

**IMPLIKASI HUKUM TANGGUNG JAWAB DIREKSI BUMN AKIBAT
PERGESERAN MAKNA KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN
DALAM UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2025**

TESIS



Oleh :

AJI YUDO RIYANDONO

23912050

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2025**

HALAMAN PERSETUJUAN

TESIS

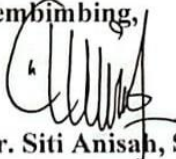
IMPLIKASI HUKUM TANGGUNG JAWAB DIREKSI BUMN AKIBAT PERGESERAN MAKNA KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM UU NO. 1 TAHUN 2025

Oleh :

Nama Mahasiswa : Aji Yudo Riyandono, S.H.
NIM : 23912050
BKU : Hukum Bisnis

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Sidang Tesis

Pembimbing,


Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum

Yogyakarta,

الرَّحْمَةُ الرَّحِيمَةُ
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia


Prof. Dr. Setriani S.H., M.Hum.



HALAMAN PENGESAHAN

**IMPLIKASI HUKUM TANGGUNG JAWAB DIREKSI BUMN AKIBAT
PERGESERAN MAKNA KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM
UU NO. 1 TAHUN 2025**

Oleh :

Nama Mhs. : Aji Yudo Riyandono, S.H.

NIM : 23912050

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada _____
Program Studi Hukum Program Magister

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Penguji

Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Penguji

Dr. Inda Rahadiyan, S.H., M.H.

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.



Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian
Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS



Yogyakarta, 05 September 2025

Tim Penguji

1. Ketua

Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum.,

2. Anggota

Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H.,
M.Hum.,

3. Anggota

Dr. Inda Rahadiyan, S.H., M.H.,

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.,

NIK. 014100109

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aji Yudo Riyandono

NIM : 23912050

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul IMPLIKASI HUKUM TANGGUNG JAWAB DIREKSI BUMN AKIBAT PERGESERAN MAKNA KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM UU NO. 1 TAHUN 2025. Tugas Akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini:

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 5 Agustus 2025



Aji Yudo Riyandono, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji serta syukur atas segala karunia dari Allah SWT yang telah memberikan nikmat kesempatan dan pengetahuan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul **“IMPLIKASI HUKUM TANGGUNG JAWAB DIREKSI BUMN AKIBAT PERGESERAN MAKNA KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM UU NO. 1 TAHUN 2025.”** Tidak lupa shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi suri teladan bagi seluruh umat manusia.

Karya ilmiah ini disusun untuk memenuhi Sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar strata II (S2) Magister hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Semoga karya sederhana ini bisa memperkaya *khazanah* ilmu hukum bisnis khususnya berkaitan dengan implikasi hukum pertanggungjawaban direksi BUMN. Tulisan ini tentu masih jauh dari kesempurnaan, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses pembelajaran agar dapat lebih baik lagi di kemudian hari.

Pada akhirnya, atas capaian ini sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini maka penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu dalam penulis baik moril maupun materiil, yaitu:

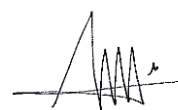
1. Kedua orang tua, ayahanda Riyanto. dan ibunda Patriani, serta seluruh keluarga yang dengan penuh kasih dan sabar serta dengan tulus selalu memberikan dukungan sehingga penulis bisa berada pada titik saat ini.
2. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. sebagai sosok pembimbing yang banyak menginspirasi dan memberikan semangat kepada penulis untuk meneliti tugas akhir ini.

3. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Program Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
5. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
6. Pihak staf dan pegawai di lingkungan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulis selama menjalani masa studi.
7. Kekasih tercinta Intan Amanda Ika Wardhani yang selalu memberikan semangat dan dukungan serta cinta kepada penulis.
8. Sahabat-sahabat dari Angkatan 52 MH UII yang menjadi teman bercengkerama dan teman pelipur lara selama berstudi di kota istimewa Yogyakarta.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan seluruhnya, tuan-tuan, puan-puan besar tak disebutkan gelar kecil tak disebut nama semoga tuhan membalas segala kebaikan tersebut dengan limpahan kebaikan pula.

Demikianlah pengantar ini dibuat, selanjutnya penulis menyadari tulisan ini jauh dari kata sempurna. Masih terdapat kekeliruan dan keterbatasan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapat kritik, saran serta masukan yang membangun agar semakin baik di kemudian hari.

Semoga karya ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis. Aamiin.

Yogyakarta, 5 Agustus 2025



Aji Yudo Riyandono, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
ABSTRAK	viii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian.....	9
F. Landasan Teori	17
1. Teori Badan Hukum	17
2. Teori Sumber Keuangan Negara	20
3. Teori Transformasi Keuangan.....	21
G. Metode Penelitian.....	24
1. Jenis Penelitian	24
2. Pendekatan Penelitian.....	25
3. Fokus Penelitian	25
4. Data Penelitian	25
5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian	27
6. Pengolahan dan Analisis Data	28
H. Sistematika Penulisan	28
BAB II	30

TINJAUAN KEUANGAN NEGARA DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA	30
.....	
A. Pengertian Badan Usaha Milik Negara.....	30
B. Doktrin Fiduciary Duty	33
C. Pengertian Keuangan Negara	38
D. Tata Kelola yang Baik (Good Corporate Governance)	39
E. Business Judgement Rule	43
BAB III.....	48
KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN BUMN PERSERO SERTA	
IMPLIKASI HUKUM PERTANGGUNGJAWABAN DIREKSI BUMN	48
A. Batasan antara Kerugian Keuangan Negara dengan Kerugian BUMN	
Persero	48
B. Implikasi Hukum Pertanggungjawaban Direksi BUMN yang	
Menyebabkan Kerugian Keuangan BUMN.....	67
BAB IV	83
PENUTUP	83
A. Kesimpulan	83
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA	86

ABSTRAK

Amandemen Undang-undang tentang BUMN pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 seolah ingin mempertegas eksistensi BUMN Persero sebagai badan hukum yang mandiri (*separate legal entity*) yakni dengan dihapuskannya frasa yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan pada pengertian BUMN sehingga memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurus perseroan. Oleh karena itu permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah implikasi hukum tanggungjawab direksi BUMN akibat pergeseran makna kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025. Jenis penelitian ini merupakan hukum normatif, metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian ini, *pertama* pemisahan kekayaan BUMN dari kekayaan negara tergambar jelas pada Pasal 4A ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 sehingga keuntungan dan kerugian yang dialami oleh BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara. *Kedua*, direksi yang telah menerima *acquit et de charge* oleh RUPS tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas hal-hal yang sudah dicantumkan di dalam laporan tahunan, akan tetapi Direksi tetap dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam hal perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukannya memang secara langsung terkait dengan penggunaan keuangan negara yang bukan merupakan setoran modal BUMN.

Kata Kunci: BUMN, Direksi, Keuangan Negara.

ABSTRACT

*The Amendment of the Law on State-Owned Enterprises (SOEs) through Law Number 1 of 2025 appears to reaffirm the existence of Persero SOEs as independent legal entities (separate legal entities) by removing the phrase 'derived from state assets that are separated' from the definition of SOEs, thereby emphasizing that SOEs possess assets distinct from those of their founders and corporate management. Therefore, the issue raised in this research concerns the legal implications of the liability of SOE directors as a result of the shift in the meaning of 'separated state assets' under Law Number 1 of 2025. This study is a normative legal research employing a statutory approach and a conceptual approach. The data used are secondary data, consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials. The results of this research are, first, that the separation of SOE assets from state assets is explicitly stipulated in Article 4A paragraph (5) of Law Number 1 of 2025, meaning that the profits and losses experienced by SOEs do not constitute state profits and losses. Second, directors who have been granted *acquit et de charge* by the General Meeting of Shareholders (GMS) cannot be held legally liable for matters already set forth in the annual report; however, directors may still be held criminally liable in cases where their legal actions are directly related to the use of state finances that do not constitute capital contributions to the SOE.*

Keywords: SOEs, Directors, State Finance.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, memberikan pengertian “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Perubahan Undang-undang BUMN dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 merubah beberapa pasal. Salah satunya mengenai pengertian BUMN, yaitu:

“Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat BUMN adalah badan usaha yang memenuhi minimal salah satu ketentuan berikut:

- a. seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung; atau
- b. terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia”.

Berdasarkan pengertian BUMN tersebut, terdapat perbedaan yang mencolok antara UU No.19 Tahun 2003 dengan UU No.1 Tahun 2025. Dihapukannya frasa “yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan” pada UU No.1 Tahun 2025, memunculkan perdebatan publik karena menganggap adanya pergeseran norma hukum yakni mengeluarkan kekayaan BUMN dari konteks keuangan negara dan benturan hukum dengan beberapa peraturan perundang-

undangan yang lain, dan mengabaikan Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang pengertian “kekayaan negara” dalam BUMN.

Benturan hukum tersebut menyebabkan dapat menyebabkan semakin tajamnya ketidakjelasan hukum dalam tatanan hukum Indonesia. Disharmonisasi hukum mengenai konteks keuangan negara tersebut dapat dijumpai antara UU No.1 Tahun 2025, dengan Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang – Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Keberadaan undang-undang publik itu, menyebabkan kehadiran UU No.1 Tahun 2025 tersebut belum mampu menepis keyakinan, bahwa kesalahan atau kelalaian direksi atau anggota dewan komisaris BUMN akan berujung kepada penyelesaian secara keperdataan.

Praktek yang berkembang selama ini menunjukkan direksi BUMN sebagai salah satu organ penting dalam menjalankan pengurusan dan pengambilan langkah strategis suatu perseroan didakwa melakukan tindak pidana korupsi karena telah menyebabkan kerugian bagi keuangan negara oleh aparat penegak hukum. Misalnya Putusan Nomor 28/Pid.Sus/TPK/2012/PN.Bdg telah menyeret direksi PT KAI yaitu H. Ronny Wahyudi, didakwa melakukan tindak pidana korupsi pengelolaan dana investasi senilai Rp100 miliar milik PT Kereta Api Indonesia (KAI). Pada kasus yang lainnya, Putusan Nomor 12/Pid.Sus-TPK/2024/PN Jkt.Pst menyeret direktur utama PT Pertamina (Persero) yaitu Karen Agustiawan yang didakwa memperkaya diri sebesar Rp 1,09 miliar dan US\$ 104.016, serta

memperkaya korporasi Amerika Serikat, yakni Corpus Christi Liquefaction LLC (CCL) senilai US\$ 113,84 juta yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.¹

Direksi bertanggung jawab atas segala segala pengelolaan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan dilakukan dengan penuh tanggung jawab dan itikad baik.² Dalam menjalankan tugasnya, tak jarang direksi mengalami berbagai tantangan bisnis dan tak jarang juga dalam menjalankan wewenangnya dalam mengambil keputusan bisnis menyebabkan kerugian bagi keuangan perseroan. Atas kerugian keuangan perseroan tersebut, para direksi dapat dimintai tanggung jawab secara pribadi apabila terbukti lalai atau bersalah dalam menjalankan tugasnya.³ Bahkan para pemegang saham yang mewakili 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan negeri terhadap para direksi tersebut.⁴ Namun, ada beberapa hal yang membuat para direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena dilindungi dengan doktrin *Business Judgement Rule* (BJR).

BJR menurut Angela Schneeman yakni merupakan doktrin yang menyebutkan bahwa direksi sebuah perseroan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang muncul dari suatu tindakan pengambilan putusan bisnis, apabila tindakan itu berlandaskan pada itikad baik dan memperhatikan prinsip kehati-

¹ www.tempo.co/hukum/begini-perjalanan-kasus-karen-agustiawan-eks-dirut-pertamina-yang-divonis-9-tahun-penjara-46192, diakses pada tanggal 23 Mei 2025 pukul 14.48

² Pasal 92 ayat (1) *jo* Pasal 97 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

³ Pasal 97 ayat (3) UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁴ Pasal 97 ayat (6) UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

hatian, sehingga direksi mendapatkan perlindungan hukum tanpa perlu mendapatkan pembenaran dari pengadilan atau pemegang saham atas keputusan bisnis yang ia ambil dalam konteks pengelolaan perusahaan.⁵ Pada hukum perseroan di Indonesia doktrin BJR dapat dijumpai pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyebutkan bahwa direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.⁶

BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari negara melalui penyertaan langsung.⁷ Eksistensi BUMN sebagai badan hukum yang mandiri (*separate legal entity*) secara eksplisit disebutkan dalam UU BUMN yang menyebutkan bahwa segala penyelenggaraan pada Perseroan Terbatas berlaku bagi BUMN.⁸

⁵ Angela Scheeneman, *The law of Corporations, Partnerships, dan Sole Proprietorship*, (Albany: Delmar Publisher, 1997), hlm 245

⁶ Pasal 97 ayat (5) Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 1 Tahun 2025

⁸ Pasal 10 ayat 1 Undang-undang No. 1 Tahun 2025

Salah satu karakteristik pada perseroan terbatas yakni adanya pemisahan harta kekayaan antara kekayaan pendiri perusahaan/pemegang saham dengan kekayaan perseroan. Pada konteks BUMN, negara sebagai badan hukum publik ketika hendak menyertakan keuangan negara sebagai modal bagi BUMN berarti demi hukum melakukan penundukan diri terhadap ketentuan hukum privat yang berarti terjadi pemisahan antara keuangan negara dengan keuangan perseroan (dalam hal ini BUMN). Sebab, modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka BUMN maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggungjawab BUMN.⁹

Sebagaimana penjelasan di atas, hal tersebut senada dengan teori transformasi keuangan yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja yang pada intinya menegaskan perubahan status hukum keuangan negara menjadi keuangan suatu badan hukum, hal tersebut dikarenakan ketika negara memutuskan melakukan penyertaan modal melalui keuangan negara pada suatu Perseroan Terbatas (PT), maka pada saat itu juga uang negara tersebut bertransformasi menjadi keuangan Perseroan dan tunduk pada ketentuan hukum privat.¹⁰ Terlebih pada UU BUMN yang telah diamandemen¹¹ menghilangkan frasa “yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Hal tersebut mengandung makna ingin

⁹ Pasal 4A ayat (5) UU No.1 Tahun 2025

¹⁰ <https://law.ui.ac.id/diskusi-pemikiran-prof-dr-arifin-p-soeria-atmadja-s-h/>, diakses pada tanggal 24 Mei 2025 pukul 1.44

¹¹ UU No.1 Tahun 2025

mempertegas bahwa BUMN merupakan badan hukum privat sehingga modal hingga keuntungan dan kerugiannya merupakan milik dan tanggung jawab BUMN.

