Status Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025

Muhlisin¹, Puput Shoyyibah Fatimah²

¹ Fakultas Hukum Universitas Jember, Indonesia
email* : Muhlisin.bz@gmail.com

² Fakultas Hukum Universitas Jember, Indonesia
email : puputshoyyibah10@gmail.com

ABSTRACT

The amendment to the State-Owned Enterprises (SOE) Law introduces a new paradigm regarding the financial status of SOEs. As a result, this change creates a normative misalignment with the concept of state finances, particularly in determining state losses related to acts of corruption. This study analyzes how Law Number 1 of 2025, the Third Amendment to Law Number 19 of 2003 on State-Owned Enterprises, regulates the status of state finances within SOEs and the liability of directors for state losses. The research adopts a normative legal method, guided by legal principles, norms, rules found in legislation, court decisions, agreements, and legal doctrines. The study finds that the state's capital invested in SOEs is now considered the responsibility of the enterprise itself and is no longer regarded as state property. Following the amendment, SOEs are classified as private legal entities; however, they still retain a public dimension in terms of financial accountability due to their management of public assets. Although SOE directors are protected by the Business Judgment Rule, losses resulting from unlawful acts are still considered state losses and are subject to the public law regime governing state financial accountability.

Keywords: Status, State Finance, BUMN

ABSTRAK

Perubahan terhadap undang-undang Badan Usaha Milik Negara menghadirkan perubahan paradigma baru terhadap status keuangan BUMN. Akibat dari perubahan tersebut menyebabkan ketidakselarasan norma dengan keuangan negara khususnya berkaitan dengan penentuan kerugian negara berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Penelitian ini menganalisis bagaimana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur terkait status keuangan negara pada tubuh BUMN dan tanggung jawab direksi atas kerugian negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang berpedoman pada asas-asas, norma, kaidah, dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin hukum. Bahwa modal negara pada BUMN adalah tanggung jawab BUMN itu sendiri dan merupakan kekayaan badan usaha yang tidak lagi dianggap sebagai milik negara. Pasca perubahan undang-undang BUMN tersebut, status BUMN disebut sebagai badan hukum privat, namun demikian tetap memiliki dimensi publik dalam hal

keuangan dan pertanggungjawaban karena terkait dengan pengelolaan kekayaan negara. Meskipun direksi BUMN dilindungi oleh prinsip Business Judgment Rule, kerugian akibat perbuatan melawan hukum tetap dianggap sebagai kerugian negara dan tunduk pada rezim hukum publik yang berbasis pada pertanggungjawaban keuangan negara.

Kata Kunci: Status, Keuangan Negara, BUMN

PENDAHULUAN

Pemahaman sebelumnya terhadap status keuangan BUMN dimaknai sebagai bagian dari keuangan negara. Pemahaman ini tentu berangkat dari undang-undang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri sebelum perubahan, serta dari paradigma undang-undang keuangan negara.¹ Misalnya dalam undang-undang keuangan negara bahwa perusahaan negara atau Perusahaan Daerah merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Undang-undang keuangan negara juga menegaskan bahwa kekayaan badan usaha tersebut merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah "yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah".² Pemahaman saat ini setelah lahirnya undang-undang BUMN yang baru,³ telah menghapus klausul "kekayaan yang dipisahkan" dalam definisi BUMN.⁴ Penghapusan tersebut dapat dimaknai bahwa kekayaan BUMN bukan lagi termasuk rezim keuangan negara. Senada dengan itu, dalam UU Perubahan BUMN ditegaskan bahwa keuntungan maupun kerugian yang dialami BUMN bukan merupakan keuntungan atau kerugian negara melainkan keuntungan atau kerugian BUMN.⁵

Pengaturan mengenai BUMN sangat penting, dan perlu ditinjau secara cermat, mengingat peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berorientasi pada profit menjadi salah satu kunci pembangunan ekonomi khususnya dalam mewujudkan pemerataan untuk menghadirkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh warganya.⁶ BUMN mempunyai eksistensi cukup penting dalam negara yang menganut doktrin *welfare state* seperti Indonesia yang menjalankan peran ganda sebagai *agent of development* serta *social function* untuk mensejahterakan rakyatnya.⁷ BUMN dibentuk sebagai wujud pelaksanaan UUD 1945 dan menjadi

¹ Selain undang-undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN dan UU No. 17 Tahun 2003 hal tersebut juga merujuk pada UU No. 1 Tahun 2004.

² Lihat Pasal 1 angka 5 dan angka 6 serta Pasal 2 huruf G UU No. 17 Tahun 2003.

³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU perubahan BUMN)

⁴ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 1 UU perubahan BUMN

⁵ Lihat Pasal 4B serta penjelasan Pasal 4B UU perubahan BUMN

⁶ Evi Oktarina & Liza Deshaini, "Peranan dan Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara Dalam Keuangan Negara" (2021) 14:1 Justici 1–10 at h. 6.

⁷ Marsalfi Reino Adriyantoro with the collaboration of Sri Endah Wahyuningsih, *Pertanggungjawaban Pidana Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dalam Tindak Pidana Korupsi yang Menyebabkan Kerugian Keuangan*

alat pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan yang merata di Indonesia.

Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sangat penting dalam operasional bisnis, yakni memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia sebagai kewajiban negara. Kedudukan BUMN memperkuat hubungan masyarakat dengan negara yang memegang kendali atas ekonomi nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Secara konstitusional, BUMN melaksanakan fungsi mereka berdasarkan delegasi tugas dan wewenang dari negara.⁸ Keuangan negara ada kaitannya dengan manajemen dan pertanggungjawaban. BUMN harus mematuhi mekanisme akuntabilitas yang tepat dalam kegiatan usahanya, karena mereka beroperasi tidak hanya untuk kepentingan publik tetapi juga untuk menghasilkan keuntungan sambil bersaing dengan entitas swasta. Oleh karena itu, BUMN diharapkan untuk menjaga tanggung jawab sosial, bertindak representasi hak menguasai negara dalam mengendalikan ekonomi, melindungi kepentingan publik, dan mengelola praktik monopoli secara efisien.⁹ Oleh karena itu integritas dan transparansi dalam pengelolaan BUMN menjadi kunci untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan memastikan manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

Integritas dalam pengelolaan di tubuh BUMN perlu sangat diperhatikan karena marak terjadinya kasus korupsi di Indonesia. Korupsi kini telah menjadi masalah sosial yang meluas, mengancam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini telah menyebabkan kerugian material dan finansial yang signifikan bagi negara. BUMN sebagai entitas korporasi yang sah, dapat dituntut secara tanggung jawab pidana atas praktik korupsi. Namun, keberadaan keuangan negara di dalam BUMN menciptakan dilema teknis, karena harus adanya pembuktian dalam pengertian unsur kerugian negara. Maka diperlukan secara hukum berdasarkan Peraturan perundang-undangan terkait pengertian keuangan negara.¹⁰

Problematika utama dalam hal ini yakni berkaitan status hukum keuangan BUMN yang belum menunjukkan persamaan persepsi mengenai makna keuangan negara atau dapat bilang adanya disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan yakni pada makna dari kekayaan BUMN pada Pasal 1 angka 1 UU BUMN sebelum

---

Negara (Studi Kasus Perkara Nomor : 31/Pid.Sus/Typk/2020/PN.Jkt.Pst.) (undergraduate, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024) at h. 4.

