

## Konflik Norma Antara UU No. 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Bayu Galang Saputra<sup>1</sup>, Ahmad Sholikhin Ruslie<sup>2</sup>

Faculty Of Law, University 17 Agustus 1945 Surabaya

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received 20 June 2026

Revised 20 June 2026

Accepted 25 June 2026

Available online 03 July 2026

#### Kata kunci:

BUMN, kerugian keuangan negara, konflik norma, kepastian hukum, Gustav Radbruch

#### Key Words :

SOEs, state financial loss, normative conflict, legal certainty, Gustav Radbruch



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

### ABSTRACT

*The adoption of Law Number 1 of 2025, the third legislative modification to the regulations on State-Owned Enterprises previously governed by Law Number 19 of 2003, has resulted in a horizontal norm conflict with Law Number 17 of 2003 addressing State Finance. While Article 2 letter g of Law Number 17 of 2003 continues to classify segregated public assets placed in state-owned corporations as part of state finance, Article 4B of Law Number 1 of 2025 expressly states that losses sustained by public-Owned Enterprises do not represent state losses. The purpose of this study is to establish legally responsible ways for resolving the substantive conflict of norms between the two laws. This research adopts a normative juridical method, applying both the statutory approach and the conceptual approach. The theory of norm conflict resolution is operationalized as the primary analytical framework, while Gustav Radbruch's theory of the three fundamental values of law justice (Gerechtigkeit), legal certainty (Rechtssicherheit), and expediency (Zweckmässigkeit) serves as the analytical instrument used to examine the implications should this norm conflict remain unresolved. The findings indicate that this norm conflict cannot be mechanically resolved through the application of either the *lex posteriori* or *lex specialis* principles, as the two laws govern different dimensions of the same legal relationship. This contradiction generates a*

*deficit across all three dimensions of legal value simultaneously, and has the potential to impede the prosecution of corruption offenses within State-Owned Enterprises while undermining the constitutional authority of the Supreme Audit Board (Badan Pemeriksa Keuangan). Comprehensive legislative harmonization and the filing of a judicial review petition with the Constitutional Court are identified as two resolution pathways that are legitimate within the hierarchy of laws and regulations.*

### ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, sebagai peninjauan ketiga atas Badan Usaha Milik Negara, yang didirikan sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, menimbulkan konflik normatif horizontal dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 akan Keuangan Negara. Menurut Pasal 4B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, masalah yang dihadapi oleh BUMN tidak sama dengan masalah nasional. Sementara itu, Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa kekayaan yang dipisahkan dalam perusahaan negara dianggap sebagai bagian dari keuangan negara. Riset ini bertujuan mengkaji substansi konflik norma antara kedua undang-undang tersebut serta mengidentifikasi mekanisme penyelesaian konflik norma yang secara hukum dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian ini menggunakan metodologi berdasarkan hukum, yang melibatkan penggunaan teknik peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Teori penyelesaian konflik norma dioperasionalkan sebagai kerangka analisis utama. Pisau analisis yang digunakan adalah teori nilai dasar hukum oleh Gustav Radbruch. Keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan ialah tiga komponen utama teori ini. Ketiga unsur termaktub digunakan untuk menganalisis dampak yang terjadi jika konflik antara norma hukum tidak berhasil diselesaikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik norma ini tidak dapat diselesaikan melalui penerapan asas *lex posteriori* maupun *lex specialis* secara mekanis karena kedua undang-undang mengatur dimensi yang berbeda dari hubungan hukum yang sama. Pertentangan ini menciptakan defisit pada ketiga dimensi nilai hukum sekaligus serta berpotensi menghambat penuntutan tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN dan melemahkan kewenangan konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan. Harmonisasi legislasi secara komprehensif dan pengajuan judicial review ke Mahkamah Konstitusi diidentifikasi sebagai dua jalur penyelesaian yang sah secara hierarki peraturan perundang-undangan.

## PENDAHULUAN

Hukum memainkan peranan yang tidak tergantikan dalam mengatur dan mengarahkan kehidupan ekonomi menuju kemajuan dan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat. Dalam situasi tersebut, negara menggunakan berbagai alat ekonomi untuk memastikan terwujudnya tujuan kemakmuran bersama, seperti yang tercantum dalam rumusan Pasal 33 UUD NRI 1945. BUMN adalah salah satu alat yang paling penting, dengan dua fungsi utama: membangun dan menghasilkan pendapatan negara.

