalui kuasa.

Benefit secara umum adalah suatu manfaat atau keutungan yang didapat dari sesuatu *(an advantage or profit gained from something).*[46] Da-lam perspektif ilmu ekonomi, benefit adalah suatu perolehan laba, keun-tungan atau privlesa yang timbul atau yang dibayarkan kepada seseorang.[47]

Menurut perspektif ilmu hukum, benefit adalah manfaat; keistime-waan (misalnya manfaat memiliki sebuah mobil); keuntungan atau perolehan (misalnya janji yang bertimbal balik kepada pihak penerima janji), juga disebut manfaat hukum; nilai hukum.

[46] Ibid.
[47] ibid

1.Advantage; privilege (the benefit of owning a car). 2. Profit or gain; (esp. the consideration that moves to the promisee (a benefit received from the sale)-also termed legal benefit; legel value.)[48]

Berdasarkan uraian-uraian definisi di atas, diketahui bahwa cost memiliki keluasan arti sebagai dampak, risiko, biaya, ekspenditur, harga, kekurangan, dan kelemahan. Di sisi lain makna kata benefit memiliki keluasan arti sebagai keuntungan, manfaat, kelebihan, perolehan, perbaikan, dan kekuatan.

Untuk mencapai tujuan pada Negara kesejahteraan, efisiensi ekonomi merupakan faktor utama yang dikedepankan dan dikembangkan baik pada skala ekonomi makro maupun pada skala ekonomi mikro. Relevansi tentang apakah hukum sebenarnya memiliki kepedulian untuk ikut mengedepankan pertimbangan efisiensi ekonomi dalam suatu keputusan hukum telah lama diperbincangkan. Banyak pendapat yang menyatakan bahwa pertimbangan efisiensi ekonomi telah melatarbelakangi berbagai keputusan hukum dalam common law system dengan mengacu kasus-kasus penting *(landmark decisions)*. Menurut Hilaire Mc. Dan Nigel D White, munculnya aliran di Amerika Serikat *(American Realism)* yang bertumpu pada pengamatan terhadap apa yang diputuskan hakim di pengadilan antara lain menjelaskan bahwa banyak faktor non hukum *(non-legal factor)*

[48] ibid

seperti ilmu ekonomi, yang ikut mempengaruhi pertimbangan para hakim dalam memutus perkara (Johnny Ibrahim, 2006: 55).

Dalam buku *economic analysis of law*, memuat beberapa pemikiran para ahli antara lain Jeremi Bentham dan Richard Posner ia menjabarkan tentang hukum ekonomi. Bentham memasukkan elemen-elemen penting seperti kemurnian *(purity)*, keluasan *(extent)*, durasi *(duration)*, intensitas *(intensity)*, kepastian *(certainty)*, kesuburan *(fecundity)*, keakraban *(propin-quity)* yang dapat dipercaya dapat mencapai tingkat *the greatest happiness of the greatest number*. Menurutnya, hukum barulah dapat diakui sebagai hukum apabila dapat memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya kepada orang terbanyak. Selanjutnya Bentham menambahkan bahwa tujuan suatu peraturan hukum harus dapat mencapai:[49]

a. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
b. *To provide abundance* (untuk memberikan kebutuhan berlimpah)
c. To provide security (untuk memberikan perlindungan)
d. *To attain equility* (untuk mencapai persamaan).

Teori *felcific calculus* dikembangkan dengan asumsi-asumsi dasar:

a. Kebahagiaan setiap individu meningkat pada saat di mana jumlah total kepuasannya lebih besar daripada kesedihannya.
b. Keuntungan atau benefit secara umum dari suatu komunitas terdiri dari seluruh benefit sekelompok individu

[49] Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm.35. hlm.27.

c. Kebahagiaan dari suatu komunitas dapat ditingkatkan apabila jumlah total seluruh kepuasan individu-individu dalam komunitas tersebut lebih besar skalanya daripada kesedihan/kesengsaraan mereka.

Posner menanggapi kerangka pemikiran utilitarianisme ini dengan konsepsinya sendiri tentang analisis ke-ekonomian hukum, namun tetap sedasar dengan konsepsinya sendiri tentang analisis ke-ekonomian hukum, namun tetap sedasar dengan konsep inti Bentham. Konsep analisis ke-ekonomian hukum oleh Posner berawal mula dari pengertian dasar bahwa pada dasarnya manusia sebagai makhluk hidup homo economicus, artinya dalam mengambil tindakan untuk pemenuhan kebutuhan ekonomisnya, mereka mengedepankan nilai ekonomis dengan alasana-lasan dan pertimbangan ekonomis. Dalam melakukan semuanta itu, manu-sia selalu diberi pilihan untuk mendapatkan kepuasan atau kebahagiaan ekonomis yang pada akhirnya ditujukan kepada peningkatan kemakmuran *(wealth maximizing)*, sehingga dapat dikatakan manusia merupakan ma-khluk yang memiliki rasionalitas baik dari segi moneter atau non-moneter untuk meningkatkan taraf hidup mereka *(rational maximers)*.

Dengan adanya rasionalitas yang melekat pada masing-masing in-dividu, manusia diberi pilihan dan akan memilih pilihan mereka yang dirasa dan diyakini akan memberikan hasil yang lebih memuaskan untuk mereka dengan mendapatkan lebih dari apa yang mereka inginkan dan harapkan. Kepuasan manusia berawal dari suatu keinginan, Posner di dalam

pengkajian analisis ke-ekonomian hukum mengemukakan bahwa setiap keinginan manusia dapat diukur dengan mengetahui sampai sejauh mana individu itu bersedia untuk mendapatkannya, baik dengan uang, tindakan, maupun kontribusi lain yang dapat dilakukannya. Jadi, keinginan seseorang ialah sama dengan apa yang mereka bersedia untuk mendapatkannya. Parameter kesediaan manusia itu dapat dilihat dari kesiapan mereka sampai di mana mereka mau berkontribusi untuk mendapatkannya, baik untuk *Individual achievement* atau *social goals*.

Posner, menambahkan bahwa analisis ke-ekonomian hukum dapat dijadikan suatu pendekatan untuk menjawab permasalahan hukum dengan mengutarakan definisi berbeda dan asumsi-asumsi hukum yang berbeda pula untuk mendapatkan gambaran tentang kepuasan *(satifacation*) dan peningkatan kebahagiaan *(maximization of happines)*.

Kelembagaan hukum ekonomi yang kuat jika merujuk kepada pendapat dari Prof. Erman Rajagukguk ialah kelembagaan hukum ekonomi yang lebih kurang mampu menciptakan *"stability"*, *"predictability"* dan *"fairness"*. Selanjutnya dua hal yang pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi apa saja untuk berfungsi. Termasuk dalam fungsi stabilitas *(stability)* adalah potensi hukum menyimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Kebutuhan fungsi hukum untuk meramalkan *(predictability)* akibat dari suatu Langkah - langkah yang diambil khususnya penting bagi negari yang sebagian besar rakyatnya untuk pertama kali memasuki hubungan-hubungan ekonomi melampaui

lingkungan sosial yang tradisional. Aspek keadilan *(fairness)*, seperti, perlakuan yang sama dan standar pada tingkah laku pemerintah adalah perlu untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.

Suatu daya guna dapat dilihat dari fungsinya yang dapat menghasilkan keuntungan yang lebih bermanfaat, berfaedah (*meritorious*). Menurut cooter dan ulen, utilitas merupakan manfaat yang didapatkan karena pengambilan keputusan dalam memilih pilihan dengan alternatif penggunaannya. Penggunaan konsep utilitas pada analisis keekonomian hukum memiliki arti kegunaan atau manfaat dari barang ekonomi yang dapat memberikan/ menghasilkan keuntungan. Sekali lagi ditekankan bahwa kata keuntungan memiliki keleluasaan konteks, yaitu keuntungan secara moneter atau secara non moneter.

Sesuatu dapat dikatakan barang ekonomi (*economic goods*) apabila barang tersebut mempunyai kegunaan dan langka, sehingga barang ekonomi mempunyai nilai atau harga. Terdapat dua jenis pengertian utilitas dalam analisis keekonomian hukum, yaitu pengharapan kegunaan (*expected utility*) sebagaimana diartikan dalam ilmu ekonomi dan utilitas sebagaimana diartikan sebagai kebahagiaan oleh para pemikir utilitarian. Menurut Posner, utilitas dalam ilmu ekonomi digunakan untuk melihat ketidakpastian keuntungan dan kerugian yang mengarah kepada konsep risiko. Karakteristik yang melekat padanya ialah nilai yang layak terhadap pengharapan untung rugi (*the worth of the expected cost and* benefit).

Utilitas digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan oleh manusia untuk memperoleh manfaat keuntungan yang diharapkan. Keputusan ini diambil dengan mempertimbangan dan membedakan sejelas mungkin antara untung rugi yang pasti dan untung rugi yang tidak pasti, di mana ketidakpastian merupakan risiko yang harus dihadapi.

Melalui beberapa literatur yang ada badan hukum sejatinya merupakan aspek legalitas penting yang harus dimiliki suatu entitas usaha, tak terkecuali pelaku usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). Pemerintah juga telah memberikan perhatian lebih kepada pelaku UMKM agar pelaku UMKM bisa lebih professional dalam pengelolaan usahanya. Melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil yang merupakan aturan turunan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pemerintah mengeluarkan aturan bagi pelaku UMKM untuk kemudahan dalam pembentukan badan berbentuk perseroan tetapi pemiliknya bisa hanya terdiri atas satu orang saja dengan bersifat *one-tier*, badan hukum ini dikenal dengan Perseroan Perorangan, kemudahan yang diberikan yakni tidak memerlukan akta notaris dalam pendiriannya, cukup dengan mengisi form elektronik yang telah dibuat untuk kemudian melakukan pendaftaran perusahaan.

Dalam *Economic Analysis of Law* memiliki beberapa konsep fundamental diantaranya adalah: Pertama, konsep rasional *(rational)* yang

berupa kerangka utama pemikiran untuk mengerti tingkah laku manusia; keduakonsep pilihan *(choice)* adanya kelangkaan memaksa sesorang untuk menentukan pilihan yang bisa memberikan kepuasan dirinya; ketigakonsep nilai *(value)* sesuatu yang substansial atau penting *(significance)*, kemauan atau hasrat *(desirability)* pada sesuatu, baik secara moneter atau non-moneter, akibatnya sifat yang melekat padanya berwujud kepentingan pribadi *(self-interest)* manusia guna meraih kenikmatan; keempatkonsep efisiensi *(Efficiency)* konsep ini selalu dihubungkan dengan definisi penghematan yang memiliki kaitan pada pendangan ekonomis dari suatu barang dan/atau jasa; kelimakonsep utilitas *(utility)* yakni fungsi yang digunakan untuk mencari faedah dari barang ekonomi yang memebrikan keuntungan, secara general dapat ditafsirkan kemakmuran; keenam konsep permainan *(game)* yakni studi mengenai bagaimana perilaku seseorang dalam situasi dimana perbuatannya itu dapat memberi pengaruh terhadap reaksi orang lain; ketujuh konsep biaya transaksi *(Transaction Cost)* yakni semua biaya yang dikeluarkan karena terdapat faktor eksternalitas ketika melakukan interaksi atau tindakan. [50]

Pada hakikatnya *Economic Analysis of Law* adalah bidang dari ilmu hukum yang memanfaatkan bantuan dari ilmu ekonomi guna menganalisis dan mempelajari lebih dalam terkait ilmu hukum. Cara-cara ekonomis melalui dimensi ekonomi digunakan untuk mengkaji dan meilihat serta

[50] Cahyono, "Penyelesaian Sengketa Berbasis Konsep 'Economic Analysis of Law,'" Banda Aceh, 2019. [Daring].
Tersedia pada: https://pn-bandaaceh.go.id/wp-content/uploads/Penyelesaian-Sengketa-BerbasisKonsep.pdf.

menelaah lebih luas hukum dan ilmu ekonomi sebagai objek pembahasan. Posner memiliki pendapat yakni ilmu pengetahuan yang membahas mengenai pilihan logis di tengah terbatasnya sumber yang didambakan manusia adalah definisi dari ilmu ekonomi. Tetapi eksistensi hukum ditengah kehidupan masyarakat, pada hakikatnya adalah sebagai alat dari peraturan atau sanksi yang memiliki tujuan guna mengkontrol sikap manusia yang secara fundamental memiliki keinginan agar dapar meningkatkan kepuasannya, seperti hal ini menjadi bagian dari adanya ilmu ekonomi. Tujuan meningkatkan kepentingan umum seluas-luasnya adalah tujuan dari hukum dibuat dan digunakan.[51]

Sejalan dengan ajaran utilitarianisme yang fundamental didalam *Economic Analysis of Law*, sebuah aturan harus dapat memberikan manfaat bersih untuk masyarakat, tidak hanya untuk kelompok atau sektor tertentu. Aturan juga harus terintegrasi dan konsisten dengan hukum dan mampu beradaptasi dengan keadaan yang berubah-ubah.[52] Hal ini menandakan bahwa sebuah aturan hukum harus memberikan manfaat pada setiap perkembangan masyarakat. Usaha dari aturan hukum untuk dapat memberikan manfaat kepada masyarakat salah satunya adalah dengan adanya perluasan konsep Perseroan Terbatas yang diperluas dengan adanya PT Perseorangan untuk UMK. Konsep PT Perseorangan

[51] ibid
[52] F. Sugianto, V. Tanaya, dan V. Putri, "Penilaian Efisiensi Ekonomi Dalam Penyusunan Langkah Strategis Terhadap Regulasi," J. Rechts Vinding Media Pembin. Huk. Nas., vol. 10, no. 3, hal. 447, 2021, doi: 10.33331/rechtsvinding.v10i3.694.

merupakan konsep yang sejalan dengan orientasi dari Economic Analysis of Law setidaknya didasarkan pada tujuh konsep dari Economic Analysis of Law.

