

Status Keuangan BUMN Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025: Reorientasi Hubungan Keuangan Negara–Korporasi

Mukhammad Hykhal Shokat Ali
Universitas Jember
199302012024061002@mail.unej.ac.id

Article Info	Abstract
Received: 2025-09-22 Revised: 2025-10-01 Accepted: 2025-10-12 DOI: 10.47776/alwasath.v6i2/1797 Keywords: State Finance, SOEs, State Financial Losses Kata Kunci: Keuangan Negara, BUMN, Kerugian Keuangan Negara	<i>This article examines the fundamental changes in the financial status of State-Owned Enterprises (SOEs) before and after the enactment of Law Number 1 of 2025 (UU 1/2025), which amended (the third amendment) Law 19/2003. Historically, the doctrine of "separated state assets" placed state capital in SOEs as part of the state financial regime (UU 17/2003), resulting in audits, accountability, and expanded criminal liability for corruption when SOEs experience losses. The Constitutional Court (MK) ruling enriches this debate by examining the boundaries between state finances and state assets. Law 1/2025 introduces a new construct that emphasizes the separation of SOE finances from state finances in the event of losses, restructures the ownership structure—including through the establishment of a state investment management agency (Danantara)—and aligns corporate governance principles with the objectives of public service and economic value creation.</i> Abstrak <i>Artikel ini menelaah perubahan mendasar status keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 (UU 1/2025) yang mengubah (perubahan ketiga) UU 19/2003. Secara historis, doktrin 'kekayaan negara yang dipisahkan' menempatkan modal negara pada BUMN sebagai bagian dari rezim keuangan negara (UU 17/2003), yang melahirkan konsekuensi audit, akuntabilitas, serta peluasan pertanggungjawaban pidana korupsi ketika terjadi kerugian pada BUMN. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) memperkaya perdebatan itu dengan menimbang batas-batas antara keuangan negara dan kekayaan persero. UU 1/2025 memperkenalkan konstruksi baru yang mempertegas pemisahan keuangan BUMN dari keuangan negara dalam aspek kerugian, menata struktur kepemilikan—antara lain melalui pembentukan entitas pengelola investasi negara (Danantara)—serta menyelaraskan prinsip tata kelola korporasi dengan tujuan pelayanan publik dan penciptaan nilai ekonomi.</i>

Copyright: © 2025. The Authors (Mukhammad Hykhal Shokat Ali). Licensee: AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum. This work is licensed under the Creative Commons Attribution Noncommercial Share Alike 4.0 License.

How to Cite: Mukhammad Hykhal Shokat Ali, "Status Keuangan BumN Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025: Reorientasi Hubungan Keuangan Negara–Korporasi," *Al Wasath Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (2025): 95-106

PENDAHULUAN

Sejak kelahiran UU 19/2003 tentang BUMN, diskursus tentang status keuangan BUMN selalu bergulir pada poros “kekayaan negara yang dipisahkan”. Norma UU 17/2003 tentang Keuangan Negara memperluas cakupan keuangan negara termasuk kekayaan yang dipisahkan pada BUMN, sehingga mendorong interpretasi bahwa kerugian BUMN identik dengan kerugian negara.¹ Di tingkat praktik, konsekuensi itu menimbulkan luasnya cakupan audit dan potensi pertanggungjawaban pidana terhadap organ persero (direksi/komisaris) atas kerugian korporasi. Hal tersebut disebabkan karena sejak UUD 1945 disahkan, belum terdapat kesepakatan yang terkait dengan lingkup keuangan negara.² Selanjutnya, Pemerintah pada Februari 2025, mengesahkan UU 1/2025 yang merupakan perubahan ketiga atas UU 19/2003 tentang BUMN yang melakukan rekonstruksi status keuangan BUMN, termasuk menegaskan bahwa kerugian BUMN tidak otomatis merupakan kerugian negara. Undang-undang ini sekaligus menata ulang desain kepemilikan serta pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan antara lain melalui Badan Pengelola Investasi bernama Daya Anagata Nusantara (Danantara) guna memperkuat efisiensi, fokus bisnis, dan tata kelola. Dengan adanya aturan terbaru ini, otomatis segala pengaturan tentang BUMN – termasuk tentang – keuangan BUMN harus tunduk pada UU BUMN 2025 sebagai *lex specialis* atau yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan BUMN.

Permasalahan terkait dengan luas dan sempit lingkup keuangan negara yang berimplikasi pada pandangan terhadap status keuangan BUMN yang bersumber dari negara masih menjadi diskursus yang berlanjut sekalipun UU BUMN 2025 telah tegas mengaturnya. Anggapan bahwa keuangan BUMN masih merupakan bagian dari keuangan negara sehingga dapat berimplikasi apabila BUMN mengalami kerugian maka merupakan kerugian keuangan negara masih bergulir terutama dari para penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).³ Dalam keterangannya, KPK menyatakan masih mengacu pada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terdahulu⁴ sehingga kemudian KPK menegaskan bahwa kewenangannya untuk menangani tipikor pada BUMN masih dimiliki. Sedangkan, tujuan dengan dilahirkannya perubahan UU BUMN adalah untuk mengakhiri polemik perbedaan penafsiran terkait keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara atau telah terpisah. UU BUMN 2025 secara normatif telah menegaskan pemisahan keuangan BUMN terhadap keuangan negara sehingga diartikan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan BUMN (perusahaan) itu sendiri. Dalam sebuah studi terdahulu, terdapat pembahasan terkait dengan ke-idealan keuangan BUMN seharusnya memang termasuk pada keuangan perusahaan dalam arti telah lepas dari keuangan negara.⁵ Dalam analisisnya, pemaknaan keuangan negara tidak dapat diperluas atau hanya diartikan secara sempit terbatas hanya pada ABN saja. Kemudian, dalam penelitian ini akan dibahas mengenai perbandingan keuangan konsep

