



**ANALISIS PERUBAHAN BENTUK BADAN USAHA MILIK DAERAH DARI
PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH
(Studi Pada Badan Usaha Milik Aceh)**

***THE TRANSFORMATION ANALYSIS OF MUNICIPALLY-OWNED CORPORATION
FROM REGIONAL COMPANY TO REGIONAL ENTERPRISES (Study on Aceh
Regional Company)***

Asri Ariefandi Hamdani

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No.1, Darussalam, Banda Aceh - 23111
e-mail : asriariefandi@gmail.com

Teuku Ahmad Yani

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putro Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh – 23111
e-mail : teuku_yani@unsyiah.ac.id

Abstrak - Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) Mustaqim Sukamakmur dan Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (PDPA) melakukan perubahan bentuk hukum menjadi Perusahaan Perseroan Daerah. Perubahan bentuk hukum ini merujuk pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Namun di dalam UU PT tidak diatur mengenai tata cara perubahan bentuk hukum perusahaan. UU ini hanya mengatur tentang perubahan anggaran dasar di suatu PT yang telah terbentuk dan mengatur pendirian perseroan baru. Sehingga dengan tidak diaturnya tata cara perubahan tersebut, maka muncul beberapa permasalahan diantaranya peraturan hukum mengenai perubahan bentuk PD menjadi Perseroan, tanggung jawab PD terhadap pihak ketiga serta hambatan dalam melakukan perubahan bentuk hukum.

Kata Kunci: *BUMD, Perusahaan Perseroan Daerah, Perubahan Bentuk Hukum*

Abstract - *The Regional Company People's Credit Bank (PD BPR) Mustaqim Sukamakmur and the Regional Development Company Aceh (PDPA) changed their legal form to become a Regional Enterprises. This legal transformation refers to The Act No. 40 of 2007 regarding Limited Liability Companies. However, the Limited Liability Company Law does not regulate the procedure for changing the legal form of the company. This law only regulates about the Memorandum of Association and the establishment of the corporation. By regulating the procedures for these changes, several problems arise including legal regulations regarding changing the form of PD to become Regional Enterprises, the responsibility of Regional Enterprises to the third parties and obstacles in transforming the legal form.*

Keywords: *Regional Company, Regional Enterprises, Legal Transformation*

PENDAHULUAN

Otonomi daerah diatur didalam Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) dengan memberikan wewenang kepada Pemda supaya dapat mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah diberikan agar dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah di dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian Pemda bisa mengatur sendiri beberapa bidang

kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang budaya, ekonomi, kesehatan, pendidikan, sosial, dan sebagainya.¹

Di dalam UU Pemda pada Pasal 331 ayat (1) disebutkan bahwa daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD dapat didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Pendirian BUMD merupakan salah satu bentuk penggalan sumber-sumber pendapatan daerah dengan tujuan menyelenggarakan kegiatan ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian dan pendapatan asli daerah (PAD). BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda.

Seiring dengan perkembangan waktu, terdapat perusahaan yang awalnya berbentuk PD diubah menjadi PT. Di Aceh sendiri, contoh dari perusahaan tersebut adalah PD BPR Mustaqim Sukamakmur dan PDPA yang keduanya merupakan Badan Usaha Milik Aceh (BUMA).

Meskipun dalam prakteknya dikenal perubahan bentuk dari PD menjadi PT, namun dalam UU PT tidak ditemukan aturan yang mengatur berkenaan perubahan bentuk hukum. UU ini hanya mengenal perubahan anggaran dasar di suatu PT yang telah terbentuk. Selain itu di UU PT hanya mengatur pendirian perseroan baru.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas, permasalahan dalam penulisan ini, yaitu:

1. Bagaimanakah aturan hukum tentang perubahan bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah?
2. Bagaimanakah tanggung jawab Perusahaan Daerah dengan perubahan bentuk hukum menjadi Perseroan Daerah terhadap pihak ketiga?
3. Apakah hambatan dalam perubahan bentuk hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah?

Adapun tujuan penulisan ini, antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan aturan hukum tentang perubahan bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan tanggung jawab perusahaan daerah dengan adanya perubahan bentuk hukum menjadi Perseroan Daerah.