Pertama adalah konsep rasional *(rational)* dimana kebijakan mengenai perseroan perseorangan dimaksudkan untuk mengatur aktivitas ekonomi dari para pelaku UMKM dan juga guna menaikkan grafik kemudahan berusaha atau *Ease of Doing Business* di Indonesia lewat penerapan regulasi, standar, prinsip-prinsip yang memudahkan UMKM. Karena salah satu hambatan dari UMKM adalah mendapatkan legalitas usaha agar mempermudah mendapatkan modal. Kedua, konsep pilihan berawal dari jarangnya UMK memiliki bentuk usaha formal seperti pada hasil riset yang dilaksanakan oleh World Bank yang menunjukan hingga sekarang UMK dengan macam badan usaha informal atau tanpa bentuk usaha yang tegas, jumlahnya lebih banyak daripada UMK dengan status badan usaha formal berwujud Perseroan Terbatas (PT), Commanditaire Vennootschap (CV), dan Firma.[53] Sehingga diambil keputusan yang dirasa terbaik yakni dengan memperkenalkan bentuk baru PT Perseorangan agar UMK dapat lebih stabil dalam menjalankan usahanya.

Ketiga adalah konsep nilai kebijakan perseroan perseorangan yang memberikan kemudahan bagi UMKM dinilai penting *(significance)* karena pada tahun 2020 Indonesia masih menduduki posisi kelima terendah di

[53] D. P. D. A.A. Kasih, G. D. H. Santosa, I. M. M. Wijaya, dan P. T. Dwijayathi, "Perseroan Perorangan Pasca UU Cipta Kerja: Perubahan Paradigma Perseroan Terbatas Sebagai Asosiasi Modal," Arena Huk., vol. 15, no. 1, hal. 20–37, 2022.

ASEAN untuk indeks kemudahan berbisnis *(Ease of Doing Business)*. Sehingga pemerintah memberikan kemudahan berbisnis dengan mendasarkan bahwa kemudahan berbisnis dapat memenuhi keinginan pemerintah untuk mewujudkan kegiatan ekonomi yang kondusif. Keempat adalah konsep efisiensi dimana dengan adanya perseroan perseorangan yang boleh didirikan dengan hanya 1 (satu) orang maka pemilik usaha tidak perlu mencari partner untuk dapat mendirikan usaha. Serta diberlakukan pendaftaran secara elektronik telah memberikan kemudahan bagi pengusaha untuk mendaftarkan usahanya.

Kelima ditinjau dari konsep utilitas, hal ini masih memiliki korelasi dengan efisiensi karena utilitas mencerminkan faedah dan kemanfaatan. Jika seseorang memiliki kepercayaan terhadap tindakannya itu secara sukses efisien, maka dapat disimpulkan pada saat bersamaan jika hasilnya adalah memuaskan. Perseroan perseorangan dapat dinilai efisien maka juga dapat dinilai memiliki kemanfaatan bagi masyarakat secara umum karena dengan mudah mendirikan perseroan perseorangan maka menjadi harapan juga dapat menyerap lebih banyak tenaga kerja. Karena daya muat tenaga kerja UMKM adalah sebanyak 117 juta pekerja atau 97% dari daya muat tenaga kerja dunia usaha, [54]

Keenam adalah konsep permainan, dimana kebijakan perseroan perseorangan merupakan suatu tindakan dari pemerintah dalam situasi

[54] O. I. Khair, C. Widiatmoko, dan R. P. Simarmata, “Analisis UU Cipta Kerja dan Kemudahan Berusaha Bagi UMKM,” J. Ilm. Indones., vol. 7, no. 2, hal. 1–12, 2022.

untuk meningkatkan pergerakan pertumbuhan sektor ekonomi, yang selanjutnya juga dapat menggerakan sektor-sektor lainnya. Ketujuh biaya transaksi yang dikeluarkan untuk mendirikan perseroan perseorangan tidak membutuhkan biaya banyak karena tidak melibatkan notaris dan pendaftarannya dilakukan secara elektronik melalui surat pernyataan pendirian yang mengandung niat dan tujuan, modal dasar, kegiatan usaha, dan pembahsan lain yang ada kaitannya dengan tujuan didirikannya perseroan terbatas.

Berdasarkan pada perspektif *Economic Analysis of Law* terhadap kebijakan perseroan perseorangan, maka pada dasarnya adanya kebijakan perseroan perseorang relevan dengan upaya pemerintah dalam menguatkan peran UMKM sebagai salah satu pelaku usaha di Indonesia yang menduduki posisi yang esensial. Karena kebutuhan dasar masyarakat dekat dengan bidang usaha yang diakukan oleh seluruh pelaku usaha UMK, hal ini menjadikan pelaku usaha UMK menjadi salah satu pelaku ekonomi terbesar di Indonesia.

Jika kita kaitkan dengan Teori Kewenangan bahwa kewenangan atau wewenang merupakan kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak dimana jika dikaitkan dengan kewenangan dari Pengawasan terhadap Badan Hukum PT Perorangan bahwa kewenangan itu berada pada Kementerian Hukum dan HAM. Namun, sampai saat ini meskipun diberikan kewenangan oleh peraturan Perundang-Undangan, pelaksanaan kewenangan tersebut belum berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan belum adanya sanksi administrasi yang diberikan oleh Kementerian

Hukum dan HAM melalui Dirjen AHU terhadap PT Perorangan yang tidak melaporkan Laporan Keuangannya sebagai bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga tersebut.

Untuk itu, dibutuhkan sebuah kebijakan dan strategi oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam melakukan pengawasan baik sebelum dan sesudah pendaftaran Usaha Mikro dan Kecil. Diperlukan sinergitas antara Lembaga-lembaga yang terkait dalam hal ini pengawasan kemitraan terhadap Usaha Mikro Kecil yang akan melakukan pendaftaran dan keberlangsungan badan usaha PT Perorangan. Pengawasan kemitraan ini tertunya dilakukan dengan Lembaga-lembaga yang saling terkait dan pengawasan dilaksanakan untuk untuk mengontrol dan semata-mata memperkuat keberlangsungan dari PTP tersebut.

D. Kerangka Teori

1. Teori Badan Hukum

Teori ini dipelopori sarjana Jerman, *Friedrich Carl Von Savigny (1779-1861),* tokoh utama aliran/mazhab sejarah pada permulaan abad *ke-19.* Teori ini dianut di beberapa negara, antara lain di negeri Belanda dianut oleh *Opzomer, Diephuis*, *Land* dan *Houwing* serta *Langemeyer*. Menurut *von Savigny* bahwa hanya manusia saja yang mempunyai kehendak. Selanjutnya dikemukakan bahwa badan hukum adalah suatu *abstraksi,* bukan merupakan suatu hal yang konkrit. Jadi karena hanya suatu abstraksi, maka tidak mungkin menjadi suatu subjek dari hubungan hukum, sebab hukum

memberi hak-hak kepada yang bersangkutan suatu kekuasaan dan menimbulkan *kehendak berkuasa* (wilsmact).

Badan hukum semata-mata hanyalah buatan pemerintah atau negara. Terkecuali negara, badan hukum itu suatu *fiksi* yakni sesuatu yang sebenarnya tidak ada tetapi orang menghidupkannya dalam bayangannya untuk menerangkan sesuatu hal. Dengan kata lain sebenarnya menurut alam hanya manusia selalu subyek hukum, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya, badan hukum selaku subjek hukum diperhitungkan sama dengan manusia. Jadi, orang bersikap seolah-olah ada subjek hukum yang lain, tetapi wujud yang tidak riil itu tidak dapat melakukan perbuatan -perbuatan, sehingga yang melakukan ialah manusia sebagai wakil-wakilnya.[55]

Menurut teori ini,hanya manusialah yang menjadi subjek hukum, sedangkan badan hukum dikatakan sebagai subjek hukum itu hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sebenarnya tidak ada tetapi orang menghidupkannya dalam bayangannya untuk menerangkan sesuatu hal. Badan hukum itu semata- mata buatan negara saja.[56] Jadi, ada subek lain tetapi wujudnya tidak nyata/riil, namun dapat melakukan perbuatan-perbuatan (dalam hal ini melalui wakilnya). Dengan demikian syarat-syarat dalam peraturan-peraturan hukum yang melekat pada badan seorang manusia, terang benderang tidak ada pada badan – badan hukum, akan tetapi badan hukum boleh dianggap seolah-olah seorang manusia. Sehingga badan hukum bila akan bertindak

[55] Chidir Ali, Loc.cit, hlm.31-32.
[56]Riduan Syahrani, Seluk beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata, (Bandung:Alumni,1992).

harus dengan perantaraan wakil-wakilnya yaitu alat-alat perlengkapannya, misalnya: direktur atau pengurus dalam suatu perseroan terbatas atau korporasi.

Badan hukum merupakan suatu badan yang dapat memiliki hakhak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan perbuatan sendiri. Badan hukum merupakan subyek hukum seperti orang. Filosofi pendirian badan hukum adalah bahwa dengan kematian pendiriannya, harta kekayaan badan hukum tersebut diharapkan masih dapat dapat bermanfaat oleh orang lain. Syarat agar suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum, antara lain; adanya harta kekayaan dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri, kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama, adanya beberapa orang sebagai pengurus badan. Badan hukum dapat digolongkan atas dua bagian besar, yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata. Pasal 1653 KUHPerdata menyebutkan bahwa badan hukum dapat diadakan oleh kekuasaan umum; badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum; dan badan hukum yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu, yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan. Konsep tentang badan hukum dapat dijelaskan melalui beberapa teori, sebagai berikut:[57]

1. Teori Fiksi Teori ini disebut juga dengan teori entitas *(entity*

[57] Chidir Ali, ibid, hlm.31-38.

theory) atau teori simbol (entity theory). Menurut teori ini bahwa badan hukum hanya merupakan simbol dari totalitas jumlah kumpulan orang-orang yang terkait dengan badan hukum tersebut. Pada dasarnya yang mempunyai kehendak adalah manusia. Badan hukum adalah suatu abtraksi, bukan merupakan suatu hal yang konkrit. Mengingat sebagai suatu abtraksi maka tidak mungkin menjadi suatu subjek dari hubungan hukum, sebab hukum memberi hak-hak kepada yang bersangkutan suatu kekuasaan dan menimbulkan kehendak berkuasa. Badan hukum semata-mata hanyalah buatan pemerintah atau negara. Sebenarnya menurut alam manusia selalu subjek hukum, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya, badan hukum sebagai subjek hukum diperhitungkan sama dengan manusia. Orang bersikap seolah-olah ada subjek hukum yang lain, tetapi wujud yang tidak riil itu tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan, sehingga yang melakukan ialah manusia sebagai wakil-wakilnya.