Badan Usaha Milik Negara telah lama bergantung pada APBN. Keterkaitan inilah yang menempatkan BUMN dalam rezim hukum publik, di mana pengelolaan keuangannya wajib tunduk pada prinsip-prinsip keuangan negara. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN), khususnya Pasal 2 huruf g, yang menetapkan bahwa kekayaan yang dipisahkan di perusahaan negara termasuk dalam keuangan negara, hal ini dijelaskan. Keputusan nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013, masing-masing, Mahkamah Konstitusi memperkuat posisi ini dengan menyatakan bahwa pembagian kekayaan negara ke BUMN tidak mengubah status konstitusional kekayaan tersebut sebagai milik negara.

Kerangka hukum telah mengalami banyak perubahan sejak UU No.1 Tahun 2025, yang merupakan alterasi ketiga terhadap UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN. Menurut Pasal 4B UU BUMN, aset dan modal perusahaan tetap milik mereka sendiri, dan kerugian perusahaan tidak dianggap sebagai kerugian negara. Selain itu, perubahan ini mencakup penghapusan istilah "kekayaan negara" dari definisi BUMN. Ini secara resmi menyingkirkan perusahaan multinasional (BUMN) dari sistem keuangan negara yang dinaungi oleh UU Nomor 17 Tahun 2003.

Akibatnya, dua norma yang secara substansial berlawanan kini berlaku bersamaan dalam satu sistem hukum nasional. Di satu sisi, UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN) mengharuskan kekayaan BUMN diperlakukan sebagai keuangan negara yang wajib dipertanggungjawabkan secara publik. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 (BUMN) menetapkan bahwa kemudratan BUMN dianggap laksana urusan internal korporasi yang terlepas dari tanggung jawab keuangan negara. Pertentangan ini tidak dapat diselesaikan secara sederhana melalui asas *lex posteriori* maupun *lex specialis* mengingat kedua undang-undang mengatur dimensi yang berbeda dari hubungan yang sama. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak langsung pada aparat penegak hukum, pengurus BUMN, dan masyarakat luas sebagai pemilik riil modal negara.

Berdasarkan masalah yang sudah dijelaskan di bagian latar belakang, penelitian ini merumuskan dua permasalahan hukum yang akan dibahas secara mendalam. Pertama, apa yang membedakan interpretasi keuangan negara antara UU No.1 Tahun 2025 tentang BUMN dan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN)? Kedua, bagaimana penyelesaian konflik konvensional dapat dilakukan dengan tanggung jawab yang jelas sesuai dengan hierarki hukum, dan apa konsekuensi hukumnya jika konflik tidak diselesaikan segera?

## METODE PENELITIAN

Hukum normatif adalah pendekatan yang berfokus pada pengkajian dan analisis aturan dalam teori hukum, asas hukum, dan hukum positif sebagai bahan utama dalam analisis. Pemilihan jenis ini didasarkan pada kesesuaiannya dengan objek penelitian, yaitu peraturan hukum yang terdapat dalam dua undang-undang yang bertentangan satu sama lain.

Dua pendekatan penelitian diterapkan secara komplementer. Pertama, metode statutori digunakan untuk memeriksa semua undang-undang yang berhubungan langsung dengan topik penelitian ini. Ini termasuk UU No.1 Tahun 2025 tentang BUMN Pasal 4B, UU No.17 Tahun 2003 tentang UUKN Pasal 2 huruf g, dan peraturan pendukung lainnya seperti UUD 1945, UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua, metode konseptual digunakan untuk mengoperasionalkan dua kerangka teori secara bertingkat. Yang pertama adalah teori Keadilan (*gerechtigheit*), kepastian hukum (*rechtsicherheit*), dan keuntungan adalah tiga prinsip dasar hukum Gustav Radbruch. Teori ini mencakup teori penyelesaian konflik norma sebagai kerangka utama analisis, yang mencakup prinsip *lex posteriori* *derogat legi priori*, *lex specialis* *derogat legi generali*, dan mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Bahan hukum primer dan sekunder digunakan dalam penelitian ini. Peraturan perundang-undangan dan keputusan Mahkamah Konstitusi merupakan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari jurnal hukum, literatur ilmu hukum, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan masalah penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mencari referensi dari perpustakaan, sedangkan analisis dilakukan dengan menggunakan metode silogisme deduktif, yang didukung oleh penafsiran berdasarkan struktur gramatikal, pendekatan sistematis, dan latar historis.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Keuangan negara merupakan konsep fundamental yang menjadi tulang punggung sistem pengelolaan sumber daya publik dalam negara hukum modern. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 (UUKN), definisi tersebut mencakup semua hak dan kewajiban negara yang diperhitungkan secara moneter serta semua jenis kekayaan, baik barang maupun uang, yang negara dapat memiliki dalam rangka menjalankan hak dan kewajiban tersebut. Formulasi yang sangat inklusif ini memiliki tujuan strategis: memastikan tidak ada satu pun aset yang berasal dari penerimaan negara dapat lepas dari mekanisme pertanggungjawaban publik.

