Pengkualifikasian Risiko Bisnis Badan Usaha Milik Negara sebagai Kerugian Keuangan Negara (Studi Kasus Putusan No.68/Pid.Sus-Tpk/2025/Pn.Jkt .Pst)

***Rizqur Rahman Arif*[1], *Adhining Prabawati Rahmahani*[2]**

[1,2] **Universitas Esa Unggul**
taridestiani200@student.esaunggul.ac.id

LPPM STIA Said Perintah
Volume 7, No. 2, September 2026
https://e-journal.stia-saidperintah.id/

Received; 2026-08-15
Accepted; 2026-08-30
Published; 2026-09-06

Abstrak

Pengkualifikasian risiko bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai kerugian keuangan negara seringkali memicu ketidakpastian hukum bagi direksi korporasi negara. penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah kegagalan keputusan bisnis direksi BUMN dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara, serta menguji ketepatan pertimbangan majelis hakim mengenai unsur penyalahgunaan kewenangan dan kerugian keuangan negara pada putusan Nomor 68/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst terkait kasus Ira Puspadewi berdasarkan pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konsep, dan kasus, serta dianalisis menggunakan Teori Negara Hukum dan Teori Hukum Responsif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keputusan bisnis yang mengakibatkan kerugian bisnis murni merupakan kerugian bisnis (business loss) korporasi privat yang terpisah dari keuangan publik berdasarkan Undang-undang BUMN dan Fatwa Mahkamah Agung. Kesimpulannya keputusan direksi dalam kasus ini bukan merupakan kerugian negara dan pertimbangan hakim dinilai keliru karena mengabaikan doktrin Business Judgment Rule atas diskresi operational direksi yang sah (intra vires), serta mengadopsi penghitungan kerugian dari Tim KPK.

Kata kunci: Badan Usaha Milik Negara; Kerugian Keuangan Negara; Penyalahgunaan Wewenang

PENDAHULUAN

Indonesia secara konstitusional mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), sebuah konsep ideal yang menempatkan supremasi hukum sebagai instrumen tertinggi guna mewujudkan kesejahteraan umum dan menjamin keadilan bagi setiap warga negara. Konsep negara hukum ini tidak boleh dijalankan secara kaku semata, melainkan harus dinamis dan responsif dalam mengawal roda perekonomian nasional demi kebahagiaan warga negara di dalam ekosistem bernegara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hadir sebagai perpanjangan tangan negara yang mengemban fungsi ganda sebagai entitas bisnis yang mencari keuntungan (*profit oriented*) sekaligus sebagai agen pembangunan demi kemakmuran rakyat. Pengelolaan BUMN menuntut para direksi untuk mengambil keputusan-keputusan strategis di tengah dinamika pasar yang penuh ketidakpastian. Konsekuensinya, diskursus mengenai batas tanggung jawab hukum atas kegagalan bisnis BUMN menjadi topik yang sangat krusial untuk diteliti. Penelitian ini dilakukan karena adanya kekhawatiran mendalam terhadap tren penegakan hukum pidana yang cenderung represif dan kaku dalam memandang operasional korporasi negara, sehingga berpotensi membelenggu kreativitas serta kemandirian bisnis para direksi BUMN dalam memajukan perekonomian nasional.

Selain diskursus batas tanggung jawab kegagalan pada bisnis BUMN, terdapat pula dikotomi pemahaman yang akhirnya menjadi perbincangan di tengah masyarakat yaitu konsep ‘kekayaan yang dipisahkan’ sebagaimana yang tercantum pada pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjadi sebuah titik perdebatan dalam konteks hukum keuangan negara. Disatu sisi, terdapat pandangan bahwa ketika kekayaan negara dipisahkan dan diinvestasikan ke dalam BUMN, maka status hukumnya berubah menjadi kekayaan BUMN sebagai entitas bisnis sendiri. Akibatnya, kerugian yang dialami BUMN tidak serta-merta menjadi kerugian keuangan negara. Disisi yang lain, terdapat pandangan bahwa meskipun kekayaan negara telah dipisahkan, namun mengingat mayoritas saham BUMN dimiliki oleh negara, maka kerugian BUMN tetap dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara.(Harianto, 2025)

Pada akhir 2025, Indonesia digemparkan dengan isu korupsi yang dilakukan oleh seorang direksi utama yaitu Ira Puspadewi dari PT. Angkutan Sungai Danau dan Penyebrangan (ASDP) karena dianggap merugikan keuangan negara sebesar Rp.1,2 triliun atas keputusannya melakukan Kerja Sama Usaha (KSU) dan akuisisi PT. Jembatan Nasional, sehingga Ira Puspadewi di vonis bersalah dengan hukuman penjara selama 4,5 tahun. Inilah yang membuat pertanyaan di tengah masyarakat apakah penjatuhan hukuman kepada Ira Puspadewi sudah tepat atau semata-mata perbuatan *abuse of power* dari para penegak hukum.