2. Teori Organ atau Teori Peralatan Menurut teori ini badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum. Badan hukum merupakan suatu badan yang membentuk kehendak dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan. Menurut teori organ badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan (hak) yang tidak bersubjek, tetapi badan hukum

itu suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa. Fungsi badan hukum dipersamakan dengan fungsinya manusia. Tiap-tiap perkumpulan/ perhimpunan orang adalah badan hukum. Kualitas subjek hukum pada manusia juga tidak dapat ditangkap dengan panca indera, dan bertindaknya tidak dengan kesatuan wujud orang, tetapi organ dari orang itu yang bertindak. Begitu pula badan hukum sebagai wujud kesatuan tidak bertindak sendiri melainkan organnya.

3. Teori Kekayaan Jabatan Teori kekayaan bersama itu menganggap badan hukum sebagai kumpulan manusia. Kepentingan badan hukum adalah kepentingan seluruh anggotanya. Menurut teori ini badan hukum bukan abstraksi dan bukan organ. Pada hakikatnya hak dan kewajiban badan hukum adalah tanggung jawab bersama-sama. Harta kekayaan badan itu adalah milik bersama seluruh anggota. Para anggota yang berhimpun adalah suatu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang disebut badan hukum. Karena itu, badan hukum hanyalah suatu konstruksi yuridis belaka.
4. Teori Kekayaan Bertujuan Menurut teori ini hanya manusia yang dapat menjadi subjek hukum. Karena itu badan hukum bukan subjek hukum dan hak-hak yang diberi kepada suatu badan hukum pada hakikatnya hak-hak dengan tiada subjek hukum. Teori ini mengemukakan bahwa kekayaan badan hukum itu tidak

terdiri dari hak-hak sebagaimana lazimnya hak-hak manusia. Di sini yang penting bukanlah siapa badan hukum itu, tetapi kekayaan tersebut diurus dengan tujuan tertentu. Menurut teori ini tidak peduli manusia atau bukan, tidak peduli kekayaan itu merupakan hak-hak yang normal atau bukan, yang terpenting adalah tujuan dari kekayaan tersebut.

5. Teori Kenyataan Yuridis Menurut teori ini badan hukum itu merupakan suatu realitas, konkrit, riil, walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, tetapi suatu kenyataan yuridis. Teori ini menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia itu terbatas sampai pada bidang hukum saja. Berdasarkan teori-teori di atas, maka dapat dikelompokkan menjadi dua teori tentang badan hukum, yaitu pertama, teori yang menganggap badan hukum itu sebagai wujud nyata , artinya dengan panca indera manusia sendiri, akibatnya badan hukum tersebut disamakan atau identik dengan manusia. Badan hukum dianggap identik dengan organorgan yang mengurus ialah para pengurusnya dan mereka inilah oleh hukum dianggap sebagai person. Kedua, teori yang menganggap bahwa badan hukum itu tidak sebagai wujud nyata, tetapi badan hukum itu hanya merupakan manusia yang berdiri di belakang badan hukum tersebut akibanya menurut anggapan yang kedua ini jika badan hukum teresebut melakukan kesalahan itu adalah kesalahan manusia-

manusia yang berdiri di belakang badan hukum tersebut secara bersama-sama.

Badan hukum sebenarnya adalah suatu fiksi, sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi diciptakan sebagai pelaku hukum dan diperlakukan layaknya sama dengan manusia. Terbentuknya kebadan hukuman *(rechtspersoonlijkheid)* adalah pertama-tama terdorong bahwa manusia di dalam hubungan hukum privat tidak hanya berhubungan dengan manusia saja tetapi juga dengan kumpulan orang-orang yang merupakan kesatuan, yakni badan hukum.[58]

Disamping manusia sebagai pembawa hak (subjek hukum), di dalam hukum terdapat pula badan-badan atau perkumpulan-perkumpulan yang dapat juga memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti layaknya seorang manusia. Badan-badan dan perkumpulan-perkumpulan itu mempunyai kekayaan sendiri,ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya,dapat digugat dan dapat juga menggugat di muka hakim. Badan atau perkumpulan yang demikian itu dinamakan badan hukum atau rechtspersoon, yang berarti orang yang diciptakan oleh hukum.[59]

Dewasa ini dalam pergaulan hukum dan kepustakaan,istilah badan hukum sudah lazim digunakan bahkan merupakan istilah hukum yang resmi di indonesia. Badan hukum merupakan terjemahan istilah hukum belanda

[58] Naskah akademik RUU Perkumpulan, BPHN : 2016, hlm.20.
[59] P.N.H Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia,* (Jakarta:Kencana,2015),hlm 25

yaitu *rechtspersoon.* Meskipun demikian dalam kalangan hukum ada juga yang menyarankan atau telah mempergunakan istilah lain untuk menggantikan istilah badan hukum, misalnya istilah purusa hukum,awak hukum dan pribadi hukum dan sebagainya.[60]

Dalam bahasa asing, istilah badan hukum selain merupakan terjemahan dari istilah *rechtspersoon* (belanda), juga merupakan terjemahan peristilahan : persona moralis (latin), legal persons (inggris). Menurut Prof.Wirjono Prodjodikoro[61], badan hukum adalah suatu badan yang disamping manusia perorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubugan hukum terhadap orang lain atau badan lain.

Badan hukum adalah pendukung hak dan kewajiban [62] , sama seperti manusia pribadi. Sebagai pendukung hak dan kewajiban dia dapat mengadakan hubungan bisnis dengan pihak lain. Untuk itu dia memilki kekayaan sendiri, hak dan kewajiban seperti orang pribadi . Apabila kekayaannya tidak mencukupi untuk menutup kewajibannya, itupun tidak akan dapat dipenuhi dari kekayaan pengurus atau pendirinya guna menghindarkannya dari kebangkrutan atau likuidasi. Kendatipun mendapat pinjaman dana dari pengurus atau pendirinya, atau jika badan usaha milik Negara mendapat suntikan dana dari Negara, pinjaman atau suntikan dana itu tetap dihitung sebagai utang badan hukum.

---

[60] Chidir Ali, *ibid, hlm 14*
[61] P.N.H Simanjuntak, *ibid*, h 25
[62] Abdulkadir Muhammad. *Hukum Perdata Indonesia*, Cet III, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2000), h 27

Pandangan lain berpendapat bahwa badan hukum adalah : “Kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk mendirikan suatu badan, yaitu 1) berwujud himpunan, dan (2) harta kekayaan yang disendirikan untuk tujuan tertentu, dan ini dekenal dengan yayasan.[63]

Pada Dasarnya suatu badan atau perkumpulan dapat disebut sebagai suatu badan hukum jika telah memenuhi syarat-syarat berikut:

1. Adanya harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan orang perseorangan yang bertindak.
2. Adanya suatu tujuan tertentu
3. Adanya suatu kepentingan sendiri dari sekelompok orang
4. Adanya suatu organisasi yang teratur.

Badan hukum ini mulai berlaku sebagai subjek hukum sejak badan hukum itu disahkan oleh undang-undang dan berakhir saat dinyatakan bubar (dinyatakan pailit) oleh pengadilan. Dengan demikian,suatu perkumpulan dapat dimintakan pengesahan sebagai badan hukum melalui cara:

1. Didirikan dengan akta notaris
2. Didaftarkan di kantor Panitera Pengadilan Negeri Setempat
3. Dimintakan pengesahan anggaran dasarnya kepada Menteri Kehakiman.
4. Di umumkan dalam berita negara.

[63] Sri Soedewi Masjchoen. *Badan Hukum pribadi*. (Yogyakarta : Yayasan Badan Penerbit “Gadjah Mada”), hlm 29.

Ada syarat-syarat agar suatu perkumpulan ,badan atau badan usaha itu dapat dikatakan mempunyai kedudukan sebagai suatu badan hukum.[64], jadi dikatakan adanya badan hukum itu tergantung pada syarat mana yang telah dipenuhi oleh perkumpulan,badan ataupun badan usaha tersebut dan ini dapat dikaji dari sumber hukum yang formal,yaitu ada kemungkinan bahwa.

1. Telah dipenuhi syarat yang diminta oleh perundang-undangan,atau
2. Telah dipenuhi syarat yang diminta oleh hukum kebiasaan, atau
3. Oleh yurisprudensi, atau
4. Oleh doktrin.

1. Syarat badan hukum yang diminta oleh peraturan perundangundangan.[65]

   Antara teori dan hukum positif atau peraturan perundang-undangan itu terdapat hubungan yang erat, karena selalu dapat ditunjukkan dimana letak atau tempatnya peraturan perundangan itu dalam teori yang telah dikembangkan. Nyata bahwa dasar-dasarnya terletak dalam teori yang telah diperkembangkan itu, sehingga bila pemerintah telah menyatakan beberapa badan hukum sebagai badan hukum, tidaklah boleh lalu dianggap bahwa diluar pernyataan pemerintah itu lantas tidak ada badan hukum yang lain. sebab selalu akan tergantung dari isi peraturan perundang-undangan yang menguasai

[64] Chidir ali,*ibid.* hlm 79
[65] Ibid, hal.79

kedudukan pihak-pihak apakah berdasarkan undang-undang, kebiasaan dan yurisprudensi untuk menghadapi itu badan hukum atau tidak. Persyaratan badan hukum sebagaimana diminta oleh peraturan perundangan, yaitu :

a. Oleh hukum dengan dua jalan suatu badan atau organisasi dapat dijadikan badan hukum dengan berpedoman pada Pasal 1653 KUHperdata,yaitu :
    1) Dinyatakan dengan tegas, bahwa suatu badan atau organisasi adalah badan hukum.contoh : BIN adalah suatu badan hukum, PT dalam aktenya disebut sebagai Perseoran Terbatas
    2) Tidak dinyatakan secara tegas disebutkan, tetapi dengan peraturan sedemikian rupa,bahwa badan itu adalah badan hukum.hingga dari peraturan itu dapat ditarik kesimpulan bahwa badan itu adalah badan hukum, contoh : P.T.T dalam ordonansi 1931,ada peraturannya,tetapi dari perautran itu tidak dapat ditarik kesimpulannya bahwa PTT adalah badan hukum.

b. Perkumpulan

    Dalam pengertian yang umum itu laimnya meliputi semua bentuk perkumpulan baik perkumpulan dalam bidang hukum

perdata,hukum dagang,hukum tata pemerintahan,hukum adat dan sebagainya. Tetapi perkumpulan yang dimaksud disini ialah perkumpulan yang terdapat dalam bidang hukum perdata dan hukum dagang.[66]

Perkumpulan termaksud lazimnya dibagi dalam dua golongan perkumpulan,yaitu :

1) Perkumpukan dalam arti luas, ialah perkumpulan yang ada dalam bidang hukum dagang dan merupakan bentuk asal dari segala persekutuan (Firma/Fa, CV, PT) dalam arti luas ini sama sama menjalankan perusahaan,karena itu perkumpulan merupakan bentuk asal dari bentuk-bentuk perusaahan dalam lingkungan hukum dagang.
2) Perkumpulan dalam arti sempit, ialah perkumpulan yang tidak termasuk dalam lingkungan hukum dagang karena itu tidak merupakan bentuk asal dari persekutuan dan sebagainya tadi.Perkumpulan dalam arti sempit ini berdiri sendiri terpisah dari lainnya dan tidak bertujuan ekonomis,serta tidak menjalankan perusahaan.

Selain penggolongan diatas,perkumpulan dapat dibagi dalam dua macam,yaitu :

1) perkumpulan yang berbadan hukum,dan

[66] Ibid,hlm.81

2) perkumpulan yang tidak berbadan hukum.mengenai kedua macam perkumpulan ini, H.M.N Purwosutjipto menjelaskannya sebagai berikut[67] :

Yang dimaksud dengan “perkumpulan” disini ialah perkumpulan dalam arti luas,termasuk didalamnya : Persekutuan, Koperasi dan perkumpulan saling menanggung.

c. Perkumpulan yang tidak berbadan hukum ialah :[68]

1) Persekutuan Perdata
2) Persekutuan Firma
3) Persekutuan Komanditer

d. Perkumpulan yang berbadan hukum ialah :

4) Perseoran Terbatas
5) Koperasi
6) Perkumpulan saling menanggung.

Kedua macam perkumpulan ini sama-sama menjalankan perusahaan, tetapi status hukumnya sangat berbeda, yang sekelompok bukan badan hukum, sedangkan kelompok lainnya berbadan hukum.