### **Konsepsi Keuangan Negara dan Kerugian pada Badan Usaha Milik Negara: Dari Rezim Publik ke Rezim Privat**

Ruang lingkup keuangan negara termasuk kekayaan negara atau daerah yang dipisahkan, termasuk yang ditempatkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah, menurut Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ketentuan ini bukan kesalahan penulisan, melainkan kebijakan hukum yang sengaja dipilih: memisahkan kekayaan yang dikuasai negara ke dalam BUMN tidak memutuskan hubungan hukum antara kekayaan tersebut dengan sistem keuangan negara. Dengan putusan 48/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa perumusan mengenai keuangan negara yang luas tersebut bertujuan untuk melindungi kekayaan negara, yang pada dasarnya berasal dari kontribusi keuangan rakyat. Selain itu, berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, pembagian kekayaan negara tidak dapat didefinisikan sebagai pembagian kepemilikan, sehingga kekayaan BUMN tetap dianggap sebagai kekayaan negara. Perlu dipertimbangkan lebih lanjut mengenai posisi hukum BUMN yang sebagian sahamnya sudah diberikan kepada masyarakat melalui pasar modal, seperti yang terlihat pada beberapa BUMN besar yang sudah terdaftar di pasar modal, antara lain PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk., PT Telkom Indonesia (Persero) Tbk., dan PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. Berdasarkan konsep dalam UU No.17 Tahun 2003 (UUKN), meskipun sebagian saham dimiliki oleh masyarakat umum, negara masih menjadi pemegang saham terbesar. Dana yang diperoleh dari penyertaan oleh APBN tetap dianggap sebagai kekayaan negara yang terpisah. Artinya, rezim pertanggungjawaban keuangan negara tidak secara otomatis gugur hanya karena ada saham yang dimiliki publik. Sebaliknya, UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN yang secara eksplisit meniadakan frasa "kekayaan negara yang dipisahkan" dari rumusan normanya justru menyamakan kedudukan BUMN dengan korporasi privat sepenuhnya, tanpa membedakan antara BUMN yang seluruh sahamnya dimiliki negara dengan BUMN yang sebagian sahamnya beredar di publik. Penyamarataan ini menimbulkan persoalan hukum tersendiri: tidak ada batasan normatif yang tegas tentang seberapa jauh rezim hukum privat dapat berlaku pada BUMN yang secara struktural masih dikendalikan negara. Pertanyaan tentang demarkasi rezim publik dan rezim privat dalam pengelolaan BUMN inilah yang tidak dijawab oleh UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN), dan yang justru memperparah konflik norma dengan UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN).

Karena kerangka ini, kerugian yang dialami oleh BUMN akibat tindakan ilegal atau penyalahgunaan wewenang dapat dianggap sebagai kerugian keuangan negara jika ditelusuri secara historis. Ini sesuai dengan definisi yang diberikan dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Perbendaharaan Negara No. 1 Tahun 2004, serta Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, sebagaimana dimodifikasi oleh UU No. 20 Tahun 2001. Dengan demikian, ini dapat digunakan sebagai pangkal untuk tindak pidana korupsi yang dilakukan. Pendekatan ini menjadi dasar dalam penerapan hukum di lingkungan BUMN selama lebih dari dua puluh tahun.

UU No. 1 Tahun 2025 tentang BUMN mengubah cara berpikir. Perubahan terbesar adalah hilangnya frasa "kekayaan negara" yang terpisah dari penjelasan definisi BUMN. Frasa tersebut selama ini bertindak sebagai landasan konstitusional yang menghubungkan kekayaan Badan Usaha Milik Negara dengan sistem keuangan negara. Menurut Pasal 2 huruf g, kekayaan BUMN tidak lagi dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keuangan negara setelah penghapusan frasa tersebut. Konsekuensinya berdampak secara sistemik. Seluruh sistem hukum yang dibangun di atas gagasan ini, termasuk wewenang BPK, aturan mengenai kerugian keuangan yang disebabkan oleh pelanggaran korupsi, dan sistem pertanggungjawaban direktur, menghadapi tantangan normatif yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah hukum keuangan negara Indonesia.

Tiga ketentuan utama Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN mengatur transfigurasi ini. Pertama, Pasal 4B menyatakan bahwa aset dan modal BUMN adalah milik mereka sendiri, dan defisit BUMN tidak dapat diklasifikasikan sebagai kerugian negara. Kedua, Pasal 9F melindungi direksi dari akibat dari keputusan bisnis yang dibuat dengan niat baik, didasarkan pada informasi yang cukup, dan tidak ada konflik kepentingan. Ketiga, Pasal 71 ayat (2) dan (3) membatasi wewenang Badan Pemeriksa Keuangan sehingga hanya bisa melakukan pemeriksaan terhadap BUMN jika ada permintaan dari lembaga di DPR yang mengurus urusan BUMN, bukan lagi secara sendiri-sendiri dan aktif sendiri.