Hal berbeda dijumpai pada UU Pemberantasan Tipikor, UU Keuangan Negara, UU BPK, UU Perbendaharaan Negara, yang menganggap bahwa keuangan BUMN masih tergolong dalam cakupan keuangan negara, sehingga pengelolaan dan pertanggungjawabannya mengikuti metode pertanggungjawaban dan pengelolaan keuangan negara. Hal senada diungkapkan oleh Riawan Tjandra yang menyebutkan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang bisa dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam pengelolaan perusahaan negara/perusahaan daerah yang dipunyai negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah.¹² Hingga putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang pada intinya menyebutkan bahwa keuangan atau kekayaan negara yang sudah dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah merupakan bagian dari keuangan negara.

Dengan adanya perbedaan pandangan yang sebagaimana telah dijelaskan di atas, menimbulkan pertanyaan bagaimana dengan implikasi hukum pertanggungjawaban direksi BUMN ketika menghadapi situasi kerugian keuangan perseroan. Apakah hal tersebut dapat dikatakan sebagai kerugian keuangan negara yang dapat dijerat dengan dakwaan perbuatan tindak pidana korupsi, atau itu hanya sebatas kerugian keuangan BUMN yang merupakan badan hukum privat sehingga

¹² W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009), hlm 3

pertanggungjawaban direksi secara keperdataan apabila terbukti lalai atau tidak beritikad baik akan tetapi apabila direksi dapat membuktikan itu bukan kesalahannya dapat dilindungi dengan doktrin BJR. Hal tersebut lah yang membuat penulis tertarik melakukan penelitian guna menyusun tesis yang berjudul **“Implikasi Hukum Tanggungjawab Direksi BUMN Akibat Pergeseran Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Apa batasan antara kerugian keuangan negara dengan kerugian BUMN yang disebabkan oleh direksi?
2. Apa implikasi hukum terhadap tanggung jawab Direksi BUMN yang menyebabkan kerugian dalam pengelolaan perseroan akibat pergeseran makna kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU No. 1 Tahun 2025?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan mempunyai berbagai tujuan yaitu sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis batasan antara kerugian keuangan negara dengan kerugian BUMN.

2. Untuk menganalisis implikasi hukum tanggungjawab direksi BUMN akibat pergeseran makna kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU No. 1 Tahun 2025.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penulisan penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan dan pengetahuan, khususnya dalam bidang keilmuan Hukum Perseroan dan juga diharapkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang dipelajari dalam perkuliahan.

2. Secara Praktis

- a. Penulis

- 1) Penelitian ini dibuat untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Magister (S2) Fakultas Hukum.
- 2) Penelitian ini dibuat untuk menambah pemahaman mengenai Hukum Perseroan yang didapat dari pembelajaran.
- 3) Bermanfaat untuk mengembangkan pemikiran akademis.

- b. Keilmuan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan terutama pada ilmu hukum perseroan dan diharapkan

mampu memberikan tambahan referensi kepustakaan yakni pada bidang ilmu hukum terkhusus ilmu hukum perseroan

c. Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan bagi masyarakat untuk menambah wawasan mengenai Hukum Perseoran terutama mengenai implikasi hukum tanggung jawab direksi BUMN.

d. Universitas Islam Indonesia

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu literatur dalam proses pembuatan penelitian yang akan datang.

E. Orisinalitas Penelitian

No	Penulis dan judul	Rumusan Masalah	Temuan	Perbandingan dengan penelitian ini
1	Henny Juliani, Pertanggungjawaban Direksi BumN Terhadap Perbuatan Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara	(1) bagaimana terminologi keuangan negara dan kerugian keuangan negara menurut peraturan perundang-undangan? (2) bagaimana pertanggungjawaban direksi BUMN terhadap perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan Negara?.	Direksi sebagai organ BUMN dipadankan dengan penyelenggara negara (pejabat negara) yang menjalankan fungsi strategis. Apabila Direksi BUMN melakukan perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka Direksi BUMN dapat dituntut berdasarkan ketentuan	Pada penelitian ini mengkonsepsikan BUMN sebagai badan hukum privat yang memiliki keuangan terpisah dari keuangan negara sehingga berimplikasi pada pertanggungjawaban direksi yang mengakibatkan kerugian keuangan perseroan dapat digugat di hadapan pengadilan negeri.

			peraturan perundang-undangan, karena kekayaan BUMN dintepretasikan sebagai kekayaan negara (keuangan negara)	
2	Tasya Nailul Fikriya, Tanggung Jawab Direksi Pada Perseroan Terbatas Milik Badan Usaha Milik Negara	1. bagaimana tanggung jawab hukum dari direksi perusahaan pada suatu Perseroan Terbatas (PT)? 2. bagaimana kerugian atas pengelolaan Perseroan Terbatas dapat dipandang sebagai kerugian Negara?	Pada penelitian ini menjabarkan Pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk selanjutnya dijadikan sebagai modal pada BUMN (perseroan), tidak menyebabkan putusannya hubungan hukum antara negara dengan BUMN tersebut, mengingat kedudukan negara sebagai subyek hukum yang memiliki saham (mayoritas) di BUMN berbentuk perseroan	Pembeda pada penelitian ini akan menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN setelah dihapuskannya frasa “yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan” pada UU BUMN terbaru
3	Dwi Ananda Fajar Wati, Pertanggungja waban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada Bumn/Persero	1. bagaimana kedudukan kekayaan pada BUMN/Persero? 2. bagaimana pertanggung-jawaban hukum terhadap kerugian negara dari penggunaan kekayaan pada BUMN/Persero?	perbuatan atau tindakan direksi yang mengakibatkan kerugian berkewajiban secara hukum untuk mengganti kerugian yang ditimbulkannya, karena baik konsep hukum administrasi	Penelitian ini menguraikan impilkasi pertanggungjawaban direksi BUMN berdasarkan UU No.1 Tahun 2025

			maupun hukum privat menekankan pemulihan pada kondisi semula	
4	Ivan Satria Wijaya, Pertanggungja waban Pengurus Badan Usaha Milik Negara Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada Pengelolaan Persero	bagaimana perbedaan konsepsi keuangan negara terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan dan pertanggungjawaban pengurus terhadap adanya kerugian keuangan negara dalam pengelolaan BUMN Persero	Pada penelitian ini mengkonsepsikan karakteristik Badan Hukum yang memisahkan harta kekayaan Badan Hukum dengan harta kekayaan pemegang saham atau pengurusnya, maka hal tersebut berlaku pula bagi BUMN Persero. Dengan demikian, status hukum kepemilikan harta kekayaan atau aset Persero yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan bukanlah termasuk kekayaan atau keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU Keuangan Negara	Penelitian ini menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN berdasarkan UU No.1 Tahun 2025
5	Tami Rusli, Tanggung Jawab Organ BumN Dalam Pengelolaan Kekayaan BumN Dikaitkan Dengan Hak	bagaimana tanggungjawab organ BUMN dalam pengelolaan kekayaan BUMN dikaitkan dengan hak negara sebagai pemegang saham?	Penelitian ini menjabarkan Pertanggungjawab an BUMN Persero dan organ BUMN Persero atas pengelolaan BUMN Persero, seharusnya dipertanggungjawa	Penelitian ini menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN berdasarkan UU No.1 Tahun 2025

	Negara Sebagai Pemegang Saham		bkan berdasarkan mekanisme UU BUMN dan UUPT dan tidak dipertanggungjawabkan sebagai pengelolaan keuangan negara, karena BUMN Persero merupakan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan bukan merupakan Satker Kementerian/Lem baga Negara	
6	Ahmad Mahyani, Tanggung Jawab Pidana Direksi Bumn Yang Merugi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah kerugian BUMN Persero termasuk kerugian negara 2. apakah Direksi BUMN Persero dapat dipidanakan dengan tindak pidana korupsi 	losses incurred dalam BUMN Persero bukan menjadi state losses, melainkan kerugian perseroan. Direksi yang telah membuat keputusan bisnis, kemudian menyebabkan kerugian terhadap BUMN Persero, tidak dapat dituntut melakukan tindak pidana korupsi.	Penelitian ini menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN berdasarkan UU No.1 Tahun 2025
7	Bayu Novendra dan Aulia Mutiara Syifa, Miskonsepsi Pembebanan Tanggung Jawab kepada Direksi Badan Usaha Milik Negara dalam	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dualisme Konsepsi Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia 2. Bagaimana Status Hukum Kekayaan 	penelitian ini menegaskan hakikat BUMN sebagai suatu perseroan yang terpisah dari pemegang sahamnya, yakni negara. Penelitian ini juga mendorong penggunaan	Penelitian ini menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN menggunakan pendekatan UU No.1 Tahun 2025

	Jerat Tindak Pidana Korupsi	Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara 3. Apa Alasan Pembebanan Tanggung Jawab pada Direksi Badan Usaha Milik Negara atas Keputusan Bisnis yang Dibuatnya	prinsip Business Judgement Rule dalam pembuktian sebagai upaya perlindungan atas segala tindakan Direksi BUMN yang telah beritikad baik menjalankan BUMN yang mengalami kerugian.	
8	Intan Putri Nilasari dan Budi Hermono, Analisis Yuridis Tanggung Jawab Direksi Terhadap Kerugian Keuangandi Badan Usaha Milik Negara Persero(Studi Kasus terhadapPutusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 tentangKeuangan Negara)	1. Apa pertimbangan hakim MK dalam menolak gugatan perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang uji materiil pasal 2 huruf g dan i UU KN telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia 2. Bagaimana batasan pertanggungjawaban direksi terhadap kerugian keuangan BUMN.	putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang uji materiil pasal 2 huruf g dan i UU KN adalah sesuai. Hal tersebut dikarenakan dalil-dalil yang disampaikan pemohon hanya merupakan kesalahan dari intepretasi undang-undang bukan merupakan pertentangan dengan UUD NRI 1945. Ketika pertanggungjawaban tindak pidana korupsi dan tanggung jawab pribadi sama-sama diberlakukan maka batasan tanggung jawab direksi harus pasti dan tidak serta merta semua kerugian keuangan	Penelitian ini menguraikan impilkasi pertanggungjawaban direksi BUMN menggunakan pendekatan UU No.1 Tahun 2025

			<p>di BUMN dapat dianggap sebagai kerugian negara. Tanggung jawab tindak pidana korupsi hanya dapat dikenakan apabila terjadi kerugian negara yang disebabkan oleh adanya kesengajaan dalam hal melakukan perbuatan melawan hukum.</p> <p>Tanggungjawab pribadi erat kaitannya dengan tindakan dan keputusan yang diambil oleh direksi yang haruslah untuk kepentingan perseroan dan yang sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Dari kesemuanya itu tanggungjawab direksi tetap dilindungi dengan adanya doktrin Business judgment rule yang terdapat dalam pasal 97 ayat (5) UUPA</p>	
9	Anisa Deny Setiawati dan Mokhammad Gisa Vitrana, Doktrin Business Judgment Rule dalam UU	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa tugas dan tanggungjawab direksi BUMN? 2. Bagaimana Batas Pertanggung Jawaban Direksi 	<p>penelitian ini mengindikasikan bahwa penerapan Business Judgment Rule dapat melindungi direksi selama dilakukan dengan</p>	<p>Penelitian ini menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN menggunakan pendekatan UU No.1 Tahun 2025</p>

	BUMN: Batas Tanggung Jawab Direksi dalam Tindak Pidana Korupsi	dalam dugaan Kasus Korupsi?	itikad baik, kehati-hatian dan tanggung jawab profesional, tapi tidak berlaku jika terjadi penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran hukum	
10	Wahyudi, Achmad Fitriani dan Wira Franciska, Pertanggungjawaban Hukum Bagi Direksi Perusahaan BUMN Berdasarkan Doktrin Business Judgment Rule Yang Merugikan Keuangan Negara	<ol style="list-style-type: none"> 1. bagaimana doktrin business judgment rule terhadap keputusan direksi BUMN yang merugikan keuangan negara 2. Bagaimana pertanggungjawaban hukum bagi direksi BUMN yang sudah melaksanakan doktrin business judgment rule tetapi merugikan keuangan negara. 	Hasil penelitian menunjukkan dalam hal penerapan doktrin business judgment rules terhadap keputusan direksi BUMN yang merugikan keuangan negara, dapat disimpulkan bahwa keputusan direksi tidak dapat di ganggu gugat sebagaimana Pasal 97 ayat 5 Undang-Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, hal ini karena pelaksanaan mengenai organperseroan BUMN tetap mengacu kepada Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas meskipun peraturan mengenai direksi BUMN diatur tersendiri, sehingga manakala terjadi kerugian pada perseroan BUMN	Penelitian ini menguraikan implikasi pertanggungjawaban direksi BUMN menggunakan pendekatan UU No.1 Tahun 2025

			<p>direksi tidak dapat dikenakan tanggung jawab secara pribadi dan BUMN Persero yang didirikan untuk kepentingan bisnis dalam beroperasinya tunduk kepada norma logika perdata bahwa kontrak bisnis berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak. Itikad baik dianggap ada pada para pihak sampai terbukti sebaliknya.</p> <p>Apabila suatu prestasi yang diperjanjikan tidak dapat dipenuhi, maka akan dituntut wanprestasi dengan berbagai alternatif untuk untuk memenuhinya, seperti halnya ganti rugi. Pertanggung jawaban hukum bagi direksi yang telah merugikan keuangan negara dapat dilakukan dengan cara pertanggungjawaban hukum secara perdata.</p>	
--	--	--	---	--

F. Landasan Teori

1. Teori Badan Hukum

Dalam ilmu hukum mengenal adanya 2 (dua) jenis badan hukum yang ditinjau dari sudut pandang kewenangan yang dimilikinya, yaitu¹³:

- a. Badan hukum privat (*personne juridique*), merupakan badan hukum yang tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat untuk umum;
- b. Badan hukum publik (*persone morale*), merupakan badan hukum yang memiliki kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan publik, yang bersifat mengikat untuk umum (seperti UU Perpajakan), ataupun yang tidak mengikat untuk umum (UU APBN).

Seorang pakar hukum bernama E. Utrecht mengelompokkan badan hukum berdasarkan aneka warna hukum, pergaulan hukum, dan pembagian hukum pada hukum privat dan hukum publik.¹⁴ Beralaskan pergaulan hukum ada beberapa macam badan hukum:

- a. Perhimpunan (*verenigingen*) yang dibangun dengan sengaja dan dengan suka rela oleh orang-orang yang mempunyai maksud memperkuat kedudukan ekonomi mereka, mengurus soal sosial, memelihara

¹³ Arifin P. Soeria Atmadja, *Transformasi Status Hukum Uang Negara sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2007), hlm. 12.

¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru, 1983)

kebudayaan, dan lain sebagainya. Badan hukum semacam ini, contohnya Perseroan Terbatas (PT);

- b. Persekutuan orang (*gemeenschap van mensen*), badan hukum yang ada akibat perkembangan faktor sosial dan politik dalam sejarah, contohnya desa, kabupaten, provinsi, dan negara;
- c. Organisasi yang dibentuk berdasarkan undang-undang;
- d. Yayasan, setiap kekayaan yang bukan merupakan kekayaan orang atau kekayaan badan yang diberi tujuan tertentu.

Lebih lanjut, E. Utrecht mengelompokkan hukum dalam hukum privat dan hukum publik, badan hukum dapat dibagi menjadi:

- a. Badan hukum privat;
- b. Badan hukum publik.

Berhubungan dengan teori badan hukum, beberapa ahli hukum memaparkan sejumlah teori sebagai bentuk dalam memahami esensi dari badan hukum privat:

- a. Teori Organ

Teori ini dipaparkan oleh Otto von Gierke, yang menyebutkan bahwa badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak (fiksi), akan tetapi kehendak

manusia yang benar-benar dalam pergaulan hukum bisa membuat kemauannya sendiri dengan perantara yang melekat padanya.¹⁵

b. Teori kekayaan betujuan

Dalam teori ini badan hukum memiliki kedudukan yang sama seperti manusia. Hal tersebut karena badan hukum mempunyai kewajiban dan hak, yakni hak atas harta kekayaan yang dimilikinya yang melahirkan kewajiban. Pada hakikatnya badan hukum merupakan subjek hukum. Kekayaan yang dipunyai oleh badan hukum umumnya bersumber dari kekayaan seseorang yang telah dipisahkan dari kekayaan pribadinya.¹⁶

c. Teori kekayaan bersama

Kewajiban dan hak badan hukum adalah kewajiban dan hak para anggotanya bersama-sama dan kekayaan yang dimiliki oleh badan hukum merupakan kekayaan milik para anggotanya.¹⁷

d. Teori fiksi

Teori yang diutarakan oleh Fredrich Carl von Savigny yang menyatakan bahwa badan hukum hanyalah fiksi, maka setiap aksi yang dilakukan oleh badan hukum memerlukan perantara melalui wakilnya, seperti direktur dalam struktur perseroan terbatas.¹⁸

¹⁵ Dyah Hapsari Praningrum, "Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum", *Refleksi Hukum*, Vol. 8, No. 1, April 2014, hlm. 88

¹⁶ Dian Ety Mayasari, "Kedudukan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Dalam Kaitannya Dengan Kerugian keuangan Negara", *Jurnal Sapientia et Virtus*, Vol. 1, No. 1, Maret 2014, hlm. 88.

¹⁷ Suparji, *Transformasi Badan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: UAI Press, 2015), hlm 5

¹⁸ Chaidir Ali, *Badan Hukum, cet. 3*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm 31-39

Peter Mahmud Marzuki¹⁹ berpandangan mengenai badan hukum, ia menyatakan bahwa badan hukum publik adalah negara bagian-bagian dari negara seperti daerah kota, kabupaten, dan lainnya, sedangkan badan hukum privat merupakan suatu organisasi yang bergerak di luar bidang politik dan kenegaraan, tujuan dari pendirian badan hukum privat yakni untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya atau bertujuan untuk sosial.

2. Teori Sumber Keuangan Negara

Menurut W. Riawan Tjandra (dalam Fina Puspita Fitriyanti)²⁰, beliau memaparkan bahwa setiap aliran uang negara yang berasal dari APBN perlu dipertanggungjawabkan berdasarkan mekanisme pertanggungjawaban APBN. Oleh karena itu, semua keuangan yang bersumber dari negara merupakan keuangan negara sehingga penggunaannya wajib dipertanggungjawabkan melalui mekanisme pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara. Teori ini banyak diterapkan oleh para hakim dalam memberi putusan terkait dengan penggunaan uang negara.

Para hakim berpandangan bahwa keuangan negara menjadi sumber bagi keuangan BUMN. Hal tersebut dikarenakan BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya bersumber dari negara melalui

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2008)

²⁰ Fina Puspita Fitriyanti, "Teori Sumber vs Teori Badan Hukum dan Teori Transformasi Keuangan dalam Menafsirkan Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara." *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia* 7, no. 8 (2022): 10708-10723, <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i8.9179>, hlm 10711

penyertaan langsung. Oleh karena dalam pembentukan BUMN, baik seluruh atau sebagian besar modalnya bersumber dari negara, maka keuangan BUMN dapat dianggap sebagai bagian dari keuangan negara.

Dalam implementasinya, teori ini dapat dijumpai pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim menyatakan bahwa keuangan atau kekayaan negara yang sudah dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah merupakan bagian dari keuangan negara. Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa keuangan BUMN bersumber dari keuangan negara sehingga tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara walaupun keuangan negara dari APBN disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN sehingga majelis hakim menganggap tidak adanya pemisahan status keuangan antara keuangan BUMN dengan keuangan negara.²¹

3. Teori Transformasi Keuangan

Berlainan dari Teori Sumber Keuangan Negara yang dipaparkan oleh W. Riawan Tjandra, teori Transformasi Keuangan yang dikemukakan oleh Arifin Prijatna Soeria Atmadja (dalam Debby)²² menyatakan teori transformasi keuangan merupakan teori yang berlandaskan pada teori badan hukum. Status mengenai hukum keuangan negara bertransformasi (berubah) pengaruh dari

²¹ <https://aceh.bpk.go.id/putusan-mk-no-48-dan-62-puu-xi-2013-tentang-pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn/>, diakses pada tanggal 16 Mei 2025 pukul 22.32

²² Debby, "Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas (Persero) Berdasarkan Teori Badan Hukum Dan Teori Transformasi Keuangan." *Justitia et Pax* 37, no. 2 (2021), hlm 202.

tindakan hukum penyerahan dan pemisahan atas keuangan dari satu subjek hukum ke subjek hukum yang lain. Hal tersebut menimbulkan terjadinya perubahan hak dan kewajiban dalam kepemilikan dan penguasaan uang dalam suatu badan hukum sehingga tanggungjawab, resiko, serta pengelolaan berada pada subjek hukum yang baru.

Pada hakikatnya pertanggungjawaban dan pengelolaan keuangan publik dan keuangan privat sungguh sangat berbeda. Hal tersebut tergambar dalam tujuan dari keuangan tersebut, dari sisi keuangan publik bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sedangkan dalam perspektif keuangan privat memiliki tujuan mendapatkan keuntungan yang sebanyak-banyaknya.²³

Sebagaimana yang ada pada penjabaran di atas, menurut hemat penulis ketika negara memutuskan melakukan penyertaan modal melalui keuangan negara pada suatu Perseroan Terbatas (PT), maka pada saat itu juga uang negara tersebut bertransformasi menjadi keuangan Perseroan yang tunduk pada ketentuan hukum privat sebagaimana halnya yang terdapat pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 10 ayat 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 yang berbunyi “Pendirian dan penyelenggaraan Persero dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas”.

²³ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 102.

Penyertaan modal negara (dalam hal ini keuangan negara) dalam Perseoran Terbatas melahirkan konsekuensi bagi negara (pemerintah) dalam hal bertanggungjawab serta menanggung resiko terhadap usaha yang dibiayai olehnya.²⁴ Dalam hal ihwal pemerintah tidak dapat berperan sebagai badan hukum publik dan status pemerintah dalam badan hukum privat bukan sebagai wakil negara sehingga imunitas publik dari negara menjadi hilang dan terputus hubungan hukum publiknya. Negara selaku pemilik saham memiliki kedudukan hukum yang setara dengan pemilik saham yang lainnya dan negara sebagai pemegang saham dapat menggugat dan digugat di hadapan Pengadilan Negeri.²⁵

Melalui BUMN (Persero), negara memiliki sumber penerimaan negara melalui laba usaha dan pajak.²⁶ Dari kegiatannya menjalankan usaha, BUMN (Persero) menghasilkan keuntungan (laba) yang akan diserahkan kepada pemerintah dalam bentuk deviden sebagai kompensasi dari saham yang dipunyai oleh negara.²⁷ Ketika laba dan pajak yang disetor oleh BUMN (Persero) ke pemerintah maka uang tersebut bertransformasi dari keuangan

²⁴ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia, Studi Yuridis*, (Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005), hlm. 79.

²⁵ Yuli Indrawati, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, (Bandung: Mujahid Press, 2014), hlm. 36.

²⁶ Henny Juliani, “Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat Terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Pada BUMN”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1, Ed. 2, Mei 2019, hlm. 26.

²⁷ Dwi Rahmawati, Nining, Ivonne S. Saerang dan Paulina Van Rate, “Kinerja Keuangan Pengaruhnya Terhadap Kebijakan Dividen Pada Perusahaan BUMN Di Bursa Efek Indonesia”, *Jurnal EMBA*, Vol. 2, No. 2, Juni 2014, hlm. 1307.

Perseroan Terbatas (badan hukum privat) menjadi keuangan badan hukum publik (negara).²⁸

Teori ini dapat dijumpai dalam Undang-undnag Nomor 1 Tahun 2025 yang menyebutkan modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka BUMN maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggungjawab BUMN.²⁹ Hal tersebut berselaras dengan pandangan Dian Puji Nugraha Simatupang selaku Ketua Dewan Pengurus *Center for Law and Good Governance Studies* FH UI, yang menyatakan “*uang negara ketika sudah diberikan (disetor) kepada BUMN atau PT dalam bentuk penyertaan modal negara, maka tidak dihitung (dianggap) lagi sebagai uang negara, tetapi modal badan usaha di BUMN/Perseroan*”.³⁰

G. Metode Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan metode:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.³¹ Penelitian hukum normatif yaitu

²⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, cet. 2, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 117

²⁹ Pasal 4A ayat (5) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

³⁰ [Refleksi Tokoh Pemikir Transformasi Keuangan Negara – Fakultas Hukum Universitas Indonesia](#), diakses pada tanggal 19 Mei 2025 pukul 22.38

³¹ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm 66

meneliti tentang norma hukum dan fakta hukum terkait dengan implikasi hukum tanggungjawab direksi BUMN.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan Undang-undang (*Statue Approach*), yakni dengan mengkaji semua Undang-undang dan regulasi yang memiliki kaitannya dengan isu hukum yang tengah diteliti, serta menggunakan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) yakni pendekatan yang berangkat dari pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan pandangan dan doktrin tersebut, penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.³²

3. Fokus Penelitian

- a. Batasan mengenai kerugian negara dengan kerugian BUMN;
- b. Implikasi hukum tanggung jawab direksi BUMN yang menyebabkan kerugian dalam pengelolaan perusahaan setelah diundangkannya UU No.1 Tahun 2025.

4. Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian normatif diperoleh dari sumber data sekunder, yakni didapat dari bahan kepustakaan atau literatur yang ada

³²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm 93

hubungannya dengan objek penelitian.³³ Data Sekunder terdiri dari Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya memiliki otoritas, seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah.³⁴ Dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri dari:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 3) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- 4) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- 5) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- 6) Undang-undang Nomor 17 Nomor 2003 tentang Keuangan Negara.

³³ Ishaq, *op. cit*, hlm 67

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *op. cit*, hlm 141

- 7) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder bersumber dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, seperti buku-buku, jurnal hukum, hasil penelitian, dan komentar atas putusan pengadilan.³⁵

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.³⁶

5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dengan menentukan sumber data sekunder, mengidentifikasi data sekunder, menginventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah, lalu selanjutnya

³⁵ Ibid

³⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hlm 119

dilakukan pengkajian data yang sudah diperoleh guna menentukan relevansinya dengan kebutuhan dan rumusan masalah.³⁷

6. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data sekunder diperoleh, lalu diolah dan dianalisis secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga dapat memudahkan menafsirkan data dan memberikan pemahaman hasil analisis. Komprehensif berarti data dianalisis secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Sedangkan lengkap berarti tidak ada bahagian yang terlupakan, semua sudah masuk ke dalam analisis.³⁸

H. Sistematika Penulisan

BAB I berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitan serta sistematika penulisan.

BAB II membahas mengenai Tinjauan Pustaka terdiri atas Pengertian Badan Usaha Milik Negara, Doktrin Fiduciary Duty, Pengertian Keuangan Negara, Tata

³⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 125

³⁸ Ibid, hlm 127

Kelola yang Baik (Good Corporate Governance), Doktrin Business Judgement Rule.

BAB III membahas mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri atas bagaimana batasan antara kerugian negara dengan kerugian BUMN dan implikasi hukum terhadap tanggung jawab Direksi BUMN yang menyebabkan kerugian dalam pengelolaan perusahaan akibat pergeseran makna kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU No. 1 Tahun 2025

BAB IV berisikan Penutup Pembahasan tesis yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran dari Kedua tinjauan pustaka dan rumusan masalah yang dituangkan dalam pembahasan BAB II dan BAB III.

BAB II

TINJAUAN KEUANGAN NEGARA DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

A. Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Definisi mengenai Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut sebagai BUMN) sebelumnya terdapat pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang berbunyi:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”

Dalam perkembangannya, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 mengalami amandemen pada tanggal 24 Februari 2025 lalu melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Terdapat beberapa perubahan pada beberapa pasal terutama pada definisi BUMN itu sendiri. Definisi BUMN pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 pada Pasal 1 Angka 1 berbunyi:

“Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat BUMN adalah badan usaha yang memenuhi minimal salah satu ketentuan berikut:

- a. seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung; atau
- b. terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia.”

Dari definisi mengenai BUMN di atas, maka dapat disimpulkan terdapat sejumlah unsur yang menjadikan sebuah perusahaan dapat diklasifikasikan sebagai BUMN, yakni³⁹:

a. Badan Usaha

Menurut Pemerintah Belanda saat membacakan *Memorie van Toelichting* Rencana Perubahan Undang-undang *Wetboek van Koophandel* di hadapan parlemen, perusahaan merupakan keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba (keuntungan) untuk dirinya sendiri.⁴⁰

Apabila definisi perusahaan merujuk kepada kegiatan yang bertujuan mencari keuntungan, badan usaha merupakan sebuah organisasi bisnis untuk mengelola atau menjalankan kegiatan yang bermaksud dalam mencari keuntungan. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.⁴¹

b. Seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara

c. Penyertaan secara langsung

³⁹ Ridwan Khairandy, “Korupsi di badan usaha milik negara khususnya perusahaan perseroan: suatu kajian atas makna kekayaan negara yang dipisahkan dan keuangan negara”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol 16 No.1 (2009), hlm 76, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss1.art5>

⁴⁰ H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid I*, (Djambatan, Jakarta, 1981), hlm 12

⁴¹ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*. 2 FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 160

Ditinjau dari penjabaran di atas, antara UU BUMN sebelum amandemen dengan UU BUMN setelah amandemen terdapat perbedaan dalam definisi BUMN, yakni perubahan mengenai dihapuskannya frasa “*yang berasal dari kekayaan yang dipisahkan*”. Sejatinya BUMN merupakan suatu badan hukum yang mandiri (*separate legal entity*).

