

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Di negara berkembang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki peran yang sangat penting dalam perekonomian negara. Selain itu BUMN juga sangat aktif dalam rangka aneka kegiatan investasi domestik (sekurang-kurangnya seperempat dari total pembentukan modal (capital formation) di negara-negara berkembang bersumber dari BUMN). Namun dalam beberapa kasus BUMN juga menghabiskan sumber-sumber daya atau malah menjadi beban fiskal di negaranya (hasil dari sebuah studi yang dilakukan di 27 negara-negara secara rutin mengeluarkan anggaran keperluan untuk kegiatan perusahaan negara non keuangan rata-rata mencapai lebih dari tiga (3) persen total *Gross Domestic Bruto* (GDB), di samping itu BUMN merupakan peminjam valuta asing yang utama (menyedot sekitar 28% dari seluruh peminjam valuta asing dari kreditor perbankan Eropa pada tahun 1980) dan juga menyerap sebagian besar kredit-kredit dari dalam negeri (terutama di negara-negara berkembang yang relatif kecil seperti Benin, Guinea, Mali dan Senegal).<sup>1</sup>

Oleh sebab itu pengelolaan, pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja BUMN demi meningkatkan efisiensi, daya saing dan pengembangan usaha BUMN perlu mendapat perhatian yang serius agar dapat turut dan menjadi komoditi yang kompetitif dalam era perdagangan bebas nanti.

---

<sup>1</sup> Michael P Todaro, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*, Erlangga, Jakarta, 1998, Hal. 266

Karena ada kecenderungan dewasa ini Perusahaan Negara mengalihkan bentuk usahanya menjadi bentuk usaha yang mempunyai kemampuan untuk mengembangkan diri lebih optimal, mampu mengadakan kapitalisasi modal dan sebagai wahana yang potensial untuk memperoleh keuntungan bagi institusinya sendiri maupun bagi para pendukungnya (pemegang saham), dan bentuk seperti ini hanya dimungkinkan jika perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas (PT), sebab pada dasarnya Persero menggunakan prinsip-prinsip sebagaimana yang berlaku pada Perseroan Terbatas (PT).

Atas pertimbangan inilah Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) yang mengatur mengenai pembentukan badan hukum Perseroan Terbatas (PT) bagi BUMN dan kemungkinan perubahan status dari Perusahaan Jawatan (Perjan) maupun Perusahaan Umum (Perum). Ketentuan ini membuat lebih banyak lagi subyek hukum yang berhak mendirikan Perseroan Terbatas (PT), termasuk negara dalam kapasitasnya sebagai suatu badan hukum yang melakukan tindakan perdata.<sup>2</sup>

Sebagai implikasi dari berlakunya ketentuan mengenai Persero dimana pemilikan saham perusahaan seluruhnya atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkan oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung dan sisanya dapat dimiliki pemegang saham lain yang turut menanamkan modal dengan jumlah dan kriteria tertentu sesuai dengan peraturan perundang-

---

<sup>2</sup> Ahmad Yani & Gunawan Widjaja., *Perseroan Terbatas (Seri Hukum Bisnis)*, PT.Raja Grafindo Perkasa, Jakarta. 2000, Hal, 5

undangan di bidang pasar modal tidak menutup kemungkinan bagi BUMN untuk melakukan penjualan saham kepada pihak luar.

Penjualan saham perusahaan BUMN kepada pihak luar mengundang polemik baik dari kalangan ekonom, politisi maupun pihak-pihak lain yang terkait, sebab kebijakan tersebut memunculkan dampak yang sebagian beranggapan positif dan sebagian menganggap sebagai hal yang justru merugikan perekonomian nasional. Hal ini disadari sebab pemilikan saham atas suatu perusahaan negara pada gilirannya nanti akan pula memberikan hak untuk turut menentukan kebijakan-kebijakan strategis yang diambil oleh BUMN, sedangkan keberadaan BUMN itu sendiri sebagai unit usaha strategis dituntut untuk konsisten melakukan fungsi ekonomis sekaligus fungsi sosial sebab menguasai hajat hidup orang banyak dengan titik berat peruntukan pencapaian kesejahteraan rakyat.