#### **Identifikasi dan Klasifikasi Konflik Norma**

Konvensi horizontal menyebabkan konflik antara Pasal 4B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN dan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang UUKN. Konflik jenis ini terjadi di antara peraturan perundang-undangan yang berkedudukan setara dalam hierarki norma dan mengatur objek pengaturan yang identik. Keduanya berstatus sebagai undang-undang menurut UU No.12 Tahun 2011, jadi tidak ada yang secara otomatis lebih besar atau lebih tinggi dari yang lain.

Setidaknya lima titik pertentangan normatif dapat diidentifikasi dari analisis komparatif kedua undang-undang. Pertama, terdapat pertentangan mengenai status hukum kekayaan BUMN: UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN) menempatkannya sebagai keuangan negara, sementara UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) menyatakannya sebagai milik korporasi. Kedua, ada perbedaan dalam cara menyusun atau memahami kerugian BUMN. Pemerintahan sebelumnya memungkinkan kerugian BUMN dianggap sebagai kerugian keuangan negara, yang merupakan bagian krusial dari tindak pidana korupsi. Namun, pemerintahan baru secara jelas memutuskan hubungan antara kerugian BUMN dan kerugian keuangan negara. Ketiga, kewenangan BPK yang sebelumnya mandiri dan proaktif kini dibatasi oleh persyaratan permintaan DPR. Keempat, terdapat benturan antara paradigma hukum publik yang melandasi UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN) dengan paradigma hukum privat korporasi yang menjadi fondasi UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN). Kelima, mekanisme pertanggungjawaban direksi BUMN menjadi tidak jelas batasannya antara perlindungan Business Judgment Rule dan tanggung jawab pidana.

Konflik norma ini tidak dapat diselesaikan secara mekanis melalui asas-asas yang tersedia. Asas *lex posteriori derogat legi priori* tidak dapat diterapkan begitu saja karena meskipun UU No. 1 Tahun 2025 lebih baru, UU No. 17 Tahun 2003 memiliki jangkauan yang lebih fundamental karena mengatur seluruh sistem pengelolaan keuangan negara dan memiliki dimensi konstitusional yang kuat melalui Pasal 23 UUD 1945. Asas *lex specialis derogat legi generali* juga menghadapi ambiguitas mendasar: tidak jelas apakah UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) adalah *lex specialis* karena mengorganisasi BUMN secara eksklusif, atau justru UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN) yang menjadi *lex specialis* di bidang pengelolaan keuangan publik. Keberadaan dua pembacaan yang sama-sama dapat dipertahankan secara argumentatif ini menjadi bukti kuat bahwa konflik norma ini tidak dapat diselesaikan melalui penerapan asas-asas umum. Penelusuran terhadap dokumen pembentukan UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) membuka dimensi analisis yang tidak kalah penting: apakah rumusan Pasal 4B mencerminkan kehendak sesungguhnya pembentuk undang-undang, ataukah justru menyimpang dari arah kebijakan yang sejak awal dirumuskan. Naskah Akademik RUU BUMN yang selanjutnya disingkat (NA) disiapkan oleh Badan Keahlian DPR RI pada tahun 2021 memberikan petunjuk yang jelas dalam hal ini. Dokumen tersebut secara tegas mengakui bahwa konsep kekayaan negara yang dipisahkan

memang menimbulkan kerancuan tafsir dalam praktik, namun solusi yang ditawarkan bukanlah penghapusan konsep itu, melainkan penegasan ulang statusnya. NA tersebut bahkan mencatat secara eksplisit bahwa mempertahankan kedudukan kekayaan BUMN dalam ranah keuangan negara akan memperkuat mekanisme pengawasan dan memastikan pengelolaan BUMN tetap berorientasi pada kemakmuran rakyat seluas-luasnya. Lebih jauh, dokumen itu menyebutkan UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN) sebagai salah satu instrumen regulasi yang seharusnya tetap berlaku terhadap BUMN apabila status keuangan negara dipertahankan. Arah pengaturan yang dicantumkan dalam NA pun berkisar pada penguatan tata kelola, kejelasan kewenangan pengelolaan, fleksibilitas pengambilan keputusan bisnis, dan peningkatan daya saing BUMN tidak ada satu pun bagian NA yang merekomendasikan pemutus-hubungan total antara kekayaan BUMN dan sistem keuangan negara. Oleh karena itu, rumusan Pasal 4B menyingkirkan frasa "kekayaan negara" dari rumusannya dan menyatakan bahwa kerugian BUMN bukan kerugian negara yang dihasilkan dari proses legislasi melampaui. Ini bahkan bertentangan dengan batas kebijakan yang sebelumnya ditetapkan dalam studi akademis penyerta.

