

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perusahaan merupakan salah satu sendi utama dalam kehidupan masyarakat modern, karena merupakan salah satu pusat kegiatan manusia untuk memenuhi kehidupan kesehariannya. Bagi negara, keberadaan perusahaan tidak dapat dipandang sebelah mata, karena kontribusinya yang tidak kecil sebagai sumber pendapatan negara. Pada sektor lain, perusahaan juga merupakan wahana untuk menyalurkan tenaga kerja. Usaha perusahaan atau yang menjalankan perusahaan, sesungguhnya merupakan padanan kata dari pedagang atau kegiatan perdagangan, yang maknanya melakukan kegiatan terus-menerus, secara terang-terangan dalam rangka mencari keuntungan.¹

Perusahaan dalam menjalankan usahanya tidak dapat dipungkiri akan selalu berhubungan dengan perusahaan lain seperti Bank yang secara nasional sangat dibutuhkan dalam pembangunan guna mencapai sasaran utamanya seperti di bidang distribusi pendapatan dan upaya memperbaiki dan memperkuat sektor ekonomi. Hal inilah yang menjadi sebab perusahaan lain tidak bisa terlepas dari perusahaan perbankan.

William A. Lovett dalam buku yang ditulis oleh Adrian Sutedi berpendapat bahwa sektor perbankan memiliki peran yang sangat vital, antara lain sebagai urat nadi perekonomian nasional.² Perusahaan khususnya penerbangan adalah bagian dari sistem pada bidang ekonomi yang otomatis berhubungan dengan sistem perbankan guna membantu memperlancar kegiatan usahanya. Pemberian pinjaman baik kepada

¹ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 5.

² Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 130

orang perorangan ataupun pada perusahaan akan sangat membantu jalannya usaha peminjam tersebut apabila dananya dikelola dengan benar pemanfaatannya. Perusahaan tidak dapat serta merta melakukan usahanya tanpa berkontribusi terhadap pembangunan negaranya.

Tanggung jawab negara terhadap kehidupan warganya pada masa sekarang sudah semakin kompleks, tugas negara tidaklah hanya terbatas sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, tetapi juga bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakatnya. Fungsi sebagai pengatur, pengawas dan pengendali terhadap pasar, tetapi dapat juga berperan sebagai pelaku ekonomi dan pelaku pasar yang secara aktif bertindak melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Eksistensi BUMN dan BUMD dalam sebuah *welfare state* memegang peran yang sangat strategis yang bertugas menjalankan fungsi ganda sebagai *agent of development* dan *social function* untuk kesejahteraan masyarakatnya.³ Fungsi ganda tersebut menyebabkan berbagai aktivitas yang dilakukan BUMN dan BUMD dapat menimbulkan risiko bisnis yang berujung pada pailitnya suatu perusahaan BUMD.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 304 ayat (1) ditentukan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD, sedangkan pada Pasal 1 angka 40 Undang-undang No. 23 Tahun 2014, didefinisikan bahwa BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.

Peraturan tentang BUMD sampai saat ini hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 ayat (2) menyatakan bahwa Perusahaan perseroan daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi

³ Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 37.

dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 11 bahwa pendirian BUMD ditandai dengan lahirnya Peraturan Daerah. Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah atas kuasa undang-undang, dan Perusahaan Daerah adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah tersebut. Sebagai contoh kasus yang diambil terkait dengan perusahaan daerah ini adalah pembentukan Maskapai Penerbangan Domestik PT. Riau Airlines, melalui Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Angkutan Udara Perseroan Terbatas (PT) Riau Airlines.

PT. Riau Airlines (selanjutnya disebut PT. RAL), merupakan salah satu BUMD Provinsi Riau yang digadang-gadang mampu memberikan sumber pendapatan bagi Provinsi Riau lewat bisnis yang dijalankannya yaitu bisnis penerbangan. Sejak didirikannya pada tanggal 12 Maret tahun 2002 dan mulai beroperasi ditahun yang sama, PT. RAL diharapkan mampu memberikan sumber pendapatan yang terbaik bagi Provinsi Riau.

Ketentuan pada Pasal 2 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2002, bahwa BUMD Angkutan Udara Niaga berjadwal dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT) dengan nama Riau Airlines maka terhadap PT tersebut berlaku pula Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang berdasarkan Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa: “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 dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya”.

