

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejarah mencatat bahwa sejak Indonesia merdeka, fungsi, dan peran perusahaan negara sudah menjadi perdebatan di kalangan *founding fathers* terutama pada kata “dikuasai oleh negara.” Bung Karno menafsirkan bahwa “karena kondisi perekonomian masih lemah pasca kemerdekaan, maka negara harus menguasai sebagian besar bidang usaha yang dapat menstimulasi kegiatan ekonomi.” Sedangkan, Bung Hatta menentang pendapat ini dan memandang bahwa “negara hanya cukup menguasai perusahaan yang benar-benar menguasai kebutuhan pokok masyarakat seperti listrik dan transportasi.” Pandangan Hatta kemudian lebih sesuai dengan paham ekonomi modern, dimana posisi negara hanya cukup menyediakan infrastruktur yang mendukung proses pembangunan.<sup>1</sup>

Pasca kemerdekaan, Indonesia harus membangun ekonomi di tengah usaha para negara imperialisme menjajah kembali Indonesia. Perang dan pemberontakan yang terjadi di berbagai daerah terus terjadi tanpa henti hingga Dekrit Presiden 1959. Pada awal tahun 1950-an, pendirian perusahaan negara dibatasi pada beberapa sektor vital yang sesuai dengan *Hattaconomic*, namun pendirian perusahaan negara masih tidak efektif karena adanya gangguan atau guncangan keamanan dan politik. Pada akhir tahun 1957, pemerintah mulai melakukan nasionalisasi hampir semua sektor yang sesuai dengan konsepsi Soekarno.<sup>2</sup> Badan Usaha Milik Negara atau yang lebih dikenal dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>3</sup> BUMN sudah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda pada tahun 1925. Pada zaman penjajahan Belanda, pemerintah Hindia Belanda

---

<sup>1</sup> Mulhadi, 2017, *Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 235

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

menjalankan usaha-usaha yang bertujuan untuk mendapatkan penghasilan yang diusahakan oleh perusahaan-perusahaan pemerintah/negara, yaitu Perusahaan Negara ICW dan Perusahaan Negara IBW.

Perusahaan Negara yang diatur berdasarkan *Indonesische Comptabiliteit Wet* Stb. 1925 Nomor 448 (Perusahaan Negara ICW). Contoh perusahaan ICW adalah Perusahaan Air Minum Negara. Adapun ciri-ciri Perusahaan Negara ICW antara lain modal diperoleh dari APBN, tidak diharuskan mengadakan perhitungan yang cermat mengenai beban-beban dan hasil yang diperoleh perusahaan, dan terjadi suatu pelaksanaan administrasi mengenai jumlah uang yang diperoleh dari Kas Negara dan hasil-hasil yang diterima, harus juga disetorkan kepada Kas Negara. Perusahaan Negara yang diatur dengan *Indonesische Bedrijven Wet* Stb. 1927 Nomor 419 yang diubah dengan Stb. 1936 Nomor 445 (Perusahaan Negara IBW). Contoh Perusahaan Negara IBW adalah Jawatan Kereta Api (Stb. 1939 Nomor 556), Jawatan Pos, Telegraf dan Telepon (Stb. 1931 Nomor 524), Pelabuhan seperti Tanjung Priok (Stb. 1934 Nomor 109). Ciri-ciri Perusahaan Negara yang diidentifikasi antara lain sebagai berikut yaitu tiap-tiap tahun memperoleh pinjaman dari negara dan tiap tahun harus dibayar bunga, jumlah pinjaman selalu diperhitungkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), merupakan perusahaan-perusahaan yang diusahakan oleh jawatan-jawatan pemerintah, dan semua hasil dan beban dari perusahaan IBW harus diperhitungkan dengan cermat, sehingga beban dan hasil perusahaan dapat memengaruhi APBN.<sup>4</sup>

Setelah kemerdekaan Indonesia, Perusahaan Negara di Indonesia diklasifikasikan dalam beberapa periode yaitu sebelum tahun 1960, sejak tahun 1960, sejak tahun 1969, sejak tahun 1998 dan sejak tahun 2003. Sebelum tahun 1960, terdapat dua kelompok Perusahaan Negara yaitu: yang pertama, Perusahaan Negara IBW dan Perusahaan Negara ICW. Contoh Perusahaan Negara adalah Jawatan Kereta Api dan Perusahaan Pegadaian (IBW) dan Perusahaan Penerbitan