Salah satu argumen terkuat yang dapat diajukan dalam permohonan judicial review ke Mahkamah Konstitusi adalah perbedaan antara norma yang akhirnya tertuang dalam pasal undang-undang dan naskah akademik sebagai landasan ilmiah pembentukan undang-undang. MK berwenang menilai apakah standar hukum bertentangan dengan Konstitusi 1945 dari sudut pandang proses dan rasionalitas pembentukannya. Dengan demikian, dua mekanisme penyelesaian konflik norma yang secara hierarki dapat dipertanggungjawabkan adalah: pertama, harmonisasi legislasi melalui revisi undang-undang terdampak oleh DPR bersama Pemerintah; dan kedua, permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh pihak-pihak yang memiliki posisi hukum, termasuk warga negara, lembaga negara, maupun organisasi kemasyarakatan yang terdampak langsung oleh ketidakpastian normatif ini.

Akar struktural konflik ini terletak pada tidak optimalnya proses harmonisasi regulasi yang berlangsung sebelum UU No. 1 Tahun 2025 memiliki ketentuan hukum berlaku, sehingga menyisakan persoalan normatif yang belum terselesaikan. Pasal 47 ayat (3) dan Pasal 54 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 mewajibkan pengharmonisasian konsepsi rancangan undang-undang sebelum disahkan. Kewajiban ini mengindikasikan adanya ketidakefektifan dalam pelaksanaannya pada proses pembentukan UU No. 1 Tahun 2025, sehingga berpotensi menimbulkan persoalan harmonisasi norma. Pengalaman Inggris dalam proses liberalisasi BUMN era Thatcher, di mana seluruh peraturan sektoral yang terdampak terlebih dahulu direvisi sebelum undang-undang privatisasi diberlakukan, memberikan pelajaran berharga tentang pentingnya sinkronisasi normatif yang menyeluruh.

### **Implikasi Hukum Berdasarkan Nilai Dasar Hukum Gustav Radbruch**

Untuk menganalisis implikasi hukum dari pertentangan kedua undang-undang, penelitian ini bertumpu pada konsepsi Gustav Radbruch mengenai tiga nilai fundamental dalam hukum (*drei Grundwerte des Rechts*), yang terdiri atas nilai keadilan (*Gerechtigkeit*), nilai kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), serta nilai kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*). Radbruch mengintegrasikan tiga pandangan hukum klasik filosofis, normatif, dan empiris dalam satu pendekatan terpadu yang memungkinkan pengujian kualitas norma secara menyeluruh.

Pada dimensi keadilan, Pasal 4B UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) menciptakan persoalan nyata. Sekarang perusahaan BUMN yang mengalami kerugian tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh undang-undang yang menangani korupsi, karena pejabat pengelola keuangan negara lainnya tetap tunduk pada rezim pidana yang sama. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjamin prinsip ekuivalensi di hadapan hukum (*equality before the law*), dan perbedaan perlakuan ini tidak memiliki dasar pembenaran yang proporsional. Dalam perspektif keadilan John Rawls, perubahan ini berpotensi melanggar *difference principle* karena menguntungkan direksi dan pemegang saham korporasi, sementara rakyat sebagai pemilik riil modal negara justru kehilangan jaminan hukum yang kuat.

Pada dimensi kepastian hukum, dampak paling langsung dari konflik norma ini terwujud nyata. Terpenuhinya nilai kepastian hukum mensyaratkan keberadaan norma yang dirumuskan secara jelas, diterapkan secara konsisten, serta dapat diprediksi keberlakuannya oleh setiap subjek hukum yang berkepentingan. Konflik antara kedua undang-undang merusak seluruh

syarat tersebut karena memberikan jawaban yang bertentangan atas pertanyaan yang sama mengenai status kekayaan BUMN. Ketidakpastian ini berwujud konkret pada tiga kelompok utama: aparat penegak hukum yang kehilangan pedoman konsisten untuk menentukan apakah kerugian BUMN masih menjadi objek penuntutan pidana korupsi; pengurus BUMN yang tidak mengetahui batas tanggung jawab hukum mereka; serta masyarakat yang kehilangan kepastian tentang jaminan hukum atas uang negara yang dikelola BUMN.