Hal tentang modal ini diatur dalam perda pendirian PT. RAL No. 5 Tahun 2002, pada Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi Riau memberikan Modal Dasar kepada PT. Riau Airlines sebagai Badan Usaha Milik Daerah sebesar Rp. 28.000.000.000,-(dua puluh delapan milyar rupiah). Ditambahkan Pasal 6 ayat (2) Modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemenuhan jumlah modal disetor yang merupakan penyertaan saham Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dan pihak lain dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PT. RAL sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berwujud Perseroan Terbatas, yang cakap mengadakan hubungan hukum atau melakukan perbuatan hukum dengan subjek hukum yang lainnya.⁴ PT. RAL sebagai subjek hukum dalam arti *artificial person*, yang merupakan hasil kreasi hukum, tidak dapat menjalankan hak dan kewajibannya secara sendiri tetapi harus dibantu oleh organ-organ perseroan, adapun organ-organ perseroan terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi dan dewan komisaris.⁵ Pasal 11 ayat (1) pada Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2002, yang menentukan bahwa Pengurus PT. RAL terdiri atas Direksi yang terdiri dari Direktur atau lebih. Apabila diangkat lebih dari seorang Direktur maka salah seorang diantaranya dapat diangkat sebasai Direktur Utama.

Direksi merupakan organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan, serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar⁶. Dalam pengelolaan dimaksud apabila Perseroan Terbatas mengalami kerugian (risiko bisnis), padahal direksi telah

⁴ Jono, *Hukum Kepailitan*, Cetakan ketiga, Edisi Kesatu, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 54.

⁵ *Ibid.* hlm. 55

⁶ Herri Swantoro, *Hukum Perseroan Terbatas dan Ancaman Pailit*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta, 2019, hlm. 6.

menjalankannya sesuai dengan anggaran dasar, peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, maka direksi terbebas dari pertanggung jawaban yuridis terhadap kerugian keuangan negara atau daerah.

PT. RAL memiliki bentuk usaha mandiri (*legal entity*) dengan tanggung jawab terbatas (*limited liability*), sehingga Perseroan Terbatas mempunyai kehendak dan kemauan sendiri yang dijalankan oleh alat-alat perlengkapannya atau organnya. Dalam keadaan tertentu tanggung jawab terbatas tersebut tidak berlaku karena ada pengecualiannya. Hal tersebut terlihat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Tanggung jawab tidak terbatas oleh perseroan, memberikan arti bahwa tanggung jawab pemegang saham dalam perseroan yang bersifat terbatas menjadi tanggung jawab tidak terbatas yang dapat dipindahkan dari perseroan kepada pihak lainnya selain pemegang saham, misalnya direksi atau komisaris. Direksi sebagai organ yang bertugas dan bertanggung jawab melaksanakan pengurusan perusahaan sangat berpotensi melakukan pelanggaran atau penyimpangan tugas dan kewajiban yang dibebankan⁷. Direksi harus bertindak hati-hati dalam melakukan tugasnya (*duty of care*). Selain itu dalam melakukan tugasnya tersebut seorang Direksi tidak boleh mengambil keuntungan untuk dirinya sendiri atas perusahaan (*duty of loyalty*). Pelanggaran terhadap kedua prinsip tersebut dalam hubungannya dengan *fiduciary duty* dapat menyebabkan Direksi untuk dimintai pertanggung jawaban hukumnya secara pribadi terhadap perbuatan yang dilakukannya, baik kepada pemegang saham maupun kepada pihak lainnya.⁸

⁷ Gunawan Widjaja, *Risiko Hukum Pemilik, Direksi dan Komisaris Perseroan Terbatas*, Forum Sahabat, Jakarta, 2011, hlm. 26.

⁸ Sutan Remi Syahdeni, "Tanggung Jawab Pribadi Direksi dan Komisaris," (2001) *Artikel Jurnal Hukum Bisnis Volume 14*, hlm. 163.

Dalam pengelolaan BUMD, kepala daerah sebagai pemegang saham sangat berperan, hal ini dikarenakan perannya selaku pemegang kekuasaan umum pengelolaan kepala daerah. Dalam jabatannya, pemegang saham BUMD memiliki kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangannya tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pengelolaan oleh kepala daerah tersebut juga terkait dengan pembagian urusan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Polemik terhadap pembagian kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan BUMD, tampaknya semakin rumit, mengingat keadaan politik yang melatar belakangi masing-masing daerah.

