

Sekretariat:

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya
Jl. Dukuh Kupang XXV No. 54 Surabaya
e-mail: perspektif_hukum@yahoo.com

Diterbitkan oleh:

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM)
Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Tinjauan Yuridis Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Badan Usaha Milik Negara

Iqbal Rahmansyah Yusuf^{[1][*]}, Anugrah Fitrah Wisnu Yudhana^[2],
Fahmi Dawami^[3], Nanang Qosim Masruhin^[4]

^{[1][2][3][4]} Faculty of Law, Airlangga University, Surabaya, Indonesia

Corresponding author e-mail: iqbal.rahmansyah.yusuf-2024@fh.unair.ac.id

Submitted: June 16th, 2025

Accepted: December 8th, 2025

Published: January 5th, 2026

ABSTRAK

Pengelolaan BUMN secara jelas diatur bahwa harta negara dipisahkan dari APBN untuk penyertaan modal BUMN, hal ini menunjukkan adanya aliran dana dari kas negara sehingga UU Tipikor menjadi landasan hukum penting dalam menindak penyalahgunaan wewenang atau perbuatan melanggar hukum yang berdampak finansial pada entitas yang modalnya bersumber dari negara. Sejak adanya perubahan terhadap UU No. 1 Tahun 2025 tentang BUMN menyatakan bahwa kerugian BUMN tidak dianggap sebagai kerugian negara menimbulkan ketidakjelasan mengingat bahwa modal yang diberikan kepada BUMN berasal dari APBN yang kemudian dianggap sebagai bukan kerugian negara secara tidak langsung. Penelitian ini bertujuan untuk memahami konsep kerugian negara dalam tindak pidana korupsi menurut hukum positif. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah normatif melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan studi literatur terhadap regulasi, putusan pengadilan, dan pendapat ahli. Hasil penelitian yang didapatkan secara substantif kerugian BUMN yang berasal dari perbuatan melawan hukum tetap memiliki kaitan dengan keuangan negara karena sumber permodalannya bersumber dari APBN. Pada prinsipnya keuangan negara mencakup seluruh aset yang dimiliki oleh pemerintah pusat maupun daerah dan salah satunya adalah modal yang diberikan kepada BUMN, kerugian negara terjadi jika adanya kehilangan anggaran dana ataupun barang secara tidak sah dan nilainya benar-benar bisa dihitung. Kesimpulan, Kerugian negara yang timbul akibat perbuatan melawan hukum secara nyata serta terbukti dan penyalahgunaan wewenang oleh direksi berdasarkan niat jahat (*mens rea*) yang bertujuan untuk memperkaya diri sendiri.

Kata Kunci: kerugian negara; Badan Usaha Milik Negara; tindak pidana korupsi.

ABSTRACT

*The management of State-Owned Enterprise (SOE) is clearly regulated that state assets are separated from the state budget for capital participation in SOE. This indicates a flow of funds from the state treasury, making the Anti-Corruption Law an important legal basis for prosecuting abuse of authority or unlawful acts that have a financial impact on entities whose capital comes from the state. However, since the amendment to Law No. 1 of 2025 on SOE, losses incurred by SOE are no longer considered state losses, which has caused uncertainty given that the capital provided to SOE comes from the state budget, which is considered not to be an indirect state loss. This study aims to understand the concept of state losses in criminal acts of corruption according to positive law. Research methods used were normative through a statute approach, conceptual approach, and literature study of regulations, court decisions, and expert opinions. The results of the study show that the losses incurred by SOE as a result of unlawful acts are still related to state finances because their capital comes from the state budget. State finances include all assets owned by the central and regional governments, one of which is the capital provided to SOE. Losses to the state occur when there is an unlawful loss of funds or goods and the value can be accurately calculated. State losses arising from real and proven unlawful acts and abuse of authority by directors based on malicious intent (*mens rea*) aimed at enriching themselves.*

Keywords: state loss; state-owned enterprise; corruption crimes.

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki peranan strategis dalam perekonomian nasional sebagai agen pembangunan sekaligus penyumbang pendapatan negara. Pengelolaan BUMN melibatkan aset dan modal yang besar, di mana sebagian besar modal berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Oleh karena itu, prinsip akuntabilitas dan transparansi menjadi sangat penting dalam tata kelola BUMN, terutama terkait efisiensi operasional dan pencegahan potensi penyalahgunaan yang dapat merugikan keuangan negara.¹ Kerangka hukum pengelolaan BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mengacu pada konsep harta negara yang dipisahkan. Secara implisit, kerugian BUMN akibat perbuatan melanggar hukum dipandang sebagai kerugian negara. Hal ini relevan dalam konteks tindak pidana korupsi (Tipikor) berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang mensyaratkan unsur "merugikan keuangan negara" untuk dapat menuntut pelaku korupsi. Dengan kata lain, jika suatu tindakan merugikan BUMN dan berdampak pada keuangan negara, maka tindakan itu dapat dikategorikan sebagai Tipikor.

Namun, hadirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 sebagai revisi ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 membawa perubahan yang signifikan. Pasal 4B UU No. 1 Tahun 2025 menghapus frasa "kekayaan negara yang dipisahkan" dan menegaskan bahwa kerugian yang dialami BUMN tidak otomatis dianggap sebagai kerugian negara. Meskipun tindakan melanggar hukum yang merugikan BUMN dapat dikenakan sanksi pidana, norma ini menimbulkan ambiguitas serius terhadap penerapan UU Tipikor. Sebab, kerugian BUMN yang modalnya berasal dari APBN kini tidak selalu dipandang sebagai kerugian keuangan negara secara langsung.²

¹ Sutarjo Nababan et al., "KEBERADAAN ANAK PERUSAHAAN YANG DIMILIKI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO DALAM ANALISIS HUKUM POSITIF The Existence of Subsidiaries Owned by State-Owned Enterprises (SOEs) Persero in Positive Legal Analysis Universitas Komputer Indonesia Setia," *Res Nullius Law Journal* 7, no. 1 (2025): 23–33, <https://doi.org/10.34010/rnlj.v7i1.14675>.

² Rahmad Alan Kurniawan et al., "Analisis Delik Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan BUMN Oleh Pejabat Direksi BUMN," *COSMOS: Jurnal Ilmu Pendidikan, Ekonomi dan Teknologi* 2, no. 3 (2025): 656–74.

