

Rekonstruksi Delik Kerugian Keuangan Negara dalam Keputusan Bisnis: Menata Ulang Batas Pertanggungjawaban Pidana Korupsi Pasca Kodifikasi KUHP Nasional

Salman Alfarisi

Universitas Pamulang, Indonesia

Email: sasmarkip@gmail.com

Keywords:

*Corruption; State Financial Loss;
Business Judgment Rule; Over-
Criminalization; National KUHP*

Abstract

Eradicating criminal acts of corruption is a constitutional agenda that cannot be negotiated in realizing clean governance. This study aims to analyze the transformation of the regulation of the offense of state financial loss in the Indonesian criminal law system, identify the factors that cause the criminalization of business decisions, and formulate a reconstruction model that is able to maintain a balance between the effectiveness of corruption eradication and protection of legal certainty. The study uses a normative juridical method with a statutory, conceptual, historical, comparative, and case study approach. The analysis is conducted on the development of regulations from Law Number 3 of 1971 to the provisions in Law Number 1 of 2023 concerning the Criminal Code and is linked to the development of the Business Judgment Rule doctrine, the principle of due process of law, and international standards as stipulated in the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). The results of the study indicate that the main problem lies not in the existence of the offense of state financial loss itself, but in the absence of normative parameters that can clearly distinguish between losses arising from business risks and losses arising from abuse of authority accompanied by malicious intent. This situation has resulted in criminal law being used as a tool to resolve business disputes that should be resolved through administrative or corporate law mechanisms. This research proposes a reconstruction of the law enforcement paradigm by integrating the concepts of the Business Judgment Rule, mens rea, and more objective state loss audit standards as a basis for limiting criminal liability.

Kata Kunci:

*Korupsi; Kerugian Keuangan
Negara; Business Judgment Rule;
Over-Criminalization; KUHP
Nasional.*

Abstrak

Pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan agenda konstitusional yang tidak dapat ditawar dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih. Penelitian ini bertujuan menganalisis transformasi pengaturan delik kerugian keuangan negara dalam sistem hukum pidana Indonesia, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kriminalisasi terhadap keputusan bisnis, serta merumuskan model rekonstruksi yang mampu menjaga keseimbangan antara efektivitas pemberantasan korupsi dan perlindungan terhadap kepastian hukum. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan

perundang-undangan, konseptual, historis, komparatif, dan studi kasus. Analisis dilakukan terhadap perkembangan regulasi sejak Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 hingga pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta dikaitkan dengan perkembangan doktrin *Business Judgment Rule*, prinsip *due process of law*, dan standar internasional sebagaimana diatur dalam *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). Hasil penelitian menunjukkan bahwa problem utama bukan terletak pada keberadaan delik kerugian keuangan negara itu sendiri, melainkan pada tidak adanya parameter normatif yang mampu membedakan secara tegas antara kerugian yang timbul akibat risiko bisnis dengan kerugian yang lahir dari penyalahgunaan kewenangan yang disertai niat jahat. Kondisi tersebut mengakibatkan hukum pidana digunakan sebagai instrumen penyelesaian terhadap sengketa bisnis yang seharusnya diselesaikan melalui mekanisme hukum administrasi atau hukum perusahaan. Penelitian ini menawarkan rekonstruksi paradigma penegakan hukum melalui integrasi antara konsep *Business Judgment Rule*, pembuktian *mens rea*, serta standar audit kerugian negara yang lebih objektif sebagai dasar pembatas pertanggungjawaban pidana.

PENDAHULUAN

Pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan salah satu agenda reformasi hukum yang terus berkembang sejak berakhirnya rezim Orde Baru. Berbagai perubahan regulasi telah dilakukan sebagai respons atas tuntutan masyarakat agar negara memiliki instrumen hukum yang lebih efektif dalam menghadapi kejahatan korupsi yang semakin kompleks. Perubahan tersebut terlihat melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, perubahan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, hingga proses kodifikasi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Rangkaian perubahan tersebut menunjukkan bahwa hukum pidana korupsi di Indonesia tidak berkembang secara statis, melainkan terus mengalami penyesuaian mengikuti dinamika sosial, politik, dan ekonomi (Harahap et al., 2026).

