

QUO VADIS KEUANGAN BUMN: ANALISIS KONFLIK NORMA DAN RISIKO KORUPSI

Muhammad Erik Al Afandi, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang,

e-mail: ercalafnd26@gmail.com

Hisbul Luthfi Ashsyarofi, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang,

e-mail: hisbulluthfi2@unisma.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i08.p09>

ABSTRAK

Perubahan pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui UU No 16 Thn 2025 memunculkan problem yuridis ketika dikaitkan dengan rezim pemberantasan tindak pidana korupsi. Ketentuan Pasal 4B menempatkan keuntungan maupun kerugian BUMN sebagai konsekuensi korporasi, sementara UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tetap memandang kekayaan negara yang dipisahkan termasuk yang dikelola BUMN sebagai bagian dari keuangan negara. Perbedaan orientasi normatif tersebut menimbulkan ambiguitas dalam menentukan batas antara risiko bisnis dan kerugian negara dalam perkara korupsi. Penelitian ini bertujuan menelaah konsistensi dan koherensi kedua rezim hukum tersebut dalam perspektif prinsip hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi. Penelitian dilakukan dengan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Analisis menunjukkan adanya ketegangan antara logika hukum korporasi dan logika hukum pidana korupsi, khususnya dalam penerapan prinsip Business Judgment Rule terhadap direksi BUMN. Ketidaksinkronan tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan standar pertanggungjawaban dan berpotensi memengaruhi efektivitas penegakan hukum. Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali formulasi norma serta penyelarasan interpretasi konstitusional agar tercapai keseimbangan antara perlindungan pengelolaan usaha dan komitmen pemberantasan korupsi.

Kata Kunci: Konflik Norma, Keuangan Badan Usaha Milik Negara, Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi.

ABSTRACT

The amendment to the regulatory framework governing State-Owned Enterprises (SOEs) through Law Number 16 of 2025 introduces significant juridical implications when examined in relation to Indonesia's anti-corruption regime. Article 4B classifies corporate profits and losses of SOEs as internal corporate matters. In contrast, the Anti-Corruption Law maintains a broad conception of state finances, encompassing separated state assets, including those managed by SOEs. This normative divergence creates ambiguity in distinguishing legitimate business risk from state financial loss within corruption prosecutions. This research aims to assess the coherence between these regulatory frameworks and their compatibility with constitutional principles as interpreted by the Constitutional Court. Employing normative legal research, this study applies statute, conceptual, and case approaches to evaluate doctrinal consistency and legal reasoning. The analysis identifies structural tension between corporate governance logic and anti-corruption enforcement, particularly concerning the application of the Business Judgment Rule to SOE directors. Such inconsistency affects legal certainty and complicates the determination of criminal liability standards. The study concludes that regulatory harmonization and clearer constitutional interpretation are required to balance managerial protection in business decision-making with the imperative of effective corruption eradication.

Key Words: Conflict of Norms, State-Owned Enterprise Finance, Law Enforcement of Corruption Crimes.

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan hukum nasional dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya perubahan mendasar dalam pola pengaturan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Mulai dari pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara melalui UU No 1 Th. 2025, hingga peleburan Kementerian BUMN menjadi Badan Pengaturan BUMN. Perubahan tersebut terutama berkaitan dengan kebutuhan modernisasi tata kelola, penegasan otonomi korporasi, dan penguatan fondasi hukum bagi BUMN sebagai entitas bisnis yang kompetitif. Salah satu perubahan yang paling signifikan adalah disahkannya UU No 16 Th. 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU No 19 Th. 2003 tentang BUMN yang selanjutnya disebut UU BUMN, membawa sejumlah pembaruan substansial dalam rezim hukum pengelolaan BUMN.

Perubahan kebijakan hukum terhadap BUMN tersebut tidak lahir dalam ruang hampa, melainkan dipengaruhi oleh dinamika pengelolaan BUMN yang selama ini kerap berhadapan dengan persoalan tata kelola, efisiensi usaha, dan penegakan hukum. Dalam beberapa tahun terakhir, sejumlah perkara yang melibatkan pengurus BUMN menunjukkan bahwa keputusan bisnis korporasi acap kali beririsan dengan proses hukum tindak pidana korupsi, terutama ketika menimbulkan kerugian finansial. Kondisi ini menimbulkan perdebatan mengenai batas antara risiko bisnis yang wajar dengan perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara.

Salah satu perkara yang banyak menyita perhatian publik adalah kasus pengadaan Liquefied Natural Gas (LNG) di PT Pertamina (Persero) yang menjerat mantan Direktur Utama Pertamina, Karen Agustiawan.¹ Perkara tersebut memunculkan diskursus luas mengenai penerapan prinsip *Business Judgment Rule*, yakni apakah suatu keputusan bisnis yang diambil dalam kapasitas manajerial dan berdasarkan pertimbangan korporasi dapat dipidana ketika kemudian menimbulkan kerugian. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa batas antara kerugian korporasi dan kerugian negara masih menjadi persoalan penting dalam praktik penegakan hukum.