Perbedaan ini tampak sekali pada prosedur mendirikan badan-badan tersebut. Untuk mendirikan suatu badan hukum, mutlak diperlukan pengesahan pemerintah, misalnya :

[67] Ibid, hal.83
[68] Ibid, hal.83

1) Dalam hal mendirikan suatu perseoran terbatas,mutlak diperlukan pengesahan akta pendirian dan anggaran dasarnya oleh pemerintah (Menteri Kehakiman – Direktorat perdata) – (Pasal 36 KUHD)
2) Dalam hal mendirikan perkumpulan koperasi, mutlak diperlukan pengesahan akta pendirian koperasi itu oleh pemerintah. Dalam hal ini menteri yang diserahi urusan perkoperasian.

2. Syarat-syarat yang diminta oleh kebiasaan dan Yurisprudensi

Kebiasaan dan yurisprudensi itu merupakan sumber hukum yang formal.sehingga apabila tidak ditemukan syarat-syarat badan hukum dalam perundang-undangan dan doktrin,orang berusaha mencarinya dalam kebiaasaan dan yurisprudensi.[69]

Di Indonesia, walaupun perundang - undangan belum mengatur tentang lembaga sewa beli dan jaminan fiducia,tetapi dalam praktek karena merupakan kebutuhan masyarakat kedua lembaga tersebut bukan hal yang asing bagi masyarakat. Praktek sewa beli dan jaminan fiducia tersebut merupakan kebiasaan sebagai nilainilai yang dianut dan bahkan oleh yurisprudensi telah diberikan kedudukan hukumnya. Demikian uga dengan yayasan misalnya, walaupun di indonesia belum diatur secara khusus dalam perundang-undangan ,tetapi hukum kebiasaan dan yurisprudensi telah

[69] Ibid, hlm.85

memperkokoh eksistensi yayasan dalam pergaulan hukum,sebagai suatu badan hukum.

Menurut meijers pada yayasan pokoknya terdapat,yaitu:[70]

a. Penetapan tujuan dan organisasi oleh para pendirinya
b. Tidak ada organisasi anggotanya.
c. Tidak ada hak bagi pengurusnya untuk mengadakan perubahan yang berakibat jauh dalam tujuan dan organisasi
d. Perwujudan dari suatu tujuan,terutama dengan modal yang di-peruntukkan untuk itu.

3. Syarat-Syarat yang diminta oleh doktrin

Doktrin atau anggapan dari kalangan hukum, baik pendapat seseorang atau beberapa sarjana/ahli hukum yang lazimnya namanya terkenal. Anggapan atau tafsiran yang dibuat oleh ahli hukum itu mengenai peraturan hukum yang diigunakan ataupun yang hendak diselesaikan. Dalam ilmu hukum,doktrin digunakan sebagai salah satu sumber hukum yang formal. Seperti misalnya dalam masalaah badan hukum,anggapan atau pendapat ahli hukum sering digunakan untuk dasar memecahkan masalah yang dihadapi oleh seorang penulis maupun dasar keputusan hakim[71].

Badan hukum merupakan suatu pilihan bagi masyarakat untuk menjalankan usaha yang dimana didalamnya mengatur tentang

[70] Ibid,hlm.86
[71] Ibid.hal.92

pembagian hasil serta pemisahan harta kekayaan, Subyek hukum memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam bidang hukum, khususnya hukum keperdataan karena subyek hukum tersebut yang dapat mempunyai wewenang hukum. Istilah Subyek hukum berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtsubject* atau *law of subject* (Inggris). Secara umum *recht subject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban, yaitu manusia dan badan hukum.

Dengan demikian badan hukum adalah pendukung hak dan kewajiban yang tidak berjiwa sebagai lawan pendukung hak dan kewajiban yang berjiwa yakni manusia. Sebagai subyek hukum yang tidak berjiwa, maka badan hukum tidak mungkin berkecimpung di lapangan keluarga, seperti mengadakan perkawinan, melahirkan anak dan lain sebagainya. Hukum memberi kemungkinan, dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, bahwa suatu perkumpulan atau badan lain dianggap sebagai orang, yang merupakan pembawa hak, suatu subyek hukum dan karenanya dapat menjalankan hak-hak seperti orang biasa, dan begitu pula dapat dipertanggung-gugatkan. Sudah barang tentu badan hukum itu bertindaknya harus dengan perantaraan orang biasa, akan tetapi orang yang bertindak itu tidak bertindak untuk dirinya sendiri melainkan untuk dan atas pertanggung-gugat badan hukum.

Badan Hukum *(rechtspersoon)* disamping manusia tunggal *(natuurlijkpersoon)* adalah suatu realita yang timbul sebagai suatu kebutuhan hukum dalam pergaulan ditengah-tengah masyarakat. Sebab, manusia selain mempunyai kepentingan perseorangan (individual), juga mempunyai kepentingan bersama dengan tujuan bersama yang harus diperjuangkan bersama pula. Karena itu mereka berkumpul mempersatukan diri dengan membentuk suatu organisasi dan memilih pengurusnya untuk mewakili mereka.

Badan hukum adalah salah satu subjek hukum selain manusia, artinya badan hukum sama halnya dengan manusia mempunyai hak dan kewajiban di mata hukum. Menurut R. Subekti, badan hukum pada dasarnya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat maupun menggugat di depan hakim.[72]

Tujuan dari badan hukum tersebut merupakan tujuan tersendiri dari badan hukum, sehingga tujuan badan hukum bukan merupakan tujuan pribadi dari seorang atau beberapa orang anggota organ badan hukum. Usaha mencapai tujuannya dilakukan sendiri oleh badan hukum sebagai subyek hukum yang mempunyai hak dan kewajiban sendiri dalam pergaulan hukum *(rechtsbetrekkingen)*.

[72] Chidir ali,*ibid.* hlm 9

Mengingat badan hukum hanya dapat bertindak melalui perantaraan organnya, perumusan tujuan hendaknya ditetapkan dengan tegas dan jelas.

Dengan demikian, tidak menimbulkan penafsiran yang dapat menyulitkan kedudukannya sebagai badan hukum serta sangat penting bagi organ itu sendiri maupun 8 pihak ketiga dalam hubungan antara badan hukum dengan dunia luar. Demikian pula hal ini memudahkan pemisahan apakah tindakan organ masih dalam batas-batas kewenangannya ataukah berada diluarnya, sehingga badan hukum tidak bertanggungjawab terhadap tindakan anggota organ badan hukum tersebut.[73]

2. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol . Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kata mengkontrol berarti mengawasi, memeriksa.[74]

Schermerhorn dalam Mukarom (2016 :193), Jenis Pelaksanaan Pengawasan yaitu :

1. Pengawasan *Feedforward* (pengawasan umpan di depan)

[73] Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Cetakan Kedua, Jakarta, 2006, hlm 125.
[74] W.J.S. Poerwadarminta. 1984. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta, Balai Pustaka hlm 521

Pengawasan ini dilakukan sebelum pelaksanaan kegiatan dengan tujuan untuk menjamin kejelasan sasaran; tersedianya arahan yang memadai; ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan;

2. Pengawasan Concurrent (Pengawasan Bersamaan)

   Pengawasan ini bertujuan memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu sesuai dengan rencana dan untuk mengurangi hasil yang tidak diinginkan;

3. Pengawasan *Feedback* (Pengawasan Umpan balik)

   Pengawasan ini dilakukan setelah pelaksanaan kegiatan. Tujuannya, yaitu menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja;

   Pengawasan Feed Back yaitu mengukur hasil suatu kegiatan yang telah dilaksakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu. Tindakan korektif ditujukan proses pembelian sumber daya atau operasi-operasi 120ustak. Sifat kas dari metode-metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan masa mendatang. Adapun sejumlah metode pengawasan feed back yang banyak dilakukan oleh unia bisnis yaitu 1) Analisis Laporan Keuangan *(Financial Statement Analysis*), 2) Analisis Biaya Standar *(Standard Cost Analysis),* 3)

Pengawasan Kualitas *(Quality Control)*, dan 4) Evaluasi Hasil Pekerjaan Pekerja (*Employee Performance Evaluation)*. Bidang strategik yang dapat membuat organisasi secara keseluruhan mencapai sukses yaitu 1) Transaksi Keuangan, 2) Analisis Laporan Keuangan *(Financial Statement Analysis)*, 3) Manajemen Kas *(Cash Management)* dan 4) Pengelolaan Biaya *(Cost Control).*[75]

4. Pengawasan Internal-eksternal.

   Pengawasan internal memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan melalui dan penggunaan administrasi formal.

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results*. (Schermerhorn, 2002).

Jenis-Jenis pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Pengawasan dilakukan agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana

[75]https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/Inspiratif Pendidikan/article/view/3489/3273

yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan perbaikannya.

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Pengawasan bertujuan menilai sistem pengendalian manajemen, efisien, dan efektivitas pelaksanan tugas pokok dan fungsi serta kepatuhan terhadap peraturan perundang – undangan dalam rangka perbaikan dan atau peningkatan kinerja.

Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.[76]

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan kompeherensif maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa segi yakni :

1. Kontrol sebagai penguasaan pemikiran;
2. Disiplin sebagai pengendalian diri;
3. Kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

[76] Sirajun dkk.2012. *Hukum Pelayanan Publik*. Malang ; Setara press. hlm 126

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu. Kontrol dikonstruksikan beragam.

> "Selain menciptakan suasana dan kondisi chaos, sebuah sitem kekuasaan, dalam rangka semakin menumbuhkan kepatuhan total terhadap kekuasaan, menciptakan berbagai 123ustaka yang sistematis terhadap pikiran dan jiwa masyarakat. Ia mengembangkan semacam penjara pikiran. Wacana pikiran atau filsafat yang dikembangkan oleh penguasa tidak lagi berkaitan dengan upaya – upaya pengembangan daya nalar, daya kritis, daya analitis, daya kreatifitas, daya imajinasi yang didukung oleh sikap obyekifitas, kejujuran, sportivitas, kebijaksanaan atau kearifan akan tetapi telah dikontaminasi oleh model – model wacana pemikiran yang berdasarkan kepatuhan, loyalitas, pembelaan buta dan ketakutan." [77]

Pengawasan dalam administrasi negara dimaksudkan untuk mengetahui apakah tujuan negara itu tercapai atau tidak. *Leonad D. White* menyebutkan bahwa maksud pengawasan itu adalah:[78]

1. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
2. Untuk memproteksi hak-hak asasi manusia (*human rights*, *mensenrechten, droit de l'home*) yang telah dijamin undang-undang dari pada 123ustaka123 penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

---

[77] Yasraf Amir Piliang, 2001.*Sebuah dunia yang menakutkan, Mesin – mesin Kekerasan dalam jagad raya*..Bandung:Mizan hlm 53-54

[78]https://ilmuhukum.uin-suka.ac.id/id/kolom/detail/442/fungsi-pengawasan-lingkup hukum-administrasi-negara

Jika membahas tentang pengawasan maka tidak terlepas dari apa yang diawasi dan siapa yang menjadi pengawas dari objek pengawasan tersebut. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4, yakni: a) Kuantitas dan kualitas program, yakni barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan atau program tersebut. B) Biaya program, dengan menggunakan 3 macam standar, yakni modal yang dipakai, pendapatan yang diperoleh, dan harga program. C) Pelaksanaan program, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan, dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan. D) Hal ihwal yang bersifat khusus, yaitu pengawasan yang ditujukan kepada hal-hal khusus yang ditetapkan oleh pimpinan atau manajer.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan *beleid* yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkelanjutan dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Adapun untuk pengawasan tersebut, maka setidak-tidaknya diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya kewenangan yang jelas, yang dimiliki oleh pengawas;
2. Adanya suatu rencana yang terukur sebagai alat penguji terhadap pelaksaanaan suatu tugas yang akan diawasi;
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil pengawasan yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
5. Untuk selanjutnya pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara maupun secara yuridis.

Adapun untuk fungsi-fungsi pengawasan (Ernie & Saefullah, 2005,12) antara lain:

1. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian serta target sesuai dengan yang ditetapkan;
2. Mengambil klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan;
3. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian perusahaan.

