

DISHARMONI PENGATURAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Naufal Rafif Ananta¹ dan Muh Ali Masnun²

1Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia, naufal.22040704300@mhs.unesa.ac.id

2Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia, alimasnun@unesa.ac.id

Abstrak

This research examines the normative disharmony in the regulation of state financial losses between Law Number 17 of 2003 concerning State Finance and Law Number 16 of 2025 concerning the Fourth Amendment to Law Number 19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises (SOEs). The issues addressed are how separated state assets are regulated under both laws, where the normative disharmony that creates legal uncertainty lies, and what legal consequences such disharmony produces for state financial management. This research constitutes normative legal research employing a statute approach and a conceptual approach, using primary, secondary, and tertiary legal materials obtained through library research and analyzed prescriptively. The findings reveal a fundamental paradigmatic conflict between the State Finance Law, which adheres to a public law approach, and the 2025 SOE Law, which adheres to a private law approach and the separate legal entity doctrine. The disharmony is identified in the contradictory definition of state assets, the differing qualification of SOE losses, and the inconsistent legal status of SOE directors. This disharmony creates uncertainty in state financial oversight, a legal vacuum in corruption enforcement, and obstacles to SOE professionalism. This research recommends comprehensive legal harmonization through reconceptualizing separated state assets, strengthening the Business Judgment Rule doctrine, and synchronizing the relevant laws.

Kata kunci: Normative Disharmony; State Financial Losses; State-Owned Enterprises; Business Judgment Rule.

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menempati posisi yang unik sekaligus problematis dalam sistem hukum dan perekonomian nasional Indonesia. Keunikan ini bersumber dari dualitas peran yang dijalankan, yaitu di satu sisi sebagai entitas bisnis yang dituntut profesional dan bersaing secara global, di sisi lain sebagai agen pembangunan yang menjalankan amanat konstitusional Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dualitas inilah yang menempatkan BUMN pada persimpangan abadi antara rezim hukum publik dan rezim hukum privat, antara logika birokrasi dan logika korporasi (Yuniza 2025).

Karakteristik utama yang membedakan BUMN dari korporasi swasta adalah keberadaan konsep kekayaan negara yang dipisahkan. Pemisahan ini dimaksudkan sebagai mekanisme yuridis untuk mentransformasi aset negara dari rezim Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang bersifat administratif-prosedural ke dalam rezim korporasi yang dinamis dan berorientasi bisnis (Wildayanti and Salenda 2022). Melalui mekanisme penyertaan modal negara, kekayaan yang semula berada dalam penguasaan negara secara langsung beralih menjadi modal BUMN, dan sebagai konsekuensi yuridisnya negara menerima saham sebagai bukti kepemilikan atas modal yang telah disetorkan. Namun demikian, konsep ini justru menjadi episentrum perdebatan dan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan. Harri Tri Ramdhani dalam tesisnya mengidentifikasi bahwa meskipun secara normatif penyertaan modal dimaksudkan untuk memisahkan kekayaan negara dari kekayaan korporasi, praktik menunjukkan pemisahan tersebut belum berjalan efektif, sehingga ketidakjelasan status hukum aset yang dipisahkan serta disharmoni regulasi antara rezim keuangan negara, BUMN, dan hukum perusahaan menimbulkan ambiguitas pertanggungjawaban fiskal maupun korporatif.

Problem fundamental yang mengemuka adalah adanya pertentangan paradigmatis antara rezim hukum keuangan negara yang bersifat publik dengan rezim hukum perseroan yang bersifat privat. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) (Republik Indonesia 2003) secara eksplisit menyatakan bahwa keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pasal 1 angka 1 mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, dan Pasal 2 huruf g mempertegas bahwa kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara. Konstruksi ini menempatkan seluruh aset dan kekayaan

BUMN sebagai bagian integral dari keuangan negara, sehingga kerugian yang dialami BUMN dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara. Pendekatan ini sejalan dengan teori sumber yang dianut Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, yang menegaskan bahwa selama suatu kekayaan bersumber dari APBN, kekayaan tersebut tetap merupakan bagian dari keuangan negara dan tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan negara (Mahkamah Konstitusi 2013).