Selain perkara pengadaan LNG di Pertamina, persoalan serupa juga tampak dalam kasus akuisisi PT Jembatan Nusantara oleh PT ASDP Indonesia Ferry (Persero) yang menjerat mantan Direktur Utama ASDP, Ira Puspawati.² Perkara tersebut menimbulkan perhatian publik karena kebijakan korporasi yang pada awalnya ditempuh dalam kerangka pengembangan usaha justru berujung pada proses pidana korupsi. Fenomena ini menunjukkan bahwa batas antara keputusan bisnis BUMN, kerugian korporasi, dan kerugian keuangan negara masih menjadi persoalan yang belum sepenuhnya jelas dalam praktik penegakan hukum di Indonesia.

Lebih lanjut, sejumlah kalangan akademisi dan praktisi hukum juga menyoroti perubahan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025, khususnya terkait status keuntungan dan kerugian BUMN. Perbedaan konstruksi norma antara rezim hukum BUMN dan rezim tindak pidana korupsi berpotensi menimbulkan

¹ Mulia Budi, "Ahli di Sidang LNG Jelaskan soal Beda Kerugian Negara-Kekurangan Keuntungan," *detikNews*, March 30, 2026, <https://news.detik.com/berita/d-8422136/ahli-di-sidang-lng-jelaskan-soal-beda-kerugian-negara-kekurangan-keuntungan>. Diakses 24 April 2026.

² CNN Indonesia, "Jejak Kasus Eks Dirut ASDP Ira Puspawati hingga Direhabilitasi Prabowo," CNN Indonesia, November 26, 2025, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20251126091917-12-1299504/jejak-kasus-eks-dirut-asdp-ira-puspawati-hingga-direhabilitasi-prabowo>. Diakses 26 April 2026.

multitafsir di tingkat implementasi.³ Oleh karena itu, kehadiran pengaturan baru tersebut perlu dikaji secara kritis agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum maupun hambatan terhadap agenda pemberantasan korupsi.

Salah satu ketentuan yang menerima sorotan luas dari kalangan akademisi dan praktisi adalah perubahan redaksi mengenai status keuntungan dan kerugian BUMN yang dituangkan dalam Pasal 4B UU 16/2025. Rumusan tersebut menyatakan bahwa;

“keuntungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a atau kerugian yang dialami oleh BUMN merupakan keuntungan atau kerugian pada BUMN.”

Rumusan ini menegaskan bahwa kerugian yang dialami oleh BUMN ditempatkan sebagai kerugian korporasi, bukan sebagai kerugian negara. Perubahan ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma hukum yang cukup fundamental: pertama, bahwa kekayaan BUMN merupakan bagian integral dari kekayaan negara yang dipisahkan, kedua, bahwa kerugian pada BUMN harus diperlakukan sebagai risiko bisnis yang melekat pada kegiatan korporasi.

Maka dari itu, perubahan ini menimbulkan potensi disharmoni dengan rezim hukum lain yang masih berlaku, terutama UU No 31 Th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU No. 20 Th. 2001 Perubahan Atas UU No 31 Th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut UU TPK. Dalam UU secara tegas mendefinisikan keuangan negara secara luas, yakni mencakup seluruh kekayaan negara “yang dipisahkan ataupun yang tidak dipisahkan,” termasuk kekayaan negara yang berada dalam penguasaan atau pengelolaan BUMN.⁴ Berdasarkan konstruksi tersebut, kerugian yang dialami BUMN selama ini telah dipandang sebagai kerugian keuangan negara yang relevan sebagai unsur tindak pidana korupsi. Sehingga, terdapat potensi konflik norma yang nyata antara pengaturan dalam UU BUMN yang mengarah pada pemisahan kerugian BUMN dengan kerugian negara, dalam UU Tipikor yang justru memasukkan kerugian BUMN ke dalam definisi keuangan negara. Penggunaan entitas korporasi sebagai instrumen pengelolaan keuangan negara tidak menghapus karakter publik dari dana yang dikelola. Negara tetap memiliki kewajiban konstitusional untuk memastikan akuntabilitas dan pengawasan atas pengelolaan keuangan tersebut, meskipun dilakukan melalui badan hukum berbentuk perseroan.⁵

Potensi konflik norma ini menimbulkan sejumlah persoalan teoretis dan praktis. Pada level normatif, muncul pertanyaan mengenai kedudukan hierarki dan ruang lingkup pengaturan kedua UU tersebut, terutama terkait penafsiran mengenai kerugian negara. Pada level praktik, perbedaan pemaknaan ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi, khususnya ketika aparat penegak hukum harus menentukan apakah kerugian BUMN dapat dijadikan dasar pemidanaan. Dalam konsep bisnis dikenal dengan prinsip *Business*

³ Ady Thea DA, ‘Guru Besar FH Ini Bongkar “Konflik” Norma Keuangan Negara’, *Hukum Online*, 2025, p. 4 <<https://www.hukumonline.com/berita/a/3-guru-besar-fh-ini-bongkar-konflik-norma-keuangan-negara-lt68d4fc0c407b5/>>. Diakses 24 April 2026

⁴ Mohammad Rifqi Aziz, ‘Transformasi Perluasan Makna Kerugian Keuangan Negara Atas Anak Usaha Bumn’, 6.3 (2024), 9683–89.

⁵ M H D Fatria and others, ‘Legal Implications of Corruption Cases Without Initial State Losses in Audit but Found During Investigation Case Of Issuing Ship Permits’, 04005.003 (2024), 1–12.