Oleh penentu kebijakan sendiri (Pemerintah) situasi di atas telah pula dipertimbangkan dengan dikeluarkannya peraturan mengenai pembatasan pemilikan saham BUMN oleh pihak luar, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal dan peraturan pelaksanaannya, namun antisipasi masih belum dapat mengakomodasi permasalahan yang timbul kemudian, terlebih dihadapkan pada era bebas nanti. Sasaran yang ingin dicapai dengan dikeluarkannya Undang-undang tersebut adalah untuk menciptakan kerangka hukum yang kokoh dan mampu menampung kegiatan pasar modal yang kompleks.

Terkait dengan permasalahan di atas, salah satu BUMN yang mengalami dinamika perubahan bentuk usaha yang signifikan adalah Perusahaan Kereta Api yakni semula bentuk usaha perkeretaapian berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) setelah itu beralih menjadi Perusahaan Umum (Perum) dan selanjutnya demi meningkatkan produktivitas dan efisiensi kekuatan ekonomi nasional Perusahaan Kereta Api berubah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Mengingat fungsi dan peranan strategis Kereta Api dalam bidang perhubungan, khususnya dalam pengangkutan di darat adalah sangat besar, maka kereta api sebagai satu-satunya alat transportasi yang mempunyai keunggulan dan karakteristik yang khusus yaitu sebagai alat transportasi yang murah, efisien, mempunyai kapasitas angkut yang besar, hemat energi dan tingkat keamanan yang tinggi, sehingga perlu terus dikembangkan pemanfaatannya.

Pengalihan bentuk usaha kereta api ini tentu saja mempunyai dampak yang sangat besar terhadap manajemen perusahaan sendiri maupun kebijakan-kebijakan teknis dalam perusahaan, oleh sebab itu kasus ini sangat menarik sekali jika dijadikan obyek penelitian dalam penulisan hukum yang penulis buat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis merasa terdorong untuk mengangkat hal tersebut di atas menjadi judul penelitian penulisan hukum, yaitu **“ TINJAUAN YURIDIS TENTANG PERUBAHAN STATUS PERUSAHAAN JAWATAN KERETA API INDONESIA MENJADI PT. KERETA API INDONESIA (PERSERO) “**.

## B. RUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian karena seorang peneliti harus mengidentifikasi persoalan yang akan diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, tegas, terarah dan mencapai tujuan yang diharapkan.

Untuk membatasi masalah agar pembahasan tidak menyimpang dari pokok permasalahan, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Ketentuan Perundang-undangan apa yang menjadi dasar hukum Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia beralih menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) ?
2. Akibat hukum apa yang timbul dari perubahan status Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api (Persero) ?
3. Kebijakan apa yang ditempuh PT. Kereta Api (Persero) setelah beralih status menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) ?

## C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu bagian pokok dari ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk lebih mengetahui dan lebih memperdalam segi kehidupan disamping juga merupakan sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan baik segi teoritis maupun segi praktis.<sup>3</sup>

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui ketentuan Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang menjadi dasar hukum pengalihan bentuk Perusahaan Negara menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) di Indonesia, studi pada perubahan status

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press. 1986, Hal 3

Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api (Persero).

2. Untuk mengetahui akibat hukum apa yang timbul dari perubahan status Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api (Persero).
3. UNTUK mengetahui kebijakan-kebijakan yang ditempuh PT. Kereta Api (Persero) setelah beralih status menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Tiap penelitian harus diyakini kegunaannya bagi pemecahan masalah yang diselidiki. Untuk itu perlu dirumuskan secara jelas tujuan penelitian yang bertitik tolak dari permasalahan yang diungkap. Suatu penelitian setidaknya harus mampu memberikan manfaat praktis pada kehidupan masyarakat. Kegunaan penelitian dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis.<sup>4</sup>

Adapun manfaat yang penulis harapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum perdata.
  - b. Dapat memberikan bahan masukan dan referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian selanjutnya.
2. Manfaat Praktis

---

<sup>4</sup> Nawawi, Hadari & H.M. Martini, *Instrumen Pendekatan Sosial, Suatu Pendekatan Proposal.*, Yogyakarta, UGM Pres, 1995, Hal 25

- a. Dapat memberikan masukan atau tambahan pengetahuan mengenai Perusahaan Negara berbentuk Persero berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, studi pada PT. Kereta Api (Persero).
- b. Dapat memberikan bahan masukan berupa kajian yuridis yang diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk lebih menyempurnakan dalam proses perubahan status Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api (Persero).
- c. Dapat memberikan bahan masukan bagi pemerintah untuk menata dan mengambil kebijaksanaan negara di Indonesia agar berlaku efektif.

