

Peran BUMN sebagai Pilar Utama Ekonomi Nasional yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi

Amir Firmansyah*, Aris Machmud, Suparji

Magister Ilmu Hukum Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta

*email: amir.firmansyah@uai.ac.id

Abstrak

Pemisahan tanggung jawab publik dan privat dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sering menimbulkan dilema operasional yang memengaruhi kinerja dan daya saing korporasi tersebut. Penelitian ini bertujuan mengkaji independensi BUMN dalam meningkatkan daya saingnya, dengan menekankan peran BUMN sebagai entitas hukum terpisah berdasarkan prinsip *business judgment rule* dan ketentuan hukum yang berlaku. Pendekatan yuridis normatif diterapkan melalui analisis terhadap regulasi utama, termasuk UU Perseroan Terbatas, UU BUMN, dan UU Keuangan Negara. Hasil penelitian mengungkap bahwa ambiguitas pengaturan hukum antara peran BUMN sebagai entitas publik dan privat menghambat efisiensi manajemen dan tata kelola. Selain itu, beban tanggung jawab sosial yang tidak diimbangi dukungan finansial memadai turut menjadi kendala utama. Meski demikian, penerapan tata kelola yang baik serta pengurangan intervensi negara dapat menjadi langkah strategis untuk mendorong kemandirian dan profesionalisme BUMN. Simpulan penelitian ini menegaskan perlunya reformasi regulasi untuk memisahkan keuangan BUMN dari anggaran negara, sehingga memungkinkan terciptanya korporasi yang kompetitif dan mandiri. Temuan ini memberikan kontribusi penting dalam memahami dinamika hukum dan ekonomi terkait peran strategis BUMN dalam pembangunan nasional.

Kata Kunci: Badan Usaha Milik Negara; Keuangan Negara; Korporasi.

Abstract

The separation of public and private responsibilities in the management of State-Owned Enterprises (SOEs) often creates operational dilemmas that affect their performance and competitiveness. This study aims to examine the independence of SOEs in enhancing their competitiveness, emphasizing their role as separate legal entities under the business judgment rule principle and applicable legal provisions. A normative juridical approach is employed by analyzing key regulations, including the Company Law, SOE Law, and State Finance Law. The findings reveal that legal ambiguity regarding the dual role of SOEs as public and private entities hampers management efficiency and governance. Additionally, the obligation to fulfill social responsibilities without adequate financial support constitutes a significant barrier. Nonetheless, the implementation of good corporate governance and the reduction of state intervention are identified as strategic measures to promote SOE independence and professionalism. This study concludes by emphasizing the need for regulatory reforms to separate SOE finances from the state budget, enabling the creation of competitive and independent corporations. These findings provide valuable insights into the legal and economic dynamics surrounding the strategic role of SOEs in national development.

Keywords: State-Owned Enterprises; State Finance; Corporation.

A. PENDAHULUAN

Pemisahan tanggung jawab publik dan privat yang kurang jelas dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sering kali menjadikan BUMN sebagai beban negara, alih-alih berfungsi sebagai pilar utama pembangunan nasional. Hal ini tercermin dari kinerja BUMN yang terus mengalami ketidakstabilan bisnis dan kalah bersaing dengan perusahaan swasta. Besarnya alokasi dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Penyertaan Modal Negara (PMN) turut mengakibatkan ketergantungan BUMN terhadap pembiayaan negara, sehingga tidak mampu mengelola keuangan secara mandiri dan justru membebani keuangan negara. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan strategis yang memastikan BUMN kembali pada tujuan awal pendiriannya, yaitu menjadi garda utama pembangunan ekonomi nasional.

Penelitian terkait keuangan oleh Lisnawati, mengungkapkan bahwa buruknya kinerja BUMN, khususnya BUMN karya, disebabkan oleh penugasan negara yang tidak disertai pendanaan yang memadai. Akibatnya, BUMN tersebut terjebak dalam utang korporasi. Selain itu, *mismanagement* memperburuk kondisi, diikuti oleh kasus korupsi yang marak terjadi akibat lemahnya tata kelola dan pengawasan, termasuk melalui Kantor Akuntan Publik (KAP) (Lisnawati, 2023).

Sebagai langkah preventif, pengawasan melekat dari satuan pengawas internal (inspektorat) perlu ditingkatkan guna mencegah *mismanagement* dan mengelola risiko secara lebih efektif. Selain itu, penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) harus diperkuat, diiringi dengan kebijakan pemerintah yang lebih bijak dalam memberikan penugasan khusus kepada BUMN tanpa memberatkan keuangan mereka. Langkah ini tetap harus memperhatikan tugas dan fungsi BUMN sebagai entitas publik yang wajib mematuhi penugasan negara.