Judgment Rule (BJR) yang memberikan ruang bagi direksi untuk mengambil keputusan bisnis yang berisiko, sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan kehati-hatian. Apabila kerugian BUMN selalu diperlakukan sebagai kerugian negara, maka potensi kriminalisasi keputusan bisnis menjadi semakin besar dan bertentangan dengan tujuan reformasi tata kelola BUMN.⁶

Lebih lanjut, persoalan mengenai frasa “kerugian pada BUMN” dalam UU BUMN tidak hanya berkaitan dengan unsur Pasal pada UU BUMN dan UU TPK, tetapi menyentuh isu yang lebih luas mengenai kepastian hukum, akuntabilitas pengelolaan kekayaan negara, dan konsistensi sistem hukum nasional. Konflik norma ini memerlukan analisis kritis untuk menentukan apakah perubahan dalam UU BUMN telah menciptakan norma baru yang memisahkan kerugian korporasi dari pengaturan keuangan negara, ataukah justru menimbulkan ambiguitas yang mengganggu integrasi antara hukum pengaturan BUMN dan hukum pidana korupsi.

Penyempitan makna kerugian negara berpotensi melemahkan efektivitas kebijakan pemberantasan korupsi, khususnya ketika negara menggunakan entitas korporasi sebagai instrumen pengelolaan ekonomi. Dalam konteks tersebut, pemisahan yang terlalu rigid antara kerugian korporasi dan kerugian negara dapat menciptakan celah impunitas terhadap perbuatan yang secara substantif merugikan kepentingan publik.⁷

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk konflik norma antara frasa “kerugian pada BUMN” dalam UU BUMN dan definisi keuangan negara dalam UU TPK.
2. bagaimana kepastian hukum dalam konflik norma UU BUMN dan UU TPK terhadap penegakan hukum di indonesia.

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui bentuk konflik norma antara frasa “kerugian pada BUMN” dalam UU BUMN dan definisi keuangan negara dalam UU TPK.
2. Untuk menganalisis kepastian hukum dalam konflik norma UU BUMN dan UU TPK terhadap penegakan hukum di indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berorientasi pada pengujian koherensi norma. Fokus utamanya adalah menilai keselarasan antara ketentuan peraturan perUUan dengan norma hukum yang dikandungnya, termasuk menguji apakah norma yang bersifat perintah maupun larangan sejalan dengan prinsip-prinsip hukum yang mendasarinya serta apakah suatu tindakan dapat dibenarkan menurut asas hukum yang berlaku. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan perUUan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa peraturan perUUan yang memiliki otoritas dan relevansi langsung dengan isu yang dikaji, antara lain UU No1 Th. 2023 tentang Kitab UU Hukum Pidana serta Peraturan Mahkamah Agung No13 Th. 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi, beserta

⁶ Direksi Badan, Usaha Milik, and Negara Di, ‘BUSINESS JUDGMENT RULE SEBAGAI IMMUNITY DOCTRINE BAGI’, 2015, 302-15.

⁷ Aji Rahmadi, Lego Karjoko, and Sebelas Maret, ‘The Price of Corruption on State Losses Policy’, VIII.40 (2025), 479-502 <<https://doi.org/10.24090/volkgeist.v8i2.14813>>.

regulasi lain yang berkaitan. Melalui analisis terhadap instrumen hukum tersebut, penelitian ini bertujuan membangun argumentasi dan konstruksi teoretis mengenai landasan filosofis pertanggungjawaban pidana korporasi serta merumuskan model ideal penyelesaiannya di luar mekanisme peradilan, dengan tetap menguji kesesuaiannya terhadap asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Bentuk Konflik Norma Pada Frasa “Kerugian Pada BUMN” Dalam UU BUMN dan UU TPK

Frasa “kerugian pada BUMN” dalam Pasal 4B UU No.16 Th. 2025 membawa implikasi konseptual yang signifikan karena rumusan tersebut menegaskan bahwa kerugian yang dialami BUMN merupakan kerugian pada entitas korporasi, bukan kerugian negara. Formulasi ini selaras dengan kedudukan BUMN sebagai badan hukum privat yang mengelola kekayaan negara yang dipisahkan serta menanggung risiko bisnis secara mandiri. Dengan paradigma demikian, kerugian BUMN dipandang sebagai bagian dari korporasi yang sifatnya menjadi subjek hukum, di mana risiko menjadi bagian inheren dalam pengambilan keputusan bisnis. Sebaliknya, UU No.31 Th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menafsirkan keuangan negara secara luas dan mencakup seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, baik yang dipisahkan maupun yang tidak dipisahkan, termasuk kekayaan yang berada dalam penguasaan, pengurusan, atau pertanggungjawaban BUMN. Definisi luas ini diperkuat oleh penjelasan UU Tipikor yang menyatakan bahwa kekayaan BUMN, BUMD, dan badan hukum lain yang menyertakan modal negara tetap merupakan bagian dari keuangan negara. Dengan demikian, secara teoretis terdapat perbedaan mendasar antara konsep kerugian dalam UU BUMN dan UU Tipikor, yang memunculkan potensi konflik dalam penentuan status kerugian korporasi sebagai kerugian negara.⁸

Disharmonisasi semakin tampak ketika diuji melalui *asas lex superior* dan asas harmonisasi antar peraturan perUUan. UU Tipikor merupakan hukum pidana khusus yang memiliki karakter repressif dan berorientasi pada perlindungan keuangan negara, sehingga penafsirannya bersifat ketat (*strict interpretation*) dalam rangka mencegah penyimpangan terhadap aset negara. Sementara itu, UU 16/2025 merupakan regulasi sektor korporasi negara yang berorientasi pada fleksibilitas manajerial, efisiensi investasi, dan otonomi bisnis. Ketika UU BUMN memisahkan kerugian korporasi dari kerugian negara, tetapi UU Tipikor tetap memasukkan kerugian BUMN sebagai kerugian negara, timbul pertentangan normatif yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks hierarki hukum, UU Tipikor dan UU BUMN berada pada tingkat yang sama, tetapi memiliki karakter yang berbeda. Hal inilah yang melahirkan disharmoni horizontal antara dua UU yang semestinya saling melengkapi namun justru menghasilkan arah pengaturan yang bertolak belakang.

