

Transformasi Penguasaan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara Pasca Perubahan Modal

Moch Zuchri Yoga Franoto¹, Sodikin Sodikin²

^{1,2} Universitas Muhammadiyah Jakarta, Indonesia

Email: moch.zuchri.yoga@gmail.com¹, sodikin.fh@umj.ac.id²

Article History:

Received: 21 Mei 2026

Revised: 16 Juni 2026

Accepted: 30 Juni 2026

Keywords:

Penguasaan Negara, BUMN, Perubahan Modal, Konstruksi Hukum.

Abstrak: Formulasi yang menempatkan BUMN sebagai entitas korporasi merupakan perubahan terhadap undang-undang BUMN yang semula Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang kemudian diubah yang kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 yang selanjutnya diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2025. Perubahan ini menandai adanya pergeseran mendasar dalam konstruksi hukum BUMN. Pergeseran ini tidak semata bersifat redaksional, melainkan mengindikasikan transformasi paradigma dari pendekatan berbasis kekayaan negara menuju pendekatan berbasis modal korporasi. penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah perubahan tersebut masih sejalan dengan konsep penguasaan negara dan prinsip akuntabilitas dalam kerangka negara hukum. Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif-normatif, adalah metode penelitian yang bertujuan menggambarkan, menganalisis, dan memaparkan fenomena atau keadaan masyarakat berdasarkan norma, kaidah, asas, atau peraturan yang berlaku. Hasil penelitian menjelaskan bahwa perubahan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menandai perubahan fundamental dalam konstruksi hukum BUMN di Indonesia. Undang-Undang tersebut untuk mengoptimalkan pengelolaan BUMN dengan memisahkan fungsi pengaturan, pengawasan, dan operasional. Perubahan konstruksi hukum BUMN pasca perubahan Pasal 4 ayat (1) berdampak langsung terhadap model penguasaan negara terhadap BUMN. Dalam perspektif politik hukum, perubahan norma dalam regulasi BUMN dipandang sebagai bagian dari arah kebijakan negara dalam melakukan korporatisasi dan modernisasi pengelolaan BUMN melalui pendekatan bisnis dan fleksibilitas pendanaan. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa transformasi penguasaan negara terhadap BUMN pasca-perubahan modal menandai

berakhirnya era pengelolaan BUMN yang kaku secara birokratis dan dimulainya era korporatisasi murni berbasis hukum privat.

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan instrumen strategis negara dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial (Nasir et al., 2023). Maksud dari memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, adalah cita-cita bernegara untuk menciptakan kondisi di mana seluruh rakyat Indonesia dapat hidup layak, terpenuhi kebutuhan dasarnya, dan merasakan kesetaraan tanpa adanya kesenjangan yang ekstrem. Tindak lanjut dari cita-cita bangsa sebagai ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945 itu kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Salah satu masalah utama dalam undang-undang tersebut adalah modal BUMN yang dikualifikasikan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Formulasi ini, meskipun menempatkan BUMN sebagai entitas korporasi, tetap memberikan basis normatif yang kuat bagi keterikatan BUMN dengan rezim keuangan negara dan legitimasi pengawasan publik (Abdullah, 2025).

Formulasi yang menempatkan BUMN sebagai entitas korporasi merupakan perusahaan terhadap undang-undang BUMN yang semula Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang kemudian diubah yang kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 yang selanjutnya diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2025. Pasal 4 ayat (1) undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa modal BUMN berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau non-APBN. Perubahan ini menandai adanya pergeseran mendasar dalam konstruksi hukum BUMN. Pergeseran konstruksi hukum BUMN yang dari rezim publik ke rezim privat, sehingga apabila terjadi kerugian murni bisnis BUMN tidak lagi otomatis dianggap sebagai kerugian negara, melainkan kerugian korporasi. Pergeseran ini tidak semata bersifat redaksional, melainkan mengindikasikan transformasi paradigma dari pendekatan berbasis kekayaan negara menuju pendekatan berbasis modal korporasi. Konsekuensinya, hubungan antara negara dan BUMN tidak lagi secara langsung ditopang oleh rezim keuangan publik, melainkan melalui mekanisme kepemilikan saham dan tata kelola korporasi (Sandi et al., 2023).

Perubahan tersebut berimplikasi pada model penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam berbagai putusan, Mahkamah Konstitusi menafsirkan “penguasaan negara” tidak hanya dalam arti kepemilikan, tetapi juga meliputi fungsi kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*bestuursdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Dalam konteks ini, penguasaan negara terhadap BUMN mengalami pergeseran dari kontrol langsung berbasis administratif menuju kontrol tidak langsung (*indirect control*) melalui mekanisme korporasi. Pergeseran ini menimbulkan pertanyaan mengenai kecukupan instrumen pengawasan dan akuntabilitas yang tersedia, khususnya dalam menjamin bahwa operasional BUMN tetap sejalan dengan tujuan negara.