Pada dimensi kemanfaatan, pertanyaan yang relevan adalah apakah perubahan paradigma dalam UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) benar-benar memberikan manfaat bagi kepentingan publik yang lebih luas. Dalam tradisi utilitarisme Jeremy Bentham, tolok ukurnya adalah kebahagiaan terbesar bagi jumlah orang terbesar. Pelemahan kewenangan BPK serta penyempitan konstruksi kerugian keuangan negara pada delik korupsi tidak memperluas kapabilitas rakyat, melainkan justru mempersempit jaminan akuntabilitas atas dana publik yang dikelola BUMN. Distribusi manfaat dan risiko yang dihasilkan UU No. 1 Tahun 2025 tidak proporsional: direksi BUMN memperoleh perlindungan yang lebih luas, sementara rakyat yang bergantung pada layanan publik BUMN mengalami pengurangan jaminan akuntabilitas.

Pengujian menggunakan tiga nilai dasar hukum Radbruch menghasilkan temuan yang konsisten: konflik norma antara UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) dan UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN) menciptakan defisit pada ketiga dimensi sekaligus. Kondisi ini menyentuh legitimasi norma itu sendiri dan memerlukan koreksi normatif yang segera.

### **Implikasi terhadap Penegakan Hukum Pidana Korupsi dan Akuntabilitas Konstitusional**

Salah satu konsekuensi paling langsung dari konflik konvensional ini adalah upaya untuk membuktikan bahwa ada ciri-ciri tindak pidana korupsi yang terjadi di sekitar operasional perusahaan multinasional. Salah satu elemen konstitutif dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, rumusan delik tindak pidana korupsi adalah terpenuhinya unsur kerugian keuangan negara. Dengan dinyatakannya menggunakan Pasal 4B bahwa kerugian BUMN bukan kerugian negara, muncul pertanyaan normatif yang mendasar: apakah unsur kerugian keuangan negara masih dapat dibuktikan dalam perkara yang melibatkan BUMN? Keraguan ini berdampak langsung pada strategi dakwaan dan berpotensi berujung pada bebasnya terdakwa dalam perkara korupsi.

Sebagai ilustrasi, penanganan perkara korupsi PT Jiwasraya (Persero) yang menjerat beberapa direksi membangun dakwaan di atas konstruksi kerugian keuangan negara sebesar Rp16,8 triliun berdasarkan landasan yuridis Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN). Apabila kasus dengan konstruksi fakta yang identik terjadi setelah diundangkannya UU No. 1 Tahun 2025, penuntut umum akan langsung menghadapi hambatan normatif dari Pasal 4B dan Pasal 9F. Hakim yang menyidangkan perkara harus memilih antara dua norma yang berlaku berdampingan namun saling bertentangan sebuah dilema yang seharusnya sudah diselesaikan oleh pembentuk undang-undang.

Doktrin Business Judgment Rule yang diadopsi melalui Pasal 9F pada dasarnya adalah instrumen hukum yang sah dalam hukum korporasi murni. Namun persoalan muncul ketika doktrin ini diterapkan pada BUMN yang mengelola dana publik dari APBN, karena Pasal 9F tidak dilengkapi dengan parameter pembatas yang terukur tentang batas antara risiko bisnis yang wajar yang dilindungi doktrin ini dengan penyalahgunaan wewenang yang seharusnya tetap dapat dituntut secara pidana. Tanpa parameter yang tegas, doktrin ini berisiko bertransformasi menjadi tameng bagi pengurus yang mengambil keputusan secara tidak transparan atau dengan itikad buruk.

Dari sudut pandang akuntabilitas konstitusional, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menetapkan apabila APBN, sebagai representasi tata keuangan negara, harus diselenggarakan secara terbuka dan akuntabel untuk mencapai kemakmuran rakyat. Mengeluarkan kekayaan BUMN dari jangkauan mekanisme pertanggungjawaban konstitusional berarti memotong rantai akuntabilitas yang wajib dijaga oleh setiap penyelenggara negara. Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menjamin kemandirian BPK adalah lembaga independen dan mandiri yang memeriksa keuangan negara yang bertentangan langsung dengan pembatasan kewenangan BPK melalui Pasal 71.

### Rangkaian Tindakan Penyelesaian

Berdasarkan hasil analisis yang lengkap, terdapat tiga cara penyelesaian yang bisa dilakukan secara bersamaan. Untuk selaras dengan paradigma baru yang dipaparkan dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2025, langkah pertama adalah merevisi secara menyeluruh berbagai undang-undang. Ini berarti merevisi Undang-Undang No.17 Tahun 2003 (UUKN), Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM bertanggung jawab atas proses penyalarsan ini. Tanpa adanya keselarasan yang utuh, konflik antar norma akan terus menciptakan ruang bagi tindakan tanpa hukuman, menghalangi upaya mengungkap dan membendung korupsi di lingkungan BUMN, serta memicu ketidakadilan dalam penerapan hukum yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan di depan hukum.