Lebih lanjut konflik norma ini semakin menguat ketika memperhatikan serangkaian Putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, No. 62/PUU-XI/2013, No. 59/PUU-XVI/2018, dan No. 26/PUU-XIX/2021, yang secara konsisten menegaskan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara. Dalam putusan-putusan tersebut, MK menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tetap harus dipandang sebagai bagian dari keuangan negara apabila

⁸ Rike Hevi Yudiastari and others, ‘TINJAUAN HUKUM KEUANGAN NEGARA DI LINGKUP BUMN PERSERO PENDAHULUAN, 1.2 (2022), 23–36.

dikaitkan dengan fungsi pengawasan publik dan pertanggungjawaban konstitusional. Pandangan ini sejalan dengan argumentasi Mailinda Eka Yuniza bahwa definisi luas keuangan negara memberikan kepastian hukum dalam perlindungan aset negara, terutama mengingat BUMN menjalankan fungsi strategis sebagai kepanjangan tangan negara dalam mengelola kekayaan publik.⁹ Oleh karena itu, frasa “kerugian pada BUMN” yang dipisahkan dari kerugian negara berpotensi bertentangan dengan tafsir konstitusional MK yang telah bersifat *settled jurisprudence*. Ketidaksinkronan ini menciptakan ketegangan antara regulasi sektoral (UU BUMN 2025) dan standar konstitusional (tafsir MK), sehingga melahirkan konflik norma yang bersifat substansial.

Konflik norma tersebut juga mencerminkan pergeseran paradigma fundamental dari *government judgment rule* menuju *business judgment rule* (BJR). Paradigma *government judgment rule* berpijak pada logika bahwa BUMN merupakan instrumen negara sehingga pengelolaannya selalu berada dalam orbit hukum publik, termasuk rezim keuangan negara dan rezim Tipikor.¹⁰ Namun revisi UU BUMN menggeser paradigma tersebut menuju BJR, yaitu paradigma yang memandang BUMN sebagai entitas bisnis yang harus dinilai melalui standar profesionalisme korporasi dan risiko bisnis.¹¹ Prinsip BJR menegaskan bahwa direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian sepanjang keputusan diambil dengan itikad baik, rasionalitas, kehati-hatian, tanpa konflik kepentingan, dan sesuai kepentingan perseroan. Kerugian yang timbul dari risiko bisnis yang wajar tidak dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara. Namun demikian, apabila kerugian tersebut lahir dari penyalahgunaan kewenangan, perbuatan melawan hukum, atau pengambilan keputusan tanpa itikad baik, maka pertanggungjawaban hukum tetap dapat dimintakan.¹² Prinsip ini selaras dengan Pasal 97 ayat (5) UU Perseroan Terbatas. Literatur mutakhir termasuk analisis Ditho H.F. Sitompoel mengenai UU BUMN menekankan bahwa penerapan BJR secara konsisten diperlukan agar profesional BUMN tidak dikriminalisasi atas kerugian bisnis yang wajar, tanpa unsur kesalahan atau *fraud*.¹³ Namun, perubahan paradigma ini berpotensi berbenturan dengan UU Tipikor yang menganggap kerugian BUMN sebagai kerugian negara, sehingga mempersulit penerapan BJR secara efektif dalam konteks pidana korupsi.

Disharmoni antara kedua UU tersebut berdampak langsung pada ketidakpastian standar pertanggungjawaban direksi BUMN. Di satu sisi, UU BUMN 2025 melindungi direksi melalui BJR agar keputusan bisnis yang sah tidak dikriminalisasi. Penerapan diskresi maupun prinsip *business judgment rule* tidak dapat dimaknai sebagai bentuk

⁹ Ady Thea DA, ‘Guru Besar FH Ini Bongkar “Konflik” Norma Keuangan Negara’, *Hukum Online*, 2025, p. 4 <<https://www.hukumonline.com/berita/a/3-guru-besar-fh-ini-bongkar-konflik-norma-keuangan-negara-lt68d4fc0c407b5/>>. Diakses 27 November 2025.

¹⁰ Dalam Perkara and others, ‘Penerapan Doktrin Business Judgment Rule Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Karen Agustiawan Implementation Of The Business Judgment Rule Doctrine In The Crime Of Corruption Case Karen Agustiawan’, 7, 143–58.

¹¹ Rizky Novian Hartono, Wafia Silvi, and Dhesinta Rini, ‘Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Doktrin *Business Judgment Rule*’, 2.April (2021), 23–32.

¹² dkk wahbi rahman, ‘Prevention of the Corruption Crime through Administrative Enforcement Mechanism against Abuse of Authority’, *Law & Legal Reform*, 5.4 (2024) <<https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jllr.v5i4.1849>>.