Sedangkan menurut Maringan (2004, 62), fungsi-fungsi pengawasan adalah:

1. Mempertebal rasa tanggung jawah terhadap pejabat yang diberi tugas dan wewenang dalam menjalankan pekerjaan;
2. Mendidik para pejabat supaya mereka menjalankan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan;
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan supaya tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
4. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

Tujuan pengawasan sebagaimana disebutkan di dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 adalah mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pembangunan. Sedangkan sasaran dari pengawasan adalah:

1. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna dan hasil guna, serta tepat guna yang sebaik-baiknya;
2. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan plan dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan;
3. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh untuk memberi umpan balik (*feedback*) berupa pendapat, kesimpulan, dan

saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan;

4. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan deviasi dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berhasil guna dan berdayaguna.

Dalam relevansinya dengan pemerintah sebagai obyek pengawasan ditinjau dari hukum administrasi negara (*administrative law*, *bestuurs-recht, verwaltung recht*), karena pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan berwenang mengeluarkan berbagai macam ketentuan atau pengaturan dalam berbagai segi kehidupan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, pelaksanaan penyelenggaraan negara dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan yudikatif. Atas kausa itu, di dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara, hati rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh serta penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna juga berhasil guna. Dengan demikian, para penyelenggara negara dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara harus jujur, adil, terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi juga nepotisme.

Ketentuan-ketentuan atau pengaturan-pengaturan yang merupakan produk penyelenggara administrasi negara adalah berupa ketetapan atau keputusan. Oleh karena itu, dapat dimaklumi, bahwa dalam proses perjalanan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan sering terdapat berbagai *impact* sampingan dalam bentuk mencuatnya bermacam benturan kepentingan dalam masyarakat.

Untuk menghindari adanya benturan kepentingan antara masyarakat dan pemerintah, maka pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan perlu diawasi, baik pengawasan terhadap jalannya pembangunan maupun pengawasan terhadap ketentuan-ketentuan atau pengaturan-pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Supaya menjadi efektif, suatu sistem pengawasan harus memenuhi karakteristik-karakteristik tertentu, yaitu:

a. Akurat *(Accurate)*: Informasi terkait pengawasan wajib dikemukakan dengan jelas dan akurat.
b. Tepat Waktu *(Timely)*: Secepatnya dijalankan tindak lanjut sesudah tahapan pengawasan.
c. Objektif dan Komprehensif *(Objective and Comprehensible)*: Pengawasan yang dilaksanakan wajib bersifat objektif.
d. Dipusatkan pada Tempat Pengawasan Strategis *(Focused on Strategic Control Points)*: Pengawasan difokuskan terhadap bidang yang ditemukan penyelewengan terbanyak.

e. Secara Ekonomi Realistik *(Economically Realistic)*: Pengeluaran dana pada tahap pengawasan wajib sekecil mungkin.
f. Secara Organisasi Realistik *(Organizationally Realistic)*: Pengawasan wajib bisa disamakan pada struktur organisasi.
g. Dikoordinasikan dengan Arus Pekerjaan Organisasi *(Coordinated with the Organization's Work Flow)*: pengawasan harus agar diselaraskan pada lingkungan organiasasi.
h. Fleksibel *(Flexible)*: Pengawasan yang dilaksanakan menyelaraskan terhadap keadaan dan kondisi lapangan.
i. Preskriptif dan Operasional *(Prescriptive and Operational)*: Pengawasan yang dilaksanakan bisa memyampaikan evaluasi bagi kinerja organisasi
j. Diterima Para Anggota Organisasi (Accepted by Organization Members): pengawasan wajib berdasarkan terhadap maksud pada suatu organisasi.

Adapun syarat-syarat pengawasan antara lain:

a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan.
b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat.
c. Pengawasn harus melihat jauh kedepan.
d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting.
e. Pengawasan harus fleksibel.
f. Pengawasan harus subjektif.
g. Pengawasan harus ekonomis.

h. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi.

i. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi.

j. Pengawasan harus dapat dipahami.[79]

Menurut Abdul Halim tujuan pengawasan yaitu:

a. Menilai ketaatan bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

b. Menilai apakah aktivitas dengan panduan akuntansi yang bertetapkan.

c. Menilai apakah aktivitas dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

d. Medeteksi adanya kecurangan.

Selanjutnya, pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;

b. Menerbitkan koordinasi kegiatan-kegiatan;

c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;

d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan;

e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi[80]

Dilihat subyek yang melakukan pengawasan, pengawasan dibedakan

[79] Hatta Ali, Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia, (Jakarta, Raja Grafindo, 2014), hal. 16.
[80] Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, Aspek Hukum Pengawasan Melekat, (Jakarta, PT Rineka Cipta), hal. 27.

menjadi empat, yaitu:

a. Pengawasan Melekat Yaitu pengawasan oleh setiap pimpinan terhadap bawahannya dalam satuan kerja yang dipimpinnya.
b. Pengawasan Fungsional Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang tugas pokoknya melaksanakan pengawasan seperti inspektorat jenderal, inspektorat wilayah propinsi, BPKP, dan BPK.
c. Pengawasan Legislatif Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh DPR baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.
d. Pengawasan Masyarakat Yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat seperti LSM dan media massa[81]

Berdasarkan cara pelaksanaannya, pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Pengawasan Langsung Pengawasan yang dilaksanakan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan ditempat terhadap obyek yang diawasi. Yang dimaksud pemeriksaan ditempat adalah pemeriksaan administrasi baik berupa pemeriksaan fisik di lapangan. Pengawasan langsung ini dimaksudkan agar perangkat atau pengawasa itu dapat melihat sendiri bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.
b. Pengawasan Tidak Langsung Pengawasan yang dilaksanakan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau

[81] Lembaga Administrasi Negara RI, 1992, Sistem Administrasi Negara RI Jilid II, Jakarta, CV Haji Masagung, hal. 148.

obyek yang diawasi. Caranya adalah dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi. Dokumen-dokumen ini antara lain dapat berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan , baik laporan berkala atau insidentil, laporan hasil pegawasan yang diperoleh dengan perangkat pengawasan lainnya. Surat-surat pengaduan, berita atau artikel media massa dan dokumen.

Berdasarkan waktu pelaksanaan, pengawasan dibedakan menjadi:

a. Sebelum kegiatan Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, penetapan petunjuk operasional.
b. Selama kegiatan Pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulangnya kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.
c. Sesudah kegiatan Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil pemeriksaan apakah semuanya telah sesuai dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku. Tujuan pengawasan ini untuk mengkoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Pemerintah dapat melakukan pengawasan dengan berbagai cara, seperti melakukan audit, pemantauan secara teratur, serta memberikan pedoman dan regulasi yang jelas terkait pendaftaran dan pemanfaatan UMK. Hal ini dapat membantu menciptakan lingkungan usaha yang lebih transparan, akuntabel, dan mendukung perkembangan UMK secara berkelanjutan.

Perkembangan dalam dunia pemerintahan senantiasa mengalami fluktuasi atau pasang surut terhadap keberhasilan aktivitas yang dilaksanakannya. Kadang mengalami perkembangan yang begitu pesat dalam pelaksanaan aktivitas yang telah ditetapkan atau direncanakan sebelumnya, tetapi juga kadang mengalami kemunduran terhadap pelaksanaan aktivitas pemerintahan karena banyak faktor yang dapat menyebabkan, antara lain rendahnya kemampuan manusia dalam pemerintahan,

perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu cepat, keterbatasan kemampuan mengakses informasi, dan lain sebagainya. Usaha yang dilakukan untuk memahami tentang kebenaran terhadap intervensi dari berbagai aktivitas, sesuangguhnya sudah mengalami berbagai masalah, apalagi yang berhubungan dengan kegiatan fisik pemerintahan yang begitu beraneka ragam jenisnya. Ditambah lagi perlengkapan dan aspek keuangan yang dapat digunakan untuk pencapaian kegiatan fisik tersebut sangat terbatas bahkan mungkin tidak dimiliki oleh pemerintah yang bersangkutan dalam rangka memperlancar pelaksaan tugas dan tanggung jawab sebagaimana telah dibebankan kepada setiap anggota kelembagaan pemerintahan. [82]

Usaha peningkatan aktivitas pemerintahan yang diperankan unsur manusia atau dalam hal ini aparatur pemerintah tidak hanya teerbatas pada lembaganya sendiri, akan tetapi lkebih luas lagi dengan melakukan kerja sama dengan Lembaga negara lainnya baik dalam negara yang bersangkutan maupun kerja sama dengan negara-negara secara internasional. Namun demikian bahwa manusia disamping sebagai unsur individual juga menjadi bagian unsur sosial yang memiliki peran dalam aktivitas pemerintahan dimana antara satu dengan yang lainnya memiliki perbedaan sangat tergantung kepada jenis dan tanggungjawab yang diberikannya. Demikian

[82] Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, 2015. Hal. 259.

juga halnya kemampuan di bidang di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi serta keterampilan yang dimiliki manusia khususnya yang tergabung dalam pemerintahan. Aktivitas pemerintahan memang secara realitas bahawa senantiasa mengalami peningkatan dari waktu ke waktu karena dukungan dari kemampuan manusia yang ada dalam pemerintahan itu sendiri senantiasa mengalami perkembangan juga yang berkaitan dengan dukungan fasilitas kerja yang semakin baik pula terutama yang berkaitan dengan perangkat kerasnya. [83]

Efektifitas pelaksanaan suatu pemerintahan memang harus didukung oleh kesempurnaan variable penunjangnya, misalnya tersedianya anggaran yang memadai, fasilitas kerja yang cukup, kemampuan dan keterampilan tenaga kerja manusia, dan lain sebagainya. Secara realitas bila kita melihat pelaksanaan pemerintahan rupanya tidak cukup variable penunjang tersebut, tetapi masih dianggap perlu adanya suatu kegiatan pengawasan agar pemanfaatan seluruh variable yang dimiliki oleh pemerintahan tersebut dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dalam rangka kepentingan pemerintahan itu sendiri. Argumentasi yang kita sebutkan ini menyebabkan timbulnya pertanyaan mengapa diperlukan pengawasan dalam pemerintahan. Bila kita merenung maka kita menemukan jawaban pertanyaan ini sangat sederhana, yaitu untuk menghindari penyalahgunaan seluruh sumber daya yang dimiliki Lembaga

[83] *Ibid*. hal.260

pemerintahan sehingga tidak menciptkan kerugian, oleh sebab itulah maka ruang lingkup daripada sasaran pengawasan pemerintahan.

Sebagaimana kita maklumi bahwa berbicara tentang aktivitas berarti kita berbicara tentang fungsi pemerintahan, karena yang dimaksudkan dengan fungsi adalah aktivitas atau tugas pemerintahan yang meliputi tiga bidang utama : (1) penyelenggaraan pemerintahan; (2) pelaksanaan pembangunan; dan (3) pembinaan kemasyarakatan. Ketiga bidang aktivitas atau fungsi pemerintahan ini merupakan suatu kesatuan dalam kesisteman dimana saling memperkuat antara satu dengan lainnya. Demikian pula sebaliknya apabila terjadi salah satu yang lemah akan menyebabkan lemah yang lainnya. Efektifitas pelaksanaan aktivitas pemerintahan sebenarnya akan berdampak positif kepada perkembangan kolaborasi dan negosiasi penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan.

1. Produk pemerintahan, sejalan dengan pembahasan nomor satu bahwa produk pemerintahan juga terdiri atas tiga bidang, penyelenggaraan pemerintahan slaah satu produknya adalah adanaya jaminan, ketenangan, dan sebagainya dalam kehidupan, sedangkan pelaksanaan pembangunan adalah terjaminnya kebutuhan fisik dan no fisik dalam kehidupan. Selanjutnya produk dari pembinaan kemasyarakat adalah terciptanya kesadaran dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan diberbagai bidang.

Produk pemerintahan ini bertujuan disamping meningkatkan kesejehteraan seluruh warga masyarakat dan juga untuk menjamin kelangsungan hidup secara berkesinambungan terhadap pemerintahan yang bersangkutan guna untuk meningktkan kesejahteraan warganya.

2. Sumber-sumber pemerintahan. Sebagaimana kita telah ketahui Bersama bahwa yang tergolong dalam sumber-sumber pemerintahan adalah seluruh alat yang dapat digunakan untuk melaksanakan aktivitas atau fungsi pemerintahan secara tepat, cepat, dan dapat meberikan manfaat yang sebesar-besarnya dalam kehidupan pemerintahan serta kehidupan masyarakat pada umumnya. Sumber-sumber dalam pemerintahan antara lain tersedianya tenaga kerja manusia yang memiliki kemampuan pengetahuan dan teknologi yang melahirkan keterampilan bekerja, ketersediaan anggaran untuk digunakan dalam pelaksanaan kegiatan tertentu, adanya sumber daya alam yang memadai untuk menunjang keberhasilan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan di seluruh sektor kehidupan manusia, dan pembinaan kemasyarakatan secara luas dan merata diseluruh sektor kehidupan pemerintahan.