¹ Rasji, *et. all.*, 2024, *Perubahan Regulasi Keuangan BUMN Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 Tentang Badan Usaha Milik Negara: Tinjauan Filosofis Hukum*, Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol. 5 No. 10.

² Dian Puji N. Simatupang dalam Sutan Sorik & Anang Dwiarmoko, 2022, *Perdebatan Teoritis Terhadap Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 52 No. 2, hal. 407.

³ Siaran Pers KPK dengan judul *KPK Tetap Berwenang Menangani Tindak Pidana Korupsi di BUMN* (<https://www.kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/kpk-tetap-berwenang-menangani-tindak-pidana-korupsi-di-bumn>).

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, yang kemudian diperkuat oleh Putusan MK Nomor 59/PUU-XVI/2018 dan Nomor 26/PUU-XIX/2021

⁵ Dian Puji N. Simatupang, 2021, *Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 51 No. 2, hal. 473.

dan model keuangan pada perusahaan negara atau BUMN. Berdasarkan latar belakang diatas, yang menjadi pokok kajian adalah status atau kedudukan keuangan BUMN sebelum dan sesudah perubahan UU BUMN oleh pemerintah. Secara umum, penelitian ini mengkaji terkait penafsiran terhadap keuangan BUMN berdasarkan peraturan sebelum dan sesudah UU BUMN 2025 berlaku.

METODE

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini merupakan penelitian hukum. Menurut Sue Milne dan Kay Tucker, penelitian hukum merupakan “...it as a process concerning the analysis of legal problem and the resolution of the problem by applying the applicable law the relevant facts” (proses yang berkaitan dengan analisis suatu permasalahan hukum tertentu dengan disertai penyelesaian permasalahan tersebut dengan menerapkan hukum yang sesuai dengan fakta-fakta terkait).⁶ Metode penelitian yang digunakan merupakan metode penelitian hukum normatif dimana metode yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka maupun data sekunder.⁷ Data sekunder tersebut berisi bahan hukum primer yang terdiri dari UUD NRI 1945, UU Keuangan Negara (UU KN), UU Perseroan Terbatas (UU PT) dan UU BUMN. Kemudian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan. Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁸

HASIL DAN PEMBAHASAN

Status Keuangan BUMN Pra UU BUMN 2025

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN merupakan badan usaha berbadan hukum yang dimiliki oleh negara. BUMN diterangkan sebagai badan usaha milik negara yang memenuhi minimal salah satu ketentuan yaitu seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung atau terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia.⁹ Keberadaan BUMN awalnya bertujuan untuk memenuhi amanat UUD NRI 1945 tentang pemenuhan kepentingan umum. Hal ini dimaksudkan untuk pengelolaan segala sumber daya yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Yang menjadi tolok ukur kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak menurut UUD NRI 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia. Dikaitkan dengan pemenuhan kesejahteraan umum, maka pemenuhan terhadap dasar kebutuhan masyarakat menjelma menjadi kebutuhan hajat hidup orang banyak. Masih mengacu pada UUD NRI 1945, hajat hidup orang banyak tersebut dikuasai oleh negara. Berdasarkan hal tersebut, negara melalui BUMN mengambil tindakan sebagai pelaku usaha untuk memenuhi kebutuhan dasar hajat hidup orang banyak tersebut seperti keberadaan BULOG, PT. Pertamina, dan PT. KAI.¹⁰

Lebih lanjut, UU BUMN, membagi bentuk BUMN menjadi 2 yaitu Perseroan Terbatas (PT) dan Perusahaan Umum (Perum). BUMN dalam jenis PT dijabarkan sebagai perseroan yang jumlah modal dan pemegang sahamnya dinyatakan memenuhi kriteria tertentu, atau

⁶ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 2.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hal. 13-14.

⁸ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, *op.cit.*, hal. 110.

⁹ Lihat Pasal 1 angka 1 UU BUMN 2025.