Perubahan ini berimplikasi pada penyempitan ruang lingkup penegakan hukum tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN. Elemen kunci dalam Tipikor, yakni adanya defisit keuangan negara akibat korupsi, menjadi kabur atau hilang dalam konteks kerugian BUMN menurut UU No. 1 Tahun 2025. Secara hukum, asal modal BUMN yang berasal dari APBN menunjukkan adanya aliran dana negara dalam BUMN. Oleh karena itu, defisit akibat pengelolaan yang menyimpang, khususnya karena perbuatan melanggar hukum, secara kausal memiliki kaitan dengan keuangan negara. Ambivalensi antara norma dalam UU No. 1 Tahun 2025 yang memisahkan kerugian BUMN dari kerugian negara dan fakta asal modal dari APBN menciptakan persoalan hukum yang berpotensi menjadi celah dalam pemberantasan korupsi di sektor BUMN.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara dogmatik dan teoritik dampak norma baru dalam UU No. 1 Tahun 2025 terhadap konsep kerugian negara dalam UU Tipikor. Selain itu, penelitian akan mengkaji apakah kerugian BUMN yang merugikan keuangan negara dapat memenuhi unsur tindak pidana korupsi, mengingat modal BUMN sebagian besar berasal dari APBN. Kajian ini penting untuk menjaga kepastian hukum dan efektivitas penegakan hukum dalam melindungi aset negara yang dikelola oleh BUMN.

Perlu terdapat rumusan masalah dari kajian tersebut yang menggambarkan permasalahan dan kajian hukum mengenai tinjauan yuridis kerugian negara dalam tindak pidana korupsi badan usaha milik negara. Rumusan masalah pada penelitian hukum ini adalah: Apa konsep kerugian negara dalam tindak pidana korupsi menurut teori hukum dan peraturan perundang-undangan? Apakah kerugian badan usaha milik negara merupakan kerugian negara? Apakah tindak pidana yang menyebabkan kerugian pada badan usaha milik negara merupakan tindak pidana korupsi?

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Serta pendekatan konseptual

(*conceptual approach*), *comparative approach*, yang dilakukan dengan menelaah bahan hukum tentang permasalahan pada penelitian, teknik pengumpulan bahan hukum penelitian ini menggunakan cara inventarisasi dan eliminasi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum dan pendapat para ahli hukum.³

PEMBAHASAN

Keuangan negara mencakup semua aset yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, serta lembaga lain yang berhubungan dengan aspek keuangan negara. Apabila dipandang segi objek, Keuangan Negara mencakup semua hak dan tanggung jawab yang dimiliki negara yang bisa dinilai secara finansial, termasuk dalam hal kebijakan dan aktifitas di bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan aset negara yang dipisahkan. Prinsip dasarnya adalah bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan dengan rapi, yaitu mematuhi peraturan yang berlaku, perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, jelas, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa adil dan pantas. Penafsiran kas negara yang dilakukan melalui pendekatan sistematis dan kas negara mencakup semua kepemilikan dimiliki oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, instansi berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Jika ditinjau dari segi sisi kepemilikan, kas negara mencakup seluruh Hak dan kewajiban suatu negara dinilai dalam bentuk kas, termasuk dalam hal kebijakan dan tindakan di bidang fiskal, moneter, serta pengelolaan harta negara yang terpisah. Secara umum, pengelolaan keuangan negara wajib dilaksanakan dengan teratur dan mematuhi hukum yang ada, berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, ekonomis, transparansi, dan akuntabilitas, dan memperhatikan asas keadilan serta kepatutan. Penafsiran terhadap keuangan negara yang menggunakan pendekatan sistematis dan teleologis mampu memberikan pemahaman yang lebih tepat terhadap tujuan utamanya, yaitu keuangan negara dalam pengertian luas. Ini mencakup anggaran dalam APBN dan APBD, aset BUMN/BUMD, serta seluruh bentuk kekayaan negara yang secara prinsip menjadi objek pemeriksaan dan pengawasan. Terkait pemeriksaan dan pengawasan

atas potensi kerugian finansial negara, terdapat dua institusi utama yang memiliki otoritas di Indonesia, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Kerugian negara merujuk pada pengeluaran yang hilang, dokumen berharga, atau barang yang nilainya dapat terukur dan jelas karena tindakan ilegal, baik yang dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian. Mengacu pada definisi ini, kerugian negara dianggap terjadi jika memenuhi unsur-unsur tertentu. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, kerugian negara terjadi ketika seorang bendahara, pegawai negeri bukan Bendahara maupun pejabat lain melakukan tindakan ilegal yang mengakibatkan hilangnya uang, surat berharga, atau aset milik negara, dan tindakan tersebut memiliki hubungan langsung sebagai penyebab kerugian. Jika merujuk pada Undang-Undang Perbendaharaan, kerugian hanya diakui jika jumlahnya sudah jelas dan pasti. Namun, pengertian ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 mengenai Kejahatan Korupsi, menetapkan bahwa upaya untuk menguntungkan diri sendiri, individu lain, atau perusahaan yang berdampak negatif pada keuangan atau ekonomi negara tergolong sebagai tindakan korupsi. Kata "dapat" menunjukkan bahwa kerugian negara tidak hanya terbatas pada yang sudah terjadi, tetapi juga mencakup potensi kerugian di masa depan.⁴

Secara teori kerugian negara dalam tindak pidana korupsi dapat dilihat dari sudut pandang kerugian nyata atau *riil* yaitu kerugian yang benar-benar terjadi dan jumlahnya dapat dihitung secara pasti. Contohnya seperti uang negara yang hilang, barang yang tidak diterima meskipun telah dibayar, atau perbedaan antara harga normal dan harga yang dibayarkan dalam proses pengadaan barang atau jasa. Konsep ini menekankan pada kerugian keuangan yang dapat dibuktikan secara konkret. Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, sifat delik dalam kasus korupsi berubah dari delik formil menjadi delik materiil. Perubahan ini merujuk pada Undang-

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), h. 35.

⁴ Rizki Agung Firmansyah, "Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi," *Jurist-Diction* 3, no. 2 (2020): 669–86, <https://doi.org/10.20473/jd.v3i2.18211>.

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 mengenai Penanggulangan Kejahatan Korupsi dan perubahan yang diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2001. Secara sederhana, delik formil berfokus pada perbuatan yang dilakukan, Sementara itu, delik materiil fokus pada hasil yang muncul akibat tindakan yang dilakukan. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 memberikan dampak langsung pada semua kasus korupsi yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, baik yang masih dalam proses penyidikan, penuntutan, maupun sidang di pengadilan. Ini terutama berlaku untuk kasus-kasus yang mengacu pada Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dengan konstruksi delik formil dan kerugian negara yang masih bersifat potensial.

Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam kalimat “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” di Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Elemen “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” wajib diartikan sebagai kerugian yang benar-benar sudah terjadi (*actual loss*) dan harus dapat dihitung meskipun hanya dengan estimasi yang dapat dipertanggungjawabkan, bukan hanya sekedar kerugian yang bersifat potensi. Dengan dihilangkannya kata “dapat”, maka konstruksi delik yang sebelumnya dimaknai sebagai delik formil yang hanya memerlukan tindakan melawan hukum tanpa memerlukan kerugian yang nyata, kini berubah menjadi delik materiil yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang benar-benar terjadi.

Keputusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* dan final, serta berdasarkan doktrin umum, berlaku untuk setiap perkara yang belum memiliki kekuatan hukum tetap pada saat keputusan tersebut dibacakan. Dalam proses penyidikan dan penuntutan yang sedang berlangsung dengan tuduhan atau dakwaan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3, khususnya jika aspek kerugian masih dianggap sebagai dapat merugikan atau menggunakan narasi kerugian yang bersifat potensial. Sidang di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada tingkat pertama, banding, dan kasasi yang belum *inkracht*, hakim wajib menafsirkan kembali unsur kerugian sesuai dengan tafsiran Mahkamah Konstitusi yang mengharuskan terdapat *actual loss* yang terukur. Untuk kasus-kasus yang sudah *inkracht* sebelum keluarnya putusan

Mahkamah Konstitusi, secara doktrinal, keputusan tersebut tidak otomatis memberikan peluang untuk peninjauan kembali kecuali ada alasan lain yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau jika Mahkamah Agung sendiri mengembangkan yurisprudensi yang sesuai dengan perubahan tafsir ini.

Para penyidik dan penuntut tidak cukup hanya menunjukkan bahwa kebijakan atau tindakan terdakwa berpotensi merugikan keuangan negara, tetapi harus dapat membuktikan kerugian negara yang nyata dan nilainya melalui Badan Pemeriksa Keuangan atau ahli keuangan negara lainnya. Ruang untuk melakukan kriminalisasi terhadap kebijakan atau kesalahan administratif dalam diskresi, *freies Ermessen* menjadi lebih terbatas, jika terjadi kesalahan administrasi tanpa adanya *actual loss*, maka konstruksi kejahatan korupsi menjadi lemah dan seharusnya diselesaikan melalui mekanisme administrasi pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Hakim wajib secara kritis memeriksa keterangan ahli mengenai kerugian negara agar dapat dipastikan bahwa kerugian tersebut telah terjadi atau masih sebatas risiko atau potensi. Dalam kasus yang dianggap memiliki unsur kerugian yang tidak terpenuhi, terdakwa harus dibebaskan atau setidaknya dilepaskan dari segala tuntutan hukum untuk Pasal 2 dan Pasal 3.

Argumentasi hukum yang digunakan oleh hakim setelah Putusan 25/PUU-XIV/2016 dalam kasus-kasus yang belum *inkracht* biasanya mencantumkan bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor harus dibaca tanpa kata “dapat” sejak keputusan Mahkamah Konstitusi dikeluarkan, sehingga unsur kerugian negara harus dipahami sebagai kerugian yang nyata dan terukur.

Hakim mengevaluasi laporan yang diberikan oleh BPK atau auditor lainnya yang menunjukkan bahwa kerugian negara yang terjadi bukan hanya sekedar potensi kehilangan pendapatan, dengan metode perhitungan kerugian yang dapat dipertanggungjawabkan dan jelas hubungannya dengan tindakan terdakwa. Jika terbukti bahwa dana negara telah dikeluarkan dan tidak dikembalikan, atau nilai aset negara menurun secara signifikan. Misalnya, jika harga pembelian jauh melampaui nilai wajar, maka hakim menyimpulkan bahwa tidak ada

unsur kerugian negara yang terpenuhi. Namun, jika hanya terdapat risiko kerugian, seperti kontrak yang merugikan tetapi belum terjadi, atau pekerjaan masih berlangsung dan bisa diperbaiki, hakim cenderung menyatakan adanya unsur kerugian tetapi tidak terbukti secara nyata.

Contoh penerapan yang bersifat skematis pada kasus yang belum selesai atau belum *inkracht*, Contoh A berhubungan dengan proyek yang belum tuntas sehingga kerugian masih bersifat potensial. Fakta hukum menunjukkan bahwa Terdakwa adalah PPK dalam proyek pembangunan jalan, kontrak sudah ditandatangani, tetapi progres pekerjaan baru 30%. Dalam prosesnya, auditor menghitung potensi kerugian negara jika kontrak diteruskan dengan spesifikasi yang ada, tetapi sampai saat keputusan diambil, tidak ada pembayaran yang melebihi volume pekerjaan. Dalam pertimbangannya, hakim menyatakan bahwa berdasarkan putusan 25/PUU-XIV/2016, unsur merugikan keuangan negara mensyaratkan adanya kerugian yang nyata dan dapat diukur, bukan hanya sekadar potensi. Pembayaran negara masih setara dengan pekerjaan yang telah dilaksanakan, dan belum ada selisih yang terlihat merugikan keuangan negara, sehingga unsur kerugian negara tidak terbukti secara nyata. Akibatnya, Terdakwa dibebaskan dari dakwaan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, namun hakim dapat mempertimbangkan apakah terdapat pelanggaran lain, seperti pemalsuan jika dicantumkan dalam dakwaan subsidair.

Contoh B dalam konteks proyek yang sudah selesai sehingga terdapat selisih harga yang jelas. Fakta hukum menyatakan bahwa Terdakwa melakukan pengadaan barang dengan harga 200% di atas pasar. Karena itu, auditor BPKP menyimpulkan negara dirugikan sebesar selisih pembayaran yang telah dilakukan, dan proyek telah rampung 100%. Hakim mencatat bahwa meski kata “dapat” dihapus, dalam kasus ini kerugian negara sudah benar-benar terjadi dan terukur dari selisih harga yang telah dibayarkan. Oleh karena itu, unsur “merugikan keuangan negara” tetap terpenuhi dan terdakwa dapat dijatuhi hukuman berdasarkan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3. Putusan MK tidak melemahkan upaya pemberantasan korupsi dalam kasus-kasus seperti ini, tetapi justru memberikan kepastian hukum

bahwa hanya perbuatan dengan kerugian yang nyata yang dianggap sebagai korupsi.

Dalam merespons putusan ini, prinsip dasar dalam hukum pidana tetap harus dijadikan acuan, yaitu asas legalitas yang dikenal dengan ungkapan *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*, yang berarti tidak ada perbuatan yang dapat dipidana jika belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Konsep Kerugian Badan Usaha Milik Negara

Dengan diterapkannya perspektif keuangan negara secara luas, termasuk tata kelola aset negara di BUMN, muncul tinjauan akibat hukum yang timbul menjadikan BUMN sebagai entitas hukum publik. Hal ini memberi negara wewenang untuk aktif mengelola BUMN. Konsekuensi luas ini meliputi, misalnya, pemberian sanksi atas korupsi yang merugikan BUMN, hak audit BPK terhadap BUMN, serta wewenang DPR untuk mengawasi BUMN. Dalam ranah hukum keuangan negara, Tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat negara sering kali mengakibatkan penurunan nilai aset ekonomi negara, yang secara luas dikenal sebagai kerugian negara. Pemulihan kerugian dilakukan melalui gugatan Permohonan penggantian kerugian yang diajukan atasan kepada seorang Aparatur Sipil Negara terlibat dalam peristiwa ini. Pengertian kerugian negara yang akan dijelaskan di sini berbeda dari yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dijelaskan: “Setiap individu yang secara ilegal mendapatkan keuntungan pribadi, orang lain, atau perusahaan, yang dapat merugikan keuangan atau ekonomi negara, dapat dikenakan hukuman penjara seumur hidup atau minimal 4 (empat) tahun dan maksimal 20 (dua puluh) tahun serta denda minimum Rp 200.000. 000,00 (dua ratus juta rupiah) dan maksimum Rp 1. 000. 000. 000,00 (satu miliar rupiah).”