Dari peristiwa hukum ini, penulis merumusakan 2 permasalahan yang hendak dibahas yang pertama Apakah keputusan bisnis direktur yang mengakibatkan kerugian bisnis bisa digolongkan menjadi kerugian negara? dan yang kedua Bagaimana pertimbangan hakim dalam menentukan unsur penyalahgunaan wewenang dan unsur kerugian keuangan negara dalam putusan nomor 68/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst di Pasal 3 UU Tipikor?

METODE PENELITIAN

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan memperoleh data menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*concept approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Teori yang digunakan dalam menjawab masalah tersebut penulis menggunakan 2 teori yaitu teori yang pertama, Teori Negara Hukum (*rechtsstaat*) dan yang kedua Teori Hukum Responsif (Satjipto Rahardjo).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Akibat Keputusan Direksi Bumn Dikategorikan sebagai Kerugian Keuangan Negara.

Dalam pesatnya perkembangan pada dunia bisnis di kancah internasional, pengaruh ini juga berdampak pada ekosistem bisnis di Indonesia terutama pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memiliki fokus kepada keuntungan (*profit oriented*) akan tetapi, pada rezim hukum pidana BUMN termasuk pula sebagai badan yang dapat dimintakan pertanggungjawaban terkait keuangan negara sebagaimana pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sehingga secara makna BUMN termasuk kepada rezim hukum pidana di Indonesia. Inilah yang menjadi diskursus publik apakah perbuatan seorang direksi bisnis BUMN yang berakibat

kerugian pada perusahaan tersebut dapat digolongkan menjadi sebuah kerugian keuangan pada negara?

Untuk menjawab diskursus tersebut, perlu dipahami terlebih dahulu keuangan negara yang diatur dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjelaskan bahwa keuangan negara ialah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Yang kemudian dijadikan penjelasan keuangan negara pada Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Tipikor tepatnya pada alinea keempat bahwa keuangan negara juga merupakan kekayaan yang dipisahkan seperti salah satunya pada penguasaan BUMN. Pengertian tersebut secara historis konseptual sebenarnya mengikuti rumusan pengertian keuangan yang pernah dihasilkan dalam seminar *Indonesische Comptabiliteits Wet* (ICW) tanggal 30 Agustus – 5 September 1970 di Jakarta yang sebelumnya dalam teori hukum keuangan negara pernah pula dikemukakan oleh *van der Kemp*.(Amtiran, 2020).

Pengertian tersebut yang kemudian biasa dijadikan oleh Jaksa Negara dalam menemukan kerugian keuangan negara dalam perbuatan melawan hukum Pidana, padahal jika dipahami lebih seksama bahwa pengertian yang dimuat pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara maupun Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang tipikor masih bersifat luas dan abstrak untuk dijadikan acuan menduga seseorang direksi BUMN melakukan kesalahan tindak pidana korupsi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, pasal 4 yaitu modal BUMN merupakan dari kekayaan negara yang dipisahkan kemudian dijelaskan kembali pada pasal 1 angka 10 bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero. Pada penjelasan pasal 4 ayat (1) menerangkan lebih lanjut, bahwa yang dimaksud ‘dipisahkan’ ialah pemisahan kekayaan negara APBN untuk ‘dijadikan penyertaan modal’ negara pada BUMN. Ditambah lagi jika melihat dari kacamata hukum pidana pengertian yang digunakan ialah pada Undang-undang Nomor 17 tahun tahun 2003 tentang keuangan negara yang menyatakan bahwa keuangan negara juga mencakup kekayaan negara yang ‘dipisahkan’ yang kemudian dipertegas oleh Undang-undang tipikor dengan menspesifikasikan bahwa kekayaan negara yang ‘dipisahkan’ salah satunya adalah kepada BUMN.