Tiyas Asri Putri dan Tundjung Herning Sitabuana menyatakan bahwa peran ganda yang dimiliki oleh BUMN menjadi hambatan bagi BUMN untuk berkembang seperti perusahaan swasta. Sebagai lembaga publik yang dibentuk oleh negara, BUMN harus tunduk pada Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Namun, sebagai lembaga privat, BUMN seharusnya mengikuti regulasi Undang-Undang Perseroan Terbatas (UUPT), sebagaimana halnya korporasi swasta murni. Ambiguitas ini menciptakan ketidakpastian dalam kedudukan hukum BUMN. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), mekanisme pertanggungjawaban keuangan BUMN harus mengikuti regulasi UUPT, dengan penekanan pada penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Sebagai entitas hukum yang terpisah (*separate legal entity*), kerugian yang dialami oleh BUMN merupakan tanggung jawab korporasi, asalkan direksi bertindak berdasarkan prinsip itikad baik (*business judgment rule*). Namun, jika prinsip tersebut tidak terpenuhi, kerugian yang terjadi menjadi tanggung jawab pribadi direksi (Asri Putri & Herning Sitabuana, 2022).

Meski demikian, tantangan dalam penerapan tata kelola perusahaan yang baik masih signifikan. Penelitian Adhira dan Sawarjuwono, mencatat bahwa banyak BUMN belum sepenuhnya mengimplementasikan prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG), yang berdampak pada kinerja perusahaan yang kurang optimal (Adhira & Sawarjuwono, 2023). Lebih lanjut, penelitian (Purnama dkk., 2023) menunjukkan bahwa intervensi pemerintah yang tidak tepat sering kali melemahkan kinerja BUMN. Selain itu, Penelitian Damayanti, menemukan bahwa

keberadaan komite audit dan audit internal memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas tata kelola perusahaan, yang menegaskan pentingnya pengawasan internal dalam memperbaiki tata kelola BUMN (Damayanti, 2021).

Prinsip *Business Judgment Rule* (BJR), sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (5) dan Pasal 104 ayat (4) UUPT, mengacu pada itikad baik dalam penerapan tata kelola yang baik. Sebagai garda utama pembangunan infrastruktur, BUMN memegang peran strategis. Namun, keterbatasan dana negara membuka peluang bagi sektor swasta untuk berpartisipasi dalam program pemerintah (Putra, 2022) lihat juga (Lisnawati, 2023). Meski demikian, keterlibatan sektor swasta cenderung hanya terjadi jika proyek tersebut menjanjikan keuntungan finansial selain manfaat ekonominya. Dalam proyek yang hanya menguntungkan secara ekonomi, sektor swasta sering tidak tertarik, sehingga negara menugaskan BUMN sebagai pelaksana tugas khusus.

Situasi ini menciptakan dilema bagi BUMN, yang di satu sisi diharuskan mencatatkan kinerja yang menguntungkan, namun di sisi lain tidak memiliki pilihan untuk menolak tugas negara. Kondisi dilematis ini menjadikan BUMN sulit bersaing dengan perusahaan swasta murni dalam hal keunggulan korporasi.

Optimalisasi kinerja BUMN menjadi krusial mengingat posisinya sebagai korporasi terbesar di Indonesia yang seharusnya menjadi motor penggerak perekonomian sekaligus penyumbang signifikan pendapatan negara melalui pajak dan dividen. Untuk itu, peningkatan kapabilitas dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang berintegritas, disertai dukungan kebijakan dan regulasi yang menjamin kepastian hukum, menjadi kebutuhan mendesak (Marni, 2020).

Berdasarkan penelitian terdahulu, tulisan ini memiliki perbedaan fokus dengan kajian sebelumnya. Penelitian ini mengkaji BUMN dari sudut pandang keuangan negara dalam perspektif hukum privat, sebagaimana diatur dalam UUPT, serta reformulasi makna keuangan negara yang dipisahkan dalam konteks korporasi. Dengan menjamin independensi BUMN dari intervensi negara, BUMN dapat dioptimalkan sebagai garda utama dalam pembangunan nasional.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis independensi pengelolaan BUMN dalam meningkatkan daya saing korporasi negara.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan fokus pada analisis regulasi hukum yang mengatur Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pendekatan ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi tata kelola BUMN dalam kerangka hukum yang berlaku di Indonesia. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan, dengan sumber hukum primer meliputi berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT), Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), serta Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Sumber hukum sekunder, seperti artikel ilmiah, jurnal akademik, dan literatur relevan lainnya, digunakan untuk memperkaya analisis. Pendekatan sistem hukum diterapkan guna menilai sejauh mana sistem hukum dapat menjamin kepastian hukum, stabilitas, dan keadilan dalam pengelolaan BUMN. Penelitian ini juga menganalisis efektivitas regulasi yang ada dalam mendukung kemandirian BUMN sebagai entitas strategis dalam pembangunan ekonomi nasional.