Organ yang terdapat pada BUMN sama dengan organ yang terdapat pada Perseroan Terbatas, hal tersebut dikarenakan segala penyelenggaraan BUMN Persero sesuai dengan Undang-undang Perseroan Terbatas.⁴² Organ tersebut terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. RUPS adalah organ perseroan yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam perseroan yang memegang segala bentuk wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi dan dewan komisaris. Dewan Komisaris merupakan organ perseroan yang memiliki tugas melakukan pengawasan secara umum dan atau khusus, di samping itu dapat memberikan nasihat atau masukan kepada direksi dalam mengelola perseroan. Sementara itu, direksi merupakan organ yang memiliki tanggungjawab penuh atas segala pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan dari perseroan dan juga mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan, sejalan dengan ketentuan anggaran dasar.⁴³

⁴² Pasal 10 ayat 1 Undang-undang No.1 Tahun 2025

⁴³ Frans Satrio Wicaksono, *Tanggung jawab Pemegang Saham Direksi & Komisaris Perseroan Terbatas (PT)*, (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm 6

B. Doktrin Fiduciary Duty

Fiduciary Duty terdiri dari dua kata “*fiduciary*” dan “*duty*”. Kata “*fiduciary*” bersumber dari bahasa Latin “*fiduciarus*” berpangkal dari kata “*fiducia*” yang memiliki arti “percaya” atau dengan kata kerja “*fidere*” yang berarti “*to trust*” (mempercayakan). Sedangkan kata “*duty*” berarti “tugas” atau “kewajiban”. Berdasarkan itu, istilah “*fiduciary*” dapat diartikan “memegang sebuah amanah” atau dipahami dalam konteks “seseorang yang memegang sebuah amanah untuk kepentingan orang lain”.⁴⁴ Inti dari *fiduciary duty* yakni *duty of loyalty* yaitu guna melindungi kepentingan *beneficiaries* (penerima manfaat) dari perilaku oportunistik yang dikerjakan oleh *fiduciaries* (pengemban amanah).⁴⁵

Fiduciary duty merupakan sebuah tugas dari seseorang yang disebut *trustee* yang timbul dari suatu hubungan hukum antara *trustee* dengan pihak lain yang disebut *beneficiary*. Pihak *beneficiary* menaruh kepercayaan yang tinggi terhadap pihak *trustee*, begitu pun sebaliknya pihak *trustee* memiliki kewajiban yang tinggi dalam mengemban tugasnya dengan sebaik-baiknya dengan itikad baik, adil (*fair*), dan penuh tanggungjawab dalam melaksanakan tugasnya atau untuk mengurus harta/*asset* milik *beneficiary* dan untuk

⁴⁴ Elza Syarif, Attika Balqist, “Doctrine of Fiduciary Duty and Corporate Opportunity on the Accountabilty of Directors and Board of Commisioners”, *Journal of Law and Policy Transformation*, Vol 2, No.2, 2017, hlm 80-102

⁴⁵ D. Gordon Smith, “The Critical Resource Theory of Fiduciary Duty”, *Vanderbilt Law Review*, Vol 55, Issue 5, 2002, hlm 1402

kepentingan *beneficiary*, baik yang timbul akibat hubungan hukum atau jabatannya selaku *trustee*, atau dari jabatan-jabatan lain seperti pengacara (dengan kliennya), perwalian (*guardian*), *executor*, *broker*, kurator, pejabat publik atau direktur dari sebuah perusahaan.⁴⁶

Pada prinsipnya doktrin *fiduciary duty* dalam hukum perusahaan dibebankan pada Direksi. Penerapan doktrin *fiduciary duty* dalam pelaksanaan tugas direksi terkait dengan 2 (dua) fungsi yaitu fungsi manajemen dan fungsi representasi. Fungsi manajemen yakni tugas direksi memimpin perusahaan, dan fungsi representasi yakni direksi menjadi perwakilan perusahaan baik di dalam perusahaan maupun di luar perusahaan. Dalam perkembangannya, penerapan doktrin *fiduciary duty* terdapat parameter yang menjadi pedoman dasar bagi direksi dalam menjalankan doktrin tersebut, antar lain:⁴⁷

- a. *Fiduciary duty* adalah unsur yang wajib (*mandatory element*) dalam hukum perusahaan;
- b. Dalam pelaksanaan tugasnya, direksi bukan hanya memenuhi unsur itikad baik, tetapi harus memenuhi unsur tujuan yang layak (*proper purpose*);
- c. Pada prinsipnya direksi dibebani prinsip *fiduciary duty* terhadap perusahaan, bukan terhadap pemegang saham. Oleh sebab itu, hanya perusahaan yang bisa memaksakan direksi untuk dapat melakukan

⁴⁶ Munir Fuady, *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002), hlm 34

⁴⁷ Ibid, hlm 60-61

- doktrin tersebut, namun dalam melaksanakan fungsinya sebagai direksi, ia harus mencermati kepentingan seluruh *stakeholders* perusahaan;
- d. Walaupun dibebani tugas sebagai direksi, ia tetap berhak dalam memberikan suara serta pendapat yang sesuai dengan apa yang ia yakini dan kepentingannya dalam setiap rapat yang dihadapinya;
 - e. Direksi tetap bebas dalam mengambil segala keputusan sesuai dengan pertimbangan bisnis dan “*sense of business*” yang dimilikinya, bahkan pengadilan tidak boleh ikut campur tangan dalam pertimbangan “*sense of business*” dari pihak direksi;
 - f. Terhadap apabila terdapat konflik kepentingan (*conflict of interest*), seorang direksi dilarang atau setidaknya dibatasi atau diawasi dalam menjalankan tugasnya. Pengawasan tersebut misalnya dengan diberlakukannya prinsip keterbukaan informasi (*disclosure*) terhadap setiap transaksi yang terdapat unsur konflik kepentingan.

Hukum Korporasi mengenal doktrin *fiduciary duty*, yakni secara implisit dapat dijumpai dalam beberapa pasal pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

- a. Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan dan Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai

dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/ atau anggaran dasar.⁴⁸

Dari Pasal 92 ayat (1) dan (2) dapat ditarik kesimpulan bahwa penerapan doktrin *fiduciary duty* oleh Direksi yakni dalam rangka untuk memperjuangkan kepentingan perusahaan yang dikelolanya.

- b. Direksi bertanggung jawab atas pengurusan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1), Pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota Direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, dan Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”⁴⁹

Dari Pasal 97 Ayat (1),(2),(3) dapat ditarik kesimpulan bahwa Direksi dalam menjalankan tugas untuk kepentingan perusahaan harus dilakukan dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab. Apabila hal tersebut tidak dilakukan oleh direksi, maka direksi tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi atas kerugian yang diderita oleh perusahaan.

- c. Atas nama Perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat

⁴⁸ Pasal 92 UU No.40 Tahun 2007

⁴⁹ Pasal 97 UU No.40 Tahun 2007

mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota Direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perseroan.”⁵⁰

Dari ketentuan Pasal 97 ayat (6) tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan direksi melakukan kesalahan atau kelalaiannya menyebabkan kerugian bagi perusahaan dapat digugat oleh pemegang saham yang mewakili 1/10 (satu persepuluh) bagian dari seluruh saham dengan hak suara.

- d.** Anggota Direksi tidak berwenang mewakili Perseroan apabila:
- a. terjadi perkara di pengadilan antara Perseroan dengan anggota Direksi yang bersangkutan; atau
 - b. anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan.”

Serta dalam hal terdapat keadaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang berhak mewakili Perseroan adalah: a. anggota Direksi lainnya yang tidak mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan; b. Dewan Komisaris dalam hal seluruh anggota Direksi mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan; atau c. pihak lain yang ditunjuk oleh RUPS dalam hal seluruh

⁵⁰ Pasal 97 ayat (6) UU No.40 Tahun 2007

anggota Direksi atau Dewan Komisaris mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan.”⁵¹

Ketentuan Pasal 99 dapat ditarik kesimpulan bahwa ketika direksi memiliki benturan kepentingan dengan kepentingan perusahaan, maka ia tidak berwenang mewakili perusahaan. Hal ini untuk mencegah kerugian pada perusahaan.

C. Pengertian Keuangan Negara

Definisi mengenai Keuangan Negara bisa dijumpai pada hukum positif di Indonesia dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yakni pada Pasal 1 angka 1 UU No.17 Tahun 2003, yang berbunyi:

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”

Lebih lanjut, hal-hal yang meliputi keuangan negara terdapat pada Pasal 2, yang berbunyi:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;

⁵¹ Pasal 99 UU No.40 Tahun 2007

- g. **kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;**
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Keuangan negara apabila dilihat dari sisi objeknya meliputi semua hak dan kewajiban yang bisa dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu, baik itu terdiri dari uang, maupun berbentuk barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Jika dilihat dari sisi subjeknya, keuangan negara meliputi seluruh objek seperti tersebut di atas, yang dipunyai negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dilihat dari sisi proses, keuangan negara terdiri dari semua rangkaian kegiatan yang memiliki kaitannya dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.⁵²

D. Tata Kelola yang Baik (Good Corporate Governance)

⁵² W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2009), hlm 3

Good Corporate Governance menurut Mas Achmad Daniri (dalam Imam Mustofa)⁵³, yakni tata kelola perusahaan yang memberikan jaminan keberlangsungan sistem dan proses pengambilan keputusan organ perusahaan beralaskan pada prinsip keadilan, transparan, bertanggung jawab, dan akuntabel. Dalam proses pengambilan keputusan, organ perusahaan ini juga berhubungan dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) perusahaan, seperti kreditor, pemasok (supplier), masyarakat, konsumen, pemerintah, media dan lembaga swadaya masyarakat.

Konsep serupa mengenai tata kelola perusahaan didefinisikan dari beberapa perspektif yang dijumpai dalam beberapa literatur. Tata kelola perusahaan didefinisikan sebagai seperangkat norma dan praktik yang menjadi panduan bagi perusahaan dan menetapkan kontrol kepada manajemen yang bertujuan menjaga kepentingan dan harapan para pemangku kepentingan⁵⁴, tata kelola perusahaan mengarahkan proses dalam pengambilan keputusan oleh manajemen dan melindungi pemegang saham.⁵⁵ Dengan demikian, tata kelola perusahaan mencakup pihak internal (manajemen, pemegang saham, dan

⁵³ Imam Mustofa, "Mengawal Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dengan Penegakan Hukum", *Millah: Journal of Religious Studies*, Vol VII, No 1 (Agustus 2007), 182, <https://journal.uui.ac.id/Millah/article/view/4416>

⁵⁴ Bigioi, Adrian Doru, and Cristina Elena Bigioi. 2023. "Governance and Performance in Romanian Energy Companies" *Energies* 16, no. 13: 5041. <https://doi.org/10.3390/en16135041>

⁵⁵ Duarte Carreiro, Nádia Kelly, João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, Flávia Lorene Sampaio Barbosa, Alexandre Rabêlo Neto, y Maurício Corrêa da Silva. 2021. «Relaciones Entre Gobernanza Corporativa, desempeño Financiero Y Valor De Mercado: Un análisis En El Contexto brasileño». *Revista Facultad De Ciencias Económicas* 29 (2):11-28. <https://doi.org/10.18359/rfce.4028>

karyawan) dan juga pihak eksternal (pemasok, pelanggan, pesaing, dan pemerintah).⁵⁶

Dalam penerapannya, pemahaman terhadap konsepsi konsep GCG sangat beragam. Misahardi Wilamarta dalam bukunya yang berjudul “Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka *Good Corporate Governance*” memaparkan beberapa konsep mengenai GCG, antara lain⁵⁷:

- 1) *Corporate Governance* adalah sebuah konsep yang menyangkut perseroan, pembagian tugas, pembagian wewenang dan pembagian beban tanggung jawab masing-masing unsur yang membentuk struktur perusahaan dan mekanisme yang harus ditempuh oleh masing-masing unsur dari struktur perusahaan tersebut serta hubungan antar unsur dari struktur perusahaan, dimulai dari RUPS, Direksi, Komisaris, dan juga mengatur hubungan unsur-unsur dari struktur perseroan, yakni negara memiliki kepentingan dalam mendapatkan pajak dari perusahaan yang bersangkutan dan masyarakat luas, mencakup pula para investor publik dari perusahaan tersebut (apabila perusahaan itu adalah perusahaan publik), calon investor, kreditor, dan calon kreditor perseroan.

⁵⁶ Oliveira, R. R., Quelhas, O. L. G., & Bergiante, N. C. R. (2024b, September 26–27). Governança corporativa: Uma análise comparativa sob as perspectivas público e privada. XVIII CNEG_Congresso Nacional de Excelência Em Gestão & INOVARSE_Simpósio de Inovação e Responsabilidade Social, Rio de Janeiro, Brazil.

⁵⁷ Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance* (UI Press, Jakarta, 2002), hlm 39-40

- 2) *Corporate Governance* adalah instrumen peraturan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditor, pemerintah, karyawan serta para pemangku kepentingan internal dan eksternal lainnya, sehubungan dengan hak dan kewajiban mereka atau dalam arti lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.
- 3) *Corporate Governance* adalah sebuah proses dan struktur yang dipakai dalam mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan perseroan, dengan maksud meningkatkan kemajuan bisnis dan akuntabilitas perusahaan, memiliki tujuan utama menciptakan *value* pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang lain.
- 4) *Corporate Governance* merupakan seluruh sistem dari hak, proses dan pengendalian yang dibentuk di dalam dan di luar manajemen secara menyeluruh bertujuan untuk melindungi kepentingan *stakeholders*.
- 5) *Corporate Governance* merupakan hubungan antara kepemilikan suatu organisasi perusahaan dan manajemen, peranan, keterkaitan dan tanggungjawab pada pihak-pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung pada organisasi perusahaan atau yang biasa disebut *stakeholders responsibility*.
- 6) *Corporate Governance* merupakan sebuah kumpulan hukum, peraturan, dan kaidah hukum yang wajib dilaksanakan yang mampu mendorong kinerja perseroan bekerja dengan efisien, menghasilkan nilai ekonomi

jangka panjang yang berkelanjutan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara menyeluruh.

- 7) *Corporate Governance* merupakan sebuah sistem yang mengarahkan dan menjadi pengendali perusahaan dengan tujuan mencapai kesinambungan antara kekuatan kewenangan yang diperlukan oleh perusahaan, untuk memastikan kelangsungan eksistensinya dan pertanggungjawaban dengan *stakeholders*. Hal ini bertalian dengan pengaturan kewenangan pemilik, Direktur, Manajer, Pemilik Saham, dan lain sebagainya.