Karenanya definisi ‘dipisahkan’ menjadi perdebatan publik sehingga frasa ini menimbulkan dua makna, yaitu dipisahkan dengan makna termasuk kekayaan negara dan yang kedua dengan makna di luar kekayaan negara. Ketika melihat dari sudut pandang pada perubahan keempat Undang-undang Nomor 16 tahun 2025 tentang BUMN, pasal 4A ayat (5) yang menyatakan bahwa modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal baik dalam rangka pendirian BUMN maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN. Kemudian dipertegas melalui penjelasannya pada pasal ini bahwa BUMN merupakan badan hukum privat yang modal dan tanggung jawab BUMN sebagai badan hukum, baik berasal dari APBN maupun non APBN, Undang-undang ini mempertegas pemisahan definisi kekayaan BUMN serta kedudukan BUMN merupakan badan hukum privat sehingga konsekuensi administrasi yang timbul ialah peraturan internal perusahaan. Perubahan terkait pendefinisian kekayaan BUMN ini merupakan langkah negara untuk memberikan kepastian hukum kepada korporasi dalam menjalankan kegiatan bisnis dengan orientasi keuntungan (*profit oriented*) agar organ yang berada di dalamnya terhindar dari kriminalisasi serta memberikan kemandirian kepada perusahaan milik negara sehingga bisa bersaing di dunia internasional.

Pada saat kasus Ira Puspadewi, terdapat dua dikotomi definisi kekayaan negara yang mengakibatkan terjadinya degradasi kepastian hukum dalam memberikan tafsir kekayaan BUMN, jaksa penuntut menggunakan kekayaan negara yang dimuat pada penjelasan UU tipikor, sedangkan jika melihat *lex specialist* yaitu Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN merupakan alat tukar untuk dijadikannya sebagai penyertaan modal pada BUMN. Jadi, ketika kekayaan negara yang digunakan adalah yang dimaksud dalam penjelasan UU tipikor maka apakah perihal tersebut tidak seperti *double accounting* karena jika melihat kepada UU *lex specialist* kekayaan yang dipisahkan tersebut sudah ditukar menjadi penyertaan modal sehingga hak negara hanyalah sebatas modal tersebut bukan lagi keseluruhan kekayaan BUMN.(Juana, 2024) Kerugian keuangan negara secara normatif, diatur dalam pasal 1 angka 22 Undang-undang Perbendaharaan dan pasal 1 angka 15 Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang keduanya memberikan pendefinisian kerugian keuangan negara secara sama, bahwa kerugian negara merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Terdapat dua sifat wajib dipenuhi untuk bisa dikatakan sebagai kerugian keuangan negara yang pertama yaitu 'nyata' ialah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Tipikor. Kemudian yang kedua ialah bersifat pasti, jadi kerugian keuangan negara harus jelas angkanya dan bisa dibuktikan bukan hanya potensial kerugian atau hanya angan-angan belaka.

Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menyatakan dalam kalimat "yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" di pasal 3 Undang-undang tipikor. Unsur "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" wajib diartikan sebagai kerugian yang benar-benar sudah terjadi (*actual loss*) dan harus dapat dihitung meskipun hanya dengan estimasi yang dapat dipertanggungjawabkan, bukan hanya sekedar kerugian yang bersifat potensi. Dengan dihilangkannnya kata "dapat", maka konstruksi delik yang sebelumnya dimaknai sebagai delik formil yang hanya memerlukan tindakan melawan hukum tanpa memerlukan kerugian yang nyata, kini berubah menjadi materiil yang mensyaratkan adanya kerugian yang benar-benar terjadi.(Hiariej, Eddy O.S. SANTOSO, 2025) Dari putusan Mahkamah Konstitusi ini terlihat nuansa baru bahwa delik korupsi perihal kerugian keuangan negara yang semulanya delik formil (fokus pada perbuatan) menjadi delik materiil (fokus pada akibat). Maknanya harus dibuktikan bahwa kerugian negara benar-benar terjadi (aktual), bukan hanya sekadar berpotensi terjadi. Jadi, para aparat penegak hukum tidak cukup hanya menunjukan bahwa kebijakan atau tindakan seseorang berpotensi merugikan keuangan negara, tetapi harus dapat membuktikan kerugian negara yang nyata dan nilainya melalui Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Ruang untuk melakukan kriminalisasi terhadap kebijakan atau kesalahan administratif dalam diskresi, *freies Ermessen* menjadi lebih terbatas, jika terjadi kesalahan administrasi tanpa adanya *actual loss*, maka konstruksi kejahatan korupsi menjadi lemah dan seharusnya diselesaikan melalui mekanisme administrasi (Yusuf et al., 2026).