Analisis dilakukan dengan menelaah substansi regulasi yang berlaku, sekaligus mengidentifikasi disharmoni hukum yang berpotensi menghambat tata kelola dan operasional BUMN. Pendekatan ini mencakup evaluasi penerapan prinsip *business judgment rule* dan *good corporate governance* dalam proses pengambilan keputusan oleh organ BUMN. Implikasi penerapan prinsip-prinsip tersebut terhadap efisiensi dan daya saing BUMN juga menjadi fokus utama penelitian ini.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kekayaan yang dipisahkan ini merupakan bagian dari kekayaan negara yang dikelola dalam rangka pemenuhan hak dan kewajiban, dengan kepemilikan negara sekurang-kurangnya lima puluh satu persen, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Perseroan Terbatas (PT) merupakan suatu korporasi yang dipersonifikasikan layaknya manusia, sehingga dapat melakukan tindakan dan perbuatan hukum melalui organ-organ yang bertindak untuk dan atas nama korporasi demi mencapai tujuan pendiriannya (Ahmad Mufti & Sophian Y. Selajar, 2019). Sebagai badan hukum, PT dibentuk berdasarkan perjanjian, terdiri atas kumpulan modal yang terbagi dalam saham, dan terpisah dari kekayaan pribadi para pendirinya. PT didirikan dengan tujuan utama untuk memperoleh keuntungan.

BUMN, khususnya yang berbentuk Persero, pada dasarnya adalah korporasi. Namun, BUMN memiliki peran ganda, yakni sebagai entitas bisnis untuk menghasilkan keuntungan dan sebagai *agent of public service* untuk melayani kebutuhan publik yang bersifat vital. Dualitas peran ini kerap menimbulkan permasalahan, terutama terkait penegakan hukum terhadap organ BUMN yang kadang melanggar regulasi seperti UUPT atau UU BUMN akibat kurangnya pemahaman terhadap makna dan karakteristik badan hukum (Ahmad Mufti & Sophian Y. Selajar, 2019).

Sebagai badan hukum dengan sifat *going concern* (berkelangsungan usaha), eksistensi BUMN tidak terpengaruh oleh perubahan atau kematian pemegang sahamnya. Hal ini menunjukkan bahwa BUMN memiliki kedudukan hukum yang mandiri dan independen dari pihak-pihak yang terlibat dalam pendiriannya.

BUMN merupakan korporasi yang dibentuk oleh negara berdasarkan amanat konstitusi sebagai wujud tanggung jawab moral negara untuk memenuhi kebutuhan atas barang dan jasa yang penting bagi seluruh warga negara. Dalam konteks pengelolaan ekonomi, BUMN memainkan peran strategis sebagai garda utama dalam meningkatkan perekonomian nasional sekaligus berkontribusi sebagai sumber pendanaan negara untuk menyediakan pelayanan publik.

Berdasarkan data kontribusi BUMN terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), terdapat tren positif dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019, pajak yang disetor oleh BUMN mencapai Rp347 triliun, meningkat sebesar 24,8% dibandingkan tahun sebelumnya. Selain itu, dividen yang disumbangkan mencapai Rp38 triliun, meningkat sebesar 2,7% dibandingkan tahun 2018 (Gunawan & Nurfithriyani, 2019).

Sebagai korporasi, BUMN didirikan oleh negara dengan kepemilikan minimal 51% saham oleh pemerintah. Tujuan pendiriannya adalah untuk mencari

keuntungan sekaligus mendukung pendanaan negara melalui APBN dan memperkuat perekonomian nasional. Selain itu, BUMN juga berperan dalam menyediakan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan vital masyarakat, serta memberikan dukungan bagi pertumbuhan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), koperasi, dan pengusaha dari golongan ekonomi lemah. Peran ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Sebagai institusi ekonomi yang vital, BUMN tidak hanya menjadi motor penggerak pembangunan, tetapi juga berfungsi sebagai penyokong utama dalam pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui kontribusi ekonominya.

Sebagai perbandingan, di Thailand, BUMN yang sahamnya dimiliki oleh negara hingga 50% tunduk pada regulasi negara, kecuali untuk perusahaan terbuka yang terdaftar di bursa saham, yang harus mematuhi regulasi korporasi. Namun, karena saham BUMN sering kali dimiliki secara gabungan oleh Kementerian Keuangan dan BUMN lainnya dengan kepemilikan maksimal 50%, anak perusahaan BUMN di Thailand tidak dikategorikan sebagai BUMN ([Nikomborirak, 2017](#)).

Selain itu, BUMN di Thailand menghadapi tantangan signifikan dalam hal manajemen dan efisiensi operasional. Penelitian menunjukkan bahwa untuk meningkatkan kinerja, diperlukan penerapan praktik manajemen yang lebih profesional dan meninggalkan pola manajemen paternalistik. Hal ini sejalan dengan tren global yang mengarahkan manajemen publik ke pendekatan yang lebih berbasis bisnis ([Kantabutra & Saratun, 2011](#)).

