

MEWUJUDKAN KEHARMONISAN UNDANG-UNDANG PERSEROAN TERBATAS DALAM PENDIRIAN PERSEROAN DAERAH

BRINGING THE HARMONY OF THE LIMITED LIABILITY LAW IN THE ESTABLISHMENT OF REGIONAL COMPANY

Teuku Ahmad Yani, Teuku Muttaqin Mansur

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jalan Putroe Phang No. 1 Darussalam Banda Aceh 23111
E-mail: teuku_yani@unsyiah.ac.id; Telp. (0651) 7552295

Diterima: 16/06/2020; Revisi: 18/07/2020; Disetujui: 20/07/2020

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i2.16184>

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis asas *lex specialis* terkait dengan keharmonisan Undang-Undang Perseroan Terbatas dalam Pendirian Perseroan Daerah. Perusahaan perseroan daerah merupakan salah satu badan usaha dari sejumlah badan usaha yang dikenal dalam sistem hukum di Indonesia. Ciri khas hukum perusahaan di Indonesia, masing-masing jenis perusahaan diatur dengan undang-undang yang terpisah. BUMD diatur dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah, sedangkan perseroan terbatas diatur dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan mendalami upaya harmonisasi hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perseroan daerah pada dasarnya juga perseroan terbatas yang dapat dimiliki sepenuhnya oleh satu pemerintah daerah, namun dalam UUPT, tidak diakomodir sebagai perseroan terbatas dengan saham tunggal dapat didirikan oleh satu pemerintah daerah. Namun dalam praktiknya sebagian notaris berupaya melakukan terobosan yang kemudian diakui oleh pemerintah dengan memberikan status badan hukum pada perseroan yang didirikan sepenuhnya oleh satu pemerintah daerah sebagai satunya pendirinya Perseroda. Hal ini, menimbulkan pertanyaan hukum, apakah landasan hukum yang dapat digunakan oleh notaris dan pemerintah untuk menerobos UUPT untuk memenuhi kaedah yang terdapat dalam Undang-Undang Pemda.

Kata Kunci: keharmonisan hukum; perseroan terbatas; perseroan daerah.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the lex specialist principle related to the harmony of the Law on Limited Liability Companies in the establishment of regional companies. Regional company is one of business entities in Indonesia legal system. The characteristic of company law in Indonesia is each type of company regulated by a separate law. BUMD (regional company) is regulated by the regional government law while limited liability company is regulated by UUPT. This study uses a normative juridical method, by exploring efforts to harmonize the law. The results showed that the regional company is basically also a limited liability company that can be fully owned by regional government, but based on the company law, it is not accommodated as a limited liability company because the company has only a single share which is one local government. However, in practice some of notaries tried to make a breakthrough which was later recognized by the government by giving legal status to regional company. This raises the question of what legal basis can be used by notaries and the

government to break through the company law so that it meets the methods contained in the regional government law.

Key Words: legal harmony, limited liability company, regional company.

PENDAHULUAN

Kemerdekaan Republik Indonesia telah melahirkan Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang berkedudukan sebagai landasan hukum utama di Indonesia. Keberadaannya bukan saja terkait politik negara, namun juga terkait perekonomian, sesuai dengan ciri negara kesejahteraan (*welfare state*) (Asshiddiqie, 2010).

Berdasarkan cirinya, pemerintahan tidak hanya menjalankan urusan pemerintahan dalam arti sempit, yaitu hanya menjalankan urusan pelayanan masyarakat, melainkan juga melaksanakan urusan-urusan yang berkaitan dengan perekonomian bangsa. Ketentuan Pasal 33 UUD telah meletakkan dasar konstitusional bagi negara dalam keterlibatannya dalam bidang perekonomian. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 mempertegas penguasaan negara terhadap objek penting untuk kesejahteraan rakyat.

Pengertian negara dalam Pasal 33 di atas tidak hanya dimaksudkan sebagai pemerintahan pusat saja, melainkan juga pemerintahan daerah, bahkan pemerintahan di bawahnya hingga desa. Hal ini merupakan penjabaran UUD yang membagi negara atas daerah-daerah, baik berbentuk provinsi maupun kabupaten dan kota.

Konsekuensi pemerintahan negara yang dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah dan pemerintahan di bawahnya, maka setiap tingkat pemerintahan mempunyai wewenang tersendiri berdasarkan undang-undang khusus, baik itu kewenangan mutlak dari pemerintah pusat maupun kewenangan yang dimiliki secara bersama-sama oleh pusat dan daerah.