Di pihak lain, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN 2025) menganut konstruksi hukum yang berseberangan secara fundamental. Yusuf Randi dalam artikelnya menggarisbawahi bahwa perubahan paling krusial dalam UU BUMN 2025 adalah kerugian BUMN yang tidak lagi dianggap sebagai kerugian negara. Pasal 4B UU BUMN 2025 menyatakan bahwa keuntungan atau kerugian yang dialami BUMN merupakan keuntungan atau kerugian BUMN, sementara Pasal 4 huruf a angka 5 menegaskan bahwa modal negara yang disertakan pada BUMN merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggung jawab BUMN. Pergeseran ini diperkuat oleh Pasal 9G yang menyatakan bahwa anggota Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas BUMN bukan merupakan penyelenggara negara. Arifin P. Soeria Atmadja, sebagaimana dikutip Yusuf Randi, menegaskan bahwa status hukum BUMN Persero adalah murni badan hukum perdata sehingga hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata dan tidak memiliki fasilitas negara.

Dualisme pengaturan inilah yang menimbulkan disharmoni norma yang serius. Muhammad Dhafin Mahran dalam skripsinya di Universitas Indonesia mengidentifikasi bahwa disharmonisasi peraturan perundang-undangan pada ranah hukum keuangan publik yang beririsan dengan BUMN merupakan isu mendasar yang secara langsung memengaruhi penegakan hukum. Pandangan senada disampaikan Mailinda Eka Yuniza dari Universitas

Gadiah Mada yang menyoroti belum harmonisnya regulasi terkait posisi keuangan BUMN sebagai keuangan negara. Sebagai respons atas problematika ini, doktrin Business Judgment Rule (BJR) hadir sebagai mekanisme perlindungan hukum bagi Direksi, yaitu doktrin yang menyatakan direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi atas kerugian yang timbul dari keputusan bisnis, selama keputusan tersebut diambil dengan iktikad baik, kehati-hatian, tanpa benturan kepentingan, dan berdasarkan informasi yang memadai. Meli Pransiska Simanjuntak dan rekan-rekannya dalam penelitian yang dipublikasikan di Jurnal Sanksi UMSU mengungkapkan bahwa Indonesia telah mentransplantasi konsep BJR ini melalui Pasal 97 UUPK, namun aturan tersebut belum secara rinci mengatur konsepsi maupun upaya pembuktiannya. Dengan disahkannya UU BUMN 2025, prinsip BJR mendapat penguatan melalui Pasal 9F ayat (1) yang memberikan perlindungan hukum bagi Direksi apabila mampu membuktikan bahwa kerugian bukan disebabkan kesalahan atau kelalaiannya, telah dilakukan dengan iktikad baik dan kehati-hatian, tanpa benturan kepentingan, serta telah diambil tindakan pencegahan.

Meskipun demikian, pemberlakuan UU BUMN 2025 tidak serta-merta menyelesaikan disharmoni yang ada. Sejumlah pihak telah mengajukan permohonan pengujian materiil terhadap UU BUMN 2025 ke Mahkamah Konstitusi melalui Perkara Nomor 38/PUU-XXIII/2025, 43/PUU-XXIII/2025, 44/PUU-XXIII/2025, dan 80/PUU-XXIII/2025, dengan dalil bahwa pemisahan kerugian BUMN dari kerugian negara berpotensi menyuburkan praktik korupsi. Anggota Komisi VI DPR RI Herman Khaeron menegaskan bahwa UU BUMN 2025 tidak memberikan hak impunitas bagi Direksi BUMN dan Direksi yang melakukan korupsi tetap dapat dijerat aparat penegak hukum walaupun statusnya bukan penyelenggara negara. Pakar hukum dari Universitas Jember, I Gede Widhiana Suarda, bahkan mengungkapkan bahwa banyak aparat penegak hukum mengalami kebingungan mengenai status hukum kerugian BUMN pascaberlakunya UU BUMN 2025, khususnya terkait apakah kerugian