Lebih lanjut, perubahan paradigma tersebut juga berdampak pada basis pertanggungjawaban dalam pengelolaan BUMN. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 yang menegaskan bahwa keuntungan dan kerugian merupakan keuntungan dan kerugian BUMN sebagai entitas korporasi memperkuat pergeseran ke arah *corporate liability*.

Paradigma baru ini mempertegas pemisahan antara kekayaan negara dan kekayaan BUMN (Rofka et al., 2020), serta menekankan pendekatan bisnis daripada pendekatan administrasi negara. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kesenjangan antara akuntabilitas publik dan akuntabilitas korporasi, terutama apabila tidak diikuti dengan rekonstruksi mekanisme pengawasan yang memadai. Dari perspektif politik hukum, hukum sebagai produk politik seharusnya diarahkan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 (Mahfud, 2017). Namun, pergeseran menuju logika korporasi dalam pengelolaan BUMN menimbulkan pertanyaan kritis mengenai arah kebijakan hukum yang diambil, apakah masih berorientasi pada kepentingan publik atau mulai bergeser ke arah kepentingan ekonomi korporasi. Di sisi lain, dalam kerangka teori hukum murni, perubahan norma harus tetap selaras dengan norma dasar (*grundnorm*) dalam sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen (Kelsen, 1967).

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini berangkat dari permasalahan utama berupa pergeseran fundamental dalam model penguasaan negara terhadap BUMN akibat perubahan Pasal 4 ayat (1), serta implikasinya terhadap legitimasi kontrol dan akuntabilitas publik. Dengan menggunakan teori penguasaan negara, teori politik hukum, dan teori akuntabilitas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah perubahan tersebut masih sejalan dengan konsep penguasaan negara dan prinsip akuntabilitas dalam kerangka negara hukum. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis, khususnya dalam memperkaya diskursus mengenai relasi antara hukum publik dan hukum korporasi dalam pengelolaan BUMN, serta menjadi dasar bagi evaluasi dan rekonstruksi kebijakan hukum yang lebih responsif terhadap tujuan konstitusional negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif-normatif, adalah metode penelitian yang bertujuan menggambarkan, menganalisis, dan memaparkan fenomena atau keadaan masyarakat berdasarkan norma, kaidah, asas, atau peraturan yang berlaku (Aksa et al., 2025). Metode ini menggabungkan penggambaran situasi riil (deskriptif) dengan penilaian berdasarkan aturan hukum atau standar (normatif). Permasalahan yang dimaksud adalah mengenai perubahan model penguasaan negara terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pasca perubahan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dikaji melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah norma-norma dalam peraturan perundang-undangan terkait (Rakhmawati et al., 2019), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Arianto & Rahmatika, 2025) dengan menggunakan konsep-konsep penguasaan negara, politik hukum, akuntabilitas publik, dan tata kelola korporasi (*corporate governance*). Pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis pergeseran konstruksi hukum BUMN dari rezim kekayaan negara menuju rezim korporasi, serta implikasinya terhadap legitimasi kontrol negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025, serta berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan konsep penguasaan negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, artikel akademik, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan hukum tata negara, hukum korporasi, politik hukum, dan tata kelola BUMN. Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber-sumber

elektronik dan media internet yang relevan (Zainuddin & Karina, 2023).

Dalam rangka memperkaya analisis terhadap realitas sosial dan perkembangan wacana publik, penelitian ini turut mempertimbangkan berbagai pandangan yang berkembang di ruang digital, seperti artikel pada situs web, komentar dan diskusi pada media sosial, serta pendapat yang berkembang dalam forum-forum daring, termasuk komunitas pada platform Facebook dan forum internet lainnya. Pendekatan ini digunakan untuk melihat bagaimana perubahan regulasi BUMN dipersepsikan oleh masyarakat, praktisi hukum, pelaku usaha, maupun pekerja di lingkungan BUMN, khususnya terkait isu penguasaan negara, akuntabilitas, dan orientasi pengelolaan BUMN di Indonesia.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan teknik analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma umum menuju analisis terhadap permasalahan khusus yang diteliti (Benuf & Azhar, 2020). Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk mengkaji kesesuaian antara perubahan norma hukum dengan prinsip penguasaan negara dan tujuan konstitusional negara, sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai validitas normatif serta implikasi perubahan regulasi BUMN terhadap model kontrol dan akuntabilitas negara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep Penguasaan Negara dalam Pengelolaan BUMN

Konsep penguasaan negara merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem ekonomi Indonesia yang berlandaskan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep penguasaan negara adalah prinsip hukum publik berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, di mana negara melalui pemerintah memiliki wewenang mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi bumi, air, serta kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Wibowo, 2018). Negara memegang wewenang untuk mengatur (*regelendaad*) dan mengelola (*beheersdaad*) agar sumber daya digunakan untuk kesejahteraan umum. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ini adalah landasan konstitusional pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, menegaskan prinsip keadilan sosial dan peran negara sebagai pengelola bukan pemilik. Dalam konteks tersebut, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diposisikan sebagai instrumen negara dalam menjalankan fungsi pengelolaan sektor ekonomi strategis guna mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 (Putri & Sitabuana, 2022a).

