

Kemandirian Badan Usaha Milik Negara Dalam Konteks Negara Kesejahteraan Indonesia Sebagai Pelaku Bisnis (Suatu Perbincangan dengan Pendekatan dari sudut pandang historis)

Hotma P. Sibuea ^{1*}

¹Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

***pardonuansibuea58@gmail.com**

ABSTRAK

Kegiatan pengabdian kepada masyarakat ini bertujuan memberikan sosialisasi mengenai transformasi kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam konteks negara kesejahteraan Indonesia. Sosialisasi dilakukan dengan metode penyampaian materi dan diskusi interaktif kepada masyarakat umum, akademisi, dan praktisi hukum. Materi yang disampaikan meliputi perubahan fundamental BUMN pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, yang mengubah prioritas dari pelayanan sosial menjadi pencarian keuntungan. Kegiatan menjelaskan bahwa BUMN kini berkedudukan sebagai badan hukum privat dengan modal terpisah dari keuangan negara dan pemberian perlindungan hukum bagi pengurus. Hasil sosialisasi menunjukkan peningkatan pemahaman peserta tentang kemandirian BUMN dan implikasinya terhadap dunia bisnis. Kegiatan ini memberikan kontribusi dalam meningkatkan literasi hukum masyarakat mengenai transformasi BUMN dari entitas dengan visi-misi ganda menjadi badan usaha yang fokus pada efisiensi bisnis untuk mendukung perekonomian nasional.

Kata Kunci: sosialisasi BUMN, pengabdian masyarakat, transformasi hukum, kemandirian usaha, literasi hukum

ABSTRACT

This community service activity aims to provide socialization regarding the transformation of the legal status of State-Owned Enterprises (BUMN) in the context of Indonesia's welfare state. The socialization was conducted through material presentation and interactive discussions with the general public, academics, and legal practitioners. The material presented includes fundamental changes to BUMN following Law Number 1 of 2025, which shifts priorities from social services to profit-seeking. The activity explains that BUMN now has the status of a private legal entity with capital separated from state finances and provides legal protection for management. The results of the socialization show increased participant understanding of BUMN independence and its implications for the business world. This activity contributes to improving public legal literacy regarding the transformation of BUMN from an entity with dual vision-mission to a business entity focused on business efficiency to support the national economy.

Keywords: BUMN socialization, community service, legal transformation, business independence, legal literacy

PENDAHULUAN

Konstitusi Indonesia menetapkan negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 1 ayat (tiga) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Tahun 1945 menetapkan “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menetapkan “Kemudian daripada itu (maksudnya: setelah kemerdekaan bangsa Indonesia. . . pen.) untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum . . .” Cita-cita kesejahteraan umum membuat negara Indonesia termasuk kategori negara kesejahteraan (*welfare state*)

(Eben dan Arshita, 2024). Keputusan memilih tipe negara kesejahteraan adalah pilihan yang tepat. Tipe negara kesejahteraan dianggap tipe negara yang cocok bagi bangsa Indonesia. Alasannya, tipe negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai tipe negara ideal di akhir abad ke-20 ketika bangsa Indonesia memproklamirkan kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 (Putra, 2021). Tekad menyelenggarakan kesejahteraan umum mencerminkan tujuan dan cita-cita bangsa dan negara Indonesia mengenai perikehidupan yang lebih baik sebagai bangsa yang bebas, merdeka dan berdaulat (Sibuea, 2014). Frasa kesejahteraan umum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan negara Indonesia serupa dengan negara kesejahteraan berbagai negara Eropa (Dimiyati, Absori dan Wardiono, 2020).

Tipe negara hukum kesejahteraan memiliki paham sebagai berikut. Pertama, negara kesejahteraan adalah model pembangunan yang lebih difokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peran negara dalam pelayanan kepada warganya secara universal dan komprehensif. Konsekuensinya, negara perlu dan wajib melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin kesejahteraan masyarakat. Kedua, negara kesejahteraan berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan dengan memberikan pelayanan, sarana, maupun prasarana bagi masyarakat (Putra, 2021). Negara kesejahteraan mengacu pada peran negara menyediakan berbagai layanan dan manfaat bagi para warga negara terutama berkenaan dengan pendapatan, kesehatan, perumahan, pendidikan dan kegiatan sosial (Kiswanto, 2005). Khudzaifah Dimiyati dan kawan-kawan memberikan komentar mengenai negara kesejahteraan sebagai berikut:

“Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*), tetapi juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai halnya.” (Dimiyati, Absori dan Wardiono, 2020).

Dalam konteks pelayanan sosial, negara membutuhkan dana untuk membiayai pertumbuhan ekonomi dan kegiatan investasi. Dana pembangunan dapat berasal dari pendapatan pajak dan non-pajak. Namun, sebagian negara berkembang (*termasuk negara Indonesia . . . pen.*) tidak mampu menyediakan dana yang cukup besar untuk tujuan tersebut.” Pemerintah (negara) perlu menggali sumber-sumber pendapatan negara. Akan tetapi, negara seringkali menghadapi kondisi tidak mampu membiayai seluruh belanja negara untuk menggerakkan pembangunan (Adella dkk., 2024). Dalam konteks kesulitan pembiayaan tersebut, Nova Adella dan kawan-kawan berkomentar sebagai berikut:

”Untuk menutupi kekurangan (*pendanaan pemerintah . . . pen.*), Indonesia menggunakan utang sebagai salah satu pilar pembangunan. Pembiayaan utang luar negeri masih sangat besar, bahkan saat ini Indonesia mulai menerapkan kebijakan anggaran dengan defisit atau surplus.” (Adella dkk., 2024).

Utang luar negeri adalah salah satu isu krusial yang mengiringi transformasi ekonomi Indonesia. Transformasi dan pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri. Namun, pertumbuhan ekonomi tidak dapat mengimbangi pertumbuhan utang luar negeri. Utang luar negeri terus bertambah dan menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Adwin Surya Atmadja mengemukakan komentar sebagai berikut “Sayangnya tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam beberapa tahun tidak disertai dengan penurunan jumlah utang luar negeri” Oleh sebab itu, Adwin Surya Atmadja berkomentar lebih lanjut sebagai berikut “Meskipun telah terjadi perubahan pada struktur utang luar negeri

Indonesia, utang luar negeri pemerintah masih menjadi hal perlu diperhatikan mengingat dampaknya terhadap APBN yang sangat besar.”(Adnadja, 2000).

