

KONTESTASI KEKUASAAN NEGARA DAN OTONOMI KORPORASI : TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA TERHADAP MODAL BUMN DI BAWAH UU BUMN 2025

Mar'atun Fitriah¹, Nurul Shalihat Ansar²

Universitas Sulawesi Barat^{1,2}

Email: maratnfitriah@unsulbar.ac.id¹, Nurul.shalihat@unsulbar.ac.id²

Abstrak

Penelitian ini mengkaji perubahan mendasar dalam relasi antara kekuasaan negara dan otonomi korporasi dalam pengelolaan modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN. Melalui pendekatan penelitian hukum normatif —dengan analisis teks perundang-undangan, teori hukum, dan literatur sekunder— studi ini membandingkan rezim hukum pengelolaan modal BUMN sebelum (UU 19/2003 dan UU 17/2003) dan sesudah perubahan (UU 1/2025). Temuan utama menunjukkan bahwa pemisahan modal BUMN dari kekayaan negara menggeser kerangka pengawasan dari lembaga publik (BPK, DPR, KPK) menuju mekanisme tata kelola korporasi internal. Konsekuensi konstitusionalnya, BPK tidak lagi memiliki kewenangan audit otomatis atas seluruh aset BUMN, dan status pejabat BUMN sebagai penyelenggara negara menjadi kabur. Transformasi ini memicu tantangan baru dalam akuntabilitas direksi, perlindungan aset strategis negara, serta efektivitas pencegahan korupsi. Oleh karena itu, penelitian merekomendasikan harmonisasi norma antara UU 1/2025, UU Keuangan Negara, dan UU Tipikor, serta pulihkan audit BPK dan publikasikan hasilnya; seleksi direksi/komisaris berbasis merit dan larang politisi aktif; wajibkan LHKPN bagi semua pejabat BUMN. Hanya dengan harmonisasi norma tersebut, BUMN dapat menjalankan fungsi ekonomi kerakyatan sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945, sekaligus mempraktikkan efisiensi dan profesionalisme tanpa mengorbankan nilai-nilai demokrasi konstitusional.

Kata Kunci: Reformasi Hukum BUMN, Otonomi Korporasi, Transparansi Publik

Abstract

This study examines the fundamental shift in the relationship between state authority and corporate autonomy in the capital management of State-Owned Enterprises (BUMN) following the enactment of Law No. 1 of 2025 on BUMN. Using a normative legal research approach—comprising analysis of legislative texts, legal theory, and secondary literature—this study compares the legal regime governing BUMN capital before (Law No. 19/2003 and Law No. 17/2003) and after the amendment (Law No. 1/2025). The primary finding indicates that the separation of BUMN capital from state assets has shifted the oversight framework from public institutions (the Audit Board of Indonesia, the House of Representatives, and the Corruption Eradication Commission) to internal corporate governance mechanisms. Constitutionally, this means that the Audit Board of Indonesia no

longer retains automatic authority to audit all BUMN assets, and the status of BUMN officials as state administrators has become ambiguous. This transformation has given rise to new challenges in accountability of state-owned company directors, protection of the nation's strategic assets, and the effectiveness of anti-corruption measures. Therefore, this study recommends harmonizing the norms across Law No. 1/2025, the State Finance Law, and the Corruption Eradication Law; restoring the Audit Board of Indonesia's audit authority and requiring publication of its findings; selecting directors and commissioners on a merit- and integrity-based basis while prohibiting active politicians from such positions; and mandating asset declarations (LHKPN) for all BUMN officials. Only through such normative harmonization can BUMN fulfill their function as instruments of a people-centred economy in accordance with Article 33 of the 1945 Constitution, while simultaneously practicing efficiency and professionalism without compromising the principles of constitutional democracy.

Keywords: *State-Owned Enterprises Legal Reform, Corporate Autonomy, Public Transparency*

A. Pendahuluan

Sebagai salah satu pelaku utama dalam kegiatan ekonomi nasional, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memegang peranan strategis dalam mendukung pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Selama ini, BUMN tidak hanya berkontribusi terhadap penerimaan negara melalui dividen, tetapi juga menjalankan fungsi vital lainnya, seperti : penyediaan barang dan/atau jasa kepada masyarakat, pelaksanaan pelayanan publik, penyeimbang dominasi kekuatan swasta, hingga pengembangan usaha kecil dan koperasi. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU 19/2003), BUMN didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.¹

Transformasi global dalam tata kelola ekonomi serta tuntutan terhadap peningkatan efisiensi dan profesionalisme pengelolaan BUMN mendorong lahirnya kebutuhan untuk mereformulasi hubungan antara negara dan BUMN. Hubungan kedua entitas tersebut menghadapi dilema antara mempertahankan kendali negara terhadap BUMN ataupun mendorong kemandirian operasionalnya. Lalu, revisi ketiga atas UU 19/2003 hadir sebagai respons normatif terhadap dinamika tersebut. Revisi tersebut menghadirkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2025 tentang BUMN (selanjutnya disebut UU 19/2025) yang mengubah konsep pengelolaan modal BUMN, khususnya melalui penegasan bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan menjadi sepenuhnya milik BUMN, bukan lagi bagian dari kekayaan negara yang

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

tunduk pada pengawasan langsung negara.² Perubahan tersebut bertumpu pada teori korporasi dalam Hukum Keuangan Negara yang dikembangkan oleh Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, yang menegaskan bahwa setelah negara menyuntikkan modal ke dalam BUMN, entitas tersebut harus diperlakukan sebagai badan hukum tersendiri, dengan otonomi keuangan dan operasional sebagaimana perusahaan swasta.³ Pandangan ini bertentangan dengan teori sumber yang dianut dalam UU 19/2003, yang beranggapan bahwa karena modal BUMN berasal dari negara, maka asetnya tetap merupakan dana publik yang harus tunduk pada prinsip akuntabilitas dan pengawasan negara secara ketat, layaknya lembaga pemerintahan.⁴