Prosedur atau mekanisme kerja pemerintahan. Sebagaimana kita ketahui bahwa setiap bentuk pengawasan dalam pemerintahan selalu memerlukan prosedur atau sistem kerja yang tepat, karena dengan adanya prosedur dan mekanisme kerja tersebut dapat dijadikan pedoman atau

standar dalam melakukan pengawasan. Aktivitas yang dilakukan sesorang atau beberapa orang dalam pemerintahan yang tidak sesuai dengan prosedur dan sistem kerja ini menjadi pedoman atau standar untuk menentukan apakah kegiatan yang dilakukan itu menyimpang atau dengan kata lain bertentangan dengan prosedur atau mekanisme kerja, maka kegiatan tersebut dapat dikatakan terjadi kesalahan dalam kacamata pengawasan. Maka dengan demikian menciptakan keharusan untuk melakukan pertanggungjawaban atas peerbuatan yang mereka lakukan terutama jika perbuatan itu merugikan pemerintah dalam arti yang luas.

Kebijakan-kebijakan dalam pemerintahan. Sama halnya dengan prosedur dan sistem kerja yang kita telah berikan argumentasi di atas bahwa kebijakan dalam pemerintahan merupakan juga salah satu tolak ukur dalam pengawasan untuk menentukan apakah suatu Tindakan seseorang atau beberapa orang atas pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, ataukah terjadi ketidaksesuaian dengan kebijakan tersebut. Oleh sebab itulah peranan pengawasan dalam menerapkan sifat-sifat kejujuran dan kebenaran sangat penting karena dapat menentukan hasil pengawasan itu memenuhi standar keadilan. Penetapan suatu kebijakan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi

masing-masing unit kerja dalam pemerintahan merupakan kewajiban oleh pimpinan untuk dijadikan petunjuk bagi masing-masing unit kerja.[84]

Berdasarkan pembahasan kelima ruang lingkup daripada sasaran pengawasan dalam pemerintahan tersebut diatas sebenarnya menjadi harapan semua pihak terutama manusia yang menjadi anggota dalam pemerintahan atau sering juga kita dengar juga dengan istilah aparatur pemerintah. Pengawasan merupakan suatu aktivitas untuk menetapkan suatu kebenaran, kejujuran dan keadilan terhadap proses penyelenggaraan terhadap tugas umum pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, oleh sebab itu pengawasan dilakukan oleh aparatur pemerintah yang mendapat tugas dan tanggungjawab dari pejabat yang memiliki kewenanangan dalam pemerintahan. Secara realitas bahwa aparatur pemerintahan yang memiliki tugas di bidang pengawasan nampaknya semakin lama semakin meningkat kecerdasannya baik dalam rangka menunjukan kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Tetapi secara realitas juga semakin meningkat juga kecerdasan melakukan suatu Tindakan yang mengabaikan kebenaran, kejujuran, dan keadilan sehingga menguntungkan dirinya sendiri atau koleganya, tetapi merugikan negara atau pemerintahan secara umum.

Sebagaimana kita ketahui bahwa unsur pengawasan yang tertinggi dalam bidang pemerintahan maupun dalam bidang privat adalah pimpinan

[84] Ibid, hal. 262

tertinggi, karena pada akhirnya juga yang menentukan apakah Tindakan pengawasan yang dilakukan oleh apparat pengawas itu sendiri memiliki unsur kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Pimpinan kelembagaan senantiasa melakukan pengembangan aparatur pengawasan agar seluruh aktivitas kelembagaan pemerintahan senantiasa berjalan sesuai norma-norma ketentuan yang berlaku. Memang kita juga tidak bisa menutup mata bahwa bagaimanapun majunya ilmu pengetahuan dan teknologi dalam bidang pengawasan, tetap kita juga mendengar keluhan karena tindak ketidakadilan dan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, baik ditujuakn kepada pimpinan tertinggi, apparat pengawas itu sendiri, maupun yang ditujukan pelaksana kegiatan kenyataannya semakin menunjukan persentase yang meningkat baik pada kelembagaan pemerintahan, maupun kelembagaan swasta yang sebenarnya bukan saja meresahkan para aparatur atau karyawan, tetapi juga masyarakat pada umumnya.

Dalam rangka keberhasilan pencapaian tujuan secara efisien dan efektif seluruh aktivitas pemerintahan, maka tidak dapat diabaikan perannya pengawasan dalam rangka menciptkan karakteristik aparatur pemerintah pada umumnya dalam rangka melaksanakan tugas sebagai kewajiban dan menerima imbalan sebagai sesuai hak yang timbul atas kewajiban tersebut. Demikian pula halnya dengan aparatur pengawas tercipta karakteristik sebagai jati diri dalam melaksanakan tugas dengan landasan utamanya adalah kebenaran, kebaikan, kejujuran dan keadilan. Oleh

seban itu, hasil kerja aparatur pengawas bukan saja ditujukan penemuan dalam arti pelanggaran, tetapi yang paling terpenting adalah melakukan bimbingan dan pembinaan kepada aparat yang melakukan pelanggaran tersebut. Apabila aparatur pengawas tidak memiliki karakteristik dan jati diri dalam melaksanakan tugas, maka dapat dipastikan akan melakukan suatu Tindakan yang tidak didasari atas kebenaran, kebaikan, kejujuran, dan keadilan dalam melaksanakan tugas sebagai pengawas. [85]

Esensi juga erat kaitannya dengan nilai yang dikandung pada dunia materi dan immateri. Setiap sesuatu yang ada di alam semesta ini memiliki nilai atau *value* yang melekat sebagai satu-kesatuan. Seorang hakim yang menegakkan keadilan pasti ada nilai yang dicapai. Begitupun dengan tujuan hukum yang dikenal ada 3 (tiga) yakni, keadilan, kemanfaatan dan kepastian, juga memiliki nilai sebagai satu-kesatuan yang melekat di dalamnya. Seperti halnya dengan esensi, melekat nilai atau *value* yang merupakan satu-kesatuan, yang menunjukkan bahwa ada sesuatu hal paling asali dalam setiap materi ataupun immateri tersebut. Jadi, pada intinya esensi berbicara pada tataran *nilai* dan *arti* keberadaan yang melekat pada sesuatu hal.[86]

Sebagaimana kita sadari bahwa hampir semua kegiatan dalam kelembagaan, baik dibidang publik atau pemerintahan maupun dibidang

[85] Ibid, hal. 263.
[86] Nancy Silvana Haliwela ,*Disertasi ; Esensi Pengawasan Pemerintah Daerah Pada Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas*; Fakultas Hukum Unhas 2021.hal.19.

privat atau swasta, untuk menghindari in-efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya yang serba terbatas itu sangat membutuhkan kegiatan pengawasan agar dapat dicegah pemborosan penggunaan sumber daya itu yang akhirnya dapat merugikan secara kelembagaan maupun secara individual. Sama halnya dengan manusia lainnya senantiasa memerlukan pengawasan yang sifatnya koinstruktif terhadap penyadaran kebutuhan untuk terpenuhinya. Oleh sebab itu setiap bentuk pengawasan senantiasa memerlukan kerangka acuan atau dengan kata lain pandangan secara menyeluruh dan konsistensi menuju kepada penegakan kebenaran Tindakan yang dilakukan oleh pengawas maupun pelaksanaan pekerjaan yang diawasi. Salah satu pentingnya dalam pengawasan dimana sasaran utamanya adalah memberikan arahan Tindakan dalam kebenaran untuk memenuhi kebutuhan kehidupan baik secara individual maupun secara keseluruhan manusia dalam kelembagaan yang bersangkutan.

Telah menjadi pemikiran dan pendapat semua pihak bahwa pengawasan diyakini merupakan salah satu cara untuk menemukan kebenaran dalam dunia kehidupan kerja manusia. Hakikat dasar pandangan dan pemikiran manusia adalah berusaha melakukan untuk menemukan atau mengetahui tentang realitas asli yang terhindar dari pemikiran atau pandangan kerelativan hasil-hasil pengawasan yang telah dilakukan. Hasil pengawasan yang menampakan suatu kebenaran dasar tentunya memiliki kejelasan dan diterima oleh semua pihak, baik yang

mengawasi maupun yang diawasi, terutama kegiatan pengawasan ini di-tujuakn kepada diri manusia maka kebenaran dasar pengawasan hanya berada pada hakikat pengawasan itu sendiri dan seluruh manusia dapat memahaminya apabila pengawasan itu dilakukan berdasarkan dengan norma-norma atau kaidah-kaidah mekanisme dan prosedur yang telah di-sepakati dan ditetapkan sebelumnya serta dituangkan kedlaam suatu ben-tuk dokumentasi kemudian didukung oleh yuridis formal dalam kelem-bagaan yang bersangkutan.

Berdasarkan argumentasi yang kita telah kemukakan pada pemba-hasan tersebut di atas, bahwa pengawasan tidak berlangsung atau dengan kata lain berjalan begitu saja menurut kehendak pengawas itu sendiri, tetapi harus berdasarkan ketentuan yang telah kita tetapkan sebelumnya, dalam hal ini kita sebut mekanisme atau prosedur kerja. Mekanisme dan prosedur sebenarnya suatu bentuk ketentuan dan peraturan kelembagaan yang telah ditetapkan untuk dijadikan pedoman dalam rangka pelaksanaan sesuatu kegiatan atau pekerjaan yang terdapat dalam kelembagaan itu sendiri. Mekanisme dengan prosedur merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, walaupun sebenarnya dalam pola pemikiran manusia mereka dapat membedakannya secara jelas antara kandungan atau posisi masing-masing yang dimaksudkan disini adalah kandungan atau posisi mekanisme dengan kandungan atau posisi prosedur, walaupun terdapat kandungan perbedaan antara mekanisme dengan prosedur kerja dalam sebuah

pengawasan, tetapi berada dalam kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara aktivitas mekanisme dengan prosedur.

Sebagai suatu fenomena bahwa mekanisme dan prosedur pengawasan senantiasa bertentangan antara orang yang melakukan suatu pengawasan dengan orang yang diawasi terhadap sesuatu kegiatan dalam sebuah kelembagaan baik di bidang pemerintahan maupun di bidang swasta atau perusahaan. Walaupun kita sadari bahwa pengawasan senantiasa bergerak dan digerakan dalam relasi kekuasaan baik sejalan dengan norma pengawasan maupun yang bertentangan dengan norma pengawasan atas kekuasaan tersebut. Dari argumentasi ini menciptakan pertanyaan gambaran bagaimana itu mekanisme dan gambaran apapula dengan prosedur karena kedua-duanya berkaitan dengan pekerjaan? Apabila kita memperhatikan kamus manajemen memberikan arahan kepada kita bahwa kata mekanisme sebenarnya secara ontologi atau dengan kata lain asal mulanya dari kerja mesin biasa pula disebut mekanisasi dari perputaran asal mula menuju asal mula, misalnya rangkaian pekerjaan menerima surat, menulis jawaban surat, mengirim surat, dan kembali lagi menerima surat.

Berdasarkan argumentasi yang kita sebutkan ini, maka kita dapat memberikan pengertian mekanisme yang dimaksudkan disini adalah sesuatu yang menunjukan tentang gamnbaran mengenai rangkaian waktu dan tempat menyelesaikan pekerjaan yang memiliki keterkaitan dengan

pekerjaan lainnya kemudian berproses secara alamiah dan akhirnya kembali kepada pekerjaan awal yang serupa. Selanjutnya kita memberikan gambaran tentang prosedur adalah suatu rangkaian untuk menyelesaikan suatu jenis kegiatan, misalnya kegiatan menulis surat maka pekerjaan yang harus dilakukan mempersiapkan kertas, pulpen, meja dan kebutuhan lainnya dan akhirnya menulis surat dan hasil kerjanya berupa surat dengan maksud yang ditulis didalamnya. Apabila kita menyiman dengan menggunakan nalar yang cukup, maka kita pasti mendapat gambaran bahwa mekanisme merupakan rangkaian berbagai kegiatan sedangkan prosedur adalah rangkaian pekerjaan yang harus dilakukan dalam sebuh kegiatan, itulah sebabnya antara mekanisme dan prosedur tidak dapat dipisahkan dan merupakan satu kesatuan yang utuh.