Mengenai Kerugian yang dialami oleh keuangan negara dijelaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal tersebut menyebutkan: “Setiap individu yang bertindak untuk kepentingan pribadi, orang lain,

atau perusahaan dengan cara menyalahgunakan posisi, kesempatan, atau sumber daya yang dimiliki akibat jabatan atau statusnya yang dapat merugikan keuangan atau ekonomi negara, akan dijatuhi hukuman penjara seumur hidup atau penjara minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 20 (dua puluh) tahun, serta denda paling sedikit Rp 50. 000. 000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1. 000. 000. 000,00 (satu miliar rupiah). ”

Dalam Kedua poin itu memuat aspek krusial yang bisa menjerat seseorang dalam jerat hukum korupsi, yaitu adanya potensi kerugian bagi keuangan negara. Penjelasan dalam undang-undang menjabarkan bahwa yang dimaksud Keuangan negara mencakup semua aset milik negara dalam berbagai bentuk, baik yang terpisah maupun yang bergabung, termasuk komponen dari kekayaan negara secara keseluruhan, beserta hak dan kewajiban yang muncul dari pengelolaan, penguasaan, dan tanggung jawab BUMN. Penggunaan kata ”dapat” yang diikuti oleh rangkaian kata ”merugikan perekonomian negara” mengindikasikan adanya tindak pidana formal, di mana korupsi dianggap terjadi saat unsur-unsur yang ditetapkan terpenuhi, tanpa perlu bukti adanya kerugian. Namun, ungkapan ”merugikan perekonomian negara” juga memiliki makna yang sangat luas dan berpotensi ambigu.

Sementara itu, Menurut Pasal 1 butir 22 Undang-Undang tentang Keuangan Negara, kerugian negara itu sesuatu yang benar-benar terjadi dan nilainya bisa dihitung secara pasti. Dari sini, bisa dilihat ada perbedaan cara pandang mengenai apa itu kerugian negara jika dibandingkan antara definisi di Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang Keuangan Negara menekankan pada kerugian sebagai pengurangan atau defisit jumlah, sementara UU Tipikor mencakup makna yang lebih luas yang tidak terbatas pada sekadar pengurangan jumlah.

Gagasan yang menyatakan bahwa dana publik yang disalurkan ke BUMN pada hakikatnya adalah milik negara juga tercermin dalam pengelolaan tagihan BUMN. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara, menempatkan tagihan BUMN sebagai bagian dari

aset negara. Peraturan perundang-undangan ini menetapkan bahwa seluruh tagihan negara yang pembayarannya tertunda karena kegagalan debitur akan dikelola oleh PUPN. Sesuai dengan Pasal 8, definisi piutang negara ini meliputi juga tagihan dari badan usaha milik negara. Dengan demikian, penanganan pinjaman bermasalah di bank-bank BUMN akan dituntaskan melalui mekanisme PUPN. Pemaknaan perwujudan kehendak Undang-Undang Dasar untuk kesejahteraan ini, antara lain diwujudkan dengan pendirian Badan Usaha Milik Negara, atau dikenal sebagai wujud kehadiran negara, pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat di Indonesia diupayakan melalui pembentukan Badan Usaha Milik Negara atau BUMN. Seiring berjalannya waktu, BUMN memainkan peranan yang krusial dalam menyediakan produk dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Berdasarkan penjelasan umum nomor 1 yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 mengenai Badan Usaha Milik Negara, atau yang dikenal sebagai UU BUMN, BUMN adalah bagian penting dari sistem perekonomian negara, bersebelahan dengan sektor swasta dan koperasi Pasal 1 ayat (1) UU BUMN menjelaskan bahwa BUMN adalah suatu entitas usaha yang pendanaannya berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan.

Pembentukan BUMN adalah manifestasi dari usaha negara dalam melaksanakan amanat konstitusi, yaitu mengendalikan cabang-cabang produksi vital yang esensial bagi hajat hidup orang banyak. Dengan begitu, BUMN merepresentasikan kehadiran negara dalam memenuhi kepentingan publik melalui pengelolaan sektor-sektor strategis yang mungkin tidak bisa dikelola oleh entitas swasta, sekaligus mengarah pada pencapaian cita-cita bangsa: pembangunan nasional di Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Badan Usaha Milik Negara, yang kerap disingkat BUMN, adalah entitas bisnis di mana seluruh atau sebagian besar kepemilikannya dikendalikan oleh negara melalui investasi langsung yang berasal dari kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN. Dalam mengkaji BUMN, perlu kiranya mendasari aspek teoritis untuk mengenal lebih dekat agar lebih memahami arah roda esensial penyelenggaraan negara terutama

fungsi badan negara sebagai badan usaha yang menopang perekonomian negara:

1. Teori Hukum. Teori hukum memiliki keberagaman istilah dalam penggunaannya. Friedman dan Gijssel menggunakan istilah *legal theory* atau *rechtstheorie*. Paton dan Posner menggunakan istilah *jurisprudence*. Dalam istilah lain Hans Kelsen memberikan istilah *legal philosophy*.⁵

Dalam ranah kajian hukum, kita menjumpai beragam bahasan yang terkait erat dengan filsafat hukum serta ilmu hukum. Teori hukum berfungsi sebagai penghubung antara filsafat hukum, yang cenderung abstrak dalam analisisnya mengenai refleksi kajian hukum. Oleh karena itu, teori hukum memegang peranan krusial dalam riset hukum, serta membantu kita merangkum dan memahami persoalan secara mendalam. Teori hukum pun mampu mengintegrasikan berbagai elemen yang sebelumnya tampak terpisah menjadi suatu kesatuan yang bermakna. Dengan begitu, teori hukum menawarkan penjabaran mengenai isu hukum dengan cara mengelola dan menata masalah yang dibahas. Seperti yang dijelaskan oleh Bernard Arief Sidharta, hukum sebagai teori, atau yang biasa disebut sebagai ilmu hukum, merupakan cabang ilmu yang menerapkan pendekatan lintas disiplin dan sudut pandang dari luar untuk mengkaji secara mendalam berbagai sisi dari fenomena hukum. Kajian ini mencakup baik elemen individu maupun hubungan secara keseluruhan, dalam konteks teori maupun penerapan di lapangan.

Tujuan dari ini adalah untuk mendapatkan wawasan yang lebih mendalam dan mengemukakan penjelasan yang sejelas mungkin mengenai materi hukum yang hadir dalam realitas sosial.⁶

2. Teori Badan Hukum. Sebuah badan usaha yang berstatus badan hukum memiliki kapasitas untuk memiliki hak dan menanggung kewajiban, sehingga dapat bertindak atas nama sendiri.