Pergeseran paradigma tersebut menimbulkan kontestasi antara prinsip kedaulatan negara atas sumber daya strategis dan prinsip otonomi korporasi dalam kerangka efisiensi bisnis. Dalam perspektif hukum tata negara, hubungan antara negara dan BUMN tidak hanya merupakan hubungan pemilikan biasa, tetapi melibatkan konsep kekuasaan negara (*staatliche Herrschaft*) atas kekayaan nasional, utamanya penguasaan negara atas sektor-sektor strategis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 yang kemudian dikelola oleh beberapa BUMN. Seperti diungkapkan oleh Hans Kelsen dalam Teori Hukum Murninya, negara sebagai entitas hukum bertindak melalui berbagai organ dalam melaksanakan fungsi kedaulatan, termasuk dalam pengelolaan kekayaan negara. Dalam konteks Pasal 33 UUD 1945, peran negara harus dijalankan berdasarkan norma hukum positif. Suatu tindakan negara hanya sah apabila dilakukan oleh organ yang berwenang dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, legitimasi peran negara dalam perekonomian harus dilihat dari kacamata legalitas, bukan sekadar moralitas atau ideologi.⁵ Maka, setiap perubahan dalam konstruksi hubungan antara negara dan BUMN bukanlah persoalan teknis manajerial semata, melainkan isu mendasar yang menyangkut artikulasi dan pertanggungjawaban kekuasaan negara dalam kerangka konstitusional.

Penegasan bahwa modal BUMN bukan bagian dari kekayaan negara menimbulkan persoalan serius dalam aspek akuntabilitas, transparansi, serta legitimasi konstitusional. Pertanyaan kritis pun muncul: “apakah status hukum baru ini berpotensi melemahkan fungsi pengawasanserta fungsi audit oleh BPK?”. Padahal, menurut pandangan Jimly Asshiddiqie (2022), supremasi konstitusi dalam negara hukum demokratis tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga keadilan sosial, termasuk dalam pengelolaan sumber daya

² Hukum Online, Optimalkan Peran BUMN: Dari Konsep Kerugian Hingga Tata Kelola Yang Lebih Efektif, di akses di <https://www.hukumonline.com/berita/a/optimalkan-peran-bumn--dari-konsep-kerugian-hingga-tata-kelola-yang-lebih-efektif-lt67e0f2b245ec7/>, 12 Mei 2025, Pukul 10.33.

³ Fina Puspita Fitriyanti, “Teori sumber VS Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan dalam Menafsirkan Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara”, *Jurnal Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol.7 Issue.8, Agustus 2022, hlm.17-20

⁴ *Ibid.*, hlm.11.

⁵ Iskandar, Shinta Azzahra, dkk, “Analisis Kritis Terhadap Teori Hukum Murni Dalam Perkembangan Hukum Kontemporer”, *Teraju :Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol.7 Issue.1, November 2024 , hlm.17-20

ekonomi nasional. Dalam konteks ini, hubungan antara negara dan BUMN harus tetap diletakkan dalam kerangka *constitutional supremacy*.⁶ Kritik senada juga disampaikan oleh Saldi Isra (2010) yang secara kritis menilai bahwa privatisasi dan pemisahan kekayaan negara dalam konteks BUMN sering kali menjadi instrumen pelepasan tanggung jawab negara terhadap sektor-sektor strategis yang seharusnya dikuasai untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁷ Sementara itu, Hikmahanto Juwana (2008) menekankan pentingnya prinsip *good governance* dalam pengelolaan BUMN sebagai manifestasi kekuasaan ekonomi negara.⁸ Dengan demikian, kontestasi antara efisiensi korporasi dan prinsip kedaulatan negara menjadi semakin relevan untuk dikaji, khususnya dalam kerangka hukum tata negara yang menjamin keberlangsungan kontrol publik.

Problematika tersebut menciptakan urgensi untuk meninjau secara kritis konstruksi hubungan kekuasaan negara dan otonomi korporasi dalam pengelolaan modal BUMN. Peninjauan ini penting untuk memastikan bahwa pengelolaan BUMN tetap sejalan dengan nilai-nilai konstitusi, menjamin transparansi, dan tidak melemahkan prinsip *checks and balances* antar lembaga negara.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan teori hukum yang berlaku.⁹ Penelitian ini dilakukan untuk memahami bagaimana UU 19/2025 mengatur hubungan antara negara dan BUMN, khususnya dalam hal pengelolaan modal, serta bagaimana hal itu berhubungan dengan prinsip-prinsip dalam hukum tata negara. Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, pendekatan ini digunakan untuk menguji kesesuaian antara norma baru dalam UU 19/2025 dengan prinsip-prinsip dasar hukum tata negara, serta menemukan implikasi perubahan karakter hukum pengelolaan modal BUMN terhadap pengawasan dan pertanggungjawaban direksi. Data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari bahan hukum primer seperti UUD 1945, UU 19/2003, dan UU 19/2025. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal ilmiah, dan artikel dari para ahli. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan membaca dan mengkaji berbagai sumber hukum dan referensi akademik yang relevan. Semua data yang dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deduktif, yaitu dengan menarik kesimpulan dari prinsip-prinsip umum hukum tata negara menuju analisis khusus atas ketentuan dalam UU BUMN 2025.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.694-700.

⁷ Pendangan Saldi Isra dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013, hlm.168-179.

⁸ Buku hikmahanto juwana

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 29.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Konstruksi Kekuasaan Negara dan Otonomi Korporasi dalam Pengelolaan Modal BUMN

Pengelolaan keuangan negara dalam bentuk penyertaan modal ke Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terus menjadi perdebatan konstitusional dan kebijakan. Permasalahan utamanya terletak pada bagaimana merumuskan konsep ideal yang mampu menyeimbangkan antara prinsip akuntabilitas keuangan publik dan efisiensi korporatif. Di satu sisi, dana yang disuntikkan negara ke dalam BUMN bersumber dari APBN, sehingga tunduk pada prinsip *public accountability* dan harus dikelola secara transparan dan bertanggung jawab. Di sisi lain, BUMN sebagai badan hukum yang tunduk pada prinsip hukum privat memiliki pemisahan kekayaan dengan pemilik modalnya. Hal ini mengimplikasikan bahwa pengelolaan modal dan risiko bisnis berada sepenuhnya dalam ranah tanggung jawab perusahaan, dan tidak secara langsung dapat dibebankan kepada negara sebagai pemilik saham. Dilema ini menjadi semakin kompleks ketika prinsip hukum tata negara yang mendasari eksistensi BUMN harus tetap dijaga di tengah dorongan liberalisasi dan efisiensi bisnis.