Makna “dikuasai oleh negara” tidak dapat dipahami semata sebagai kepemilikan formal oleh pemerintah. Makna “dikuasai” oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 bukan berarti negara memiliki (*owner*) sumber daya tersebut secara fisik layaknya hak milik pribadi. “Dikuasai” negara diartikan sebagai kewenangan negara untuk mengatur, mengelola, mengendalikan, dan mengawasi bumi, air, dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Hayati, 2019). Penguasaan ini merupakan konsep hukum publik di mana negara bertindak sebagai perwakilan kedaulatan rakyat. Negara berwenang membuat peraturan (legislatif/eksekutif) terkait pengelolaan sumber daya alam. Makna dikuasai oleh negara ini diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 menegaskan bahwa penguasaan negara mencakup fungsi kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudendaad*) (Sasmitha et al., 2014). Dengan demikian, penguasaan negara harus dimaknai sebagai kemampuan negara untuk mengendalikan arah pengelolaan sektor strategis agar tetap selaras dengan kepentingan publik dan tujuan konstitusional

negara.

Menurut pendapat Bagir Manan, bahwa penguasaan negara tidak selalu identik dengan kepemilikan absolut, melainkan berkaitan dengan efektivitas kontrol negara terhadap sektor yang menyangkut kepentingan umum (Manan, 2007). Oleh karena itu, negara dapat menggunakan berbagai instrumen penguasaan, maksudnya adalah negara memiliki beberapa jalur hukum dan kebijakan untuk mengendalikan sumber daya alam tanpa harus memiliki aset tersebut secara langsung. Negara menggunakan berbagai instrumen penguasaan seperti melalui regulasi, kebijakan administratif, maupun kepemilikan korporasi. Maksud negara menggunakan instrumen penguasaan seperti regulasi adalah untuk mengatur, mengendalikan, dan mengarahkan perilaku individu, kelompok, maupun korporasi guna mencapai tujuan nasional, menciptakan ketertiban, dan melindungi kepentingan publik. Negara menggunakan instrumen penguasaan seperti kebijakan administratif (Hukum Administrasi Negara) untuk mengelola, mengatur, dan mengendalikan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat guna mencapai tujuan negara, seperti kesejahteraan umum dan ketertiban. Maksud negara menggunakan instrumen penguasaan seperti kepemilikan korporasi (khususnya melalui Badan Usaha Milik Negara/BUMN) adalah untuk menjalankan fungsi pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan atas sumber daya penting atau sektor ekonomi strategis (Tatawu et al., 2025). Namun demikian, penggunaan instrumen tersebut tetap harus memastikan bahwa negara memiliki kemampuan untuk mengarahkan dan mengawasi pengelolaan sektor strategis secara efektif.

Dalam konstruksi hukum sebelumnya, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menentukan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Konsep ini berarti aset negara dialihkan menjadi penyertaan modal langsung pada BUMN (Persero atau Perum) untuk dikelola berdasarkan prinsip korporasi. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah dana yang berasal dari APBN untuk dijadikan modal negara pada BUMN. Konsep tersebut menunjukkan bahwa meskipun modal negara telah dipisahkan ke dalam entitas perusahaan, hubungan antara negara dan BUMN tetap memiliki dimensi hukum publik karena modal tersebut secara normatif masih dikaitkan dengan kekayaan negara (Husdanah, 2022). Dengan demikian, negara memiliki legitimasi yang relatif kuat dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan BUMN. Konstruksi tersebut menempatkan BUMN tidak hanya sebagai entitas bisnis, tetapi juga sebagai instrumen negara dalam pelaksanaan fungsi pelayanan publik dan pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu, hubungan antara negara dan BUMN dalam rezim sebelumnya dibangun melalui pendekatan penguasaan langsung (*direct state control*) yang bertumpu pada legitimasi kekayaan negara dan fungsi konstitusional negara dalam pengelolaan sektor strategis.

2. Transformasi Konstruksi Hukum Badan Usaha Milik Negara Pasca Perubahan Pasal 4 Ayat (1)

Perubahan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menandai perubahan fundamental dalam konstruksi hukum BUMN di Indonesia (Fadel, 2025). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 adalah Perubahan Ketiga atas UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang disahkan pada 24 Februari 2025 untuk mengoptimalkan pengelolaan BUMN dengan memisahkan fungsi pengaturan, pengawasan, dan operasional. UU ini fokus pada penguatan tata kelola, transformasi struktur, dan efektivitas peran BUMN. Apabila sebelumnya modal BUMN dikonstruksikan sebagai “kekayaan negara yang dipisahkan,” maka perubahan norma tersebut mengatur bahwa modal BUMN berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau non-APBN. Maksudnya modal BUMN merupakan kekayaan negara

yang dipisahkan, bukan lagi bagian dari keuangan negara, dan kerugiannya bukan kerugian negara. Pada awalnya status hukum modal masih sering diperdebatkan masuk ruang lingkup Keuangan Negara, tetapi kemudian dengan tegas dilepaskan dari rezim APBN/Hukum Keuangan Negara setelah modal disetor (Ali, 2025).