⁵ Mohammad Fadil Imran, *Perbandingan Sistem Hukum*, editor oleh Alwan Hadiyanto (Sukoharjo: Tahta Media Group, 2024).

⁶ Shidarta, "Bernard Arief Sidharta: Dari Pengembangan Hukum Teoretis ke Pembentukan Ilmu Hukum Nasional Indonesia," *Undang: Jurnal Hukum* 3, no. 2 (2020): 441–76, <https://doi.org/10.22437/ujh.3.2.441-476>.

Layaknya individu, badan hukum ini diakui sebagai subjek hukum. Tujuan didirikannya badan hukum adalah agar aset yang dimilikinya tetap bisa memberikan manfaat bagi orang lain, bahkan setelah pendirinya meninggal dunia atau badan hukum tersebut bubar. Supaya suatu entitas bisa diakui sebagai badan hukum, ada sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi. Di antaranya, harus ada pemisahan yang jelas antara aset badan hukum dengan aset pribadi para anggota atau pendirinya, tujuan pendirian haruslah untuk kepentingan bersama, serta harus ada sekelompok orang yang bertindak sebagai pengurus badan. Secara garis besar, Badan hukum dapat dikelompokkan menjadi dua jenis utama, yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata. Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menyatakan bahwa badan hukum bisa didirikan oleh pemerintah, diakui oleh pemerintah, atau diberikan izin untuk didirikan dengan tujuan tertentu yang sesuai dengan hukum dan norma-norma moral. Ada beberapa teori yang menjelaskan mengenai badan hukum, antara lain: 1. Teori Fiksi 2. Teori Organ atau Teori Peralatan 3. Teori Kekayaan Jabatan 4. Teori Kekayaan Bertujuan 5. Teori Kenyataan Yuridis. Badan hukum memperoleh status yang setara dengan individu karena memiliki hak dan kewajiban, termasuk memiliki hak atas properti dan tanggung jawab kepada pihak ketiga. Dengan demikian, badan hukum dipandang sebagai subjek hukum. Properti yang dimilikinya biasanya Berasal dari kekayaan pribadi individu yang dipisahkan atau dikhususkan, kemudian diberikan kepada entitas hukum tersebut, seperti yang terlihat pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).⁷

Menurut Meijers, badan hukum, atau yang dikenal juga sebagai *rechtspersoon*, adalah suatu entitas yang memiliki kapasitas untuk memiliki hak dan tanggung jawab. Meskipun bukan manusia atau benda fisik seperti besi atau kayu, badan hukum ini adalah fakta nyata dan fenomena sosial yang diakui dalam hukum.

⁷ R. Ali Ridlo, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf* (Bandung: Alumni, 2004).

Yang paling penting dalam hukum adalah aset badan hukum benar-benar terpisah dari kekayaan pribadi para anggotanya. Sementara itu, Subekti berpendapat bahwa badan hukum intinya adalah organisasi atau perkumpulan yang bisa bertindak dan memiliki hak seperti layaknya individu, punya kekayaan sendiri, serta bisa mengajukan atau menerima tuntutan di pengadilan. Dalam ranah teori badan hukum, kita mengenal dua pengelompokan utama: 1. Kelompok teori yang mencoba menghilangkan isu badan hukum, misalnya dengan memindahkan isu tersebut ke individu yang berhak. Teori organ dan teori kekayaan bersama termasuk dalam kategori ini. 2. Kelompok teori yang berusaha mempertahankan eksistensi badan hukum, meliputi teori fiksi, teori kekayaan bertujuan, dan teori realitas yuridis. Masing-masing teori ini muncul dan berkembang sesuai dengan zamannya. Jalannya sendiri dan seringkali, bahwa terdapat teori-teori yang muncul sebagai reaksi dari teori lainnya, menyebabkan konflik sehingga mengakibatkan konsekuensi hukum yang sama sekali berbeda antara satu dan yang lainnya.

3. Teori Perusahaan. Teori perusahaan, atau yang dikenal sebagai *theory of the firm*, merupakan sebuah area studi dalam bidang pengelolaan yang menitikberatkan perhatian pada karakteristik perusahaan, bukan karakteristik pasar. Pendekatan ini mengintegrasikan perspektif dari aspek psikologi, sosiologi, dan teori permainan, serta menekankan pada pengurangan biaya transaksi.⁸

Konsep bahwa aset negara yang diberikan kepada BUMN tetap dianggap sebagai milik negara terlihat jelas dalam aturan yang mengelola klaim dari Badan Usaha Milik Negara. Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 1960 mengenai Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, klaim BUMN diakui sebagai salah satu aset negara. Aturan ini menguraikan bahwa semua klaim negara yang belum dilunasi sesuai jadwal karena adanya

pihak peminjam yang gagal memenuhi tanggung jawabnya akan diurus oleh PUPN. Sesuai dengan Pasal 8, tagihan negara ini juga meliputi tagihan yang berasal dari perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah. Jadi, proses penyelesaian pinjaman bermasalah di bank-bank BUMN akan dilaksanakan melalui mekanisme yang dijalankan oleh PUPN. Pemahaman tentang pelaksanaan keinginan dari Undang-Undang Dasar untuk kesejahteraan tercermin, antara lain, dalam pembentukan Badan Usaha Milik Negara, yang lebih dikenal dengan istilah BUMN. Keterlibatan negara Indonesia dalam memenuhi kebutuhan mendasar masyarakat terlihat dari pendirian Perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh negara, atau yang biasa kita sebut BUMN, bertugas menghasilkan berbagai produk serta layanan yang diperuntukkan bagi masyarakat luas. Seperti yang tertulis dalam bagian Penjabaran umum dari poin 1 dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (yang sering disebut UU BUMN) menjelaskan bahwa BUMN memiliki peran vital sebagai salah satu elemen kunci dalam penggerak ekonomi negara, bersama dengan pihak swasta dan juga koperasi. Lebih lanjut, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang BUMN menjabarkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang pembentukannya melibatkan modal dari kekayaan negara yang sengaja dipisahkan. Makna pendirian BUMN pada dasarnya menggambarkan bentuk nyata dari negara dalam melaksanakan mandat UUD untuk mengawasi cabang-cabang penting produksi yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat. Karenanya, BUMN menjadi perwujudan negara dalam memberikan layanan publik lewat pengelolaan sektor-sektor strategis yang tidak dapat ditangani oleh usaha swasta, serta dalam rangka mencapai tujuan bangsa, yaitu membangun Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Badan Usaha Milik Negara, yang lebih dikenal sebagai BUMN, adalah suatu badan usaha yang sepenuhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui partisipasi langsung dengan menggunakan kekayaan negara yang telah dipisahkan. Untuk memahami BUMN, sangat

⁸ Eugene F. Brigham dan Joel F. Houston, *Dasar-Dasar Manajemen Keuangan, Buku 1, Edisi 11* (Jakarta: Salemba Empat, 2010), h. 453-469.

penting untuk mendukung pembahasan ini dengan aspek teoritis agar kita dapat lebih mendalami fungsi dasar penyelenggaraan negara, khususnya peran badan negara sebagai usaha yang mendukung perekonomian nasional:

1. Teori Hukum. Dalam penerapan praktiknya, teori hukum dikenal dengan berbagai sebutan yang berbeda. Friedman dan Gijssel lebih suka menggunakan istilah *teori legal*, yang dalam bahasa Jermanya disebut *rechtstheorie*. Sementara itu, Paton dan Posner lebih memilih istilah *jurisprudensi* untuk menyebutnya. Di sisi lain, Hans Kelsen justru menggunakan sebutan filsafat hukum.