Konstruksi relasi antara kekuasaan negara dan otonomi korporasi dalam pengelolaan modal BUMN menggambarkan dinamika antara pendekatan hukum tata negara (publik) dan hukum perdata (privat). Secara filosofis, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan publik dan keuangan privat sangatlah berbeda. Hal ini dapat dilihat dalam tujuan dari kedua keuangan tersebut, yaitu keuangan publik bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sedangkan keuangan privat bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya tanpa memperhatikan dampaknya bagi kesejahteraan masyarakat.¹⁰

Jika diletakkan pada konstruksi tata negara, BUMN didesain sebagai perpanjangan tangan negara untuk menjalankan cabang-cabang produksi penting sebagaimana amanat Pasal 33 UUD NRI 1945.¹¹ Amanat dari UUD NRI tersebut, memberikan kewenangan negara untuk ikut secara aktif mengambil peranan dalam kegiatan ekonomi melalui penyelenggaraan cabang produksi yang dikategorikan penting dan menguasai hajat hidup orang banyak untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹² Peran aktif ini merupakan konsekuensi dari konsep Negara Sejahtera (*welfare state*), dimana negara dan pemerintah turut aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai

¹⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, 2010, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, cet. 2, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 102.

¹¹ Pasal 33 Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 menyebutkan bahwa : “(2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3). Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat.”

¹² Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 47.

langkah mewujudkan kesejahteraan umum selain menjaga kertertiban dan keamanan (*rust en orde*). Administrasi Negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).¹³ Hal ini sejalan juga dengan pemikiran Friedman yang membagi fungsi negara ke dalam empat fungsi, yaitu :

1. Sebagai penyelenggara atau penjamin kesejahteraan atau *the state as provider*;
2. Sebagai pengatur atau *as regulator*;
3. Sebagai pengusaha atau *as entrepreneur*;
4. Sebagai wasit atau *as the state umpire*.¹⁴

Sehingga tidak hanya sebagai regulator tetapi negara juga berperan sebagai *provider*, *entrepreneur*, dan *state umpire* melalui penyertaan modalnya pada BUMN. Peran aktif negara dalam kegiatan ekonomi juga merupakan konsekuensi dari konsep Negara Sejahtera (*welfare state*). Paradigma berpikir ini yang kemudian melandasi rezim hukum keuangan negara yang tercermin dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003 ttg KN).¹⁵ Pengaturan pasal tersebut menempatkan aset dan kerugian BUMN termasuk dalam lingkup keuangan negara, meskipun dikelola secara terpisah, sehingga tindakan yang merugikan BUMN pun dianggap sebagai tindakan yang merugikan negara. Secara konstitusional, hal ini mendukung prinsip supremasi negara atas sumber daya strategis sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) juga mengadopsi rezim hukum keuangan negara dengan cakupan yang luas. Dalam Penjelasan Umum UU Tipikor dinyatakan bahwa “keuangan negara meliputi seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, baik yang dipisahkan maupun tidak dipisahkan, termasuk kekayaan yang berada dalam penguasaan dan tanggung jawab pejabat negara, badan usaha milik negara (BUMN), yayasan, badan hukum, serta perusahaan yang menyertakan modal negara atau modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara”. Berdasarkan ketentuan tersebut, kekayaan BUMN dikualifikasikan sebagai bagian dari keuangan negara, sehingga setiap tindakan yang mengakibatkan kerugian terhadap BUMN dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.

¹³Meidy Yanto Sandi, dkk, “Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Persero”, *Notary Law Jurnal*, Vol.2 Issue.3, July 2023, hlm.184-185

¹⁴Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai-....Op.Cit*.hlm.13.

¹⁵ Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa : “keuangan negara meliputi salah satunya, kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Sementara Pasal 1 angka 7 UU BPK, mendefinisikan keuangan negara sebagai seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara dalam rangka pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁶ Lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh salah satunya BUMN.¹⁷ Konvergensi pasal tersebut menegaskan bahwa BPK memiliki kewenangan konstitusional untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara yang melekat pada BUMN.

Berbeda dengan konstruksi tata negara, jika meletakkan pengelolaan modal BUMN dalam wilayah hukum perdata (privat), maka berbagai teori hukum yang menjelaskan status BUMN sebagai badan hukum yang melandasi proses bekerjanya. Secara yuridis, Perseroan Terbatas (PT) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan hukum privat (*personne juridique*), yang tunduk pada rezim hukum Perseroan Terbatas (PT) yang kedudukannya berbeda fundamental dari badan hukum publik. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN¹⁸, status Persero mensyaratkan kepemilikan modal minimal 51% oleh negara melalui **pemisahan kekayaan negara**. Konsep pemisahan ini menjadi kunci dalam teori badan hukum, khususnya **Teori Kekayaan Bertujuan** yang menegaskan bahwa kekayaan badan hukum berasal dari pemisahan harta pribadi pendiri (dalam hal ini negara) untuk tujuan spesifik entitas. Penyertaan modal negara yang bersumber dari APBN tersebut dialihkan menjadi saham milik Persero, sehingga keuangan tersebut secara hukum berubah status dari keuangan publik menjadi keuangan korporasi privat.¹⁹ Pemisahan kekayaan ini memenuhi kriteria utama badan hukum, yaitu: adanya **kekayaan terpisah** (*separate legal entity*) dari pemegang saham atau pendiri.²⁰

Sifat terpisah tersebut menciptakan kemandirian hukum Persero sebagaimana dijelaskan dalam **Teori Organ** (*Gierke*), di mana Persero bertindak sebagai subjek hukum otonom yang memiliki hak dan kewajiban serta kepentingan hukum sendiri. Kekayaan terpisah tersebut menjadi prasyarat bagi Persero untuk bertindak secara mandiri dalam pergaulan hukum melalui organnya (direksi), mengikat perjanjian, dan mengelola aset berdasarkan prinsip perusahaan sehat. Teori ini sekaligus menolak pandangan **Teori Fiksi** (*Savigny*) yang menyatakan badan