E. Business Judgement Rule

Sejak tahun 1984 dan berlanjut hingga hingga saat ini, Mahkamah Agung Delaware (salah satu negara bagian di Amerika Serikat) merumuskan *Business Judgement Rule* sebagai asumsi bahwa dalam mengambil sebuah keputusan bisnis, direksi perusahaan bertindak berdasarkan informasi yang memadai, dengan itikad baik, dan dengan keyanikan jujur bahwa tindakan yang diambil merupakan tindakan yang terbaik bagi perusahaan.⁵⁸

S. Samuel Arsht, seorang anggota terkemuka asosiasi pengacara perusahaan Delaware, menjabarkan aspek aturan *Business Judgement Rule*:⁵⁹

⁵⁸ Johnson, Lyman. "The Modest Business Judgment Rule." *The Business Lawyer* 55, no. 2 (2000): 625–52. <http://www.jstor.org/stable/40687937>, hlm 626

⁵⁹ ARSHT, S. SAMUEL, and JOSEPH HINSEY. "Codified Standard—Same Harbor But Charted Channel: A Response." *The Business Lawyer* 35, no. 3 (1980): 947–62, hlm 956 <http://www.jstor.org/stable/40686137>.

A corporate transaction that involves no self-dealing by or other personal interest of the directors who authorized the transaction will not be enjoined or set aside for the directors' failure to satisfy the standards which govern a director's performance of his duties, and directors who authorized the transaction will not be held personally liable for resultant damages, unless the trier of fact determines:

- (1) that the directors did not exercise due care to ascertain the relevant and available facts before voting to authorize the transaction; or
- (2) that the directors voted to authorize the transaction even though they did not reasonably believe or could not have reasonably believed the transaction to be for the best interest of the corporation; or
- (3) that in some other way the directors' authorization of the transaction was not in good faith.

Pendapat yang dikemukakan oleh Sutan Remi Sjahdeni, dengan prinsip Business Judgement Rule segala pertimbangan bisnis yang dilakukan oleh para anggota direksi tidak bisa ditantang atau diganggu gugat atau ditolak oleh pengadilan atau bahkan pemegang saham. Para anggota direksi tidak bisa dimintai pertanggungjawaban atas segala akibat-akibat yang timbul atas suatu pertimbangan bisnis yang telah ia ambil walaupun pertimbangannya itu keliru, kecuali dalam hal-hal tertentu.⁶⁰

Standar keputusan bisnis atau Business Judgement Rule adalah prinsip standar keputusan bisnis yang dipergunakan untuk melindungi direksi beserta jajarannya dari setiap keputusan atau transaksi atau kebijakan bisnis yang dilakukan untuk kepentingan perseroan sejalan dengan maksud dan tujuan perseroan, dengan catatan bahwa selama kebijakan dan/atau keputusan dan/atau

⁶⁰ Sutan Remi Sjahdeni, "Tanggung Jawab Pribadi Direksi dan Komisaris", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 14 (Juli 2001)

transaksi bisnis tersebut dilaksanakan sesuai dengan wewenangnya dan dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudent*), itikad baik (*good faith*), kejujuran (*honest*), dan penuh tanggung jawab (*accountable/responsible*).⁶¹

Pendapat serupa diutarakan oleh Munir Fuady⁶², bahwa Business Judgement Rule merupakan doktrin yang menjelaskan bahwa suatu keputusan direksi mengenai mengelola perseroan tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun, walaupun di kemudian hari ternyata putusan itu salah atau bahkan menimbulkan kerugian bagi perseroan sepanjang putusan tersebut memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Putusan sesuai hukum yang berlaku;
- b. Dilakukan dengan itikad baik;
- c. Dilakukan dengan tujuan yang benar;
- d. Putusan tersebut mempunyai dasar-dasar yang rasional;
- e. Dilakukan dengan kehati-hatian;
- f. Dilakukan dengan cara yang layak dipercayainya sebagai yang terbaik bagi perseroan;

Dengan demikian doktrin BJR ini melindungi direksi, sepanjang masih dalam koridor hukum perseroan yang umum bahwa pengadilan dapat melakukan penilaian terhadap setiap putusan, termasuk putusan bisnis yang

⁶¹ Nindyo Pramono, *Hukum Perseroan Terbatan Mengacu Kepada Undang-undang Cipta Kerja UU No.6 Tahun 2023*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2024), hlm 511

⁶² Munir Fuady, *Perlindungan Pemegang Saham Minoritas*, (Bandung: CV Utomo, 2005), hlm 197

sudah mendapat persetujuan oleh RUPS, sepanjang dalam pengambilan putusan sesuai dengan hukum yang berlaku atau tidak. Adapun yang melatar belakangi lahirnya doktrin ini, karena di antara semua pihak dalam perseroan, sesuai dengan kedudukannya sebagai direksi, maka direksi yang paling berwenang dalam mengambil keputusan yang terbaik bagi perseroan. Apabila terjadi kerugian karena keputusannya, dalam batas-batas tertentu masih dapat ditoleransi mengingat tidak semua bisnis dapat meraih keuntungan. Dengan kata lain, perseroan harus siap menanggung risiko bisnis, termasuk juga risiko kerugian. Oleh karena itu, direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena alasan salah dalam mengambil keputusan atau hanya karena kerugian perseroan, atau dalam kata lain direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena mismanagemen.⁶³

Pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai doktrin *Business Judgment Rule*. Akan tetapi pada Pasal 97 ayat (5) Undang-undang No.40 Tahun 2007 menjabarkan hal-hal apa saja yang membuat seorang direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi apabila dapat memenuhi:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;

⁶³ Ibid

- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

BAB III

KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN BUMN PERSERO SERTA IMPLIKASI HUKUM PERTANGGUNGJAWABAN DIREKSI BUMN

A. Batasan antara Kerugian Keuangan Negara dengan Kerugian BUMN Persero

Polemik mengenai status keuangan BUMN Persero masih termasuk ke dalam ranah keuangan negara atau bukan saat ini masih berlangsung. Terdapat perbedaan pandangan dari beberapa ahli hukum dan adanya inkonsistensi hukum yang membuat ketidakjelasan status mengenai keuangan BUMN Persero.

Terdapat perubahan yang signifikan dari segi definisi kekayaan, pengelolaan, laba dan rugi BUMN pada Undang-undang No.1 Tahun 2025 dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya, antara lain sebagai berikut:

	UU Sebelum UU No.1 Tahun 2025	UU No. 1 Tahun 2025	Keterangan
Modal	Pada UU No.19 tahun 2003 menyebutkan Modal BUMN dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan	Seluruh atau sebagian besar modal dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung; atau terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia.	1. Dihapuskannya frasa “yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan” 2. Adanya tambahan frasa terdapat hak istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia
Kekayaan BUMN atau Kekayaan Negara	Pada UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara menyebutkan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah	Modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka BUMN maupun perubahan,	Pada UU No.1 Tahun 2025 terjadi penegasan bahwa kekayaan BUMN adalah milik dan tanggungjawab BUMN dan bukan

	termasuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara	merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggung-jawab BUMN	lingkup keuangan negara. semua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kekuasaan pengelolaan keuangan negara atas kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, dan PT tidak berlaku sepanjang telah diatur khusus di dalam Undang-Undang ini.
Pengelolaan	Dikelola masing-masing BUMN	Yang bertugas untuk pengelolaan BUMN yakni Badan Pengelola Investasi (BPI) Daya Anagata Nusantara (Danantara) sebagaimana terdapat pada Pasal 3F	Pengelolaan asset BUMN dilakukan oleh BPI Danantara
SDM	Direksi dan Komisaris BUMN merupakan penyelenggara negara sebagaimana yang terdapat pada Pasal 2 angka 7 UU No. 28 Tahun 1999	Direksi dan Komisaris BUMN bukan merupakan penyelenggara negara (Pasal 9G)	Status pengurus BUMN sebagai penyelenggara negara menjadi hilang pada UU BUMN terbaru
Keuntungan dan kerugian	Tidak adanya pernyataan spesifik kerugian BUMN adalah kerugian negara. Akan tetapi pada UU No.31 Tahun 1999 pada penjelasan umumnya menyebutkan bahwa keuangan BUMN termasuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara, sehingga apabila tindakan yang merugikan keuangan BUMN dipersamakan dengan kerugian negara yang dapat dijerat dengan dakwaan korupsi.	Setiap keuntungan atau kerugian yang dialami oleh BUMN bukan merupakan keuntungan atau kerugian negara. (Pasal 4B)	Terjadi pemisahan konsep keuntungan dan kerugian BUMN dari keuntungan dan kerugian negara.

Pengertian keuangan negara dapat dijumpai dalam beberapa peraturan perundang-undangan maupun pendapat ahli hukum berlandaskan pada kompetensi keilmuannya. Definisi mengenai keuangan negara terdapat pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN) yang berbunyi Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan negara sebagai esensi hukum keuangan negara dapat dilihat dari aspek, 1) keuangan negara dalam arti luas, 2) keuangan negara dalam arti sempit. Keberadaan keuangan negara dalam arti luas didasarkan pendekatan yang dipakai dalam perumusan pengertian keuangan negara seperti terdapat pada Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah⁶⁴:

- a. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;

⁶⁴ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

- b. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
- c. Dari sisi proses, keuangan negara meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;
- d. Dari sisi tujuan, keuangan negara mencakup seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggara pemerintah negara.

Pengertian mengenai keuangan negara juga dapat ditemui pada Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yakni pada Pasal 1 angka 7 yang berbunyi Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Definisi mengenai keuangan negara dapat pula dijumpai pada Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang sebagaimana telah diubah dengan

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi⁶⁵:

“Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, **yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan**, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.”

Berbicara mengenai ruang lingkup keuangan negara, hal tersebut dapat dijumpai pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Adapun yang dimaksud dengan keuangan negara antara lain:⁶⁶

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;

⁶⁵ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁶⁶ Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Terhadap Pasal 2 terkhusus pada huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi, yakni putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan putusan Nomor 62/PUU-XI/2013. Terdapat perbedaan objek yang dipermohonkan dalam *Judicial Review* di antara dua putusan tersebut. Pada putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 objek yang dipersoalkan adalah Badan Hukum Milik Negara (BHMN), sedangkan pada Putusan Nomor 62/PUU-

XI/2013 objek yang dipersoalkan oleh pemohon spesifik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Pada putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, dalam menjawab persoalan perkara *a quo*, Mahkamah Konstitusi tidak hanya Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”, melainkan pula mengingat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. Pasal tersebut memiliki konsekuensi pada terdapatnya “hal-hal mengenai keuangan negara”, yang secara konstitusional diinstruksikan untuk “diatur dengan negara”, oleh karena itu wujud pengelolaan keuangan negara tidak hanya terbatas pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pengertian keuangan negara juga diturunkan dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang membuat pandangan mengenai pengelolaan keuangan negara tersebut ke dalam beberapa subbidang, yakni subbidang fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berlandaskan pada sudut pandang tersebut, subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola bidang pendidikan ataupun bisnis terhadap cabang produksi yang esensial bagi negara dan yang menguasai hajat

hidup orang banyak, yang sebagaimana terdapat pada Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945.⁶⁷

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Badan Hukum Milik Negara (BHMN PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lain atau lebih khusus lagi menjalankan amanat konstitusional Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 adalah kepanjangan tangan negara dalam melaksanakan sebagian dari fungsi negara guna mencapai tujuan negara yakni mencerdaskan kehidupan bangsa atau untuk memajukan kesejahteraan umum. Oleh sebab itu, modal badan hukum tersebut baik sebagian maupun seluruhnya berasal dari keuangan negara. Mencermati dari perspektif yang demikian dan dari fungsinya, maka badan hukum tersebut tidak serta merta sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.⁶⁸

Lebih lanjut berkaitan dengan dalil pemohon pada perkara *a quo*, Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa dengan adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara bertujuan agar supaya negara tetap bisa mengawasi pengelolaan keuangan agar diselenggarakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Imbasnya, BHMN PT, atau badan lain yang menggunakan

⁶⁷ Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 228

⁶⁸ Putusan MK Nomor 103/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, hlm. 215-127.

kekayaan negara harus tetap diawasi sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.

Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi berpendapat penyelenggaraan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lain yang sejenisnya harus dihubungkan dengan kerangka pemikiran yang berlandaskan pada Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, maka dari itu pemisahan kekayaan negara tidak serta merta diartikan sebagai putusnya kaitan dengan perusahaan negara. Pemisahan kekayaan tersebut diadakan yang bertujuan memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis, oleh karena itu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lainnya mampu mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang membutuhkan pengambilan keputusan dengan segera, akan tetapi tetap bisa dipertanggungjawabkan kebenarannya. Mahkamah Konstitusi memposisikan BUMD, BUMN, atau nama lain yang sejenisnya sebagai:

- a. badan usaha kepunyaan negara;
- b. fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang esensial bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia;
- c. sebagian besar atau seluruh modal usahanya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan; dan

d. untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berangkat dari pemikiran yang demikian, perusahaan negara berbeda badan hukum privat yang juga menjalankan usaha di satu pihak dan juga berbeda dengan organ penyelenggara negara yang tidak menjalankan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau badan. Walaupun berbeda, tetap berlaku pola pengawasan yang secara konstitusional adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dengan menerapkan prinsip pemeriksaan yang berbeda terhadap BUMN yang menjalankan pengelolaan keuangan negara.⁶⁹

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya juga memaparkan bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas, kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal usaha Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dan pengelolaannya tunduk pada doktrin *Business Judgement Rule*. Akan tetapi, pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan peralihan kekayaan BUMD atau BUMN terlepas dari kekayaan negara.⁷⁰

Berdasarkan pemaparan mengenai pengertian keuangan negara dan ruang lingkup keuangan negara pada beberapa peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 di atas, modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) masuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara. Hal demikian tidak terlepas pandangan para

⁶⁹ Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 230.

⁷⁰ Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 233.

hakim dari teori sumber yang merupakan teori klasik yang beranggapan sebagai sumber atau pangkal dari aliran uang itu berasal. Menurut W. Riawan Tjandra, seorang ahli hukum administrasi negara, beliau memaparkan bahwa setiap aliran uang negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus dipertanggungjawabkan berdasarkan prosedur pertanggungjawaban APBN. Sehingga segala keuangan yang bersumber dari negara merupakan keuangan negara sehingga penggunaannya harus dipertanggungjawabkan melalui mekanisme pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara.⁷¹

Kendati demikian, menurut hemat penulis kekayaan atau modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero tidak tergolong dalam ruang lingkup keuangan negara karena memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara. Mengingat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero merupakan badan hukum yang mandiri (*separate legal entity*).

Bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terbagi atas 2 (dua), yakni terdiri dari perusahaan perseroan (persero) dan perusahaan umum (perum).⁷² Persero BUMN yang modalnya terbagi dalam saham baik itu seluruhnya atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui penyertaan langsung yang memiliki tujuan memperoleh keuntungan.⁷³ Terhadap pendirian dan

⁷¹ Fina Puspita Fitriyanti, *Loc.cit*

⁷² Pasal 9 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁷³ Pasal 1 angka 1 dan 3 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

penyelenggaraan persero dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.⁷⁴ Sedangkan, perum BUMN adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara Republik Indonesia dan tidak terbagi atas saham, yang tujuan utamanya untuk menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/ atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁷⁵

Status dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terkhusus BUMN Persero adalah berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya berasal dari APBN dan non-APBN.⁷⁶ Dengan demikian dapat dipastikan bahwa status dari BUMN merupakan sebuah badan hukum.

Badan hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta adalah pendukung hak dan kewajiban berdasarkan hukum yang bukan manusia, yang dapat menuntut dan dituntut subjek hukum lain di hadapan pengadilan.⁷⁷ Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi sebagai kriteria untuk menentukan adanya kedudukan sebagai suatu badan hukum, yakni:⁷⁸

a. Adanya Harta Kekayaan yang Terpisah

⁷⁴ Pasal 10 ayat 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁷⁵ Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁷⁶ Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁷⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. (Bandung: Alumni, 2009), hlm 82-83

⁷⁸ Ali Ridho, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm 50-54

Harta tersebut diperoleh dari pemasukan para anggota atau dari suatu perbuatan pemisahan dari seseorang yang diberi suatu tujuan tertentu. Harta kekayaan ini sengaja diadakan sebagai alat untuk mengejar suatu tujuan dalam hubungan hukumnya.

Sehingga harta kekayaan itu menjadi objek tuntutan tersendiri dari pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum itu. Karenanya badan hukum memiliki pertanggungjawaban sendiri. Meskipun harta kekayaan berasal dari pemasukan para anggotanya, harta kekayaan ini terpisah sama sekali dengan harta kekayaan masing-masing anggotanya.

b. Mempunyai Tujuan Tertentu

Tujuan badan hukum dapat merupakan tujuan bersifat idiil ataupun bersifat komersil. Tujuan tersebut adalah tujuan dari badan hukum itu sendiri dan bukan merupakan kepentingan pribadi dari satu atau beberapa anggota badan hukum.

c. Mempunyai kepentingan sendiri

Dalam usahanya mencapai tujuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan badan hukum mempunyai kepentingan sendiri. Badan hukum memiliki kepentingan sendiri yakni dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukumnya.

d. Adanya organisasi yang teratur

Dalam pergaulan hukum, badan hukum diperlakukan sebagai *persoon* di samping manusia. Badan hukum merupakan suatu kesatuan sendiri yang hanya dapat bertindak dengan organnya, dibentuk oleh manusia, merupakan badan

yang memiliki anggota. Sehingga organ yang terdiri dari manusia tersebut dapat melakukan perbuatan hukum atas nama badan hukum dan bagaimana manusia-manusia tersebut berada dalam organ itu dipilih, diganti, maka diatur oleh anggaran dasar, peraturan, maupun keputusan rapat anggota. Maka dari itu badan hukum memiliki organisasi yang teratur.

Menilik unsur-unsur badan hukum di atas, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki kekayaannya sendiri dan kekayaan tersebut terpisah dengan orang yang mengelola BUMN tersebut maupun pendirinya yang dalam hal ini negara sebagai pemegang seluruh atau sebagian sahamnya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keuangan BUMN terpisah dari keuangan negara.

Berkenaan dengan keuangan BUMN terpisah dari keuangan negara, adanya teori transformasi keuangan yang dikemukakan Arifin P. Soeria Atmadja yang menyebutkan bahwa status hukum keuangan bertransformasi karena adanya tindakan hukum penyerahan dan pemisahan atas keuangan dari subjek hukum ke subjek hukum yang lainnya. Perubahan status hukum keuangan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan hak dan kewajiban dalam hal penguasaan dan kepemilikan uang dalam suatu badan hukum sehingga pengelolaan, tanggungjawab, serta risiko berpindah pada subjek hukum yang baru.

Negara dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan melakukan tindakan hukum berupa tindakan hukum publik dan tindakan hukum perdata. Tindakan hukum publik (*acta de jure imperii* atau *jus imperii*) yakni tindakan tindakan resmi suatu

negara berdasarkan ranah hukum publik dalam kapasitasnya sebagai sebuah negara yang berdaulat, seperti merancang peraturan perundang-undangan yang mengikat untuk umum.⁷⁹ Imunitas dapat diberikan kepada negara dalam tindakan *jus imperii*.⁸⁰ Sedangkan tindakan hukum perdata (*acta de jure gestionis* atau *jus gestionis*) merupakan tindakan negara untuk tindakan yang bersifat komersial (*private acts*). Tindakan *jus gestionis* dapat dipandang sama halnya seperti perdagangan pada umumnya. Sehingga apabila terjadi sengketa yang lahir dari tindakan tersebut, negara dapat dituntut di hadapan peradilan umum maupun badan arbitrase. Dalam hal ini, imunitas tidak dapat diberikan kepada negara untuk tindakan *jus gestionis*.⁸¹

Imunitas di hadapan forum pengadilan hanya diberikan kepada negara hanya dalam hal tindakan *jus imperii*. Adapun ketika negara memasuki ke wilayah privat, negara melakukan transaksi komersial atau bisnis (*jus gestionis*) maka imunitas itu tidaklah berlaku.⁸² Negara kehilangan kekebalannya sebagai pemegang otoritas kedaulatan negara (*jus imperii*) apabila negara terlibat dalam suatu urusan bisnis (*jus gestionis*). Negara turun derajat serta statusnya berubah menjadi pihak saja, sama halnya seperti badan swasta perorangan lainnya. Begitu pula dalam ranah

⁷⁹ Hikmahanto Juwana, *Bunga rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, (Jakarta: Lentera Hati, 2002)

⁸⁰ L. Fischer Damrosch *et al.* *International Law*. 4th ed, 2004, hal 1198.

⁸¹ Sevrine Knuchel. "State Immunity and the Promise of Jus Cogens". *Northwest Journal of International Human Rights* Vol. 9 (2011), hal. 162.

⁸² Sefriani. "Imunitas Negara Asing Di Depan Pengadilan Nasional Dalam Kasus Pelanggaran HAM Yang Berat Konsekuensi Hukum Jus Cogens Terhadap Imunitas Negara", *Jurnal Hukum* No. 1. Vol. 17, 2010, hlm 25

privat, negara tidak bisa lagi mempertahankan imunitasnya tersebut berdasarkan doktrin *piercing the corporate veil*.⁸³

Dalam hal ini pada saat negara memiliki keputusan untuk mengadakan penyertaan modal pada BUMN Persero, maka uang tersebut bertransformasi menjadi keuangan BUMN Persero yang dengan sendirinya tunduk pada ketentuan hukum privat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Akibat dari transformasi keuangan negara menjadi keuangan BUMN Persero maka kedudukan negara tidak bisa dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik, akan tetapi sebagai badan hukum privat yang tindakan dan pengelolaan keuangan tersebut bersifat privat. Negara tidak mempunyai kewenangan dalam ranah hukum privat yang mengakibatkan Perseroan Terbatas tidak bisa menjalankan kemandiriannya sebagai badan hukum privat. Selain itu, negara tidak mempunyai kewenangan publik pada Perseroan Terbatas karena telah terjadinya perubahan status hukum keuangan dari keuangan negara menjadi keuangan persero. Sehingga dengan adanya transformasi keuangan, saat menghadapi situasi terjadinya pailit pada BUMN Persero, negara tidak ikut dinyatakan pailit.⁸⁴

⁸³ Meidy Yanto Sandi, Muhammad Hadin Muhjad, Akhmad Syaafi, “Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Persero”, *Notary Law Journal* 2, no. 3 (2023): 181-202, hlm 197

⁸⁴ Ainur Rokfa, Afida, Iswi Hariyani dan Dodik Prihatin AN, “Kedudukan Hukum Kekayaan BUMN Persero dalam Pelaksanaan Sita Umum Akibat Kepailitan”, *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, Vol.1, No.1, 2020, hlm 47

Pendapat Erman Rajagukguk mengenai keuangan BUMN, beliau mengatakan bahwa keuangan BUMN bukanlah keuangan negara melainkan keuangan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum. Subyek hukum yang memiliki hak dan kewajiban serta memiliki harta kekayaannya sendiri adalah manusia dan badan hukum. Badan hukum sebagai subjek hukum memiliki hak dan kewajiban serta memiliki harta kekayaan sendiri seperti manusia. Harta kekayaan yang terpisah dari pendiri badan hukum tersebut, terpisah dari harta kekayaan pemilik, pengawas, dan pengurusnya. Hal tersebut karena doktrin badan hukum baik yang ada di sistem *common law* ataupun *civil law*.⁸⁵ Makna dari kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero terbatas dalam bentuk saham yang dimiliki oleh negara bukan harta kekayaan BUMN tersebut.⁸⁶

Penegasan adanya pemisahan keuangan negara dengan keuangan BUMN Persero tergambar pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, pada bagian definisi BUMN yang menghilangkan frasa “berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.⁸⁷ Selain itu, pada pasal 4A ayat (5) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 yang secara jelas menyebutkan Modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka BUMN maupun

⁸⁵ Erman Rajagukguk, *Keuangan BUMN Jelas Bukan Keuangan Negara*, Buletin Kementerian BUMN, *Suara Pemegang Saham*, Edisi 75 Tahun VII, 30 September 2013, hlm. 2.

⁸⁶ Erman Radjagukguk, “Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara”, Makalah, disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Komisi Hukum Nasional RI”, Jakarta 26 Juli 2006, hlm, 3.

⁸⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggungjawab BUMN, serta pada penjelasan Pasal 4A ayat (5) itu mengatakan BUMN adalah badan hukum privat yang modalnya milik dan tanggung jawab BUMN sebagai badan hukum baik yang berasal dari APBN maupun non-APBN. Oleh karenanya harus dibina dan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Penyebutan adanya pemisahan antara keuangan negara dengan keuangan BUMN juga dapat ditemui pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas terletak pada Pasal 2A ayat (3) dan (4) yang masing-masing berbunyi:

Pasal 2A ayat (3):

Kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut

Pasal 2A ayat (4):

Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.

Dengan penjabaran mengenai teori transformasi, teori badan hukum, dan pasal-pasal sebagaimana disebutkan di atas, maka menjadi terang dan jelas bahwa eksistensi BUMN Persero sebagai badan hukum yang mandiri yang memiliki kekayaan yang terpisah dari keuangan negara. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa segala keuntungan maupun kerugian yang dialami oleh BUMN bukan merupakan keuntungan atau kerugian negara.⁸⁸

BUMN dalam menjalankan aktivitasnya tidak hanya menjalankan *core* bisnisnya saja, akan tetapi juga melaksanakan tugas pemerintah dalam menjalankan program pemerintah seperti mempertahankan swasembada pangan, dalam arti BUMN bertugas sebagai Pelasana *Public Service Obligation* (PSO).⁸⁹ Mengenai pelaksanaan PSO bisa berupa dana segar, proyek-proyek dana segar, proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN, piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan aset-aset negara lainnya.⁹⁰

Anggaran yang terkait dengan PSO tetap tunduk pada ketentuan Undang-undang Keuangan Negara sebab anggaran PSO murni dari APBN dan tetap dipandang sebagai bagian dari APBN yang pengelolaan dan pertanggungjawabannya menggunakan sistem pertanggungjawaban keuangan negara.⁹¹ Pendanaan PSO

⁸⁸ Pasal 4B Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁸⁹ Sudarna, "Penerapan Business Judgement Rule Terkait Dengan Keputusan Direksi PT BUMN", *Lex Stricta Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 3 Nomor 3 April 2025, hlm 207

⁹⁰ Dwi Ananda Fajar Wati, "Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero", *Badamai Law Journal*, Vol.1, Issues 1, April 2016, hlm 168

⁹¹ *Ibid*, hlm 164

disebut juga penyertaan negara yang tidak dijadikan modal persero, oleh karena itulah BPK memiliki wewenang dalam melakukan audit keuangan persero sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 71 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025.

Namun demikian Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 ini masih tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara, seperti pada Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 yang pada intinya menyebutkan bahwa Keuangan BUMN masih tergolong Keuangan Negara. Namun demikian penulis tetap berpedoman bahwa BUMN adalah subjek hukum privat sehingga berlaku adagium *lex specialis derogat legi generali* sehingga Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 merupakan dasar pijakan bagi siapapun dalam melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban BUMN.

B. Implikasi Hukum Pertanggungjawaban Direksi BUMN yang Menyebabkan Kerugian Keuangan BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia.⁹² Bentuk badan hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdiri dari Persero dan Perum.⁹³ Dalam hal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero berbentuk Perseroan

⁹² Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁹³ Pasal 9 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

Terbatas (PT). Sebagaimana organ yang terdapat pada Perseroan Terbatas (PT) pada umumnya, organ BUMN Persero terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Dewan Komisaris, dan Direksi.⁹⁴

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah organ Perseroan yang memiliki wewenang yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang mengenai perseroan terbatas dan/atau anggaran dasar.⁹⁵ Dewan Komisaris merupakan organ perseroan yang memiliki tugas menjalankan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada direksi.⁹⁶ Sedangkan direksi merupakan organ perseroan yang berwenang dan bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.⁹⁷

Pengurusan suatu Perseroan Terbatas (PT) dapat diartikan menjadi dua pengertian, yakni pengeritan secara luas dan sempit. Dalam arti sempit, pengurusan Perseroan Terbatas merupakan perbuatan melakukan pengurusan dalam arti terbatas atau hanya kegiatan keseharian yang memiliki hubungan dengan tujuan persekutuan

⁹⁴ Pasal 13 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

⁹⁵ Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 yang sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023

⁹⁶ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007

⁹⁷ Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007

atau “*daden van behereen*”.⁹⁸ Dalam arti luas meliputi dua tindakan, antara lain menjalankan pekerjaan pengurusan (*daden van behereen*) dan melaksanakan pekerjaan kepemilikan atau menjalankan pekerjaan penguasaan (*daden van eigendom* atau *daden van beschikking*).⁹⁹

Direksi selaku organ perseroan bertugas dan bertanggungjawab penuh untuk melaksanakan pengurusan perseroan. Dengan arti lain, direksi merupakan personifikasi dari sebuah perseroan. Direksi menjalankan dua fungsi, yakni fungsi perwakilan (*representative function*) dan fungsi manajemen (*management function*).¹⁰⁰ Pada saat melaksanakan fungsi perwakilan, direksi berperan sebagai agen perseroan kala menjalankan interaksi dengan pihak ketiga atau eksternal, sedangkan kala melakukan fungsi manajemen, direksi berperan sebagai pemimpin organisasi perseroan. Dalam hal ini dapat dikatakan adanya hubungan kepercayaan atau *fiduciary duty relationship* antara direksi dengan perseroan.¹⁰¹

Dalam mengambil sebuah keputusan bisnis, direksi BUMN harus dilandasi dengan itikad baik, kehati-hatian dan sesuai dengan anggaran dasar perseroan serta

⁹⁸ Sulistiowati, *Aspek hukum dan realitas bisnis perusahaan grup di Indonesia*. (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm 98

⁹⁹ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2011), hlm210

¹⁰⁰ Hasbullah F. Sjawie, “Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan Ultra Vires” *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 6 No. 1 Tahun 2017, URL: <https://media.neliti.com/media/publications/82266-ID-tanggung-jawab-direksi-perseroan-terbata.pdf>, hlm. 23.

