

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Berdirinya sebuah negara membawa sebuah tujuan mengenai kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, kesejahteraan masyarakat merupakan alasan utama untuk diperhatikan. Negara Kesejahteraan atau *welfare state* adalah sebuah jawaban yang sesuai guna mencapai kemajuan kesejahteraan masyarakat. Menurut Midgley sebagaimana yang dikutip oleh Evy Flamboyan Minanda, dijelaskan bahwa kesejahteraan sosial sebagai “*a condition or state of human well-being*”. Kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan apabila terdapat pemenuhan atas kebutuhan dasar kehidupan manusia serta perlindungan dari resiko yang menyulitkannya¹.

Negara Republik Indonesia didirikan dengan membawa tujuan utama yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa terkecuali. Pembangunan Nasional kemudian menjadi tujuan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan dasar baik bidang sosial dan bidang ekonomi. Menurut Sondang Siagian, sebagaimana dikutip oleh Sugeng, yang memaknai Pembangunan sebagai sebuah urutan aktivitas yang terus berlangsung, yang terdiri atas fase-fase yang secara mandiri

¹ Evy Flamboyan Minanda, “Kepastian Reformasi Hukum Kesejahteraan Sosial Dalam Menghadapi Resesi Ekonomi Dengan Perspektif Prinsip Keadilan,” *Majalah Hukum Nasional* 53, no. 2 (2023): hlm 247.

berdiri sendiri, namun juga merupakan bagian integral dari proses yang tak pernah berakhir².

Pada rumusan UUD 1945 Pasal 33 ayat (1) dibentuk hukum perekonomian nasional, yang menjadi gagasan ekonomi Indonesia, dengan penjelasan bahwa perekonomian nasional dijalankan dengan asas kekeluargaan³. Melalui rumusan UUD 1945 tersebut, kemudian pemerintah mengupayakan kekuatan ekonomi nasional melalui dukungan pada sektor tertentu, dengan tujuan memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat. Salah satu wujud dari kebijakan ini adalah pembentukan perusahaan yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh negara, yaitu melalui Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN).

BUMN adalah perusahaan yang kepemilikannya sepenuhnya atau mayoritas berada di tangan pemerintah⁴. BUMN ialah badan hukum berbentuk Persero atau Perum, yaitu perusahaan yang diakui secara hukum sebagai entitas yang seolah memiliki kepribadian manusia, sehingga dapat melaksanakan tindakan hukum melalui perwakilan yang ditunjuk untuk mewakilinya dalam mencapai tujuan pendirian⁵.

² Sugeng and Annisa Fitria, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, 1st ed. (Yogyakarta: CV Bintang Semsta Media, 2023), hlm 28.

³ R. Djuniarsono, Martin Roestamy, and Endeh Suhartini, "Privatisasi BumN Sebagai Pilar Perekonomian Nasional Dalam Perspektif Hukum Bisnis," *Jurnal Ilmiah Living Law* 15, no. 01 (2023): hlm 2.

⁴ Paramita Praningtyas, *Buku Ajar Hukum Perusahaan* (Semarang: Yoga Pratama, 2019), hlm 85.

⁵ Amir Firmansyah, Aris Machmud, and Suparji, "Peran BUMN Sebagai Pilar Utama Ekonomi Nasional Yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi," *Binamulia Hukum* 13, no. 2 (2024): hlm 520.

BUMN memegang peranan yang krusial dan strategis dalam pembangunan ekonomi nasional, mereka berkontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh dan penerimaan negara, sekaligus menghasilkan keuntungan. BUMN yang modalnya seluruh atau sebagian besar berasal dari kekayaan negara yang terpisahkan adalah salah satu pelaku ekonomi tingkat nasional yang dalam pelaksanaan kegiatan usahanya, berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi, yaitu sistem perekonomian yang diamanatkan oleh konstitusi Indonesia⁶.

Peningkatan efisiensi pada BUMN merupakan langkah krusial untuk mengoptimalkan performa badan tersebut sebagai instrument negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah kemudian berinisiasi guna meningkatkan kedaulatan ekonomi, diundangkannya suatu regulasi yang mengatur BUMN. Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN).

