

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara hukum menuntut adanya instrumen kelembagaan yang mampu mendukung pelaksanaan fungsi pelayanan publik serta pengelolaan potensi daerah secara efektif dan akuntabel. Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah memerlukan sarana kelembagaan yang dapat menjalankan fungsi pengelolaan aset daerah, mendukung penyelenggaraan pelayanan publik, serta berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas daerah secara berkelanjutan. Salah satu instrumen yang digunakan adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang dibentuk sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah dalam mengelola aset daerah dan menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Secara konseptual, BUMD diharapkan dikelola berdasarkan prinsip efisiensi, profesionalisme, dan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sejalan dengan tuntutan reformasi birokrasi dan modernisasi pengelolaan keuangan daerah.¹

Keberadaan dan bentuk hukum BUMD telah mengalami perubahan mendasar dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan

¹ Diah Cahyaningrum, *Implikasi Bentuk Hukum BUMD terhadap Pengelolaan BUMD (The Implication of Regional Owned Enterprises Legal Form to its Management)*, Jurnal Hukum DPR RI, 2018, hal. 1–15.

Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Undang-Undang ini secara tegas membatasi bentuk BUMD hanya terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Penegasan bentuk hukum tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum serta mendorong pengelolaan BUMD yang lebih profesional dan akuntabel. Dengan demikian, bentuk hukum lama berupa Perusahaan Daerah (PD) secara normatif tidak lagi sejalan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Namun demikian, dalam praktik, masih ditemukan Perusahaan Daerah yang tetap beroperasi dengan bentuk hukum lama tanpa penyesuaian kelembagaan yang jelas ke dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.² Kondisi ini menimbulkan kesenjangan norma antara ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang menghendaki kepastian dan keseragaman bentuk hukum BUMD dengan realitas penyelenggaraan usaha daerah yang masih mempertahankan struktur kelembagaan lama. Kesenjangan tersebut tidak hanya berdampak pada aspek legalitas formal, tetapi juga berimplikasi pada lemahnya tata kelola, keterbatasan fleksibilitas manajerial, serta rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Perusahaan Daerah.

Perusahaan Daerah cenderung dikelola dengan pola birokratis yang kuat, di mana intervensi Pemerintah Daerah sebagai pemilik berlangsung

² M. G. G. Akbar dan M. H. SH, *Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah ke Perseroan Daerah: Perusahaan Daerah Air Minum Karawang*, Jurnal Ilmiah Hukum De Jure, Vol. 2 No. 2, 2018, hal. 215–230.

secara langsung dalam pengambilan keputusan operasional. Pola pengelolaan demikian sering kali menghambat efektivitas, memperlambat proses pengambilan keputusan, serta membatasi ruang gerak perusahaan dalam menjalin kerja sama dan mengelola aset secara optimal. Kondisi ini bertentangan dengan tujuan pembentukan BUMD sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang, yaitu sebagai entitas yang dikelola secara profesional dan berorientasi pada tata kelola yang baik. Merespons kondisi tersebut, transformasi Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas melalui skema Perseroan Daerah (Perseroda) dipandang sebagai langkah strategis untuk memperbaiki tata kelola BUMD. Transformasi ini mencerminkan pergeseran peran Pemerintah Daerah dari pengelola langsung menjadi pemegang saham, dengan hak dan kewajiban yang tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Melalui perubahan bentuk badan hukum ini, diharapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* meliputi transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan kewajaran dapat diterapkan secara lebih konsisten dalam pengelolaan BUMD.³

Urgensi perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas semakin menguat mengingat status hukum Perusahaan Daerah yang tidak lagi sepenuhnya sejalan dengan rezim hukum

³ G. C. E. R. Simarmata, B. Bryan, dan B. K. N. L., *Analisis Yuridis Perubahan Status Perusahaan Daerah Air Minum Jakarta Menjadi Perusahaan Terbuka*, Jurnal Ilmu Hukum Indonesia, Vol. 4 No. 12, 2025, hal. 155–172

Pemerintahan Daerah dan korporasi modern. Apabila penyesuaian ini tidak dilakukan, maka berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, risiko sengketa dalam pengelolaan aset daerah, serta hambatan dalam pengambilan keputusan. Sebaliknya, dengan bertransformasi menjadi Perseroan, BUMD memiliki struktur organisasi yang lebih jelas melalui keberadaan organ perusahaan seperti Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris, serta pemisahan kekayaan daerah dari kekayaan perseroan sebagai badan hukum mandiri.⁴

Berdasarkan analisis tersebut, terlihat adanya kesenjangan antara norma hukum yang menghendaki tata kelola BUMD yang profesional dan modern dengan praktik pengelolaan Perusahaan Daerah yang masih sarat dengan pola birokratis dan ketidakpastian hukum. Kondisi ini menegaskan urgensi penelitian untuk mengkaji secara mendalam transformasi Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas, khususnya terkait karakteristik kelembagaan dan mekanisme perubahan bentuk badan hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Rumusan masalah

1. Bagaimana karakteristik Perusahaan Daerah yang mengalami perubahan menjadi Perseroan Terbatas?

⁴ H. Juliani, *Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan*, Administrative Law & Governance Journal, Vol. 1 No. 1, 2018, hal. 25–43.

2. Bagaimana mekanisme perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui karakteristik perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme Perusahaan Daerah sehingga bisa berubah menjadi Perseroan Terbatas.