¹⁶ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

¹⁷ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

¹⁸ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

¹⁹ Debby, "Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas Berdasarkan Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan", *Justitia Et Pax*, Vol.37 Issue.2, Desember 2021, hlm.201

²⁰ *Ibid.*, hlm.202.

hukum semata abstraksi, karena Persero secara nyata memiliki kapasitas hukum operasional.²¹

Implikasinya pengelolaan keuangan Persero sepenuhnya tunduk pada hukum privat dan mekanisme korporasi. Negara sebagai pemegang saham dalam BUMN tidak dapat mencampuri langsung pengelolaan keuangan perusahaan, melainkan hanya menjalankan peran melalui hak suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Penyertaan modal negara dalam bentuk saham mencerminkan adanya transformasi dari keuangan publik menjadi keuangan privat, sehingga berlaku prinsip pemisahan antara entitas negara dan entitas BUMN. Dalam kerangka ini, kedudukan negara sebagai pemegang saham merupakan bentuk dari hak menguasai negara yang dibatasi oleh mekanisme hukum perusahaan. Dengan demikian, tanggung jawab negara terbatas hanya sebesar modal yang disetorkan ke dalam perseroan.²² Status keuangan Persero bukan lagi bagian dari keuangan negara (*state finance*), melainkan kekayaan korporasi yang dilindungi prinsip pertanggung-jawaban terbatas (*limited liability*).

Kondisi yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya dilandaskan pada Teori transformasi keuangan. Teori Transformasi Keuangan yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja mendasarkan diri pada teori badan hukum, dengan menekankan perubahan status hukum keuangan akibat tindakan pemisahan dan penyerahan dari satu subjek hukum ke subjek hukum lain. Transformasi ini mengakibatkan pergeseran hak, kewajiban, penguasaan, serta risiko pengelolaan keuangan sepenuhnya kepada badan hukum penerima. Dalam konteks Perseroan Terbatas (PT), penyertaan modal negara (berupa uang dari APBN) ke dalam PT menimbulkan transformasi fundamental: keuangan publik berubah menjadi keuangan privat. Saat pemisahan terjadi, uang negara tersebut kehilangan karakter publiknya dan berintegrasi sebagai modal saham Persero, sehingga pengelolaannya tunduk sepenuhnya pada hukum privat (UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas).²³ Sebaliknya, teori ini juga menjelaskan mekanisme transformasi balik (*reverse transformation*). Ketika Persero menyerahkan pajak dan dividen (laba usaha) kepada negara, keuangan privat tersebut kembali bertransformasi menjadi keuangan publik. Uang hasil kontribusi Persero ini berubah status hukumnya menjadi penerimaan negara (baik pajak maupun PNBPN), sehingga tunduk pada rezim hukum publik (UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara).²⁴

Proses dua arah itu menunjukkan dinamika fluiditas status hukum

²¹ *Ibid.*, hlm.200.

²² Huta Disyon dan Kevin Basaka Sibarani, “Keadilan Sebagai Tujuan Hukum dalam Hak Menguasai Negara dalam Skema Holding BUMN”, *Pancasila : Jurnal Keindonesiaan*, Vol.37 Issue.2, Oktober 2023, hlm.143-144

²³ Debby, “Status Hukum ...*Op.Cit.*, hlm.203.

²⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan PublikOp.Cit.*, hlm. 117.

keuangan: injeksi modal negara → Persero (public-to-private) dan kontribusi laba/pajak Persero → negara (private-to-public). Dengan demikian, inti Teori Transformasi Keuangan terletak pada dikotomi status hukum yang bersifat kondisional. Keuangan Persero tidak dapat dikualifikasikan sebagai "keuangan negara" karena telah mengalami *legal detachment* (pelepasan hukum) dari domain publik. Konsekuensinya, pengawasan keuangan Persero harus dilaksanakan melalui mekanisme korporasi (RUPS, audit komersial), bukan melalui instrumen administratif keuangan negara. Dengan demikian, meskipun modal awal bersumber dari APBN, secara hukum keuangan Persero yang merupakan domain privat maka pengelolaan keuangannya bebas dari intervensi administratif negara selama pengelolaannya sesuai tujuan korporasi dan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.

Perkembangan diskursus status keuangan negara (ranah publik) yang dikelola oleh BUMN (ranah privat) lalu diselesaikan oleh pembuat kebijakan dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 (UU 1/2025 tentang BUMN). Perubahan tersebut mencerminkan pergeseran paradigma dalam pengelolaan perusahaan negara yang tidak sekadar bersifat administratif tetapi transformasi konseptual dalam hubungan antara negara dan entitas bisnis milik negara. Hal tersebut tercermin pada rumusan definisi modal BUMN dalam undang-undang baru, dengan dihilangkannya frasa "kekayaan negara yang dipisahkan".²⁵ Sebelumnya, frasa tersebut mengaitkan kekayaan BUMN dengan kekayaan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf g UU 17/2003 ttg KN. Dengan frasa itu, aset BUMN tetap dianggap sebagai bagian dari kekayaan negara, meskipun dikelola secara terpisah.

Implikasi yuridis dari transformasi ini bersifat multidimensi. **Pertama**, negara sebagai pemegang saham kehilangan kewenangan publiknya atas keuangan yang telah ditransformasikan. Kedudukan negara beralih menjadi subjek hukum privat murni, tanpa imunitas atau hak istimewa dalam pengelolaan Persero. **Kedua**, transformasi melahirkan kemandirian hukum Persero, termasuk dalam hal pertanggungjawaban risiko. Jika Persero dinyatakan pailit, negara tidak ikut menanggung liabilitas (berdasar *prinsip limited liability*), karena keuangan Persero bukan lagi bagian dari kekayaan negara. **Ketiga**, secara filosofis, tujuan pengelolaan keuangan mengalami pergeseran paradigmatis: dari orientasi kesejahteraan masyarakat (publik) menjadi pencarian keuntungan korporasi (privat), sebagaimana karakter Persero sebagai BUMN yang berbadan hukum PT. Secara konstitusional hal tersebut menimbulkan implikasi tata negara yang signifikan yaitu : pergeseran ini dapat dianggap melemahkan fungsi negara sebagai pengatur (regulator) dalam sektor strategis dan status keuangan BUMN

²⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

menjadi tidak transparan dalam kontrol konstitusional, karena tidak tunduk pada mekanisme pengawasan oleh DPR maupun BPK secara penuh. Hal ini juga tidak sejalan dengan prinsip supremasi negara atas sumber daya strategis sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945.