UU BUMN diundangkan terbaru demi menjaga kedaulatan ekonomi sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, negara mengambil alih penguasaan dan cabang-cabang produksi dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pengelolaan ini ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui BUMN. Pada Pasal 1A ayat (1) UU BUMN dijelaskan

⁶ Ismail Koto, “Peran Badan Usaha Milik Negara Dalam Penyelenggaraan Perekonomian Nasional Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat,” *SiNTESa* 1, no. 1 (2021): hlm 465.

mengenai pengelolaan BUMN berdasarkan demokrasi ekonomi yang meliputi prinsip; kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional, dan tata kelola perusahaan yang baik. Dalam artian bahwa landasan BUMN dalam mengelola badan usahanya merujuk pada tujuan sosial. Diperkuat pada Pasal 2 ayat (1) mengenai tujuan pendirian BUMN berupa; memperoleh keuntungan, memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.

BUMN pada dasarnya memiliki 2 bentuk, yaitu BUMN berbentuk Persero dan Perum. Pada BUMN berbentuk Persero, UU BUMN Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa “Perusahaan Perseroan adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan tujuan utamanya memperoleh keuntungan.”, dalam artian bahwa BUMN berbentuk Persero merupakan badan usaha yang memiliki tujuan profit atau “memperoleh keuntungan”, sedangkan pada Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa “Perusahaan Umum adalah BUMN yang modalnya dimiliki Negara Republik Indonesia, yang tujuan utamanya menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak”. Berdasarkan Pasal tersebut, disimpulkan bahwa Perum memiliki tujuan sosial yang berkaitan dengan pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Meskipun BUMN memiliki 2 bentuk, orientasi pada keduanya bukan sepenuhnya pada tujuan sosial, melainkan pada komersial.

Khususnya pada BUMN yang berbentuk Perum, tidak sepenuhnya berorientasi pada sosial. Pada UU No 1 Tahun 2025 Pasal 36 huruf a menyatakan tujuan pendirian Perum yaitu “menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis”, serta pada huruf b yaitu “memperoleh keuntungan”. Memiliki orientasi ganda pada BUMN berbentuk Perum merupakan keadaan konflik norma atau ketidaksesuaian dengan prinsip yang berlaku.

Sebagai contoh dari BUMN berbentuk Perum yang memiliki peran ganda yaitu Perum Perumnas atau Pembangunan Perumahan Nasional yang bergerak di bidang pengembangan perumahan. Berdasarkan PP Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional, Pasal 12 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Perusahaan memiliki maksud dan tujuan untuk turut melaksanakan dan menunjang kebijakan dan program Pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan Nasional pada umumnya”. Serta, Perumnas yang menyatakan bahwa fokus utama pada perusahaannya adalah menyediakan produk perumahan, properti kawasan, serta layanan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat dan keuntungan usaha dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip manajemen perusahaan⁷.

⁷ “Tentang Perumnas,” *Perumnas*, accessed June 3, 2025, <https://perumnas.co.id/tentang-perumnas/>.

Perum Perumnas, mengalami permasalahan pada kinerja perusahaan dan struktur keuangan yang tidak sehat, sehingga membuat Perum Perumnas mengajukan penyertaan modal negara guna memperkuat struktur modal.

Menurut Sukarna Wiranta, Tujuan BUMN yang bersifat sosial dapat diwujudkan dengan membuka lapangan kerja sekaligus mendorong kebangkitan ekonomi lokal, dimana pembukaan lapangan kerja itu dilakukan melalui proses perekrutan tenaga kerja oleh BUMN⁸. BUMN memiliki tujuan yang murni sosial, karena BUMN yang berorientasi pada tujuan sosial, akan mengutamakan layanannya daripada keuntungan. Pada BUMN yang berorientasi tujuan sosial, maka pandangan mengenai keuntungan hanyalah pada sisa hasil usaha, sama dengan halnya UU Koperasi. Sebagaimana menurut Tulus T.H. Tambunan menjelaskan, bahwa “keuntungan adalah selisih positif antara penjualan dan biaya. Apabila tidak ada selisih positif antara kedua hal tersebut, maka disebut sisa hasil usaha”⁹.

Pada UU No 1 Tahun 2025 menjelaskan bahwa BUMN berbentuk Perum memiliki Peran ganda sebagai entitas bisnis dan pelayan masyarakat, hal ini tidak searah dengan orientasi sebagaimana dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Estanto pada kajian Amir Firmansyah menyatakan bahwa “pelaksanaan peran ganda sebagai lembaga publik dan lembaga bisnis pada BUMN mengakibatkan hilangnya fokus dalam

⁸ Sukarna Wiranta, “Privatisasi BUMN Dan Perannya Terhadap Pembangunan Ekonomi Nasional: Kasus PT. Garuda,” *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* 2, no. 1 (2011): hlm 373.