tersebut masih dapat dipertanggungjawabkan secara pidana berdasarkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Kondisi ini menegaskan bahwa disharmoni antara UU BUMN dan UU Keuangan Negara bukan sekadar perdebatan akademis, melainkan problem yuridis-empiris yang mendesak untuk dicarikan jalan keluarnya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memiliki urgensi untuk mengkaji secara mendalam disharmoni pengaturan kerugian keuangan negara antara UU BUMN dan UU Keuangan Negara. Rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah: pertama, bagaimana pengaturan kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU Keuangan Negara dan UU BUMN (sebelum serta sesudah UU BUMN 2025), serta di mana letak disharmoni normatif yang menimbulkan ketidakpastian hukum; kedua, bagaimana akibat hukum disharmoni pengaturan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut terhadap pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan membandingkan pengaturan kekayaan negara yang dipisahkan dalam kedua undang-undang tersebut, mengidentifikasi secara spesifik letak disharmoni normatifnya, serta mengkaji dan mengevaluasi akibat hukum dari disharmoni tersebut terhadap pengelolaan keuangan negara, termasuk implikasinya terhadap pertanggungjawaban keuangan BUMN dan sistem pengawasan keuangan negara. Kebaruan penelitian ini terletak pada fokus kajian disharmoni norma pascaperubahan paradigmatis yang dibawa oleh UU BUMN 2025, yang belum diakomodasi oleh penelitian-penelitian terdahulu karena diterbitkan sebelum undang-undang tersebut disahkan.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertumpu pada penelaahan bahan pustaka dan dokumen hukum, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian

hukum, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum, yang seluruhnya diperoleh melalui studi kepustakaan. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis preskriptif, yaitu metode yang tidak hanya mendeskripsikan norma hukum yang berlaku tetapi juga memberikan penilaian kritis dan merumuskan preskripsi normatif mengenai pengaturan yang seharusnya berlaku, melalui tahapan inventarisasi dan sistematisasi norma, komparasi dan identifikasi disharmoni, interpretasi hukum, serta evaluasi kritis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Letak Disharmoni Normatif antara Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN

Konsep kekayaan negara yang dipisahkan merupakan konsep yang memiliki posisi sentral dalam pengaturan BUMN. Konsep ini lahir sebagai konsekuensi dari penyertaan modal negara kepada BUMN agar perusahaan milik negara dapat menjalankan kegiatan usaha secara profesional tanpa terikat secara langsung oleh mekanisme pengelolaan APBN. Meskipun demikian, sejak awal pembentukannya konsep tersebut selalu menimbulkan perdebatan mengenai apakah kekayaan yang telah dipisahkan masih termasuk keuangan negara atau telah berubah menjadi kekayaan badan hukum privat. Perdebatan tersebut semakin mengemuka setelah disahkannya UU BUMN 2025 yang memperkenalkan paradigma baru mengenai kedudukan kekayaan BUMN (Simanjuntak 2025).

Dalam perspektif UU Keuangan Negara, ruang lingkup keuangan negara dirumuskan secara luas. Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang beserta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, dan pengertian ini dipertegas melalui Pasal 2 huruf g yang secara eksplisit memasukkan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara maupun perusahaan daerah sebagai bagian dari keuangan negara. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menghendaki agar

seluruh kekayaan yang berasal dari negara tetap berada dalam ruang lingkup pengawasan keuangan negara meskipun telah disertakan sebagai modal pada BUMN (McMillan 2013). Pengaturan demikian didasarkan pada paradigma hukum publik yang menempatkan negara sebagai subjek utama dalam pengelolaan kekayaan negara, sehingga pemisahan kekayaan negara melalui mekanisme penyertaan modal tidak dipahami sebagai pengalihan yang menghilangkan hubungan hukum antara negara dengan aset tersebut, melainkan hanya mengubah bentuk pengelolaannya agar lebih fleksibel.

Pandangan tersebut sejalan dengan teori sumber (source theory), yaitu teori yang memandang bahwa status hukum suatu kekayaan ditentukan berdasarkan asal usulnya. Selama modal BUMN berasal dari penyertaan modal negara yang bersumber dari APBN, modal tersebut tetap memiliki karakter sebagai keuangan negara, sehingga setiap kerugian yang timbul atas pengelolaannya berpotensi dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara. Selain teori sumber, UU Keuangan Negara juga mencerminkan penerapan asas akuntabilitas dan asas kelengkapan (volledigheidsbeginsel) yang menghendaki agar seluruh kekayaan negara berada dalam sistem pengawasan negara, sehingga setiap rupiah yang berasal dari APBN tetap dapat diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Paradigma tersebut memperoleh legitimasi konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, yang menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tetap merupakan bagian dari keuangan negara karena modal yang digunakan berasal dari APBN, dan bahwa pemisahan kekayaan tidak menghilangkan kewajiban negara untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaannya.

Konsekuensi dari konstruksi hukum tersebut adalah kerugian yang dialami BUMN selama ini sering dipandang sebagai kerugian keuangan negara, yang menjadi dasar bagi aparat penegak hukum untuk menerapkan ketentuan tindak pidana korupsi terhadap Direksi atau pejabat BUMN apabila ditemukan penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian

perusahaan. Pendekatan ini bertujuan melindungi aset negara dari penyimpangan, namun juga menimbulkan kekhawatiran karena tidak selalu membedakan secara jelas antara risiko bisnis yang wajar dengan kerugian akibat perbuatan melawan hukum. Keadaan tersebut berubah setelah berlakunya UU BUMN 2025 yang memperkenalkan paradigma baru dengan lebih menekankan karakter BUMN sebagai badan hukum korporasi (Hartono S 2005). Perubahan paling mendasar adalah penegasan bahwa modal negara yang telah disertakan ke dalam BUMN menjadi kekayaan BUMN dan berada di bawah tanggung jawab BUMN sebagai badan hukum, sehingga hubungan hukum negara terhadap BUMN tidak lagi dipahami sebagai hubungan antara negara dengan aset yang dimilikinya secara langsung, melainkan sebagai hubungan antara pemegang saham dengan perseroan.

Perubahan tersebut merupakan penerapan doktrin *separate legal entity*, yaitu doktrin yang menegaskan bahwa perseroan terbatas merupakan subjek hukum yang berdiri sendiri dan terpisah dari para pemegang sahamnya. Negara memang tetap menjadi pemegang saham mayoritas dalam sebagian besar BUMN, tetapi negara tidak lagi menjadi pemilik langsung atas seluruh aset perusahaan, karena hak negara diwujudkan dalam bentuk kepemilikan saham beserta hak-hak yang melekat pada saham tersebut (Marbun S. F 2012). UU BUMN 2025 juga mempertegas bahwa keuntungan maupun kerugian yang dialami BUMN merupakan keuntungan atau kerugian BUMN, bukan keuntungan atau kerugian negara, sehingga risiko bisnis dipandang sebagai konsekuensi yang melekat pada aktivitas korporasi dan tidak setiap kerugian perusahaan dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara. Perubahan paradigma ini merupakan langkah yang logis apabila ditinjau dari teori badan hukum, karena sebagai perusahaan yang bersaing dengan korporasi swasta, BUMN memerlukan kepastian hukum agar Direksi dapat mengambil keputusan bisnis secara profesional tanpa selalu dibayangi kekhawatiran bahwa kerugian bisnis akan dikategorikan sebagai kerugian negara,

yang apabila terjadi terus-menerus dapat menurunkan daya saing BUMN dibandingkan perusahaan swasta.

Namun demikian, perubahan tersebut justru memunculkan persoalan baru berupa disharmoni pengaturan. Di satu sisi, UU Keuangan Negara masih memasukkan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian dari keuangan negara; di sisi lain, UU BUMN 2025 menegaskan bahwa modal yang telah disertakan menjadi kekayaan BUMN dan kerugian yang timbul merupakan kerugian korporasi. Kedua pengaturan tersebut mengatur objek yang sama tetapi menghasilkan konsekuensi hukum yang berbeda, sehingga menimbulkan ketidakpastian mengenai status hukum kekayaan BUMN, mekanisme pengawasan, serta dasar penentuan kerugian negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Apabila dianalisis menggunakan asas *lex superior derogat legi inferiori*, konflik tersebut tidak dapat diselesaikan karena kedua pengaturan sama-sama berada pada tingkat undang-undang. Demikian pula apabila digunakan asas *lex posterior derogat legi priori*, UU BUMN 2025 memang merupakan peraturan yang lebih baru, tetapi undang-undang tersebut tidak secara tegas mencabut ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, sehingga kedua norma masih berlaku secara bersamaan dan membuka ruang multitafsir. Apabila menggunakan asas *lex specialis derogat legi generali*, UU BUMN dapat dipandang sebagai pengaturan yang lebih khusus mengenai tata kelola BUMN, sedangkan UU Keuangan Negara mengatur keuangan negara secara umum, tetapi penerapan asas ini pun tidak sepenuhnya menyelesaikan persoalan karena aspek pengawasan keuangan negara dan penegakan tindak pidana korupsi tetap mengacu pada ketentuan dalam UU Keuangan Negara dan peraturan lain yang terkait.