#### **E. METODE PENELITIAN**

Pengertian metode menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah cara yang telah teratur dan terpikir baik-baik untuk mencapai suatu maksud.

Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian atau research sesuai dengan tujuannya, yaitu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.<sup>5</sup>

Jadi dapat dikatakan bahwa metode dalam penelitian ilmiah pada dasarnya merupakan cara yang diperlukan untuk mencapai tujuan penelitian. Oleh karena tujuan umum penelitian adalah untuk memecahkan masalah, maka langkah-langkah yang akan ditempuh harus relevan dengan masalah yang telah dirumuskan.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Sutrisno Hadi. *Metodologi Research*, Yogyakarta, Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM, 1986, Hal. 4

### 1. Jenis Penelitian

Dilihat dari segi sifat yang terkandung di dalam penulisan hukum ini yaitu memberikan gambaran yang lengkap mengenai perubahan status Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api (Persero), penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif. Adapun yang dimaksud dalam penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian (seseorang, lembaga masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>6</sup>

### 2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan sosiologis atau empiris, sebab penelitian ini membahas tentang efektifitas hukum. Pada penelitian sosiologis atau empiris, maka yang diteliti awalnya adalah data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat.<sup>7</sup>

### 3. Lokasi Penelitian

Untuk menyusun penulisan hukum tentang perusahaan status Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api (Persero), penulis mengambil lokasi penelitian di Kantor Daerah Operasi (Daop) VI di Jalan Lempuyang I Yogyakarta. Adapun yang menjadi alasan penulis mengambil lokasi penelitian sebagaimana yang

---

<sup>6</sup> Nawawi, Hadari & H.M. Martini. *Op.Cit.* Hal. 63.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto. *Op.Cit.* Hal. 52.



telah disebutkan di atas adalah karena Kantor Daerah Operasi (Daop) VI di Jalan Lempuyang I Yogyakarta mempunyai data yang lengkap untuk menunjang penulisan hukum yang penulis buat tentang perubahan status Perusahaan Jawatan Kereta Api Indonesia menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Hal ini disebabkan Daerah Operasi VI merupakan daerah pengoperasian yang membawahi jalur Solo – Yogyakarta.

#### 4. Sumber Data

##### a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama atau lapangan. Dalam hal ini diperoleh dan dikumpulkan secara langsung dari Direktorat Personalia dan Umum Sub Direktorat Hukum bagian Perundang-undangan dan Dokumentasi.

##### b. Data Sekunder

Merupakan data yang berupa keterangan-keterangan atau fakta-fakta yang dikumpulkan secara langsung dari lapangan dengan mempelajari bahan kepustakaan yang terdiri dari literatur, dokumen-dokumen, jurnal serta peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer dalam penulisan hukum ini, maka penulis menggunakan cara sebagai berikut:

##### a. Penelitian Lapangan

Merupakan penelitian secara langsung di lapangan guna mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan dengan terjun langsung ke lapangan, yaitu dengan cara:

1) Pengamatan/Observasi

Sebagai metode ilmiah observasi biasa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki.<sup>8</sup>

Dalam hal ini penulis akan melakukan observasi di Kantor Daerah Operasi (Daop) VI di Yogyakarta.

2) Wawancara (Interview)

Yang dimaksud dengan wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara di penanya atau pewawancara dengan di penjawab atau responden dengan menggunakan alat interview guide (panduan wawancara). Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan agar hasil wawancara sesuai dengan permasalahan yang diteliti.<sup>9</sup>

Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Perundang-Undangan dan Dokumentasi Sub Direktorat Hukum PT. Kereta Api (Persero).

3) Kuesioner

---

<sup>8</sup> Soetrisno Hadi. *Op.Cit.* Hal. 136.

<sup>9</sup> Moh. Nazir, Ph.D, *Metode Penelitian. Ghalia Indonesia*, Jakarta,2003,Hal 193-194.

Pada penelitian survai, penggunaan kuesioner merupakan hal yang pokok untuk pengumpulan data. Hasil kuesioner tersebut akan terjelma dalam angka-angka, tabel-tabel, analisa statistik dan uraian serta kesimpulan hasil penelitian.<sup>10</sup>

Untuk memperoleh data sekunder dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan cara sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan

Dalam penelitian kepustakaan ini penulis mengumpulkan data dengan cara membaca, mengkaji serta mempelajari buku-buku dan bahan kepustakaan lain yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Termasuk di sini penelusuran dan penelaahan terhadap media massa yang terkait langsung dengan permasalahan serta hasil penelitian dan bahan lain yang dapat menunjang penelitian ini.