⁹ “Ahli: Pendirian BUMN Bukan Untuk Cari Untung,” *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, last modified 2018, accessed April 24, 2025, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14513>.

pengelolaan BUMN”¹⁰. berdasarkan pendapat tersebut, BUMN sebagai penyelenggara usaha yang mempunyai peran penting pada pembangunan ekonomi nasional guna menciptakan kesejahteraan perlu dilakukan penataan, adanya pertentangan norma pada BUMN terutama Perum mengakibatkan hilangnya hakikat dari pendirian BUMN tersebut.

Berdasarkan Latar Belakang Masalah tersebut, penulis bertujuan mengkaji secara mendalam mengenai permasalahan hukum mengenai harmonisasi norma pada UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN dengan Undang-Undang Dasar 1945. Maka, penulis melakukan penelitian lebih lanjut yang berjudul **“Harmonisasi Orientasi Komersial Pada Pasal 36 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang BUMN Dalam Bentuk Perum Dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah transformasi orientasi komersial pada Pasal 36 huruf a dan b UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN dalam bentuk Perum bertentangan dari orientasi dasar BUMN?
2. Bagaimana harmonisasi norma pada UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN Pasal 36 huruf a dan b dengan Undang-Undang Dasar 1945?

¹⁰ Firmansyah, Machmud, and Suparji, “Peran BUMN Sebagai Pilar Utama Ekonomi Nasional Yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi,” hlm 523.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan penulis, maka diuraikan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pertentangan orientasi dasar BUMN yang berbentuk Perum pada Pasal 36 huruf a dan b UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN dengan Pasal 33 UUD 1945.
2. Untuk menganalisis harmonisasi norma pada UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN Pasal 36 huruf a dan b dengan Pasal 33 UUD 1945 agar selaras.

1.4 Kegunaan Penelitian

Pada penelitian ini, penulis berharap agar memiliki kegunaan sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi para mahasiswa maupun dosen, khususnya pada konsentrasi hukum perdata/bisnis serta menjadi referensi dalam proses pembelajaran sehingga, memberikan kontribusi bagi dunia ilmu pengetahuan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menimbulkan kegunaan bagi pribadi penulis guna menambah pengetahuan, wawasan, serta pemahaman mengenai permasalahan benturan orientasi pada

BUMN berbentuk Perum dalam UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN dengan UUD 1945.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi masyarakat dalam menambah wawasan serta pengetahuan mengenai BUMN berbentuk Perum

3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran kepada pemerintah terkait permasalahan hukum mengenai transformasi orientasi BUMN berbentuk Perum yang mengalami benturan dengan norma ataupun prinsip hukum, serta penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah acuan dalam penelitian lanjutan.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1. 1 Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	<i>HOLDING</i> Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan	1. Apakah pembentukan Holding BUMN sesuai dengan sistem demokrasi ekonomi di Indonesia? 2. Apakah Holding BUMN yang sudah	Pada penelitian terdahulu, penulis membahas mengenai kesesuaian Pasal 2A PP 72/2016 tentang mekanisme	Pada penelitian yang diusulkan penulis mengkaji permasalahan BUMN khususnya Perum yang memiliki

	Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Wildan Renara Khusna, Skripsi, Universitas Jember, 2024)	terbentuk dapat mengakibatkan Penguasaan Pasar dan Posisi Dominan?	penyertaan modal negara tanpa persetujuan DPR dengan asass demokrasi ekonomi dan fungsi pengawasan parlemen dan potensi pelanggaran pasal 19 mengenai penguasaan pasar dan pasal 25 mengenai penyalahgunaan psosisi dominan dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 oleh struktur holding BUMN.	benturan Orientasi dari sosial ke komersial.
2.	Kepailitan Perusahaan Asuransi BUMN Yang Gagal Bayar Terhadap Pemegang Polis (Studi Kasus Gagal Bauar PT. Jiwasraya) (Abdul Wahid Rizky, Skripsi, Universitas Airlangga, 2020)	1. Apa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh para pemegang polis asuransi terhadap gagal bayarnya perusahaan asuransi BUMN PT Jiwasraya 2. Apabila upaya hukum yang ditempuh melalui kepailitan siapakah yang dapat memohonkan pailit sebagai salah satu	Pada penelitian yang dikaji penulis terdahulu merupakan isu mengenai konflik norma antara UU BUMN dengan UU Kepailitan dan PKPU serta UU yang lainnya.	Pada penelitian yang akan dikaji oleh penulis lebih mengkaji kearah konflik norma antara orientasi dasar BUMN khususnya dalam bentuk Perum yang mengalami perubahan dari sosial menjadi komersial.