Kewenangan Pemda, baik pemerintahan provinsi dan kewenangan pemerintahan kabupaten/kota dewasa ini diatur dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana Pemda memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan

tugas pembantuan, dalam rangka mensejahterakan rakyatnya (Sungkar, 2008). Dalam hal ini Pemda berperan dalam pembangunan ekonomi (Fossati, 2016).

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah bagi Pemda berdasarkan UU Pemda tersebut, memiliki kewenangan untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Salah satu bentuk BUMD itu adalah berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Pendirian Perseroda oleh pemerintahan daerah dapat seluruh sahamnya (100 %) atau sekurang-kurang 51 % sahamnya dimiliki oleh satu daerah, yang pendiriannya dilakukan dengan peraturan daerah (Perda), namun untuk pembentukan badan hukum berpedoman pada UU Perseroan Terbatas (UUPT), sehingga Perseroda pada prinsipnya juga sebagai perseroan terbatas (PT), sehingga harus tunduk pada UUPT.

Undang-Undang yang mengatur PT sekarang adalah UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. UU ini tidak mengatur secara khusus berkenaan perseroda, berbeda dengan persero yang diberikan pengkhususannya, khususnya berkenaan dengan pendiriannya.

Pengkhususan itu terkait penyimpangan terhadap jumlah pendirian perseroan. Menurut Pasal 7 ayat (1) UUPT, PT harus didirikan oleh sekurang-kurangnya dua pendiri, baik itu pendirinya orang perorangan maupun pendirinya badan hukum (Sukmana, Asikin, & Djumardin, 2020). Pendiri itu dapat sebagai orang perorangan maupun badan hukum. Pendiri itu, tidak hanya subjek hukum Indonesia, melainkan juga orang asing dan badan hukum asing. Namun demikian pada ayat (7) undang-undang ini membenarkan pendirian PT hanya oleh satu pendiri, hanya untuk perseroan terbatas yang didirikan oleh negara, yang disebut dengan Persero.

Pendirian Perseroda tidak diatur dengan sebagai penyimpangan atas ketentuan Pasal 7 ayat (1) meskipun dalam Pasal 339 ayat (1) UU Pemda telah dengan tegas menyebutkan bahwa perseroda dapat dibentuk oleh satu pemerintahan daerah dengan seluruh saham hanya dimiliki oleh daerah, sehingga memiliki kemiripan antara Perseroda dan Persero. Dalam arti bahwa pola pendirian

Perseroda berdasarkan UU PT tidak diatur secara tegas apakah boleh dengan satu pendiri saja atau tidak. Dalam praktek terdapat perseroda yang didirikan oleh hanya didirikan oleh satu pendiri saja, yaitu oleh satu pemerintah daerah saja. Sehingga hal ini menjadi pertanyaan, apakah dasar hukum penyimpangan terhadap pendirian PT oleh negara menurut Pasal 7 ayat (7) dapat diberlakukan juga untuk pendirian perseroan oleh daerah yang sahamnya seratus persen dimiliki oleh satu daerah, meskipun UUPT tidak mengatur secara tegas yang membenarkan perseroan yang didirikan oleh daerah juga dilakukan penyimpangan terhadap jumlah pendirinya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, sehingga jawaban terhadap pertanyaan penelitian dapat disajikan dari berbagai sumber bahan hukum, baik peraturan perundang-undangan maupun literatur yang terkait. Oleh karena itu, gagasan ini diharapkan mampu menemukan landasan hukum yang kuat untuk pendirian perseroda oleh satu Pemda berdasarkan UU PT, dilihat dari sudut pandang teoretis maupun sudut pandang praktik, yang pada akhirnya akan memperkaya ilmu hukum yang berkenaan dengan badan usaha di Indonesia.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) BUMD dalam Sistem Hukum Perusahaan

Kata perusahaan sudah sangat dikenal di Indonesia, karena kata perusahaan sering digunakan oleh pelaku usaha atau masyarakat pelaku bisnis. Kata perusaha, dalam konteks ekonomi lebih diartikan sebagai sebuah organisasi bisnis (Prabowo & Umami, 2018). Kata perusahaan secara yuridis terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yakni Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) maupun dalam undang-undang lainnya. Dalam KUHD, disebutkan dalam Pasal 6 dan Pasal 15. Selain itu juga ditemukan pada Undang-Undang Daftar Perusahaan dan Undang-Undang Dokumen Perusahaan.