⁸ Nur Rohim Yunus & Latipah Nasution, "Transformasi dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN dengan Prinsip Business Judgement Rule" (2021) 16:2 Jurnal Hukum Samudra Keadilan 192–203 at h. 194.

⁹ Tiyas Asri Putri & Tundjung Herning Sitabuana, "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)" (2022) 1:7 SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan 1003–1018 at hal 1005.

¹⁰ Zul Afiatul Kharisma, Brian Bagus Wiyan Putra & Melasari Nurul Hidayah, "Model Pertanggungjawaban atas Tindak Pidana Korupsi oleh BUMN sebagai Korporasi: Antara Tanggung Jawab Korporasi dan Pengurus" (2021) 2:12 Jurnal Hukum Lex Generalis 1039–1064 at hal 1323.

perubahan yang menyatakan didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Negara (“UU Perubahan BUMN”) menghilangkan frasa yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana disinggung sebelumnya mengenai definisi BUMN dalam Pasal 1 angka 1 serta Pasal 4B yang menyebutkan mengenai Keuntungan/kerugian yang dialami BUMN merupakan keuntungan/kerugian BUMN. Namun demikian bukan berarti keuangan BUMN dengan menghilangkan frasa “yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”, secara otomatis keuangan BUMN bukan bagian dari keuangan negara. Jika merujuk UU No. 17 tahun 2003 yang disebut Kekayaan Negara yang dipisahkan merupakan yang berasal dari APBN dalam rangka penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.¹¹

Disisi yang lain, ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (“UU No. 17 tahun 2003”) yang menyatakan bahwa keuangan Negara meliputi juga kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara/Daerah.¹² Selain itu, bisa dilihat pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selain itu dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjelaskan definisi keuangan negara bahwa Keuangan Negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

Berhubungan dengan Pasal 2 huruf g berkenaan dengan status kekayaan BUMN, BUMD atau nama lain yang sejenis telah mendapatkan tafsir dari Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013. Putusan tersebut setidaknya menafsirkan 2 hal, pertama mengenai kedudukan BUMN, BUMD atau nama lain yang sejenis bahwa kedudukan

---

¹¹ Artinya ketiadaan klausul “yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan” dalam pengertian BUMN pada UU No. 1 tahun 2025 tetap dapat dimaknai sebagai bagian dari keuangan Negara sebagaimana pengertian Kekayaan Negara yang dipisahkan pada pasal 1 angka 10 UU No. 17 Tahun 2003 yang merujuk pada BUMN.

¹² Meidy Yanto Sandi, Muhammad Hadin Muhjad & Ahmad Syaufi, “Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Persero” (2023) 2:3 Notary Law Journal, online: <<https://notarylaw.journal.ulm.ac.id/index.php/nolaj>> at hal 183.

dari badan tersebut tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat. Mengingat badan-badan yang dimaksud sebagai bagian yang menjalankan fungsi negara sebagai kepanjangan tangan negara. Kepanjangan negara tersebut baik merujuk pada pasal 31 ayat (1) UUD 1945 sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, atau merujuk 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang mengelola usaha di bidang produksi penting bagi negara atau yang menyangkut hajat hidup orang banyak, serta kekayaan alam seperti bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹³ Kedua, Mahkamah berpendapat bahwa pemisahan kekayaan negara ke BUMN atau BUMD bukan berarti terjadi pengalihan hak, sehingga kekayaan itu tetap menjadi kekayaan negara, oleh karenanya ia tunduk pada rezim keuangan negara.¹⁴

Berdasarkan penjelasan latar permasalahan diatas, maka penulis tertarik menganalisis lebih lanjut terkait implikasi terhadap status kekayaan Badan Usaha Milik Negara setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Negara perdebatan mengenai apakah kekayaan yang dimiliki oleh BUMN merupakan kekayaan negara dan bagaimana pertanggungjawaban direksi BUMN dalam ketentuan kerugian negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.¹⁵ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual. Pendekatan Perundang-Undangan yaitu menelaah semua undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan hukum keuangan negara dan Badan Usaha Milik Negara dan juga Pendekatan konseptual yang beranjak dari pandangan dan doktrin ilmu hukum. Sumber data penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yakni bahan hukum hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku, jurnal-jurnal hukum dan doktrin yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.¹⁶

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara hukum dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk badan hukum yang berbeda, yaitu Perusahaan Perseroan

---

¹³ Lihat Pendapat Mahkamah dalam pertimbangan [3.16] Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013

¹⁴ *Ibid*, Lihat Pendapat Mahkamah dalam pertimbangan [3.23]

¹⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020) at h. 47.

¹⁶ *Ibid* at h. 56-60.

(Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Kepemilikan modal BUMN sepenuhnya dikendalikan oleh negara melalui mekanisme penyertaan modal. Secara khusus, di bawah struktur hukum Persero, negara diharuskan untuk memegang setidaknya 51% (lima puluh satu persen) dari total saham perusahaan, dengan orientasi utama pada kegiatan mencari keuntungan komersial.¹⁷ Sebaliknya, Perum memiliki karakteristik yang berbeda karena seluruh modalnya secara eksklusif dimiliki oleh negara tanpa pembagian saham, dan memiliki tujuan ganda untuk menyediakan layanan publik melalui penyediaan barang dan jasa yang berkualitas, di samping mencari keuntungan dalam kegiatan usahanya. Perbedaan mendasar antara kedua model BUMN ini terutama terletak pada struktur kepemilikan modal dan orientasi operasionalnya. Persero menekankan pada aspek komersial semata, sedangkan Perum mengintegrasikan kewajiban pelayanan publik dengan prinsip pengelolaan usaha yang baik.¹⁸

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjalankan operasi komersialnya dengan menggunakan struktur modal yang khas dari entitas korporat, dengan kepemilikan saham dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal.¹⁹ Sebelum adanya perubahan pada Undang-Undang 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sumber modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan sebagai penyertaan modal negara. Penyertaan modal negara ini dapat berbentuk pendirian Persero, Perum, atau partisipasi dalam perseroan terbatas lainnya.²⁰ Selain itu, ketentuan mengenai sumber modal BUMN ini secara tegas diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara bahwa modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan penyertaan modal negara dalam pendirian atau penyertaan BUMN bersumber dari APBN, kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.