---

<sup>4</sup> Mulhadi. *Op. cit.*, hlm. 243

Balai Pustaka (ICW). Kedua, Perusahaan Negara hasil nasionalisasi perusahaan swasta Belanda (berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1956 Tentang Nasionalisasi).<sup>5</sup> Selanjutnya pada tahun 1960, sebuah produk hukum yang mengatur Perusahaan Negara diundangkan yaitu Undang-Undang Nomor 19 Prp 1960, sehingga Perusahaan Negara ICW, Perusahaan Negara IBW dan Perusahaan Negara hasil Nasionalisasi harus diubah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Prp 1960.<sup>6</sup> Kemudian pada tahun 1969, berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 ditetapkan 3 (tiga) bentuk Perusahaan Negara yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Ketiga perusahaan pada tahun 1998 diatur dengan Peraturan Pemerintah yang berbeda-beda yang mana Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (Persero), Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (Perum) dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Jawatan (Perjan). Di tahun 2003 pemerintah melakukan perubahan pengaturan mengenai perusahaan badan usaha milik negara menghasilkan Undang-Undang Nomor 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pada peraturan ini perusahaan jawatan (Perjan) sudah tidak berlaku lagi dan jenis perusahaan BUMN hanya terbagi menjadi 2 yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).

Adapun sejarah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Perusahaan Negara ini merupakan bagian dari unit kerja di lingkungan Departemen Keuangan Republik Indonesia sejak tahun 1973. Selanjutnya organisasi tersebut mengalami perubahan dan perkembangan. Pada tahun 1973 sampai dengan 1993, BUMN berada setingkat Eselon II dimana organisasi itu disebut Direktorat Persero dan PKPN (Pengelolaan Keuangan Perusahaan Negara). Selanjutnya, terjadi perubahan nama menjadi Direktorat Persero dan BUN (Badan Usaha Negara).

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 244

<sup>6</sup> *Ibid*

Kemudian organisasi ini berubah menjadi Direktorat Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sampai dengan tahun 1993. Selanjutnya pada tahun 1993 sampai dengan 1998, yang awalnya setingkat Eselon II ditingkatkan lagi menjadi Eselon I, dengan nama Direktorat Jenderal Pembinaan Badan Usaha Negara (DJ-PBUN). Lalu kemudian, pada tahun 1998 pemerintah Republik Indonesia mengubah bentuk organisasi pembina dan pengelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi setingkat Kementerian, dengan nama Kementerian Negara Pendayagunaan BUMN/Kepala Badan Pembinaan BUMN. Pada tahun 2000 sampai dengan tahun 2001, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini sempat dihapuskan dan dikembalikan lagi menjadi setingkat Eselon I di bawah Departemen Keuangan. Namun pada tahun 2001, Departemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut dikembalikan lagi fungsinya menjadi setingkat Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sampai dengan sekarang.<sup>7</sup> Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”<sup>8</sup> Kekayaan negara yang dimaksud adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.<sup>9</sup>

Seluruh atau sebagian besar modal yang dimiliki BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dipisahkan disini maksudnya adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>10</sup> Jadi, penyertaan modal negara dalam pendirian

---

<sup>7</sup> Sejarah Kementerian BUMN, available from: <https://bumn.go.id/about/profile>

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>9</sup> Lihat Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>10</sup> Mulhadi, *Op. cit.*, hlm. 252-253

pada BUMN bersumber antara lain yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki peranan yang sangat besar dalam meningkatkan perekonomian di Indonesia. Bahkan BUMN menjadi pelaku utama dalam kegiatan ekonomi nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dan mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kepentingannya untuk perekonomian nasional, berdasarkan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara maupun masyarakat yaitu antara lain bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka dalam hal-hal ini semua komponen tersebut diolah dan digunakan untuk kepentingan masyarakat luas dan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Jadi, penguasaan oleh negara ini memiliki maksud yaitu perekonomian tidak hanya dikuasai oleh individu atau sekelompok orang. Melainkan penguasaan oleh negara ini harus digunakan oleh masyarakat luas dan kemakmuran rakyat. Maka dari itu, penguasaan yang penting dikuasai oleh negara tersebut menyangkut kepentingan umum.<sup>11</sup> sebagaimana diuraikan oleh Himawan (2003: 91), “salah satu syarat pengelolaan BUMN yang baik adalah adanya transparansi kepada publik. Transparansi pengelolaan BUMN kepada publik diperlukan mengingat dalam perspektif Pasal 33 UUD 1945 bahwa negara adalah organisasi kekuasaan rakyat sehingga dalam hal ini pemerintah harus mempertanggungjawaban setiap keputusan yang diambil pada rakyat.”<sup>12</sup>