Hukum Indonesia juga mengenal kata pelaku usaha, sebagaimana ditemukan dalam Undang-Undang Perdagangan. Selain itu juga dikenal dengan istilah badan usaha, yang dijumpai dalam UU Badan Usaha Milik Negara, UU Pemda, dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Namun demikian baik pelaku usaha maupun badan usaha itu mengandung makna sebagai perusahaan. Ketentuan Pasal 1 angka 1 PP No. 54 Tahun 2017 menegaskan bahwa karakteristik utama BUMD adalah pada kepemilikan saham. Daerah harus menjadi pemegang seluruh saham atau sebagiannya. PP ini membagi BUMD terbagi dalam dua jenis, yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Ketika satu daerah memiliki seluruh badan usaha itu disebut dengan Perumda, sedangkan ketika saham paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh satu daerah, disebut Perseroda. Dalam arti, bahwa satu daerah tidak dilarang memiliki saham pada sebuah PT mencapai keseluruhan modalnya.

Ketentuan yang berkenaan dengan perusahaan itu tidak lagi hanya mengacu pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), khususnya Bab III berkenaan dengan Perikatan, begitu pula dalam KUHD, khususnya Buku I dan Bab III, melainkan sudah berkembang mengikuti perkembangan dewasa ini. Cikal bakal perusahaan yang berbentuk dalam KUHPer dikenal dengan *maatschap* (Prasetya, 2002), pengaturannya terdapat dalam Pasal 1618 hingga Pasal 1652. Demikian pula dalam KUHD terdapat Firma, pengaturannya terdapat dalam Pasal 16 hingga Pasal 35, *Commanditaire Vennootschap* (CV) yang diatur dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21, terakhir adalah PT yang diatur dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 56. Dalam KUHD, perusahaan ini dikenal dengan istilah *Naamloze Vennootschap* dengan singkatan NV. Istilah PT terdiri dari dua kata, yaitu perseroan dan terbatas. Istilah perseroan ini mengantarkan pada adanya modal PT yang terbagi atas saham-saham atau *share*. Sedangkan istilah terbatas mengarahkan pada norma hukum berkenaan dengan keharusan pemegang saham bertanggung jawab terhadap kerugian perusahaan. Pemegang saham hanya bertanggung jawab secara terbatas (Khairandy, 2007), tidak melebihi pada besarnya modal di dalam perusahaan.

Sebagai upaya untuk melakukan pembaharuan hukum nasional (Budiyanto, 2013) diupayakan untuk menggantikan KUHD itu. Namun demikian, tidak dapat dilepaskan juga dengan prinsip-prinsip PT berdasarkan KUHD masih tetap dipakai. Istilah PT tetap dipakai dalam undang-undang yang menggantikan Pasal 36-56 KUHD tersebut, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang PT (UUPT lama), UU ini secara resmi mencabut Pasal 36-56 KUHD. Kemudian undang-undang ini juga dicabut dengan UU Nomor 40 Tahun 2007 (UUPT).

Pergantian undang-undang ini, karena kedudukan PT diharapkan menjadi badan usaha yang menjadi penyokong utama dalam kegiatan usaha di Indonesia (BPHN, 2018). Berlakunya UUPT telah mengakibatkan ketentuan hukum perusahaan di Indonesia tidak hanya berlandaskan pada *system civil law* tempat asalnya KUHPer dan KUHD, melainkan juga sudah dipengaruhi oleh sistem hukum *common law* (Orucu, 2008), khususnya pada ketentuan PT. Dimana UU memberikan kemudahan untuk pendirian PT baik oleh orang perorangan maupun badan hukum.

Perusahaan yang dapat didirikan oleh masyarakat, selain yang tersebut di atas juga dikenal dengan perusahaan yang berbentuk koperasi (Sitepu & Hasyim, 2018) yang diatur dengan Undang-Undang Perkoperasian. Lebih jauh dalam sistem hukum perusahaan di Indonesia juga sudah dikenal BUMD, dimana pada masa penjajahan hanya dikenal dengan badan usaha yang dimiliki negara yang diatur dengan *Indonesische Bedrijvenwet* (Staatsblad 1927 Nomor 419).

Lahirnya BUMD adalah sejalan dengan sistem pemerintahan, yang mengenal pembagian wilayah di Indonesia atas daerah-daerah. Setiap daerah itu, baik provinsi dan kabupaten memiliki kewenangan untuk mendirikan BUMD yang bergerak dalam berbagai bidang usaha. Kementerian Dalam Negeri menyebutkan hingga tahun 2019 telah didirikan BUMD sebanyak 1.097 unit di seluruh Indonesia.