Secara keseluruhan, BUMN di Thailand memainkan peran penting sebagai pilar perekonomian, tidak hanya dalam penyediaan layanan dasar, tetapi juga dalam mendorong inovasi dan keberlanjutan. Namun, untuk menghadapi berbagai tantangan yang ada, diperlukan adaptasi dan reformasi manajemen BUMN agar dapat mencapai tujuan ekonomi dan sosial yang lebih luas. Pengalaman Thailand memberikan pelajaran berharga bagi Indonesia dalam memperkuat peran strategis BUMN sebagai motor pembangunan dan penyokong kesejahteraan nasional.

Dalam konteks keberlanjutan sektor ekonomi, negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan yang melekat terhadap BUMN. Hal ini dapat diwujudkan melalui penerapan aturan pelaksanaan Undang-Undang BUMN, salah satunya adalah penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Tata kelola yang baik bertujuan untuk menciptakan relasi yang sehat antara pemangku kepentingan dan memastikan profesionalisme organ BUMN dalam menjalankan aksi korporasinya ([Hartono dkk., 2020](#)).

Kontribusi BUMN terhadap perekonomian global juga cukup signifikan. Sekitar 22% dari perusahaan terbesar di dunia berada di bawah kendali negara, khususnya di sektor ekstraktif, utilitas publik, keuangan, dan energi, yang bersaing langsung dengan korporasi swasta. Namun, keberadaan BUMN dalam perekonomian dapat menjadi berkah atau justru beban bagi negara, baik dari sisi regulasi maupun keuangan.

Kelompok G20 telah menyadari urgensi pentingnya integritas BUMN, terutama dalam mengatasi isu anti-korupsi sebagai prioritas global. Dorongan ini bertujuan untuk memastikan BUMN di seluruh dunia menjalankan tata kelola yang baik sekaligus meminimalkan intervensi negara dalam operasionalnya. Negara diharapkan hanya berperan sebagai pengawas dan pembuat kebijakan strategis yang berfokus pada integritas, sementara pelaksanaan kebijakan tersebut menjadi

tanggung jawab organ korporasi BUMN.

BUMN memiliki kontribusi besar terhadap perekonomian nasional. Oleh karena itu, negara bertanggung jawab untuk memastikan BUMN menjadi garda utama dalam mendukung perekonomian negara. Salah satu upaya strategis adalah melalui penerapan kebijakan monopoli negara pada sektor-sektor tertentu untuk menjamin pemenuhan kebutuhan rakyat banyak. Namun, monopoli ini harus dikelola sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dan persaingan usaha yang sehat, tanpa bersifat sewenang-wenang. Dalam konteks pasar persaingan, monopoli yang didasarkan pada itikad baik dan inovasi produk justru dapat memberikan dampak positif bagi konsumen dan produsen (Yusro dkk., 2021).

Keberadaan BUMN di sektor-sektor vital mencakup 142 perusahaan dengan total aset lebih dari Rp8.000 triliun. Pada tahun 2019, BUMN menyumbang Rp470 triliun kepada APBN dalam bentuk pajak, dividen, dan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Selain kontribusi langsung terhadap pendapatan negara, BUMN juga berperan dalam pengeluaran konsumsi dan investasi yang meningkatkan permintaan pasar nasional. Di sisi lain, BUMN turut berkontribusi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan barang dan jasa yang terjangkau serta pembinaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) melalui pemanfaatan dana tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) (Sangsoko, 2020).

Dari berbagai bentuk badan usaha, pemerintah lebih memprioritaskan BUMN berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Meskipun masih ada sebagian yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum), bentuk PT lebih diutamakan karena statusnya sebagai *legal entity*, yaitu badan hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya. Tujuan utama PT adalah mencari keuntungan, dengan fleksibilitas lebih besar dalam memperoleh pendanaan dari pihak ketiga. Bagi investor, yang umumnya bersikap *risk-averse*, keamanan dana investasi dan prospek keuntungan yang tinggi dengan biaya minimal menjadi perhatian utama. Keselarasan antara kepentingan korporasi dan investor dalam mencari keuntungan memerlukan jaminan kepastian, salah satunya melalui penerapan tata kelola perusahaan yang baik. Tata kelola yang baik menciptakan hubungan interaktif dan tanggung jawab yang saling menguntungkan antara pemangku kepentingan (Hartono dkk., 2020).

Pemisahan BUMN dari kelembagaan publik merupakan konsekuensi logis dari status korporasi yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas (UUPT). Berdasarkan UUPT, BUMN sebagai perseroan harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum korporasi, termasuk pemisahan tanggung jawab dan aset antara perusahaan dengan pendirinya. Modal negara yang diinvestasikan dalam bentuk saham pada BUMN menjadi kekayaan yang dipisahkan dan memiliki tanggung jawab terpisah dari pendirinya.