Pinjaman luar negeri pemerintah banyak dipakai untuk menutup defisit anggaran akibat krisis ekonomi sehingga menyebabkan pengeluaran total pemerintah meningkat dari anggaran tahun lalu (Adnadja, 2000). Salah satu pilihan rasional untuk menutup defisit anggaran pemerintah adalah negara (pemerintah) ikut berbisnis. Dalam negara kesejahteraan, negara boleh ber bisnis untuk mencari keuntungan seperti badan usaha swasta. Akan tetapi, negara tidak dapat melakukan aktivitas bisnis dalam kedudukan sebagai badan hukum publik. Badan hukum publik berfungsi dan bertugas melakukan pelayanan publik. Dalam kegiatan bisnis, negara perlu membentuk suatu badan usaha. Harly Clifford Jonas Salmon mengemukakan komentar sebagai berikut “BUMN (*Badan Usaha Milik Negara . . . pen.*) lahir atas adanya kepentingan pemerintah melakukan kegiatan perekonomian yang menjadi pilar pembangunan negara” (Salmon, 2023). Motif mencari keuntungan adalah dasar kehadiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam dunia bisnis yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Sampai dengan sekarang, eksistensi (BUMN) masih menjadi topik diskursus hukum yang belum final. Sampai sekarang, status permodalan BUMN masih bahan perdebatan karena perbedaan pandangan. Dalam konteks kerugian BUMN sebagai konsekuensi bisnis, perbedaan dan pertentangan pendapat terjadi di antara penegak hukum dengan pengurus BUMN. Di satu pihak, penegak hukum berpandangan kerugian BUMN termasuk kerugian keuangan negara yang dikategorikan sebagai tindak pidana. Pandangan tersebut mengikuti wawasan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Madaskolay Viktoris Dahoklory berkomentar sebagai berikut “. . . Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menggolongkan kekayaan yang terpisah dan/atau tidak terpisahkan pada perusahaan negara/daerah termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara”(Dahoklory , 2023) Pandangan seperti atas mengandung konsekuensi logis dan juridis terhadap penegakan hukum ketika terjadi kerugian BUMN. Penegak hukum beranggapan kerugian BUMN sebagai kerugian keuangan negara sehingga pengurus (direksi) BUMN didakwa korupsi.

Pada sisi lain, pengurus (direksi) BUMN berpandangan kerugian BUMN adalah risiko bisnis. Pandangan tersebut bertitik tolak dari sudut pandang Undang-undang Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas (Khairandy, 2023). Kerugian BUMN adalah kerugian badan usaha yang melakukan aktivitas bisnis. Secara hakiki, kerugian BUMN adalah kerugian akibat bisnis. Perbedaan sudut pandang dan alur pikir seperti di atas menjadi masalah hukum (Dahoklory, 2023). Kondisi yang mengandung masalah hukum tersebut berdampak negatif terhadap kinerja direksi dan kinerja BUMN sebagai badan usaha. Pengurus BUMN bekerja dengan penuh rasa was-was dan kekhawatiran karena sewaktu-waktu dapat ditangkap, dihukum dan masuk penjara jika BUMN rugi. Padahal, kerugian BUMN adalah bukan karena kejahatan (korupsi). Akan tetapi, murni risiko bisnis yang lazim terjadi dalam aktivitas bisnis. Undang-undang menciptakan iklim yang tidak kondusif mendukung bisnis BUMN sebagai sumber pendapatan negara dan pilar perekonomian bangsa yang berperan penting mensejahterakan masyarakat. Dalam kondisi kekaburuan dan konflik norma hukum seperti di atas, penulis merumuskan judul penelitian yang dipaparkan dalam kegiatan pengabdian kepada masyarakat Prodi Doktor Ilmu Hukum dengan judul “Kemandirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Badan Hukum Privat Dalam Konteks Negara Kesejahteraan Indonesia Sebagai Pelaku Bisnis: Perbincangan Dari Sudut Pandang Historis.”

Sesuai dengan atau berdasarkan paparan yang dikemukakan di atas, pengaturan berbagai aspek atau segi yang berkenaan dengan eksistensi BUMN masih mengandung berbagai masalah hukum. Namun, setelah Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Undang-undang BMUN, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dapat dipandang sebagai badan hukum publik atau badan hukum privat?

METODE

Pengabdian ini merupakan pengabdian masyarakat Prodi Doktor Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, yang dilaksanakan pada “Sosialisasi terhadap Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara & Potensi Pembebasan Narapidana Ex-Tipikor Kasus BUMN” pada 20 Juni 2025 di Auditorium Universitas 17 Agustus 1945. Objek yang menjadi fokus paparan pada kegiatan ini adalah norma-norma hukum positif yang berlaku di Indonesia yang mengatur tentang keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Badan Usaha Milik Negara Dengan “Wajah Lama”

Landasan konstitusi BUMN berdasarkan Pasal 4 ayat 1 (satu) UUD NRI Tahun 1945 mengatur sebagai berikut “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.” Salah satu aspek kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan berkenaan dengan kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Kekuasaan dan tanggung jawab Presiden dalam pengelolaan keuangan negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tugas menjalankan pemerintahan negara.” (BPK, 1998). Landasan yuridis kewenangan Presiden dalam pengelolaan keuangan negara ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 6 ayat 1 (satu) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur sebagai berikut “Presiden sebagai kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.” Berdasarkan kekuasaan pengelolaan keuangan negara, Presiden dan DPR membentuk Badan Usaha Milik Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003. Pembentukan BUMN sebagai badan usaha milik negara berdasarkan beberapa dasar pertimbangan. Salah satu dasar pertimbangan dicantumkan dalam Bagian pertimbangan huruf (a) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dengan redaksi sebagai berikut “. . . Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi.”

Negara Indonesia ikut berbisnis melalui BUMN. BUMN berfungsi sebagai perpanjangan tangan negara dalam dunia bisnis. Negara memasuki dunia bisnis melalui keberadaan BUMN dalam sistem perekonomian Indonesia dengan segenap risiko dan konsekuensinya. Negara siap menanggung risiko untung-rugi yang lazim terjadi dalam dunia bisnis lewat BUMN. Modal BUMN berasal dari keuangan negara. Sebagai badan usaha milik negara, BUMN mengembangkan visi-misi sosial berupa penyediaan bahan dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hidup orang banyak dan lain-lain menyelenggarakan kemanfaatan umum (UU No 19, 2023). Akan tetapi, undang-undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang BUMN juga meletakkan beban visi-misi bisnis di pundak BUMN untuk mencari keuntungan. BUMN diharapkan dapat memberikan sumbangan pendapatan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan

penerimaan negara pada khususnya. BUMN mengembangkan 2 (dua) macam visi-misi (visi-misi ganda). Padahal, visi-misi bisnis dan visi-misi pelayanan sosial memiliki ciri dan karakter masing-masing.