Pembentukan BUMD, dilihat dari sejarahnya dimulai dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UUPD). Ketentuan Pasal 2 undang-undang ini tidak menyebutkan istilah BUMD melainkan perusahaan daerah (PD), dan undang-undang ini memberi-

kan pengertian PD adalah perusahaan yang kepemilikannya modalnya hanya satu daerah. Kepemilikan modal dari daerah atas satu PD adalah penyertaan modal dari daerah ke dalam PT, berupa pemisahan kekayaan daerah, yang dinyatakan sebagai investasi.

Undang-undang ini dengan tegas menyebutkan PD adalah badan hukum, sehingga dari segi statusnya PD adalah subjek hukum (Ali, 1987). Oleh karenanya PD memiliki kapasitas yang sama dengan perusahaan yang berbadan hukum lainnya sehingga berwenang untuk menjalankan kegiatannya sesuai dengan bidang usaha yang dicantumkan dalam peraturan pendiriannya. Namun demikian, organisasi bisnis yang dibentuk ini, meskipun berstatus sebagai subjek namun tidak dapat dipersamakan dengan manusia, karena memiliki keterbatasan-keterbatasan, bergantung kepada peluang yang diberikan oleh UU dan pendirinya (Ramli, 1994). Pendirinya, memberikan peluang dan batasan gerak dari organisasi bisnis dicantumkan dalam anggaran dasarnya.

2) Pengaturan Pendirian Perseroan Terbatas

Sebagai negara hukum, negara Indonesia mengatur kepentingan warganya, termasuk pula warga negara asing di Indonesia, baik aspek sosial maupun aspek perekonomian, salah satu aspek perekonomian itu adalah aturan berkenaan dengan menjalankan perusahaan.

Aspek menjalankan perusahaan itu, selain berkenaan dengan kewajiban mendapatkan perizinan, pendiriannya harus tunduk pada peraturan pendirian itu. Pendirian badan usaha PT tidak cukup dengan suatu perjanjian tertulis saja, melainkan diperlukan suatu prosedur tertentu yang harus diikuti. Campur tangan negara dalam pendirian perusahaan diperlukan sebagai aspek pengawasan dan aspek kepastian hukum berusaha, meskipun ketentuan campur tangan negara, antar negara memiliki perbedaan. Perbedaan ini didasarkan pada politik hukum dari masing-masing negara, dimana politik hukum itu dipengaruhi oleh aspek sosial dari suatu negara (Surya & Yustiavanda, 2006). Khususnya berkenaan dengan PT, negara mengatur berkenaan dengan pendirian perusahaan itu tidak hanya terhadap perusahaan yang didirikan oleh masyarakat saja,

melainkan juga meliputi perusahaan yang didirikan oleh negara dan bahkan badan usaha yang didirikan oleh daerah. Daerah harus patuh pada tata cara dan persyaratan pembentukan PT itu sesuai dengan UUPT.

UUPT memberikan perlakuan yang berbeda terhadap pendirian dari perusahaan itu sesuai dengan kepemilikannya. UUPT menyebutkan PT adalah badan hukum dan untuk mendapatkannya, maka pendirian harus mengikuti prosedur dalam UUPT, dalam arti apabila tidak berpedoman pada UUPT, maka perseroan yang telah didirikan tidak mendapatkan pengesahan badan hukum dari negara yang diwakili oleh pemerintah pusat. Tanpa pengesahan sebagai badan hukum, maka badan usaha yang telah dibentuk itu belum memiliki status sebagai subjek hukum.

Pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang diberikan kewenangan oleh UU untuk menolak pengesahan badan hukum apabila pendirian PT itu tidak mendasari pada UUPT. Demikian pula pengelolaan PT harus berdasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam UUPT dan aturan khusus lainnya.

Badan hukum itu suatu PT diperoleh, setelah pendiri PT harus terlebih dahulu membuat akta pendiriannya secara otentik. Undang-undang mengharuskan dilakukan dengan akta notaris menggunakan bahasa Indonesia. Pendiri itu dapat berupa orang perorangan atau badan hukum, dengan catatan bahwa pendiri harus sekurang-kurangnya dua orang.