Namun, dalam praktiknya, negara sering kali enggan melepaskan BUMN dari kepentingan publik. Hal ini menciptakan dilema ketika setiap aksi korporasi yang dilakukan oleh direksi, yang berpotensi menimbulkan kerugian, dianggap sebagai kerugian negara. Dilema ini muncul akibat perluasan makna keuangan negara dalam Undang-Undang Keuangan Negara, yang mencakup tidak hanya APBN, tetapi juga segala bentuk barang dan harta kekayaan negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Penegakan hukum atas dugaan korupsi yang melibatkan BUMN berada dalam

kewenangan Kejaksaan. Syamsul Bachri menyatakan bahwa Kejaksaan memiliki wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan atas tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan negara (Bachri, 2020).

BUMN didirikan oleh negara untuk menjamin penyediaan barang dan jasa yang vital bagi masyarakat, khususnya di sektor yang belum dapat dijangkau oleh swasta (sebagai perusahaan perintis) (Estanto, 2018). Namun, peran ganda BUMN sebagai lembaga publik dan korporasi privat sering kali menyebabkan hilangnya fokus dalam pengelolaan. Akibatnya, tidak jarang BUMN mengalami kerugian persisten. Salah satu penyebabnya adalah fenomena *sticky cost*, yaitu biaya-biaya yang timbul di luar perencanaan dan sulit dikurangi meskipun pendapatan menurun.

Menurut Prabowo, dalam kajian Dinda Puri Safitri dan Ika Kristianti, kerugian yang dialami oleh BUMN dapat disebabkan oleh fenomena *sticky cost*. Sebagai perusahaan negara, BUMN sering kali tidak dapat menghindari penugasan khusus dari pemerintah yang lebih mengutamakan tujuan sosial dibandingkan dengan mengejar keuntungan. Selain itu, campur tangan politik dalam operasional perusahaan turut menjadi faktor yang memengaruhi efisiensi usaha (Safitri & Kristianti, 2022). Kondisi ini mengakibatkan pemborosan, penurunan kinerja, tingginya potensi korupsi, serta rendahnya tingkat kepatuhan terhadap prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) (Natapermana dkk., 2020).

Sebagai korporasi publik, BUMN memiliki hak monopoli yang diatur oleh undang-undang untuk menjalankan perintah negara dalam pelayanan publik. Dalam menjalankan fungsi ini, pemerintah kerap menerapkan subsidi silang antara BUMN yang menghasilkan keuntungan dan yang mengalami kerugian. Privatisasi BUMN juga telah diterapkan sebagai salah satu strategi aksi korporasi untuk memenuhi standar *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD). Namun, meskipun privatisasi bertujuan untuk memisahkan BUMN dari organisasi negara, proses ini tetap harus mempertimbangkan upaya untuk menekan potensi distorsi pasar yang merugikan (Machmud dkk., 2022).

Distorsi pasar yang disebabkan oleh persaingan usaha tidak sehat, seperti monopoli, dapat menghambat optimalisasi pemenuhan kebutuhan masyarakat dan menciptakan ketidakadilan. Monopoli yang tidak terkontrol dapat merusak kebebasan berusaha dan menciptakan ketidakseimbangan daya saing. Ketika sebuah entitas menguasai lebih dari 50% pasar, hal ini dapat menyebabkan superioritas kompetitif yang merugikan pelaku usaha lainnya. Meski demikian, Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengecualian kepada BUMN yang menjalankan mandat khusus berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 untuk kepentingan masyarakat luas (Asharin Sindy Safirah, 2021).

Salah satu kendala utama yang dihadapi BUMN adalah rendahnya optimalisasi aset. Berdasarkan laporan konsolidasi, total aset BUMN yang mencapai lebih dari Rp9.000 triliun hanya sekitar 2% yang digunakan secara optimal (*asset utilization ratio*). Hal ini disebabkan oleh belanja modal yang tidak efektif dan efisien, serta tidak sesuai dengan *core business* BUMN. Selain itu, tingginya biaya pemeliharaan dan pengelolaan aset akibat mismanagement juga menjadi faktor penghambat (Hiz, 2022).

Kendala lainnya adalah risiko *financial distress* akibat akumulasi utang yang berpotensi menyebabkan kegagalan perusahaan hingga kebangkrutan (*pailit*) (Gunawan & Nurfithriyani, 2019). Kondisi ini menunjukkan urgensi kemandirian

BUMN, baik dalam aspek finansial maupun non-finansial, agar tidak menjadi beban negara saat menghadapi kerugian atau kekurangan modal. Sebaliknya, BUMN harus mengadopsi model kerja sama berbasis *business-to-business* (B to B) untuk mendukung pencapaian tujuan korporasi.