Pada langkah kedua, Pasal 4B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN menjadi dasar untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang (judicial review) ke Mahkamah Konstitusi. Ini menggunakan dasar hukum dari Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN tetap merupakan komponen penting dari keuangan negara, yang memberikan landasan hukum untuk pengajuan ini. Jika MK menyatakan Pasal 4B bertentangan dengan UUD 1945, semua ketidakpastian hukum yang muncul dapat ditangani sekaligus melalui putusan yang sudah final dan berlaku untuk semua pihak.

Jalur ketiga, yang dapat ditempuh secara paralel sebagai respons segera oleh aparat penegak hukum tanpa menunggu harmonisasi legislasi maupun putusan MK, adalah penerbitan pedoman teknis (petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis) oleh KPK, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian mengenai batasan penerapan konstruksi kerugian keuangan negara dalam penanganan perkara yang melibatkan BUMN. Pedoman ini tidak bersifat mengubah norma undang-undang yang memang di luar kewenangan aparat penegak hukum melainkan memberikan panduan interpretasi internal bagi penyidik dan penuntut umum dalam menyikapi dualisme norma yang sedang berlaku. Langkah ini penting agar tidak terjadi kekosongan penegakan hukum selama konflik norma belum terselesaikan pada tataran legislasi maupun konstitusional.

### SIMPULAN

Penelitian ini menghasilkan dua simpulan utama. Pertama, Pasal 4B UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN), yang menyatakan bahwa defisit BUMN bukan merupakan defisit negara, bertentangan dengan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN), yang menempatkan kekayaan terpisah perusahaan negara sebagai bagian penting dari keuangan negara. Pertentangan ini tidak dapat diselesaikan melalui penerapan mekanis asas *lex posteriori* maupun *lex specialis* karena kedua undang-undang mengatur aspek yang berbeda dari hubungan yang sama dengan substansi yang saling meniadakan, sehingga tidak dapat ditentukan mana yang lebih baru secara relevan maupun mana yang lebih khusus secara tegas. Kajian atas dokumen akademis yang menjadi landasan pembentukan UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) memperkuat temuan ini: Naskah Akademik RUU BUMN (Badan Keahlian DPR RI, 2021) tidak merekomendasikan penghapusan total konsep kekayaan negara yang dipisahkan, melainkan justru menegaskan perlunya status keuangan negara pada BUMN dipertahankan demi menjamin pengawasan yang kuat dan orientasi BUMN pada kepentingan publik. Rumusan Pasal 4B yang akhirnya tertuang melampaui batas kebijakan yang semula dirumuskan dalam kajian akademis tersebut, sehingga terdapat kesenjangan yang dapat menjadi dasar argumentatif bagi pengujian konstitusionalitas norma di hadapan Mahkamah Konstitusi. Mekanisme penyelesaian konflik norma yang secara hierarki peraturan perundang-undangan dapat dipertanggungjawabkan adalah harmonisasi legislasi melalui revisi undang-undang terkait dan pengajuan judicial review ke Mahkamah Konstitusi bukan melalui peraturan pelaksana di bawah undang-undang yang tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan atau menyalarskan dua undang-undang yang setara kedudukannya.

Kedua, konflik norma ini menimbulkan defisit pada ketiga dimensi nilai dasar hukum Radbruch secara bersamaan. Pada dimensi keadilan, terjadi ketidaksetaraan normatif yang menguntungkan pengelola BUMN dan merugikan rakyat sebagai pemilik riil modal negara. Pada dimensi kepastian hukum, dua norma yang berlaku berdampingan menciptakan kebingungan nyata bagi aparat penegak hukum, pengurus BUMN, dan masyarakat. Pada dimensi kemanfaatan, pelemahan mekanisme pengawasan tidak menghasilkan manfaat yang sebanding bagi kepentingan publik. Dalam ranah penegakan hukum, konflik norma ini berpotensi menghambat penuntutan tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN dan melemahkan kewenangan konstitusional BPK. Penyelesaian segera melalui harmonisasi legislasi komprehensif dan pengajuan judicial review ke Mahkamah Konstitusi merupakan keharusan yang tidak dapat ditunda, mengingat kedua jalur tersebut adalah satu-satunya mekanisme yang secara hierarki peraturan perundang-undangan berwenang menyelesaikan konflik antar-undang-undang yang setara kedudukannya.

