

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

Edyra Putri Anggita¹, Didiek Wahyu Indarta², Irma Mangar³.

^{1,2,3} Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bojonegoro.

E-mail: edyra2004@email.com (CA)

Abstrak: Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara hukum menuntut adanya instrumen kelembagaan yang mampu mendukung pengelolaan aset daerah dan pelayanan publik secara efektif, profesional, dan akuntabel. Salah satu instrumen tersebut adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang secara normatif mengalami perubahan pengaturan seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Undang-undang ini membatasi bentuk hukum BUMD hanya pada Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), sehingga keberlanjutan Perusahaan Daerah (PD) dalam bentuk lama menimbulkan ketidaksesuaian dengan hukum positif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis karakteristik Perusahaan Daerah setelah berubah menjadi Perseroan Terbatas serta mekanisme perubahan badan hukum tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juncto Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan PD menjadi Perseroan Terbatas merupakan transformasi yuridis yang menegaskan pergeseran status dari badan hukum publik ke badan hukum privat, ditandai dengan penerapan asas *separate legal entity*, asas tanggung jawab terbatas pemegang saham, serta pemisahan fungsi kepemilikan dan pengurusan melalui organ perseroan. Mekanisme perubahan badan hukum dilakukan melalui penetapan Peraturan Daerah, penyusunan akta pendirian, dan pengesahan oleh Menteri Hukum dan HAM. Dengan demikian, perubahan ini bukan sekadar administratif, melainkan merupakan keharusan normatif untuk mewujudkan kepastian hukum dan tata kelola BUMD yang profesional sesuai prinsip hukum perseroan modern.

Kata Kunci: BUMD, Perseroan Terbatas, Perusahaan Daerah, Perubahan Badan Hukum.

Sitasi: Anggita, E. P., Indarta, D. W., & Mangar, I. (2026). Mekanisme Perubahan Badan Hukum Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 5(1), 37-43. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v5i1.835>

1. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara hukum menuntut adanya instrumen kelembagaan yang mampu mendukung pengelolaan aset daerah dan pelayanan publik secara efektif, profesional, dan akuntabel. Dalam kerangka tersebut,

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memegang peranan strategis sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah dalam mengelola kekayaan daerah yang dipisahkan serta menyediakan layanan yang berorientasi pada kepentingan umum. Secara historis, bentuk kelembagaan BUMD dikenal sebagai Perusahaan Daerah (PD) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.(Suryanto & Prasetyo, 2020).

Namun, dinamika hukum pemerintahan daerah mengalami perubahan fundamental seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Undang-undang ini secara tegas membatasi bentuk hukum BUMD hanya terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Dengan pembatasan tersebut, bentuk Perusahaan Daerah dalam hukum lama secara normatif tidak lagi selaras dengan hukum positif yang berlaku. Disini ini menimbulkan permasalahan, khususnya ketika masih terdapat Perusahaan Daerah yang beroperasi tanpa penyesuaian bentuk badan hukum. Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas melalui skema Perseroan membawa implikasi hukum yang signifikan. Sebelum perubahan, Perusahaan Daerah merupakan badan hukum publik yang dikelola secara birokratis dan berada di bawah pengawasan langsung kepala daerah. (Widiyastuti, 2019). Setelah transformasi, perusahaan daerah beralih menjadi badan hukum privat yang tunduk pada rezim hukum perseroan, khususnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Dalam sistem ini, pemerintah daerah tidak lagi berperan sebagai pengelola langsung, melainkan sebagai pemegang saham yang menjalankan haknya melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), sementara pengurusan dan pengawasan dilakukan oleh Direksi dan Dewan Komisaris. (Putra & Lestari, 2022).