¹⁰¹ Putu Anantha A. dan A.A Ketut Sukranatha, “Prinsip Business Judgement Rule Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Keputusan Bisnis Direksi BUMN”, *Journal Ilmu Hukum*, Vol.7, No.12, hlm 4

peraturan perundang-undangan. Keputusan bisnis yang dibuat berlandaskan prinsip *fiduciary duty* tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi. Akan tetapi, apabila keputusan tersebut melanggar prinsip *fiduciary duty*, direksi wajib mempertanggungjawabkan akibat dari keputusan tersebut secara pribadi.¹⁰²

Kewajiban *fiduciary* oleh direksi merupakan hubungan direksi dengan pemegang saham dan perseroan, yang berarti direksi dalam menjalankan tugas pengurusan perseroan bertanggungjawab kepada pemegang saham dan perseroan. Hubungan *fiduciary* ini memberikan konsekuensi hukum bahwa direksi diberikan kewenangan bertindak untuk dan atas nama perseroan dan kepentingan para *shareholder*.¹⁰³ Prinsip *fiduciary duty* tercermin dalam beberapa pasal pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 (UUPT) antara lain:

- a. Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan dan direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/ atau anggaran dasar.¹⁰⁴
- b. Direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1), Pengurusan yang dimaksud wajib dilaksanakan setiap

¹⁰² Siti Hapsah Isardiyana, "Business Judgement Rule oleh Direksi Perseroan", *Jurnal Panorama Hukum*, Vol 2. No.1, Juni 2017, Malang, hlm. 3.

¹⁰³ Putu Anantha. *Op.cit*, hlm 12

¹⁰⁴ Pasal 92 UU No.40 Tahun 2007

anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, serta setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)¹⁰⁵

- c. Direksi mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan¹⁰⁶

Dalam hal prinsip *fiduciary* pada BUMN Persero terdapat dalam beberapa pasal pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 (UU BUMN), antara lain:

- a. Direksi menjalankan pengurusan BUMN untuk kepentingan BUMN serta sesuai dengan tujuan BUMN, Dalam menjalankan pengurusan BUMN, direksi berwenang menentukan kebijakan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dan/atau anggaran dasar, direksi mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan, dan dalam hal anggota direksi terdiri lebih dari 1 (satu) orang, yang berwenang mewakili BUMN adalah setiap anggota direksi, kecuali ditentukan lain dalam anggaran dasar.¹⁰⁷
- b. Dalam melaksanakan pengurusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9B, direksi wajib mematuhi:
1. Ketentuan peraturan perundang-undangan
 2. Anggaran dasar BUMN; dan

¹⁰⁵ Pasal 97 UU No.40 Tahun 2007

¹⁰⁶ Pasal 98 UU No.40 Tahun 2007

¹⁰⁷ Pasal 9B UU No.1 Tahun 2025

3. Asas dan prinsip penyelenggaraan BUMN¹⁰⁸

- c. Setiap anggota direksi, dewan komisaris, dan dewan pengawas dilarang mengambil kepentingan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah.¹⁰⁹

Dalam menjalankan pengurusan perseroan, direksi selaku organ perseroan memegang peranan penting dalam pengelolaan kekayaan persero tak jarang menemui banyak tantangan dan tak jarang pula keputusan yang diambil dapat berdampak pada kerugian keuangan perseroan. BUMN Persero sebagai badan hukum yang mandiri (*separate legal entity*) terdiri dari modal yang terbagi atas saham-saham dan memiliki kekayaan yang terpisah dari pendiri maupun pengurus perseroan.

Penyertaan modal pendirian BUMN Persero yang bersumber dari APBN dengan sendirinya akan menjadi kekayaan BUMN Persero dan bukan lagi kekayaan negara. Hal ini dipertegas dengan Pasal 4A ayat (5) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 yang menyebutkan Modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka BUMN maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggungjawab BUMN. Selain itu dapat pula dijumpai pada Pasal 2A ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang masing-masing berbunyi:

¹⁰⁸ Pasal 9D UU No.1 Tahun 2025

¹⁰⁹ Pasal 9E UU No.1 Tahun 2025

Pasal 2A ayat (3): Kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.

Pasal 2A ayat (4): Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.

Hal yang sebagaimana tersebut di atas sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja yang menyebutkan BUMN adalah badan hukum perdata yang tidak memiliki kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham suatu badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara akan tetapi berubah status hukum menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Begitu pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang berperan sebagai pemegang saham atau komisaris dan direksi setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai badan penguasa tidak relevan lagi dan kepadanya tunduk atau patuh sepenuhnya ketentuan hukum privat, walaupun saham perseroan tersebut 100% dimiliki oleh negara.¹¹⁰

Oleh karena uang negara yang disertakan ke dalam modal BUMN Persero telah bertransformasi dari kekayaan negara menjadi kekayaan persero, maka kedudukan negara pada BUMN Persero adalah sebagai *shareholder* atau setara dengan

¹¹⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, "Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum", Makalah, pada Rapat di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 10 Juni 2004, hlm. 3

pemegang saham lainnya. Negara yang dalam hali ini diwakili oleh pemerintah tidak lagi berperan sebagai badan hukum publik yang memegang kuasa penyelenggaraan negara, akan tetapi berperan sebagai badan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum privat

Dalam pengelolaan kekayaan BUMN Persero, direksi wajib mengacu kepada aturan hukum korporasi dan pengolalaannya memperhatikan asas-asas prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*)¹¹¹, yakni meliputi:

a. Transparansi

Keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan sesuai dengan ketentuan dan/atau anggaran dasar mengenai keterbukaan informasi.

b. Akuntabilitas

kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan efektif.

c. Pertanggungjawaban

kesesuaian di dalam pengelolaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat

d. Kemandirian

¹¹¹ Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025

prinsip yang melandasi penyelenggaraan BUMN dengan menjaga dan profesionalitas tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan undangan dan prinsip korporasi yang sehat.

e. Kewajaran

keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak pemangku kepentingan yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan

Selanjutnya, direksi dalam tugasnya harus sesuai dengan tujuan BUMN Persero dan direksi dilarang bertindak melampaui kewenangannya sebagaimana yang diatur dalam anggaran dasar perseroan serta peraturan perundang-undangan (*ultra vires*). *Ultra vires* merupakan tindakan direksi yang melampaui kewenangan yang terdapat pada anggaran dasar perseroan.¹¹² Adapun tindakan *ultra vires* yang dilakukan oleh direksi, antara lain:¹¹³

- a. Tindakan yang melampaui batas tujuan perseroan: Setiap perseroan mempunyai anggaran dasar yang menetapkan tujuan dan jenis kegiatan usaha yang sah. Apabila direksi membuat keputusan atau menjalankan tindakan yang bertentangan dengan tujuan perseroan tersebut, misal mengalihkan kegiatan perusahaan ke bidang usaha yang tidak tercantum

¹¹² Mayzura Kamila Sukma, Gracia Tirta Imanuela, and Adinda Thalia. "Tinjauan Analisis Prinsip Ultra Vires Terhadap Pertanggungjawaban Hukum Direksi Perseroan Terbatas Atas Kepailitan Perusahaan." *JURNAL ILMIAH NUSANTARA* 1, no. 6 (2024): 289-296, hlm 293

¹¹³ Hadi, S, *Aspek Hukum Perseroan Terbatas dan Tanggung Jawab Direksi dalam Kepailitan*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2021).

dalam anggaran dasar, maka perbuatan ini dapat dikategorikan sebagai *ultra vires*. Dalam hal ini, akibat yang mungkin terjadi dapat berupa kerugian keuangan bagi perseroan dan kreditor;

- b. Keputusan yang tidak mendapatkan restu RUPS: Sejalan dengan UU PT, segala kebijakan penting yang memiliki kaitan dengan pengelolaan perseroan harus disetujui oleh RUPS. Jika direksi membuat tindakan besar tanpa adanya persetujuan RUPS seperti menjual aset penting perseroan atau mengubah kebijakan strategis, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan melampaui kewenangan dan berpotensi merugikan perseroan dan pihak ketiga;
- c. Pelaksanaan tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan: Direksi wajib bertindak selaras dengan ketentuan hukum yang berlaku, termasuk ketentuan yang berkaitan dengan pajak, lingkungan hidup, atau hukum persaingan usaha. Apabila direksi melaksanakan tindakan yang melanggar peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut dapat pula dikategorikan sebagai tindakan *ultra vires*.

Amanat dari hal sebagaimana yang telah disebutkan di atas, dapat dijumpai pada Pasal 9D Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 yang berbunyi:

Dalam melaksanakan pengurusan dan pengawasan, **Direksi**, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas wajib mematuhi:

- a. ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. anggaran dasar BUMN; dan
- c. asas dan prinsip penyelenggaraan BUMN

Dalam menghadapi kerugian pada pengelolaan keuangan BUMN Persero, direksi dapat terhindar dari tuntutan pertanggungjawaban secara pribadi dengan menggunakan doktrin *Business Judgement Rule* (BJR). *Black's Law Dictionary* mendefinisikan *business judgment rule* sebagai “*The Presumption that in making business decisions not involving direct self-interest or self-dealing, corporate directors act on an informed basis, in good faith, and in the honest belief that their actions are in the corporation's best interest. The rule shields directors and officers from liability for unprofitable or harmful corporate transactions were made in good faith, with due care, and within the directors' or officers' authority* (Anggapan bahwa dalam pengambilan keputusan bisnis yang tidak melibatkan kepentingan pribadi secara langsung atau kepentingan pribadi, direktur perusahaan bertindak berdasarkan informasi yang cukup, dengan itikad baik, dan dengan keyakinan yang jujur bahwa tindakan mereka adalah demi kepentingan terbaik perusahaan. Aturan ini melindungi direktur dan pejabat dari tanggung jawab atas transaksi perusahaan yang tidak menguntungkan atau merugikan yang dilakukan dengan itikad baik, dengan kehati-hatian yang semestinya, dan dalam kewenangan direktur atau pejabat tersebut).¹¹⁴

Hakekat dari doktrin BJR ini adalah apabila direksi telah mengambil suatu keputusan dengan hati-hati dan berdasarkan itikad baik maka keputusannya itu dianggap sebagai keputusan bisnis (*business judgement*) dan direksi tidak bisa

¹¹⁴ Bryan A. Garner, 'Black's Law Dictionary' (Paul-Minn: Thomson Reuters, 2009).

dimintai pertanggung jawaban walaupun keputusan tersebut menyebabkan kerugian bagi perseroan.¹¹⁵ Ketentuan mengenai prinsip *Business Judgement Rule* ini dapat dijumpai pada Pasal 97 ayat (5) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo* Pasal 9F ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025, yang berbunyi:

Anggota Direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas kerugian jika dapat membuktikan:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya
- b. telah melakukan pengurusan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban mengenai pengurusan perseroan, direksi perseroan wajib membuat laporan tahunan yang disampaikan kepada RUPS dalam jangka waktu paling lambat 6 bulan setelah tahun buku perseroan berakhir.¹¹⁶

¹¹⁵ Bayless Manning, "The Business Judgement Rule in Overview", *Ohio State Law Journal*, Vol. 45 No. 3 (1984), 615-628, https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/64239/OSLJ_V45N3_0615.pdf

¹¹⁶ Pasal 66 ayat (1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007

Laporan tahunan kepada RUPS tersebut dilakukan oleh direksi yang sekurang-kurangnya memuat:¹¹⁷

- a. laporan keuangan yang terdiri atas sekurang kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;
- b. laporan mengenai kegiatan Perseroan;
- c. laporan pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Komisaris selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris;
- g. gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Komisaris Perseroan untuk tahun yang baru lampau.

Laporan tahunan yang sudah memenuhi ketentuan akan disahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), akibatnya direksi bisa mendapatkan

¹¹⁷ Pasal 66 ayat (2) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007

pelunasan dan pelepasan tanggungjawab (*acquit et de charge*).¹¹⁸ *Acquit de charge* atau *acquit et de charge* adalah pembebasan atau pelepasan pertanggungjawaban kepada direksi dan komisaris dari seluruh tanggungjawab yang mungkin akan ada di kemudian hari atas setiap perbuatan hukum yang diperbuat olehnya pada tahun di mana ia diberikan *acquit et de charge*.¹¹⁹ *Acquit et de charge* diberikan melalui Rapat Umum Pemegang Saham pada direksi dan dewan komisaris dalam suatu perseroan yang memenuhi ketentuan Pasal 97, Pasal 100, Pasal 101, Pasal 66 sampai dengan Pasal 69 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007.¹²⁰

Perbuatan hukum yang tidak tergambar dalam laporan tahunan dan jika laporan tahunan tersebut tidak mendapatkan persetujuan atau tidak disahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), maka *acquit et de charge* tidak berlaku. Dengan demikian memungkinkan direksi untuk dibebankan pertanggungjawaban jika dituntut atau dimintai pertanggungjawaban, baik pada masa kini ataupun di masa yang mendatang.¹²¹

Acquit et de charge hanya memberikan pembebasan dan pelunasan yang sifatnya perdata oleh para pemegang saham, sementara tindakan hukum direksi yang bersifat pidana sama sekali di luar kewenangannya dan tidak pernah diberikan

¹¹⁸ Desak Nyiman Alit Gunatri dan Ida Ayu Sukihana. “Akibat Hukum Pengaturan Acquit et de Charge terhadap Direksi Perseroan”. *Kertha Semaya*. Vo. 7, No. 3, 2019, hal. 4

¹¹⁹ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 116.