2. Dampak Perubahan UU BUMN terhadap Pengawasan Publik dan Pertanggung jawaban Direksi

Sejak berlakunya UU 1/2025 tentang BUMN, rezim keuangan BUMN beralih dari kerangka publik ke korporasi swasta melalui pemisahan modal BUMN dari Kas Negara dan APBN. Setelah disetor, modal tersebut secara resmi menjadi kekayaan Persero yang dikelola berdasarkan prinsip korporasi, bukan lagi bagian langsung dari keuangan negara. Akibatnya, landasan pengawasan bergeser dari mekanisme publik —di mana BPK memiliki kewenangan audit atas seluruh modal BUMN menurut Pasal 6 ayat 1 UU 15/2006 (yang merujuk pada definisi keuangan negara dalam UU 17/2003)²⁶— menuju kerangka tata kelola korporasi yang lebih otonom sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU 19/2003 (UU Pra Perubahan).

Pemisahan modal BUMN dari Kas Negara dan APBN ini semakin diperkuat dengan inbreng aset BUMN ke Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) sebagai *Sovereign Wealth Fund (SWF)*, di mana Pasal 3H ayat (2) menyatakan “keuntungan dan kerugian atas pengelolaan investasi Danantara menjadi sepenuhnya tanggung jawab Danantara,” dan ayat (3) memberi wewenang penuh kepada Danantara untuk menentukan kebijakan investasi, strategi, dan tata kelola korporasi atas aset yang diinbrengkan. Akibatnya, kendali negara atas aset-aset strategis menjadi terbatas dan BPK kehilangan sebagian besar kewenangannya untuk mengaudit pengelolaan tersebut. Meskipun Pasal 3K UU 1/2025 menyebut bahwa “BPK dapat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Danantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,” penggunaan kata “dapat” tanpa penegasan ruang lingkup —khususnya apakah Holding Investasi dan Holding Operasional di bawah Danantara tetap dalam cakupan audit— menimbulkan celah pengawasan yang potensial melemahkan transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan kekayaan nasional.²⁷

Sebagai lembaga tinggi negara, BPK menjalankan fungsi pengawasan bersama DPR dan DPD dalam kerangka kedaulatan rakyat. Konstruksi ini berlandaskan prinsip bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan mempercayakan pengelolaan negara kepada DPR (sebagai pengawas kebijakan) dan Pemerintah (sebagai pelaksana).²⁸ Dalam

²⁶ Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

²⁷ B. Lora Christyanti, “Perubahan Rezim Hukum dan Risiko Impunitas Korupsi Di Badan Usaha Milik Negara”, *Jurnal Suara Keadilan*, Vol.2 Issue.1, April 2025, hlm.130.

²⁸ Nizam Burhanuddin, 2015, *Hukum Keuangan Negara*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 212.

sistem ini, BPK memegang peran kunci melalui pemeriksaan keuangan negara, yang menjadi bagian integral dari pengawasan kinerja pemerintahan secara menyeluruh mulai dari : perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Perbedaan mendasar terletak pada sifat pengawasan: DPR menjalankan pengawasan politis atas kebijakan, sementara BPK fokus pada audit teknis-keuangan. Keduanya saling melengkapi untuk memastikan akuntabilitas pengelolaan negara, sesuai mandat konstitusi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Dengan demikian, BPK tidak hanya menjadi penjaga transparansi fiskal, tetapi juga penopang sistem *checks and balances* dalam demokrasi.²⁹

Secara paralel, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengalami tantangan baru dalam menerapkan pasal korupsi yang berbasis kerugian keuangan negara, karena perubahan rezim keuangan BUMN yang memindahkan aset ke Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) semakin memperlemah landasan hukum penindakan korupsi. Pasal 3AA ayat (2) UU 1/2025 secara eksplisit menyebutkan bahwa “pengelolaan keuangan Danantara tidak tunduk pada regulasi keuangan negara,” sehingga kerugian yang timbul di dalam entitas *SWF* ini tidak otomatis dikualifikasikan sebagai kerugian negara di bawah Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Akibatnya, akan ada kesulitan bagi KPK dan Kejaksaan Agung membuktikan unsur kerugian negara dalam kasus penyimpangan pengadaan barang dan jasa, suap, maupun investasi yang merugikan publik.

Tantangan lainnya dalam hal penerapan pasal korupsi juga dapat merujuk pada Pasal 3X dan Pasal 9G UU 1/2025 yang menaruh organ BUMN baik itu anggota direksi, anggota dewan komisaris, dan dewan pengawas BUMN aserta pegawai BUMN bukan merupakan penyelenggara negara.³⁰ Meletakkan frasa “bukan penyelenggara negara” membuat KPK tidak lagi memiliki dasar hukum untuk menjerat mereka dengan pasal dalam UU Tipikor yang mensyaratkan subjek sebagai “penyelenggara negara.” Kasus-kasus korupsi kini harus ditangani lewat jalur tindak pidana korporasi atau kejahatan perdata/komersial (misalnya melalui UU Perseroan Terbatas atau KUHP) bukan lewat mekanisme khusus antikorupsi KPK.. Hal ini menimbulkan kebutuhan untuk membuktikan unsur “melawan hukum” dalam konteks korporasi, yang seringkali lebih kompleks daripada pembuktian kerugian negara.