Kerangka regulasi yang mengatur BUMN, seperti UU BUMN, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, dan UUPT, memberikan landasan hukum yang kuat untuk mempertanggungjawabkan kerugian keuangan negara. Namun, tafsir mengenai besaran kerugian negara sering kali berbeda di kalangan aparat, sehingga menimbulkan disparitas dalam putusan hakim (Susanto, 2023).

Independensi BUMN menjadi faktor penting dalam meningkatkan daya saing dengan perusahaan swasta lainnya. Sebagai *quasi-department* dari lembaga negara, BUMN memiliki potensi untuk lebih tangkas (*agile*) dalam menghadapi tantangan pasar. Dengan optimalisasi sumber daya yang lebih efektif dan menghindari campur tangan pihak eksternal di luar korporasi, BUMN dapat meningkatkan kinerja dan efisiensi. Namun, sebagai konsekuensinya, BUMN harus menjalankan aksi korporasi secara transparan, mematuhi aturan yang berlaku, dan berada di bawah pengawasan yang akuntabel.

Untuk mendukung hal ini, diperlukan rekonstruksi dalam pemahaman terkait modal negara di BUMN. Modal yang telah disuntikkan melalui APBN ke dalam BUMN seharusnya dipandang sebagai kekayaan korporasi yang terpisah (*separate legal entity*), sebagaimana diatur dalam UUPT, bukan lagi sebagai keuangan negara. Jika modal BUMN terus dipandang sebagai keuangan negara, hal ini membuka peluang bagi oknum politisi untuk memanfaatkan BUMN demi kepentingan yang tidak sesuai dengan tujuan perusahaan. Dengan pemisahan yang tegas, BUMN dapat lebih fokus menjalankan peran strategisnya dalam perekonomian nasional (Hidayat, 2019).

Pemisahan tanggung jawab antara pendiri dan korporasi, baik dalam korporasi swasta maupun BUMN, menjadikan korporasi sebagai entitas hukum yang mandiri dengan tanggung jawab terbatas. Pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar nilai saham yang ditanamkan, tanpa memikul tanggung jawab pribadi atas kerugian yang dialami oleh korporasi. Jika terjadi kerugian, kerugian tersebut dianggap sebagai kerugian korporasi, bukan tanggung jawab pribadi organ perseroan atau pemegang saham. Namun, hal ini berlaku sepanjang organ perseroan bertindak dengan prinsip kehati-hatian (*duty of care*) dan menjalankan prinsip *business judgment rule* dengan itikad baik. Segala tindakan yang dilakukan organ perseroan harus ditujukan demi kepentingan terbaik korporasi, termasuk dalam konteks BUMN (Disemadi dkk., 2020).

Konsep tanggung jawab terbatas ini memberikan perlindungan risiko kepada pemegang saham, namun di sisi lain berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Dalam kasus penyalahgunaan tersebut, doktrin *Piercing the Corporate Veil* dapat diberlakukan untuk membebaskan tanggung jawab langsung kepada pemegang saham atau organ korporasi jika terbukti adanya itikad buruk atau pelanggaran tata kelola yang baik (*good corporate governance*). Penerapan doktrin ini menempatkan tanggung jawab secara renteng kepada pihak yang terlibat (Negara, 2021).

Sebagai wakil pemegang saham, organ korporasi bertindak untuk dan atas nama perseroan sesuai dengan amanat Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dan *fiduciary duty* yang diberikan oleh otoritas tertinggi dalam

perseroan, yakni Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dalam menjalankan aksi korporasi, direksi bertanggung jawab untuk bertindak secara profesional, berintegritas, dan beritikad baik demi mencapai tujuan perusahaan yang telah diamanatkan oleh RUPS.

Namun, dalam praktiknya, sering kali organ perseroan, khususnya dalam BUMN, dihadapkan pada tuduhan korupsi saat terjadi kerugian akibat keputusan bisnis (*business decision*). Hal ini terjadi karena kerugian tersebut dianggap sebagai kerugian keuangan negara, padahal tidak semua kerugian yang dialami korporasi merupakan akibat dari perbuatan kriminal. Banyak di antaranya merupakan risiko bisnis yang wajar dalam dunia usaha, asalkan keputusan tersebut diambil dengan memperhatikan prinsip *business judgment rule* dan bukan hasil penyimpangan hukum atau tata kelola (Disemadi dkk., 2020).

Status kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, merupakan bagian dari keuangan negara yang penggunaannya harus dipertanggungjawabkan. Putusan ini bersifat final dan mengikat (*final and binding*), sehingga harus dihormati. Namun, konsekuensinya adalah negara akan selalu terbebani oleh kerugian yang dialami oleh BUMN, mengingat kedudukan BUMN dipandang sebagai satu kesatuan ekonomi dengan APBN.

Konsekuensi tersebut berdampak signifikan pada pengambilan keputusan dalam BUMN. Setiap keputusan bisnis yang diambil oleh organ perseroan berpotensi menghasilkan keuntungan bagi perusahaan, namun di sisi lain dapat menjadi ancaman pidana jika berujung pada kerugian yang dianggap sebagai kerugian negara. Situasi ini menempatkan organ korporasi pada risiko “dua sisi mata pedang,” yaitu antara mencapai keberhasilan bisnis atau menghadapi tuduhan korupsi.