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah “memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

<sup>12</sup> Rio Christiawan, 2021, *Hukum Bisnis Kontemporer*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 43

yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.”<sup>13</sup> Sebagaimana dijelaskan oleh Munir Fuady (2008:44) bahwa “eksistensi Badan Usaha Milik Negara ini adalah sebagai konsekuensi dan amanah dari konstitusi dimana hal-hal yang penting atau cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”<sup>14</sup> BUMN sebagai pelaku ekonomi nasional ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat dalam sistem perekonomian nasional. Peran BUMN dirasakan sangat penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Disamping itu, BUMN mempunyai peran penting dalam strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta-swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. Keistimewaan karakteristik yang dimiliki BUMN sendiri yang tidak dipunyai oleh badan usaha lain yaitu yang dirumuskan sebagai “*A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise.*” Artinya, suatu badan yang berbaju pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta. Disinilah letak kemampuan dan kelebihan dari lembaga BUMN.<sup>15</sup>

BUMN walaupun telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Dikarenakan sebagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga terjangkau serta belum

<sup>13</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>14</sup> Rio Christiawan, *Op. cit*, hlm. 42

<sup>15</sup> Totok Dwinur Haryanto, 2008, *Eksistensi BUMN Tidak Mengarah Pada Etatisme*, hlm. 45, available from: <https://media.neliti.com/media/publications/23555-ID-eksistensi-bumn-tidak-mengarah-pada-etatisme.pdf>

mampu berkompetensi dalam persaingan bisnis di era globalisasi. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor dan/atau perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Untuk meningkatkan perannya BUMN dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam di era globalisasi yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *good corporate governance* (GCG). Upaya yang dilakukan BUMN dalam membenahi peningkatan efisiensi dan produktivitasnya harus melakukan langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional. Tujuan dari restrukturisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen dan memudahkan pelaksanaan privatisasi.<sup>16</sup> Langkah ini merupakan kelanjutan dari restrukturisasi sistem perekonomian Indonesia yang tujuan utamanya adalah menggali dana masyarakat sebesar-besarnya guna memupuk modal, mempermudah kegiatan investasi, dan memperlancar arus perdagangan dan produksi.<sup>17</sup>

Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 72 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>17</sup> Ninik Widiyanti dan YW.Sumadhi, *BUMN dan Perekonomian Indonesia*, 1998, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 79.

perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat. Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero, meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global, dan menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar. Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham Persero.<sup>18</sup> Menurut Adji Suratman, mengemukakan bahwa, tujuan privatisasi pada perusahaan milik negara berbeda di setiap negara, namun alasan umum yang mendorong privatisasi adalah efisiensi ekonomi, pengurangan beban keuangan negara, dan menarik masuknya modal asing. Untuk perusahaan BUMN, privatisasi merupakan suatu terobosan dalam melepaskan politisasi BUMN yang sering menghambat fleksibilitas manajemen dalam mengelola suatu perusahaan. Dengan adanya privatisasi BUMN akan memberikan implikasi terhadap perubahan kultur usaha yang sebelumnya lebih bersifat birokratis ke dalam kultur yang memegang prinsip kewirausahaan (*entrepreneurship*) dan sadar biaya (*cost conscious*).<sup>19</sup> Melalui privatisasi, maka praktek good corporate governance akan lebih dijamin.<sup>20</sup> Banyak perusahaan-perusahaan yang dimiliki BUMN, bentuk-bentuk perusahaan BUMN antara lain yaitu Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Jawatan (Perjan) .

Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah “BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 74 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>19</sup> Adji Suratman, *Konsep Proses dan Implementasi Restrukturisasi, Profitisasi, Privatisasi*, Intan Artha Indonesia, 2000, hlm. 69.

<sup>20</sup> I Ketut Mardjana, 1998, *Privatisasi BUMN*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.102.



perusahaan.”<sup>21</sup> Maksud dan tujuan Perum adalah “menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.” Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan Perum, dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.<sup>22</sup> Perum dibedakan dengan Persero karena sifat usahanya. Sifat usaha Perum lebih berat pada pelayanan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.<sup>23</sup> Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya Persero, adalah “BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”<sup>24</sup> Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.<sup>25</sup> Sebagai wadah pengumpulan modal, tentu saja berdirinya tujuan Perseroan Terbatas adalah mencari untung (*profit oriented*).<sup>26</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan utama suatu Perseroan adalah untuk mencari keuntungan (*profit*) dan oleh karena itu dijelaskan, bahwa semakin besar modal yang ditanamkan dalam Perseroan tersebut tentunya akan semakin besar pula keuntungan yang diharapkan. Upaya untuk meningkatkan permodalan ialah dengan cara *go public* yaitu “menuju umum” yang dapat diartikan suatu Perseroan menjual sahamnya ke publik (masyarakat umum) melalui bursa saham/bursa efek. Dengan menjual sahamnya ke publik ini maka jelaslah *go public* ini merupakan

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>22</sup> Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>23</sup> Eddy Pelupessy, 2016, *Hukum Dagang*, Inteligencia Media, Malang, hlm. 57

<sup>24</sup> Lihat Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>25</sup> Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>26</sup> Binoto Nadapdap, 2020, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 5

wahana untuk pengembangan Perseroan, yang pada intinya untuk menambah modal Perseroan yang bersangkutan.<sup>27</sup> Sedangkan, Perusahaan Jawatan merupakan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dengan tujuan pelayanan umum, tanpa tujuan mencari keuntungan. Namun berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, BUMN hanya dikelompokkan menjadi 2 bentuk badan perusahaan yaitu “Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).”<sup>28</sup> Perum dibedakan dengan perusahaan perseroan karena sifat usahanya. Perum dalam usahanya lebih berat pada pelayanan demi kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan/atau jasa.<sup>29</sup> Sedangkan, Persero berbentuk perseroan terbatas kepemilikan adalah milik negara, namun kepemilikan modalnya terbagi dalam saham yaitu minimal sebesar 51 % (lima puluh satu persen) dari permodalan milik negara. Tujuan terpenting persero adalah mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya.

Seiring berjalannya waktu, banyak perusahaan-perusahaan BUMN di Indonesia mengalami perubahan badan hukum dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) yang bertujuan untuk mengejar keuntungan sebanyak-banyaknya guna meningkatkan nilai perusahaan dan meningkatkan pendapatan negara. Dari penjelasan tersebut diatas, PT Jaminan Kredit Indonesia atau disingkat PT Jamkrindo (Persero) adalah salah satu contoh perusahaan BUMN yang mengalami perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2020. PT Jamkrindo (Persero) memiliki fokus dalam kegiatan usaha bisnis di bidang penjaminan kredit. Perusahaan ini memulai sejarahnya diawali dengan pendirian dengan nama Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK) tahun 1970 s/d 1981, Perusahaan Umum Pengembangan Keuangan Koperasi (Perum PKK) tahun 1981 s/d 2000,

---

<sup>27</sup> H. Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, 2018, Pokok-Pokok Hukum Dagang, Rajawali Pers, Depok, hlm. 85

<sup>28</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>29</sup> Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 191.

Perusahaan Umum Sarana Pengembangan Usaha (Perum SPU) tahun 2000 s/d 2008, Perusahaan Umum Jaminan Kredit Indonesia (Perum Jamkrindo) tahun 2008 s/d 2020, dan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero) tahun 2020 s/d sekarang.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, terdapat 2 (dua) permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Apakah perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero) sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas?
2. Bagaimana akibat hukum perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero)?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian menggambarkan luasnya cakupan lingkup penelitian yang akan dilakukan. Ruang lingkup penelitian dibuat untuk mengemukakan batas area penelitian dan umumnya digunakan untuk mempersempit pembahasannya. Maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).
2. Untuk mengetahui akibat hukum perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).