Bahwa kerugian keuangan negara tidak *mutatis mutandis* merupakan delik pidana melainkan ada degradasi lainnya yang perlu dibuktikan terlebih dahulu seperti jika bersifat perdata maka harus dibuktikan pula dasar keperdataannya, atau jika bersifat administrasi maka harus dibuktikan pula maladministrasi apa yang menjadi sebab terjadinya kerugian keuangan negara tersebut.(Noor, 2025) Padahal jika melihat kepada pasal 32 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Tipikor bahwa ketika penyidik menemukan dan berpendapat tidak terdapat cukup bukti dengan catatan secara nyata telah ada kerugian maka penyidik segera melakukan gugatan perdata, dari sini terlihat bahwa dalam hukum pidana pun juga tidak mengesampingkan hukum perdata. Tidak jarang jaksa penuntut langsung mendefinisikan Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan dasar menggunakan pada rezim hukum pidana sebagaimana yang tercantum pada penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tipikor bahwa keuangan negara merupakan pula kekayaan yang dipisahkan kepada BUMN sehingga kerugian BUMN merupakan kerugian keuangan negara maka dari itu jaksa penuntut mengkategorikan kerugian badan usaha milik negara sebagai kerugian keuangan negara. Pada tanggal 16 Agustus 2006, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan Fatwa MA Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006 yang pada isinya menjelaskan bahwa terdapat dua aspek yang menjadi poin utama yang dipisahkan terhadap ruang lingkup keuangan negara. Pertama, MA berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN ke BUMN sudah bukan lagi masuk dalam lingkup keuangan negara. Kedua, piutang BUMN bukan merupakan piutang negara. Ketentuan tersebut secara tidak langsung dapat diartikan bahwa kerugian yang ada pada BUMN bukan merupakan kerugian negara.(Nurhalimah, 2022).

Fatwa Mahkamah Agung tersebut sejalan dengan pasal 4B Undang-undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat BUMN yang mengatakan bahwa kerugian ataupun keuntungan yang dialami oleh BUMN merupakan kerugian ataupun keuntungan BUMN sehingga dalam penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa kerugian ataupun keuntungan BUMN bukanlah kerugian ataupun keuntungan negara. Ketika melihat kepada kasus PT. ASDP, seharusnya kerugian yang timbul dari perbuatan Ira Puspadewi bukanlah kerugian keuangan negara melainkan kerugian bisnis (*business*

loss) semata karena dalam perkara Ira Puspadewi, kerugian keuangan negara yang dianggap Jaksa Negara pada PT. Angkutan Sungai Danau dan Penyebrangan (ASDP) disebabkan oleh transaksi akuisisi PT. Jembatan Nasional sebesar 1,2 Triliun merupakan konstruksi yang digunakan Jaksa Negara untuk mendakwakan penyelenggara negara yang tunduk pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sedangkan direktur dalam perkara *in casu* merupakan organ pada BUMN sehingga tunduknya tidak kepada AUPB melainkan kepada *Good Corporate Governance* (GCG).

Dalam putusan *a quo*, terlihat cukup jelas fenomena degradasi kepastian hukum yang dialami oleh ekosistem hukum di Indonesia. Bagaimana mungkin seorang profesional dalam bidangnya yang memiliki sejuta pengalaman dan sesuai dengan prosedur dalam memutus keputusan dengan bertujuan semata-mata untuk kepentingan perusahaan kemudian digolongkan sebagai perbuatan hukum pidana.

B. Konstruksi Pemenuhan Unsur 3 Dan 4 Pada Pasal 3 Uu Tipikor dalam Putusan *A Quo*

Untuk menjawab apakah pemenuhan unsur dalam pasal pada putusan *a quo* sudah mempertimbangkan aspek hukum bisnis atau hanya menjadikan dasar hukum pidana sebagai satu-satunya corong melihat pada perkara *in casu*?

Dalam kamus hukum, kata wewenang seringkali dimaknai sebagai izin, hak disertai kekuasaan untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan sesuatu. Lebih jauh, *Black's Law Dictionary* mengartikan wewenang sebagai: "*the right and power which an officer has in the exercise of a public function to compel obedience*." Terjemahan: hak dan kekuasaan yang dimiliki pejabat dalam melaksanakan fungsi publik untuk memaksa kepatuhan terhadap perintahnya yang sah. Makna yang demikian sejalan dengan makna yang terdapat dalam hukum administrasi negara.(Parmono, 2011) Sedangkan menurut Wiyono, S.H., yang dimaksud dengan "kewenangan" adalah serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau kedudukan dari pelaku untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaannya dapat dilaksanakan dengan baik.(Wiyono, 2009)