¹⁰ M. Udin Silalahi, *Badan Hukum & Organisasi Perusahaan*, (Jakarta: Iblam, 2005), hal. 93.

persero yang melakukan penawaran umum di pasar modal. Dalam hal ini, kepemilikan BUMN jenis PT ditandai dengan saham yang diterbitkan perusahaan. Sedangkan BUMN jenis Perum dalam UU BUMN dijabarkan sebagai BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Dengan status dimiliki oleh negara, maka mekanisme pendirian BUMN dilakukan melalui penyertaan modal negara (PMN).¹¹

Pendirian atau pembentukan BUMN oleh negara dengan mekanisme PMN kemudian menimbulkan perbedaan persepsi terhadap status keuangan negara yang telah disetorkan sebagai modal perusahaan atau modal BUMN. Hal ini disebabkan oleh adanya konsep 'kekayaan negara yang dipisahkan',¹² yang menimbulkan ambiguitas hukum mengenai apakah dana yang telah disetorkan menjadi modal BUMN tetap merupakan bagian dari keuangan negara ataukah telah berubah menjadi kekayaan korporasi yang tunduk sepenuhnya pada rezim hukum privat. Perbedaan pandangan tentang konsep ini menghasilkan tarik-menarik antara kepentingan pengelolaan BUMN secara efisien dengan prinsip akuntabilitas publik. UU BUMN 19/2003 menyatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Frasa 'dipisahkan' secara yuridis menunjukkan pemisahan dari mekanisme pengelolaan APBN, namun tetap menimbulkan pertanyaan apakah pemisahan itu membuat BUMN sepenuhnya menjadi entitas privat. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara kemudian memperluas definisi keuangan negara dengan memasukkan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian dari keuangan negara.¹³ Dengan demikian, secara formil BUMN tetap diposisikan sebagai subjek pengelola keuangan negara, meskipun bentuk hukumnya adalah perseroan terbatas atau badan hukum lainnya.

Lebih lanjut terhadap uraian sebelumnya, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mempertegas posisi tersebut dengan memberikan kewenangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa semua entitas yang mengelola kekayaan negara, termasuk BUMN.¹⁴ Dengan demikian, posisi BUMN menjadi unik karena berada dibawah rezim hukum privat sekaligus publik. Di satu sisi, BUMN harus bersaing dalam dunia usaha dengan prinsip efisiensi dan profitabilitas, sementara di sisi yang lain, BUMN harus mematuhi prinsip akuntabilitas publik yang ketat sebagaimana lembaga negara lainnya.

Pandangan yang menyatakan bahwa keuangan BUMN telah berubah menjadi keuangan privat atau keuangan perusahaan (bertransformasi) mendasarkan argumennya berdasarkan analisa bahwa terdapat *contradictio in terminis* dalam pengelolaan keuangan negara pada beberapa sektor. Hal tersebut bermaksud yaitu apabila sektor keuangan daerah, sektor keuangan BUMN/ BUMD dan sektor keuangan badan hukum lain yang memperoleh fasilitas dari negara termasuk sebagai keuangan negara, maka secara hukum seharusnya diwujudkan dalam bentuk APBN. Namun, dalam praktiknya, negara mengeloa beberapa sektor keuangan negara tersebut dengan cara yaitu keuangan daerah merupakan keuangan yang diserahkan, keuangan BUMN/ BUMD merupakan keuangan negara yang dipisahkan, dan keuangan badan hukum lainnya yang mendapatkan fasilitas dari negara dikelola dengan cara yang berbeda. Praktik tersebut menimbulkan pertanyaan bahwa bagaimana mungkin suatu keuangan negara dapat dikelola atau dipertanggungjawabkan, diatur, dan memiliki resiko yang berbeda-beda.¹⁵ Selain hal tersebut, negara melalui Peraturan Pemerintah

¹¹ Harly Clifford Jonas Salmon, 2023, *Kedudukan Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara*, Jurnal Ilmu Hukum TATOHI, Vol. 3 No. 2, hal. 201.

¹² Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

¹³ Lihat Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

¹⁴ Lihat Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

¹⁵ *Op. Cit.*, Dian Puji N. Simatupang, 2021, *Determinasi...*, hal. 485.

Nomor 72 Tahun 2016 (PP 72/2016) tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas pada Pasal 2A ayat (3) mengatur bahwa penyertaan modal negara pada BUMN atau PT bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau PT tersebut. Aturan tersebut secara gamblang menyatakan bahwa keuangan pada BUMN telah berubah atau bertransformasi menjadi keuangan perusahaan dan terlepas dari rezim keuangan negara. Hal ini menjadi penanda bahwa pada saat peraturan tersebut diterbitkan, negara telah muali menunjukkan kehendaknya untuk mengubah paradigma keuangan BUMN dengan perspektif hukum privat.

Pandangan yang menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara dan tidak berubah menjadi keuangan perusahaan disampaikan juga oleh Mahkamah Konstitusi (MK) setidaknya dalam 3 putusannya. Secara ringkas, mengacu pada putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, majelis hakim MK menerangkan dalam pertimbangannya yaitu disebabkan keluasan pengertian keuangan negara berdasarkan Pasal 23 UUD NRI 1945, maka dalam perspektif keuangan negara terdapat sebuah pengelompokan dalam pengelolaan keuangan negara yaitu sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan kategori tersebut, BUMN (termasuk BHMN Perguruan Tinggi) dikategorikan sebagai sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Mengacu pada uraian tersebut, MK melanjutkan bahwa BUMN dan BHMN Perguruan Tinggi, atau nama lainnya, atau yang lebih khusus lagi yang menjalankan amanah konstitusional menurut Pasal 31, 32, dan 33 UUD NRI 1945, merupakan kepanjangan tangan dari negara untuk menjalankan sebagian dari fungsi negara dalam rangka mencapai tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa atau memajukan kesejahteraan umum, maka berdasarkan persepektif modal badan hukum, keuangan yang menjadi modalnya baik seluruh atau sebagian berasal dari keuangan negara. Berdasarkan persepektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.¹⁶