Pendirian PT oleh satu subyek hukum saja tidak dibenarkan, hal ini menunjukkan bahwa PT bukanlah usaha perseorangan, melainkan sebagai bentuk khusus dari usaha yang berbentuk perserikatan perdata sebagaimana diatur dalam KUHPer, Pasal 1618-1652. Dengan demikian ketentuan berkenaan dengan perikatan yang secara umum terdapat dalam KUHPer dan khususnya Pasal 1653-Pasal 1665 KUHPer juga dapat berlaku untuk PT.

Kekhususan PT sebagai bentuk khusus dari perserikatan perdata dalam KUHPer secara tersurat dilihat dari hubungan KUHPer dengan KUHD sebagaimana diatur dalam Pasal 1 KUHD, bahwa ketentuan dalam KUHPer tetap berlaku terhadap PT selama dalam KUHD tidak diadakan

penyimpangan khusus terhadap ketentuan dalam KUHPer. Sejalan dengan dicabutnya Pasal 36 sampai 56 KUHD yang mengatur berkenaan dengan UUPT, namun prinsip pendiriannya masih menggunakan prinsip yang terdapat dalam KUHD dan KUHPerdata.

Berkenaan dengan syarat pendirian PT, UUPT tidak berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam KUHPer dan KUHD, pendirian PT berdasarkan “konsepsi atau doktrin perjanjian”, maka pendirian PT menurut UUPT juga harus mengikuti norma-norma keabsahan suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam buku III KUHPer. Keabsahan suatu akta pendirian, dipengaruhi pada terpenuhinya keabsahan suatu perjanjian, induknya tetap pada hukum perjanjian. Dalam Pasal 1618 KUHPer dengan tegas menyebutkan perserikatan perdata itu adalah suatu perjanjian, perjanjian mana menyepakati mengenai pemasukan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan atau kemanfaatan. Konsep perjanjian ini tidak lagi dipraktikkan di Belanda, demikian pula di Singapura, Amerika, dan Inggris (BPHN, 2018), dimana pendirian PT dibolehkan dilakukan hanya oleh satu pendiri saja.

Pendirian PT menurut UU PT berlandaskan pada konsep perjanjian. Berkenaan dengan itu, Pramono (Wahyuni, 2015) menegaskan bahwa pendirian suatu PT maka harus memenuhi persyaratan subjektif dan syarat objektif. Syarat subjektif yaitu minimal ada dua orang yang memiliki kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum. Syarat objektif yaitu dengan akta pendirian itu harus memuat anggaran dasar yang sesuai dengan UU PT. Anggaran dasar yang memuat norma-norma yang bertentangan dengan UU, dapat mengakibatkan permohonan badan hukum akan ditolak oleh pemerintah. Untuk itu, perumusan anggaran harus berpedoman pada UUPT.

Dalam praktiknya perjanjian pendirian PT tidak langsung pada tahapan pembuatan akta pendirian PT di hadapan notaris, melainkan didahului oleh adanya penanganan kesepahaman atau *memorandum of understanding* (MoU) antara para pihak sebagai calon pendiri PT, yang biasanya dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan.

Ketegasan undang-undang yang menganut pada konsep pendirian PT sebagai perjanjian, dapat juga dilihat pada ayat lain dari Pasal 7 UUPT, yaitu dalam ayat (5) dan ayat (6), dimana dalam hal pemegang saham PT kurang dari dua orang melebihi dalam jangka waktu enam bulan, maka PT itu dapat dibubarkan dan pemegang saham dipertanggungjawabkan secara pribadi sebagaimana layaknya sebuah perusahaan perseorangan. Ketegasan ini memiliki relevansi dengan norma tanggung jawab pemegang saham, dari yang bersifat terbatas menjadi tidak terbatas.

Prinsip dasar yang berkenaan dengan tanggung jawab yang terbatas dapat dikesampingkan dalam hal terjadinya beberapa sebab. Sebab-sebab itu, harus dilihat kasus perkasus, dan perlu dibuktikan di pengadilan. Pertanggungjawaban secara pribadi pemegang saham dapat diberlakukan dalam hal persyaratan perseroan sebagai badan hukum tidak lagi terpenuhi, yaitu pemegang saham PT hanya terdiri dari satu orang saja (Kurniawan, 2014). Ketika PT hanya dimiliki oleh satu pemegang saham, maka tak ubahnya PT ini hanya sebagai perusahaan perorangan.