Padahal jika merujuk pada kerangka hukum yang lama, pejabat BUMN (Direksi/Komisaris) secara tegas dipandang sebagai "penyelenggara negara" berdasarkan UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, sehingga tunduk pada UU Administrasi Negara, UU Tipikor, dan UU KPK. Pasal

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 137

³⁰ Pasal 3X dan Pasal 9G Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor menjerat siapa saja yang “merugikan keuangan atau perekonomian negara”, sekalipun kerugian itu terjadi dalam ranah keputusan bisnis BUMN. Ketentuan tersebut mengatur bahwa selama terdapat kerugian yang nyata (*actual loss*) pada BUMN, maka hal itu dianggap telah merugikan keuangan negara. Direksi dapat dimintakan pertanggungjawabannya dan dapat didakwa melakukan tindak pidana korupsi.³¹ Sebelum diundangkannya UU 1/2025 tentang BUMN, model pertanggungjawaban direksi atas dugaan tindakan korupsi bersifat ganda, sebagai berikut :

- a. **Pertanggungjawaban Perdata/Korporasi:** Untuk kerugian murni dari risiko bisnis, pertanggungjawaban diarahkan ke jalur perdata lewat UU PT (Pasal 97), di mana direksi hanya pribadi bertanggung jawab jika terbukti bersalah atau lalai, dengan pembatasan jika telah menjalankan tugas sesuai prinsip perseroan.³²
- b. **Pertanggungjawaban Pidana:** Hanya bila unsur pidana terpenuhi—seperti penggunaan dana kewajiban pelayanan publik untuk kepentingan pribadi, pemalsuan laporan, atau gratifikasi—maka KPK dapat menjerat direksi sebagai individu.³³

Keseluruhan perubahan UU 1/2025 tentang BUMN yang dikemukakan diatas dalam UU 1/2025 memicu munculnya pendapat bahwa pengelolaan modal negara kini tidak sepenuhnya terjangkau oleh audit pemerintah. Pandangan tersebut bukannya suatu hal yang tidak berdasar sebab ditelisik lebih lanjut lagi pada UU 1/2025, Pasal 71 mengatur kewenangan BPK untuk mengaudit BUMN kini dibatasi hanya dapat dilakukan atas permintaan DPR untuk tujuan tertentu, tidak lagi bersifat otomatis seperti sebelumnya dan untuk audit keuangan tahunan kini diserahkan kepada akuntan publik yang ditunjuk RUPS. Selain itu, seperti disebutkan sebelumnya dengan menyebut pengurus BUMN bukan penyelenggara negara (Pasal 9G), maka hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum ketika bersinggungan dengan UU Tipikor., sebab artinya pasal tersebut bisa saja dimaknai membatasi peran KPK dalam pengawasan preventif, termasuk dalam hal kewajiban LHKPN bagi pejabat BUMN.

Padahal Kewajiban pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN) bagi pejabat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan bagian penting dari sistem akuntabilitas publik yang dirancang untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan dan praktik korupsi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang secara eksplisit menyebut bahwa direksi, komisaris, dan pejabat struktural pada

³¹ Ahmad Mahyani, “Tanggung Jawab Pidana Direksi BUMN Yang Merugi”, *Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol.2 Issue.1, Februari 2019, hlm.1.

³² *Ibid.*, hlm.6-8

³³ *Ibid.*,

BUMN dikategorikan sebagai penyelenggara negara yang wajib melaporkan harta kekayaannya.³⁴ Pengaturan ini diperkuat dengan Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) No. 3 Tahun 2024, yang menyatakan bahwa seluruh pejabat BUMN yang menjalankan fungsi strategis masuk dalam kategori wajib lapor LHKPN.³⁵ Dengan demikian, secara normatif, kewajiban LHKPN melekat pada jabatan dan fungsinya dalam struktur negara.

Namun demikian, dalam praktiknya, muncul perdebatan hukum mengenai status pejabat BUMN—terutama mereka yang berasal dari kalangan profesional non-pemerintah—apakah tetap dapat dikualifikasikan sebagai penyelenggara negara, khususnya ketika mereka menjalankan fungsi korporasi secara profesional berdasarkan prinsip *business judgment rule*. Kompleksitas ini semakin mengemuka seiring dengan bergulirnya perubahan UU 1/2025 tentang BUMN, yang mendorong restrukturisasi kelembagaan dan peningkatan otonomi pengelolaan BUMN sebagai entitas korporasi bisnis.

Pertanggungjawaban direksi sebagai “perpanjangan tangan negara” pada UU 1/2025 tentang BUMN juga terpengaruh oleh paradigma baru, yaitu menguatnya *Business Judgment Rule* (BJR) yang memberi proteksi bagi direksi yang membuat keputusan bisnis dengan itikad baik (secara konsisten menetapkan pertanggung jawaban perdata). Prinsip BJR menegaskan bahwa direksi tidak dapat dipidana semata karena perusahaan mengalami kerugian, selama keputusan diambil berdasarkan pertimbangan rasional dan tanpa penyalahgunaan wewenang. Pada dasarnya, BJR membedakan antara *honest mistakes* (kesalahan akibat risiko bisnis wajar) dan *negligence mistakes* (kelalaian). Kerugian akibat *honest mistakes* —seperti fluktuasi pasar atau *force majeure*—tidak boleh dianggap sebagai kerugian negara yang berimplikasi pidana, melainkan sebagai tanggung jawab perdata.³⁶

Alat ukur pengujian tindakan direksi BUMN dikategorikan sebagai *honest mistakes* (kesalahan akibat risiko bisnis wajar) sehingga direksi bebas tanggung jawab berdasar pada Pasal 97 Ayat 5 UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas, yang berisi bahwa : “Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan: a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan sesuai maksud dan tujuan Perseroan; c. tidak mempunyai konflik kepentingan; d. telah mengambil tindakan untuk

³⁴ Penjelasan Pasal 2 Angka 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

³⁵ Pasal 4A ayat 3 Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi No. 7 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pengumuman, dan Pemeriksaan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara

³⁶ Larassati Putri Syaflizar, “*Business Judgment Rule* : Sebuah Prinsip Tanggung Jawab Direksi Atas Kerugian Dalam Pengelolaan BUMN”, *Privat Law Jurnal*, Vol.11 Issue.1, Juni 2023, hlm.143-147

mencegah kerugian”. Jika salah satu ukuran tersebut tidak dapat dibuktikan maka akan masuk pada konsep *negligence mistakes* (kelalaian) yang kemudian akan dipertanggungjawabkan secara perdata, bukan pidana.³⁷ Implikasi dari menguatnya doktrin *business judgment rule* pada UU 1/2025 tentang BUMN menjadikan audit BPK atas BUMN harus beralih dari *government judgment rule* (berbasis kepatuhan APBN) ke *business judgment rule* (mempertimbangkan konteks bisnis).³⁸