¹³ Eri Hertawan, ‘Penerapan Doktrin Business Judgment Rule Di Indonesia’, *Hukum Online*, 2022, p. 2 <<https://www.hukumonline.com/klinik/a/penerapan-doktrin-ibusiness-judgment-rule-i-di-indonesia-lt62565dbe855a0/>>. Diakses 28 November 2025.

pembebasan tanggung jawab pidana. Prinsip tersebut hanya memberikan perlindungan hukum terhadap pengambilan keputusan yang dilakukan secara rasional, beritikad baik, dan sesuai dengan kewenangan hukum, bukan terhadap perbuatan yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang atau perbuatan melawan hukum. Di sisi lain, UU Tipikor tetap memungkinkan pemidanaan apabila kerugian pada BUMN dianggap sebagai kerugian negara, terlepas dari keberadaan proses bisnis yang rasional dan sah.¹⁴ Hal ini menimbulkan kekhawatiran sebagaimana disampaikan Rudy Lukman bahwa Pasal 4B UU 16/2025 dapat menimbulkan anggapan bahwa kerugian BUMN tidak lagi dapat diperiksa oleh penegak hukum, yang pada akhirnya justru dapat menciptakan ruang impunitas. Namun I Gede Widhiana Suarda menegaskan bahwa kerugian BUMN tetap dapat dipertanggungjawabkan secara pidana jika didukung oleh alat bukti yang menunjukkan adanya kesalahan atau perbuatan melawan hukum, sejalan dengan asas *nullum crimen sine culpa*.¹⁵ Dengan demikian, konflik norma ini bukan sekadar perselisihan tekstual, tetapi menentukan batas antara risiko bisnis yang sah dan tindak pidana korupsi. Diperlukan perumusan batasan normatif yang jelas terhadap penerapan *business judgment rule* dalam BUMN agar prinsip tersebut berfungsi sebagai perlindungan hukum yang proporsional, bukan sebagai celah yang melemahkan akuntabilitas dan penegakan hukum pidana korupsi.¹⁶

Berdasarkan uraian di atas, bentuk konflik norma antara UU BUMN 2025 dan UU Tipikor dapat diidentifikasi dalam tiga tingkatan:

- a. Konflik definisi, yaitu ketika kerugian BUMN dianggap sebagai kerugian korporasi dalam UU BUMN, tetapi sebagai kerugian negara dalam UU Tipikor;
- b. Konflik rezim hukum, yakni antara rezim hukum korporasi yang bersifat privat dan adaptif (BJR) dengan rezim hukum publik yang represif (Tipikor); dan
- c. Konflik tafsir konstitusional, yaitu antara ketentuan Pasal 4B UU BUMN dengan putusan-putusan MK yang menegaskan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara. Ketiga bentuk konflik tersebut menunjukkan bahwa disharmoni antara kedua regulasi bersifat struktural, bukan kebetulan, dan memiliki dampak langsung terhadap pengelolaan keuangan BUMN maupun penegakan hukum tindak pidana korupsi.

3.2 Kepastian Hukum dalam Konflik Norma UU BUMN dan UU TPK Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia.

Konflik norma antara frasa “kerugian pada BUMN” dalam UU BUMN terbaru dan penjelasan mengenai keuangan negara dalam UU Tipikor telah melahirkan problem serius terhadap asas kepastian hukum, yang merupakan salah satu dari tiga ide dasar hukum menurut *Gustav Radbruch* bersama keadilan dan kemanfaatan. Dalam perspektif negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), kepastian hukum menuntut agar

¹⁴ Safitri Haryani Saptogino, ‘Business Judgement Rule Dalam Tindak Pidana Korupsi’, *SIP Law Firm*, 2025, p. 2 <<https://siplawfirm.id/business-judgement-rule/?lang=id>>. Diakses 26 November 2025.

¹⁵ Henny Juliani Abdul Fatah,, Nyoman Serikat Putra Jaya, ‘Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Abdul’, 6.31 (2017), 1-15.

¹⁶ uman bin abdul narendra, amir, ‘Strengthening the Business Judgment Rule in Indonesia: Lessons from Malaysia R.’, 3.3 (2025), 568-89.

peraturan perundang-undangan disusun secara jelas, konsisten, dan tidak saling bertentangan. Literatur akademik menegaskan bahwa kepastian hukum menuntut norma yang tidak multitafsir, tidak menimbulkan konflik norma, dan memberikan pedoman yang dapat diprediksi bagi para aparat penegak hukum maupun subjek hukum.¹⁷ Ketika peraturan saling bertentangan, kondisi ketidakpastian akan muncul dan menggerus legitimasi sistem hukum itu sendiri.