		upaya hukum terhadap gagal bayarnya perusahaan asuransi PT Jiwasraya		
3.	Tinjauan Yuridis Perlakuan Terhadap Anak Usaha Holding Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Dengan BUMN Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2015 Serta Pertanggung Jawabannya Terhadap Negara (Roniko Putra Julio Affani, Skripsi, Universitas Trunojoyo Madura, 2018)	1. Apakah anak usaha <i>holding</i> BUMN, yang oleh pemerintah diperlakukan sama dengan BUMN tetap tunduk pada Undang-Undang BUMN? 2. Bagaimana tanggung jawab terhadap keuangan negara bagi anak usaha <i>holding</i> BUMN yang diperlakukan sama dengan BUMN?	Penulis terdahulu membahas mengenai status anak usaha <i>holding</i> BUMN yang diperlakukan sama dengan BUMN yang sudah tidak berstatus sebagai PT. BUMN dan menjadi perseroan biasa, sehingga tidak lagi tunduk pada UU BUMN, tetapi tunduk pada UUPT.	Penelitian penulis membahas mengenai transformasi orientasi sosial ke komersial pada Perum BUMN, yang mengakibatkan adanya benturan orientasi.

Sumber: Hasil Penelusuran Website Universitas

Literatur Review yang dipaparkan diatas memiliki perbedaan penelitian dengan penelitian terdahulu, sehingga pada penelitian ini akan menghasilkan kebaruan atau *novelty* mengenai pertentangan orientasi dasar BUMN berbentuk Perum pada UU BUMN dengan UUD 1945. Selain itu, penelitian ini juga berfokus kepada harmonisasi UU BUMN dengan UUD 1945 agar implementasinya baik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penulis mengambil penelitian berjenis penelitian hukum normatif, merupakan penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan kebenaran koherensi dalam hukum. Penelitian ini menganalisis mengenai kesesuaian aturan hukum dengan norma hukum, keterpaduan norma yang berisi perintah dan larangan dengan prinsip hukum, serta kepatuhan tindakan seseorang terhadap norma hukum atau prinsip yang berlaku¹¹.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dalam menganalisis permasalahan hukum. Pendekatan ini diterapkan dengan mengkaji seluruh peraturan perundang-undangan serta regulasi yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang penulis teliti¹².

Selain itu, penulis juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan ini didasarkan pada berbagai pandangan serta doktrin yang berkembang dalam bidang ilmu hukum¹³. Merujuk pada pendekatan tersebut, penelitian ini menganalisis berdasarkan suatu konsep yang berkembang pada ilmu

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: KENCANA, 2021), hlm 47.

¹² Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm 56.

¹³ Ibid., hlm 57.

hukum terlebih pada pembahasan mengenai harmonisasi orientasi dasar pada BUMN berbentuk Perum.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penelitian berjenis normatif ini kemudian menggunakan bahan hukum berupa studi Pustaka, penulis kemudian melakukan analisis terhadap informasi tertulis dari berbagai. Adapun sumber yang menghasilkan bahan hukum primer dan sekunder sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang mencakup undang-undang, putusan pengadilan serta dokumen resmi yang diterbitkan oleh negara¹⁴. Penulis dalam mengkaji penelitian ini menggunakan beberapa peraturan yang disusun berdasarkan tingkatan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, adapun Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297. Sekretariat Negara.

¹⁴ Ibid., hlm 59.

Jakarta, sebagaimana di ubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Tahun 2025 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Nomor 7097 Sekretariat Negara. Jakarta

3. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum. Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3732. Sekretariat Negara. Jakarta

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber yang mendukung bahan hukum primer berupa buku hukum, pandangan para ahli/doktrin, hasil penelitian di bidang hukum berupa jurnal ilmiah¹⁵. Pada penelitian ini penulis guna mendukung bahan hukum primer, menggunakan bahan hukum sekunder berupa studi kepustakaan terhadap doktrin-doktrin ataupun jurnal yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

1.6.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Pada penelitian ini, penulis menggunakan analisis bahan hukum berupa metode analisis yang bersifat kualitatif, yaitu analisis

¹⁵ Ibid., hlm 60.

dilakukan dengan proses interpretasi terhadap bahan hukum yang dikaji. Pendekatan ini mengidentifikasi mengenai bahan hukum primer memiliki isu kekosongan norma, konflik antar norma atau kekaburan norma¹⁶.

¹⁶ Ibid., hlm 68.