6. Metode Analisis Data

Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam penelitian. Penelitian harus memastikan pola analisis mana yang akan digunakannya. Apakah analisis statistik ataukah analisis non statistik. Pemilihan ini tergantung dari jenis data yang dikumpulkan. Analisis statistik sesuai dengan data-data kuantitatif atau data-data yang dikualifikasikan yaitu data yang dalam bentuk bilangan, sedang analisis

---

<sup>10</sup> Masri Singarimbun & Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survai*, Jakarta, LP3ES, 1985, Hal 131.

non statistik sesuai dengan data kualitatif atau data testular, yaitu data-data dalam bentuk kalimat.<sup>11</sup>

Dalam melaksanakan penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif, yang sebenarnya tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan juga pelaku yang nyata yang diteliti atau dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>12</sup>

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasi. Penyajian data merupakan cara utama dalam analisis kualitatif yang valid, yaitu menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih dengan demikian penganalisis dapat melihat apa yang sedang terjadi dan menentukan apakah menarik kesimpulan yang benar ataukah terus melangkah melakukan analisis yang menurut saran yang dikisahkan oleh penyajian sebagai sesuatu yang mungkin berguna. Sedangkan penarikan kesimpulan/verifikasi hanyalah sebagian dari satu kegiatan konfigurasi yang utuh, dapat berupa hasil pemikiran penganalisis yang melintas dalam pikiran penulis selama ia menulis, suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan atau peninjauan kembali dari hasil tukar pikiran diantara teman sejawat untuk mengembangkan kesepakatan

---

<sup>11</sup> Suryabrata, Sumadi, *Metode Penelitian*, Jakarta, PT.Jasa Grafindo Persada, 1998, Hal 85

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto. *Op.Cit.* Hal. 22.

inter subyektif atau juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam perangkat data yang lain dengan catatan makna-makna yang muncul dari data harus dapat diuji kebenaran, kekokohnya dan kecocokannya yakni merupakan validitasnya.

Dalam pandangan ini tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data itu sendiri merupakan proses siklus dan interaktif. Peneliti harus siap bergerak di antara empat sumbu itu selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik di antara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi selama sisa waktu penelitiannya.<sup>13</sup>

#### **F. Sistematika Skripsi**

Sistematika penulisan hukum akan memberikan gambaran yang tersusun dengan baik, sistematis dan mudah dipahami mengenai materi pembahasan dalam penelitian hukum, sehingga akan memudahkan pembaca untuk mengetahui isi dan maksud penelitian hukum secara jelas. Di dalam penyusunan skripsi ini penulis membaginya dalam 4 (empat) bab, yang masing-masing bab akan dibagi ke dalam sub bab. Adapun sistematikanya tersusun sebagai berikut:

- **BAB I PENDAHULUAN**
  - A. Latar Belakang Masalah
  - B. Perumusan Masalah
  - C. Tujuan Penelitian

---

<sup>13</sup> Miles B & A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. Jakarta. UI Pres. Hal. 19.

- D. Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematik Penelitian

- **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

- A. Tinjauan Umum Tentang Perusahaan
  - 1. Pengertian Tentang Perusahaan
  - 2. Jenis-jenis Perusahaan
- B. Tinjauan Umum Tentang Perusahaan Jawatan
  - 1. Pengertian Perusahaan Jawatan
  - 2. Dasar Hukum Perusahaan Jawatan
- C. Tinjauan Umum Tentang Perusahaan Perseroan
  - 1. Pengertian Persero
  - 2. Dasar Hukum Persero

- **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

- A. Gambaran Umum PT. Kereta Api (Persero)
- B. Ketentuan Perundang-Undangan Apa yang Menjadi Dasar Hukum Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia beralih menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) ?
- C. Akibat Hukum Apa yang Timbul dari Perubahan Status Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Indonesia Menjadi PT. Kereta Api (Persero) ?

D. Kebijakan Apa yang Ditempuh PT. Kereta Api (Persero) setelah Beralih Status Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)?

- **BAB IV PENUTUP**

Dalam bab ini berisi kesimpulan analisis data sebagai jawaban permasalahan yang telah dirumuskan serta saran-saran yang bermanfaat sekaligus merupakan penutup dari penulisan skripsi.

- **DAFTAR PUSTAKA**

- **LAMPIRAN**