Perubahan tersebut tidak sekadar bersifat terminologis, melainkan menunjukkan transformasi hubungan negara terhadap BUMN. Dalam rezim sebelumnya, hubungan negara dan BUMN dibangun melalui pendekatan *state asset approach*, yaitu pendekatan yang menempatkan modal BUMN sebagai bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sebaliknya, perubahan norma dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menunjukkan pergeseran menuju *corporate capital approach*, yaitu pendekatan yang menempatkan modal BUMN sebagai modal korporasi yang dapat bersumber dari negara maupun sumber pembiayaan lainnya di luar negara (Mardiana et al., 2025). Masuknya unsur non-APBN menunjukkan bahwa BUMN tidak lagi bertumpu sepenuhnya pada modal negara, tetapi juga terbuka terhadap mekanisme pendanaan korporasi dan pasar. Dalam konteks tersebut, hubungan negara dengan BUMN menjadi lebih dekat dengan hubungan pemegang saham terhadap perusahaan dibandingkan hubungan administratif antara negara dan instrumen publik.

Perubahan konstruksi hukum tersebut diperkuat oleh ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 yang menegaskan bahwa keuntungan dan kerugian BUMN merupakan keuntungan dan kerugian perusahaan (Aggistri, 2024). Ketentuan tersebut menunjukkan penguatan pendekatan korporasi dalam pengelolaan BUMN, di mana aktivitas perusahaan semakin diposisikan sebagai aktivitas bisnis korporasi dan bukan semata sebagai pengelolaan kekayaan negara. Maksud dari perubahan konstruksi hukum pada Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 adalah rekonstruksi mendasar atas status kepemilikan aset dan batasan tanggung jawab hukum dalam BUMN. Pemerintah mengubah sifat modal negara dari hukum publik (keuangan negara) murni menjadi hukum privat (hukum korporasi). Hal ini menegaskan doktrin *separate legal entity* yaitu yang sebelumnya modal BUMN disebut sebagai "kekayaan negara yang dipisahkan". Frasa ini menciptakan wilayah abu-abu hukum karena dianggap masih menginduk pada APBN, yang sekarang ini dengan kontraksi hukum baru menegaskan pemisahan penuh. Begitu APBN disuntikkan ke BUMN sebagai modal, uang tersebut seketika berubah status hukum menjadi aset milik korporasi secara mandiri, bukan lagi milik kas negara (Jati et al., 2025). Dengan demikian, perubahan Pasal 4 ayat (1) pada dasarnya telah mengubah basis hubungan hukum antara negara dan BUMN, yaitu dari hubungan yang berbasis legitimasi kekayaan negara menuju hubungan berbasis modal korporasi dan instrumen perusahaan.

3. Pergeseran Model Penguasaan Negara terhadap Badan Usaha Milik Negara

Perubahan konstruksi hukum BUMN pasca perubahan Pasal 4 ayat (1) berdampak langsung terhadap model penguasaan negara terhadap BUMN. Dalam rezim sebelumnya, penguasaan negara memperoleh legitimasi yang kuat karena modal BUMN secara normatif masih dikaitkan dengan kekayaan negara. Oleh karena itu, negara memiliki ruang kontrol yang relatif luas melalui pendekatan administratif dan pengawasan publik (Ibad et al., 2026). Pernyataan bahwa negara memiliki ruang kontrol yang relatif luas melalui pendekatan administratif dan pengawasan publik merupakan instrumen penyeimbang (*checks and balances*). Negara tidak melepas BUMN begitu saja ke pasar bebas, dan kontrol negara dilakukan dengan dua pilar utama, yaitu pertama, pendekatan administratif (negara memegang kendali penuh atas arah kebijakan BUMN melalui hak-hak administratif kedewanan dan kelembagaan), dan kedua pengawasan publik (karena modal awal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, transparansi kepada publik tetap

menjadi kewajiban mutlak).