Visi-misi bisnis belum tentu dapat dilebur atau digabungkan dengan visi-misi sosial dalam momentum yang sama dalam realitas dunia bisnis. Pembentuk undang-undang dan pemerintah melebur atau menggabungkan visi-misi bisnis dan sosial yang berbeda ciri dan karakter menjadi satu kesatuan. Visi-misi bisnis dan visi-misi pelayanan sosial BUMN yang dikombinasikan atau dilebur menjadi suatu kesatuan dan dianggap ideal oleh pembentuk undang-undang diharapkan dapat dijalankan dalam realitas dunia bisnis. Gabungan atau peleburan kedua visi-misi BUMN diprediksi dapat diwujudkan dalam kehidupan bisnis sehingga akan menghasilkan keuntungan. Peleburan atau penggabungan visi-misi yang diusung (dipikul atau diemban) BUMN mengakibatkan jati diri dan kedudukan BUMN menjadi tidak jelas sebagai badan usaha atau sebagai badan hukum publik. Kondisi demikian mengandung akibat dan konsekuensi yang tidak selalu positif bagi BUMN. Prediksi pembentuk undang-undang ternyata meleset jauh dari harapan. Dalam realitas, BUMN yang dibentuk sebagai badan usaha milik negara untuk memperoleh keuntungan ternyata menampilkan kinerja yang jauh dari harapan. BUMN yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2023 tentang BUMN menampilkan kinerja yang buruk yang jauh dari harapan (Kurniawati dan Lestari, 2008).

Faktor penyebab lain kegagalan BUMN berkaitan dengan ambiguitas permodalan BUMN sebagai bagian keuangan negara atau sebagai harta kekayaan badan usaha. Ambiguitas tersebut membuka kemungkinan kerugian BUMN dapat dianggap sebagai tindak pidana korupsi dan bukan sebagai risiko bisnis. Kemungkinan tersebut berpengaruh pada kinerja direksi dan kinerja BUMN yang selalu was-was dan penuh kekhawatiran dalam menjalankan aktivitas bisnis. Akibatnya, BUMN menjadi buruk dan mengecewakan. Cita-cita dengan realitas kinerja BUMN bertolak belakang dengan pernyataan konsiderans huruf (b) UU Nomor 19 Tahun 2003 yang membuat pernyataan sebagai berikut “. . . Badan Usaha Milik Negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.” (UU No 10, 2023). Dengan kinerja yang mengecewakan, BUMN mustahil dapat berperan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Alih-alih mensejahterakan masyarakat, badan usaha milik negara tersebut menjadi beban negara (Firmansyah, 2024). Zulfahmi Yusuf mengemukakan komentar mengenai situasi dan kondisi keuangan BUMN sebagai berikut:

“Pada perusahaan BUMN tersebut, tingkat keuntungan yang mempengaruhi pendapatan nasional semakin menurun sehingga lambat laun merugikan negara karena negara telah menanamkan modal tersebut dalam jumlah yang besar, dan juga mengakibatkan perusahaan BUMN tidak mampu membayar utang mereka dan membayar upah debitur dan kariawan mereka.” (Yusuf, 2024).

Problematika kerugian BUMN berkaitan dengan ketidakjelasan kedudukan modal BUMN kedudukannya yang tidak jelas. La Ode Hariru dan kawan-kawan mengemukakan komentar mengenai modal BUMN sebagai berikut “. . . permasalahannya kemudian ialah karena dengan alasan modal BUMN Persero bersumber dari negara lalu diartikan bahwa seluruh kekayaan BUMN dilihat sebagai bagian dari kekayaan negara. Pandangan dan pemahaman keuangan negara yang luas seperti dikemukakan di atas mengandung konsekuensi logis sebagai berikut “Kalau memahaminya sudah seluas itu (*pandangan keuangan negara seperti dikemukakan di atas . . . pen.*) tentunya eksistensi BUMN Persero sebagai perusahaan badan hukum telah berubah menjadi badan usaha non badan hukum dengan alasan BUMN Persero tidak memiliki kekayaan sendiri.” (Hariru

dkk., 2024). Paham atau wawasan pengertian keuangan negara yang luas seperti di atas mengandung atau membawa hal negatif terhadap BUMN seperti dikemukakan dalam paparan berikut:

”Dengan dianutnya pandangan keuangan negara dalam arti luas, termasuk dalam hal kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, memberikan konsekuensi hukum yang menempatkan BUMN sebagai badan hukum publik yang memungkinkan campur tangan negara yang mendalam terhadap pengelolaan BUMN. Implikasi yang luas itu meliputi antara lain, kriminalisasi kriminaslisasi korupsi terhadap kerugian BUMN, kewenangan BPK dalam mengaudit BUMN dan kewenangan pengawasan DPR terhadap BUMN.” (Arifardhani, 2019).

Berdasarkan paparan di atas, faktor visi-misi BUMN yang sinkretis dan utopis mengakibatkan BUMN mengalami krisis identitas. Apakah BUMN berkedudukan sebagai badan usaha murni seperti badan usaha swasta yang berbisnis mencari keuntungan atau badan hukum publik yang bertugas melakukan pelayanan sosial? Pembentuk undang-undang dan pemerintah “bermimpi” atau “berkhayal” dapat membentuk suatu entitas badan usaha bisnis yang sumber modal dari negara untuk meraih keuntungan dan sekaligus berfungsi sebagai badan pelayanan publik (badan pelayanan sosial). Kondisi tersebut terjadi karena tidak ada koherensi (peneguhan) wawasan pembentuk undang-undang dan pemerintah ketika membentuk UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Padahal, kedua undang-undang berkaitan dan diharapkan saling mendukung (meneguhkan). Namun, kenyataannya, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bertentangan atau kontradiksi dengan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Benturan atau pertentangan wawasan dan jalan pikiran tersebut bersumber dari konsepsi BUMN yang idealistik dan utopis (khayal). Pembentuk undang-undang dan pemerintah menganggap BUMN sebagai alat pencari keuntungan (bisnis) dapat sekaligus berfungsi sebagai alat pelayanan sosial. Dalam perspektif wawasan dan alam pikiran pembentuk undang-undang dan pemerintah, BUMN yang berkecimpung dalam dunia bisnis mengembangkan visi-misi bisnis dan sosial yang terlampaui ideal. Sebagai badan usaha, BUMN dianggap dapat menjalankan fungsi sebagai pencari uang atau keuntungan yang sekaligus melakukan fungsi pelayanan sosial. Pembentuk undang-undang membebankan visi-misi ganda di pundak BUMN yang mencerminkan percampuran pemikiran yang sinkretis (Firmansyah, 2024). Konsepsi jati-diri BUMN mencampur-adukkan pemikiran bisnis yakni BUMN sebagai pencari keuntungan (uang) dengan pemikiran sosial BUMN sebagai sarana pelayanan sosial (UU No 19, 2023). Kedua konsepsi ternyata tidak dapat diperdamaikan dalam realitas aktivitas bisnis. Sri Lestari dan kawan-kawan mengemukakan komentar terhadap visi-misi BUMN yang utopis dan sinkretis sebagai berikut “BUMN selain menjalankan fungsinya sebagai pemasok dana bagi pemerintah melalui pajak dan dividen juga dibebani (*misi . . . pen.*) untuk berfungsi sebagai *agent of development*.” (Kurniawati, 2008).