Konseptualisasi mengenai pengertian keuangan negara dalam UU No. 17 tahun 2003 memang banyak menghadirkan perdebatan, bagi yang kontra menganggap bahwa definisi keuangan negara dianggap bermasalah karena dianggap mengenyampingkan otonomi keuangan pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), dan badan-badan lain yang memperoleh fasilitas dari pemerintah. Selain itu, juga dianggap membatasi sehingga menciptakan ambiguitas konseptual dengan melemahkan prinsip dasar

¹⁷ Febriyanto & Nynda Fatmawati, "Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi atas Kerugian Keuangan Negara yang Telah Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)" (2024) 8 CERMIN : Jurnal Penelitian, online: <https://unars.ac.id/ojs/index.php/cermin_unars/article/view/5461> at h. 373.

¹⁸ Antonia Jeanne Sugiharto, "Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Kerugian Keuangan Negara" (2021) 9 Jurnal Education and Development 158 at h. 159.

¹⁹ Yunus & Nasution, *Op. Cit.* h. 9685.

²⁰ Rizky Novian Hartono, Sriwati & Wafia Silvi Dhesinta Rini, "Kerugian Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Perspektif Doktrin Business Judgement Rule" (2021) 2 Keluwih: Jurnal Sosial Dan Humaniora 23-32 at h. 26.

kemandirian hukum yang merupakan karakteristik esensial dari badan hukum dan badan usaha.²¹ Beriringan dengan kepentingan tersebut dianggap tidak dapat menerapkan ketentuan keuangan negara yang secara tepat mengatur badan hukum publik terhadap suatu Perseroan yang status hukumnya adalah hukum privat.²² Mengingat, kriteria keuangan negara terkait modal di BUMN berbeda dengan konseptualisasi keuangan negara yang lebih luas, karena kriteria yang terakhir ini mencakup cakupan yang lebih luas, termasuk hak-hak negara yang belum direalisasikan baik dalam bentuk uang maupun barang.²³

Akan tetapi jika mengikuti diskursus yang terdapat dalam Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 dan Putusan No. 62/PUU-XI/2013, sudah dijelaskan secara gamblang bahwa konseptualisasi keuangan negara dalam UU No. 17 tahun 2003 ditafsirkan konstitusional. Konstitusionalitas tersebut berkaitan dengan ruang lingkup pengertian keuangan negara dan kedudukan perusahaan negara/daerah yang mana modal sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara. Perihal ruang lingkup pengertian keuangan negara yang sering dipersoalkan berkenaan Pasal 2 huruf (g) dan huruf (i) berkaitan kekayaan negara yang dipisahkan atau kekayaan yang diperoleh menggunakan fasilitas pemerintah.

Berdasarkan pertimbangan dalam Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 mengenai ruang lingkup pengertian keuangan negara MK telah jelas memberikan penafsiran yang sangat mudah dipahami. Mahkamah menyatakan bahwa terkait keuangan negara secara konstitusional mendapatkan legitimasi melalui Pasal 23 UUD 1945 yang mengatur perihal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara. Namun demikian menurut MK, selain diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 diatur pula dalam Pasal 23C UUD 1945 yang berbunyi “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”.²⁴ Artinya, secara konstitusional, pengelolaan keuangan negara diatur melalui dua mekanisme yaitu yang ditetapkan langsung dalam Pasal 23 UUD 1945, dan pengelolaan yang diamanatkan untuk diatur lebih lanjut melalui undang-undang dalam Pasal 23C. Setidaknya-setidaknya Pasal 23C memberikan tafsir bahwa keuangan negara tidak selalu berwujud APBN, namun juga bentuk lainnya yang berkaitan dengan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN maupun BUMD. Sehingga, ruang lingkup keuangan negara diklasifikasikan ke dalam 3 bidang yakni

---

²¹ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara* (Sinar Grafika, 2022) at h. 19 Google-Books-ID: SXGCEAAAQBAJ.

²² Muhammad Teguh Pangestu, *Badan Usaha Milik Negara dan Status Hukum Kekayaan Negara: Berdasarkan UU BUMN* (CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020) at h. 13 Google-Books-ID: rSbRDwAAQBAJ.

²³ Aras Firdaus, Muhammad Yusrizal Adi Syaputra & Rianda Dirkareshza, “Optimalisasi Good Corporate Governace Penguatan BUMN Dalam Perlindungan Keuangan Negara” (2022) 1 Mahadi: Indonesia Journal of Law at h. 106.

²⁴ Lihat Pendapat Mahkamah dalam pertimbangan [3.15] Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013

pengelolaan pajak, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.²⁵ Menurut MK, terhadap pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan terkait mekanisme pengelolaan keuangan negara. Hal ini berlaku bagi badan hukum, baik yang bergerak di bidang pendidikan maupun yang menjalankan bisnis di sektor-sektor strategis yang penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak.