Sejalan dengan argumentasi yang kita jelaskan di atas bahwa mekanisme dan prosedur pengawasan merupakan satu keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan namun kita dapat membedakannya dalam kegiatan pengawasan, Sebagaimana kita sadari dan membenarkannya bahwa pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan oleh seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan rangkaian kegiatan pengawasan tersebut. Hal inilah yang kita maksud mekanisme pengawasan. Di samping itu juga bahwa kita sadari pula dimana kegiatan dalam pengawasan terdiri atas berbagai rangkaian pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh orang yang diberikan tugas atau

kewenangan untuk dilaksanakan sesuai dengan ketemntuan yang telah ditetapkan, rangkaian pekerjaan dalam sebuah kegiatan pengawasan, hal inilah yang kita artikan prosedur pengawasan. Ketentuan yang digunakan dalam mekanisme pengawasan dengan ketentuan yang digunakan dalam prosedur pengawasan harus merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya.

Walaupun idealismenya tentang teori pengawasan yang mengatakan bahwa mekanisme dan prosedur kerja dalam pengawasan harus senantiasa sejalan dengan ketentuan baik yang mengatur tentang mekanisme kerja maupun yang mengatur tentang prosedur kerja, sehingga tujuan yang hendak dicapai dalam sebuah kelembagaan terwujud sebagaimana mestinya secara efisien dan efektif. Namun realitas ini menciptakan pertanyaan apakah selalu demikian dalam mengimplemetasi mekanisme dan prosedur kerja dalam pengawasan, apabila kita menjawab secara jujur dan benar maka jawabannya tidak selamanya benar atau salah, karena pengawasan itu dilakukan oleh manusia dimana sebagai makhluk rasional senantiasa melakukan tindakan yang lebih menguntungkan pada dirinya, walaupun tindakan itu merugikan orang lain. Disinilah senantiasa terjadi implementasi antara terri yang salah satu jiwa atau rohnya adalah manusia yang melaksanakan mekanisme dan prosedur kerja tersebut

untuk dapat memperoleh tujuan terselubungnya masing-masing, walaupun merugikan Lembaga yang bersangkutan. [87]

Berdasarkan pendapat-pendapat yang mengemukakan tentang pengawasan, maka dapat dikemukan bahwa pengawasan merupakan tindakan untuk mengontrol sesuai dengan perencanaan atau aturan yang ditetapkan, dilakukan oleh pihak yang memiliki wewenang, untuk pengendalian agar sesuai dengan perencanaan, sehingga mencegah terjadinya kesalahan atau penyimpangan dari perencanaan yang telah ditetapkan, sehingga tercapainya tujuan sesuai dengan perencanaan atau aturan hukum. Pengawasan tidak dapat dilakukan diakhir saja, tetapi juga pada setiap tahapan proses kegiatan yang dilakukan. Pengawasan yang dilakukan pada setiap proses akan dengan mudah mengetahui kesalahan untuk dapat dilakukan perbaikan sebelum kegiatan selesai dilakukan.

Pengawasan menjadi dasar untuk menganalisa fungsi-fungsi perencanaan, pengelolaan dan evaluasi. Tujuannya untuk mengontrol dan mengukur suatu tugas atau pelaksanaan suatu kegiatan yang telah diatur dalam ketentuan Undang-undang atau berupa kebijakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan menjadi penting untuk dilakukan agar dapat meminimalisir kerugian yang terjadi akibat dari suatu kegiatan yang dilakukan. Selain itu pengawasan juga memiliki daya tekan untuk melakukan tindakan perbaikan.

[87] Makmu*r, Loc.cit*, hal. 185

Pengawasan dikenal dan dikembangkan alam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan manajemen. Secara teoritis pemikiran tentang pengawasan yang dikemukakan oleh Henry Fayol Dalam Muchsan[88] menyatakan bahwa ;

> *"Control consist in veryvying wether accur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle estabilished it has for object to point out weaknesses in error in order to rectvy then and prevent recurrence"*

Dari pengertian ini dapat diartikan bahwa pengawasan pada hakikatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan dan kesalahankesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang kesalahan tersebut jangan sampai terulang kembali. Menurut Hendry Fayol fungsi *controlling* (pengendalian) merupakan aktivitas untuk memantau, membuktikan dan memastikan bahwa semua kegiatan yang telah melewati tahapan pada fungsi manajemen sebelumnya berjalan sesuai dengan target dan juga sesuai dengan standar dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi. Pada fungsi *controlling* ini bermanfaat untuk memastikan bahwa kegiatan yang telah dilakukan sesuai dengan rencana awal dan untuk mengevaluasi serta untuk

[88] Muchsan, 2008, *Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintahan (PTUN) di Indonesia,* Studi FH.UII, Yogyakarta, hlm. 37.

memberi pemecahan masalah yang betul (solusi) terhadap penyimpangan yang sifatnya signifikan (berarti).[89]

Goerge R. Terry juga memberikan pandangan tentang pengawasan bahwa; *Management is the accomplishing of a predetemined objectives through the efforts of otherpoeple,* atau manajemen adalah pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan melalui atau bersama-sama usaha orang lain. [90]

George R.Terry, membagi empat fungsi dasar manajemen, yaitu: *Planning* (Perencanaan), *Organizing* (Pengorganisasian), *Actuating* (Pelaksanaan) dan *Controlling* (Pengawasan). Perencanaan adalah pemilih fakta dan penghubungan fakta-fakta serta pembuatan dan penggunaan perkiraan-perkiraan atau asumsi-asumsi untuk masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. [91]

Pengorganisasian ialah penentuan, pengelompokan dan penyusunan macam-macam kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan, penempatan orang-orang (pegawai), terhadap kegiatan-kegiatan ini, penyediaan faktor-faktor physik yang cocok bagi keperluan kerja dan penunjukan hubungan wewenang, yang dilimpahkan terhadap

---

[89] Henry Fayol, *Principle of Management**,*** Dikutip oleh Sukarna, 2011 *Dasar- Dasar Manajemen**,*** Mandar Maju. Bandung, hlm. 3.

[90] George R. Terry. *Principle of Management**,*** Dikutip oleh Sukarna, 2011 *Dasar-Dasar Manajeme**n,*** Mandar Maju. Bandung, hlm.10.

[91] *Ibid*, hlm.10.

setiap orang dalam hubungannya dengan pelaksanaan setiap kegiatan yang diharapkan.[92]

Penggerakan atau pelaksanaan adalah membangkitkan dan mendorong semua anggota kelompok agar supaya berkehendak dan berusaha dengan keras untuk mencapai tujuan dengan ikhlas serta serasi dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian dari pihak pimpinan. Definisi ini menunjukan bahwa tercapai atau tidaknya tujuan tergantung kepada bergerak atau tidaknya seluruh anggota kelompok manajemen, mulai dari tingkat atas, menegah sampai kebawah. Segala kegiatan harus terarah kepada sasarannya, mengingat kegiatan yang tidak terarah kepada sasarannya hanyalah merupakan pemborosan terhadap tenaga kerja, uang, waktu dan materi atau dengan kata lain merupakan pemborosan terhadap *tools of management*. Hal ini sudah barang tentu merupakan *miss management.*[93]

Pengawasan dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan, dan bilamana perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar (ukuran).[94] George R. Terry mengemukakan proses pengawasan sebagai berikut, yaitu :[95]

---

[92] *Ibid,* hlm. 38.
[93] *Ibid,* hlm. 82.
[94] *Ibid*, hlm.110.
[95] *Ibid,* hlm.116.

a. *Determining the standard or basis for control* (menentukan standar atau dasar bagi pengawasan).
b. *Measuring the performance* (ukuran pelaksanaan).
c. *Comparing performance with the standard and ascerting the difference,it any* (bandingkan pelaksanaan dengan standard dan temukan jika ada perbedaan).
d. *Correcting the deviation by means of remedial action* (perbaiki penyimpangan dengan cara-cara tindakan yang tepat).

Berdasarkan pendapat-pendapat yang mengemukakan tentang pengawasan, maka dapat dikemukakan bahwa pengawasan merupakan tindakan untuk mengontrol sesuai dengan perencanaan atau aturan yang ditetapkan, dilakukan oleh pihak yang memiliki wewenang, untuk pengendalian agar sesuai dengan perencanaan, sehingga mencegah terjadinya kesalahan atau penyimpangan dari perencanaan yang telah ditetapkan, sehingga tercapainya tujuan sesuai dengan perencanaan atau aturan hukum. Pengawasan tidak dapat dilakukan diakhir saja, tetapi juga pada setiap tahapan proses kegiatan yang dilakukan. Pengawasan yang dilakukan pada setiap proses akan dengan mudah mengetahui kesalahan untuk dapat dilakukan perbaikan sebelum kegiatan selesai dilakukan.

Menurut Muchsan untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur untuk pelaksanaan dalam kegiatan pengawasan sebagai berikut :[96]

a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
c. Tindakan pengawasan bisa dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang tengah berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya.
e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun yuridis.

Pengawasan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan tentunya memiliki maksud dan tujuan dilaksanakan pengawasan. Tujuan pengawasan menurut Leonard White adalah;[97]

a. Untuk menjamin kekuasaan tersebut digunakan untuk tujuan yang diperintahkan dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat.

[96] Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016,***"Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara"*****,** hlm. 15.
[97] *Ibid*, hlm. 17.

b. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan.

Tujuan pengawasan juga oleh Arifin Abdul Rachman, menyatakan bahwa pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan lainnya, sehingga bisa dilakukan perbaikan untuk memperbaiki dan mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien, dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.[98]

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pelaksanaan pengawasan dibagi atas dua bagian yakni, pengawasan internal dan pengawasan eksternal dimana pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga diluar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal), dan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan dibawahnya. Pengawasan eksternal juga dapat dilakukan

[98] *Ibid*, hlm. 18.

oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa.

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkup pemerintah daerah juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).

3. Teori Kewenangan

Kewenangan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: "*Het Begrip bevoegdheid is da nook een kembegrip in he staats-en administratief recht".*[99] Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa wewenang merupakan konsep inti dalam hukum administrasi/ Istilah kewenangan atau wewenang sejalan dengan "*authority"* dalam Bahasa inggris dan "*bevoegdheid"* dalam Bahasa Belanda. *"Authority* dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*[100]

[99] Nur Basuki Winarno, 2008.*Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta:Laksbang Mediatama. hlm 65
[100] *Ibid*

Dalam Hukum Administrasi Negara, Wewenang merupakan bagian yang sangat penting karena pemerintahan hanya dapat menjalankan fungsinya berdasarkan wewenang yang diperolehnya. Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Kewenangan terdiri atas beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang oe-merintahan. Istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang sering ditemukan dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum.[101]

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag)* adalah apa yang diberikan oleh Undang-Undang dan wewenang (*competence, bevoegheid)* hanya mengenai suatu "*onderdeel"* (bagian) tertentu saja dari kewenangan.[102]

Menurut H.D. Stoud wewenang merupakan keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public dalam hukum publik. Sedangkan secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh per-aturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.[103]

---

[101] Prajudi Atmosudirjo, 2005. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta:Ghalia Indonesia. Hlm.78

[102] *Ibid*

[103] Indroharto, 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.* Bandung:Citra Aditya Bandung. Hlm.65

Menurut G.R.Terry Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu, Menurut R.C.Davis dalam bukunya, *Fundamentals of Management:* Authority / Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah hak yang cukup, yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu tugas / kewajiban tertentu. Jadi, wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan/aktivitas perusahaan. Tanpa wewenang orang-orang tidak dapat berbuat apa-apa.[104]

Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberi oleh Undang- Undang (legislative) atau dari kekuasaan eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.[105]

Dalam melaksanakan tugas demi mencapai tujuan negara, pejabat publik wajib bertindak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, termasuk dalam melakukan tindakan-tindakan hukum, khususnya dalam membentuk

[104] Moh. Mahfud MD, SF. Marbun. 2009. *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara.* Jakarta:Airlangga. Hlm.75
[105] Prajudi Atmosudirdjo. *Op.Cit.* Hlm.29

keputusan-keputusan administratif sebagai salah satu instrumen yuridis dalam menjalankan pemerintahan.[106]

Kewenangan atau wewenang pejabat publik dalam membuat suatu keputusan dan/atau tindakan merupakan dasar berpijak atau sebagai kekuasaan yang diberikan berdasarkan hukum (legal authority). Kewenangan mengandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dengan kata lain, perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri melainkan ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan mengatur.