¹Dian Cahyaningrum . “Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD”. *Jurnal Negara Hukum*: Vol. 9, No. 1, (2018).

3. Untuk mengetahui dan menjelaskan hambatan apa saja dalam perubahan bentuk hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan yang berdasarkan bahan baku utama, menelaah hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, peraturan dan sistem hukum dengan menggunakan data sekunder.² Untuk melengkapi data primer dilakukan pula penelitian lapangan dengan mewawancarai pihak PT. Pembangunan Aceh yang diwakili oleh Mukhtar Ilyas selaku Manager Umum dan Sumber Daya Manusia, Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Aceh yang direpresentasikan oleh Dewi Ertika dan Notaris Cut Era Fitriyeni.

Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (statue approach), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua UU dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Pengolahan data menggunakan metode deskriptif analisis artinya data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder.³

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Peraturan Hukum Tentang Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah

Kehadiran BUMD merupakan perwujudan dari keinginan kuat pemerintah daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensi daerah agar menghasilkan PAD dan memberikan manfaat bagi masyarakat di daerah. Namun pada kenyataan tujuan dari pendiriannya seringkali diragukan dapat tercapai dengan maksimal. Hal ini disimpulkan dari pendapat Deputi Kepala BPKP Bidang Akuntan Negara, Gatot Darmasto menyebutkan sebanyak 1.477 BUMD/BLUD di Indonesia, mayoritas belum sehat dan lebih dari 80% bermasalah di daerahnya sehingga sulit memberikan dampak ke APBD di daerah. Apabila mendapatkan keuntungan, maka kontribusinya ke APBD sangat rendah.⁴

² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Peresada, 2006, hlm.24.

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 24.

⁴ Adhitya Himawan, "Kontribusi BUMD Masih Minim" (2015), <<http://www.suara.com/bisnis/2015/10/28/181655/kontribusi-bumd-masihminim.html>> [diakses 22/10/2020].

PD BPR Mustaqim Sukamakmur dan PDPA selama berbentuk PD belum memberikan kontribusi bagi PAD dan masih mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh. Oleh karena itu, Pemerintah Aceh melakukan perubahan bentuk hukum keduanya menjadi perseroda. Hal ini disebabkan adanya ketidaksesuaian dalam perkembangan perusahaan sehingga perlu dilakukan perubahan agar dapat meningkatkan permodalan, kinerja, keuntungan, daya saing dan kerjasama dengan pihak swasta.⁵

Peraturan perubahan bentuk hukum awalnya di atur dalam Pasal 4 dan 5 Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang BUMD, namun telah dicabut dengan Permendagri No. 11 Tahun 2016. Pencabutan tersebut dikarenakan bertentangan dengan UU yang mengatur tentang Pemda.

Mengenai perubahan bentuk badan hukum merupakan amanat dari UU No. 23 Tahun 2014, yang mana BUMD yang telah terbentuk sebelum UU tersebut maka wajib menyesuaikan bentuknya dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak UU tersebut disahkan. Peraturan hukum mengenai perubahan bentuk Perumda menjadi Perseroda diatur pada bagian ketiga pasal 114 PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD dan peraturan pelaksanaannya diatur pada Permendagri No. 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.

PD BPR Mustaqim Sukamakmur dan PDPA Sebelum melakukan perubahan bentuk hukum perusahaan terlebih dahulu dilakukan kajian paling sedikit meliputi:⁶

1. Kewajiban, kesesuaian bentuk hukum, dan kekayaan BUMA.
2. Perubahan bentuk hukum BUMA ditetapkan dengan Qanun;
3. Menyusun Qanun tentang Penyertaan Modal Daerah pada BUMA;

Perubahan bentuk hukum pada BUMA terdapat perbedaan antara PD BPR Mustaqim Sukamakmur yang bergerak di bidang perbankan dan PDPA bergerak di bidang umum. Pada PD BPR Mustaqim Sukamakmur dalam melakukan perubahan menjadi perseroda wajib mendapatkan persetujuan dari OJK dengan cara mengajukan permohonan dilampiri dokumen-dokumen yang persyaratkan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan OJK pada Pasal 65 dan 66 No. 20/POJK.03/2014 tentang BPR. Pemberian persetujuan

⁵ Dewi Ertika, Subbagian BUMA, Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Aceh, *Wawancara* tanggal 11 Agustus 2020.