Menurut Mahkamah menimbang status pemohon dalam Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013 merupakan bagian dari Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT) maka MK memberikan penalaran mengingat BHMN, BUMN, BUMD, atau nama lainnya yang menjalankan tugas konstitusional—seperti pendidikan atau kebudayaan (Pasal 31, 32 UUD 1945), kesejahteraan umum, dan pengelolaan ekonomi rakyat (Pasal 33 UUD 1945)—berperan sebagai perpanjangan tangan negara. Mereka menerima modal sebagian atau seluruhnya dari keuangan negara sehingga secara finansial dan fungsional tidak bisa diperlakukan seperti badan privat biasa. Dengan demikian, meskipun mereka memiliki karakteristik badan hukum swasta (misalnya dalam pengelolaan operasional), modal dan tanggung jawab publik membuat mereka juga bagian dari sistem negara yang diawasi dan harus bertanggung jawab sesuai aturan negara.²⁶

Sejak berlakunya UU No. 1 tahun 2025, pengertian BUMN dalam Pasal 1 angka 1 adalah badan usaha yang yang memenuhi minimal salah satu ketentuan seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung atau terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia. Pengertian BUMN berbeda dengan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yakni menghilangkan frasa “kekayaan negara yang dipisahkan”. Selanjutnya dalam tata kelola keuangan BUMN yakni dalam Pasal 3A Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menjelaskan Presiden memegang kekuasaan pengelolaan BUMN sebagai dari kekuasaan pemerintahan negara dalam bidang pengelolaan keuangan negara, termasuk kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN.²⁷ Selain itu, modal yang dimiliki BUMN berdasarkan pada Pasal 4 UU BUMN adalah berasal dari APBN dan non-APBN. Modal BUMN yang berasal dari APBN berupa dana tunai, barang milik negara, piutang negara pada BUMN atau perseroan terbatas, saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas dan/atau aset negara lain. Sedangkan modal BUMN yang berasal dari non-APBN berupa keuntungan revaluasi aset, kapitalisasi cadangan, agio saham dan/atau sumber lain yang sah.²⁸

²⁵ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 15-16, lihat juga konsiderans (menimbang) huruf b dan huruf c serta Penjelasan Umum angka 3 UU 17/2003.

²⁶ Lihat Pendapat Mahkamah dalam pertimbangan [3.15] Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013

²⁷ *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*.

²⁸ *Ibid.*

Status keuangan negara dalam BUMN terdapat dalam UU No.1 Tahun 2025 yakni dalam Pasal 4A ayat (5) bahwa modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka pendirian BUMN maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggung jawab BUMN. Hal itu karena konsepsi BUMN dalam UU No.1 Tahun 2025 merupakan badan hukum privat, dengan demikian BUMN memiliki hak dan tanggung jawab atas modal tersebut. Berdasarkan pada Pasal 4B Perubahan Ketiga UU BUMN juga menjelaskan keuntungan atau kerugian yang dialami merupakan keuntungan atau kerugian BUMN.²⁹ Hal tersebut ditekankan bahwa modal dan kekayaan BUMN merupakan milik dari entitas BUMN itu sendiri. Oleh karena itu, setiap keuntungan atau kerugian yang dialami oleh BUMN tidak dapat dikategorikan sebagai keuntungan atau kerugian negara. Keuntungan atau kerugian BUMN termasuk tetapi tidak terbatas pada keuntungan atau kerugian BUMN yang timbul dari pengelolaan sebagian atau seluruh aset kekayaan BUMN dalam kegiatan investasi dan/atau operasional BUMN. Oleh karena itu, BUMN harus dikembangkan dan dikelola dengan berprinsip pada tata kelola perusahaan yang baik.

Setiap perusahaan, termasuk BUMN, membutuhkan modal untuk memfasilitasi pertumbuhan atau ekspansi yang dihadapi oleh perusahaan, termasuk perusahaan dengan modal yang cukup besar, adalah kebutuhan dana tambahan yang terus menerus untuk menopang pengembangan. Ketika negara memisahkan aset dari sebuah BUMN, sangat penting untuk mengakui bahwa negara tetap memiliki hubungan sebagai pemegang saham dengan perusahaan tersebut. Setelah pemisahan aset BUMN, negara memiliki hak dan kewajiban tertentu yang sangat terbatas pada aset yang dimilikinya. Jika aset-aset ini dialokasikan sebagai modal untuk investasi di perusahaan, dan perlu mengingat bahwa perusahaan, sebagai badan hukum, memiliki hak dan kewajibannya sendiri yang berbeda atas hak dan kewajiban yang berkaitan dengan aset kemudian beralih menjadi hak dan kewajiban yang terkait dengan kepemilikan saham.³⁰

Berdasarkan pada penjelasan adanya perubahan pada Undang-Undang BUMN menimbulkan konsekuensi bahwa BUMN khususnya pada persero dimana sebagai badan hukum yang pendirian dan penyelenggaraan persero dilaksanakan dengan ketentuan peraturan perseroan terbatas.³¹ Kedudukan negara pada BUMN masuk dalam bagian BUMN sebagai *shareholder* atau entitas yang memiliki saham di perusahaan.³² Sehingga seluruh kegiatan di dalam BUMN dianggap sebagai kegiatan suatu perseroan dengan prinsip *separate legal entity*. Oleh karenanya,

---

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Naufan Mufti Sudarmono, "Aspek Hukum Terhadap Pengawasan Pemerintah atas Penyertaan Modal Negara Dalam Rights Issue di BUMN" (2023) 2:2 Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Eksakta 105–115 at h. 111.

³¹ Pasal 10, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*.

³² Muhammad Akhdharisa, "Hakikat Keuangan Perseroan Terbatas Pada Bumn Di Indonesia" (2023) 1:2 Journal of Law Justice 74–88 at h. 81.

seluruh kekayaan negara yang telah dimasukkan ke dalam BUMN Persero bukanlah milik negara lagi, melainkan telah menjadi milik badan hukum atau BUMN itu sendiri.³³

Status keuangan negara di BUMN Persero masih jadi perdebatan sampai saat ini. Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Hal itu karena memang adanya benturan hukum (*conflict of law*) antara peraturan perundang-undangan yang terhadap penafsiran terkait keuangan negara terhadap pelaksanaan undang-undang yang menyangkut tolak ukur kerugian negara. Hal ini diantaranya pada Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 17 tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Perbendaharaan Negara “UU No. 1 Tahun 2004”) yang masih dimaknai bahwa kekayaan BUMN termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara.³⁴ Selain itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 telah secara eksplisit menyatakan bahwa keuangan BUMN tetap termasuk dalam keuangan negara. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, kerugian yang terjadi dalam pengelolaan BUMN dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara, sehingga muncul konsekuensi dalam pengawasan negara dalam pengelolaan keuangan BUMN dan kewenangan aparat penegak hukum jika mengalami kerugian yang tidak dapat langsung dikatakan sebagai kerugian negara dalam hal tindak pidana korupsi.