Direksi merupakan organ perusahaan atau perseroan yang fungsinya melakukan kegiatan pengurusan Perseroan yang berhubungan dengan kepentingan dan tujuan perusahaan termasuk menjadi perwakilan Perseroan baik di dalam pengadilan maupun di luar. Secara normatif pengertian direksi diatur di berbagai Undang-undang seperti berada di Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan Undang-undang perubahan keempat dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, jika melihat pada perubahan keempat Undang-undang BUMN pasal 1 angka (9) bahwa pengertian direksi ialah, "organ BUMN yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan BUMN, sesuai dengan maksud dan tujuan BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Dari pasal ini menjelaskan bahwa dua fungsi utama direksi pada perusahaan BUMN ialah melakukan pengurusan dan mewakili perseroan." Untuk kewenangan direksi dalam pengurusan perseroan diatur di dalam Pasal 92 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang berbunyi; Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan; Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar. Namun, kewenangan pengurusan direksi pada perusahaan yang bersifat cukup luas secara lapangannya menimbulkan kemungkinana direksi untuk mengambil keputusan secara mandiri berdasarkan pertimbangan keahlian dan kewajaran.

Dalam perihal tersebut, diskresi dipahami sebagai kebebasan bertindak berdasarkan penilaian bisnis (*business judgment*) dalam situasi yang tidak diatur secara rinci oleh hukum positif. Maka dari itu, ketika terjadi kekosongan atau ketidakjelasan normatif, direksi memiliki ruang untuk bertindak sesuai dengan kepentingan terbaik perusahaan, sepanjang tindakan tersebut berlandaskan prinsip *Fiduciary Duty*. Pengaturan mengenai diskresi juga mendapat pengaruh dari standar internasional tata kelola perusahaan, seperti OECD *Principles of Corporate Governance*, yang menekankan pentingnya integrasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan korporasi. Dalam konteks BUMN. Prinsip ini kemudian diadopsi dalam pedoman umum GCG BUMN yang diterbitkan oleh kementerian BUMN.(Heriwibowo et al., 2025) Untuk memberikan kepastian hukum kepada seorang direksi yang mengambil keputusan atau diskresi dalam melakukan pengurusan, terdapat prinsip yang menjamin hak perlindungan kepada seorang direksi tersebut yang biasa dikenal dengan prinsip

Business Judgment Rule.

Prinsip tersebut merupakan perisai atau tameng untuk seorang direksi agar terhindar dari pertanggungjawaban akibat perbuatannya selama perbuatannya berlandaskan asas *fiduciary duty*. Doktrin BJR tidak diatur secara eksplisit, namun doktrin *Business Judgment Rule* di Indonesia terdapat dalam berbagai peraturan, seperti berada di Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 16 tahun 2025 perubahan keempat dari Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Jika melihat kepada Undang-undang Nomor 16 tahun 2025 tentang BUMN maka prinsip *Business Judgment Rule* diatur pada pasal 3Y yang memuat 4 unsur wajib ditaati oleh direksi, yaitu;

1. Kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 3H ayat (2) bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
2. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik (*utmost good faith*) dan kehati-hatian (*duty of care*) sesuai dengan maksud dan tujuan investasi dan tata kelola pemerintahan dan bisnis yang baik (*duty of loyalty*);
3. Tidak memiliki benturan kepentingan (*conflict of interest*) baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengelolaan investasi;
4. Tidak memperoleh keuntungan pribadi secara tidak sah.

Secara maknanya, pasal tersebut serupa dengan pasal 97 ayat (5) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas ataupun dalam pasal 27 ayat 2a Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2022. Menurut Munir Fuady, doktrin *Business Judgment Rule* dapat diterapkan jika putusan yang diambil direksi memenuhi syarat sebagai berikut;(Setiawati & Vitrana, 2025)

1. Keputusan sesuai peraturan yang berlaku;
2. Dengan itikad baik dan penuh kehati-hatian;
3. Untuk tujuan yang baik;
4. Ada dasar rasional;
5. Merupakan cara yang terbaik yang bisa dilakukan.