PT. RAL telah menghentikan kegiatan bisnis sejak awal September 2010. Pada Tahun 2012 PT. RAL dinyatakan pailit dalam perkara Nomor 622 K/Pdt.Sus/2012, Mahkamah Agung menyatakan pailit terhadap PT. Riau Air Lines, karena adanya hutang yang jatuh tempo dan wajib ditagih serta adanya hutang pada 2 (dua) kreditur yang lain selain PT. Bank Muamalat Indonesia. Pada mulanya proses pengembalian atau pembayaran fasilitas pembiayaan yang diterima PT. Riau Airlines dari PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk berjalan dengan baik, namun sejak bulan Juli 2010 pembayaran atau pengembalian fasilitas pembiayaan yang diterima oleh PT. Riau Airlines dari PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk mulai menunjukkan ketidاكلancaran. Sehingga fasilitas pembiayaan yang diterima PT. Riau Airlines dari PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk mengalami kemacetan dalam hal pembayaran. PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk telah melakukan upaya penyelesaian secara musyawarah dan juga mengirim Surat Peringatan I sampai dengan Surat Peringatan III.

PT. Riau Airlines tidak juga melunasi kewajibannya kepada PT. Bank Muamalat Indonesia. Namun pada Putusan Peninjauan Kembali Nomor 129PK/Pdt.Sus-Pailit/2013, PT. Riau Air Lines memberikan bukti (novum) bahwa telah terjadi Perdamaian (Homologasi) antara PT. Riau Air Lines (Pemohon) dengan PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk (Para Termohon). Perdamaian PT. Riau Air Lines dengan PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk dibuat berdasarkan Perjanjian Perdamaian dan telah disahkan oleh Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Medan melalui Putusan Homologasi Nomor 03/Pailit/2012/PN Niaga Medan tertanggal 11 Oktober 2012, yang berarti Perjanjian Perdamaian tersebut dibuat sebelum keluarnya putusan Mahkamah Agung Nomor 622 K/Pdt.Sus/2012.

PT. RAL setelah bebas dari kepailitan, sampai saat ini tidak melakukan kegiatan usahanya. PT. RAL tidak pula dapat dibubarkan sebagai Perseroan Terbatas, sebab belum terpenuhinya syarat pembubaran suatu perseroan terbatas sebagaimana yang ditegaskan Pasal 142 ayat (1) poin (a) sampai dengan poin (f) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bahwa Pembubaran Perseroan terjadi:

- a. Berdasarkan keputusan RUPS;
- b. Karena jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir;
- c. Berdasarkan penetapan pengadilan;

Dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan putusan pengadilan niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, harta pailit Perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan;

- d. Karena harta pailit Perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; atau
- e. Karena dicabutnya izin usaha Perseroan sehingga mewajibkan Perseroan melakukan likuidasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah Riau sebagai pemegang saham terbesar mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pengelolaan terhadap jalannya usaha dari PT.RAL secara efektif, efisien, akuntabel dan penuh dengan kehati-hatian demi terwujudnya tata kelola perusahaan yang baik (Good Corporate Governance).

Berdasarkan hal-hal yang telah penulis utarakan diatas, penulis akan membahasnya lebih lanjut dalam penulisan Tesis yang berjudul **“Analisis Terhadap Status Hukum PT. Riau Air Lines Pasca Putusan Mahkamah Agung PK No. 129PK/Pdt.Sus-Pailit/2013.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan latar belakang masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana status hukum PT. Riau Airlines pasca putusan Mahkamah Agung PK No. 129PK/Pdt.Sus-Pailit/2013?
2. Bagaimana tanggung jawab pemegang saham terkait PT. Riau Airlines yang tidak beroperasi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan pokok masalah diatas maka tujuan dari penelitian yang dilakukan ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui status hukum PT. Riau Airlines pasca putusan Mahkamah Agung PK No. 129PK/Pdt.Sus-Pailit/2013.