⁶ *Ibid*

dilaksanakan dalam 2 (dua) tahapan yaitu persetujuan prinsip dan persetujuan pengalihan izin usaha.

Setelah OJK memberikan persetujuan, selanjutnya Perda dapat diterapkan dengan diberlakukannya Qanun No. 5 Tahun 2015 tentang perubahan bentuk hukum PD BPR Mustaqim Sukamakmur menjadi PT. BPRS Mustaqim Aceh. Dengan berlakunya Qanun maka pelaksanaan perubahan dilakukan sesuai mekanisme pendirian PT yang mana pendirinya dilakukan oleh Gubernur Aceh. Kegiatan operasional PT. BPRS Mustaqim Aceh mulai dijalankan pada tanggal 20 Desember 2019.

Selain melakukan perubahan bentuk hukum, PD BPR Mustaqim juga melakukan perubahan kegiatan operasional dari sistem konvensional ke sistem Syariah. Hal tersebut merupakan bentuk kepatuhan dan dukungan atas Qanun No.11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah (LKS). PT BPRS Mustaqim Aceh resmi beroperasi secara syariah pada tanggal 1 September 2021.

Disisi lain perubahan bentuk PDPA menjadi Perseroda mengacu pada Qanun No. 16 Tahun 2017 tentang perubahan bentuk hukum PDPA menjadi PT. PEMA. Setelah berlakunya Qanun Aceh maka pelaksanaan perubahan dilakukan dengan mekanisme pendirian PT seperti yang diatur dalam UU PT. Namun sebelum melakukan perubahan bentuk PDPA wajib menyusun laporan keuangan penutup yang diaudit oleh Akuntan publik yang disampaikan kepada Gubernur untuk disampaikan ke DPRA.⁷

Perubahan bentuk PDPA menjadi Perseroda kemudian di sahkan dengan dibuktikan oleh Akta Notaris serta pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, PDPA berubah bentuk menjadi PT. PEMA pada tanggal 8 April Tahun 2019

2. Tanggung Jawab Perusahaan Daerah Dengan Perubahan Bentuk Hukum Menjadi Perseroan Terbatas Terhadap Pihak Ketiga.

Pada dasarnya yang bertanggung jawab kepada pihak ketiga apabila terdapat kerugian berupa kepailitan atau likuidasi adalah korporasi itu sendiri. Maksudnya adalah apabila hal tersebut mengakibatkan ada pihak lain yang dirugikan, mereka selaku entity (melalui pengurusnya) yang pertama kali diminta pertanggungjawaban. Dalam hal ini korporasi yang dibahas merupakan badan usaha yang berbadan hukum maka segala bentuk tanggung jawab dan sengketa diselesaikan oleh korporasi.

⁷ Mukhtar Ilyas, Manager Umum dan Sumber Daya Manusia, PT. Pembangunan Aceh, *Wawancara* tanggal 14 Juli 2020.

Dalam hal tanggung jawab dengan pihak ketiga dan kerja sama yang terjalin sebelumnya tetap berlaku dan dilanjutkan oleh pihak PT. BPRS Aceh dan PT. PEMA. Termasuk semua aset PD BPR Sukamakmur dan PDPA yang terdiri dari aktiva dan pasiva, perizinan beralih kepada PT. BPRS Mustaqim Aceh dan PT. PEMA.⁸ Peralihan aktiva dan pasiva tersebut dilaksanakan setelah audit terakhir yang dilakukan akuntan publik untuk kemudian oleh Gubernur Aceh disampaikan kepada DPRA untuk mendapat persetujuan. Apabila dikemudian hari terjadi sengketa antara PT dengan pihak ketiga maupun dengan pihak lainnya maka Direksi yang bertanggung jawab atas pengurusan perseroan dalam penyelesaian sengketa dengan cara litigasi maupun non-litigasi.