Namun, setelah perubahan norma, penguasaan negara terhadap BUMN lebih bertumpu pada instrumen korporasi seperti kepemilikan saham, mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), dan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) (Damanik, 2021). Dalam konteks konstruksi hukum baru Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025, bahwa Tata Kelola Perusahaan (*Corporate Governance*) bukan lagi sekadar standar operasional, melainkan menjadi tameng hukum utama dan satu-satunya yang melindungi manajemen BUMN dari jerat pidana. Dalam kondisi tersebut, negara tidak lagi bertindak terutama sebagai pengendali administratif, melainkan sebagai *corporate shareholder controller* (Goshen & Hamdani, 2019). Dalam konteks tata kelola perusahaan (*corporate governance*), *corporate shareholder controller* merujuk pada entitas atau badan hukum yang memiliki kuasa mutlak untuk menentukan arah kebijakan, mengendalikan manajemen, dan mengambil keputusan strategis di dalam perusahaan. Transformasi tersebut menunjukkan adanya pergeseran dari *direct administrative control* menuju *indirect corporate control* (Sobirin et al., 2019). *Indirect corporate control* (pengendalian korporasi secara tidak langsung) adalah kondisi di mana suatu entitas atau individu memiliki kemampuan nyata untuk mengendalikan arah kebijakan, manajemen, dan keputusan strategis sebuah perusahaan. Negara tetap memiliki penguasaan terhadap BUMN, tetapi penguasaan tersebut dijalankan melalui instrumen korporasi dan mekanisme perusahaan. Akibatnya, efektivitas penguasaan negara menjadi sangat bergantung pada posisi dan kekuatan negara dalam struktur korporasi BUMN. Perubahan model kontrol tersebut juga mempengaruhi basis pertanggungjawaban dalam pengelolaan BUMN. Dalam pendekatan sebelumnya, pengelolaan BUMN lebih dekat dengan konsep *public accountability* karena berkaitan dengan pengelolaan kekayaan negara. Akan tetapi, pendekatan korporasi modern lebih menekankan *corporate accountability*, yaitu pertanggungjawaban organ perusahaan terhadap kepentingan korporasi dan pemegang saham (Bovens, 2007). Dengan demikian, perubahan Pasal 4 ayat (1) tidak hanya mengubah konstruksi modal BUMN, tetapi juga mentransformasikan model penguasaan negara dari pendekatan hukum publik menuju pendekatan hukum korporasi.

4. Politik Hukum Korporatisasi Badan Usaha Milik Negara

Dalam perspektif politik hukum, perubahan norma dalam regulasi BUMN dipandang sebagai bagian dari arah kebijakan negara dalam melakukan korporatisasi dan modernisasi pengelolaan BUMN melalui pendekatan bisnis dan fleksibilitas pendanaan. Namun demikian, perubahan tersebut juga menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana orientasi pembentukan hukum masih sejalan dengan tujuan negara sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945. Dari perspektif teori penguasaan negara, perubahan Pasal 4 ayat (1) dipandang tidak sekadar sebagai perubahan redaksional, melainkan sebagai transformasi fundamental terhadap basis normatif penguasaan negara atas BUMN. Sementara itu, dari perspektif akuntabilitas, terjadinya potensi pergeseran dari *public accountability* menuju *corporate accountability* (artinya, kepatuhan dan pertanggungjawaban BUMN kini diukur menggunakan parameter performa bisnis, tata kelola, dan kepatuhan hukum perdata profesional, bukan lagi birokrasi pemerintahan), serta berimplikasi terhadap mekanisme pengawasan publik dalam pengelolaan BUMN.

Selanjutnya, transformasi model penguasaan negara terhadap BUMN tidak dapat dilepaskan dari arah politik hukum pengelolaan ekonomi negara di Indonesia. Dalam perspektif Mahfud MD, politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud, 2017). Oleh karena itu, perubahan Pasal 4 ayat (1)

harus dipahami sebagai pilihan kebijakan hukum negara dalam merespons perkembangan ekonomi dan kebutuhan modernisasi pengelolaan BUMN. Perubahan tersebut menunjukkan adanya kecenderungan korporatisasi BUMN (*state corporatization*), yaitu perubahan model pengelolaan BUMN menuju pendekatan perusahaan modern yang lebih fleksibel, kompetitif, dan terbuka terhadap mekanisme pasar. Dalam praktik global, korporatisasi perusahaan negara dipandang sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi bisnis, fleksibilitas investasi, dan daya saing perusahaan negara dalam ekonomi modern (OECD, 2015).

Melalui pendekatan tersebut, negara tidak lagi mengandalkan kontrol administratif secara dominan, tetapi menggunakan instrumen korporasi sebagai sarana penguasaan ekonomi nasional. Negara tetap hadir dalam pengelolaan BUMN, namun kehadiran tersebut dijalankan melalui mekanisme perusahaan dan logika tata kelola korporasi. Akan tetapi, penguatan pendekatan korporasi berpotensi juga menimbulkan ketegangan antara tujuan negara dan tujuan korporasi. Dalam kerangka negara kesejahteraan (*welfare state*), BUMN diposisikan sebagai instrumen negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Namun, dalam logika korporasi modern, orientasi utama perusahaan cenderung diarahkan pada efisiensi bisnis, profitabilitas, dan keberlanjutan investasi (Fuady, 2015). Dengan demikian, politik hukum perubahan Pasal 4 ayat (1) pada dasarnya menunjukkan transformasi paradigma pengelolaan BUMN, yaitu dari instrumen penguasaan negara berbasis administratif menuju instrumen penguasaan berbasis korporasi dan mekanisme pasar.