Menurut sifatnya, kewenangan terbagi atas tiga macam, yaitu bersifat terikat, bersifat fakultatif (pilihan) dan bersifat bebas. Hal-hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) atau ketetapan-ketetapan (*bechikingen*) oleh lembaga-lembaga pemerintahan sehingga dikenal dengan adanya ketetapan-ketetapan yang bersifat terikat dan bebas.[107]

Kewenangan terikat adalah kewenangan yang diberikan pada organ pemerintah untuk melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang tanpa kemungkinan untuk mengambil keputusan lain dari yang telah ditentukan oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan bebas adalah kewenangan organ pemerintah untuk

[106] Effendi Lotulung. 2013. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan.* Jakarta:Salemba Humanika. Hlm.28
[107] *Ibid*. Hlm.80

mengambil keputusan tertentu berdasarkan inisiatif atau penilaiannya sendiri dan menginterpretasikan norma yang samar.

Menurut Philipus M. Hadjon kewenangan diperoleh dari tiga macam sumber, yaitu atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.[108]

Pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandaat : *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR : "....sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans".[109]

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie : overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan*

[108] Phllipus M. Hadjon. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.* Yogyakarta:UGM Press. Hlm.5
[109] HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt dikutip dari Ridwan HR. 2010. *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi.* Jakarta:Rajawali Press. Hlm.105

aan een ander) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris.[110] Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah :

a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuanuntuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.[111]

E. Kerangka Pikir

Kerangka pikir dalam penelitian ini berupaya untuk melihat dan menjawab permasalahan terkait dengan Pengawasan Kementerian Hukum dan HAM terhadap pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi Usaha Mikro dan Kecil.

---

[110] Phllipus M. Hadjon. 1998. *Tentang Wewenang, Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi.* Surabaya:Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Hlm.9

[111] F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.* Bandung:Citra Aditya Bakti. Hlm.209

Penelitian ini menggunakan teori badan hukum, teori pengawasan, dan teori kewenangan sebagai pisau analisis. Teori pengawasan menurut Schermerhorn membagi pengawasan kedalam tiga jenis yaitu: Pengawasan *Feedforward* (pengawasan umpan di depan), Pengawasan *Concurrent* (Pengawasan Bersamaan), dan Pengawasan *Feedback* (Pengawasan Umpan balik).

Selanjutnya konsep pengawasan harus sejalan dengan teori badan hukum sehingga pengawasan dapat memberikan manfaat terhadap UMK yang telah mendirikan badan hukum perseroan perorangan. Dari berbagai literatur yang diperoleh bahwa manfaat badan hukum diantaranya dari segi aset perusahaan jelas, bahwa ketika pelaku UMK telah berbadan hukum, aset berwujud milik pribadi pelaku usaha akan dipisahkan dengan aset berwujud milik entitas usaha yang telah didaftarkan sebagai suatu entitas usaha berbadan hukum, hal ini akan memberikan jaminan bagi pelaku UMK ketika terjadi persoalan hukum dan atau terjadi masalah dengan bank persoalan kredit yang tidak dapat terbayarkan dan pihak bank harus menyita aset sebagai kompensasi atas penyelesaian kredit macet tersebut, aset pribadi milik pelaku UMK akan tetap aman dan tidak bisa disangkut pautkan dengan aset usaha yang sedang bermasalah, juga akan lebih memudahkan dalam pembuatan dan penyusunan laporan keuangan.

Beranjak dari teori badan hukum di atas, pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan perorangan terhadap UMK harus sejalan dengan teori kewenangan. Kewenangan merupakan kekuasaan hukum serta hak

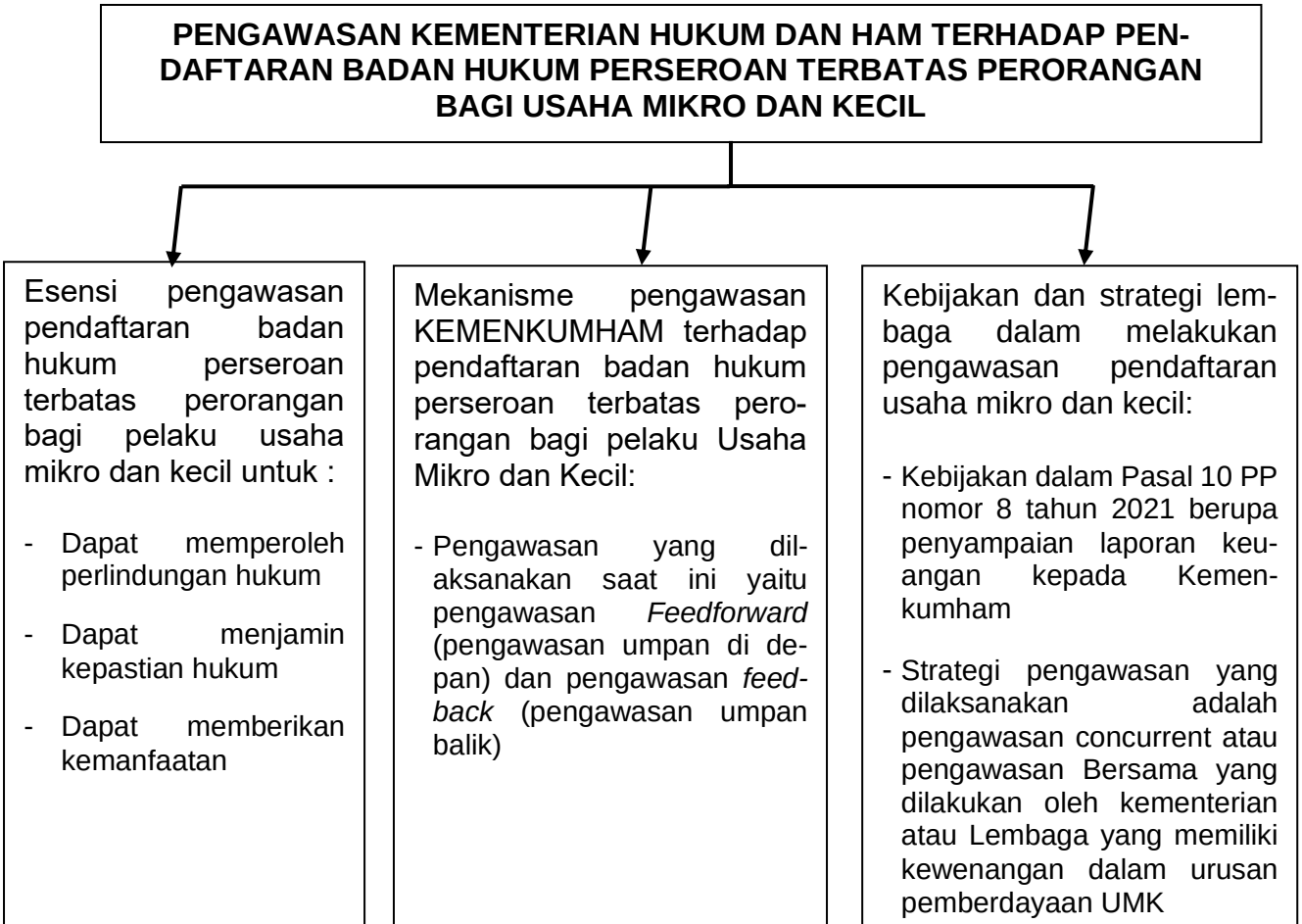
untuk bertindak atau mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Adapun bentuk pengawasan yang diberikan oleh Undang-Undang jika dikaitkan dengan teori Kewenangan bahwa kewenangan pengawasan dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Ketentuan Pasal 10 PP Nomor 7 Tahun 2021. Adapun bentuk pengawasannya berupa penyampaian laporan keuangan yang wajib dilakukan oleh Perseroan Perorangan terhadap UMK.

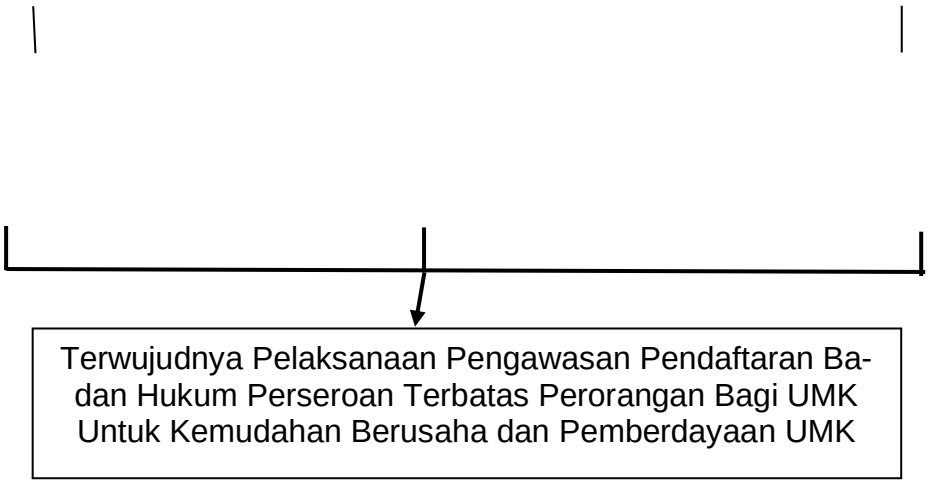
Bertitik tolak dari teori badan hukum, teori pengawasan dan teori kewenangan maka dalam penelitian ini akan mengkaji tiga variabel utama dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan. Variabel pertama yaitu esensi pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi usaha mikro dan kecil dengan indikatornya berupa perlindungan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Variabel kedua yaitu mekanisme pengawasan pendaftaran usaha mikro dan kecil dengan indikatornya yaitu pengawasan *feedforward* (pengawasan umpan di depan) dan pengawasan *feedback* (pengawasan umpan balik). Selanjutnya variabel ketiga adalah kebijakan dan strategi lembaga dalam melakukan pengawasan pendaftaran perseroan terbatas perorangan bagi UMK dengan indikatornya kebijakan pengawasan pelaporan keuangan dalam ketentuan pasal 10 PP Nomor 8 Tahun 2021 dan pengawasan bersama *(concurent)* yaitu melibatkan kementerian dan lembaga yang memiliki kewenangan dalam pemberdayaan UMK . Ketiga variabel tersebut akan

dikaji guna mencapai tujuan akhir berupa terwujudnya pelaksanaan pengawasan pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi UMK dalam menciptakan kemudahan berusaha dan pemberdayaan UMK.

Bagan Kerangka Pikir





F. Definisi Operasional

a. Pengawasan adalah instrumen untuk mengontrol, mengendalikan memeriksa, dan mengevaluasi pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan bagi pelaku UMK agar memperoleh hasil sesuai yang dicita-citakan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan .

b. Perseroan terbatas perorangan adalah perseroan yang didirikan oleh satu orang dan seluruh sahamnya dimiliki oleh satu orang tanpa adanya komisaris.

c. Perlindungan hukum yaitu bagi UMK yang berbadan hukum perseroan terbatas perorangan dalam hal memperoleh perlindungan terhadap kegiatan pengembangan usahanya.
d. Kepastian hukum yaitu memberikan legalitas atas usaha yang dijalankan oleh UMK melalui pendaftaran badan hukum perseroan terbatas perorangan.
e. Kemanfaatan yaitu memberikan manfaat bagi UMK yang berbadan hukum perseroan terbatas perorangan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup.
f. Pengawasan Bersama atau pengawasan kemitraan adalah model pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga atau Kementerian yang memiliki kewenangan serta tugas dan fungsi dalam memberdayakan UMK berbadan hukum perseroan terbatas perorangan.
g. Reformulasi kebijakan pelaporan keuangan terhadap UMK berbadan hukum perseroan terbatas perorangan yaitu terhadap Pasal 10 PP Nomor 8 Tahun 2021.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Jenis penelitian dari penelitian ini yaitu penelitian normatif yuridis, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Jika dilihat dari sudut pandang bentuknya maka penelitian ini merupakan penelitian *preskriptif.* Penelitian *preskriptif* merupakan penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan suatu permasalahan sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada.