

PERGESERAN MAKNA KERUGIAN NEGARA DALAM UNDANG-UNDANG BUMN DAN DAMPAKNYA TERHADAP TUNTUTAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Yuniati¹, Gunardi Lie² & Moody Rizqy Syailendra P.³

¹Program Studi Magister Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta

Email: yuniati.207242013@stu.untar.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta

Email: gunardi@fh.untar.ac.id

³Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta

Email: moodys@fh.untar.ac.id

ABSTRACT

Law No. 1 of 2025 presents significant changes in the interpretation of state losses, particularly those related to losses incurred by state-owned enterprises (SOEs). Some changes in the SOE Law include provisions explicitly stating that the profits and losses incurred by SOEs are not considered state losses, and that SOE managers who are not state officials may, according to some members of the public, lead to inconsistencies in the application of criminal corruption laws. The purpose of this study is to analyze the impact of the clarification of the meaning of SOE losses that are not state losses and the definition of SOE managers who are not state officials on corruption criminal charges. The research method used is normative legal research with a legislative approach. The results of the study indicate that losses incurred by SOEs are not necessarily state losses and will have legal consequences regarding the proof of state losses. The clarification that the Board of Directors, Board of Commissioners, Supervisory Board, and employees of SOEs are not state officials means that the causality in prosecuting corruption crimes involving these legal entities needs to be more rigorously proven. This will require law enforcement agencies to be more selective in assessing losses incurred by SOEs and criminal acts committed by SOE managers when pursuing corruption charges.

Keywords: *SOE losses, state losses, non-state officials, prosecution of corruption-related criminal acts*

ABSTRAK

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 menyajikan perubahan signifikan dalam pemaknaan kerugian negara khususnya terkait kerugian di BUMN. Beberapa perubahan dalam UU BUMN adalah adanya pasal yang menegaskan secara eksplisit mengenai keuntungan dan kerugian BUMN yang dialami BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara serta pengelola BUMN yang bukan berstatus sebagai Penyelenggara Negara, yang menurut sebagian masyarakat dapat menimbulkan ketidakharmonisan dalam penerapan hukum tindak pidana korupsi. Tujuan penelitian adalah untuk menganalisa dampak penegasan makna kerugian BUMN yang bukan merupakan kerugian negara dan definisi para pengelola BUMN yang bukan merupakan Penyelenggara Negara terhadap tuntutan tindak pidana korupsi. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemaknaan kerugian yang terjadi di BUMN tidak serta merta merupakan kerugian negara dan akan menimbulkan konsekuensi hukum tentang pembuktian terjadinya kerugian negara. Adanya penegasan bahwa Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas dan Karyawan BUMN bukan Penyelenggara Negara menjadikan kausalitas dalam penuntutan tindak pidana korupsi dengan subjek hukum para pihak tersebut perlu untuk lebih ditegakkan pembuktiannya. Hal ini akan membuat penegak hukum perlu lebih selektif dalam melihat kerugian BUMN dan tindak pidana yang dilakukan oleh para pihak pengelola BUMN untuk dilakukan penuntutan tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: kerugian BUMN, kerugian negara, bukan penyelenggara negara, tuntutan tindak pidana korupsi

1. PENDAHULUAN

Silang pendapat para akademisi hingga permohonan untuk mengkaji kembali secara hukum (*Judicial Review*) Undang-Undang (UU) Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bukanlah hal baru dan sudah sering dilakukan jauh sebelum diterbitkannya UU No. 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga UU BUMN. Dalam pengelolaan BUMN khususnya, permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) tidak lepas dari perdebatan mengenai apakah BUMN

yang modalnya sebagian besar berasal dari negara merupakan bagian dari keuangan negara atau terpisah keuangannya, sehingga materi permohonan *judicial review* dikaitkan dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Hukum Online, 2014). Permohonan *judicial review* lainnya yang terkait dengan UU Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) diantaranya juga dilakukan oleh eks pengelola BUMN yang memohon pemaknaan kerugian keuangan negara yang tertulis dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Dalimunthe & Tampubolon, 2024).

Lebih dari 20 tahun sejak diundangkan UU BUMN pada tahun 2003, harapan guru besar ahli hukum diantaranya Atmadja (dalam Debby, 2021) yang dahulu menyuarakan pemisahan definisi kekayaan BUMN dari kekayaan negara seolah telah terjawab dengan terbitnya UU No. 1 Tahun 2025 tentang perubahan ketiga UU BUMN. Namun demikian hingga saat ini, permasalahan mengenai pemisahan antara kekayaan BUMN dan Kekayaan Negara masih merupakan hal yang tetap diperdebatkan dan menjadi salah satu alasan diajukannya *judicial review* ke MK. Tercatat sebanyak 6 permohonan *judicial review* sampai dengan tanggal 9 April 2025 sejak diterbitkannya UU BUMN tersebut. Hal ini terutama karena dalam perubahan ketiga UU BUMN terdapat penghapusan frasa kekayaan negara yang dipisahkan dari definisi modal BUMN dan adanya penjelasan eksplisit bahwa keuntungan dan kerugian BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara, yang bagi sebagian masyarakat menilai bahwa pasal tersebut dapat menimbulkan celah korupsi yang tidak tersentuh dengan UU Tipikor.

Di samping persoalan definisi kerugian pada BUMN dan kerugian negara, salah satu alasan utama pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi saat ini adalah karena terdapat ketentuan eksplisit dalam peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa para pengelola BUMN—meliputi Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas—tidak dikategorikan sebagai “penyelenggara negara.” Padahal, dalam konteks penegakan hukum berdasarkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), kelompok ini selama ini dianggap sebagai penyelenggara negara, merujuk pada Undang-Undang tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Penjelasan dalam UU Tipikor menyatakan pejabat strategis lainnya di lingkungan BUMN seperti direksi, komisaris, dewan pengawas, serta pejabat struktural. Namun, setelah diberlakukannya perubahan ketiga atas Undang-Undang BUMN, secara tegas dinyatakan bahwa Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan BUMN tidak lagi termasuk dalam kategori penyelenggara negara. Perubahan ini menimbulkan persepsi adanya disharmonisasi antar regulasi, yang pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum, terutama karena status baru para pengelola BUMN tersebut tidak lagi sejalan dengan ketentuan dalam UU Tipikor yang selama ini digunakan oleh aparat penegak hukum dalam menangani kasus korupsi yang berdampak pada keuangan negara melalui BUMN.

Penelitian mengenai status hukum keuangan BUMN telah dilakukan sebelumnya oleh Debby (2021), yang mengkaji kedudukan hukum BUMN berstatus Perseroan melalui pendekatan Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan. Sementara itu, Puspita (2022) turut membahas hal serupa dengan menguraikan pemaknaan status hukum keuangan BUMN berdasarkan Teori Sumber, Teori Badan Hukum, serta Teori Transformasi Keuangan (Fitriyani, 2022). Dalam konteks tindak pidana korupsi, studi terdahulu yang relevan di antaranya dilakukan oleh Mahyani (2019) dan Hadi et al. (2021), yang meneliti pertanggungjawaban pidana Direksi BUMN dalam situasi merugi. Temuan penelitian tersebut menunjukkan bahwa direksi yang mengambil keputusan bisnis yang berujung pada kerugian tidak secara otomatis dapat dijerat dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, kecuali terlebih dahulu dibuktikan adanya unsur perbuatan melawan hukum.

Penelitian ini akan mengkaji lebih lanjut pergeseran maupun penegasan makna yang terdapat dalam Undang-Undang BUMN terbaru, khususnya terkait dengan pandangan bahwa kerugian yang dialami oleh BUMN tidak tergolong sebagai kerugian negara serta penegasan bahwa pengelola BUMN tidak termasuk dalam kategori penyelenggara negara. Pembahasan ini dikaitkan dengan isu pertanggungjawaban dalam tindak pidana korupsi, menggunakan pendekatan dari Teori Sumber, Teori Badan Hukum, dan Teori Transformasi Keuangan. Proses *judicial review* yang sedang berlangsung di Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan dalam UU BUMN mencerminkan masih adanya ruang tafsir yang belum terselesaikan, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi dari perubahan dan penegasan makna dalam regulasi tersebut, terutama menyangkut pandangan bahwa kerugian BUMN tidak serta merta dianggap sebagai kerugian negara serta status Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan BUMN yang tidak lagi dikategorikan sebagai penyelenggara negara dalam konteks hukum pidana korupsi.

Dari uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (a) bagaimana perubahan makna kerugian BUMN bukan merupakan kerugian negara dalam UU BUMN terhadap tuntutan tindak pidana korupsi?; dan (b) bagaimana dampak penegasan status pengelola BUMN (Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas dan Karyawan BUMN) bukan merupakan penyelenggara negara terhadap tuntutan tindak pidana korupsi?

2. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yang bertujuan untuk mengkaji hukum dari perspektif normatif, yang mencakup analisis terhadap norma hukum, berbagai ketentuan, asas, prinsip, doktrin, dan teori hukum, serta literatur relevan lainnya yang digunakan untuk menjawab isu hukum yang menjadi fokus kajian. Pendekatan normatif dalam penelitian hukum menurut Muhaimin (2020) umumnya dilakukan melalui studi kepustakaan atau studi dokumen, di mana bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kontrak atau perjanjian, asas-asas hukum, teori hukum, serta pandangan ahli atau doktrin hukum (Muhaimin, 2020).

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan tujuan memaparkan bagaimana Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan digunakan untuk memahami implikasi penambahan frasa “kerugian BUMN bukan merupakan kerugian negara” serta penegasan bahwa pengelola BUMN, dalam hal ini Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas, dan Karyawan BUMN, tidak termasuk dalam kategori penyelenggara negara sebagaimana tercantum dalam perubahan terbaru UU BUMN. Selain itu, penelitian ini juga memuat uraian mengenai pandangan pihak-pihak yang tengah mengajukan uji materi terhadap perubahan UU BUMN di Mahkamah Konstitusi.

Marzuki (dalam Mahmud, 2021) mengemukakan beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum, diantaranya yaitu pendekatan undang-undang. Dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan undang-undang, dengan tujuan untuk menganalisis perubahan ketiga UU BUMN dalam pasal penegasan kerugian BUMN bukan merupakan kerugian negara dan dampaknya terhadap tuntutan tindak pidana korupsi serta adanya penegasan status pengurus atau pengelola BUMN bukan penyelenggara negara dan dampaknya dengan penuntutan tindak pidana korupsi.

Penelitian ini menggunakan dua jenis data dan bahan hukum, yaitu data primer dan data sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari sejumlah peraturan perundang-undangan, antara lain

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) beserta perubahan ketiganya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Selain itu, juga digunakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013. Adapun bahan hukum sekunder mencakup buku-buku teks hukum, artikel ilmiah dalam jurnal hukum, serta berbagai tulisan yang diperoleh dari sumber digital seperti *Google* dan *Google Scholar*.

Proses analisis data dilakukan dengan menyusun ikhtisar dari bahan hukum primer berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, serta merangkum teori-teori hukum dari bahan hukum sekunder. Seluruh informasi tersebut kemudian dibandingkan dengan substansi perubahan yang terdapat dalam Undang-Undang BUMN Nomor 1 Tahun 2025. Dari hasil analisis tersebut, ditarik kesimpulan mengenai konsekuensi hukum dari perubahan dimaksud, yang dianalisis dengan mengacu pada regulasi yang berlaku serta teori hukum yang dikemukakan oleh para pakar hukum.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan Makna Kerugian BUMN Bukan Merupakan Kerugian Negara dalam UU Bumn terhadap Tuntutan Tindak Pidana Korupsi

Dalam sistem hukum Indonesia, kerugian negara didefinisikan dalam Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara sebagai kehilangan dalam bentuk uang, surat berharga, atau barang yang nilainya dapat diukur secara pasti dan nyata, serta terjadi akibat tindakan melawan hukum, baik karena unsur kesengajaan maupun kelalaian. Pengertian ini juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sementara itu, meskipun istilah “kerugian negara” juga terdapat dalam Undang-Undang Keuangan Negara, undang-undang tersebut tidak memberikan definisi eksplisit mengenai istilah tersebut. Pembahasan mengenai kerugian negara tidak dapat dipisahkan dari konsep keuangan negara. Dalam kerangka pengelolaan keuangan negara, penggunaan anggaran oleh kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah yang bersumber dari APBN atau APBD diatur oleh UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sementara itu, pengelolaan BUMN diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Penjelasan dalam UU Keuangan Negara mengemukakan bahwa undang-undang ini memperkenalkan beberapa ketentuan baru yang bersifat fundamental, salah satunya adalah pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dan badan usaha milik negara, serta cakupan keuangan negara yang meliputi pengelolaan kekayaan negara di perusahaan negara.

Lebih lanjut, penjelasan dalam UU tersebut menyatakan bahwa pengelolaan keuangan negara yang sangat luas itu terbagi dalam beberapa subbidang, termasuk di dalamnya kekayaan negara yang telah dipisahkan melalui BUMN. UU Keuangan Negara secara tegas menyebut bahwa kekayaan negara yang dipisahkan juga merupakan bagian dari keuangan negara. Hubungan antara kedua undang-undang tersebut juga tercermin dalam bagian “Mengingat” pada UU BUMN Nomor 19 Tahun 2003, yang merujuk kepada UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai dasar hukum pembentukan UU tersebut serta sebagai legitimasi kewenangan legislasi dalam merancang regulasi terkait BUMN.

Pembahasan mengenai kerugian negara berawal dari pengertian tentang keuangan negara. Dalam perspektif Teori Badan Hukum, subjek hukum atau legal person merupakan entitas yang keberadaannya diakui oleh hukum karena diciptakan melalui ketentuan hukum. Salmond (dikutip oleh Marzuki, 2017) menyatakan bahwa subjek hukum tidak hanya terbatas pada manusia, tetapi juga mencakup entitas non-manusia selama keberadaannya diakui oleh sistem hukum. Dalam konteks hukum Indonesia, entitas non-manusia tersebut dikenal sebagai badan hukum. Badan hukum ini terbagi menjadi dua jenis, yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat. Badan hukum publik mencakup negara dan entitas turunannya seperti daerah dan kota, sedangkan badan hukum privat terdiri atas organisasi yang beroperasi di luar ranah politik atau pemerintahan, dan biasanya dibentuk untuk tujuan profit maupun sosial. Contoh dari badan hukum privat yang berorientasi pada keuntungan adalah perseroan terbatas (Marzuki, 2017). Menurut teori Badan Hukum yang dijelaskan oleh Atmadja (dalam Debby, 2021), salah satu karakteristik utama badan hukum adalah kepemilikan kekayaan yang terpisah dari pemilik atau pendirinya. Dalam hal ini, BUMN dipandang sebagai entitas hukum yang berdiri sendiri, memiliki hak dan kewajiban secara independen, serta mengelola aset yang tidak lagi tercampur dengan kekayaan negara. Sebagai badan hukum, BUMN juga tunduk pada aturan hukum privat dan memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum privat. Dana yang dialokasikan dari APBN kepada BUMN diklasifikasikan sebagai kekayaan yang telah dipisahkan dan kemudian dijadikan sebagai modal korporasi, sehingga berubah statusnya menjadi kekayaan BUMN, bukan lagi bagian dari kekayaan negara. Dalam struktur ini, negara berperan sebagai pemegang saham—yakni sebagai representasi publik atau masyarakat atas kepemilikan saham di BUMN (Debby, 2021).

Teori Transformasi Keuangan yang dikembangkan oleh Atmadja (dalam Debby, 2021) berakar pada konsep badan hukum. Menurut teori ini, ketika negara melakukan penyertaan modal ke dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka terjadi perubahan hakikat (transformasi) terhadap kepemilikan, penguasaan, dan pengelolaan aset tersebut (Fitriyani, 2022). Akibat dari perubahan ini, tanggung jawab serta risiko hukum tidak lagi berada di tangan negara, melainkan beralih ke BUMN sebagai entitas hukum tersendiri. Oleh sebab itu, dana yang disalurkan oleh negara ke BUMN tidak lagi berstatus sebagai uang negara, melainkan berubah menjadi kekayaan korporasi. Konsekuensinya, setiap keuntungan atau kerugian yang muncul dari aktivitas usaha BUMN merupakan tanggung jawab penuh dari BUMN sebagai badan hukum.

Sebelum berlakunya perubahan ketiga atas UU BUMN, telah diajukan sejumlah permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan ruang lingkup keuangan negara, khususnya mengenai pengelolaan kekayaan negara yang telah dipisahkan dalam perusahaan negara. Para pemohon mendasarkan argumen mereka pada Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan. Menanggapi permohonan tersebut, MK dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa BUMN tetap merupakan bagian dari negara, dan keberadaannya mencerminkan perpanjangan tangan negara. Mahkamah mengakui bahwa terdapat perbedaan pendekatan antara pengelolaan institusi pemerintahan dan perusahaan negara, di mana BUMN dikelola berdasarkan prinsip-prinsip bisnis, bukan birokrasi pemerintahan. Meskipun kekayaan negara telah dipisahkan dan dijadikan sebagai modal BUMN, MK berpandangan bahwa hal ini tidak serta-merta mengubah status kekayaan tersebut menjadi milik BUMN secara terpisah dari kekayaan negara. Artinya, hanya terjadi pemisahan pengelolaan, bukan peralihan hak milik. MK juga menekankan bahwa pengelolaan kekayaan BUMN harus dipisahkan dari sistem keuangan negara yang berada di bawah Kementerian/Lembaga, dan hal tersebut merupakan ranah kewenangan legislator. Dari sudut pandang Mahkamah, tampak bahwa dasar argumentasi yang digunakan adalah asal muasal

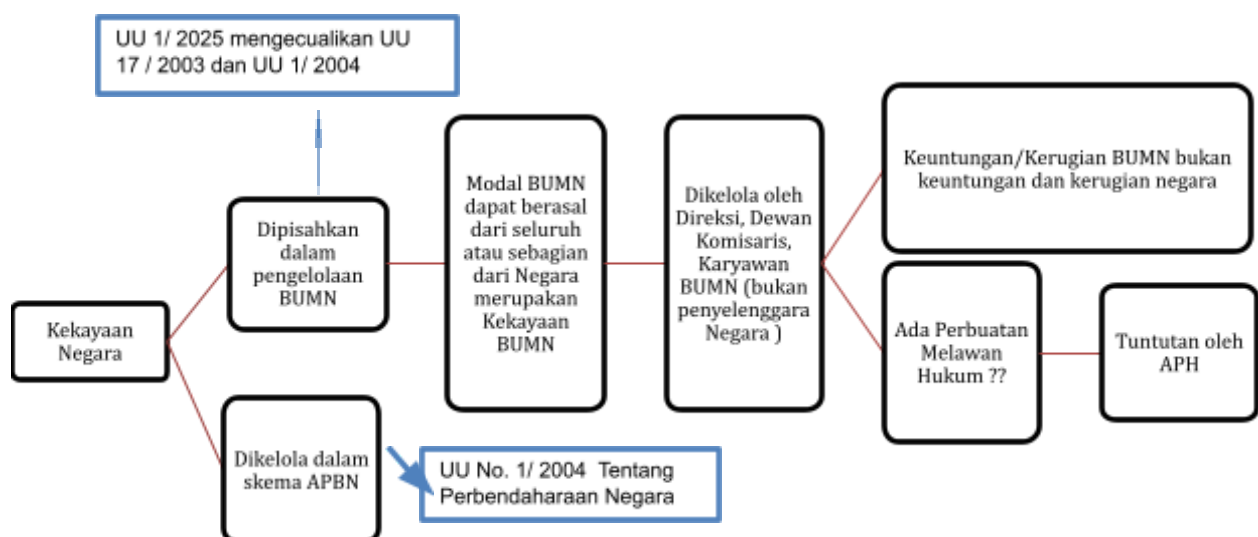
kekayaan tersebut, atau yang dikenal sebagai Teori Sumber. Dalam hal ini, Tjandra (dalam Fitriyanti, 2022) menyatakan bahwa semua dana yang bersumber dari APBN tetap harus dipertanggungjawabkan sebagai bagian dari keuangan negara, dan oleh karena itu, penggunaannya pun harus mengikuti sistem akuntabilitas keuangan negara.

Dengan diberlakukannya perubahan ketiga atas Undang-Undang BUMN, sejumlah pasal ditambahkan atau diubah untuk memberikan makna yang lebih jelas mengenai perbedaan antara kekayaan negara dan kekayaan BUMN, keuangan negara dan keuangan BUMN, serta modal negara dan modal BUMN. Dalam definisi terbaru mengenai modal BUMN, legislator melakukan perubahan penting dengan menghapus frasa “kekayaan negara yang dipisahkan” yang sebelumnya termuat dalam definisi pada UU No. 19 Tahun 2003. Selain itu, terdapat ketentuan baru yang secara eksplisit menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan sebagai modal pada BUMN berubah status menjadi kekayaan milik BUMN dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab BUMN. Pemikiran ini diperkuat oleh pasal lain yang menegaskan bahwa laba atau rugi yang dihasilkan oleh BUMN (keuntungan dan kerugian dalam konteks Laporan Keuangan) bukanlah laba atau rugi (keuntungan atau kerugian) negara. Dengan demikian, terdapat perbedaan yang jelas antara ranah hukum publik dan hukum privat. Hukum publik sebagaimana tercermin dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur pengelolaan keuangan dalam konteks APBN/APBD. Sementara itu, pengelolaan keuangan BUMN tunduk pada ketentuan hukum privat, sebagaimana diatur dalam revisi ketiga UU BUMN, yakni UU No. 1 Tahun 2025.

Kerangka Konsep yang menunjukkan hubungan antar norma hukum dalam skema Kekayaan Negara, Kerugian Negara, Kerugian BUMN, para Pengelola BUMN dan hubungannya dengan Tindak Pidana Korupsi disajikan dalam gambar berikut.

Gambar 1

Kerangka Konsep Kerugian di BUMN



Konsep kerugian negara merupakan elemen sentral dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal ini dikarenakan undang-undang yang mengatur tindak pidana korupsi (UU Tipikor) menetapkan bahwa perbuatan korupsi harus menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara. Dalam ketentuan UU Tipikor, korupsi meliputi tindakan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan usaha secara melawan hukum—baik dalam arti formal maupun

material—yang berdampak pada timbulnya kerugian keuangan negara. Selain itu, korupsi juga mencakup penyalahgunaan wewenang, peluang, atau sarana yang diperoleh karena kedudukan atau jabatan, untuk keuntungan pribadi, orang lain, atau suatu korporasi. Oleh karena itu, pelanggaran hukum dalam bentuk korupsi dianggap sebagai perbuatan tercela yang bertentangan dengan rasa keadilan publik, dan layak untuk dikenakan sanksi pidana. UU Tipikor juga memberikan pengertian luas mengenai keuangan negara, yakni mencakup seluruh bentuk kekayaan negara, baik yang dipisahkan maupun tidak, termasuk aset dan hak serta kewajiban negara, bahkan yang berada dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dengan demikian, apabila terdapat perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi BUMN, maka kerugian tersebut dikategorikan sebagai kerugian terhadap keuangan negara. Di sisi lain, penyelesaian atas kerugian negara dalam konteks keuangan negara yang dikelola melalui skema APBN/APBD diatur dalam UU Perbendaharaan Negara, yang mewajibkan penggantian kerugian tersebut. Namun, apabila kerugian negara terjadi akibat tindakan melawan hukum, maka pengembalian kerugian saja tidak cukup untuk menggugurkan proses hukum. UU Tipikor secara tegas menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak menghapuskan tuntutan pidana terhadap pelakunya. Bahkan, dalam keadaan tertentu, pelaku dapat dikenakan hukuman pidana berat, termasuk pidana mati.

Berdasarkan uraian tersebut, penegasan eksplisit dalam pasal-pasal perubahan Undang-Undang BUMN yang menyatakan bahwa keuntungan dan kerugian BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara memberikan pemahaman bahwa kerugian yang dialami oleh BUMN tidak otomatis dikategorikan sebagai kerugian negara. Pengecualian hanya terjadi apabila kerugian tersebut disebabkan oleh perbuatan yang melawan hukum. Dalam konteks penegakan tindak pidana korupsi, unsur pembuktian atas kerugian keuangan negara menjadi elemen yang krusial. Oleh karena itu, penting untuk membuktikan apakah kerugian yang dialami oleh BUMN dapat secara langsung berdampak pada kerugian keuangan negara. Hal ini menjadi aspek yang mendasar dalam proses pembuktian dan penuntutan perkara korupsi yang melibatkan BUMN.

Dampak Penegasan Status Pengelola BUMN (Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas dan Karyawan BUMN) Bukan Merupakan Penyelenggara Negara terhadap Tuntutan Tindak Pidana Korupsi

Selain mengatur penambahan norma terkait definisi kerugian BUMN, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 juga membawa implikasi penting terhadap status hukum para pejabat BUMN. Berdasarkan ketentuan yang berlaku sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, serta pejabat struktural di lingkungan BUMN termasuk dalam kategori Penyelenggara Negara. Hal ini didasarkan pada posisi strategis dan kewenangan mereka yang berpotensi menimbulkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan negara. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, ditegaskan bahwa Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan BUMN tidak lagi dikategorikan sebagai Penyelenggara Negara. Padahal, dalam UU No. 28 Tahun 1999, Penyelenggara Negara mencakup tidak hanya pejabat pada lembaga tinggi negara dan menteri, tetapi juga individu-individu dengan fungsi strategis dalam sistem pemerintahan yang rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Perubahan ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma hukum terhadap posisi kelembagaan BUMN dalam konteks tata kelola pemerintahan dan pencegahan praktik KKN.

Penelitian terdahulu yang membahas tanggung jawab hukum pengurus BUMN dalam kaitannya dengan kerugian negara antara lain dilakukan oleh Mahyani (2019) melalui studi berjudul *Tanggung Jawab Pidana Direksi BUMN yang Merugi*, serta oleh Hadi et al. (2021) dalam penelitian berjudul *Prinsip Business Judgment Rule dalam Pertanggungjawaban Hukum Direksi BUMN atas Tindakan Investasi yang Mengakibatkan Kerugian*. Kedua penelitian tersebut mengangkat isu krusial mengenai banyaknya kasus di mana Direksi BUMN dijerat dengan dakwaan tindak pidana korupsi (tipikor) akibat keputusan manajerial yang berdampak pada kerugian perusahaan.

Mahyani (2019) mengkaji dua permasalahan utama, yaitu apakah kerugian yang dialami oleh BUMN berbentuk Persero dapat dikategorikan sebagai kerugian negara, serta apakah direksi dapat dikenakan pertanggungjawaban pidana atas kerugian tersebut. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa kerugian yang terjadi dalam BUMN tidak serta-merta merupakan kerugian negara. Oleh karena itu, keputusan bisnis yang dibuat oleh Direksi dan berujung pada kerugian tidak dapat langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, kecuali apabila dapat dibuktikan adanya unsur perbuatan melawan hukum. Dalam hal demikian, pertanggungjawaban hukum lebih tepat diselesaikan melalui jalur perdata. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh S.D. Hadi dkk menitikberatkan pada analisis mengenai batasan-batasan penerapan prinsip *Business Judgment Rule* serta alternatif penyelesaian yang dapat diambil ketika terjadi kerugian akibat keputusan bisnis Direksi BUMN. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Direksi yang bertindak dalam koridor hukum dan menjalankan fungsi manajerial secara wajar sesuai prinsip kehati-hatian seharusnya tidak dibebani tanggung jawab pribadi atas kerugian tersebut. Namun, apabila ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang berlaku dan pelanggaran tersebut menjadi faktor penyebab kerugian, maka Direksi yang bersangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi (Hadi et al.).

Penerapan prinsip *Business Judgment Rule* dalam pengelolaan BUMN yang secara eksplisit diatur dalam salah satu ketentuan Undang-Undang BUMN menegaskan bahwa pembentuk undang-undang menghendaki status pengurus BUMN tidak dikualifikasikan sebagai penyelenggara negara. Hal ini dimaksudkan agar terdapat batas yang jelas antara fungsi pengelolaan BUMN sebagai entitas bisnis dengan fungsi pelayanan publik yang dijalankan oleh instansi pemerintah dan lembaga negara lainnya. Dalam konteks politik hukum pemberantasan tindak pidana korupsi, penting dipahami bahwa politik hukum merupakan arah kebijakan resmi negara dalam menentukan hukum yang berlaku, baik melalui pembentukan norma baru maupun perubahan norma lama, demi mencapai tujuan bernegara (Mahfud, 2014). Namun demikian, kebijakan hukum dalam UU No. 1 Tahun 2025 yang mengecualikan Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas, serta karyawan BUMN dari kategori penyelenggara negara telah menimbulkan kontroversi. Beberapa pihak yang mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan ini berpotensi menimbulkan konflik norma, mengingat dalam sistem peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, khususnya dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara, pengurus BUMN tetap dikategorikan sebagai penyelenggara negara.

Ketidakharmonisan ini dapat berdampak pada ketidakpastian hukum dalam penegakan tindak pidana korupsi, khususnya terkait dengan subjek hukum dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Dalam praktiknya, aparat penegak hukum tetap merujuk pada ketentuan bahwa Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas, dan pejabat struktural BUMN merupakan bagian dari penyelenggara negara sebagaimana didefinisikan dalam UU No. 28 Tahun 1999. Oleh karena itu, penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN tidak serta-merta dapat

dilakukan berdasarkan Pasal 2 dan 3 UU Tipikor, kecuali apabila dapat dibuktikan adanya unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan bersama-sama dengan penyelenggara negara lainnya atau telah menyebabkan kerugian keuangan negara secara nyata.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 membawa perubahan signifikan dalam pemaknaan kerugian negara khususnya terkait kerugian di BUMN. Berbeda dengan UU sebelumnya Nomor 19 Tahun 2003, pada perubahan ketiga UU BUMN terdapat pasal yang secara eksplisit menyatakan bahwa keuntungan dan kerugian BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara. Perubahan ini sejalan dengan Keputusan MK No. 62/PUU./2013 bahwa Penegasan secara eksplisit bahwa keuntungan dan kerugian BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara mengandung pemaknaan kerugian yang terjadi pada BUMN tidak serta merta merupakan kerugian negara melainkan karena kerugian tersebut timbul karena adanya perbuatan melawan hukum. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi hukum tentang pembuktian dalam tuntutan tindak pidana korupsi. Konsekuensi pembuktian tersebut juga berpengaruh pada hal yang menyebabkan kerugian BUMN apakah dapat menyebabkan kerugian negara.

Dengan adanya penegasan eksplisit dalam UU BUMN bahwa Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas dan Karyawan BUMN bukan merupakan Penyelenggara Negara yang merupakan subjek dalam UU Tipikor, akan menimbulkan konflik hukum, karena subjek hukum dalam UU Tipikor masih mengacu pada UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang termasuk didalamnya adalah Direksi, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas dan Pejabat Struktural BUMN.

REFERENSI

- Mahfud MD, M. (2014). *Politik hukum di Indonesia* (Cetakan ke-6). Rajawali Pers.
- Marzuki, P. M. (2017). *Pengantar ilmu hukum* (Cetakan ke-15). Kencana.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana Prenada Media Group.
- Muhaimin. (2020). *Metode penelitian hukum* (Cetakan I). Mataram University Press.
- Debby, D. (2021). Status hukum keuangan perseroan terbatas (Persero) berdasarkan teori badan hukum dan teori transformasi keuangan. *Justitia et Pax*, 37(2).
- Fitriyanti, F. P. (2022). Teori sumber vs teori badan hukum dan teori transformasi keuangan dalam menafsirkan status hukum keuangan badan usaha milik negara. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7(8), 10708–10723.
- Hadi, S., Suryamah, A., & Afriana, A. (2021). Prinsip business judgement rule dalam pertanggungjawaban hukum direksi BUMN yang melakukan tindakan investasi yang mengakibatkan kerugian. *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 4(2), 171–190.
- Mahyani, A. (2019). Tanggung jawab pidana direksi BUMN yang merugi. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 2(1), 1–15.
- Mahkamah Konstitusi. (n.d.). *Daftar pengajuan permohonan perkara pengujian undang-undang*. MKRI.ID. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.EFormPUUDetail&pages=1&id=2>
- Mahkamah Konstitusi. (n.d.). *Permohonan pengujian materil*. MKRI.ID. https://www.mkri.id/public/filepermohonan/Permohonan_3858_5704_Permohonan.pdf
- Hukumonline. (2014). *Perjuangan memisahkan harta BUMN sebagai kekayaan negara belum usai*. Hukumonline. <https://www.hukumonline.com/berita/a/perjuangan-memisahkan-harta-bumn-sebagai-keayaan-negara-belum-usai-lt547309fc45d3b/>