Selain putusan diatas, selanjutnya ditegaskan dalam putusan MK No. 62/PUU-XI/2013, majelis hakim MK memberikan pertimbangan bahwa pemisahan kekayaan yang dimaksud oleh para pemohon telah berpisah dalam arti bertransformasi menjadi keuangan perusahaan (BUMN) tidak dapat dibenarkan. MK berpandangan bahwa pemisahan kekayaan negara kepada BUMN dipandang dari perspektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga tidak berimplikasi hukum pada peralihan hak dari negara kepada BUMN. Dengan demikian, MK menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap merupakan kekayaan negara. Pandangan MK tersebut juga sejalan dengan pernyataan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tetap memiliki kewenangan untuk memeriksa BUMN.¹⁷

MK dalam ikhtisar putusan tersebut juga menyatakan pertimbangan bahwa terkait adanya paradigma fungsi BUMN atau BUMD sebagai kepanjangan tangan negara yang dikelola berdasarkan paradigma bisnis (*Business Judgement Rules*) dimana sangat berbeda dengan pengelolaan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*Government Judgement Rules*), maka dalam pandangan MK, kekayaan negara yang masuk dalam BUMN telah bertransformasi menjadi modal BUMN sebagai modal usaha yang

¹⁶ Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang Konstitusionalitas Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN-PT) Sebagai Kekayaan Negara.

¹⁷ Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang Tafsir Ruang Lingkup Keuangan Negara Pada Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah Sebagai Pbjek Pemeriksaan BPK; dan Tafsir Mengenai Kewenangan BPK Untuk Melakukan Pemeriksaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BUMN, BUMD, atau Nama Lain Yang Sejenisnya.

dalam pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*Business Judgement Rules*), namun pemisahan kekayaan negara yang dikelola dalam paradigma usaha tersebut tidak menjadikan kekayaan negara dalam BUMN beralih menjadi kekayaan perusahaan (BUMN) dalam arti terlepas seutuhnya dari kekayaan negara. Hal tersebut dikarenakan dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara.¹⁸ Selanjutnya, MK kembali menegaskan dalam Putusannya No. 26/PUU-XIX/2021 yang membahas tentang keuangan negara dan kewenangan BPK dengan tetap menyatakan pendiriannya pada Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013.

Selain dari setiap penjelasan yang telah diuraikan dalam beberapa putusan MK tersebut sebelumnya, terdapat juga pandangan ahli yang menyatakan bahwa keuangan BUMN tetap termasuk dalam rezim keuangan negara. Pandangan tersebut didasarkan pada analisa bahwa beberapa hukum positif di Indonesia mengatur dan menghendaki demikian. Beberapa peraturan tersebut antara lain yaitu pada UU KN yang menyatakan bahwa keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara atau yang dapat dinilai dengan uang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Selain itu, pembahasan yang mengkritik bahwa keuangan negara perlu ditafsirkan secara sempit atau terbatas pada APBN tidak dapat dikatakan seluruhnya benar. Perluasan definisi keuangan negara dimaksudkan untuk mencegah celah pada regulasi yang dapat berimplikasi terhadap terjadinya kerugian negara. Sumber kekayaan negara yang berasal dari APBN tersebut menunjukkan bahwa uang negara yang bersumber dari rakyat tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat pula. BUMN dalam hal ini hanya mengelola sehingga sifat kekayaan negara yang bersumber dari APBN tersebut tidak berubah statusnya sebagai kekayaan BUMN.¹⁹

Makna keuangan negara dapat ditinjau dari beberapa aspek diantaranya aspek objek, aspek subjek, aspek proses, dan aspek tujuan. Dari aspek objek, keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang. Selanjutnya pada aspek subjek maka keuangan negara merupakan keseluruhan dari objek keuangan negara yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemda, perusahaan negara/daerah, serta nama lain yang memiliki keterkaitan dengan keuangan negara.²⁰ Kemudian, menurut aspek prosesnya, keuangan negara diartikan mencakup semua rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek (semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang) sejak perumusan kebijakan serta pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban. Maka mengacu pada pendekan sisi proses, keuangan negara tidak dapat diartikan secara terbatas atau sempit, yang berarti keuangan negara berarti sangat luas dimana tidak terbatas pada saat diformulasikan dalam bentuk APBN/APBD. Terakhir, dari sisi tujuan keuangan negara diterangkan meliputi segala kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang memiliki keterkaitan dengan kepemilikan maupun penguasaan objek sebagaimana diterangkan diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penjelasan sebagaimana telah diuraikan diatas diperkuat dengan asas yang menjadi paradigma Pasal 33 UUD NRI 1945 yaitu asas abhwa negara mencakup semua (*terra includit omnia*). Asas dalam pasal tersebut menghendaki bahwa negara tetap harus memastika segala

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Sleman: PT Kanisius, 2023), hal. 36-39.