Perlu diketengahkan perihal dua poros pertentangan di atas, di mana perspektif lama BUMN maupun undang-undang keuangan negara serta ketentuan yang terkait pengawasan terhadap penyelenggaraan BUMN menyebutkan bahwa kekayaan BUMN merupakan keuangan negara. Pada sisi yang sama secara kedudukan juga kedudukan BUMN merupakan perpanjangan tangan negara sehingga tidak dapat sepenuhnya sebagai dianggap sebagai badan hukum privat walaupun menjalankan fungsi ‘privat’. Di sisi yang berlawanan, perspektif perubahan undang-undang BUMN yang baru menyebutkan bahwa kekayaan BUMN bukan merupakan kekayaan negara tapi kekayaan BUMN dan secara kedudukan BUMN merupakan badan hukum privat.³⁵

Berangkat dari dua pertentangan di atas, maka status keuangan BUMN dan hukum yang melekat dalam pelaksanaan dan pengawasan terhadapnya tidak dapat ditarik pada pertentangan hitam dan putih – privat dan publik. Status keuangan BUMN yang dimaksud harus dilihat dan didudukkan dalam posisi yang khusus. Satu sisi pengelolaan, BUMN menggunakan paradigma *business judgement rules* yaitu pengambilan keputusan usaha berdasar logika bisnis, risiko, efisiensi, dan

³³ Nelvia Roza, “Problematika Penentuan Status Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara Persero” (2022) 7:1 *Lex renais* 41–54 at h. 44.

³⁴ “Pergeseran Makna Kekayaan BUMN serta Implikasinya terhadap Pertanggungjawaban Direksi BUMN” (3 March 2025), online: *Visi Law Office* <<https://visilawoffice.com/pergeseran-makna-kekayaan-bumn-serta-implikasinya-terhadap-pertanggungjawaban-direksi-bumn/>>.

³⁵ Lihat Pasal 4A ayat (5) serta penjelasannya dalam UU No. 1 tahun 2025

kepercayaan bahwa direksi akan membuat keputusan terbaik. Sisi berikutnya, karena aset/modal tersebut masih bagian dari kekayaan negara, negara tetap memiliki kewenangan dalam pengawasan atas pengelolaan tersebut. Perbedaan paradigma antara pengelolaan pemerintahan (*government judgement rules*) dan *business judgement rules*, seperti fatwa MK³⁶ menyatakan bahwa regulasi perlu mengatur secara jelas bagaimana bentuk pengawasan negara yang sesuai dengan karakter *business judgement rules*. Dengan demikian, kedua fungsi - usaha oleh BUMN/BUMD dan pengawasan negara - dapat berjalan efektif dan efisien, tanpa menimbulkan keraguan hukum, sehingga terlaksana good corporate governance dan kesejahteraan rakyat meningkat.

Mahkamah Konstitusi jauh hari sebelum dua putusan diatas, telah mengeluarkan Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 berkaitan dengan kewenangan BUMN melakukan tindakan pengurusan dan pengelolaan aset BUMN dalam putusnya MK menyatakan bahwa terkait tersebut tunduk pada hukum perseroan. Akan tetapi MK dalam putusan 62/PUU-XI/2013 berkenaan dengan kewenangan BPK dalam rangka menjalankan pemeriksaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, MK berpendapat hal tersebut berbeda dan tidak dapat dipertentangkan. Dua kondisi inilah kemudian kedudukannya harus dipandang secara khusus, artinya satu sisi tunduk pada hukum privat pada satu sisi tunduk pada hukum publik, kondisi khusus inilah yang dapat mendamaikan adalah pembentuk undang-undang tanpa menarik BUMN pada satu sudut - privat atau publik.

Berdasarkan hal tersebut mengenai status keuangan dan kedudukan BUMN dapat dimaknai sebagai berikut: Pertama, Status Keuangan BUMN tetap dimaknai sebagai bagian dari keuangan negara sebagaimana tercantum dalam pasal 2 huruf g UU No. 17 tahun 2003 meskipun frasa “yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan” dihilangkan dalam pengertian BUMN yang baru. Kedua, Meskipun dalam pasal 4B serta penjelasannya menyebutkan keuntungan maupun kerugian yang dialami BUMN bukan merupakan keuntungan atau kerugian negara melainkan keuntungan atau kerugian BUMN sepanjang kerugian tersebut berdimensi privat. Berdimensi privat dimaknai bahwa tidak ada sebab perbuatan yang berdimensi publik atas kerugian yang ditimbulkan - berdimensi publik artinya bukan ditimbulkan akibat dari perbuatan melawan hukum yang bersifat publik seperti yang diakibatkan dari tindakan kejahatan dalam perspektif hukum pidana. Ketiga, BUMN tidak serta merta sebagai entitas badan hukum privat sebagaimana penjelasan ketentuan Pasal 4A ayat (5) UU No.1 tahun 2025. Meskipun dalam undang-undang yang baru BUMN disebut sebagai badan hukum privat, namun tidak serta merta pertanggungjawabannya sama seperti halnya badan usaha atau perusahaan di sektor swasta. BUMN tetap pertanggungjawabannya bersifat publik. Mengingat keuangan negara pada hakikatnya merupakan keuangan publik maka

---

³⁶ Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013

pertanggungjawaban BUMN juga tunduk pada hukum publik atau setidaknya harus dipersamakan sebagaimana pertanggungjawaban keuangan negara. Sekurangnya terdapat 2 Pasal dalam UU No.1 tahun 2025 yaitu Pasal 3K dan Pasal 71 yang menyebutkan kewenangan terhadap Badan Pemeriksa Keuangan. Mengingat BPK tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa keuangan di sektor privat, maka dengan demikian pertanggungjawaban keuangan BUMN juga mengandung aspek publik.

B. Pertanggungjawaban Direksi BUMN Terhadap Pengelolaan Keuangan Badan Usaha Milik Negara

Sebagai entitas bisnis, negara dalam kapasitasnya sebagai pihak pendiri, menyuntikkan modal dalam bentuk penyertaan modal ke dalam BUMN Persero. Selanjutnya, pada prinsipnya, modal tersebut dikonversi menjadi kepemilikan saham negara dalam badan usaha tersebut.³⁷ Tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat perbedaan antara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagai badan hukum publik dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN yang beroperasi sebagai badan hukum privat.³⁸

Pelaksanaan tata kelola perusahaan sebagai organ Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Direksi menjalankan kepengurusan badan usaha melalui sebuah kepercayaan (*fiduciary duty*) yang diberikan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) oleh para pemegang saham (*shareholders*). *Fiduciary duty* merupakan prinsip dasar yang memandu Direksi dalam menjalankan mandatnya, yang mensyaratkan standar integritas, intelektualitas, itikad baik, profesionalisme, dan kecakapan dalam mengelola BUMN. Sehingga tata kelola yang demikian diharapkan dapat menjamin kesinambungan usaha (*continuity*) dalam BUMN sekaligus mengoptimalkan profitabilitas/keuntungan (*profitability*).³⁹ Direksi bertanggung jawab secara hukum atas kemajuan atau kemunduran badan usaha, khususnya dalam mencapai tujuan badan usaha yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam menjalankan fungsi manajerialnya, Direksi harus memiliki kewenangan hukum untuk melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan harus memiliki kapasitas untuk bertindak sebagai subjek hukum (*rechtssubject*).⁴⁰

Hubungan antara status kekayaan BUMN dan keuangan negara yang telah dipaparkan sebagaimana Pasal 4B Perubahan Ketiga UU BUMN menjelaskan bahwa

³⁷ Sindy Riani Putri Nurhasanah & Ulil Afwa, "Pertanggungjawaban Hukum Direksi Induk Terhadap Risiko Bisnis Anak Perusahaan pada Holding Company BUMN" (2021) 1:3 Indonesia Law Reform Journal 303-317 at h. 306.