Jadi, ketika seorang direksi mengambil keputusan sudah berdasarkan dengan prinsip *fiduciary duty* maka perbuatannya masih dikatan sebagai *intra vires* atau masih dalam kewenangannya, namun sebaliknya jika seorang direksi dalam mengambil keputusan melanggar salah satu syarat dari prinsip *Business Judgment Rule*, maka bisa dikatakan sebagai *ultra vires* atau melampaui kewenangannya. Di tengah keadaan perbuatan direksi yang dicurigai sebagai perbuatan melawan hukum secara pidana, prinsip ini hadir untuk memberikan kepastian hukum kepada direksi agar tidak dirugikan ketika menjalankan fungsinya sebagai organ perusahaan. Pada kasus Ira Puspadewi, yang menjadi salah satu perhatian majelis hakim dalam memutus perkara ialah surat keputusan yang dikeluarkan ira puspadewi terkait perubahan kebijakan internal perusahaan yaitu KD Nomor 35/2018 menjadi KD Nomor 86/2019 merupakan *ultra vires* atau melakukan perbuatan di luar kewenangannya padahal, jika melihat kepada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 sesuai dengan regulasi yang di sertakan dalam putusan *a quo*, maka perbuatan atau keputusan yang dilakukan ira puspadewi merupakan kewenangannya berdasarkan pasal 92 UU PT. Jika melihat kepada pasal 9B Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang perubahan ketiga UU BUMN, direksi memiliki tugas untuk pengurusan untuk kepentingan BUMN sesuai dengan tujuan BUMN dan dalam menjalankan tugasnya, direksi berwenang menentukan kebijakan.

Selain itu, dalam putusan *a quo* juga terdapat *dissenting opinion* dari ketua majelis hakim (Sunoto, S.H., M.H.) yang menyatakan bahwa tujuan perubahan kebijakan tersebut untuk memberikan fleksibilitas lebih besar dalam kerja sama kapal, sesuai dengan kebijakan operasional untuk menghadapi dinamika bisnis yang berarti merupakan upaya dari *business judgment*.

Penyalahgunaan kewenangan tidak luput dari kewenangan yang melekat kepada pelaku karena tidak mungkin adanya pelanggaran kewenangan tanpa adanya kewenangan atau jabatan fungsional pada pelaku itu sendiri, sehingga untuk membuktikan adanya perbuatan melawan hukum mengenai delik penyalahgunaan kewenangan harus pula dibuktikan adanya kewenangan pada orang bersangkutan. Perihal ini sejalan dengan pendapat Drs. Adami Chazawi berpendapat bahwa penyalahgunaan kewenangan harus ada hubungan kausalitas antara keberadaan kewenangan, kesempatan, dan sarana dengan jabatan atau kedudukan. Oleh karena memangku jabatan atau

kedudukan, akibatnya dia mempunyai kewenangan, kesempatan dan sarana yang timbul dari jabatan atau kedudukan tersebut. Jika jabatan atau kedudukan itu lepas, maka kewenangan, kesempatan dan sarana juga hilang. Dengan demikian tidaklah mungkin ada penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukan yang sudah tidak dimilikinya.(Wibowo, 2020)

Secara Hukum Pidana Korupsi, penyalahgunaan kewenangan diatur di dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diperbaharui kemudian dimasukan ke dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2023 tentang Hukum Pidana Nasional tepatnya di pasal 604 karena menyesuaikan dari putusan MK nomor 25 Tahun 2016. Jika melihat pada normatif internasional, penyalahgunaan juga diatur, akan tetapi ada perbedaan nomenklatur bahwa di indonesia disebut sebagai penyalahgunaan kewenangan sedangkan dalam UNCAC 'penyalahgunaan fungsi' hal ini diatur dalam pasal 19 pada konvensi UNCAC. Pasal 19 mengenai *abuse of functions* (penyalahgunaan fungsi);

When committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity.

Terjemahan bebas; ketika dilakukan dengan sengaja, menyalahgunakan fungsi-fungsi atau posisi, yaitu, melaksanakan atau gagal melaksanakan atau perbuatan yang melanggar hukum, oleh pejabat publik dalam melaksanakan fungsinya, dengan maksud mendapatkan keuntungan yang tidak patut bagi dirinya sendiri atau orang lain atau badan.(Parmono, 2011)

Perbedaan dari pelanggaran administrasi dan pidana untuk sanksi penyalahgunaan wewenang. Jika pelanggarnya berupa salah kira (*dwaling*) mengenai maksud, makna, syarat, prosedur, dan ketentuan peraturan perundang-undangan, kewenangan sendiri dapat dikenakan sanksi administrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 30 tahun 2014, sedangkan dalam sanksi pidana jika terdapat perbuatan ancaman/paksaan, suap dan tipuan dengan adanya bukti penerimaan uang secara melawan hukum.(Isnain, 2023) Untuk melihat seseorang pelaku tindak pidana korupsi secara normatif nasional maupun internasional perlu dibuktikannya tiga (3) unsur Penyalahgunaan wewenang, yaitu;

1. *met opzet* (dengan sengaja);
2. mengalihkan tujuan wewenang;
3. ada *interest* pribadi yang negatif.