Fungsi BUMN sebagai perpanjangan tangan negara dengan visi-misi ganda yang utopis dan sinkretis dapat digambarkan dengan kalimat sederhana sebagai berikut. Negara menghendaki keuntungan (uang) melalui bisnis BUMN. Akan tetapi, negara (pemerintah) tidak mau menanggung kerugian BUMN sebagai risiko bisnis. Alih-alih menerima kerugian BUMN sebagai risiko bisnis, negara (pemerintah) justru mencari “kambing hitam” yang dapat dituduh dan dipersalahkan ketiga kerugian BUMN terjadi karena korupsi. Kerugian BUMN sebagai risiko bisnis dianggap sebagai kerugian negara

karena kejahatan. Sebagai akibatnya, ketika BUMN mengalami kerugian, direksi BUMN dengan serta merta dituduh korupsi dan dipidana. Sebagai contoh, kasus PT PLN yang mengalami kerugian karena wanprestasi. Akan tetapi kemudian diproses sampai ke persidangan meskipun pada tingkat kasasi terdakwa dinyatakan lepas dari segala tuntutan hukum dengan alasan perbuatan terdakwa adalah bukan tindak pidana (Hariru dkk., 2024).

Pembentukan BUMN berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Negara dapat dipandang sebagai uji coba konsepsi (pemikiran) mengenai keterlibatan negara dalam bisnis. Namun, eksperimen tersebut tidak ditopang faktor penunjang utama aktivitas bisnis yakni modal. Akibatnya, eksperimen pemikiran tersebut gagal. Amir Firmansyah dan Aris Machmud, Suparji mengemukakan komentar berkenaan dengan kinerja BUMN yang buruk dan mengecewakan karena faktor permodalan sebagai berikut “. . . buruknya kinerja BUMN, khususnya BUMN karya disebabkan oleh penugasan negara yang tidak disertai pendanaan yang memadai.” Pada sisi lain, penulis yang sama mengemukakan komentar tentang visi-misi ganda yang berdampak pada kinerja BUMN sebagai berikut “Peran ganda yang dimiliki (*diemban . . . pen.*) ini menjadi hambatan bagi BUMN untuk berkembang seperti perusahaan swasta.” Sinkretisme gagasan yang dipikul BUMN antara menjalankan bisnis dengan misi sosial membuat BUMN terjebak dalam alam pemikiran yang justru membuat badan usaha tersebut tidak dapat berperan dalam pendanaan pembangunan perekonomian nasional. Amir Firmansyah, Aris Machmud, Suparji, mengemukakan problematika misi ganda yang diemban yang kemudian BUMN menjadi masalah sebagai berikut “Ambiguitas (*visi-misi BUMN . . . pen.*) ini menciptakan ketidakpastian dalam kedudukan hukum BUMN.” (Firmansyah, 2024).

Secara umum faktor penyebab kegagalan BUMN untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi nasional dapat dikategorikan ke dalam 3 (tiga) macam faktor. Ketiga faktor berkenaan dan berkaitan dengan tataran konsepsional dan tataran praksis. Pertama, pada tataran konsepsional, kelemahan BUMN berkenaan dengan visi-misi BUMN. Pembentuk undang-undang dan pemerintah menetapkan visi-misi BUMN yang sinkretis karena menggabungkan visi-misi pelayanan sosial dan visi-misi bisnis pada momentum yang sama. Akibatnya, visi-misi ganda BUMN tersebut terlampaui ideal dan cenderung utopis. Pembentuk undang-undang dan pemerintah mengharapkan BUMN dapat memikul visi-misi ganda tersebut. Pembentuk undang-undang dan pemerintah menggabungkan visi-misi pelayanan sosial dengan visi-misi bisnis dalam satu paket dan momentum dalam perspektif doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*). Paket visi-misi ganda BUMN seperti dikemukakan di atas menghasilkan konsepsi visi-misi BUMN yang terlampaui berat sehingga tidak mampu dipikul (diemban) dan dilaksanakan sekaligus dalam realitas dunia bisnis. Visi-misi yang terlampaui berat tersebut justru menjadi beban yang tidak dapat dipikul (diemban) BUMN.

Kedua, miskonsepsi atau sinkretisme visi-misi ganda BUMN seperti dipaparkan di atas berdampak terhadap konstruksi eksistensi BUMN. Bagaimana konstruksi jati diri BUMN menurut pandangan pembentuk undang-undang dan pemerintah? Apakah BUMN badan bukum privat atau badan hukum publik? Konstruksi jati diri BUMN sebagai badan hukum privat atau sebagai badan hukum publik tidak tegas ditetapkan dalam undang-undang. Kekaburuan (kerancuan) jati diri BUMN yang ditetapkan berdasarkan pembentuk undang-undang dan pemerintah adalah akibat (derivat) kerancuan (kekaburuan) visi-misi BUMN sebagai badan usaha. Pembentuk undang-undang dan pemerintah tidak berani menetapkan dengan tegas eksistensi BUMN sebagai badan usaha privat yang dibentuk

atau dimodali negara dengan tujuan mencari keuntungan. Pembentuk undang-undang dan pemerintah tidak memiliki keputusan yang tegas dan terang benderang berkenaan dengan jati diri dan kedudukan BUMN sebagai badan usaha yang dibentuk negara dengan tujuan mencari keuntungan. Dengan demikian, pembentuk undang-undang dan pemerintah menetapkan jati diri dan meletakkan kedudukan hukum BUMN sebagai badan usaha dengan jati diri dan kedudukan yang abu-abu. Dalam hal tertentu, BUMN tunduk pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Keuangan Negara dan bagian lain tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas (Rasji dan Aggstri, 2024).

Kekaburuan atau kerancuan jati diri dan kedudukan hukum BUMN sebagai badan usaha privat atau badan usaha publik berdampak negatif terhadap kinerja BUMN sebagai badan usaha yang berfungsi dan bertujuan mencari keuntungan. Kekaburuan atau kerancuan jati diri BUMN sekaligus juga berdampak terhadap pengelola (direksi) BUMN. Pada satu sisi, ambiguitas jati diri dan kedudukan BUMN sebagai suatu entitas hukum membuat pemerintah sebagai regulator dapat melakukan intervensi yang besar terhadap personalia dan kebijakan BUMN serta pengelolaan keuangan (modal) BUMN. Intervensi pemerintah terhadap BUMN tidak selalu berdampak positif tetapi dapat juga berdampak negatif. Pada sisi lain, ambiguitas jati diri dan kedudukan hukum BUMN juga dapat berdampak negatif terhadap personalia (direksi) BUMN. Pengurus (direksi) BUMN dapat dituduh melakukan tindak pidana korupsi jika BUMN mengalami kerugian bisnis. Dalam keadaan demikian, BUMN mengalami dilema bagaikan makan buah simalakama.