Transformasi tersebut juga berdampak pada sistem pertanggungjawaban dan tata kelola perusahaan. Akuntabilitas yang sebelumnya bersifat administratif dan vertikal kepada kepala daerah bergeser menjadi akuntabilitas korporatif yang berlandaskan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), meliputi transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan kewajaran. (Ngurah & Suryanata, 2019). Selain itu, perubahan ini menegaskan penerapan asas *separate legal entity*, di mana kekayaan pemerintah daerah dipisahkan dari kekayaan perseroan, sehingga tanggung jawab pemerintah daerah terbatas pada nilai saham yang dimilikinya. Dengan demikian, perubahan bentuk hukum ini tidak sekadar bersifat administratif, tetapi merupakan transformasi yuridis yang mendasar dan berdampak langsung pada kedudukan hukum, struktur organisasi, serta mekanisme pertanggungjawaban BUMD. (Syarif, 2022).

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum positif terkait perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas. Penelitian ini bersifat kepustakaan (*library research*) dengan menelaah peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin yang relevan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui analisis terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji teori badan hukum, asas *separate legal entity*, dan prinsip *Good Corporate Governance*. Sedangkan, sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan menafsirkan norma hukum serta menilai sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur perubahan badan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.

3. Hasil & Pembahasan

3.1. Karakteristik Perusahaan Daerah yang Mengalami Perubahan Menjadi Perseroan Terbatas

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara hukum menuntut adanya instrumen kelembagaan yang mampu mendukung pengelolaan aset daerah dan pelayanan publik secara efektif, profesional, dan akuntabel. Dalam kerangka tersebut, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memegang peranan strategis sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah dalam mengelola kekayaan daerah yang dipisahkan serta menyediakan layanan yang berorientasi pada kepentingan umum. Secara historis, bentuk kelembagaan BUMD dikenal sebagai Perusahaan Daerah (PD) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. (Suryanto & Prasetyo, 2020).

Namun, dinamika hukum pemerintahan daerah mengalami perubahan fundamental seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Undang-undang ini secara tegas membatasi bentuk hukum BUMD hanya terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Dengan pembatasan tersebut, bentuk Perusahaan Daerah dalam hukum lama secara normatif tidak lagi selaras dengan hukum positif yang berlaku. Disini ini menimbulkan

permasalahan, khususnya ketika masih terdapat Perusahaan Daerah yang beroperasi tanpa penyesuaian bentuk badan hukum. Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas melalui skema Perseroan membawa implikasi hukum yang signifikan. Sebelum perubahan, Perusahaan Daerah merupakan badan hukum publik yang dikelola secara birokratis dan berada di bawah pengawasan langsung kepala daerah. (Widiyastuti, 2019). Setelah transformasi, perusahaan daerah beralih menjadi badan hukum privat yang tunduk pada rezim hukum perseroan, khususnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Dalam sistem ini, pemerintah daerah tidak lagi berperan sebagai pengelola langsung, melainkan sebagai pemegang saham yang menjalankan haknya melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), sementara pengurusan dan pengawasan dilakukan oleh Direksi dan Dewan Komisaris. (Putra & Lestari, 2022).

Transformasi tersebut juga berdampak pada sistem pertanggungjawaban dan tata kelola perusahaan. Akuntabilitas yang sebelumnya bersifat administratif dan vertikal kepada kepala daerah bergeser menjadi akuntabilitas korporatif yang berlandaskan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), meliputi transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan kewajaran. (Ngurah & Suryanata, 2019). Selain itu, perubahan ini menegaskan penerapan asas *separate legal entity*, di mana kekayaan pemerintah daerah dipisahkan dari kekayaan perseroan, sehingga tanggung jawab pemerintah daerah terbatas pada nilai saham yang dimilikinya. Dengan demikian, perubahan bentuk hukum ini tidak sekadar bersifat administratif, tetapi merupakan transformasi yuridis yang mendasar dan berdampak langsung pada kedudukan hukum, struktur organisasi, serta mekanisme pertanggungjawaban BUMD. (Syarif, 2022).