³⁸ Pangestu, *Op. Cit.*, h. 12.

³⁹ Mochammad Abizar Yusro, Ali Ismail Shaleh & Hari Sutra Disemadi, "Perlindungan Hukum Keputusan Bisnis Direksi BUMN Melalui Business Judgment Rule Doctrine" (2020) 10 127-145 at h. 131.

⁴⁰ Busyra Azheri & Upita Anggunsuri, "The Implementation of Business Judgment Rule Principle in Managing the Company" (2020) 3:2 Nagari Law Review 32-44 at h. 35.

keuntungan dan kerugian BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara.⁴¹ Meskipun yang menimbulkan benturan hukum antar peraturan perundang-undangan, namun itu berdampak pada pemenuhan unsur tindak pidana dalam konteks keuangan seperti halnya korupsi. Berlandaskan atas logika Undang-Undang Keuangan Negara serta Undang-Undang Tipikor, alhasil tidak ditemukan alasan untuk tidak menggolongkan kekayaan atau saham BUMN termasuk dalam kategori “Keuangan Negara”. Tidak hanya itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 menekankan bahwasanya kekayaan BUMN masuk pada golongan keuangan negara.⁴² Hal ini karena ketentuan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 terkait Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang terdapat unsur “*dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*”. Namun demikian, dengan adanya ketentuan yang baru diberlakukan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, maka terjadinya kerugian keuangan pada entitas BUMN tidak serta merta dapat dijadikan dasar pembuktian yang cukup untuk memenuhi unsur materiil tindak pidana korupsi yang diduga dilakukan oleh direksi dengan dalih merugikan keuangan negara.

Pemisahan keuangan BUMN dari keuangan negara ini akan menghadapi tantangan baru pada pemahaman aparat penegak hukum untuk membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi yang terkait dengan BUMN, karena transaksi bisnis dapat diklasifikasikan sebagai risiko pasar yang melekat dan bukan sebagai kerugian negara yang disengaja terhadap aset negara. Ketentuan Pasal 9G Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara bahwa Anggota Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas BUMN bukan merupakan penyelenggara negara. Hal itu kontradiktif dengan definisi penyelenggara negara dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Pasal 2 angka 7, disebutkan bahwa kategori Penyelenggara Negara salah satunya meliputi pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 2 angka 7 menyebutkan bahwa Direksi, Komisaris, dan pejabat struktural lain pada BUMN dan BUMD merupakan penyelenggara negara.

Ketidaksinambungan antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang

---

⁴¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

⁴² Dinda Trisha Giovani, *Pertanggungjawabn Pidana Terhadap Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Merugikan Keuangan Negara Berdasarkan Prinsip Business Judgement Rules Universitas Jambi*, (2024) at h. 4.

Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menimbulkan akibat ketidakpastian hukum terutama pada aparat penegak hukum dalam pertanggungjawaban atas kerugian jika direksi sengaja menyalahgunakan wewenang untuk kepentingan pribadi. Meskipun begitu direksi dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas kerugian BUMN jika membuktikan berdasarkan Pasal 9F ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara, jika a). kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya b). telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan BUMN, c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian dan d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, Direksi BUMN yang merupakan organ eksekutif tertinggi dalam struktur badan usaha secara hukum memiliki wewenang untuk melaksanakan kebijakan manajemen, khususnya dalam pengambilan keputusan bisnis. Kewenangan pengambilan keputusan ini memiliki perlindungan yuridis yang melindungi Direksi dari tuntutan hukum atas keputusan yang merugikan perusahaan, selama keputusan tersebut diambil dengan penuh kehati-hatian, itikad baik, dan tidak mengalami benturan kepentingan.⁴³ Prinsip ini disebut sebagai *Business Judgement Rule* (BJR). Prinsip BJR menerangkan bahwa seorang direksi tidak dapat dituntut atas keputusan bisnis yang mengakibatkan kerugian keuangan, asalkan keputusan tersebut diambil dengan kehati-hatian, telah mengikuti ketentuan yang berlaku dan dilakukan dengan itikad baik.⁴⁴ Prinsip ini juga diatur dalam Pasal 97 ayat 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Keuntungan ataupun kerugian yang dialami BUMN dalam UU No. 1 tahun 2025 dikonstruksikan sebagai keuntungan atau kerugian BUMN. Bahkan dipertegas dalam penjelasannya bahwa hal tersebut bukan Keuntungan atau kerugian negara. Kerugian tersebut lebih tepat dikategorikan sebagai kerugian korporasi yang diatribusikan kepada entitas Persero itu sendiri. Tanggung jawab Direksi dalam konteks ini muncul dalam dua bentuk yang berbeda. Pertama penyalahgunaan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligations/PSO*). Jika kerugian berasal dari penggunaan dana yang dialokasikan untuk *Public Service Obligations* (PSO) secara tidak sah, Direksi dapat dikenakan sanksi administratif dan pertanggungjawaban pidana, sesuai dengan hukum yang berlaku. Kedua kerugian perusahaan murni jika kerugian timbul semata-mata dari operasi bisnis

⁴³ Gita Sesara, "Konsep Penerapan Prinsip Business Judgement Rule pada Keputusan Direksi badan Usaha Milik Negara (BUMN)" (2021) 1:1 "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI, online: <<https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/32>> at h. 519.