5. Implikasi terhadap Penguasaan Negara dan Akuntabilitas Publik

Perubahan model penguasaan negara terhadap BUMN menimbulkan implikasi terhadap efektivitas kontrol negara dan legitimasi akuntabilitas publik dalam pengelolaan sektor strategis (de Vries & Damayanti, 2025). Dalam model sebelumnya, legitimasi pengawasan negara terhadap BUMN memperoleh dasar yang kuat karena modal BUMN dikonstruksikan sebagai bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan. Namun, ketika penguasaan negara lebih bertumpu pada instrumen korporasi, efektivitas kontrol negara menjadi sangat bergantung pada mekanisme perusahaan dan struktur kepemilikan saham. Kondisi tersebut menyebabkan hubungan antara negara dan BUMN semakin menyerupai hubungan korporasi antara pemegang saham dan perusahaan. hubungan antara negara dan BUMN tidak lagi bersifat birokratis-fiskal, melainkan bertransformasi menjadi hubungan keperdataan profesional antara Pemegang Saham Pengendali dan Entitas Bisnis Mandiri (Putri & Sitabuana, 2022b).

Dengan demikian, implikasi lainnya akibat perubahan model penguasaan negara terhadap BUMN membawa implikasi multidimensional yang sangat luas, baik dari aspek operasional, kelembagaan, keuangan, hingga penegakan hukum (Juliani, 2018). Pergeseran dari model birokrasi-administratif ke model penguasaan produktif melahirkan dampak-dampak strategis berikut: *pertama*, implikasi hukum dan yurisprudensi tindak pidana korupsi yaitu (a) dualisme norma keuangan, yaitu ketentuan Pasal 4B Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 menyatakan kerugian BUMN bukan kerugian negara. Hal ini bertabrakan dengan UU Keuangan Negara dan UU Tipikor, memicu perdebatan mengenai keabsahan jerat pidana korupsi pada kasus salah kelola bisnis BUMN; (b) penerapan mutlak *business judgement rule* (BJR), bahwa direksi mendapatkan proteksi penuh perdata. Penegak hukum harus membuktikan adanya *fraud* (kecurangan) atau niat jahat terlebih dahulu sebelum bisa masuk ke ranah pidana. *Kedua*, implikasi kelembagaan dan birokrasi pemerintahan yaitu: (a) reposisi kementerian BUMN, bahwa fungsi kementerian bergeser dari pelaksana operasional menjadi badan regulasi teknis (*Badan Pengaturan BUMN*), dan tata kelola bisnis harian sepenuhnya diserahkan kepada entitas korporat (b) alih peran ke BPI Danantara:

Penguasaan negara kini dijalankan secara tidak langsung melalui Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) sebagai *Sovereign Wealth Fund* atau *Super Holding*. Ketiga, implikasi fiskal dan pendanaan Perusahaan, yaitu: (a) penghapusan injeksi APBN secara langsung, karena skema Penyertaan Modal Negara (PMN) konvensional dihapus, dan tambahan modal atau ekuitas untuk ekspansi BUMN dialihkan melalui instrumen pengelolaan ekuitas internal Danantara untuk mengurangi ketergantungan pada APBN; (b) kemandirian finansial korporasi, bahwa risiko gagal bayar utang atau pailit ditanggung sepenuhnya oleh entitas BUMN bersangkutan tanpa adanya jaminan finansial otomatis dari kas negara. Keempat, implikasi fungsi pelayanan publik (Kedaulatan Publik), yaitu: (a) pemisahan fungsi komersial dan penugasan dengan terjadi penegasan batas antara pencarian keuntungan korporasi murni dengan fungsi penugasan publik (*Public Service Obligation*) agar kinerja keuangan perusahaan tetap sehat dan profesional; (b) dilema akuntabilitas konstitusional, yaitu apabila pengalihan kendali ke model investasi privat memicu tantangan dari para pakar hukum tata negara terkait seberapa besar ruang kontrol DPR untuk mengawasi aset publik strategis yang kini dibentengi oleh hukum korporasi swasta (Riyandono, 2025).

Dalam konteks tersebut, muncul potensi terjadinya *accountability gap*, yaitu kesenjangan antara fungsi penguasaan negara secara konstitusional dan mekanisme pertanggungjawaban korporasi dalam praktik pengelolaan BUMN. Negara tetap memiliki legitimasi konstitusional untuk menguasai sektor strategis, namun pengawasan terhadap BUMN semakin dijalankan melalui pendekatan korporasi dan bukan melalui hubungan administratif langsung (Bovens, 2007). Akibatnya, transformasi model penguasaan negara pasca perubahan Pasal 4 ayat (1) tidak hanya mengubah konstruksi hukum BUMN, tetapi juga memengaruhi hubungan antara negara, korporasi, dan mekanisme pengawasan publik dalam sistem ekonomi nasional.