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

Mekanisme perubahan badan hukum Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) didasarkan pada ketentuan normatif yang diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Transformasi ini menandai peralihan status hukum Perusahaan Daerah dari badan hukum publik yang tunduk pada hukum administrasi negara menjadi badan hukum privat yang tunduk pada hukum perdata dan korporasi. Perubahan ini dimaksudkan untuk memperkuat kepastian hukum, profesionalisme, dan akuntabilitas pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pasal 7 UUPT mengatur bahwa pendirian perseroan harus dilakukan melalui akta notaris dan memperoleh pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). (Sistem et al., 2020). Dalam

konteks perubahan PD menjadi PT, pengesahan tersebut merupakan titik awal lahirnya entitas hukum baru, yaitu Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda), yang diakui secara resmi oleh negara.

Secara normatif, Pasal 15 UUPM menegaskan pentingnya Anggaran Dasar (AD) sebagai konstitusi internal perusahaan yang menggantikan Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum pengelolaan Perusahaan Daerah. Anggaran Dasar memuat ketentuan mengenai nama dan kedudukan perseroan, maksud dan tujuan usaha, struktur modal, serta mekanisme pelaksanaan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). (Venoootschap & Terbatas, 2021). Dengan berlakunya Anggaran Dasar, pengelolaan perusahaan tidak lagi tunduk pada mekanisme hukum publik, melainkan mengikuti ketentuan hukum privat yang berlaku dalam sistem perseroan. Pergeseran dasar hukum ini memberikan otonomi manajerial yang lebih besar dan membatasi intervensi langsung pemerintah daerah dalam kegiatan operasional perusahaan. Selain itu, Pasal 3 ayat (1) UUPM memperkenalkan prinsip tanggung jawab terbatas bagi pemegang saham, di mana pemerintah daerah hanya bertanggung jawab sebatas nilai saham yang disetorkannya, sehingga terjadi pemisahan kekayaan antara pemerintah daerah dan kekayaan Perusahaan. (Enterprises, 2021).

Tahapan perubahan PD menjadi PT dimulai dengan penetapan Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi dasar hukum formal perubahan status. Perda ini mengatur bentuk badan hukum baru, penyertaan modal daerah, serta struktur kepemilikan saham. Tahap berikutnya adalah penilaian dan pengalihan kekayaan daerah yang dilakukan untuk menentukan nilai aset yang akan dijadikan modal dasar dalam perseroan. Setelah itu, dilakukan penyusunan Anggaran Dasar dan Akta Pendirian yang dibuat oleh notaris dan disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) UUPM. (Agus et al., 2020). Pengesahan ini menjadi tahap final dalam proses hukum perubahan status PD menjadi Perseroda yang memiliki kepribadian hukum sendiri dan bertanggung jawab atas segala tindakan hukum yang dilakukannya. Selanjutnya, setelah memperoleh status badan hukum, pembentukan organ perseroan menjadi langkah penting dalam implementasi prinsip tata kelola korporatif. Berdasarkan Pasal 92 hingga Pasal 121 UUPM, organ perseroan terdiri atas RUPS, Direksi, dan Dewan Komisaris. RUPS berfungsi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi mewakili kepentingan pemegang saham, Direksi bertanggung jawab atas pengurusan dan perwakilan hukum perusahaan, sedangkan Dewan Komisaris melakukan fungsi pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi. (Ryamirzad, 2020). Struktur ini mengubah pola birokratis yang sebelumnya berada di bawah kendali kepala daerah menjadi sistem pengelolaan yang profesional, transparan, dan akuntabel sesuai dengan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG).