Berdasarkan uraian tersebut, letak disharmoni normatif tidak hanya terletak pada perbedaan redaksi pasal, melainkan pada perbedaan paradigma yang digunakan oleh pembentuk undang-undang. UU Keuangan Negara dibangun atas paradigma hukum publik yang menitikberatkan perlindungan aset negara, sedangkan UU BUMN 2025 dibangun atas

paradigma hukum perusahaan yang menitikberatkan kemandirian badan hukum dan efisiensi kegiatan usaha. Perbedaan paradigma tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi aparat penegak hukum, auditor negara, Direksi BUMN, maupun hakim dalam menentukan apakah kerugian yang dialami BUMN harus diperlakukan sebagai kerugian korporasi atau sebagai kerugian keuangan negara, sehingga diperlukan harmonisasi peraturan perundang-undangan agar tercipta kepastian hukum tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan kekayaan negara.

2. Akibat Hukum Disharmoni Pengaturan Kekayaan Negara yang Dipisahkan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

Disharmoni pengaturan mengenai kekayaan negara yang dipisahkan antara UU Keuangan Negara dan UU BUMN 2025 tidak hanya menimbulkan perbedaan pada aspek normatif, tetapi juga melahirkan berbagai akibat hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, tata kelola BUMN, serta penegakan hukum. Perbedaan paradigma yang dianut kedua undang-undang tersebut menyebabkan ketidakpastian mengenai status hukum kekayaan negara yang telah dipisahkan, sehingga berpengaruh terhadap mekanisme pengawasan, pertanggungjawaban Direksi, hingga penentuan unsur kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kepastian hukum merupakan asas fundamental yang menghendaki agar setiap penerapan norma memiliki dasar hukum yang jelas sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda; ketika dua undang-undang memberikan pengaturan berbeda terhadap objek hukum yang sama, aparat pemerintah, auditor, Direksi BUMN, maupun aparat penegak hukum akan menghadapi kesulitan dalam menentukan norma yang harus diterapkan.

Akibat hukum pertama yang timbul adalah ketidakpastian mengenai status hukum kekayaan negara yang dipisahkan itu sendiri. Berdasarkan UU Keuangan Negara, modal negara yang telah dipisahkan masih merupakan bagian dari keuangan negara sehingga pengelolaannya

berada dalam ruang lingkup hukum publik, sedangkan UU BUMN 2025 menegaskan bahwa modal yang telah disertakan menjadi kekayaan BUMN sebagai badan hukum yang terpisah dari negara. Ketidakpastian tersebut turut memengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang secara konstitusional berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Apabila kekayaan BUMN masih dianggap sebagai bagian dari keuangan negara, pemeriksaan oleh BPK merupakan konsekuensi yang logis, namun apabila kekayaan tersebut dipandang sebagai kekayaan korporasi yang terpisah dari negara, ruang lingkup pemeriksaan harus disesuaikan dengan kedudukan negara sebagai pemegang saham, sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan dalam praktik pemeriksaan maupun penyusunan rekomendasi hasil audit.

Selain berdampak terhadap pengawasan, disharmoni norma juga memengaruhi penerapan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan BUMN. Ketika status hukum aset yang dikelola masih diperdebatkan, mekanisme pertanggungjawaban juga menjadi tidak jelas: di satu sisi Direksi wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan perusahaan kepada Rapat Umum Pemegang Saham sesuai ketentuan hukum perseroan, namun di sisi lain Direksi juga berpotensi dimintai pertanggungjawaban berdasarkan rezim keuangan negara apabila kerugian perusahaan dianggap sebagai kerugian negara. Akibat hukum berikutnya berkaitan dengan penerapan doktrin Business Judgment Rule, yang dalam hukum perseroan memberikan perlindungan kepada Direksi yang telah mengambil keputusan bisnis secara profesional, beritikad baik, penuh kehati-hatian, serta tanpa benturan kepentingan. Akan tetapi, disharmoni pengaturan menyebabkan penerapan doktrin ini belum dapat memberikan kepastian hukum secara optimal, karena suatu keputusan bisnis yang sebenarnya memenuhi unsur Business Judgment Rule masih dapat dipersoalkan apabila kerugian yang timbul ditafsirkan sebagai kerugian keuangan negara, sehingga perlindungan yang diberikan oleh hukum perusahaan menjadi kurang efektif.

Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan fenomena over-criminalization, yaitu kecenderungan untuk membawa setiap kerugian bisnis ke ranah pidana tanpa terlebih dahulu membedakan apakah kerugian tersebut merupakan risiko usaha yang wajar atau akibat penyalahgunaan kewenangan. Padahal dalam praktik dunia usaha, kerugian merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari aktivitas bisnis, dan tidak semua keputusan yang berakhir dengan kerugian dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga pemisahan yang jelas antara risiko bisnis dan tindak pidana korupsi menjadi syarat penting bagi kepastian hukum Direksi BUMN. Disharmoni norma juga berdampak terhadap iklim investasi dan tata kelola perusahaan, karena BUMN yang bersaing dengan perusahaan swasta maupun asing dituntut mampu mengambil keputusan secara cepat berdasarkan dinamika pasar, tetapi apabila setiap keputusan bisnis selalu dibayangi kemungkinan diproses sebagai kerugian negara, Direksi akan cenderung mengambil keputusan yang konservatif, sehingga mengurangi fleksibilitas BUMN dalam mengembangkan usaha maupun menghadapi persaingan global. Dari perspektif Good Corporate Governance, kepastian hukum merupakan faktor yang menentukan efektivitas tata kelola perusahaan, karena prinsip transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran hanya dapat diterapkan secara optimal apabila terdapat kepastian mengenai hak dan kewajiban setiap organ perusahaan.

Selain berdampak terhadap Direksi, disharmoni pengaturan juga berimplikasi terhadap aparat penegak hukum, karena perbedaan norma membuka ruang bagi perbedaan penafsiran antara penyidik, penuntut umum, auditor, maupun hakim dalam menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara. Akibatnya, perkara dengan karakteristik yang serupa berpotensi menghasilkan putusan yang berbeda karena dasar hukum yang digunakan tidak sama, suatu kondisi yang bertentangan dengan asas kepastian hukum dan kesamaan perlakuan di hadapan hukum (equality before the law) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

SIMPULAN

Pengaturan kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU Keuangan Negara dan UU BUMN mengalami disharmoni normatif yang fundamental. UU Keuangan Negara (Pasal 2 huruf g) memandang kekayaan yang dipisahkan tetap sebagai bagian integral dari keuangan negara, sehingga kerugian BUMN dikualifikasikan sebagai kerugian negara dan Direksi BUMN diposisikan sebagai penyelenggara negara. Sebaliknya, UU BUMN 2025 (Pasal 4B, Pasal 4 huruf a angka 5, dan Pasal 9G) menganut pendekatan hukum privat yang menegaskan bahwa kekayaan BUMN adalah milik korporasi, kerugian BUMN adalah kerugian korporasi, dan Direksi BUMN bukan penyelenggara negara. Pertentangan paradigmatis inilah yang menjadi letak disharmoni normatif utama yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Akibat hukum dari disharmoni tersebut terhadap pengelolaan keuangan negara meliputi tiga hal: pertama, timbulnya pertanyaan yuridis mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengaudit BUMN secara penuh karena mekanisme pertanggungjawaban bergeser dari audit keuangan negara menuju Good Corporate Governance dan audit internal korporasi; kedua, terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian dalam penegakan tindak pidana korupsi karena Pasal 4B UU BUMN 2025 menghilangkan unsur kerugian keuangan negara sebagai delik, sementara pengaturan Business Judgment Rule dalam Pasal 9F belum memiliki kriteria objektif dan prosedur pembuktian yang jelas; dan ketiga, terhambatnya profesionalisme dan daya saing BUMN karena Direksi senantiasa dibayangi ancaman kriminalisasi dalam mengambil keputusan bisnis strategis.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan tersebut, diperlukan harmonisasi hukum yang komprehensif oleh pembentuk undang-undang melalui rekonseptualisasi kekayaan negara yang dipisahkan