Dengan begitu, penyalahgunaan wewenang terjadi dengan kesengajaan bukan kealpaan atau kelalaian, yaitu dengan sengaja mengalihkan tujuan wewenang sehingga menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang tersebut.(Widagdo & Yulia, 2024) Pada pertimbangan hakim dalam perkara lain seperti putusan MA Nomor 121 K/Pid.Sus/2020 an. Terdakwa Karen Agustiawan, bahwa hakim melihat perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa semata-mata untuk kepentingan perusahaan sehingga langkah yang dilakukan oleh terdakwa selaku direktur utama PT. Pertamina tidak keluar dari ranah *Business Judgment Rule*, ditandai tiadanya unsur kecurangan (*fraud*), benturan kepentingan (*conflict of interest*), perbuatan melawan hukum dan kesalahan yang disengaja. Jika melihat pada kasus Karen Agustiawan yang nyata-nyatanya terdapat kerugian dari perbuatannya, namun tidak terbukti adanya perbuatan melawan hukum pada *in casu*, terdakwa dinyatakan lepas pada Tingkat kasasi karena hakim melihat ini bukan merupakan ranah pidana melainkan *business judgment*, maka seharusnya dan semestinya pada putusan Ira Puspadewi dinyatakan bebas dari segala tuntutan karena dari fakta hukum persidangan tidak adanya kecurangan (*fraud*) seperti menerima aliran dana atau fasilitas ditandai dengan penolakan Ira Puspadewi perihal pemberian penginapan dan transportasi secara cuma-cuma dari Sdr. Adjie yang dianggap sebagai *beneficial owner*. selain itu juga, pada putusan *a quo* tidak adanya kerugian yang timbul bahkan dalam fakta hukum dikatakan perusahaan memperoleh keuntungan setelah kerja sama usaha maupun akuisisi.

Perihal kerugian keuangan negara maka tak luput penting jika mengetahui siapa yang berwenang menurut Undang-undang yang melakukan perhitungan dan menyatakan adanya suatu kerugian keuangan negara. Dalam perihal ini kewenangan yang berhak atas menghitung dan

menetapkan kerugian keuangan negara berdasarkan konstitusional tertinggi yaitu UUD 1945 ialah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam pasal 23E, kemudian dikuatkan denngan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 yang disempurnakan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024, instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah BPK, BPKB, Inspektorat Kementerian/Lembaga, Akuntan Publik tersertifikasi, atau Ahli yang ditunjuk pengadilan.

Kemudian dikuatkan kembali dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28 Tahun 2025 yang menyatakan bahwa lembaga yang berwenang melakukan audit ialah Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan BPK untuk menyatakan dan menetapkan jumlah kerugian negara dimaksud memiliki keterkaitan dengan proses penegakan hukum atas tindakan atau perbuatan yang mengakibatkan kerugian negara.

Pada putusan *a quo*, lembaga yang menghitung kerugian keuangan negara adalah Tim Internal KPK dengan perhitungan sebesar Rp.1,2 triliun sedangkan berdasarkan penjelasan diatas bahwa Tim Internal KPK bukan lembaga yang berwenang untuk menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara. Dalam *dissenting opinion* putusan *a quo* juga menyatakan bahwa audit kepatuhan BPK hanya mendapatkan 2 temuan dengan total kuantitatif sebesar Rp.4,8 miliar dan BPK juga tidak menyimpulkan adanya tindak pidana korupsi atau kerugian keuangan negara dalam pengertian hukum pidana.