Ranah teori hukum, terdapat beragam bahasan yang tercakup dalam ranah filsafat hukum dan ilmu hukum itu sendiri. Teori hukum berperan penting sebagai jembatan penghubung antara filsafat hukum yang cenderung abstrak dalam mengkaji refleksi tentang studi hukum. demikian, teori hukum memiliki peranan penting dalam penelitian hukum, dan juga membantu merangkum serta memahami berbagai isu dengan lebih baik. Teori hukum juga dapat mengorganisir berbagai aspek yang awalnya terlihat kacau menjadi lebih terstruktur. Oleh karena itu, teori hukum menawarkan penjelasan tentang permasalahan hukum dengan cara yang teratur dan sistematis.

Menurut Bernard Arief Sidharta, telaah teoretis tentang hukum, yang biasa dikenal sebagai teori ilmu hukum, adalah bagian dari disiplin ilmu hukum yang menelaah berbagai ragam manifestasi hukum dengan pendekatan interdisipliner dan eksternal secara kritis. Analisis yang dilakukan mencakup aspek hukum baik secara individu maupun dalam konteks yang lebih luas, baik dari sisi teori maupun dalam penerapan. Analisis ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih dalam dan menawarkan penjelasan yang terang mengenai isu-isu hukum dalam masyarakat.

2. Teori Badan Hukum. Suatu badan hukum merupakan suatu organisasi yang memiliki kapasitas untuk memperoleh hak dan menanggung tanggung jawab untuk bertindak secara independent. Dalam ranah hukum, badan hukum berada pada level yang sama dengan

orang perorangan. Prinsip dasar dari keberadaan badan hukum adalah agar aset yang dimilikinya tetap berguna bagi masyarakat, meskipun pendiri badan hukum tersebut telah tiada.

Supaya sebuah entitas dapat dianggap sah sebagai badan hukum, terdapat sejumlah kriteria yang harus dipenuhi; salah satunya yaitu pemisahan aset yang jelas dari milik pribadi. para pendiri atau anggotanya, tujuan yang berfokus pada kepentingan bersama, serta adanya sekelompok individu yang bertindak sebagai pengurus. Badan hukum dikategorikan menjadi dua kelompok besar, yakni entitas hukum publik dan entitas hukum pribadi. Pada Pasal 1653 KUHPerdara, dicantumkan bahwa entitas hukum bisa didirikan oleh lembaga publik, entitas hukum yang diterima oleh masyarakat, serta entitas hukum yang dibentuk untuk maksud tertentu dan tidak melanggar hukum atau norma kesusilaan.

Pandangan tentang badan hukum dapat diuraikan melalui berbagai teori, seperti: 1. Teori Fiksi; 2. Teori Organ atau Teori Peralatan; 3. Teori Kekayaan Jabatan; 4. Teori Kekayaan Bertujuan; 5. Teori Kenyataan Yuridis.

Badan hukum memiliki status setara dengan individu karena mesin ini memiliki hak dan tanggung jawab, termasuk hak atas aset dengan kewajiban kepada orang lain. Oleh karenanya, badan hukum berfungsi sebagai subjek hukum. Aset Yang dimiliki umumnya berasal dari sumber yang terpisah dari individu yang menyumbangkannya, seperti dalam kasus Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Badan hukum (*legal persons*) atau *rechtspersoon*, menurut Meijers, entitas mempunyai hak dan tanggungjawab. Badan hukum sebagai fenomena sosial yang nyata bisa dibuktikan keberadaannya dalam masyarakat hukum meskipun tidak berwujud manusia atau benda fisik seperti logam atau kayu.

Dalam bidang hukum, bahwa entitas hukum memiliki harta yang sepenuhnya terpisah dari harta anggotanya. Di sisi lain, menurut Subekti, entitas hukum pada dasarnya adalah sekelompok orang atau organisasi yang dapat memiliki hak dan bertindak layaknya individu, serta memiliki

aset mereka sendiri sehingga bisa bertindak di pengadilan.

Dalam teori badan hukum, kategori dapat dipisahkan menjadi dua kelompok, yaitu:

- a. Teori yang berupaya untuk mengurangi kerumitan bertautan terhadap entitas hukum dan mengembalikan permasalahan tersebut kepada individu-individu yang merupakan pemilik hak. Teori terhadap kelompok ini termasuk teori badan dan teori aset.
 - b. Teori lain yang bertujuan untuk mempertahankan isu mengenai badan hukum, yaitu teori fiksi, teori kekayaan bertujuan, dan teori kenyataan yuridis. Setiap teori memiliki pendekatannya masing-masing dan sering kali saling berinteraksi, yang bisa menciptakan konflik dan berpotensi menghasilkan konsekuensi hukum yang berbeda.
3. Teori Perusahaan. Teori perusahaan merupakan bidang terhadap pengaturan tertuju pada ciri-ciri perusahaan, bukan pada ciri-ciri pasar. Pendekatan ini menggabungkan sudut pandang dari psikologi, sosiologi, dan teori permainan, serta berfokus pada pengurangan biaya transaksi.

Dalam teori perusahaan, tujuan utama yang ingin dicapai adalah pertumbuhan kekayaan atau peningkatan nilai perusahaan. Tindakan mengoptimalkan nilai perusahaan ini sangat krusial, karena secara tidak langsung memberikan dampak positif bagi kesejahteraan para Pemilik saham, yang menjadi perhatian utama perusahaan. Nilai dari perusahaan itu tercermin melalui nilai pasar dari sekuritas utang serta ekuitas yang dimiliki.

Hal ini menggambarkan pandangan investor mengenai seberapa baik kinerja perusahaan, yang biasanya berhubungan dengan fluktuasi harga saham. Nilai perusahaan dapat dihitung sebagai kombinasi antara nilai utang dan pendapatan bersih yang telah di diskon tokokan dengan menggunakan tingkat pengembalian yang diharapkan. Teori perusahaan awalnya berfokus pada gagasan bahwa tujuan perusahaan adalah memaksimalkan keuntungan secara instan atau dalam jangka waktu pendek. Namun, seringkali perusahaan perlu merelakan keuntungan jangka pendek demi mencapai laba yang lebih besar

di masa depan atau periode yang lebih lama. Karena manfaat jangka pendek dan panjang memiliki peranan yang sama pentingnya, teori perusahaan modern menyatakan bahwa tujuan utama adalah meningkatkan kekayaan atau nilai perusahaan, yang diukur dari nilai kini seluruh keuntungan yang diharapkan di masa mendatang.