⁴⁴ Shigeko Hadi, Aam Suryamah & Anita Afriana, "Prinsip Business Judgement Rule dalam Pertanggungjawaban Hukum Direksi BUMN yang Melakukan Tindakan Investasi Yang Mengakibatkan Kerugian" (2021) 4:2 1 171–190 at h. 172.

atau salah urus aset perusahaan, maka masalah tersebut termasuk dalam hukum privat (perdata) atau hukum perusahaan. Direksi dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi dan penuh atas tindakan atau kelalaian mereka.⁴⁵ Dalam konteks ini harus dimaknai bahwa sepanjang yang dimaksud kerugian BUMN bukan kerugian negara sepanjang kerugian tersebut timbul karena risiko bisnis (*business loss*). Berbeda halnya ketika kerugian BUMN yang timbul akibat perbuatan melawan hukum atau karena timbul dari kejahatan pidana maka kerugian tersebut harus dibaca sebagai kerugian negara (*state loss*).

Pertanggungjawaban atas pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diawasi oleh beberapa lembaga negara untuk menegakkan akuntabilitas dan transparansi dalam operasi mereka. Secara internal, fungsi pengawasan dilakukan oleh Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas yaitu negara sebagai pemegang saham utama. BUMN menjalankan kegiatannya, baik diwajibkan secara hukum untuk mematuhi peraturan yang berlaku. Hal ini termasuk penyampaian laporan tahunan dan laporan keuangan yang telah diaudit, yang harus diperiksa dan diverifikasi oleh kantor akuntan publik yang terdaftar untuk memastikan kepatuhan dan keakuratannya.⁴⁶ Sebenarnya inilah yang membuat BUMN disebut sebagai entitas yang unik karena berbeda dari badan hukum privat (perusahaan swasta) maupun dari organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha seperti kementerian atau lembaga negara. Dari sanalah kemudian MK menjabarkan bahwa BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenis ke dalam 4 hal yaitu: 1). Badan usaha yang dimiliki oleh negara; 2) berfungsi sebagai bentuk penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi fundamental bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam negara; 3) seluruh atau sebagian besar modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan; terakhir 4) dalam rangka mencapai sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁴⁷

Pertanggungjawaban modal negara pada tubuh BUMN sebagai pemegang saham yang berdasarkan pada Pasal 71 UU BUMN maka adanya pemeriksaan laporan keuangan tahunan dilakukan oleh akuntan publik yang ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk Persero dan ditetapkan oleh Menteri untuk Perum. Dalam hal pengawasan BPK berwenang melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu terhadap BUMN yang hanya dapat dilakukan atas permintaan DPR RI yang membidangi BUMN. Meskipun begitu, adanya BPK berpotensi lemah dalam berwenang mengawasi dan mengaudit secara penuh pengelolaan keuangan BUMN jika terjadi penyalahgunaan wewenang, penyalahgunaan aset negara di tubuh BUMN. Maka hal itu diperlukan adanya

⁴⁵ Ahmadi Azra Isnain, "Teori Hukum Tentang Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti" (2023) 6 UNES Law Review 6051-6057 at h. 6053.

⁴⁶ Gunawan Widjaja, "Pengaturan dan pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara" (2025) 3:2 ADMIN: Jurnal Administrasi Negara 49-56 at h. 52.

⁴⁷ Lihat pertimbangan [3.19] Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013

transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan BUMN karena tidak hanya sebagai mencari keuntungan semata tetapi juga menjaga stabilitas perekonomian negara. Meskipun demikian, adanya kewenangan BPK bahwa status keuangan BUMN tetap mengandung dimensi public yang tidak dapat dipersamakan dengan perusahaan swasta meskipun UU BUMN yang baru mengidentikkan BUMN sebagai badan hukum privat.

Penerapan *Good Corporate Governance* memainkan peran yang sangat penting dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas BUMN di Indonesia. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* seperti transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran dapat memberikan kerangka yang jelas untuk pengelolaan BUMN. Misalnya prinsip transparansi mendukung pengungkapan informasi yang relevan dan tepat waktu kepada pemangku kepentingan, yang pada gilirannya membangun kepercayaan publik. Selanjutnya tanggung jawab anggota direksi BUMN untuk mempertanggungjawabkan keputusan dan tindakan mereka kepada publik, sehingga juga berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap penyalahgunaan wewenang.⁴⁸ Langkah-langkah utama untuk memperkuat tata kelola mencakup pelatihan khusus bagi para pimpinan BUMN mengenai kerangka kerja tata kelola, reformasi peraturan untuk meningkatkan ketelitian dalam pengawasan, dan transformasi digital pada sistem pelaporan untuk meningkatkan transparansi. Kegagalan tata kelola di BUMN sering kali berasal dari struktur pengawasan yang lemah dan pengambilan keputusan yang tidak akuntabel yang memprioritaskan kepentingan segelintir pihak di atas kesejahteraan masyarakat.⁴⁹

KESIMPULAN

Pasca perubahan undang-undang BUMN yang tertuang dalam UU No. 1 Tahun 2025, BUMN mendeklarasikan dirinya sebagai badan hukum privat. Akan tetapi meskipun demikian dalam hal kedudukannya, BUMN tetap memiliki dimensi publik, khususnya dalam hal status keuangan dan pertanggungjawabannya. Pertama, keuangan BUMN tetap merupakan bagian dari keuangan negara meskipun definisinya telah disederhanakan. Kedua, keuntungan atau kerugian BUMN dianggap sebagai urusan privat hanya jika tidak disebabkan oleh perbuatan yang berdimensi publik, seperti kejahatan atau pelanggaran hukum publik. Ketiga, pertanggungjawaban BUMN tetap tunduk pada mekanisme hukum publik, terbukti dari adanya pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diatur dalam Pasal 3K dan Pasal 71 UU No. 1 Tahun 2025. Oleh karena itu, BUMN tidak bisa disamakan sepenuhnya dengan badan usaha swasta biasa, karena tetap mengemban fungsi dan tanggung jawab sebagai pengelola keuangan publik, namun

---

⁴⁸ Dharma Setiawan Negara, *Holding Investasi dan Holding Operasional dalam Tata Kelola BUMN: Perspektif UU No. 1 Tahun 2025* (Cipta Media Nusantara) at h. 29 Google-Books-ID: D1BQEQAQAQBAJ.

⁴⁹ *Ibid* at h. 31.

juga tidak dapat disamakan dengan kementerian atau institusi negara lainnya karena ia tidak tunduk dalam audit tahunan BPK dalam konstruksi paradigma keuangan BUMN yang baru.