Dari penjelasan diatas, dapat dikatakan bahwa konstruksi penyalahgunaan wewenang dan merugikan keuangan negara sebagaimana unsur pada pasal dakwaan putusan *a quo* hanya berpedoman kepada rezim pidana sedangkan dalam perkara *a quo* subjek yang disangkakan adalah perusahaan BUMN, sehingga dalam putusan ini terlihat cukup jelas terjadinya fenomena degradasi kepastian hukum.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengkualifikasian risiko bisnis terhadap kuputusan direksi BUMN sebagai kerugian keuangan negara dalam kasus *a quo* merupakan kekeliruan yuridis yang memicu degradasi kepastian hukum, mengingat status kekayaan negara yang dipisahkan telah bertransformasi menjadi modal korporasi murni berdasarkan doktrin *separate legal entity* dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang perubahan keempat BUMN dan Fatwa Mahkamah Agung. Oleh karena itu, kegagalan investasi atau fluktuasi komersial pada PT. ASDP yang menjerat Ira Puspadewi murni merupakan kerugian bisnis (*business loss*) dan tidak dapat secara otomatis dikonversi menjadi delik korupsi karena direksi BUMN tunduk pada prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dan bukan pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Sedangkan, dalam konstruksi majelis hakim dalam pemenuhan unsur pasal 3 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dinilai mengabaikan doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) secara utuh, sebab perubahan kebijakan internal (KD Nomor 35 tahun 2018 menjadi KD Nomor 86 Tahun 2019) sejatinya merupakan diskresi operasional (*intra vires*) yang sah demi fleksibilitas bisnis perusahaan. Tidak terpenuhinnya unsur penyalahgunaan wewenang, maupun keuntungan pribadi, serta diperkuat oleh fakta hukum persidangan bahwa TIM Internal KPK yang melakukan temuan kerugian keuangan negara sedangkan Tim Internal KPK tidak memiliki kapasitas hukum untuk mendeklarasikan nilai kerugian negara.

Kedepannya dalam pembentukan Undang-undang perlu melakukan harmonisasi peraturan untuk menyamakan presepsi dikotomi definisi “kekayaan negara yang dipisahkan” antara pada Undang-undang Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-undang BUMN agar tidak terjadinya kriminalisasi terhadap keputusan bisnis. Selain itu, aparat penegak hukum harus menerapkan standarisasi parameter *Business Judgment Rule* secara objektif dengan menitikberatkan pada pembuktian perbuatan melawan hukum seperti unsur *fraud* atau suap, serta wajib mematuhi kompetensi absolut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menetapkan nilai kerugian keuangan negara yang bersifat nyata dan pasti.

DAFTAR PUSTAKA

Amtiran, P. Y. (2020). *PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA Paulina*. *12*(2), 203–214.

Harianto, B. (2025). *Kerugian Negara Diakibatkan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Kerugian Keuangan Negara*. *3*(4), 3899–3905.

Heriwibowo, B. H., Mayono, & Mau, Hedwig, A. (2025). *Jurnal Penelitian dan Pengkajian Ilmiah*. *2*(8), 1491–1503.

Hiariej, Eddy O.S. SANTOSO, T. (2025). *ANOTASI KUHP NASIONAL* (Yayat Sri Hayati (ed.)). PT. RAJAGRAFINDO PERSADA.

Isnain, A. A. (2023). Teori Hukum Tentang Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti. *Unes Law Review*, *6*(2), 6051–6057. https://review-unes.com/https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Juana, H. (2024). *Bahaya Kriminalisasi Putusan Bisnis I Katadata Forum*. https://www.youtube.com/watch?v=ynedAcbEJCM&t=3579s

Noor, H. J. (2025). *KORUPSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA SALAH KAPRAH??* KORUPSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA SALAH KAPRAH??%0A

Nurhalimah, S. (2022). *Menyoal "Kerugian BUMN" Dalam PP Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN*. *6*, 67–88.

Parmono, B. (2011). *PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA*.

Setiawati, A. D., & Vitrana, M. G. (2025). *Doktrin Business Judgment Rule dalam UU BUMN: Batas Tanggung Jawab Direksi dalam Tindak Pidana Korupsi Anisa*. *14*(1), 155–170. https://doi.org/10.56013/rechtens.v14i1.4256

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (1945)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 31 TAHUN 1999 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI, 25 (1999)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA, 41 (2003)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA, 26 (2003)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2004 TENTANG PERBENDAHARAAN NEGARA, 61 (2004)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 40 TAHUN 2007 TENTANG PERSEROAN TERBATAS, 140 (2007)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR I TAHUN 2025 TENTANG PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA, 153 (2025)

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR I TAHUN 2025 TENTANG PERUBAHAN KEEMPAT ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA, 81 (2025)

Wibowo, A. (2020). *DALAM PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI (STUDI PUTUSAN PENGADILAN)*. *7*(1), 120–148.

Widagdo, D. A., & Yulia, R. (2024). *Penyalahgunaan Wewenang : Perspektif Hukum Administrasi Dan Viktimologi*. *1*, 251.

Wiyono. (2009). *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua* (edisi kedua). Sinar Grafika.

Yusuf, I. R., Yudhana, A. F. W., Dawami, F., & Qosim, M. N. (2026). *Tinjauan Yuridis Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Badan Usaha Milik Negara*. *31*, 22–34.