Ketiga, berkenaan dengan tataran praktis yakni mengenai kinerja BUMN yang “amburadul dan mengecewakan” yang berbeda jauh dari cita-cita atau tujuan pembentukan BUMN. Sudah barang tentu, kerancuan dan atau kecaburuan visi-misi dan jati diri BUMN berdampak negatif terhadap kinerja direksi (pengurus) dan BUMN secara kelembagaan. Kinerja yang ditampilkan direksi dan BUMN amburadul sehingga badan usaha milik negara tersebut tidak produktif dan gamang menetapkan kebijakan dan mengambil tindakan berdasarkan pertimbangan bisnis (*business judgment rule*) (Pradipta dan Widjajanti, 2025). Berbagai macam faktor penyebab BUMN yang dapat disebut adalah kelemahan sistem pengawasan internal, benturan kepentingan, campur tangan (intervensi) pemerintah dalam internal BUMN yang terlampaui besar, serta tidak jelasnya delimitasi tanggung jawab hukum antara organ perusahaan dan negara menjadi faktor utama yang menyebabkan tingginya penyimpangan (Arifardhani, 2019).

Dalam 25 (dua puluh lima) tahun sejarah perjalanan BUMN sejak dibentuk pada tahun 2023, BUMN belum dapat memberikan kontribusi (sumbangsih) signifikan terhadap pembangunan ekonomi nasional. Berbagai kasus korupsi menerpa atau melanda para pengurus (direksi) BUMN. Bahkan, sektor BUMN menjadi salah satu sumber terbesar kasus korupsi di Indonesia. Firwanda Sandi Pradipta dan Ermania Widjajanti berkomentar sebagai berikut “. . . data dari Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa sektor BUMN masih menjadi salah satu sumber terbesar kasus korupsi di Indonesia dalam satu dekade terakhir.” Kondisi BUMN disebabkan berbagai faktor penyebab dari internal dan eksternal BUMN. Firwanda Sandi Pradipta dan Ermania Widjajanti mengemukakan komentar sebagai berikut “Lemahnya sistem pengawasan internal, benturan kepentingan, serta tidak jelasnya delimitasi tanggung jawab hukum antara organ perusahaan dan negara menjadi faktor utama yang menyebabkan tingginya penyimpangan.” (Pradipta dan Widjajanti, 2025). Situasi dan kondisi seperti di atas membuat BUMN dan pengurus (direksi) tidak dapat menampilkan kinerja yang baik dan

optimal untuk mencari keuntungan dan melakukan pelayanan sosial sekaligus sebagai tujuan atau cita-cita BUMN.

Alasan lain sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perbaikan, pembaharuan dan pembenahan BUMN berkaitan dengan penguatan permodalan BUMN. Penguatan permodalan BUMN perlu dilakukan dalam rangka pelaksanaan visi-misi sosial untuk melayani kebutuhan masyarakat seperti menyediakan barang dan jasa serta infrastuktur yang tidak menarik minat swasta karena dianggap tidak menguntungkan. Untuk melaksanakan visi-misi sosial seperti dikemukakan di atas, BUMN membutuhkan modal besar terutama untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan aspek atau bidang kemasyarakatan yang tidak menarik minat swasta. Dalam rangka pelaksanaan visi-misi sosial untuk melayani kebutuhan atau kebutuhan masyarakat, Rasji dan Zayyan Syafiqah Aggstri sebagai berikut “Dalam perkembangannya, BUMN dihadapkan pada berbagai tantangan besar untuk dapat menjalankan peran strategis guna menjalankan fungsi untuk menyediakan barang dan jasa serta infrastuktur yang belum tentu dapat disediakan oleh pihak swasta karena permasalahan modal” (Rasji dan Aggstri, 2024).

2. Badan Usaha Milik Negara Dengan “Wajah Baru”

Belajar dari kesalahan atau kekeliruan pada masa lalu saat membentuk BUMN dan pengalaman buruk yang terjadi dalam sejarah BUMN, pembentuk undang-undang dan pemerintah berusaha melakukan perubahan, perbaikan dan pembenahan BUMN (Rasji dan Aggstri, 2024). Perubahan dan pembenahan berbagai aspek jati diri BUMN perlu dilakukan berdasarkan beberapa alasan dan pertimbangan. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN perlu diamandemen karena banyak masalah yang berkenaan dan berkaitan dengan BUMN baik dari segi internal maupun eksternal yang terjadi dalam pengalaman sejarah badan usaha milik negara tersebut selama 25 (dua puluh lima) tahun. Pembentuk undang-undang dan pemerintah mengamandamen UU Nomor 19 Tahun 2023 tentang BUMN dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Alasan amandemen tercantum dalam Bagian Konsideran UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN sebagai berikut “. . . pelaksanaan peran Badan Usaha Milik Negara dalam perekonomian nasional sudah tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi saat ini dan ke depan sehingga dibutuhkan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara yang terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam membangun daya saing nasional” Pernyataan yang tercantum dalam dasar pertimbangan UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang revisi ketiga undang-undang BUMN seperti dikemukakan di atas dapat dianggap sebagai pengakuan tersamar mengenai berbagai kelemahan dan kekeliruan dalam pembentukan BUMN. Berbagai kelemahan dan kekeliruan tersebut mengakibatkan kegagalan BUMN menjalankan visi-misi utopis atau visi-misi yang terlalu ideal. Secara tidak langsung, sebagai badan usaha, BUMN diakui oleh pembentuk undang-undang dan pemerintah telah gagal atau tidak berhasil melaksanakan visi-misi ganda yang sinkretis dan terlalu ideal nyaris utopis yakni menyelenggarakan pelayanan sosial (pelayanan masyarakat) dan sekaligus mencari keuntungan bisnis dalam suatu paket momentum. Dalam realitas, kedua visi-misi ganda yakni visi-misi sosial dan bisnis ternyata tidak dapat dikompromikan dalam realitas dunia bisnis.