²⁰ Rike Hevi Y., 2022, *Tinjauan Hukum Keuangan Negara Di Lingkup BUMN Persero Serta Penyelesaian Terhadap Problematika Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal El-Dusturie, Vol. 1 No.2, hal. 29-30.

bentuk kegiatan privat yang dikemas dalam satu perjanjian sekalipun, tidak dibolehkan mereduksi atau bahkan mengeliminasi tugas serta tanggung jawab negara dalam mengamankan kekayaan negara.²¹ Hal tersebut sejalan dengan penyebab terjadinya kerugian keuangan negara yang salah satunya adalah apabila dilihat dari sudut pandang kewajiban, kerugian keuangan negara dapat terjadi apabila terdapat pejabat pada lembaga negara/BUMN/BUMD mengadakan perikatan yang menimbulkan utang, atau dimana pada awalnya merupakan kewajiban yang bersyarat yaitu adanya kewajiban yang tersembunyi atau disembunyikan.²²

Status Keuangan BUMN Pasca UU BUMN 2025

Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara, lanskap hukum mengenai status keuangan BUMN mengalami perubahan fundamental. Undang-undang ini hadir sebagai jawaban atas polemik panjang yang muncul sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, di mana status modal yang berasal dari kekayaan negara masih menimbulkan ambiguitas atau ketidakjelasan. Dalam praktik, modal yang disetorkan oleh negara kepada BUMN dipandang sebagai “kekayaan negara yang dipisahkan,” sehingga memunculkan pertanyaan apakah kekayaan tersebut tetap bagian dari keuangan negara ataukah telah menjadi kekayaan korporasi. Ambiguitas ini selama dua dekade telah menimbulkan problem serius, khususnya terkait dengan pertanggungjawaban hukum direksi dan komisaris BUMN ketika perusahaan mengalami kerugian.

UU BUMN 2025 mencoba mengakhiri kerancuan tersebut dengan menegaskan bahwa setelah negara melakukan penyertaan modal, kekayaan itu beralih menjadi kekayaan BUMN sebagai badan hukum privat. Dengan kata lain, meskipun berasal dari kekayaan negara, setelah dipisahkan dan disetorkan, statusnya tunduk pada rezim hukum perseroan terbatas. Hal ini sekaligus memperkuat prinsip *business judgment rule* (BJR), sehingga keputusan bisnis yang diambil direksi tidak otomatis dapat dipertanggungjawabkan sebagai perbuatan yang menimbulkan kerugian negara apabila kemudian terjadi kerugian korporasi. BJR merupakan doktrin atau prinsip hukum yang menekankan perlindungan terhadap organ perusahaan atas tanggung jawab dari keputusan bisnis yang menyebabkan kerugian. Perlindungan atas keputusan bisnis tersebut mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan telah dilakukan dengan iktikad baik, dengan prinsip kehati-hatian, serta demi kepentingan terbaik perusahaan. Dalam peraturan hukum positif Indonesia, BJR diatur dalam Pasal 97 ayat (5) UU PT dan melalui paradigma baru UU BUMN 2025 pasal 3Y. berdasarkan syarat-syarat tersebut, maka organ perusahaan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap kerugian perusahaan apabila organ perusahaan terkait dapat membuktikan bahwa kerugian tidak merupakan kesalahan atau kelalaian, telah mengambil keputusan dengan iktikad baik dan menerapkan prinsip kehati-hatian, serta tidak terdapat benturan kepentingan (*conflict of interest*) atas tindakan yang menyebabkan kerugian tersebut.

Paradigma baru ini memberi ruang lebih besar bagi BUMN untuk dikelola berdasarkan prinsip-prinsip bisnis yang sehat tanpa intervensi konsep keuangan negara yang terlalu luas. Implikasi hukum terhadap uraian tersebut adalah terlepasnya keuangan BUMN sebagai bagaian dari keuangan negara. Hal tersebut dibuktikan dengan dihapusnya frasa “kekayaan negara yang dipisahkan” sehingga berimplikasi BUMN tidak lagi tunduk pada UU KN dan

²¹ *Op.Cit.*, W. Riawan Tjandra, 2024, *Hukum...* hal. 32.

²² Majalah Pengawasan Kementerian Perindustrian SOLUSI, 2023, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara*, No. 2 Vol. 13, hal. 11-12.

UU PN dan murni tunduk pada UU PT.²³ Hal ini juga senada apabila dikaitkan dengan salah satu ciri dalam hukum perusahaan. Dalam hukum perusahaan terdapat ciri yaitu kekayaan dan utang yang terpisah dari kekayaan dan utang para pemegang sahamnya. Hal tersebut dapat diartikan bahwa sebuah perseroan terbatas atau PT mempunyai kekayaan sendiri yang dimana tidak termasuk sebagai kekayaan para pemegang saham yang memilikinya. Sumber kekayaan perseroan tersebut dari pemegang saham berupa modal dasar, modal yang ditempatkan dan modal yang disetor.