¹²⁰ Pasal 69 ayat (4) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007

¹²¹ Desak Nyiman Alit Gunatri, *Op.cit*, hlm 10

acquit et de charge.¹²² Artinya, anggota direksi tetap harus bertanggungjawab secara pribadi apabila direksi tersebut terbukti melakukan perbuatan melawan hukum yang berdampak pada kerugian, misalnya direksi melakukan pemalsuan data dan laporan keuangan, penggelapan, pelanggaran Undang-undang Perbankan, pelanggaran Undang-undang Anti Pencucian uang (*Money Laundering*), pelanggaran Undang-undang Anti Monopoli, pelanggaran Undang-undang Pasar Modal, dan Undang-undang lainnya yang mempunyai sanksi pidana. Direksi tetap dapat dituntut korupsi akan tetapi sepanjang tidak berkenaan dengan kekayaan BUMN Persero misalnya dalam hal kasus suap oleh direksi BUMN Persero terhadap penyelenggaraan negara.¹²³

Sebagaimana yang telah dijabarkan di atas, menurut hemat penulis apabila pertanggungjawaban direksi telah memperoleh *acquit et de charge* oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), maka direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas hal-hal yang sudah dicantumkan di dalam laporan tahunan. Pemberian *acquit et de charge* menandakan bahwa direksi telah menjalankan tugasnya dalam hal pengelolaan perseroan.

Lain halnya dengan pertanggungjawaban direksi dalam kedudukannya sebagai penanggungjawab anggaran pelaksanaan PSO. Direksi BUMN Persero bertanggungjawab atas penggunaan anggaran yang berkaitan dengan penugasan

¹²² Kurniawan. "Tanggung Jawab Direksi dalam Kepailitan Perseroan Terbatas Berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas", *Mimbar Hukum*, Vol. 24, No. 2, Juni 2012, hal. 222

¹²³ Dwi Ananda Fajar Wati, *Op.cit*, hlm 172.

PSO yang diserahkan padanya. Oleh karena pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan PSO mengikuti mekanisme pertanggungjawaban APBN maka jika terjadi ‘kerugian negara’, direksi BUMN Persero dapat dimintai pertanggungjawaban menurut hukum publik/ hukum administrasi/ hukum privat.¹²⁴ Sanksi-sanksi pelanggaran direksi BUMN dalam kedudukannya sebagai pengguna dana PSO adalah sanksi pidana, sanksi administratif, dan perdata, yaitu:¹²⁵

- a. mengganti kerugian dengan tata cara yang ditentukan oleh BPK;
- b. sanksi administratif layaknya yang dapat dijatuhkan pada pegawai negeri bagi yang tidak memenuhi kewajibannya;
- c. pidana penjara dan/atau denda sesuai ketentuan pidana yang berlaku bila terjadi penyimpangan kegiatan anggaran.

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mempertegas eksistensi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero sebagai badan hukum mandiri (*separate legal entity*), yang memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendiri (negara) dan kekayaan pribadi pengurus perseroan. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 dan Pasal 4A ayat (5), sehingga keuntungan serta kerugian yang dialami oleh BUMN bukan merupakan keuntungan dan kerugian negara. Namun Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 ini masih tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara, seperti pada Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 yang pada intinya menyebutkan bahwa Keuangan BUMN masih tergolong Keuangan Negara. Namun demikian penulis tetap berpedoman bahwa BUMN adalah subjek hukum privat sehingga berlaku adagium *lex specialis derogat legi generali* sehingga Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 merupakan dasar pijakan bagi siapapun dalam melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban BUMN.

2. Pertanggungjawaban direksi tergambar pada pelaporan tahunan yang disampaikan dan disetujui pada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), persetujuan ini sering kali dengan mencantumkan *acquit et de charge* yang artinya adanya pembebasan dan pelepasan tanggungjawab pribadi direksi, sehingga jika laporan tahunan sudah disetujui oleh RUPS maka direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas hal-hal yang sudah dicantumkan di dalam laporan tahunan. Direksi tetap dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam hal perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukannya memang secara langsung terkait dengan penggunaan keuangan negara yang bukan merupakan setoran modal BUMN.

B. Saran

1. Direksi harus menempatkan kepentingan BUMN dan negara di atas kepentingan pribadi maupun kelompok, guna menghindari *conflict of interest*.
2. Direksi BUMN diharapkan untuk terus memperkuat implementasi prinsip *good corporate governance* (GCG) supaya proses pengambilan segala keputusan jadi lebih transparan, akuntabel, dan bebas dari konflik kepentingan. Hal tersebut menjadi penting untuk menjaga kepercayaan publik serta meningkatkan *value* perseroan dalam jangka panjang.
3. Negara perlu menyusun regulasi yang konsisten, harmonis, dan tidak tumpang tindih antara UU BUMN, UU PT, dan peraturan sektoral lainnya. Hal ini

penting untuk memberi kepastian hukum bagi BUMN dan Direksi dalam menjalankan bisnis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik, cet. 2*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010
- _____. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Press, 2009
- _____. *Transformasi Status Hukum Uang Negara sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2007
- Ali, Chaidir. *Badan Hukum, cet. 3*. Bandung: Alumni, 2005
- E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Ichtiar Baru, 1983
- Fuady, Munir. *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002
- _____, *Perlindungan Pemegang Saham Minoritas*. Bandung: CV Utomo, 2005
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary Paul-Minn*: Thomson Reuters, 2009
- Indrawati, Yuli. *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*. Bandung: Mujahid Press, 2014
- Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017
- Juwana, Hikmahanto. *Bunga rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional* Jakarta: Lentera Hati, 2002
- Khairandy, Ridwan. *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia. 2* Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- L. Fischer Damrosch et al. *International Law*. 4th ed, 2004
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2009
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2008

- Prasetya, Rudhi. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011
- Purwosutjipto, H.M.N. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid I*, Jakarta: Djambatan, 1981
- Pramono, Nindyo. *Hukum Perseroan Terbatas Mengacu Kepada Undang-undang Cipta Kerja UU No.6 Tahun 2023*. Jakarta: Sinar Grafika,2024
- Ridho, Ali. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni, 1986
- Rajagukguk, Erman. *Keuangan BUMN Jelas Bukan Keuangan Negara, Buletin Kementrian BUMN, Suara Pemegang Saham*, Edisi 75 Tahun VII, 30 September 2013
- S, Hadi. *Aspek Hukum Perseroan Terbatas dan Tanggung Jawab Direksi dalam Kepailitan*. Bandung: PT Refika Aditama, 2021
- Scheeneman, Angela. *The law of Corporations, Partnerships, dan Sole Proprietorship*. Albany: Delmar Publisher, 1997
- Sulistiowati. *Aspek hukum dan realitas bisnis perusahaan grup di Indonesia*. Jakarta: Erlangga, 2010
- Suparji. *Transformasi Badan Hukum di Indonesia*. Jakarta: UAI Press, 2015
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998
- Simatupang, Dian Puji N. *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia, Studi Yuridis*. Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009
- Wicaksono, Frans Satrio. *Tanggung jawab Pemegang Saham Direksi & Komisaris Perseroan Terbatas (PT)*. Jakarta: Visimedia, 2009
- Wilamarta, Misahardi. *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance* Jakarta: UI Press,2002

Jurnal

- Ainur Rokfa, Afida, Iswi Hariyani dan Dodik Prihatin AN, “Kedudukan Hukum Kekayaan BUMN Persero dalam Pelaksanaan Sita Umum Akibat Kepailitan”, *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, Vol.1, No.1, 2020
- ARSHT, S. SAMUEL, and JOSEPH HINSEY. “Codified Standard—Same Harbor But Chartered Channel: A Response.” *The Business Lawyer* 35, no. 3 (1980): <http://www.jstor.org/stable/40686137>.
- Bayless Manning, “The Business Judgement Rule in Overview”, *Ohio State Law Journal*, Vol. 45 No. 3 (1984),

- https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/64239/OSLJ_V45N3_0615.pdf
- Bigioi, Adrian Doru, and Cristina Elena Bigioi. 2023. "Governance and Performance in Romanian Energy Companies" *Energies* 16, no. 13: 5041. <https://doi.org/10.3390/en16135041>
- Desak Nyiman Alit Gunatri dan Ida Ayu Sukihana. "Akibat Hukum Pengaturan Acquit et de Charge terhadap Direksi Perseroan". *Kertha Semaya*. Vo. 7, No. 3, 2019,
- Duarte Carreiro, Nádia Kelly, João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, Flávia Lorene Sampaio Barbosa, Alexandre Rabêlo Neto, y Maurício Corrêa da Silva. 2021. «Relaciones Entre Gobernanza Corporativa, desempeño Financiero Y Valor De Mercado: Un análisis En El Contexto brasileño». *Revista Facultad De Ciencias Económicas* 29 (2):11-28. <https://doi.org/10.18359/rfce.4028>
- Dwi Ananda Fajar Wati, "Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero", *Badamai Law Journal*, Vol.1, Issues 1, April 2016
- Dwi Rahmawati, Nining, Ivonne S. Saerang dan Paulina Van Rate, "Kinerja Keuangan Pengaruhnya Terhadap Kebijakan Dividen Pada Perusahaan BUMN Di Bursa Efek Indonesia", *Jurnal EMBA*, Vol. 2, No. 2, Juni 2014
- D. Gordon Smith, "The Critical Resource Theory of Fiduciary Duty", *Vanderbilt Law Review*, Vol 55, Issue 5, 2002
- Debby, "Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas (Persero) Berdasarkan Teori Badan Hukum Dan Teori Transformasi Keuangan." *Justitia et Pax* 37, no. 2 (2021)
- Elza Syarif, Attika Balqist, "Doctrine of Fiduciary Duty and Corporate Opportunity on the Accountabilty of Directors and Board of Commisioners", *Journal of Law and Policy Transformation*, Vol 2, No.2, 2017
- Fina Puspita Fitriyanti, "Teori Sumber vs Teori Badan Hukum dan Teori Transfromasi Keuangan dalam Menafsirkan Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara." *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia* 7, no. 8 (2022): 10708-10723, <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i8.9179>, hlm 10711
- Hasbullah F. Sjawie, "Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan Ultra Vires" *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 6 No. 1 Tahun 2017, URL: <https://media.neliti.com/media/publications/82266-ID-tanggung-jawab-direksi-perseroan-terbata.pdf>,

- Imam Mustofa, “Mengawal Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dengan Penegakan Hukum”, *Millah: Journal of Religious Studies*, Vol VII, No 1 (Agustus 2007), 182, <https://journal.uii.ac.id/Millah/article/view/4416>
- Juliani, Henny. “Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik ke Keuangan Privat Terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Pada BUMN”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1, Ed. 2, Mei 2019
- Johnson, Lyman. “The Modest Business Judgment Rule.” *The Business Lawyer* 55, no. 2 (2000): 625–52. <http://www.jstor.org/stable/40687937>
- Kurniawan. “Tanggung Jawab Direksi dalam Kepailitan Perseroan Terbatas Berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas”, *Mimbar Hukum*, Vol. 24, No. 2, Juni 2012
- Khairandy, Ridwan. “Korupsi di badan usaha milik negara khususnya perusahaan perseroan: suatu kajian atas makna kekayaan negara yang dipisahkan dan keuangan negara”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol 16 No.1 (2009), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss1.art5>
- Mayzura Kamila Sukma, Gracia Tirta Imanuela, and Adinda Thalia. "Tinjauan Analisis Prinsip Ultra Vires Terhadap Pertanggungjawaban Hukum Direksi Perseroan Terbatas Atas Kepailitan Perusahaan." *JURNAL ILMIAH NUSANTARA* 1, no. 6 (2024): 289-296
- Meidy Yanto Sandi, Muhammad Hadin Muhjad, Akhmad Syaufi, “Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Persero”, *Notary Law Journal* 2, no. 3 (2023): 181-202
- Mayasari, Dian Ety. “Kedudukan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Dalam Kaitannya Dengan Kerugian keuangan Negara”, *Jurnal Sapientia et Virtus*, Vol. 1, No. 1, Maret 2014
- Oliveira, R. R., Quelhas, O. L. G., & Bergiante, N. C. R. (2024b, September 26–27). Governança corporativa: Uma análise comparativa sob as perspectivas público e privada. XVIII CNEG_Congresso Nacional de Excelência Em Gestão & INOVARSE_Simpósio de Inovação e Responsabilidade Social, Rio de Janeiro, Brazil.
- Putu Anantha A. dan A.A Ketut Sukranatha, “Prinsip Business Judgement Rule Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Keputusan Bisnis Direksi BUMN”, *Journal Ilmu Hukum*, Vol.7, No.12
- Prananingrum, Dyah Hapsari. “Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum”, *Refleksi Hukum*, Vol. 8, No. 1, April 2014

- Sevrine Knuchel. "State Immunity and the Promise of Jus Cogens". *Northwest Journal of International Human Rights* Vol. 9 (2011)
- Sefriani. "Imunitas Negara Asing Di Depan Pengadilan Nasional Dalam Kasus Pelanggaran HAM Yang Berat Konsekuensi Hukum Jus Cogens Terhadap Imunitas Negara", *Jurnal Hukum* No. 1. Vol. 17, 2010
- Siti Hapsah Isardiyana, "Business Judgement Rule oleh Direksi Perseroan", *Jurnal Panorama Hukum*, Vol 2. No.1, Juni 2017, Malang,
- Sutan Remi Sjahdeni, "Tanggung Jawab Pribadi Direksi dan Komisaris", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 14 Juli 2001
- Sudarna, "Penerapan Business Judgement Rule Terkait Dengan Keputusan Direksi PT BUMN", *Lex Stricta Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 3 Nomor 3 April 2025

Internet

- <https://law.ui.ac.id/diskusi-pemikiran-prof-dr-arifin-p-soeria-atmadja-s-h/>, diakses pada tanggal 24 Mei 2025 pukul 1.44
- Refleksi Tokoh Pemikir Transformasi Keuangan Negara – Fakultas Hukum Universitas Indonesia, diakses pada tanggal 19 Mei 2025 pukul 22.38
- <https://aceh.bpk.go.id/putusan-mk-no-48-dan-62-puu-xi-2013-tentang-pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn/>, diakses pada tanggal 16 Mei 2025 pukul 22.32
- <https://www.tempo.co/hukum/begini-perjalanan-kasus-karen-agustiawan-eks-dirut-pertamina-yang-divonis-9-tahun-penjara-46192>, diakses pada tanggal 23 Mei 2025 pukul 14.48
- Amelia Yesidora, Putusan Direksi BUMN Dinilai Tak Bisa Dipidana, Bagaimana Dasarnya? <https://katadata.co.id/berita/nasional/664e1cc4e4cbf/putusan-direksi-bumn-dinilai-tak-bisa-dipidana-bagaimana-dasarnya>, diakses pada 19 Agustus 2025 pukul 11.15

Undang-undang

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 17 Nomor 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013