3) Pendiri Tunggal dalam Pendirian Perseroan Daerah

Terbentuknya Perseroda sangat tergantung pada kemauan politik hukum dari suatu daerah dalam menjalankan kewenangannya sesuai dengan prinsip otonomi daerah, apakah pembentukan BUMD dalam bentuk perusahaan daerah atau dalam bentuk Perseroda. Politik hukum dari daerah tercermin dari perencanaan daerah baik jangka Panjang maupun jangka menengah. Daerah harus merencanakan secara jelas dan tegas terhadap pendirian perseroda itu.

Pendirian Perseroda, tidaklah bersifat insidental, yang sarat dengan kepentingan politis, melainkan harus diperhitungkan dengan matang. Oleh sebab itu pendirian Perseroda, harus diawali dengan studi kelayakan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kerugian daerah dengan adanya pendirian Perseroda (Yani, 2012).

Hadirnya nomenklatur Perseroda bukanlah hal baru, sejak diundangkan UU Pemda. Istilah ini telah muncul dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Dalam UUPD, undang-undang ini

hanya mengenal satu bentuk BUMD yaitu PD. Secara yuridis, selain PD, bentuk hukum BUMD dalam bentuk Perseroda mulai dikenal dengan lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998.

Pembentukan PD hanya memerlukan pembentukan peraturan daerah yang berkenaan dengan pendirian PD dimaksud. Dengan disahkan peraturan daerah pendirian perusahaan tersebut, maka PD tersebut sudah menjadi badan hukum. Hal ini berbeda untuk pendirian Perseroda, selain harus adanya peraturan daerah yang mengatur pendirian Perseroda juga harus ditindaklanjuti pembuatan akta pendiriannya di hadapan notaris.

Hal ini senada dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri di atas, bahwa BUMD yang bentuk hukumnya berupa PT, tunduk pada UUPT lama dan peraturan pelaksanaannya. Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 6 Peraturan Menteri ini ditegaskan pula bahwa UUPT lama menjadi pedoman dalam pembentukan Perseroda.

Keberadaan Perseroda yang dibentuk berdasarkan Permendagri ini tidak selaras dengan kriteria Perseroda dalam UU Pemda, karena menurut Pasal 8 Permendagri, Perseroda itu tidak seluruh sahamnya dikuasai oleh satu daerah, melainkan satu daerah hanya menguasai bagian terbesar dari saham PT yang dibentuk. Ketentuan Permendagri ini selaras dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (5) UUPT lama. Ketentuan pasal ini hanya mengakomodir penyimpangan terhadap kewajiban adanya sekurang-kurangnya dua pendiri PT hanya dapat dilakukan untuk pendirian Persero yang didirikan oleh negara.

Sejak terbitnya UU PT lama dan Permendagri tentang Bentuk Hukum BUMD, maka sebagian BUMD ada yang berbentuk PT, misalnya PT. Jaya Ancol, PT. Bank Sumatera Utara, PT. Bank Aceh, dan sebagainya, namun pemegang saham tidak hanya pemerintah daerah saja, melainkan juga dari pihak lain. Oleh karena tidak dikenalnya BUMD yang seratus persen sahamnya dimiliki oleh satu daerah sebagaimana layaknya persero yang dapat seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, dan pembentuk UUPT juga tidak berpikir kearah pembentukan BUMD sebagaimana pola kepemilikan

saham seperti Persero, maka menjadi wajar dengan tidak adanya ketentuan UUPT yang dapat mengakomodir pendirian Perseroda yang 100 % saham dimiliki oleh satu daerah. Sebaliknya menjadi pertanyaan, apakah untuk mengakomodir kepemilikan tunggal dari Perseroda mengharuskan perubahan UUPT, khususnya Pasal 7 ayat (7) UUPT dengan menyesuaikan juga dengan UU Pemda, atau tetap membiarkan begitu saja, dengan memakai asas hukum yang dapat menjadi dasar dalam penyimpangan terhadap pendirian Perseroda.

Praktiknya penyimpangan ketentuan Pasal 7 ayat (7) UUPT juga telah diberlakukan untuk pendirian Perseroda, sebagaimana dapat dilihat pada pendirian Perseroda yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, yaitu PT Migas Hulu Jabar (MUJ). Dalam Pasal 11 Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 11 Tahun 2016 dengan tegas disebutkan bahwa Perseroda ini 100 % sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Jawa Barat. Perseroda ini didirikan sebagai *holding company* terhadap badan-badan usaha yang sahamnya dimiliki secara mayoritas oleh Pemda Jawa Barat dalam bidang usaha perminyakan dan energi lainnya. Dalam pengertian hukum, *holding* berarti koneksi modal yang memungkinkan perusahaan induk untuk memengaruhi kegiatan anak perusahaan dengan memaksa keputusannya dalam rapat umum dan memengaruhi kepegawaian anak perusahaan (Gajewski, 2013).