Dengan melakukan amandemen, pembentuk undang-undang dan pemerintah berupaya memperbaiki kekeliruan atau kesalahan masa lalu pada saat membentuk

BUMN berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2023. Pembentuk undang-undang dan pemerintahan berupaya melakukan berbagai perubahan, pembenahan dan perbaikan untuk mendukung dan menopang kinerja BUMN sebagai instrumen (alat) atau perpanjangan tangan negara mencari keuntungan demi pembiayaan pembangunan perekonomian nasional. Untuk memaksimalkan kinerja BUMN, undang-undang memberikan penegasan terhadap berbagai aspek (segi) jati diri BUMN untuk meneguhkan BUMN sebagai badan usaha yang dibentuk negara (pemerintah) dengan tujuan mencari keuntungan serupa seperti badan usaha yang dibentuk swasta. Dengan amandemen, pembentuk undang-undang dan pemerintah berupaya menegaskan, memantapkan dan atau memperbarui berbagai aspek (segi) jati diri BUMN sebagai badan hukum dengan modal yang berasal dari negara. Dalam UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN, pembentuk undang-undang dan pemerintah mengubah berbagai aspek (segi) jati diri BUMN. Dengan peristilahan lain, dengan berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025, BUMN kemudian “lahir baru” atau tampil dengan “wajah baru” sebagai badan usaha yang dibentuk negara. Badan usaha milik negara tersebut diharapkan mampu melaksanakan visi-misi ganda dengan prioritas mencari keuntungan untuk membuktikan kinerja maupun kontribusinya kepada bangsa dan negara Indonesia yang lebih baik daripada masa lalu.

Apakah perubahan, pembaharuan dan pembenahan yang dilakukan UU Nomor 1 Tahun 2025 terhadap BUMN dapat mempertegas eksistensi atau jati diri BUMN sebagai badan usaha yang dibentuk negara? Dalam kontes konstruksi dan argumentasi untuk menjawab pertanyaan di atas, penulis mengulas dan memperbincangkan beberapa aspek jati diri BUMN. Beberapa aspek jati diri BUMN yang diubah, dibenahi atau diperbarui berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2025 diperbincangkan secara sistematis diawali dari perbincangan yang bersifat filosofis yakni visi-misi atau tujuan BUMN. Perbincangan dari sudut pandang filosofis kemudian menjadi fundasi dan sekaligus titik tolak perbincangan aspek lain jati diri BUMN dari sudut pandang yuridis. Beberapa aspek (segi) jati diri BUMN yang diperbicangkan atau dibahas adalah (1) aspek visi-misi BUMN, (2) aspek identitas dan kedudukan BUMN sebagai badan usaha, (3) aspek permodalan BUMN dan (4) aspek kedudukan pengurus (organ-organ) BUMN sebagai badan usaha yang diberi modal oleh negara.

Aspek pertama diperbincangkan adalah visi-misi BUMN sebagai badan usaha. Aspek visi-misi atau tujuan pembentukan BUMN mengalami perubahan (pergeseran) prioritas berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2025. Perubahan visi-misi BUMN berkenaan dengan prioritas visi-misi atau tujuan (cita-cita) pembentukan (pendirian) BUMN (Rasji dan Aggstri, 2024). Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) huruf (a) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, urutan prioritas tujuan pembentukan BUMN diawali dari visi-misi pelayanan sosial yakni “memberikan sumbangan bagi perkembangan prekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.” Aspek visi-misi bisnis menempati urutan kedua di bawah visi-misi sosial yang tercantum dalam Pasal 2 ayat 1 (satu) huruf b UU Nomor 19 Tahun 2023. Prioritas visi-misi BUMN berubah setelah amandemen UU Nomor 19 Tahun 2003. Pembentuk undang-undang dan pemerintah menggeser prioritas tujuan (visi-misi) yang hendak dicapai BUMN dari pelayanan sosial menjadi mencari keuntungan (perhitungan bisnis). Perubahan atau pergeseran prioritas visi misi BUMN tersebut mencerminkan perubahan perubahan paradigma pembentuk undang-undang dan pemerintah berkenaan dengan hakikat dan fungsi BUMN.

Setelah dilakukan amandemen terhadap UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, prioritas visi misi sosial yang diemban (dipikul) BUMN sebagai badan usaha

mengalami pergeseran kedudukan prioritas tujuan dari prioritas pertama dan utama ke prioritas kedua di bawah prioritas mencari keuntungan. Artinya, visi-misi sosial BUMN digeser pada urutan kedua di bawah visi-misi bisnis yakni mencari keuntungan. Pergeseran visi-misi BUMN sebagai badan usaha mengandung makna signifikan terhadap jati diri dan fungsi BUMN sebagai badan usaha. Pergeseran tujuan BUMN yang mempertegas fungsi BUMN sekaligus mencerminkan pergeseran dan perubahan politik hukum perundang-undangan dalam wawasan pembentuk undang-undang dan pemerintah dalam pengaturan dan pengelolaan BUMN. Pergeseran visi-misi BUMN tersebut mengandung arti, negara (pemerintah) mempersiapkan BUMN sebagai aktor bisnis (badan usaha) yang akan berperan besar dalam perekonomian Indonesia sebagai alat pencari keuntungan atau sumber pendapatan bagi negara. Pasal 2 ayat 1 (satu) UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN mengatur dan mengafirmasi tujuan (cita-cita) BUMN sebagai berikut “Tujuan pendirian BUMN adalah memperoleh keuntungan.” Prioritas tujuan BUMN sebagai alat pemerintah (negara) untuk mencari keuntungan mengandung arti atau dapat ditafsirkan sebagai berikut. BUMN adalah badan hukum privat yang dibentuk negara dengan tujuan atau fungsi untuk mencari keuntungan (sumber pendapatan negara) lebih utama daripada kepentingan pelayanan social pelayanan masyarakat).

Perubahan atau pergeseran prioritas visi-misi BUMN pasca UU Nomor 1 Tahun 2025 dari visi-misi sosial beralih pada visi-misi bisnis mengandung arti atau membawa konsekuensi yuridis terhadap identitas dan kedudukan BUMN sebagai badan usaha yang dibentuk negara. Semua badan hukum publik baik lembaga negara maupun organ-organ atau jabatan atau badan-badan pemerintahan bertujuan melakukan pelayanan publik (pelayanan umum) dalam perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*). Lembaga-lembaga negara utama yang dibentuk berdasarkan konstitusi melaksanakan atau menjalankan fungsi pelayanan publik sesuai dengan atau berdasarkan kewenangan masing-masing. Badan atau jabatan pemerintahan yang dibentuk dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan juga menjalankan atau melakukan fungsi pelayanan yang bersifat public (pelayanan masyarakat).