Dalam konteks ini, ketidaksinkronan antar-norma tampak dari perbedaan konstruksi mengenai kerugian BUMN. UU BUMN mengintroduksi frasa “kerugian pada BUMN” yang menempatkan kerugian sebagai kerugian korporasi (*corporate loss*), bukan kerugian negara.¹⁸ Sebaliknya, UU Tipikor dan penjelasannya secara eksplisit menyatakan bahwa seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, baik dipisahkan maupun tidak dipisahkan, termasuk yang berada dalam penguasaan dan pertanggungjawaban BUMN, merupakan bagian dari keuangan negara. Ketidakharmonisan ini menciptakan perbedaan mendasar mengenai apakah kerugian BUMN harus dipandang sebagai kerugian negara, sehingga melahirkan potensi disparitas dalam penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, terutama terhadap direksi dan pejabat BUMN.¹⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi memberikan posisi sentral dalam menilai isu kepastian hukum ini. Keempat putusan MK (Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013, Putusan MK No. 59/PUU-XVI/2018, Putusan MK No. 26/PUU-XIX/2021) secara konsisten memutuskan bahwa keuangan BUMN termasuk kekayaan yang dipisahkan dan bahkan anak perusahaan BUMN tetap merupakan bagian dari keuangan negara. Dengan demikian, kerugian BUMN tetap masuk dalam cakupan kerugian negara sepanjang terdapat penyertaan modal negara secara langsung maupun tidak langsung. Putusan-putusan ini sejatinya menjadi rujukan utama untuk merestorasi kepastian hukum, karena putusan MK bersifat final dan mengikat. Namun, munculnya pasal-pasal baru dalam UU BUMN 2025 yang menegaskan kerugian sebagai “kerugian BUMN” justru menimbulkan konflik vertikal dengan norma UU Tipikor dan konfliktual dengan putusan MK. Ketidakselarasan ini bukan hanya menimbulkan antinomi hukum, tetapi juga mengaburkan dasar yuridis dalam menilai kerugian negara pada konteks BUMN.²⁰

Ketidakpastian hukum yang muncul akibat konflik norma ini memiliki implikasi signifikan terhadap penegakan hukum. Pertama, aparat penegak hukum kehilangan standar yang pasti dalam menentukan apakah suatu tindakan direksi BUMN adalah kebijakan bisnis (*business judgment*) atau perbuatan melawan hukum yang merugikan

¹⁷ Siti Halilah and Fakhrurrahman Arif, ‘ASAS KEPASTIAN HUKUM MENURUT PARA AHLI’, 4.Desember (2021), 56–65.

¹⁸ A L Wasath and others, ‘Tata Kelola BUMN Paska Pemberlakuan UU No . 1 Thn 2025 : Sebuah Tinjauan Kritis Berdasarkan Teori Kepastian Hukum Konstitusi Negara Indonesia Yang Termuat Dalam Pembukaan UU Dasar Negara’, 6.2 (2025), 123–36.

¹⁹ suryono hutomo, ‘Implikasi Konflik Norma Mengenai Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perseroan Terbatas Terhadap Kewenangan Badan Pengawas Keuangan Kintuk Melakukan Pemeriksaan Perusaewan Perseroan’.

²⁰ Rizky Chaniago, ‘Problematika Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Atas Tindak Pidana Korupsi Pada Badan Usaha Milik Negara (Studi Penelitian Di Kejaksaan Negeri Kabupaten Bogor)’, 2025. 5

keuangan negara.²¹ Secara praktis, aparat dapat terpecah dalam dua penafsiran: sebagian mengacu pada UU Tipikor (yang menyatakan itu kerugian negara), sementara sebagian lain merujuk pada UU BUMN (yang menyatakan itu kerugian korporasi). Kondisi ini membuka ruang diskresi berlebihan, memperbesar potensi ketidakadilan, serta memicu inkonsistensi putusan antara satu pengadilan dengan pengadilan lainnya.

Kedua, konflik norma memperbesar ketidakpastian bagi pengelola BUMN. Direksi dapat berada pada posisi “ketidakpastian kriminal” (*criminal uncertainty*) karena setiap kebijakan bisnis berpotensi dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi apabila ditafsirkan sebagai kerugian negara. Padahal, MK telah menegaskan perlunya penerapan *business judgment rule* (BJR) untuk memastikan bahwa kebijakan bisnis yang rasional, terukur, dan tanpa niat jahat tidak boleh dipidana. Ketika norma mengenai kerugian BUMN tidak selaras, maka implementasi BJR sebagai benteng prinsip kehati-hatian justru terancam, sehingga menimbulkan “kultur ketakutan” (*fear culture*) dalam pengelolaan BUMN yang dapat menghambat kinerja bisnis negara.

Ketiga, dari sudut pandang masyarakat, konflik norma ini melemahkan wibawa hukum dan kepercayaan publik. Ketika terdapat perbedaan perlakuan atas kasus yang serupa, masyarakat menilai hukum sebagai alat yang tidak konsisten dan rentan disalahgunakan. Beberapa Literatur menegaskan bahwa konflik norma menurunkan legitimasi sistem hukum karena melahirkan putusan yang tidak seragam, membuka ruang penyalahgunaan wewenang, dan meningkatkan risiko kriminalisasi maupun impunitas.

Keempat, secara sistemik, konflik norma ini juga berpotensi menghambat efisiensi penegakan hukum. Proses pemeriksaan, penyidikan, hingga pembuktian akan menjadi lebih lama karena aparat harus terlebih dahulu menentukan norma mana yang berlaku dengan menggunakan asas preferensi (*lex specialis, lex posterior, lex superior*). Namun karena UU BUMN dan UU Tipikor keduanya berkedudukan sebagai UU, pertentangan keduanya harus diselesaikan melalui penafsiran sistematis dan konseptual dengan memberikan posisi lebih tinggi pada putusan MK sebagai “*living constitution*”²².