#### D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).
2. Untuk menjelaskan akibat hukum perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).

#### E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

##### 1. Kerangka Teori

###### a. Teori Keadilan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian “adil” adalah sama berat, tidak berat sebelah, berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran, dan tidak sewenang-wenang. Sementara pengertian “keadilan” adalah suatu sifat atau perbuatan, perlakuan, dan sebagainya yang adil.<sup>30</sup> Menurut Aristoteles, menjelaskan bahwa keadilan adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Menurut Plato, menyatakan bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa dimana keadilan hanya dapat ada di dalam hukum dan perundang-undangan yang dibuat oleh para ahli yang khususnya memikirkan hal itu. Menurut Socrates, menyatakan bahwa keadilan akan tercipta bilamana setiap warga negara sudah merasakan bahwa pemerintah telah melaksanakan tugasnya dengan baik. Menurut W.J.S Poerwadarminto (2003), yang mengatakan bahwa keadilan adalah tidak berat sebelah, sepatutnya tidak sewenang-wenang.<sup>31</sup> Menurut Hans Kelsen, mendefinisikan bahwa keadilan sebagai suatu tata tertib sosial tertentu

---

<sup>30</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI): <https://kbbi.web.id/keadilan>

<sup>31</sup> I Gde Suranaya Pandit, *Konsep Keadilan Dalam Persepsi Bioetika Administrasi Publik*, available from: [file:///C:/Users/bayuh/Downloads/86-Article%20Text-458-1-10-20170316%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/bayuh/Downloads/86-Article%20Text-458-1-10-20170316%20(1).pdf)

yang di bawah lindungan, di dalamnya pun terdapat usaha untuk mencari kebenaran yang dapat berkembang dan subur. Oleh sebab itu, keadilan baginya merupakan keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan toleransi, dan keadilan demokrasi.<sup>32</sup>

#### **b. Teori Kesejahteraan Sosial**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian “sejahtera” adalah sentosa dan makmur. Sementara itu, pengertian “kesejahteraan” adalah keselamatan, keamanan, ketenteraman, memakmurkan dan sebagainya.<sup>33</sup> Kesejahteraan sosial menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menyatakan bahwa kondisi terpenuhinya kebutuhan material, sipiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup yang layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.<sup>34</sup> Dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut adalah untuk upaya yang terarah, terpadu, berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yang meliputi antara lain rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.<sup>35</sup> Pengertian kesejahteraan sosial menurut para ahli sebagai berikut.

Menurut Getrude Wilson, kesejahteraan sosial adalah kekhawatiran yang diselenggarakan dari semua orang untuk semua orang.<sup>36</sup> Menurut Walter Friedlander dalam Suud (2006:8), kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisasi dari usaha-usaha sosial dan lembaga-lembaga

<sup>32</sup> Alisa, *Teori Keadilan Menurut Para Filsuf*, Gramedia Blog, available from: <https://www.gramedia.com/literasi/teori-keadilan/>

<sup>33</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI): <https://kbbi.web.id/sejahtera>

<sup>34</sup> Lihat Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

<sup>35</sup> Lihat Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

<sup>36</sup> Destian Yudoyoko, 2016, *Pekerja Sosial: Perspektif Pekerjaan Sosial & Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Peksos dan Kessos, available from: <http://destianyudoyoko.blogspot.com/2016/03/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>

yang ditujukan untuk membantu individu maupun kelompok dalam mencapai standar hidup dan kesehatan yang memuaskan, serta untuk mencapai relasi perseorangan dan sosial dengan relasi-relasi pribadi dan sosial yang dapat memungkinkan mereka mengembangkan kemampuan-kemampuan mereka secara penuh, serta untuk mempertinggi kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.<sup>37</sup> Menurut Wickenden, Kesejahteraan sosial, termasuk undang-undang, program, manfaat dan jasa yang menjamin atau memperkuat layanan untuk memenuhi kebutuhan sosial dasar rakyat dan menjaga ketertiban dalam masyarakat.<sup>38</sup> Menurut Suharto (2010:3), kesejahteraan sosial adalah suatu institusi atau bidang kesejahteraan yang melibatkan aktivitas terorganisir yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengatasi atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial, dan peningkatan kualitas hidup individu.<sup>39</sup>