Sudah barang tentu, pergeseran prioritas visi-misi atau tujuan BUMN dari visi-misi sosial (pelayanan publik) ke visi misi bisnis mengandung konsekuensi terhadap jati diri BUMN sebagai badan usaha. Alasannya, visi-misi adalah tujuan yang hendak dicapai pada masa depan atau gambaran cita-cita BUMN. Tujuan yang hendak dicapai atau cita-cita adalah faktor yang menentukan segenap aspek atau segi organisasi baik organisasi publik maupun privat. Perubahan visi-misi atau tujuan yang hendak dicapai dengan serta berpengaruh terhadap segenap aspek jati diri BUMN sebagai badan usaha yang bertujuan mencari keuntungan. Makna dan urgensi visi-misi BUMN sebagai badan usaha dapat disejajarkan dengan makna dan urgensi tujuan atau cita-cita negara sebagai badan hukum publik. Hotma P. Sibuea misalnya mengemukakan komentar berkenaan dengan makna dan urgensi cita-cita, tujuan atau visi-misi negara terhadap segenap aspek organisasi negara sebagai berikut “Tujuan negara adalah titik tolak (patokan) dalam menata segenap aspek kehidupan berbangsa seperti bentuk negara, bentuk pemerintahan, struktur kekuasaan negara, fungsi, tugas dan wewenang organ negara dan sebagainya.” (Sibuea, 2014) Wawasan seperti dikemukakan di atas dapat diimplementasikan untuk memahami makna dan urgensi visi-misi BUMN sebagai badan usaha. Wawasan pemikiran hukum publik akan menghasilkan paralelitas simpulan yang sarupa jika dipergunakan untuk memahami makna dan urgensi visi-misi BUMN. Sebagai badan usaha yang dibentuk negara, BUMN dibentuk dengan undang-undang oleh pembentuk undang-undang dan pemerintah. Dari sudut pandang pembentukannya, pembentukan BUMN serupa seperti

pembentukan badan hukum publik seperti KPU, KPPU, Komnas HAM, Kompolnas, Komjak dan lain-lain. Akan tetapi, dari sudut pandang tujuan pembentukannya, badan hukum publik memiliki tujuan yang berbeda jauh dari tujuan pembentukan BUMN sebagai badan usaha. Semua badan hukum publik berfungsi dan bertujuan melayani kepentingan masyarakat (kepentingan umum). Namun, tujuan pembentukan BUMN tiada lain dari mencari keuntungan atau menjadi sumber pendapatan negara. Dari sudut pandang perbedaan tujuan pembentukannya, BUMN tidak dapat dipandang sebagai badan hukum publik seperti badan hukum publik yang disebut di atas. Kalau bukan badan hukum publik, satu-satunya pilihan kemungkinan tiada lain dari BUMN sebagai badan hukum privat (perusahaan) serupa seperti badan hukum privat perseroan terbatas. Sebagai badan hukum privat, BUMN serupa seperti perseroan terbatas yang bertujuan mencari keuntungan. Sebagai konsekuensinya, BUMN wajib tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2017 tentang Undang-undang Perseroan Terbatas meskipun modal BUMN berasal dari keuangan negara. Dengan perkataan lain, UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mempertegas dan memperjelas identitas dan kedudukan hukum BUMN sebagai badan hukum privat.

Pembaharuan atau pemberian yang dilakukan UU Nomor 1 Tahun 2005 tentang perubahan ketiga UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN terhadap BUMN bukan hanya berkenaan atau berkaitan dengan aspek visi-misi, identitas dan kedudukan hukum BUMN. Perubahan dan pemberian melalui UU Nomor 1 Tahun 2025 berkenaan dan berkaitan juga dengan dengan aspek (sgs) permodalan BUMN. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 membawa perubahan mengenai sudut pandang (wawasan) terhadap status atau kedudukan modal BUMN yang berasal dari keuangan negara. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2023 tentang BUMN mengatur sebagai berikut “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.” Apa arti dan makna frasa “kekayaan negara yang dipisahkan” seperti ditetapkan dalam Pasal 4 ayat 1 (satu) UU Nomor 19 Tahun 2023 tentang BUMN? Penjelasan Pasal 4 ayat 1 (satu) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN memberikan penjelasan sebagai berikut:

“Yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

Frasa pemisahan kekayaan dari APBN untuk penyertaan modal BUMN seperti diomaksud dalam Penjelasan Pasal 4 ayat 1 (satu) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN seperti dipaparkan di atas mengandung arti kekayaan negara tersebut dipisahkan dan diserahkan kepada BUMN sebagai modal usaha. Modal usaha BUMN yang bersumber dari kekayaan negara tersebut dipisahkan secara khusus sebagai modal usaha atau kekayaan BUMN. Sudah barang tentu, frasa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal BUMN mengandung konsekuensi yuridis terhadap hubungan hukum negara dengan keuangan negara yang dipisahkan dengan sengaja untuk menjadi modal BUMN. Pembinaan dan pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan sebagai modal BUMN terlepas dari kewenangan menteri keuangan. Akan tetapi, berada dalam lingkungan kekuasaan (kewenangan) direksi BUMN. Dalam konteks pembinaan dan pengelolaan permodalan BUMN yang dipisahkan dari sistem APBN merupakan kewenangan direksi BUMN. Andaikata terjadi pemisahan kekayaan (keuangan) negara kepada BUMN, negara tidak dapat campur tangan (turut camou) terhadap modal

BUMN. Modal yang disalurkan negara kepada BUMN menjadi harta kekayaan BUMN sebagai badan usaha. Pemisahan modal negara kepada BUMN merupakan saat atau momentum perubahan dan peralihan status kekayaan negara yang dipisahkan dari kedudukan hukum publik berubah menjadi status harta BUMN sebagai badan hukum privat. Dalam konteks peralihan status kekayaan (keuangan) negara yang tunduk kepada hukum publik kepada status kekayaan BUMN sebagai modal usaha yang tunduk pada hukum privat, Arifin Soeria Atmadja mengemukakan komentar tentang transformasi hukum sebagai berikut:

“Kondisi demikian (*maksudnya . . . pemisahan kekuangan negara tersebut . . . pen.*) mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas karena telah terjadi transformasi hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat.” (Sibuea, 2014).

Setelah dilakukan amandemen terhadap UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 3 G ayat 1 (satu) UU Nomor 1 Tahun 2025 mengatur sebagai berikut “Modal BUMN bersumber dari (a) penyertaan modal negara dan/atau (b) sumber lain.” Bagaimana status hukum modal BUMN tersebut? Apakah masih dikategorikan sebagai bagian dari kuangan negara atau termasuk keuangan (modal) BUMN? Kedudukan hukum modal BUMN yang berasal dari penyertaan modal negara ditegaskan dalam Pasal 4 ayat 2 (dua) UU Nomor 1 Tahun 2025 sebagai berikut “Modal BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari keuangan BUMN yang pengelolaannya dilakukan sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.” Modal BUMN yang berasal dari penyertaan modal negara menjadi kekayaan (modal) BUMN. Sejak penyertaan modal negara diserahkan (disetorkan) kepada BUMN, hubungan hukum modal negara yang disetorkan kepada BUMN mengalami transformasi hukum. Penyertaan modal negara kepada BUMN semula tunduk kepada hukum public berubah menjadi tunduk kepada hukum privat. Kedudukan hukum penyertaan modal negara menjadi kekayaan BNUMN ditegaskan dalam Pasal 4A ayat (5) UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mengatur sebagai berikut “ Modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka pendirian BUMN maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggung jawab BUMN.”