2. Untuk mengetahui tanggung jawab pemegang saham terkait PT. Riau Airlines yang tidak beroperasi.

D. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian ini yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu kenotariatan pada khususnya dan juga menambah pengetahuan dan pemahaman peneliti dibidang perseroan terbatas.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi informasi bagi masyarakat khususnya para pelaku usaha tentang status hukum dari PT. Riau Airlines sebagai Badan Usaha Milik Daerah milik Pemerintah Provinsi Riau yang tidak lagi beroperasi sebagaimana mestinya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi yang dilakukan di perpustakaan Universitas Andalas dan Kepustakaan Sekolah Pascasarjana tentang “Analisis Terhadap Status Hukum PT. Riau Airlines Pasca Putusan Mahkamah Agung PK No. 129PK/Pdt.Sus-Pailit/2013” dengan rumusan masalah :

1. Bagaimana status hukum PT. Riau Airlines pasca putusan Mahkamah Agung PK No. 129PK/Pdt.Sus-Pailit/2013?
2. Bagaimana tanggung jawab pemegang saham terkait PT. Riau Airlines yang tidak beroperasi?

Terhadap judul dan rumusan masalah diatas, tidak ditemukan topik bahasan yang sama dengan judul penelitian ini. Akan tetapi, penulis menemukan 1 (satu) judul yang mirip dengan judul tesis penulis, yaitu “Pertanggung jawaban Direksi Perseroan dalam Hal terjadinya Pailit (Study Kasus Perkara Nomor 14/Pailit/2011/PN.Niaga/Medan)”,

oleh M. Aditya Rahansyah Riata S.H, adapun rumusan masalahnya adalah: 1. Bagaimana kedudukan perseroan sehubungan dengan putusan pailit pada perkara Nomor 14/Pailit/2011/PN.Niaga/Medan ? 2. Bagaimana pertanggung jawaban Direksi dalam hal kepailitan Perseroan khususnya pada perkara Nomor 14/Pailit/2011/PN.Niaga/Medan.

Hasil penelitian di atas sama-sama membahas tentang Kepailitan, namun dalam tesis ini penulis membahas tentang kasus yang berbeda dan secara spesifik membahas status hukum dari suatu perseroan Terbatas. Pada kenyataannya tidak ditemukannya topik bahasan yang sama dengan judul penelitian ini, dan belum ada mahasiswa yang pernah mengangkat judul ini.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori merupakan susunan definisi dalam menyajikan pandangan yang sistematis fenomena dengan menunjukkan hubungan antara satu variabel dengan variabel yang lainnya dengan maksud untuk menjelaskan dan meralkkan suatu fenomena. Legal theory (teori hukum) sangat penting didalam penelitian disertasi dan tesis, karena teori hukum tersebut dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena hukum, baik dalam tataran hukum normatif maupun empiris. Meuwissen menyatakan tugas teori hukum yaitu menganalisis dan menerangkan pengertian hukum (pengertian dari hukum) dan berbagai pengertian hukum atau konsep yuridik (konsep yang digunakan dalam hukum) seperti hukum subjektif, hukum objektif, hubungan hukum, asas hukum, hak milik, kontrak, hukuman, itikad baik, dan sejenisnya⁹. Jan Gijssels dan Mark van Hoccke juga menyatakan bahwa tugas teori hukum tidak hanya menganalisis

⁹ Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan filsafat hukum*, (diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta), Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 7.

konsepsi teoritikal tetapi juga praktikal¹⁰. Teori hukum dikaji dari segi objek, tugas dan metode. Objek kajian dari teori hukum meliputi sosiologi hukum dan dogmatik hukum.

Tugas teori hukum, meliputi:

- a. Menganalisis dan menerangkan pengertian hukum (pengertian dari hukum) dan berbagai pengertian hukum atau konsep yuridik (konsep yang digunakan dalam hukum). Pengertian-pengertian itu seperti hukum subjektif, hukum objektif, hubungan hukum, asas hukum, hak milik, kontrak, hukuman, itikad baik, dan sejenisnya. Pengertian ini dapat dijadikan objek penelitian hukum.
- b. Mengkaji hubungan antara hukum dan logika
- c. Mengkaji hal-hal yang bertalian dengan metodologi (ajaran metode)

Kajian teori hukum dari normatif merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis norma-norma hukum. Teori empirik merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis hukum dari keberlakuannya dalam masyarakat. Teori hukum dari dimensi kekuatan mengikat merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis alasan masyarakat mematuhi aturan hukum, konsep tentang keadilan dan lain-lain.