4. Konsep *Business Judgment Rule*. *Business judgment rule* merupakan prinsip dalam hukum korporasi yang melindungi para direktur dari tanggung jawab atas potensi kerugian akibat keputusan mereka, selama keputusan itu diambil dengan niat baik dan kehati-hatian yang memadai. Prinsip ini sangat erat kaitannya dengan *fiduciary duty*, dan berfungsi untuk mengukur tingkat kepercayaan yang diberikan perusahaan kepada jajaran direksi.

Mengacu pada prinsip *fiduciary duty*, direksi, sebagai bagian dari Perusahaan yang menjalankan aktivitas usaha sesuai dengan tujuan dan sasarannya, menghadapi berbagai risiko bisnis. *Business judgment rule* memiliki empat prasyarat yang harus terpenuhi sebelum substansi atau kualitas dari keputusan yang diambil oleh direksi dapat dievaluasi. Prasyarat pertama adalah keputusan harus benar-benar diambil. Contohnya, jika direksi lalai dalam melakukan riset yang diperlukan, atau melakukan kelalaian serupa, mereka tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan perlindungan berdasarkan prinsip ini. Prasyarat kedua adalah direksi harus mendapatkan sumber relevan dari tahap proses pengambilan keputusan penting, guna memperkuat keyakinan yang wajar. Selanjutnya, keputusan harus dibuat dengan itikad baik, yang berarti keputusan tersebut tidak dapat dianggap baik jika direksi sadar bahwa itu melanggar hukum. Terakhir, direksi harus bebas dari konflik kepentingan pribadi, termasuk kepentingan finansial, yang terkait dengan keputusan tersebut.

Business judgment rule berfungsi sebagai standar guna menilai pertanggungjawaban setiap anggota direksi. Ini berarti, seorang anggota direksi tidak dianggap bertanggung jawab bila dia menjalankan tanggung jawabnya sesuai dengan prinsip kewajiban fidusia yang berlaku

dan mempertimbangkan dengan cermat setiap keputusan yang diambil. Menelaah beragam pandangan mengenai penilaian terhadap langkah privatisasi BUMN lewat revisi Undang-Undang, idealnya tidak akan timbul kendala apabila ada itikad baik untuk memaksimalkan potensi perusahaan yang bersangkutan. Akan tetapi, persoalan muncul ketika kita mencermati Pasal 87 ayat (5) Undang-Undang No. 1 Tahun 2025, yang merupakan dampak dari privatisasi, yaitu pandangan bahwa kerugian BUMN tidak dikategorikan sebagai kerugian negara.

Akibatnya, apabila telah terjadi tindakan yang melanggar hukum yang menyebabkan kerugian pada keuangan negara, tindakan tersebut tidak langsung dianggap sebagai sebuah kejahatan. korupsi, melainkan sebagai tindak pidana lainnya. Kondisi berbeda berlaku apabila kerugian BUMN terjadi akibat pelanggaran hukum, sebab pada dasarnya berbagai perusahaan ini terkait dengan Kementerian BUMN atau bisa dikatakan memiliki hubungan dengan negara. Lazimnya, kerugian adalah suatu keniscayaan sebagaimana halnya keuntungan yang terus meningkat.

Jika kita membahas kepastian hukum terkait perbedaan antara kerugian BUMN dan kerugian negara, perlu dipahami bahwa kerugian negara dalam ranah korupsi adalah kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan yang melanggar hukum. Oleh karena itu, jika unsur tersebut terpenuhi, pejabat yang berwenang yang melakukan perbuatan tersebut selayaknya dapat dijerat dengan hukuman atas tindak pidana korupsi. Mengingat bahwa APBN juga merupakan aset krusial yang memberikan kontribusi signifikan sebagai modal utama BUMN dan BUMN merupakan badan usaha milik negara karena keterkaitannya, kesimpulan bahwa kerugian BUMN yang diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum dianggap sebagai kerugian negara dalam konteks tindak pidana korupsi.

Korupsi Dalam Badan Usaha Milik Negara

Keuangan negara, dalam definisinya yang paling luas, mencakup seluruh kekayaan yang dimiliki atau dikuasai negara, termasuk aset yang dipisahkan

dalam BUMN. BUMN didirikan sebagai perwujudan peran negara dalam perekonomian, bertujuan menyejahterakan rakyat dengan mengelola cabang produksi penting. Namun, status BUMN yang unik, berada di persimpangan antara entitas publik dan entitas bisnis, memunculkan perdebatan krusial: apakah setiap Kerugian yang diderita oleh BUMN akibat tindakan kriminal secara otomatis dianggap sebagai tindak pidana korupsi yang merugikan anggaran negara. Sesuai dengan Undang-Undang mengenai Keuangan Negara dan UU BUMN, sumber dana BUMN berasal dari "kekayaan negara yang terpisah". Pandangan ini menempatkan BUMN dalam lingkup keuangan negara dalam pengertian yang lebih luas. Akibatnya, aset BUMN dipandang sebagai bagian dari kekayaan negara, sehingga BPK memiliki wewenang untuk melakukan audit dan kerugian yang terjadi dapat dianggap sebagai kerugian negara. Disinilah UU Tipikor berperan penting. Pasal 2 dan 3 UU Tipikor mendefinisikan korupsi sebagai tindakan ilegal yang menguntungkan diri sendiri/orang lain/korporasi dan "mampu merugikan keuangan negara atau ekonomi negara". Penjelasan UU ini secara eksplisit menyebutkan bahwa keuangan negara mencakup kekayaan BUMN. Kata "dapat" menjadi kunci. Ia menyiratkan bahwa untuk membuktikan korupsi, kerugian tidak harus sudah "nyata dan pasti" (seperti definisi dalam UU Perbendaharaan Negara), melainkan potensi kerugian saja sudah cukup. Hal ini membuka ruang interpretasi yang luas, memungkinkan kerugian bisnis yang dialami BUMN ditarik ke ranah pidana korupsi.⁹

Namun, lanskap hukum ini tidak statis. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 memberikan nuansa penting. Putusan ini mengubah delik korupsi terkait kerugian negara dari delik formil (fokus pada perbuatan) menjadi delik materiil (fokus pada akibat). Artinya, untuk menyatakan seseorang bersalah, harus dibuktikan bahwa kerugian negara benar-benar terjadi (aktual), bukan sekadar berpotensi terjadi. Ini seolah mendekatkan kembali konsep kerugian negara dalam UU Tipikor dengan UU Perbendaharaan Negara. Di

⁹ Antonia Jeanne Sugiharto, "Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Kerugian Keuangan Negara," *Jurnal Education and Development* 9, no. 1 (2021): 158–60, <https://doi.org/10.37081/ed.v9i1.2329>.