Tabel.1. Perbedaan pemeriksaan berbasis *Business Judgment Rule* dengan dari *Government Judgment Rule*

Aspek	Pemeriksaan GJR	Pemeriksaan BJR
Tujuan	Menilai "kerugian negara"	Menilai kepatuhan prinsip GCG & kelalaian
Pembuktian Kesalahan	Melanggar APBN/prosedur birokrasi	Ada/tidaknya <i>negligence mistakes</i> (Pasal 97 (5) UUPT)
Alat Ukur	Kepatuhan administratif	Kewajaran keputusan bisnis (<i>reasonableness</i>)
Sanksi	Pidana (Korupsi)	Ganti rugi perdata (Pasal 1365 KUHPerdata)

Sumber : Diolah oleh Penulis

Perubahan orientasi ini pada akhirnya menggeser pilar kontrol publik ke ranah hukum korporasi, sehingga pengawasan atas kinerja dan integritas pejabat BUMN tidak lagi hanya bertumpu pada instrumen antikorupsi negara, melainkan juga pada mekanisme *governance internal perseroan*. Dalam kerangka UU Perseroan Terbatas, Direksi dan Dewan Komisaris wajib bertanggung jawab kepada pemegang saham—yakni negara—untuk menjalankan usaha BUMN dengan itikad baik, jujur, dan cermat; mereka dapat disidang secara perdata atau korporasi apabila terbukti melanggar prinsip-prinsip *fiduciary duty* dan *business judgment rule*. Namun, efektivitas mekanisme ini sangat bergantung pada transparansi proses RUPS, ketegasan sanksi dalam anggaran dasar dan peraturan internal, serta independensi Komite Audit dan pengawas internal. Jika kerangka *governance* korporasi tidak diperkaya dengan peran pengawasan eksternal—seperti audit publik yang kredibel, laporan pertanggungjawaban yang dipublikasikan secara komprehensif, dan

³⁷ Berlaku Pasal 97 ayat 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

³⁸ Larassati Putri Syaflizar, “*Business.... Loc.it*.”

partisipasi pemangku kepentingan— maka potensi konflik kepentingan dan praktik penyimpangan tetap terbuka lebar. Oleh karena itu, untuk menjaga akuntabilitas Direksi BUMN pasca-UU 1/2025, diperlukan sinkronisasi antara regulasi korporasi dan instrumen kontrol publik. Dengan demikian, perubahan rezim keuangan BUMN dapat berjalan seimbang antara otonomi korporasi dan tanggung jawab publik, tanpa mengorbankan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset negara.

Dengan demikian, meskipun pendekatan korporatisasi dimaksudkan untuk memperkuat efisiensi dan profesionalisme, terdapat risiko konstitusional apabila prinsip transparansi dan akuntabilitas negara diabaikan. Dalam konteks perubahan UU BUMN 2025, penguatan otonomi korporasi hendaknya tidak menegasikan prinsip *rule of law*, yaitu bahwa setiap kekuasaan, baik yang bersifat administratif maupun ekonomis, harus tunduk pada hukum dan nilai-nilai konstitusional.³⁹ Sesuai yang diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 33 bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan,” serta “cabangan-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”

Upaya reformasi BUMN yang bertumpu pada prinsip efisiensi dan profesionalisme perlu tetap diimbangi oleh pengawasan hukum yang menjamin akuntabilitas vertikal dan horizontal, termasuk melalui kewajiban pelaporan kekayaan kepada KPK sebagai bagian dari sistem integritas nasional. Jika pejabat BUMN tidak lagi dikualifikasikan sebagai penyelenggara negara hanya karena alasan profesionalisme atau status non-ASN, maka akan terjadi *regresifitas* hukum yang justru bertentangan dengan semangat pemberantasan korupsi dan perlindungan kekayaan negara. Padahal akar “penyakit BUMN” sebenarnya juga berkaitan dengan politisasi berlebihan: negara kerap “menginjeksi” politisi ke dalam jajaran manajemen tanpa mementingkan profesionalisme, seperti diingatkan MK. Padahal korporatisasi justru membuka peluang agar pejabat BUMN, meski berstatus non-ASN atau profesional, tetap diwajibkan mematuhi prinsip *fiduciary duty*, LHKPN, dan kode etik anti-korupsi.⁴⁰

Sayangnya, UU BUMN 2025 tidak menegaskan larangan pendudukan jabatan strategis oleh politisi aktif, sehingga peluang lobby politik dan konflik kepentingan semakin terbuka, sementara satu-satunya kontrol independen—BPK—telah dipangkas. Ketika pengawasan publik yang diberikan oleh BPK direbut oleh paradigma hukum korporasi semata, maka transparansi dan akuntabilitas vertikal (kepada rakyat) serta horizontal (antar-lembaga negara) akan melemah. Ujungnya,

³⁹ Brian Z. Tamanaha, 2004, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 114–118.

⁴⁰ Pendangan Zainal Arifin Mochtar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013, hlm.180-182

BUMN bukan lagi instrumen negara untuk mengokohkan ekonomi kerakyatan, melainkan bisa berubah menjadi “jalur” bagi kepentingan modal besar —internal atau eksternal— tanpa kendali konstitusional. Untuk menjaga keseimbangan antara otonomi korporasi dan tanggung jawab publik, diperlukan sinkronisasi: memulihkan audit BPK atas BUMN secara rutin dan menuntut publikasi hasilnya; mempertegas seleksi direksi-komisaris berdasar meritokrasi dan integritas; serta mewajibkan LHKPN bagi setiap pejabat BUMN meski berstatus profesional. Hanya dengan demikian BUMN dapat tetap menjalankan fungsi ekonomi kerakyatan sesuai amanat Pasal 33, sekaligus mempraktikkan efisiensi dan profesionalisme tanpa mengorbankan nilai-nilai demokrasi konstitusional.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah :

- a) Terdapat ketegangan konseptual dan yuridis antara kekuasaan negara dalam kerangka hukum publik dan otonomi korporasi dalam kerangka hukum privat dalam pengelolaan modal BUMN. Di satu sisi, negara melalui penyertaan modal dari APBN menuntut akuntabilitas dan transparansi atas pengelolaan keuangan sebagai bagian dari keuangan negara. Hal ini tercermin dalam regulasi seperti UU Keuangan Negara, UU Tipikor, dan UU BPK yang memperluas definisi keuangan negara hingga mencakup kekayaan BUMN. Namun di sisi lain, status BUMN sebagai badan hukum privat berdasarkan prinsip pemisahan kekayaan (separate legal entity) menempatkan pengelolaannya sepenuhnya dalam mekanisme korporasi yang tunduk pada hukum perdata dan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat, serta membatasi intervensi langsung negara sebagai pemilik saham.