## SARAN

Berdasarkan simpulan penelitian, penulis mengajukan empat saran yang ditujukan kepada pemangku kepentingan yang relevan. Pertama, kepada DPR dan Pemerintah: segera harmonisasi secara menyeluruh undang-undang dengan merevisi UU No. 17 Tahun 2003 (UUKN), UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK untuk menyesuaikannya dengan paradigma baru yang diperkenalkan UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN), terutama dengan menegaskan bahwa ada perbedaan yang jelas antara kekayaan BUMN yang berpunca dari APBN dan kekayaan yang berpunca dari akumulasi bisnis korporasi. Kedua, kepada Kementerian Hukum: mengoptimalkan fungsi Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam memantau dan menginisiasi sinkronisasi norma lintas sektor sebelum undang-undang baru disahkan, sebagaimana diamanatkan Pasal 47 dan Pasal 54 UU No. 12 Tahun 2011. Ketiga, pihak yang memiliki status hukum, yaitu warga negara, kelompok masyarakat, lembaga negara, dan pemerintah daerah yang terkena dampak konflik, memiliki hak konstitusional untuk memohon judicial review undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas Pasal 4B UU No. 1 Tahun 2025 (BUMN) dengan batu uji Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Keempat, kepada KPK, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian: menerbitkan pedoman teknis internal mengenai cara menyikapi dualisme norma dalam penyidikan dan penuntutan perkara yang melibatkan BUMN, sebagai langkah mitigasi sementara selama proses harmonisasi legislasi dan/atau judicial review belum menghasilkan kepastian normatif yang definitif.

## REFERENSI

- Hadjon, Phillipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati. (2014). *Argumentasi Hukum*. Cetakan VI. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Badan Keahlian DPR RI. (2021). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*. Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Khairandy, Ridwan. (2013). *Pokok-Pokok Hukum Dagang*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Magnis-Suseno, Frans. (1994). *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2019). *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muslimin, J.M. (2021). *Logika dan Penalaran (Perbandingan Hukum Barat dan Islam)*. Tangerang Selatan: Pustaka Pedia.
- OECD. (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- Simamora, Yohannes Sogar. (2009). *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Sudikno Mertokusumo. (2007). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Edisi ke-5. Yogyakarta: Liberty.
- Ali, Mukhammad Hykhal Shokat. (2025). Status Keuangan BUMN Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025: Reorientasi Hubungan Keuangan Negara–Korporasi. *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 95–106.
- Anisyaniawati, & Chandra, Hemmalika Alyanti. (2024). Konsep Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Gustav Radbruch. *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, 2(1).
- Firmansyah Rizki Agung, dkk. (2026). Tinjauan Yuridis Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Badan Usaha Milik Negara. *PERSPEKTIF: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, 31(1).
- Fitriah, Mar'atun, & Ansar, Nurul Shalihah. (2025). Kontestasi Kekuasaan Negara dan Otonomi Korporasi: Tinjauan Hukum Tata Negara terhadap Modal BUMN di Bawah UU BUMN 2025. *El-Iqthisady: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, 7(1), 293–311.
- Julyano, Mario, & Sulistyawan, Aditya Yuli. (2019). Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum. *Crepido*, 1(1), 13–22.
- Permadi, Iwan. (2023). Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara. *Jurnal USM Law Review*, 6(1), 295–312.
- Rahmawati, Roro Juliana, dkk. (2025). Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara. *Qistina: Jurnal Multidisiplin Indonesia*, 4(2).
- Rasji, Yuniati, & Aggistri, Z. Syafiqah. (2025). Perubahan Regulasi Pengelolaan Keuangan BUMN Menurut UU No. 1 Tahun 2025: Tinjauan Filosofi Hukum. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(10).
- Sandag, Allan Peter. (2015). Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. *Jurnal Lex Administratum*, 3(8), 53–60.
- Sari, Yuliana Dewi Purnama, & Irawati, Arista Candra. (2025). Business Judgement Rule dalam UU BUMN 2025: Payung Hukum atau Celah Impunitas? *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah*, 5(1), 1947–1957.
- Setiawan, Danu Ade. (2025). Tata Kelola BUMN Pasca Pemberlakuan UU No. 1 Tahun 2025: Sebuah Tinjauan Kritis Berdasarkan Teori Kepastian Hukum. *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 123–136.
- Sidqi, dkk. (2025). Harmonisasi Hukum: Upaya Mengatasi Konflik Norma antara Undang-Undang Peradilan Militer dan Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*.
- Sorik, Sutan. (2022). Perdebatan Teoritis terhadap Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 52(2), 305–320.
- Suhardin, Yohanes. (2023). Konsep Keadilan dari John Rawls dengan Keadilan Pancasila (Analisis Komparatif). *Fiat Iustitia: Jurnal Hukum*, 200–208.
- Wicaksono, Emmanuel Kevin. (2025). Status Keuangan BUMN terhadap Kekayaan Milik Negara dan Kerugiannya dalam Tindak Pidana Korupsi. *DATIN LAW JURNAL*, 6(1).