sisi lain, BUMN adalah badan usaha yang bergerak dalam dunia bisnis. Pengambilan keputusan bisnis *inherently* mengandung risiko. Tidak setiap keputusan yang berujung rugi dapat serta-merta dianggap sebagai tindak pidana. Di sinilah doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) menjadi relevan. BJR memberikan perlindungan hukum bagi direksi yang mengambil keputusan bisnis dengan itikad baik (*good faith*), kehati-hatian (*due care*), dan tanpa benturan kepentingan, meskipun keputusan tersebut pada akhirnya menimbulkan kerugian. BJR berfungsi sebagai tameng untuk membedakan antara risiko bisnis yang wajar dengan perbuatan melanggar hukum yang disengaja atau lalai untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain. Tanpa BJR, direksi BUMN akan dihantui ketakutan dalam mengambil keputusan bisnis yang berisiko, yang justru dapat menghambat pertumbuhan dan tujuan BUMN itu sendiri. Dengan demikian, menjawab pertanyaan apakah kerugian BUMN adalah korupsi memerlukan analisis yang cermat dan tidak bisa digeneralisasi. Beberapa faktor kunci yang harus dipertimbangkan:

1. Adanya Perbuatan melanggar Hukum: Apakah kerugian tersebut timbul dari tindakan yang melanggar hukum, baik disengaja maupun lalai? Ini adalah elemen inti dari korupsi.
2. Unsur Memperkaya Diri/Orang Lain/Korporasi: Apakah ada bukti bahwa pelaku bertujuan menguntungkan pihak tertentu secara tidak sah?
3. Kausalitas: Apakah ada hubungan sebab-akibat langsung antara perbuatan melanggar hukum dengan kerugian yang timbul?
4. Kerugian Aktual (Pasca-Putusan MK): Apakah kerugian tersebut nyata dan benar-benar terjadi, bukan sekadar potensi?
5. Penerapan *Business Judgment Rule*: Apakah keputusan yang menimbulkan kerugian diambil dengan itikad baik, kehati-hatian, dan tanpa benturan kepentingan? Jika ya, maka direksi bisa jadi terlindungi dari pertanggungjawaban pidana.

PENUTUP

Kesimpulan

Dapat disimpulkan bahwa konsep kerugian negara dalam hukum positif Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sumber permodalan BUMN yang

berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Meskipun secara yuridis BUMN dikualifikasikan sebagai badan hukum yang modalnya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, secara substantif pengelolaan dan risiko atas kekayaan tersebut tetap memiliki keterkaitan langsung dengan keuangan negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah mengubah karakter delik dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dari delik formil menjadi delik materiil, sehingga unsur kerugian negara harus dipahami sebagai kerugian yang nyata (*actual loss*), terukur, dan dapat dibuktikan secara objektif. Dengan demikian, tidak setiap kebijakan atau tindakan yang berpotensi merugikan BUMN dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi tanpa adanya pembuktian kerugian aktual dan hubungan kausal dengan perbuatan melawan hukum.

Keberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 yang menegaskan bahwa kerugian BUMN tidak secara otomatis dianggap sebagai kerugian negara menimbulkan ambiguitas normatif dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Norma tersebut berpotensi mempersempit ruang lingkup penerapan UU Tipikor, khususnya apabila tidak dibedakan secara tegas antara kerugian bisnis yang wajar dengan kerugian yang timbul akibat penyalahgunaan wewenang atau perbuatan melawan hukum yang disertai niat jahat (*mens rea*).

Oleh karena itu, kerugian yang dialami BUMN dapat dikualifikasikan sebagai kerugian negara dalam konteks tindak pidana korupsi sepanjang dapat dibuktikan adanya perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, unsur memperkaya diri sendiri atau pihak lain, serta kerugian keuangan negara yang nyata dan terukur. Sebaliknya, kerugian yang timbul murni akibat risiko bisnis dan dilindungi oleh prinsip *business judgment rule* tidak dapat dipidana sebagai korupsi.

Rekomendasi

Diperlukan harmonisasi dan penegasan norma antara Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi guna menghindari ambiguitas dalam menentukan status kerugian BUMN sebagai kerugian negara. Penegak hukum dan peradilan diharapkan

menerapkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 secara konsisten dengan menitikberatkan pada pembuktian kerugian negara yang nyata (*actual loss*) serta membedakan secara tegas antara risiko bisnis yang dilindungi prinsip *business judgment rule* dan kerugian yang timbul akibat perbuatan melawan hukum. Selain itu, penguatan tata kelola perusahaan yang baik di lingkungan BUMN perlu terus dilakukan guna mencegah penyalahgunaan wewenang dan menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundangan-undangan:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7097).

Putusan MK nomor 25/PUU-XIV/2016 (Putusan MK 25/2016) terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Buku:

Brigham, Eugene F., dan Joel F. Houston. *Dasar-Dasar Manajemen Keuangan, Buku 1, Edisi 11*. Jakarta: Salemba Empat, 2010.

Imran, Mohammad Fadil. *Perbandingan Sistem Hukum*. Editor Alwan Hadiyanto. Sukoharjo: Tahta Media Group, 2024.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Ridlo, R. Ali. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni, 2004.

Jurnal:

Firmansyah, Rizki Agung. "Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi." *Jurist-Diction* 3, no. 2 (2020): 669–86. <https://doi.org/10.20473/jd.v3i2.18211>.

Kurniawan, Rahmad Alan, Fitrahul Alwi, Muhammad Farid Haqi, dan Hafid Jamil. "Analisis Delik Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan BUMN Oleh Pejabat Direksi BUMN." *COSMOS: Jurnal Ilmu Pendidikan, Ekonomi dan Teknologi* 2, no. 3 (2025): 656–74.

Nababan, Sutarjo, Subagyo Sri Utomo, Sahat Maruli Tua Situmeang, Happy Feroovina Wuntu, dan Diah Pudjiastuti. "KEBERADAAN ANAK PERUSAHAAN YANG DIMILIKI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO DALAM ANALISIS HUKUM POSITIF The Existence of Subsidiaries Owned by State-Owned Enterprises (SOEs) Persero in Positive Legal Analysis Universitas Komputer Indonesia Setia." *Res Nullius Law Journal* 7, no. 1 (2025): 23–33. <https://doi.org/10.34010/rmlj.v7i1.14675>.

Shidarta. "Bernard Arief Sidharta: Dari Pengembangan Hukum Teoretis ke Pembentukan Ilmu Hukum Nasional Indonesia." *Undang: Jurnal Hukum* 3, no. 2 (2020): 441–76. <https://doi.org/10.22437/ujh.3.2.441-476>.

Sugiharto, Antonia Jeanne. "Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Kerugian Keuangan Negara." *Jurnal Education and Development* 9, no. 1 (2021): 158–60. <https://doi.org/10.37081/ed.v9i1.2329>.

Disertasi:

Fatria, Muhammad. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Penentuan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi." Universitas Andalas, 2018.