Praktik yang sama juga ditemukan dalam pendirian PT. Pembangunan Aceh. Perusahaan ini merupakan Perseroda yang sahamnya 100 % milik Pemerintah Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Nomor 16 Tahun 2017 tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh Menjadi PT Pembangunan Aceh (PT PEMA). Dalam Pasal 1 angka 7 Qanun Aceh ini disebutkan bahwa PT PEMA adalah perseroan terbatas sebagai Badan Usaha Milik Aceh, yaitu nama untuk BUMD di Aceh.

Qanun Aceh juga memberikan peluang adanya pemegang saham perusahaan selain dari Pemerintah Aceh. Peluang ini diberikan kepada pemegang saham oleh pemerintah kabupaten/kota di Aceh dan pihak lainnya. Batasan minimal komposisi saham Pemerintah Aceh agar PT. PEMA

tetap menjadi Perseroda, dalam ayat ini ditegaskan bahwa komposisi kepemilikan saham Pemerintah Aceh seluruhnya atau mayoritas. Namun kenyataannya pada saat pengesahan akta pendirian PT. PEMA, posisi kepemilikan saham Perseroda ini 100 % adalah milik Pemerintah Aceh, artinya seluruh sahamnya adalah milik Pemerintah Aceh. Meskipun peluang bagi pihak lain tetap terbuka untuk menjadi pemegang saham, namun pada saat pendirian belum terjadi kepemilikan saham dari pihak di luar Pemerintah Aceh.

Tatanan norma hukum, belum berhasil ditemukan adanya dasar hukum yang menyempitkan Pasal 7 ayat (1) UUPT terhadap pendirian PT Perseroda. Oleh karena itu hanya asas hukum yang dapat menjawab sebagai argumentatifnya, agar pendirian PT. Perseroda dapat dilakukan berdasarkan UUPT dengan menyimpangi Pasal 7 ayat (1) UUPT.

Keberadaan asas hukum, tidak terlepas dengan hukum, karena menurutnya asas hukum merupakan sumber hukum (Budiono, 2011). Suatu aturan atau norma pada hakikatnya mempunyai dasar filosofis serta pihakan asas atau prinsip sebagai rohnya (Hernoko, 2010). Asas hukum itu berfungsi sebagai dasar atau sebagai kerangka pikir dasar dalam membentuk norma. Asas tidaklah operasional, melainkan operasionalisasinya melalui norma-norma yang konkrit, yang terdapat dalam perundang-undangan berkenaan. Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum adalah jantungnya dari norma hukum, artinya tanpa asas, maka norma hukum itu tidak hidup (Rahardjo, 2014). Sementara Paton (Paton, 1971), menyebutkan asas itu sebagai alat yang membuat hukum itu hidup. Hukum akan tumbuh dan berkembang dan menunjukkan eksistensinya sebagai pedoman dalam bertindak. Hukum itu bukan sekedar kumpulan norma-norma saja, karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Oleh karena itu norma-norma hukum yang dirumuskan berdasarkan kepada asas-asas tersebut (Mewengkang, 2017).

Berkenaan dengan itu, maka asas hukum yang dimaksud adalah asas *lex specialis derogat legi generalist*, yakni suatu asas yang menafsirkan hukum yang dinyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus itu *lex specialis* yang meniadakan terhadap ketentuan hukum yang bersifat umum

legi generalis. Yang harus diperhatikan dalam asas ini, yaitu ketentuan umum dan ketentuan khusus harus berada dalam perundang-undangan yang setingkat dan ketentuan itu harus masuk dalam ruang lingkup hukum yang sama (Manan, 2004), yaitu norma dalam undang-undang dikesampingkan oleh undang-undang yang lainnya.

Berkenaan dengan penerapan asas hukum dalam pendirian PT, maka dapat dijelaskan bahwa UUPT merupakan ketentuan umum berkenaan dengan pendirian PT, sedangkan UU Pemda adalah ketentuan khusus berkenaan dengan PT. Perseroda. Dalam UU Pemda ini, BUMD diatur secara khusus dalam Bab XII tentang BUMD, mulai dari Pasal 331-343. Meskipun UU PT merupakan aturan khusus berkenaan dengan PT, namun UUPT hanya mengatur PT secara umum, sebaliknya dalam Bab XII UU Pemda justru mengatur PT secara khusus, yaitu mengenai Perseroda,

Dengan demikian, asas *lex specialis derogate legi generalis* ini dapat menjadi solusi hukum, karena aturan yang mengatur PT dan aturan yang mengatur Perseroda berada pada hirarki yang sama dalam sistem perundang-undang di Indonesia, yaitu setingkat, sama-sama sebagai undang-undang. Meskipun UU Pemda, secara umum mengatur pemerintahan di daerah, namun secara khusus juga mengenai BUMD.