Namun demikian, anggota organ perseroan dapat terhindar dari sanksi pidana maupun perdata apabila mereka mematuhi prinsip *business judgment rule* (BJR). Prinsip ini mengharuskan mereka menjalankan usaha dengan penuh kehati-hatian, tanggung jawab, dan itikad baik untuk meningkatkan nilai perusahaan. Dalam hal ini, direksi memiliki hak imunitas (*immunity right*), yang memberikan perlindungan terhadap tanggung jawab hukum, asalkan dapat dibuktikan bahwa keputusan bisnis yang diambil tidak memenuhi unsur-unsur niat jahat (*mens rea*) dan tindakan melawan hukum (*actus reus*).

Untuk membuktikan imunitas ini, direksi harus menunjukkan bahwa keputusan yang diambil bebas dari unsur kesalahan (*schuld*), kelalaian (*negligence*), dan perbuatan melawan hukum pidana (*wederrechtelijke daad*). Dengan demikian, prinsip kehati-hatian dan tata kelola yang baik menjadi kunci utama untuk melindungi organ perseroan dari risiko hukum akibat kerugian bisnis yang mungkin terjadi (Disemadi dkk., 2020)

D. SIMPULAN

Kedudukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai garda utama dalam perekonomian nasional hanya dapat dicapai apabila BUMN mampu beroperasi secara mandiri, independen, dan profesional. Untuk mencapai tujuan tersebut, penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) menjadi elemen fundamental yang harus dilaksanakan oleh setiap organ korporasi BUMN.

Namun, penelitian ini menemukan bahwa kedudukan BUMN masih sangat bergantung pada pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akibat konsep keuangan negara yang melekat dalam regulasi. Ketergantungan ini membatasi fleksibilitas dan kemampuan BUMN untuk bersaing secara setara dengan perusahaan swasta.

Penulis menyimpulkan bahwa reformasi regulasi diperlukan untuk memisahkan keuangan BUMN dari APBN. Pemisahan ini akan memungkinkan BUMN lebih fokus menjalankan fungsi korporasi dan meningkatkan daya saingnya. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara membawa konsekuensi bahwa negara tetap bertanggung jawab atas kerugian yang dialami BUMN. Namun, penerapan prinsip *business judgment rule* dapat memberikan perlindungan hukum kepada organ korporasi selama keputusan bisnis dibuat dengan itikad baik dan berdasarkan prinsip kehati-hatian.

Ke depan, diperlukan rekonstruksi kerangka hukum yang memastikan kemandirian BUMN dalam mengelola modal dan operasionalnya tanpa mengurangi akuntabilitas dan transparansi. Langkah ini harus dibarengi dengan penguatan pengawasan terhadap BUMN agar mampu berfungsi sebagai motor penggerak perekonomian nasional yang efisien dan berdaya saing tinggi.

Penelitian ini merekomendasikan reformasi regulasi dan kebijakan yang tidak hanya akan meningkatkan kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik terhadap integritas dan kinerja perusahaan negara. Dengan tata kelola yang lebih baik, BUMN diharapkan dapat memainkan peran strategis dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhira, B. & Sawarjuwono, T. (2023). Langkah Privatisasi Perusahaan BUMN di Indonesia (Library Research di Indonesia). *JAK (Jurnal Akuntansi) Kajian Ilmiah Akuntansi*, 10(1), 13-28. <https://doi.org/10.30656/jak.v10i1.4650>
- Ahmad Mufti, Sophian Y. Selajar, M. T. M. (2019). Pertanggungjawaban Pimpinan BUMN/BUMD Berbentuk Perseroan Terbatas dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 1(1), 65–83. <https://doi.org/10.33387/dejure.v1i1.1418>
- Asharin Sindy Safirah, Dyah O. S. & F. S. (2021). The Principle of Fair Business Competition in SOE Monopoly. *Internatioanal Journal*, 5(6).
- Asri Putri, T., & Herning Sitabuana, T. (2022). Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN). *Sibatik Journal: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan*, 1(7), 1003–1018. <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i7.118>
- Bachri, S. (2020). Kewenangan Kejaksaan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Atas Kerugian Keuangan Negara. *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*, 19(1), 1026–1039. <https://doi.org/10.30863/ekspose.v1i1.878>
- Damayanti, F. (2021). Pengaruh Komite Audit dan Internal Audit Terhadap Kualitas Tata Kelola Perusahaan BUMN di Indonesia. *Abdi Equator*, 1(1), 28. <https://doi.org/10.26418/abdiequator.v1i1.45712>
- Disemadi, H. S., Yusro, M. A., & Shaleh, A. I. (2020). Perlindungan Hukum Keputusan