Selain pada konsep pertanggungjawaban organ perusahaan, perubahan paradigma tentang status keuangan BUMN terhadap keuangan negara terdapat pada Pasal 4 yang berbunyi bahwa modal BUMN yang berasal dari APBN maupun non APBN merupakan bagian dari keuangan BUMN yang pengelolaannya dilakukan sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Selanjutnya, dalam Pasal 4B UU tersebut ditegaskan bahwa keuntungan maupun kerugian yang dialami atau yang terjadi pada BUMN merupakan keuntungan atau kerugian BUMN sendiri. Penjabaran tersebut kemudian diperkuat kembali dengan aturan yang terdapat pada Pasal 94A huruf b yang berbunyi semua ketentuan dalam peraturan perundangan yang mengatur mengenai kekuasaan pengelolaan keuangan negara atas kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, perbendaharaan negara, penerimaan negara bukan pajak, dan perseroan terbatas dinyatakan tidak berlaku sepanjang telah diatur khusus dalam UU BUMN 2025. Berdasarkan aturan pada pasal tersebut, telah terang maksud dan tujuan dari pembentuk undang-undang yaitu bahwa pembentuk undang-undang menghendaki UU BUMN 2025 menjadi undang-undang khusus atau spesifik yang mengatur tentang BUMN di Indonesia (*lex specialis derogat legi generalis*). Maka, berdasarkan penerapan asas tersebut, UU BUMN 2025 telah dapat secara tegas mengenyampingkan pengaturan tentang BUMN yang masih tetap diatur dalam UU KN, UU PN, dan peraturan perundangan eksisting lainnya. Selain itu, apabila ditinjau dari sisi tindak pidana korupsi, menurut paradigma keuangan negara secara sempit, maka perlu menafsirkan keuangan BUMN bukan merupakan keuangan negara atau perlu ditafsirkan sebagai keuangan privat. Hal tersebut disebabkan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN hanya berbentuk saham.²⁴ Lebih lanjut, maka ancaman korupsi apabila terjadi kerugian pada BUMN terhadap direksi atau komisaris merupakan akibat dari kesalahpahaman dalam mengartikan kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam UU Tipikor yang mengatur terkait seluruh kekayaan negara baik dipisahkan maupun tidak dipisahkan, Prof. Erman Rajagukguk menyatakan perlu menafsirkan bahwa keuangan negara yang telah masuk pada BUMN bukan merupakan bagian dari keduanya karena negara telah mendapatkan saham sebagai bukti kepemilikan terhadap sebuah perusahaan dalam hal ini BUMN.²⁵

Uraian sebagaimana diterangkan dalam pasal-pasal diatas senada dengan penyampaian pemikiran tentang status keuangan BUMN yaitu bahwa status BUMN/BUMD/atau badan hukum lainnya bukan merupakan keuangan negara secara hukum. Namun juga secara hukum, negara bukan berarti terlepas sama sekali dari BUMN disebabkan negara masih memiliki kendali menurut tata kelola serta regulasi yang diatur pada hukum masing-masing entitas tersebut. Dalam hal ini, terkait BUMN PT, keuangan BUMN tersebut bukanlah termasuk sebagai keuangan negara, tetapi negara masih dapat mengendalikan sebagai pemegang sahamnya menurut hukum yang mengatur tentang perseroan terbatas (UU PT). Selain itu, dengan terpisahnya keuangan BUMN dari keuangan negara juga tidak serta

²³ *Op. Cit.*, Rasji, *et. all.*, 2025, *Perubahan Regulasi...*

²⁴ Zainal Asikin *et. all.*, 2019, *Aspek Hukum Pertanggungjawaban Keuangan Negara Dalam BUMN*, Jurnal Kompilasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. 4 No. 2, hal. 187

²⁵ *Ibid.*, hal. 188.

merta menghilangkan aspek pertanggungjawaban pidanaanya. Segala unsur perbuatan pidana dalam BUMN tetap dapat dimintai pertanggungjawabannya namun dengan tetap memperhatikan penerapannya. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa perbuatan korporasi ataupun perbuatan administrasi tidak termasuk dalam kategori perbuatan melawan hukum pidana apabila hanya terdapat kesalahan pengelolaan (manajemen) atau kesalahan administrasi.²⁶

UU BUMN 2025 tidak menghapus aspek akuntabilitas publik sepenuhnya. Negara tetap menjadi pemegang saham mayoritas, sehingga melalui Kementerian BUMN mekanisme pengawasan tetap berjalan. Bedanya, akuntabilitas yang melekat pada BUMN bergeser dari akuntabilitas publik yang identik dengan lembaga negara, menuju akuntabilitas korporasi sebagaimana berlaku dalam hukum privat. Perubahan paradigma ini sejalan dengan argumentasi bahwa untuk menjadikan BUMN kompetitif ditingkat global, status keuangan mereka harus jelas sebagai aset perusahaan, bukan lagi diperlakukan semata-mata sebagai bagian dari keuangan negara. Dengan demikian, kerugian apabila terjadi pada BUMN, maka tidak dapat kembali dinyatakan sebagai kerugian negara. Kerugian yang terjadi pada BUMN dapat dinyatakan sebagai kerugian perusahaan atau kerugian privat yang dimana mekanisme pertanggungjawabannya menggunakan doktrin BJR sebagaimana telah diatur dalam UU PT.²⁷