Perubahan Undang-Undang BUMN melalui UU No. 1 Tahun 2025 menandai titik balik penting dalam relasi negara dan BUMN dengan dihapusnya frasa "kekayaan negara yang dipisahkan", yang secara hukum menegaskan bahwa kekayaan BUMN adalah kekayaan korporasi murni, bukan lagi bagian dari keuangan negara. Hal ini mencerminkan penguatan posisi hukum privat BUMN, tetapi juga menimbulkan dilema tata negara, terutama dalam hal transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan konstitusional. Pergeseran ini berpotensi melemahkan fungsi negara sebagai pengatur sektor strategis dan mengaburkan garis batas antara kepentingan publik dan kepentingan korporasi.

- b) Perubahan yang dibawa oleh UU 1/2025 tentang BUMN menunjukkan pergeseran paradigma signifikan dari model pengawasan berbasis keuangan negara menuju pendekatan tata kelola korporasi yang lebih otonom. Pemisahan modal BUMN dari APBN dan pelimpahan aset ke entitas seperti Danantara menjadikan pengawasan publik—terutama oleh BPK dan KPK—semakin terbatas. Status direksi dan pejabat

BUMN yang tidak lagi dikategorikan sebagai penyelenggara negara menciptakan celah hukum yang memperlemah kewenangan lembaga antikorupsi, serta menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan pasal-pasal UU Tipikor. Sementara Business Judgment Rule memberi perlindungan terhadap risiko bisnis wajar, keberadaannya berpotensi mengaburkan batas antara kesalahan bisnis dan penyimpangan yang merugikan negara jika tidak dikawal dengan sistem akuntabilitas yang kuat. Oleh karena itu, meskipun orientasi korporatisasi bertujuan meningkatkan efisiensi dan profesionalisme BUMN, langkah ini harus diiringi dengan penguatan mekanisme kontrol publik dan keterbukaan informasi yang menjamin akuntabilitas kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Sinkronisasi antara regulasi korporasi dan prinsip-prinsip hukum publik sangat diperlukan untuk menjaga keseimbangan antara otonomi bisnis dan kepentingan nasional. Jika tidak, maka risiko regresi dalam penegakan hukum dan transparansi publik menjadi nyata, dan dapat mengancam keberlanjutan tata kelola BUMN yang bersih, profesional, dan berpihak pada kepentingan negara.

2. Saran

Untuk menjaga keseimbangan antara otonomi korporasi dan tanggung jawab publik, diperlukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di ranah publik dan privat. Selain itu, perlu untuk memulihkan audit BPK atas BUMN secara rutin dan menuntut publikasi hasilnya; mempertegas seleksi direksi-komisaris berdasar meritokrasi dan integritas; serta mewajibkan LHKPN bagi setiap pejabat BUMN meski berstatus profesional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, cet. 2. Jakarta : PT.Rajagrafindo Persada. 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Demokratis*. Jakarta : Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan. Mahkamah Konstitusi. 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Sinar Grafika. 2012.
- Burhanuddin, Nizam. *Hukum Keuangan Negara*. Yogyakarta : Total Media. 2015
- Ilmar, Aminuddin. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2012.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. , Jakarta : Kencana. 2008.
- Tamanaha, Brian Z. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge : Cambridge University Press. 2004.

Jurnal

- Ahmad Mahyani. “Tanggung Jawab Pidana Direksi BUMN Yang Merugi”. *Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol.2 Issue.1. (Februari 2019). Hlm.1-8.
- B. Lora Christyanti. “Perubahan Rezim Hukum dan Risiko Impunitas Korupsi Di Badan Usaha Milik Negara”. *Jurnal Suara Keadilan*, Vol.2 Issue.1. (April 2025). Hlm.130.
- Debby. “Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas Berdasarkan Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan”. *Justitia Et Pax*, Vol.37 Issue.2.(Desember 2021). Hlm.200-203.
- Fina Puspita Fitriyanti. “Teori sumber VS Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan dalam Menafsirkan Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara”. *Jurnal Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol.7 Issue.8. (Agustus 2022). Hlm.17-20.
- Huta Disyon dan Kevin Basaka Sibarani. “Keadilan Sebagai Tujuan Hukum dalam Hak Menguasai Negara dalam Skema Holding BUMN”. *Pancasila : Jurnal Keindonesiaan*, Vol.37 Issue.2. (Oktober 2023). Hlm.143-144.
- Iskandar, Shinta Azzahra, dkk, “Analisis Kritis Terhadap Teori Hukum Murni Dalam Perkembangan Hukum Kontemporer”. *Teraju: Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol.7 Issue.1. (November 2024). Hlm.17-20.
- Larassati Putri Syaflizar. “*Business Judgment Rule* : Sebuah Prinsip Tanggung Jawab Direksi Atas Kerugian Dalam Pengelolaan BUMN”. *Privat Law Jurnal*, Vol.11 Issue.1. (Juni 2023). Hlm.143-147.
- Meidy Yanto Sandi, dkk. “Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Persero”. *Notary Law Jurnal*, Vol.2 Issue.3. (July 2023). Hlm.184-185.

Websites

- Hukum Online, “Optimalkan Peran BUMN: Dari Konsep Kerugian Hingga Tata Kelola Yang Lebih Efektif”, di akses di <https://www.hukumonline.com/berita/a/optimalkan-peran-bumn--dari-konsep-kerugian-hingga-tata-kelola-yang-lebih-efektif-lt67e0f2b245ec7/>, 12 Mei 2025, Pukul 10.33.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan

Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi No. 7 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pengumuman, dan Pemeriksaan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013.