KESIMPULAN

Transformasi penguasaan negara terhadap BUMN pasca-perubahan modal menandai berakhirnya era pengelolaan BUMN yang kaku secara birokratis dan dimulainya era korporatisasi murni berbasis hukum privat. Negara tidak lagi memosisikan BUMN sebagai kepanjangan tangan dinas pemerintahan, melainkan sebagai entitas bisnis mandiri yang lincah namun tetap terkendali. Selain itu, terdapat hal yang strategisnya dari transformasi yang dilaksanakan, pertama, dekopling finansial dan demitologisasi kerugian negara di antaranya status modal BUMN kini sepenuhnya tunduk pada doktrin *separate legal entity*, begitu juga apabila kekayaan negara dipisahkan menjadi modal disetor, statusnya mutlak menjadi aset korporasi murni; konstruksi hukum baru memutuskan dogma lama bahwa "kerugian BUMN adalah kerugian negara"; kerugian operasional diisolasi sebagai risiko bisnis perdata perusahaan selama tidak terbukti adanya *fraud*. Kedua, imunitas direksi melalui *Good Corporate Governance* (GCG) terukur, karena prinsip *Business Judgement Rule* (BJR) diaktifkan secara absolut sebagai benteng pelindung manajemen; direksi memiliki kemerdekaan penuh untuk mengambil keputusan investasi berisiko tinggi tanpa bayang-bayang kriminalisasi; syarat mutlak imunitas hukum ini adalah kepatuhan terhadap asas *Good Corporate Governance* (GCG). Ketiga, sentralisasi pengendalian melalui *Indirect Corporate Control* karena model penguasaan negara berevolusi dari kontrol birokrasi kementerian menjadi kontrol investasi tidak langsung; badan Danantara bertindak sebagai *super holding* profesional yang menjembatani kepentingan politik-fiskal negara dengan aksi korporasi BUMN; negara mengendalikan ekosistem anak hingga cucu perusahaan melalui hak administratif di tingkat induk korporasi. Keempat, terdapat dualisme fungsi yang harmonis, karena BUMN didorong untuk bergerak ekspansif, kompetitif, dan berorientasi pada profit komersial secara independen; negara tetap memegang

kendali pengawasan publik dan administratif melalui instrumen pemegang saham dwiwarna (saham seri A) dan penugasan khusus (PSO); dan hal ini memastikan BUMN tidak kehilangan jati diri konstitusionalnya dalam menjaga kedaulatan ekonomi rakyat. Dengan demikian, perlunya ketaatan dan kepatuhan dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang transformasi perubahan modal dalam BUMN.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, A. (2025). Reformasi Hukum dalam Cengkeraman Oligarki: Menelusuri Kesenjangan Legitimasi Konstitusional dan Kepentingan Elite. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 18(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.59582/sh.v18i01.1353>
- Aggistri, Z. S. (2024). Perubahan Regulasi Pengelolaan Keuangan BUMN Menurut Undang-Undang No 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara: Tinjauan Filosofi Hukum. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(10). <https://rewangrencang.com/ojs/index.php/JHLG/article/view/945>
- Aksa, F. N., Widia, S. M., & Hanani, S. (2025). Perbandingan Metode Penelitian Yuridis Normatif Dan Yuridis Empiris: Penelitian Di Uin Sjech M Djamil Djambek. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 12(6), 2226–2236. <https://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/nusantara/article/view/19560>
- Ali, M. H. S. (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. <https://www.jurnal.unusia.ac.id/alwasath/article/view/1797>
- Arianto, B., & Rahmatika, T. (2025). *Metoda Grounded Theory: Pendekatan Konseptual*. <https://ebooks.borneonovelty.com/publications/588841/metoda-grounded-theory-pendekatan-konseptual>
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/7504>
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 450.
- Damanik, I. H. B. (2021). Praktik Tata Kelola Perusahaan (Corporate Governance). *Juripol (Jurnal Institusi Politeknik Ganesha Medan)*, 4(1), 243–248. <https://www.jurnal.polgan.ac.id/index.php/juripol/article/view/11030>
- de Vries, S. H., & Damayanti, R. (2025). Implikasi Dualitas Kedudukan BumN Terhadap Kemandirian Korporasi Dan Fungsi Pelayanan Publik. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 13(10), 2226–2240. <https://ejournal3.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/1447>
- Fadel, M. (2025). Implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Kerugian Negara dan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(7). <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/2615>
- Fuady, M. (2015). *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*. Citra Aditya Bakti.
- Goshen, Z., & Hamdani, A. (2019). Corporate Control and the Regulation of Controlling Shareholders. *The Law and Finance of Related Party Transactions*, Luca Enriques & Tobias H. Tröger (Eds.), Cambridge University Press. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/4496/
- Hayati, T. (2019). Hak penguasaan negara terhadap sumber daya alam dan implikasinya terhadap