- Bisnis Direksi BUMN Melalui Business Judgement Rule Doctrine. *Jurnal Jurisprudence*, 10(1), 127–145.
<https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v10i1.11006>
- Estanto, B. W. (2018). Urgency of BUMN Holding in Sector Improvement Land and Air Transport Services. *Masalah-Masalah Hukum*, 47(2), 89.
<https://doi.org/10.14710/mmh.47.2.2018.89-97>
- Gunawan, B., & Nurfithriyani, D. (2019). Prediksi Financial Distress Pada BUMN Dalam Rangka Menilai Kinerja Perusahaan Pemerintah. *Jurnal Aplikasi Akuntansi*, 4(1), 59–76. <https://doi.org/10.29303/jaa.v4i1.73>
- Hartono, R., Marlina, M., & Zul, M. Z. M. (2020). Pelaksanaan Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola yang Baik (Good Corporate Governance) Pada BUMN (Studi Kasus di PT Perkebunan Nusantara IV). *Arbiter: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 2(1), 23–32.
<https://doi.org/10.31289/arbiter.v2i1.104>
- Hidayat, M. H. (2019). Badan Hukum, Separate Legal Entity dan Tanggung Jawab Direksi dalam Pengelolaan Perusahaan. *National Journal of Law*, 1(1), 373–375.
<https://doi.org/10.47313/njl.v1i1.673>
- Hiz, N. E. M. Z. (2022). BUMN Dinilai Kurang Kreatif Optimalkan Aset Negara. *kompasiana.com*, Diakses 1 November 2023.
- Kantabutra, S. & Saratun, M. (2011). Identifying Vision Realization Factors at A Thai State Enterprise. *Management Research Review*, 34(9), 996–1017.
<https://doi.org/10.1108/01409171111158965>
- Lisnawati. (2023). Permasalahan Utang BUMN Karya dan Upaya Mengatasinya. *Info Singkat*, XV(9), 11–15.
- Machmud, A., Mubarak, D., Majid, A., & Aprilianda, N. (2022). Monopoly Analysis of a Limited Liability of State-Owned Enterprises (SOEs). *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan*, 3(2), 152–168. <https://doi.org/10.18196/jphk.v3i2.15825>
- Marni, S. (2020). Urgensi Regulasi Ide-Ide Penguatan BUMN Dalam Rangka Optimalisasi Pendapatan Perusahaan Milik Negara. *Majalah Hukum Nasional*, 50(1), 103–131. <https://doi.org/10.33331/mhn.v50i1.54>
- Natapermana, I. L., Yadiati, W., & Nurhayati, E. (2020). Pengaruh Implementasi Good Corporate Governance dan Strategi Bisnis terhadap Kinerja Perusahaan: Studi Kasus BUMN di Indonesia Tahun 2013-2018. *Jurnal Maksipreneur: Manajemen, Koperasi, dan Entrepreneurship*, 9(2), 153.
<https://doi.org/10.30588/jmp.v9i2.579>
- Negara, A. R. P. (2021). The Doctrine of Piercing the Corporate Review in the Court Decision No. 656/Pdt.G/2015/PN.Mdn. *Indonesia Private Law Review*, 2(2), 73–84. <https://doi.org/10.25041/iplr.v2i2.2310>
- Nikomborirak, D. (2017). *Chapter 6 SOE Reform in Thailand: Preparing for Free Trade Agreements*. 121–136.
- Purnama, A. F. D., Priyono, A. F., & Remi, S. S. (2023). Tata Kelola BUMN dan Pertumbuhan Ekonomi Menurut Klaster Lapangan Usaha Perusahaan Negara di Indonesia. *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana*, 261.
<https://doi.org/10.24843/eeb.2023.v12.i02.p11>
- Putra, D. C. (2022). Peran Pemerintah dan Swasta Dalam Perekonomian. *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah*, 1(6), 805–808.

- <https://doi.org/10.56799/jceki.v1i6.983>
- Safitri, D. P., & Kristianti, I. (2022). Analisis Perilaku Sticky Cost Biaya Produksi Pada Perusahaan BUMN Sektor Manufaktur Periode 2014-2020. *Owner*, 6(2), 2059–2070. <https://doi.org/10.33395/owner.v6i2.835>
- Sangsoko, D. (2020). Peran BUMN dalam Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). In *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13437/Peran-BUMN-dalam-Pemulihan-Ekonomi-Nasional-PEN.html>
- Susanto, S. (2023). Fungsi Audit Investigatif pada BUMN Persero untuk Menghitung Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam. *Arena Hukum*, 16(1), 42–65. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01601.3>
- Yusro, M. A., Sidabutar, L. R., Ticoalu, L. D., & Ariani, R. S. (2021). Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia. *Journal of Judicial Review*, 23(2), 217. <https://doi.org/10.37253/jjr.v23i2.4394>