Berdasarkan hasil analisis, mekanisme perubahan badan hukum PD menjadi PT mencerminkan penerapan asas-asas hukum utama seperti asas legalitas, asas kepastian hukum, dan asas akuntabilitas. Asas legalitas menjamin bahwa setiap tahapan perubahan dilakukan berdasarkan dasar hukum yang sah, asas kepastian hukum diwujudkan melalui pengesahan badan hukum oleh Kemenkumham, dan asas akuntabilitas diwujudkan dalam tata kelola Perseroan yang transparan serta dapat dipertanggungjawabkan melalui laporan keuangan dan mekanisme pengawasan. Secara keseluruhan, mekanisme perubahan ini memperlihatkan pergeseran paradigma pengelolaan dari pendekatan birokratis publik menuju sistem korporasi modern yang profesional, terukur, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum korporasi nasional.

4. Penutup

Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 membawa dampak signifikan terhadap aspek kedudukan hukum, struktur organisasi, dan sistem pertanggungjawaban. Transformasi ini menandai pergeseran dari badan hukum publik yang bersifat birokratis menuju badan hukum privat yang berorientasi pada prinsip *Good Corporate Governance* (GCG). Pemerintah daerah tidak lagi bertindak sebagai pengelola langsung, melainkan sebagai pemegang saham melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), sementara fungsi pengelolaan dan pengawasan dijalankan oleh Direksi dan Dewan Komisaris.

Secara normatif, perubahan ini mencerminkan penerapan asas legalitas, kepastian hukum, dan akuntabilitas, yang memperkuat profesionalisme serta transparansi dalam tata kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pemerintah daerah perlu meningkatkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia dalam pengelolaan BUMD agar prinsip GCG dapat diterapkan secara optimal. Selain itu, perlu dilakukan penelitian lanjutan secara empiris untuk mengevaluasi efektivitas perubahan bentuk hukum ini terhadap peningkatan kinerja, akuntabilitas, dan peran strategis BUMD dalam mendukung pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Referensi

- Agus, I. G., Suryawan, Y., Nyoman, D., & Asmara, R. (2020). *Tanggung Jawab Notaris Menggunakan Layanan Ditjen Ahu Online Dalam Hal Pendaftaran Akta Dan Pengesahan Badan Hukum*. 5(3), 492–503.
- Ansari, T. S. (2014). *Reminding State Owned Enterprises (BUMN) Management Using the Principle of 'Business Judgment Rule': A Preliminary Note*. 143–144.
- Borobudur, U. (2023). *Juridical Review of Good Corporate Governance Principle in Law Number 40 of 2007 Concerning Limited Liability Company*. 40.

<https://doi.org/10.4108/eai.12-11-2022.2327288>

- Enterprises, S. (2021). *Eksistensi perseroan umk dan implikasi hukumnya terhadap kepailitan menurut sistem hukum di indonesia*. 51.
- Lathif, N., Wijaya, M. M., & Mhradi, R. M. (2021). *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding Changes in the Legal Agency Status of the Pakuan Bogor Regional Legal Company in Improving Drinking Water Services in Bogor City based on Government Regulation Number 54 of 2017 Concerning Local Government Owned Enterprises (BUMD)*. 23, 125–133.
- Lismawati. Lucy Auditya Husaini. (2013). "Pemerintah Daerah". Magister, P., Universitas, A.3, 21–42.
- Ngurah, I. G., & Suryanata, P. (2019). *Pengaruh Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dan Budaya Tri Hita Karana Terhadap Kinerja Manajerial Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Pakraman*. 4(1), 24–37.
- Ryamirzad. (2020). *Karakteristik persetujuan dewan komisaris terhadap kewenangan direksi menjaminkan aset perusahaan*. 25, 84–91.
- Sistem, M., Badan, A., & Sabh, H. (2020). *No Title*. 2(2), 140–156.
- Syarif, L. S. (2022). *Eksekusi: Journal Of Law*. 4(1), 71–88.
<https://doi.org/10.24014/je.v4i1.17400>
- Venootsschap, C., & Terbatas, P. (2021). *Jurnal Meta-Yuridis Terbatas Untuk Memperoleh Status Badan Hukum*. 40, 99–112.
- Widiyastuti, S. (2019). *Politik Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Kegiatanbisnis untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial*. 4(1), 12–22.