Telah terjelaskan bahwa status keuangan BUMN berdasarkan UU BUMN 2025 tidak lagi dapat dipahami secara hibrida seperti sebelumnya, melainkan diposisikan tegas sebagai aset korporasi yang tunduk pada hukum privat, dengan tetap menjaga akuntabilitas melalui mekanisme pengawasan pemegang saham serta tidak juga terlepas dari mekanisme pertanggungjawaban pidana apabila memenuhi unsur-unsurnya. Paradigma ini merupakan bentuk kompromi baru antara kepentingan efisiensi bisnis dan perlindungan kepentingan publik oleh pemerintah ataupun pembentuk undang-undang. Meskipun masih terdapat tantangan dalam implementasinya, perubahan ini menandai langkah baru dalam rekonstruksi kedudukan BUMN dalam sistem hukum Indonesia serta merupakan perwujudan dari politik hukum yang dikehendaki oleh negara. Hal tersebut juga diharapkan dapat menjadi penanda Indonesia mulai mengikuti perkembangan terkait pengelolaan BUMN di dunia.

Berdasarkan uraian diatas dapat dinyatakan bahwa dengan disahkannya Undang-Undang BUMN 2025 telah membawa perubahan besar terhadap status hukum keuangan BUMN, dengan mengakhiri ambiguitas yang telah berlangsung sejak berlakunya UU No. 19 Tahun 2003. Sebelumnya, modal negara yang disetorkan ke BUMN dipandang sebagai "kekayaan negara yang dipisahkan", menimbulkan kebingungan apakah masih termasuk keuangan negara atau telah menjadi kekayaan korporasi. UU BUMN 2025 menegaskan bahwa setelah penyertaan modal dilakukan, kekayaan tersebut menjadi milik BUMN sepenuhnya dan tunduk pada hukum privat, khususnya UU Perseroan Terbatas. Hal ini memperkuat prinsip *Business Judgment Rule* (BJR), yang melindungi direksi dan komisaris dari tuntutan hukum apabila kerugian perusahaan tidak timbul akibat kesalahan atau kelalaian. Dengan dihapusnya frasa "kekayaan negara yang dipisahkan", BUMN tidak lagi tunduk pada UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara. Negara tetap menjadi pemegang saham mayoritas dan memiliki hak pengawasan melalui mekanisme tata kelola korporasi. Perubahan ini menandai pergeseran akuntabilitas BUMN dari ranah publik ke korporasi, sehingga memungkinkan BUMN beroperasi lebih fleksibel dan kompetitif secara global,

²⁶ *Op. Cit.*, Dian Puji N. Simatupang, 2021, *Determinasi...* hal. 488.

²⁷ Budi Harianto, 2025, *Kerugian Negara Diakibatkan Oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Kerugian Keuangan Negara*, Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan, Vol. 3 No. 4, hal. 3903.

sambil tetap menjaga keseimbangan antara efisiensi bisnis dan perlindungan kepentingan publik sesuai dengan amanat konstitusi.

KESIMPULAN

Pembahasan mengenai status keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menunjukkan bahwa isu ini telah menjadi perdebatan panjang dalam sistem hukum Indonesia. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN, status modal BUMN selalu berada dalam area abu-abu antara rezim hukum publik dan hukum privat. Hal ini disebabkan oleh keberadaan konsep “kekayaan negara yang dipisahkan” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang Keuangan Negara. Konsep ini menimbulkan ambiguitas: apakah modal yang telah disetor negara ke dalam BUMN masih termasuk bagian dari keuangan negara atau telah sepenuhnya bertransformasi menjadi kekayaan perusahaan yang tunduk pada hukum perseroan terbatas.

Sebagai respons atas problematika tersebut, Undang-Undang BUMN 2025 hadir dengan pendekatan baru yang menegaskan bahwa setelah penyertaan modal dilakukan, kekayaan BUMN menjadi aset korporasi yang tunduk sepenuhnya pada hukum privat. Perubahan ini menghapus frasa “kekayaan negara yang dipisahkan” dan memberikan kepastian hukum yang lebih kuat bagi BUMN, termasuk perlindungan terhadap organ perseroan melalui prinsip Business Judgment Rule.

Perubahan tersebut membawa beberapa implikasi penting. Pertama, status keuangan BUMN kini tunduk sepenuhnya pada rezim hukum privat, khususnya hukum perseroan terbatas. Hal ini memberikan kepastian hukum yang lebih jelas bagi organ BUMN dalam mengambil keputusan bisnis. Direksi dan komisaris memperoleh perlindungan lebih kuat melalui penerapan prinsip BJR sebagaimana diatur dalam UU PT dan dipertegas dalam UU BUMN 2025. Artinya, kerugian yang timbul dalam praktik bisnis tidak otomatis dipandang sebagai kerugian negara, melainkan murni sebagai kerugian perusahaan.