Teori hukum lahir pada abad ke-20. Teori hukum timbul dan merupakan kelanjutan dari ajaran hukum umum. Latar belakang berkembangnya teori hukum pada abad ke-20 adalah karena berkembangnya ilmu pengetahuan kemasyarakatan atau cabang-cabang baru dari ilmu pengetahuan kemasyarakatan yang sudah ada pada masa pasca Perang Dunia II. Objek kajian teori hukum menurut Paul Scholten adalah sasaran penyelidikan dari teori hukum. Menurut pendapat Paul Scholten, objek teori hukum adalah bentuknya dari hukum positif, yang menyebabkannya menjadi hukum¹¹.

a. Teori Kepastian Hukum

¹⁰ Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, *Apakah Teori Hukum Itu*, (Terjemahan Arif Sidharta), Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 77.

¹¹ Salim HS, *Penerapan teori hukum pada penelitian disertasi dan tesis*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 12.

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum secara hakikat harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologis.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis.¹² Jelas dalam arti tidak menimbulkan keraguraguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat membentuk konstestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Jadi kepastian hukum ialah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar. Sehingga kepastian hukum menunjukkan kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subyektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan

¹² CST Kansil, *Kamus Istilah Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 385.

sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts*).¹³

Hukum adalah keseluruhan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah serta semua asas yang mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat dan bertujuan untuk memelihara ketertiban serta meliputi berbagai lembaga dan proses guna mewujudkan berlakunya kaidah sebagai suatu kenyataan dalam masyarakat. Dimana proses pelaksanaannya dipaksakan guna mendapatkan keadilan dengan pemberian sanksi apabila ada yang melanggar hukum tersebut. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis.

Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang, *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (dimana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum). Bahwa dalam hal penegakan hukum setiap orang selalu berharap dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadinya sesuatu peristiwa konkrit. Jadi dengan kata lain bahwa suatu peristiwa tersebut tidak boleh menyimpang dan harus tetap sesuai dengan hukum yang berlaku sehingga kepastian hukum dapat diwujudkan. Pentingnya kepastian hukum sesuai dengan yang terdapat di dalam isi Pasal 28D Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat dibentuknya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal yang konkrit. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya

¹³ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Revika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 79-80.

perlindungan bagi para pihak terhadap kewewenangan hakim¹⁴. Kepastian hukum harus selalu dijunjung tinggi apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu harus dipenuhi. Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh dalam mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu yaitu:

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*).
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturanaturan tersebut; dan
- 4) Hakim-hakim peradilan yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.

Kepastian hukum menjadi hal yang mendasari penelitian ini dikarenakan penelitian ini bermaksud untuk memastikan agar kebijakan pemerintah selalu memiliki dasar yang kuat sehingga kelak dapat dipertanggung jawabkan terutama dalam permasalahan hukum yang mendasari pembentukan sebuah kebijakan umum yang berkaitan langsung dampaknya bagi masyarakat.

b. Teori Organ

¹⁴ L.J.Van Apeldoorn, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Terjemahan Arief Sidharta), Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 82-83.

Teori ini dikemukakan oleh seorang sarjana Jerman bernama Otto von Gierke (1841-1921). Beliau menyatakan bahwa “badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia ada didalam pergaulan hukum.”¹⁵ Menurut teori ini badan hukum itu sama layaknya seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum yaitu *‘eine leiblichgeistige Lebenseinheit’*. Badan hukum itu menjadi suatu *Verbandpersoblich keit* yaitu suatu badan yang membentuk kehendak dengan perantara alat-alat atau organ-organ badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucapkan kehendaknya dengan perantara mulutnya atau dengan perantara tangannya jika kehendak itu ditulis diatas kertas.

Badan hukum itu bukan abstrak(fisik) dan bukan juga kekayaan(hak) yang tidak subyek. Tetapi badan hukum adalah suatu organisme yang riil, yang menjelma dalam pergaulan hukum, yang dapat membentuk sendiri dengan alat-alat yang ada padanya. Dengan demikian menurut teori organ, badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Tujuan badan hukum menjadi kolektivitas, terlepas dari individu, ia suatu *‘Verband Personlichkeit’* yang memiliki *Gesanwille*. Berfungsinya badan hukum dipersamakan dengan berfungsinya manusia. Badan hukum tidak berbeda dengan manusia, dapat pula disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang adalah badan hukum.