SIMPULAN

BUMD secara khusus diatur dalam UU Pemda. Undang-undang ini tidak hanya mengatur berkenaan dengan sistem pemerintahan di daerah saja, melainkan juga mengatur berkenaan dengan BUMD dalam rangka menjalankan otonomi daerah, sebagaimana pengaturannya dalam Bab XII UU Pemda. Meskipun undang-undang ini menunjukkan pendirian BUMD yang berbentuk Perseroda berlaku UUPT, namun notaris dalam pembentukan akta pendirian Perseroda tidak hanya mengacu pada UUPT semata, melainkan lebih mengacu pada UU Pemda. Hal yang sama juga telah menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam mengesahkan badan hukum bagi Perseroda yang seluruh sahamnya dimiliki oleh satu pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Ali, C. (1987). *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Penerbit Buku.
- Budiono, H. (2011), “Asas Keseimbangan dalam Perspektif Unidroit Principle”, dalam Erawati, E., et.al (editor). *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hernoko, A. Y. (2010). *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana.
- Manan, B. (2004). *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Paton, G. W. (1971). *A Text Book of Jurisprudence*. London: Oxford University Press.
- Prasetya, R. (2002). *Maatschap, Firma dan Persekutuan Komanditer*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Raharjo, S. (2014). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ramli, A. M. (1994). *Status Perusahaan dalam Hukum Perdata Internasional Teori dan Praktek*. Bandung: CV Mandar Maju..
- Surya, I. & Yustiavanda, I. (2006). *Penerapan Good Corporate Governance*. Jakarta: Kencana.

Artikel Jurnal

- Budiyanto, A. (2013). Pembaharuan Kitab Hukum Dagang Indonesia: Antara Kodifikasi, Kompilasi dan Konsolidasi. *Asy-Syir'ah*, 47(2): 703-725.
- Fossati, D. (2016). Is Indonesian Local Government Accountable To The Poor? Evidence From Health Policy Implementation. *Journal of East Asian Studies*, 16(3): 307-330.
- Gajewski, D. (2013). The Holding Company as an Instrument of Companies' Tax-Financial Policy Formation, *Contemporary Economics*, 7(1): 75-82.

- Khairandy, R. (2007). Perseroan Terbatas Sebagai Badan Hukum. *Jurnal Hukum Bisnis*, 26(3): 1-10.
- Kurniawan. (2014). Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif. *Mimbar Hukum*, 26(1): 70-82.
- Mewengkang, M. C. N. (2017). Penerapan Asas Kekhususan Sistematis sebagai Limitasi Antara Hukum Pidana dan Hukum Pidana Administrasi. *Jurnal Hukum Unsrat*, 23(10): 49-62.
- Orucu, E. (2008). What is a Mixed Legal System: Exclusion or Expansion. *Electronic Journal of Comparative Law*, 12(1): 1-18.
- Prabowo, M. S. & Umami, Y. Z. (2018). The Existence Of A Company In The Society and Its Legality In Indonesian Law. *Journal of Private and Commercial Law*, 2(1): 33-45.
- Sitepu, C. F. & Hasyim. (2018). Perkembangan Ekonomi Koperasi di Indonesia. *Niagawan*, 7(2): 59-68.
- Sukmana, Y., Asikin, Z., & Djumardin. (2020). Principles of Good Corporate Governance in Law Number 40 Year 2007 concerning Limited Liability Companies. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding (IJMMU)*, 7(3): 236-244.
- Sungkar, Y. (2008). Indonesia's State Enterprises: from State Leadership to International Consensus, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 1: 95-120.
- Wahyuni, V. T. (2017). Kepemilikan tunggal Badan Hukum Perseroan Terbatas (PT). *Jurnal Hukum Novelty*, 8(2): 201-215.
- Yani, T. A. (2012), Peran Badan Usaha Milik Daerah dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 56, Th. XIV: 119-137.

Hasil Penelitian

- BPHN. (2018). *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Badan Usaha*. Jakarta: Badan Pembinaa Hukum Nasional.