Kedua, perubahan paradigma ini memperjelas pembedaan antara akuntabilitas publik dan akuntabilitas korporasi. Akuntabilitas BUMN tidak lagi dipandang sama seperti lembaga negara yang tunduk penuh pada UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, melainkan bergeser ke akuntabilitas korporasi yang diatur oleh mekanisme hukum privat. Meski demikian, negara tetap memiliki kontrol strategis sebagai pemegang saham mayoritas melalui Kementerian BUMN. Dengan mekanisme ini, negara tetap dapat memastikan bahwa BUMN dikelola sesuai dengan kepentingan nasional, meskipun keuangannya diperlakukan sebagai aset privat.

Ketiga, UU BUMN 2025 memberi landasan hukum yang lebih tegas bagi BUMN untuk bersaing di tingkat global. Dengan status keuangan yang tidak lagi dikategorikan sebagai bagian dari keuangan negara, BUMN tidak lagi terbebani oleh intervensi konsep hukum publik yang terlalu luas. Hal ini membuat mereka lebih fleksibel dalam pengambilan keputusan strategis, akses pendanaan, maupun kerjasama internasional. Paradigma baru ini diharapkan mampu meningkatkan daya saing BUMN dalam menghadapi tantangan globalisasi dan liberalisasi ekonomi.

Namun demikian, transformasi ini tidak boleh dimaknai sebagai pelepasan tanggung jawab negara atas kekayaan publik. Negara tetap memiliki kewajiban konstitusional untuk memastikan bahwa BUMN dikelola sesuai dengan kepentingan nasional dan prinsip keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Oleh karena itu,

keberhasilan paradigma baru ini sangat bergantung pada konsistensi pengawasan negara serta komitmen untuk menyeimbangkan antara efisiensi bisnis dan perlindungan terhadap kepentingan publik.

REFERENSI

Jurnal

- Ahmad Masyhud, Tinjauan Yuridis Mengenai Praktik Sanksi Perintah Tertulis Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. (2023). *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 77-90. <https://doi.org/10.47776/alwasath.v4i2.712>
- Budi Harianto, 2025, *Kerugian Negara Diakibatkan Oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Kerugian Keuangan Negara*, Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan, Vol. 3 No. 4.
- Dian Puji N. Simatupang, 2021, *Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 1 No. 2.
- Emmanuel Kevin Wicaksono, Status Keuangan BUMN terhadap Kekayaan Milik Negara dan Kerugiannya dalam Tindak Pidana Korupsi (2025). *Datin Law Jurnal*, 6(1), 44-60, <https://doi.org/10.36355/dlj.v6i1.1705>
- Harly Clifford Jonas Salmon, 2023, *Kedudukan Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara*, Jurnal Ilmu Hukum TATOHI, Vol. 3 No. 2.
- Mohammad Aniq Kamaluddin, Peran Perbankan Syariah dalam Pengelolaan Wakaf Uang di Indonesia. (2020). *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, 1(1), 35-46. <https://www.journal.unusia.ac.id/index.php/alwasath/article/view/29>
- Rasji, Yuniati, Zayyan Syafiqah Aggistri. Perubahan Regulasi Pengelolaan Keuangan BUMN menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara: Tinjauan Filosofi Hukum. *Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis*. Vol.4. No.10 (2025).
- Rasji, Yusianti dan Zayyan, 2025, *Perubahan Regulasi Pengelolaan Keuangan BUMN Menurut Undang-Undang No.1 Tahun 2025 Tentang Badan Usaha Milik Negara: Tinjauan Filosofis Hukum*, *Rewang Rencang Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 4 No. 10.
- Rike Hevi Y., 2022, *Tinjauan Hukum Keuangan Negara Di Lingkup BUMN Persero Serta Penyelesaian Terhadap Problematika Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal El-Dusturie, Vol. 1 No.2.
- Majalah Pengawasan Kementerian Perindustrian SOLUSI, 2023, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara*, No. 2 Vol. 13.
- Sutan Sorik & Anang Dwiarmoko, 2022, *Perdebatan Teoritis Terhadap Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 52 No. 2.

Buku

- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika).
- M. Udin Silalahi, 2005, *Badan Hukum & Organisasi Perusahaan*, (Jakarta: Iblam)
- W. Riawan Tjandra, 2023, *Hukum Keuangan Negara*, (Sleman: PT Kanisius)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers).

Regulasi

Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang Konstitusionalitas Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN-PT) Sebagai Kekayaan Negara.

Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang Tafsir Ruang Lingkup Keuangan Negara Pada Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah Sebagai Pbjek Pemeriksaan BPK; dan Tafsir Mengenai Kewenangan BPK Untuk Melakukan Pemeriksaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BUMN, BUMD, atau Nama Lain Yang Sejenisnya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor I Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Internet

Biro Hukum, Komunikasi Publik dan Kerjasama. Era Baru Transparansi Korporasi Dimulai, Kemenkum Luncurkan Aplikasi Untuk Berantas Kejahatan Keuangan. <https://kemenkum.go.id/berita-utama/era-baru-transparansi-korporasi-dimulai-kemenkum-luncurkan-aplikasi-untuk-berantas-kejahatan-keuangan>. Diakses 4 September 2025

Siaran Pers KPK dengan judul *KPK Tetap Berwenang Menangani Tindak Pidana Korupsi di BUMN* (<https://www.kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/kpk-tetap-berwenang-menangani-tindak-pidana-korupsi-di-bumn>). Diakses 4 September 2025