D. Manfaat penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk menambah serta memberikan referensi dalam pengembangan ilmu hukum khususnya berkaitan dengan mekanisme perubahan badan hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas. Hasil penelitian ini dilakukan untuk dapat memberikan Gambaran dan masukan bagi penelitian-penelitian berikutnya.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi Mahasiswa, Masyarakat, dan semua pihak di bidang keperdataan, khususnya yaitu dalam perubahan badan hukum Perusahaan Daerah

menjadi Perseroan Terbatas.⁵

E. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam skripsi ini saya menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Normatif merupakan metode penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum normatif dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.⁶

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pendekatan Perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan terhadap produk-produk hukum. Artinya pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan konseptual, pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan di dalam ilmu hukum, peneliti

⁵ Handy Deo Setiadi, S. (2021). *Good Corporate Governance dan Kinerja BUMN Dengan Penghindaran Pajak Sebagai Pemoderasi*. 4(2), hal 233–244.

⁶ DR. Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2022, hal. 92.

akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

3. Sumber Bahan Hukum

Skripsi ini menggunakan sumber bahan yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut :⁷

1. Bahan hukum primer, yaitu Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang- undangan. Bahan hukum primer seperti yang dikatakan oleh Cohen & Olson yaitu semua aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan parlemen, keputusan dan peraturan eksekutif, dan putusan hukum agen-agen administrasi.
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai dasar konstitusional pembentukan badan usaha milik negara maupun daerah.
 - b. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagai pengaturan utama mengenai mekanisme pendirian, perubahan, organ perseroan, dan aspek hukum PT.

⁷<https://www.hukumonline.com/klinik/a/ciri-ciri-bumd--dari-pengertian-hingga-asal-modalnya-lt59c1d986cb252/>, diakses pukul 20:00 WIB, tanggal 19 oktober 2025.

- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (beserta perubahannya), pengaturan mengenai kewenangan daerah, termasuk pembentukan dan pengelolaan BUMD.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, aturan teknis mengenai pendirian, pengelolaan, dan perubahan bentuk badan hukum BUMD, termasuk dari PD menjadi PT Persero.
 - e. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yaitu mengatur aspek hukum perjanjian, harta kekayaan, dan subjek hukum yang relevan dengan perubahan badan hukum.
 - f. Peraturan Menteri Dalam Negeri terkait BUMD, misalnya Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, serta Tata Cara Penilaian Kinerja BUMD.
2. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Yaitu : jurnal, artikel, buku, internet.
 3. Bahan hukum tersier, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder. Yaitu : KBBI, ensiklopedia

4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Metode ini menggunakan penelitian dan pengumpulan data

menggunakan studi kepustakaan (*Library Research*) yaitu dengan mempelajari buku, referensi, dan hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, khususnya tentang perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan terbatas.

5. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis normatif dengan pendekatan kualitatif. Analisis hukum normatif berfokus pada pengkajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun doktrin hukum yang relevan dengan objek penelitian. Pendekatan ini digunakan untuk memahami bagaimana ketentuan hukum mengatur perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas serta implikasi hukumnya bagi pemerintah daerah dan perusahaan yang bersangkutan.⁸

Penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu penelitian yang menekankan pada analisis deskriptif dengan tujuan menggambarkan dan menginterpretasikan isi norma hukum secara mendalam. Dalam penelitian kualitatif, peneliti tidak berorientasi pada angka atau data statistik, melainkan berupaya menafsirkan makna dan substansi hukum yang terkandung dalam peraturan yang berlaku. Analisis dilakukan

⁸ Mukhti Fajar, Achmad Y. Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris. 2015;8(1): hal 15-35.

dengan cara menguraikan, menafsirkan, dan menghubungkan antara ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, sebagai dasar hukum dalam proses perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.⁹

Selain itu, teori-teori hukum dan doktrin para ahli digunakan sebagai panduan untuk memperkuat analisis terhadap penerapan norma hukum tersebut dalam praktik. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai kesesuaian antara praktik perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas dengan ketentuan hukum yang berlaku, serta mengidentifikasi kendala normatif yang mungkin muncul dalam pelaksanaannya.¹⁰

F. Sistematika Penulisan

Secara umum, penelitian ini terbagi empat (4) bab, yang memiliki rincian, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

⁹ Sigit Somadiyono. (2022). Perbandingan Hukum Bisnis Atas Perubahan Bentuk Bumd Dari Perusahaan Daerah Anindya Menjadi Perseroan Terbatas Anindya Mitra Internasional. *Palar | Pakuan Law Review*, 8(1), hal 354–373.

¹⁰ Tanti Kirana Utami, Ardelia Lananda, Cindy Claudia Simbolon, M. A. (2024). Pengaruh teori perundang-undangan terhadap dinamika norma hukum dalam sistem hukum indonesia. 5(2), hal 270–271.

Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM

Pada bagian ini menjelaskan tentang dasar teori dan hukum yang digunakan sebagai acuan dalam analisis masalah di dalam penelitian. Bab ini membahas tinjauan umum tentang pengertian dan karakteristik BUMD, pengertian tentang Perseroan Terbatas (PT), kerangka perubahan badan hukum, dan perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

BAB III : PEMBAHASAN

Hasil penelitian dan pembahasan akan di tuliskan dengan mengurai dan membahas mengenai:

A. Karakteristik Perusahaan Daerah yang Mengalami Perubahan Menjadi Perseroan Terbatas

1. Konsep Perusahaan Daerah Sebelum Perubahan Menjadi Perseroan Terbatas
2. Perubahan Status Hukum Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007
3. Karakteristik setelah Perubahan Status Hukum Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas

B. Mekanisme Perubahan Badan Hukum Perusahaan Daerah
Menjadi Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang
Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

1. Ketentuan Normatif terhadap Mekanisme
Perubahan Badan Hukum Perusahaan Daerah
Menjadi Perseroan Terbatas
2. Tahapan Mekanisme Perubahan Badan Hukum
Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas
Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007

BAB IV : PENUTUP

Pada bagian ini berisi Kesimpulan dan Saran yang dapat ditulis
dan dianalisis oleh penulis dari hasil penelitian ini.