dengan merumuskan secara jelas batas antara kekayaan korporasi BUMN dan keuangan negara, penguatan pengaturan doktrin Business Judgment Rule dalam UUPT dan UU BUMN termasuk kriteria objektif dan prosedur pembuktiannya, serta sinkronisasi UU BUMN, UU Keuangan Negara, dan UU Tindak Pidana Korupsi melalui amendemen untuk memperjelas unsur kerugian keuangan negara dalam konteks BUMN. Aparat penegak hukum perlu menyusun pedoman atau standar operasional prosedur yang jelas dalam menangani perkara yang melibatkan Direksi BUMN, termasuk kriteria pembeda antara tindak pidana korupsi dan keputusan bisnis yang dilindungi Business Judgment Rule, disertai peningkatan kapasitas mengenai hukum korporasi untuk mencegah kriminalisasi yang tidak proporsional. Direksi dan pengelola BUMN disarankan memperkuat implementasi Good Corporate Governance dan mendokumentasikan setiap keputusan bisnis secara memadai sebagai alat bukti pemenuhan unsur Business Judgment Rule. Mahkamah Konstitusi diharapkan memberikan putusan yang tegas dalam perkara pengujian UU BUMN yang sedang berjalan, sementara Mahkamah Agung diharapkan membentuk yurisprudensi yang konsisten mengenai penerapan Business Judgment Rule dalam perkara Direksi BUMN. Adapun bagi akademisi, diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai implementasi Business Judgment Rule dalam sistem hukum Indonesia dan perbandingannya dengan negara lain, serta penyusunan naskah akademik untuk harmonisasi pengaturan BUMN dan keuangan negara.

REFERENSI

- Hartono S. 2005. "Analisa Dan Evaluasi Hukum Tentang Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (Bumn)."
- Lestari, R., I. Ikhwanisyah, And P. Faisal. 2018. "Konsistensi Pengukuhan Kedudukan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara Menurut Pelaku Kekuasaan Kehakiman Dalam Kaitannya Dengan Doktrin Business Judgment Rule." *Jurnal Hukum Kenotariatan Dan Ke-Ppat-An* 2(1).

- Maalikussofa, Muh. Ali Masnun, And Fahri Hidayatullah. 2026. "The Principle Erga Omnes And Legal Certainty In The Execution Of Administrative Court Decisions." *Indonesian Journal Of Administrative Law And Local Government (Ijalgov)* 3(1).
- Mahkamah Konstitusi. 2013a. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/Puu-Xi/2013*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Mahkamah Konstitusi. 2013b. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/Puu-Xi/2013*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Mahkamah Konstitusi. 2018. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/Puu-Xvi/2018*. Indonesia : Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Mahrn, M. D. 2023. "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Pada Ranah Hukum Keuangan Publik Yang Beririsan Dengan Bumh Dan Anak Perusahaan Bumh ." *Skripsi, Universitas Indonesia*.
- Marbun S. F. 2012. *Hukum Administrasi Negara I*. Bphn.
- Mcmillan, L. A. 2013. "The Business Judgment Rule As An Immunity Doctrine." *William & Mary Business Law Review* 4(2).
- Pamuji K. 2023. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Unsoed Press.
- Philipus M Hadjon. 2010. *Hukum Administrasi Dan Good Governance*. . Jakarta: Universitas Trisakti.
- Prasetyo. 2014. *Dilema Bumh: Benturan Penerapan Business Judgment Rule (Bjr) Dalam Keputusan Bisnis Direksi Bumh*. Pt Rayyana Komunikasindo.
- Pratiwi, C. S., C. Yulita, Fauzi, And S. A. Purnamawati. 2016. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aupb) Hukum Administrasi Negara* . Edited By Nasima.
- Ramdhani, H. T. 2025. "Penyertaan Modal Sebagai Instrumen Pemisahan Kekayaan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara/Daerah Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara ." Universitas Pasundan.
- Randi, Y. 2025. "Dari Negara Ke Korporasi: Transformasi Kedudukan Kekayaan Bumh Dan Penguatan Prinsip Business Judgment Rule." *Rechtsvinding*.
- Republik Indonesia. 1999. *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Republik Indonesia. 2003a. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.

- Republik Indonesia. 2003b. *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Republik Indonesia. 2007. *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*. Indonesia: Peraturan.Bpk.Go.Id.
- Simanjuntak, M. P. 2025. "Menelisik Perdebatan Klasik Business Judgment Rule Sebagai Imunitas Direksi Atas Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara." *Sanksi* 4(1).
- Wildayanti, And K. Salenda. 2022. "Penerapan Prinsip Business Judgment Rule (Bjr) Terhadap Putusan Direksi Perusahaan Perseroan Terbatas." *Alauddin Law Development Journal* 4(3).
- Yuniza, M. E. 2025. "Harmonisasi Regulasi Badan Usaha Milik Negara Dan Kedudukan Hukum Kekayaan Negara." *Universitas Gadjah Mada*.