- bentuk perusahaan pertambangan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(3), 768–787.
https://scholarhub.ui.ac.id/context/jhp/article/1204/viewcontent/Tri_Hayati.pdf
- Husdanah, A. A. (2022). *Rekonstruksi Yuridis Batasan Definisi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Sebagai Penyertaan Modal Pt (Persero)= Juridical Reconstruction Limitation the Definition of Separated State Assets as Equity Participation in A Limited Liability Company* [PhD Thesis, Universitas Hasanuddin].
<https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/32046/>
- Ibad, S., IP, S., & AP, M. (2026). *Hukum Administrasi Negara: Prinsip, Kewenangan, Diskresi, dan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. PT. Revormasi Jangkar Philosophia.
- Jati, A. N., Widjaja, G., & Yustanti, D. E. (2025). Prinsip Tata Kelola dan Perubahan Paradigma Pengelolaan BUMN dalam UU No. 1 Tahun 2025. *NETIZEN: JOURNAL OF SOCIETY AND BUSSINESS*, 1(9), 423–432.
<http://languar.net/index.php/NETIZEN/article/view/390>
- Juliani, H. (2018). Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik Ke Keuangan Privat Terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BUMN. *Administrative Law and Governance Journal*, 1(1), 25–43.
<https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/2754>
- Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law*. University of California Press.
- Mahfud, M. (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Press.
- Manan, B. (2007). *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Mandar Maju.
- Mardiana, D., Nafisah, P. Z. S., Halimatussa'diah, S., Fachrudin, A. P., & Pary, H. (2025). Doktrin-Doktrin Modern Perseroan Terbatas Dalam Sistem Undang-Undang Perseroan Terbatas. *Iqtishad Sharia: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah & Keuangan Islam*, 3(1), 1–16.
<https://journal.albadar.ac.id/index.php/iqtishadsharia/article/view/491>
- Nasir, M., Khoiriyah, E., & Hardianti, I. (2023). Kedudukan Hukum dalam Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan di Indonesia. *Al-Manhaj: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam*, 5(1).
<https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2084>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Paris: OECD Publishing.
- Putri, T. A., & Sitabuana, T. H. (2022a). 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://publish.ojs-indonesia.com/index.php/SIBATIK/article/view/118>
- Putri, T. A., & Sitabuana, T. H. (2022b). 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://publish.ojs-indonesia.com/index.php/SIBATIK/article/view/118>
- Rakhmawati, N. A., Rachmawati, A. A., Perwiradewa, A., Handoko, B. T., Pahlawan, M. R., Rahmawati, R., Dewi, L. R., & Naufal, A. (2019). Konsep perlindungan hukum atas kasus pelanggaran privasi dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. *Justitia Jurnal Hukum*, 3(2).
<https://journal.um-surabaya.ac.id/Justitia/article/view/2545>
- Riyandono, A. Y. (2025). *Implikasi Hukum Tanggung Jawab Direksi BUMN Akibat Pergeseran Makna Kekayaan Negara yang dipisahkan Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2025* [PhD Thesis, Universitas Islam Indonesia].

<https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/59116>

- Rofka, A. A., Hariyani, I., & Dodik Prihatin, A. H. (2020). Kedudukan Hukum Kekayaan BUMN Persero dalam Pelaksanaan Sita Umum Akibat Kepailitan. *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, 1(1), 35–50.
- Sandi, M. Y., Muhjad, M. H., & Syaafi, A. (2023). Kekayaan negara yang dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam bentuk persero. *Notary Law Journal*, 2(3), 181–202. <https://notaryljournal.ulm.ac.id/index.php/nolaj/article/view/45>
- Sasmitha, T., Budhiawan, H., & Sukayadi, S. (2014). *Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)*.
- Sobirin, A., Fahrudin, M. Z., & Rosid, A. (2019). Identifying Ultimate Controlling Shareholders in Indonesian Public Companies: An Empirical Survey. *PERWIRA-Jurnal Pendidikan Kewirausahaan Indonesia*, 2(2), 145–154. <http://perwiraIndonesia.com/eJournal/index.php/perwira/article/view/25>
- Tatawu, G., Safiuddin, S., Dewa, M. J., & Sensus, L. (2025). Politik Hukum Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam pada Aspek Perizinan. *Halu Oleo Legal Research*, 7(2), 341–352. <https://journal.uho.ac.id/index.php/holresch/article/view/1697>
- Wibowo, S. E. (2018). Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perihal Penguasaan Oleh Negara Terhadap Sumber Daya Alam Comprehend the Meaning of Article 33 Of The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia on State Authority over Natural Resources. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12(4), 1–57.
- Zainuddin, M., & Karina, A. D. (2023). Penggunaan metode yuridis normatif dalam membuktikan kebenaran pada penelitian hukum. *Smart Law Journal*, 2(2), 114–123. <https://e-journal.unkaha.ac.id/index.php/slj/article/view/26>