3. Hambatan Dalam Perubahan Bentuk Hukum Dari Perusahaan Daerah Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah

Dalam proses perubahan dari PD menjadi PT terdapat hambatan dihadapi. Hambatan tersebut terjadi dari faktor internal dan faktor eksternal perusahaan. Dalam hal hambatan internal, terjadi karena adanya dokumen-dokumen administrasi yang tidak lengkap sehingga tidak memenuhi persyaratan, konflik kepengurusan internal, dan tidak menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Sedangkan faktor eksternalnya seperti pembahasan Pemerintah Aceh dengan stakeholder yang mencakup internal maupun eksternal.

KPM sebagai pemilik modal seluruhnya pada PD BPR dan PDPA melakukan pembahasan dengan Direksi dan Dewan Pengawas untuk menentukan perubahan bentuk hukum perusahaan. Selanjutnya dilakukan pembahasan dengan DPRA mengenai pembentukan Qanun perubahan bentuk hukum mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam prosesnya terdapat berbagai perbedaan pandangan antara keduanya sehingga diperlukan waktu yang lama dalam menyamakan persepsi. Selain itu pada saat pendirian BUMA terdapat pro dan kontra dalam hal pendirian perseroan yang didirikan oleh 1 (satu) orang atau daerah.

Hambatan lain dalam hal perubahan PD menjadi Perseroan adalah adanya unsur-unsur politik. Unsur politik yang dimaksud dalam hal ini merupakan pergantian kepala daerah. Kepala daerah selaku KPM membawa dampak personal/pribadi yang besar bagi kebijakan

⁸ Cut Era Fitriyeni, Notaris, *Wawancara*, Tanggal 15 Agustus 2020.

perusahaan daerah kedepannya. Hal ini menyebabkan rencana bisnis yang telah direncanakan sebelumnya diubah untuk menyesuaikan kebijakan kepala daerah yang baru.

Hambatan-hambatan seperti yang telah dikemukakan diatas yang menyebabkan kegiatan usaha PT BPRS Mustaqim Aceh yang seharusnya dilakukan paling lama 2 (dua) tahun sejak Qanun No. 5 Tahun 2015 diundangkan namun kegiatan operasional PT baru dapat beroperasi pada tahun 2019.

KESIMPULAN

PD BPR Mustaqim Sukamakmur dalam melakukan perubahan badan hukum wajib mendapatkan persetujuan dari OJK sebagaimana diatur dalam pasal 64 POJK No. 20/POJK.03/2014. Setelah mendapatkan persetujuan selanjutnya diterapkan dengan Qanun Aceh No. 5 Tahun 2015. Sedangkan pada PT PEMA ditetapkan Qanun Aceh No. 16 Tahun 2017. Setelah berlakunya Qanun maka pelaksanaan perubahan bentuk tersebut dilakukan sesuai dengan mekanisme pendirian PT sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT.

Mengenai tanggung jawab terhadap pihak ketiga dan bentuk kerja sama yang telah terjalin sebelumnya pada saat berbentuk PD tetap berlaku dan dilanjutkan oleh pihak PT. BPRS Mustaqim Aceh dan PT. PEMA

Hambatan dalam perubahan bentuk dari perumda menjadi perseroda dikarenakan faktor internal dan faktor eksternal perusahaan. Pada hambatan internal, terjadi karena adanya dokumen-dokumen administrasi yang tidak lengkap sehingga tidak memenuhi persyaratan, konflik kepengurusan internal, dan tidak menerapkan tata kelola perusahaan yang baik. Sedangkan faktor eksternalnya seperti pembahasan Pemerintah Aceh dengan stakeholder yang mencakup internal maupun eksternal, serta adanya pergantian kepala daerah yang membawa dampak personal/pribadi yang besar bagi kebijakan perusahaan.

DAFTAR PUSTAKA

Adhitya Himawan, 2015, "Kontribusi BUMD Masih Minim", [http://www.suara.com / bisnis/2015/10/28/181655/kontribusi-bumd-masihminim.html](http://www.suara.com/bisnis/2015/10/28/181655/kontribusi-bumd-masihminim.html).

Dian Cahyaningrum, 2008 "Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni.

Peter Mahmud Marzuki, 2011 "Penelitian Hukum", Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Soerjono Soekanto, 2006 "Penelitian Hukum Normatif", Jakarta: PT Raja Grafindo Peresada.