Dengan demikian, kepastian hukum dalam konflik norma ini hanya dapat tercipta jika harmonisasi dilakukan melalui tiga pendekatan: pertama, menempatkan putusan MK sebagai pedoman utama; kedua, menerapkan BJR secara konsisten untuk membedakan kerugian bisnis dan kerugian akibat perbuatan melawan hukum; dan ketiga, melakukan sinkronisasi legislasi sehingga UU BUMN tidak bertentangan dengan UU Tipikor dan penjelasannya. Tanpa langkah-langkah tersebut, penegakan hukum akan terus berada dalam ketidakpastian, dan tujuan utama pemberantasan korupsi tidak dapat dicapai secara efektif.

Secara teoritis, penyelesaian konflik norma antara Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memerlukan pembedaan yang tegas antara kerugian yang timbul sebagai konsekuensi risiko bisnis dengan kerugian yang lahir dari perbuatan melawan hukum. Kerugian yang timbul dari keputusan bisnis yang diambil secara rasional, beritikad baik, tanpa benturan

²¹ Korupsi Perkara, Direktur Pt, And Pertamina Karen, ‘Penerapan Doktrin Business Judgment Rule Pada Tindak Pidana Korupsi Perkara Direktur Pt. Pertamina - Karen Agustiawan’, 2023, 26–50.

²² Firwanda Sandi Pradipta and Ermania Widjajanti, ‘Pembaharuan Hukum Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan BUMN Pasca Revisi Uu No 1 Thn 2025’, 4.2 (2025), 80–90.

kepentingan, serta sesuai prinsip *Good Corporate Governance* seharusnya dipandang sebagai kerugian korporasi yang penyelesaiannya berada dalam ranah perdata atau mekanisme pertanggungjawaban perseroan.

Sebaliknya, apabila kerugian tersebut timbul karena adanya suap, *kickback*, konflik kepentingan, penyalahgunaan kewenangan, manipulasi proses pengadaan, atau bentuk fraud lainnya, maka kerugian tersebut dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara yang relevan dalam rezim tindak pidana korupsi. Perbedaan ini penting agar hukum pidana tidak digunakan untuk mengkriminalisasi keputusan bisnis yang sah, namun tetap efektif menindak penyimpangan yang bersifat koruptif.

Perkembangan terbaru juga tampak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PUU-XXIII/2025 yang memberikan tafsir konstitusional terhadap Pasal 14 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Mahkamah menegaskan bahwa penerapan rezim tindak pidana korupsi terhadap pelanggaran dalam undang-undang sektoral tidak dapat dilakukan secara otomatis, melainkan harus tetap memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi.²³ Putusan ini memperkuat pandangan bahwa kerugian BUMN yang lahir dari risiko bisnis atau kebijakan korporasi yang sah tidak serta-merta dapat diposisikan sebagai tindak pidana korupsi tanpa adanya unsur penyalahgunaan kewenangan, benturan kepentingan, atau perbuatan melawan hukum lainnya.

4. KESIMPULAN

Berlakunya UU No. 16 Th. 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU No.19 Th. 2003 tentang BUMN yang selanjutnya disebut UU BUMN menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi dengan beberapa alasan Pertama, Pasal 4B UU 16/2025. Rumusan tersebut menyatakan bahwa; “keuntungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a atau kerugian yang dialami oleh BUMN merupakan keuntungan atau kerugian pada BUMN” sementara UU No. 31 Th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU (UU) No. 20 Th. 2001 Perubahan Atas UU No. 31 Th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut UU TPK. Dalam UU secara tegas mendefinisikan keuangan negara secara luas, yakni mencakup seluruh kekayaan negara “yang dipisahkan ataupun yang tidak dipisahkan,” termasuk kekayaan negara yang berada dalam penguasaan atau pengurusan BUMN. *Kedua* UU Tipikor merupakan hukum pidana khusus yang memiliki karakter repressif dan berorientasi pada perlindungan keuangan negara, sehingga penafsirannya bersifat ketat (*strict interpretation*) dalam rangka mencegah penyimpangan terhadap aset negara. Sementara itu, UU 16/2025 merupakan regulasi sektor korporasi negara yang berorientasi pada fleksibilitas manajerial, efisiensi investasi, dan otonomi bisnis, Ketiga Putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, No. 62/PUU-XI/2013, No. 59/PUU-XVI/2018, dan No. 26/PUU-XIX/2021, yang secara konsisten menegaskan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara. Dengan demikian, kerugian BUMN tidak dapat serta-merta dipersamakan sebagai kerugian negara, melainkan harus dibedakan antara

²³ Kenny Wiston, “Putusan MK 123/2025: Tafsir Pasal 14 UU Tipikor dan Batas Konstitusional Penegakan Hukum Tipikor Lintas Sektoral,” Hukumonline, October 12, 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-123-2025--tafsir-pasal-14-uu-tipikor-dan-batas-konstitusional-penegakan-hukum-tipikor-lintas-sektoral-lt69e34c6ced043/>. Diakses 26 April 2026

kerugian yang timbul karena risiko bisnis yang sah dan kerugian yang lahir dari perbuatan melawan hukum. Perbedaan tersebut penting untuk menjamin kepastian hukum, mencegah kriminalisasi kebijakan bisnis, serta tetap menjaga efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005)