BUMN beroperasi sebagai badan hukum privat, yang menciptakan perbedaan antara akuntabilitas keuangan BUMN dan keuangan negara. Direksi mengelola BUMN di bawah *fiduciary duty*, dan dilindungi atas tanggung jawab hukum atas kinerja di bawah *Business Judgment Rule* (BJR). Perihal tanggung jawab direksi sebenarnya dalam konteks kerugian BUMN bukan kerugian negara sepanjang kerugian tersebut timbul karena risiko bisnis (*business loss*). Namun jika kerugian BUMN tersebut timbul akibat perbuatan melawan hukum atau karena timbul dari kejahatan pidana maka kerugian tersebut harus dianggap sebagai kerugian negara (*state loss*) atau setidaknya pertanggungjawabannya harus dipersamakan dengan pertanggungjawaban yang tunduk terhadap konstruksi hukum pertanggungjawaban keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Adriyantoro, R., & Marsalfi. (2014). Pertanggungjawaban pidana direksi badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas (PT) dalam tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan negara (Studi kasus perkara Nomor: 31/Pid.Sus/Tpk/2020/PN.Jkt.Pst.). Semarang: Universitas Islam Sultan Agung.
- Giovani, & Trisha, D. (2024). Pertanggungjawaban pidana terhadap direksi badan usaha milik negara (BUMN) yang merugikan keuangan negara berdasarkan prinsip business judgement rules. Jambi: Universitas Jambi.
- Muhaimin. (2020). Metode penelitian hukum. Mataram: Mataram University Press.
- Negara, D. S. (2025). Holding investasi dan holding operasional dalam tata kelola BUMN: Perspektif UU No. 1 Tahun 2025. Cipta Media Nusantara.
- Pangestu, M. T. (2020). Badan usaha milik negara dan status hukum kekayaan negara: Berdasarkan UU BUMN. CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Sutedi, A. (2022). Hukum keuangan negara. Sinar Grafika.
- Akhdharisa, M. (2023). Hakikat keuangan perseroan terbatas pada BUMN di Indonesia. *Journal of Law Justice*, 1(2), 74–88.
- Azheri, B., & Anggunsuri, U. (2020). The implementation of business judgment rule principle in managing the company. *Nagari Law Review*, 3(2), 32–44.
- Febriyanto, & Fatmawati, N. (2024). Pertanggungjawaban tindak pidana korupsi atas kerugian keuangan negara yang telah dipisahkan pada badan usaha milik negara (BUMN). CERMIN: Jurnal Penelitian, 8. https://unars.ac.id/ojs/index.php/cermin_unars/article/view/5461

- Firdaus, A., Syaputra, M. Y. A., & Dirkareshza, R. (2022). Optimalisasi good corporate governance penguatan BUMN dalam perlindungan keuangan negara. *Mahadi: Indonesia Journal of Law*, 1.
- Hadi, S., Suryamah, A., & Afriana, A. (2021). Prinsip business judgement rule dalam pertanggungjawaban hukum direksi BUMN yang melakukan tindakan investasi yang mengakibatkan kerugian. *Jurnal Hukum*, 4(2), 171–190.
- Hartono, R. N., Sriwati, & Rini, W. S. D. (2021). Kerugian keuangan negara pada badan usaha milik negara (BUMN) dalam perspektif doktrin business judgement rule. *Keluwih: Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2, 23–32.
- Isnain, A. A. (2023). Teori hukum tentang kerugian negara yang nyata dan pasti. *UNES Law Review*, 6, 6051–6057.
- Kharisma, Z. A., Putra, B. B. W., & Hidayah, M. N. (2021). Model pertanggungjawaban atas tindak pidana korupsi oleh BUMN sebagai korporasi: Antara tanggung jawab korporasi dan pengurus. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(12), 1039–1064.
- Nurhasanah, S. R. P., & Afwa, U. (2021). Pertanggungjawaban hukum direksi induk terhadap risiko bisnis anak perusahaan pada holding company BUMN. *Indonesia Law Reform Journal*, 1(3), 303–317.
- Oktarina, E., & Deshaini, L. (2021). Peranan dan kedudukan hukum badan usaha milik negara dalam keuangan negara. *Justici*, 14(1), 1–10.
- Putri, T. A., & Sitabuana, T. H. (2022). Pengawasan pengelolaan keuangan negara terhadap badan usaha milik negara (BUMN). *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan*, 1(7), 1003–1018.
- Roza, N. (2022). Problematika penentuan status keuangan negara dalam badan usaha milik negara persero. *Lex renaiss*, 7(1), 41–54.
- Sandi, M. Y., Muhjad, M. H., & Syaufi, A. (2023). Kekayaan negara yang dipisahkan dalam badan usaha milik negara (BUMN) dalam bentuk persero. *Notary Law Journal*, 2(3). <https://notarylaw.journal.ulm.ac.id/index.php/nolaj>
- Sesara, G. (2021). Konsep penerapan prinsip business judgement rule pada keputusan direksi badan usaha milik negara (BUMN). *Dharmasiswa: Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 1(1). <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss1/32>
- Sudarmono, N. M. (2023). Aspek hukum terhadap pengawasan pemerintah atas penyertaan modal negara dalam rights issue di BUMN. *Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Eksakta*, 2(2), 105–115.
- Sugiharto, A. J. (2021). Kerugian badan usaha milik negara (BUMN) sebagai kerugian keuangan negara. *Jurnal Education and Development*, 9, 158.

Jurnal Ilmiah Kutei

P-ISSN: 1412-9639, E-ISSN: 2962-9683, Vol. 24, No 2, September 2025, 216-234

<https://ejournal.unib.ac.id/jkutei/issue/archive>DOI : <https://doi.org/10.33369/jik.v24i2.44786>

- Widjaja, G. (2025). Pengaturan dan pengawasan badan usaha milik negara (BUMN) dalam perspektif hukum administrasi negara. *ADMIN: Jurnal Administrasi Negara*, 3(2), 49–56.
- Yunus, N. R., & Nasution, L. (2021). Transformasi dan pengawasan keuangan negara pada BUMN dengan prinsip business judgement rule. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 16(2), 192–203.
- Yusro, M. A., Shaleh, A. I., & Disemadi, H. S. (2020). Perlindungan hukum keputusan bisnis direksi BUMN melalui business judgement rule doctrine. *Jurnal Hukum*, 10, 127–145.
- Visi Law Office. (2025, March 3). Pergeseran makna kekayaan BUMN serta implikasinya terhadap pertanggungjawaban direksi BUMN. Visi Law Office. <https://visilawoffice.com/pergeseran-makna-kekayaan-bumn-serta-implikasinya-terhadap-pertanggungjawaban-direksi-bumn/>