Pemisahan keuangan negara (penyertaan modal negara) menjadi modal atau kekayaan BUMN mengandung konsekuensi terhadap pertanggungjawaban atas kerugian BUMN. Apakah negara ikut menanggung beban kerugian jika BUMN mengalami kerugian? Menurut UU Nomor 1 Tahun 2025, keuntungan dan kerugian yang dialami BUMN adalah keuntungan dan kerugian yang ditanggung BUMN. Pasal 3 H ayat 2 (dua) UU Nomor 1 Tahun 2005 tentang perubahan ketiga undang-undang tentang BUMN mengatur sebagai berikut “Keuntungan atau kerugian yang dialami Badan dalam melaksanakan investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keuntungan dan atau kerugian Badan.” Ketentuan Pasal 3 H ayat 2 (dua) UU Nomor 1 Tahun 2005 menegaskan pemisahan keuangan negara dengan modal (keuangan) BUMN yang dikelola oleh badan. Prinsip permisahan keuangan negara dengan modal (keuangan) BUMN seperti dikemukakan di atas mengandung arti kerugian yang dialami BUMN adalah bukan kerugian negara. Akan tetapi, kerugian BUMN sehingga wajib ditanggung dan dipikul BUMN.

Pemisahan keuangan negara dengan keuangan (modal) BUMN yang sudah dengan tegas ditetapkan dan diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2025 seperti dikemukakan

di atas mengandung konsekuensi terhadap jati diri BUMN sebagai badan usaha. Menurut penulis, pemisahan keuangan (kekayaan) negara dengan kekayaan (modal) BUMN dengan segenap risiko yang juga beralih kepada BUMN seperti diatur dalam undang-undang semakin mempertegas identitas dan jati diri BUMN sebagai badan usaha. Pemisahan keuangan (kekayaan) negara dengan kekayaan (modal) BUMN membuat BUMN memiliki kemandirian otonom dalam konteks membuat kebijakan dan mengambil tindakan dengan berdasarkan perhitungan untung-rugi dari sudut pandang bisnis. Direksi BUMN dapat menetapkan kebijakan dan mengambil tindakan bisnis berdasarkan perhitungan bisnis dan tidak perlu khawatir dipidana jika BUMN mengalami kerugian.

Dalam hal BUMN mengalami kerugian, direksi dan atau pengurus BUMN (Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN) tidak dengan serta merta dapat didakwa melakukan tindakan pidana korupsi. Direksi, dewan Komisaris dan Dewan Pengawas diberi kesempatan membela diri untuk membuktikan kerugian BUMN tersebut adalah kerugian bukan karena tindak pidana korupsi. Jika direksi atau pengurus BUMN (Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas) dapat membuktikan hal-hal yang disebut dalam Pasal 9F ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2025, para pihak tersebut tidak dapat didakwa melakukan tindak pisana korupsi. Pasal 9F ayat 1 dan 2 (satu dan dua) UU Nomor 1 Tahun 2025 mengatur tentang imunitas bersyarat bagi Direksi, Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Selain ketentuan imunitas bersyarat bagi direksi BUMN seperti diatur di atas, kedudukan anggota Direksi, Dewan Komisaris dan Dewan memiliki proteksi (perlindungan) hukum dari sudut pandang lain. Pasal 9G UU Nomor 1 Tahun 2025 mengatur sebagai berikut “Anggota Direksi, Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas bukan merupakan penyelenggara negara.”

SIMPULAN

Sesuai dengan atau berdasarkan argumentasi dan paparan yang dikemukakan di atas, penulis dapat mengemukakan simpulan sebagai berikut. Pertama, dari segi visi-misi bisnis, BUMN adalah badan hukum privat dan bukan badan hukum publik. Kedua, dari sudut pandang tujuan pembentukannya untuk mencari keuntungan sebagai prioritas utama, identitas dan jati diri BUMN adalah badan hukum privat. Ketiga, dari sudut pandang permodalan, modal BUMN berasal dari penyertaan modal negara. Akan tetapi, karena prinsip pemisahan dari kekayaan (kuangan) negara, BUMN adalah tetap badan hukum privat dan bukan badan hukum publik meskipun 1 modal BUMN berasal dari penyertaan modal negara.

DAFTAR PUSTAKA

Amir Firmansyah, Aris Machmud, Suparji. *Peran BUMN Sebagai Utama Pilar Ekonomi Nasional yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi*. Binamulia Hukum , Volume 13, Nomor 2, 2024.

Arifin P. Soeria Atmadja. Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teorio, Praktik dan Kritik. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Eben Henry R,M,S, dan Dian Arsitha W. *Implementasi Konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial di Indonesia*. Bandung: STIA LAN, Konferensi Nasional Ilmu Administrasi, 2024.

- Eddy Kiswanto. *Negara Kesejahteraan (Welfare State) Mengembalikan Peran Negara Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia*. Yogjakarta: Universitas Gadjah Mada, Jurnal Kebijakan dan Administrasi, Volume 9, Nomor 2, 2005.
- Firwanda Sandi Pradipta dan Ermania Widjajanti. *Pembaharuan Hukum Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan BUMN Pada Revisi UU Nomor 1 Tahun 2025*. Medan: Locus Journal of Academic Literature Review, Volume 4, Nomor 2, 2025.
- Khudzaifah Dimiyati, Absori dan Kelik Wardiono serta Elviandri. *Genealogi Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*. Yogjakarta: Genta Publishing, 2020.
- La Ode Hartru, Surtani Bt Tolo dan La NIasa. *Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara (Perseo) Sebagai Perusahaan Berbadan Hukum*. Sulawesi Tenggara: Arus Jurnal Sosial dan Humaniora, Volume 2, Nomor 3, 2020.
- Madaskolay Viktoris Dahoklory. *Dinamika Pengeloaan Keuangan BUMN “Dilema” Antara Keuangan Negara Ataukah Kerugian Bisis*. Ambon: Universitas Pattmura, Tatohi, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 3, Nomor 2, 2023.
- Marsudi Dedi Putra. *Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Perspektif Pancasila*. LITHITAPRJNA, Jurnal Ilmiah, Volume 22, Nomor 2, 2021.
- Nova Adella, Rani Wulandari, Alfa Rizki Saputra dan Heni Noviarita. *Utang Luar Negeri: Menelisik Faktor Penyebab, Kondisi di Indonesia dan Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Inten, Volume 1, Nomor 4, 2024.
- Sibuea, Hotma P. *Ilmu Negara*. Jakarta: Erlangga, 2014.
- Sri Lestari Kurniawati dan Wiwiek Lestari. *Studi Atas Kinerja BUMN Setelah Privatisasi*. Malang: Universitas Merdeka, Jurnal Keuangan dan Perbankan Volume 12, Nomor 2, 2008.
- Tim Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 1998.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Yoyo Arifardhani. *Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat dan Hukum Publik*. Jakarta: Universitas Pancasila, Otentik's Jurnal Hukum Kenotariatan, Volume 1, Nomor 1, 2019.