## 2. Kerangka Konsep

Dalam kerangka konsep peneliti memberikan Batasan hal-hal atau berkaitan dengan penulisan skripsi ini, antara lain sebagai berikut:

- a. “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Fai Website, 2021, *Teori Kesejahteraan Sosial*, available from:

[https://fisip.umsu.ac.id/2021/12/01/teori-kesejahteraan-sosial/#:~:text=Menurut%20Wickeden%20dalam%20Suud%20\(2006,dasar%20bagi%20penduduk%20dan%20keteraturan](https://fisip.umsu.ac.id/2021/12/01/teori-kesejahteraan-sosial/#:~:text=Menurut%20Wickeden%20dalam%20Suud%20(2006,dasar%20bagi%20penduduk%20dan%20keteraturan)

<sup>38</sup> Muhammad Effendi, *Definisi Kesejahteraan Sosial*, available from:

[https://www.academia.edu/33365936/Definisi\\_Kesejahteraan\\_Sosial](https://www.academia.edu/33365936/Definisi_Kesejahteraan_Sosial)

<sup>39</sup> Rudi Haryanto dan Mariatul Fitri, *Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Duri Di Tengah Social Distancing Pandemi Covid-19*, Al Qolam, available from:

<https://journal.staihubbulwathan.id/index.php/alqolam/article/download/331/208>

<sup>40</sup> Lihat Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

- b. “Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”<sup>41</sup>
- c. “Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”<sup>42</sup>
- d. “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.”<sup>43</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif).

### **2. Jenis Data**

Data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu jenis data yang dikumpulkan secara langsung melalui sumber utamanya di PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero) melalui sesi wawancara, observasi, studi pustaka dan Undang-Undang yang berkaitan dengan Perubahan Badan Hukum dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan

---

<sup>41</sup> Lihat Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>42</sup> Lihat Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>43</sup> Lihat Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Kredit Indonesia (Persero) yaitu antara lain Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Jaminan Kredit Indonesia menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Selanjutnya, untuk bahan hukum sekunder adalah antara lain buku-buku, literatur, dan jurnal-jurnal. Dan untuk bahan hukum tertier adalah antara lain seperti kamus, ensiklopedia, serta bahan-bahan bersumber dari internet yang berkaitan Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penulisan skripsi adalah, wawancara, observasi, studi pustaka, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan yaitu antara lain Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Jaminan Kredit Indonesia menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

### **4. Analisa Data**

Analisa data dalam penulisan skripsi adalah kualitatif yaitu menganalisa fakta yang diperoleh dari wawancara dan pengamatan objek Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).



## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan skripsi ini sistematika yang digunakan agar dapat memberikan arah dan tujuan dari penulisan skripsi dapat dijabarkan sebagai berikut:

- **Bab I**

**Pendahuluan:**

Dalam Bab I ini penulis menjelaskan tentang informasi yang bersifat umum dan menyeluruh secara sistematis mengenai skripsi ini antara lain sebagai berikut yaitu memuat:

- A. Latar Belakang Permasalahan;
- B. Rumusan Masalah;
- C. Ruang Lingkup Penelitian;
- D. Tujuan Penelitian;
- E. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep;
- F. Metode Penelitian;
- G. Sistematika Penulisan.

- **Bab II**

**Tinjauan Pustaka:**

Dalam Bab II adalah tinjauan pustaka, dalam bab ini penulis akan menuliskan yang fokus berkaitan dengan penelitian skripsi ini yang menjadi acuan antara lain sebagai berikut:

- A. Tinjauan Umum tentang Teori Hukum
- B. Tinjauan Umum tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- C. Tinjauan Umum tentang Perusahaan Umum (PERUM) dan Perusahaan Perseroan (Persero)
- D. Tinjauan Umum tentang Perseroan Terbatas (PT)

- **Bab III**

**Pembahasan Rumusan Masalah Pertama:**

Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).

- **Bab IV**

**Pembahasan Rumusan Masalah Kedua:**

Akibat hukum perubahan bentuk badan hukum Perusahaan (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan PT Jaminan Kredit Indonesia (Persero).

- **Bab V**

**Penutup:**

Kesimpulan dan saran.