2. Kerangka Konseptual

Untuk tercapainya tujuan dari penelitian ini dan agar memberi pemahaman atas judul yang penulis angkat. Maka penulis terlebih dahulu menjelaskan kerangka konseptual dari teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini. Konsep yang digunakan sebagai berikut :

¹⁵ Agus Budiarto, *Seri Hukum Perusahaan: Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 28.

a. Status Hukum

Status Hukum adalah ketentuan atau peraturan yang tertulis maupun tidak tertulis tersusun secara baik serta teratur yang sifatnya mengikat yang mengatur dan menyediakan sanksi bagi yang melanggarnya (Kamus Bahasa Indonesia, 2016). Menjelaskan tentang keberadaan seseorang/badan mengenai hak dan kewajiban yang diatur dalam peraturan yang mengikat.

b. Perseroan Terbatas

Perseroan Terbatas (PT) dalam bahasa belanda merupakan *naalozve vennotschap* adalah persekutuan yang berbentuk badan hukum untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri dari saham-saham yang dimilikinya. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 dalam Pasal 1 ayat (1) memberi pengertian tentang Perseroan Terbatas dengan rumusan sebagai berikut : “Perseroan Terbatas atau PT adalah persekutuan yang berbentuk Badan Hukum dimana badan hukum ini disebut perseroan”.

c. Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar/ seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Pengaturan lebih rinci mengenai tata kelola BUMD mulai dari pendirian, penyelenggaraan, hingga pembinaan dan pengawasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

d. Pailit

Pailit atau Kepailitan (dari bahasa Perancis: "failite" dalam bahasa Indonesia berarti kemacetan dalam pembayaran) merupakan suatu proses di mana seorang debitur yang mempunyai kesulitan keuangan untuk membayar utangnya dinyatakan pailit oleh pengadilan, dalam hal ini adalah pengadilan niaga, dikarenakan debitur tersebut tidak

dapat membayar utangnya, harta debitur dapat dibagikan kepada para kreditur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

G. Metode Penelitian

Metode Penelitian digunakan untuk menjelaskan, menjawab dan menganalisa pokok permasalahan, adapun metode yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam pokok permasalahan ini adalah penelitian normatif, hal ini dimaksudkan agar peneliti sejauh mungkin dapat mengetahui hal yang menjadi alat ukur dalam membahas penelitian ini, sehingga dapat mencari setitik kebenaran tujuan dalam penelitian ini. Menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.¹⁶ Menurut Haryono, suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.¹⁷ Sedangkan jika di lihat dari sifatnya, penulisan ini bersifat deskriptif analitis, yang berarti penelitian yang dimaksud untuk memberikan gambaran secara rinci, jelas dan sistematis tentang permasalahan pokok penelitian. Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji mengemukakan bahwa penelitian diskriptif adalah suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, dengan maksud untuk mempertegas hipotesa, untuk memperkuat suatu teori, atau menyusun teori-teori baru.¹⁸

b. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis :

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian hukum Normatif: Suatu tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 13.

¹⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, hlm. 302.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm. 10.

1) Pendekatan perundang-undangan

Menurut Peter Mahmud Marzuki “Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁹

2) Pendekatan Sejarah

Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.²⁰

2. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini menggunakan data Sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi :

- a. Bahan Bahan Hukum Primer yaitu bahan yang menjadi sumber utama dalam penelitian ini berupa putusan perkara dan Peraturan Perundang-undangan
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah/memperkuat dan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa tesis, internet dan buku-buku literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tertier yaitu bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam bentuk kamus.

3. Teknik Pengumpulan Data

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kesebelas, Kencana, , Jakarta 2011, hlm. 94.

²⁰ *Ibid.* hlm. 43.

Dalam pengumpulan data untuk penelitian hukum yuridis normatif digunakan metode kajian kepustakaan. Dalam hal ini seorang peneliti harus jeli dan tepat untuk menemukan data yang terdapat baik dalam peraturan-peraturan maupun dalam literatur-literatur yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Penelitian hukum dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu dengan menganalisis data secara kualitatif dengan cara menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul dan mengelolah secara sistematis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut dengan menggunakan analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif dimaksudkan dengan menganalisis data berdasarkan pandangan teori dan bahan hukum yang ada maka dapat ditarik kesimpulan sehingga dapat dikemukakan yang hal yang diperlukan dalam penelitian ini. Penulis mengambil kesimpulan dengan menggunakan metode induktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus terhadap hal-hal yang bersifat umum.