Jurnal

- Aziz, Mohammad Rifqi. "Transformasi Perluasan Makna Kerugian Keuangan Negara Atas Anak Usaha BUMN." *Jurnal Lex Renaissance* 6, no. 3 (2024): 9683–9689.
- Berlia. "Business Judgment Rule Sebagai Immunity Doctrine Bagi Direksi BUMN." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 45, no. 3 (2015): 302–315.
- Fatah, Abdul, Nyoman Serikat Putra Jaya, dan Henny Juliani. "Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Law Reform* 6, no. 31 (2017): 1–15.
- Fatria, M. H. D., Elwi Danil, Aria Zurnetti, dan Azmi Fendri. "Legal Implications of Corruption Cases Without Initial State Losses in Audit but Found During Investigation Case Of Issuing Ship Permits." *E3S Web of Conferences* 405, no. 03005 (2024): 1–12.
- Halilah, Siti, dan Fakhrurrahman Arif. "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 4, no. 12 (2021): 56–65.
- Hartono, Rizky Novian, Wafia Silvi, dan Dhesinta Rini. "Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Doktrin Business Judgment Rule." *Jurnal Transparansi Hukum* 2, no. 1 (2021): 23–32.
- Narendra, Amir Uman Bin Abdul R. "Strengthening the Business Judgment Rule in Indonesia: Lessons from Malaysia." *Journal of Comparative Law* 3, no. 3 (2025): 568–589.
- Pradipta, Firwanda Sandi, dan Ermania Widjajanti. "Pembaharuan Hukum Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan BUMN Pasca Revisi UU No. 1 Tahun 2025." *Jurnal Hukum Pidana dan Pembangunan* 4, no. 2 (2025): 80–90.
- Putra, Karen Mas, Zenno Januarsyah, Dwidja Priyatno, Agung Sujati Winata, dan Khairul Hidayat. "Penerapan Doktrin Business Judgment Rule Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Karen Agustiawan." *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan* 7, no. 2 (2024): 143–158.
- Rahmadi, Aji, dan Lego Karjoko. "The Price of Corruption on State Losses Policy." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Kemasyarakatan* 8, no. 2 (2025): 479–502. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v8i2.14813>.
- Rahman, Wahbi, dkk. "Prevention of the Corruption Crime through Administrative Enforcement Mechanism against Abuse of Authority." *Journal of Law and Legal Reform* 5, no. 4 (2024): 500–525. <https://doi.org/10.15294/jllr.v5i4.1849>.
- Wasath, A. L., dan Danu Ade Setiawan. "Tata Kelola BUMN Pasca Pemberlakuan UU No. 1 Tahun 2025: Sebuah Tinjauan Kritis Berdasarkan Teori Kepastian Hukum Konstitusi Negara Indonesia Yang Termuat Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara." *Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2025): 123–136.
- Yudiastari, Rike Hevi. "Tinjauan Hukum Keuangan Negara di Lingkup BUMN Persero." *Jurnal Hukum Keuangan dan Tata Kelola* 1, no. 2 (2022): 23–36.

Tesis /Disertasi

- Chaniago, Rizky. "Problematika Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Atas Tindak Pidana Korupsi Pada Badan Usaha Milik Negara (Studi Penelitian di Kejaksaan Negeri Kabupaten Bogor)." Skripsi, Universitas Pakuan, 2025.
- Hutomo, Suryono. "Implikasi Konflik Norma Mengenai Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perseroan Terbatas Terhadap Kewenangan Badan Pengawas Keuangan untuk Melakukan Pemeriksaan Perusahaan Perseroan." Tesis, Universitas Indonesia, 2023.

Website

- Budi, Mulia. "Ahli di Sidang LNG Jelaskan soal Beda Kerugian Negara-Kekurangan Keuntungan." *detikNews*, 30 Maret 2026. <https://news.detik.com/berita/d-8422136/ahli-di-sidang-lng-jelaskan-soal-beda-kerugian-negara-kekurangan-keuntungan>.
- CNN Indonesia. "Jejak Kasus Eks Dirut ASDP Ira Puspawati hingga Direhabilitasi Prabowo." *CNN Indonesia*, 26 November 2025. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20251126091917-12-1299504/jejak-kasus-eks-dirut-asdp-ira-puspawati-hingga-direhabilitasi-prabowo>.
- DA, Ady Thea. "Guru Besar FH Ini Bongkar 'Konflik' Norma Keuangan Negara." *Hukumonline*, 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/3-guru-besar-fh-ini-bongkar-konflik-norma-keuangan-negara-lt68d4fc0c407b5/>.
- Hertiawan, Eri. "Penerapan Doktrin Business Judgment Rule Di Indonesia." *Hukumonline*, 2022. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penerapan-doktrin-ibusiness-judgment-rule-i-di-indonesia-lt62565dbe855a0/>.
- Saptogino, Safitri Haryani. "Business Judgement Rule Dalam Tindak Pidana Korupsi." *SIP Law Firm*, 2025. <https://siplawfirm.id/business-judgement-rule/?lang=id>.
- Wiston, Kenny. "Putusan MK 123/2025: Tafsir Pasal 14 UU Tipikor dan Batas Konstitusional Penegakan Hukum Tipikor Lintas Sektoral." *Hukumonline*, 12 Oktober 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-123-2025--tafsir-pasal-14-uu-tipikor-dan-batas-konstitusional-penegakan-hukum-tipikor-lintas-sektoral-lt69e34c6ced043/>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XVI/2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XIX/2021.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PUU-XXIII/2025.