Di sisi lain, semakin luasnya ruang lingkup penegakan hukum korupsi juga memunculkan persoalan baru. Dalam beberapa tahun terakhir, tidak sedikit perkara korupsi yang berawal dari keputusan bisnis direksi perusahaan, terutama pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang kemudian diproses sebagai tindak pidana korupsi karena dianggap menimbulkan kerugian keuangan negara (Elmarianti, 2022). Padahal, karakteristik utama aktivitas bisnis adalah ketidakpastian. Setiap keputusan investasi selalu mengandung kemungkinan memperoleh keuntungan maupun mengalami kerugian (Widhiastuti et al., 2024). Oleh karena itu, tidak setiap kerugian perusahaan dapat secara otomatis dipersamakan dengan kerugian negara yang lahir akibat tindak pidana.

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya pergeseran orientasi penegakan hukum. Aparat penegak hukum cenderung menjadikan besarnya kerugian negara sebagai indikator utama adanya tindak pidana, sementara pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan kewenangan, niat jahat (*mens rea*), maupun hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian sering kali memperoleh perhatian yang lebih terbatas (Karso & Muhyidin, 2026). Akibatnya,

hukum pidana berpotensi memasuki wilayah yang semestinya diselesaikan melalui mekanisme hukum administrasi atau hukum perusahaan.

Persoalan tersebut semakin relevan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengubah karakter delik kerugian keuangan negara dari delik formil menjadi delik materiil. Putusan tersebut pada dasarnya menegaskan bahwa kerugian negara harus benar-benar terjadi dan dapat dibuktikan secara nyata (Ardhi Taslim, 2018). Namun demikian, perubahan tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan mengenai parameter untuk membedakan antara kerugian yang timbul sebagai konsekuensi risiko bisnis dengan kerugian yang berasal dari penyalahgunaan jabatan.

Dalam perspektif hukum perusahaan, perlindungan terhadap direksi sebenarnya telah dikenal melalui doktrin *Business Judgment Rule*. Doktrin ini memberikan perlindungan kepada direksi sepanjang keputusan bisnis diambil dengan itikad baik, berdasarkan informasi yang memadai, bebas dari benturan kepentingan, dan semata-mata untuk kepentingan perseroan. Doktrin tersebut berkembang luas di berbagai negara sebagai mekanisme untuk mendorong keberanian pengambilan keputusan bisnis tanpa dibayangi ancaman kriminalisasi (Priyono et al., 2022; Dewi & Harimurti, 2024; Waluyo et al., 2026).

Namun demikian, hubungan antara doktrin *Business Judgment Rule* dengan rezim hukum tindak pidana korupsi di Indonesia masih menyisakan ruang perdebatan yang cukup besar. Belum terdapat parameter normatif yang mampu menjelaskan secara tegas kapan suatu keputusan bisnis berubah menjadi penyalahgunaan kewenangan yang layak dipidana. Kekosongan tersebut berimplikasi pada munculnya ketidakpastian hukum, terutama bagi direksi BUMN yang setiap keputusan ekonominya selalu berpotensi dikaitkan dengan kerugian keuangan negara.

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas mengenai kerugian keuangan negara, penerapan *Business Judgment Rule*, maupun perkembangan hukum tindak pidana korupsi. Namun, sebagian besar penelitian masih membahas ketiga isu tersebut secara terpisah. Kajian mengenai hukum korupsi umumnya berfokus pada efektivitas pemberantasan korupsi, sedangkan penelitian mengenai *Business Judgment Rule* lebih banyak dikaji dari perspektif hukum perusahaan. Penelitian yang menghubungkan transformasi rezim tindak pidana korupsi pasca-kodifikasi KUHP Nasional dengan kebutuhan rekonstruksi batas pertanggungjawaban pidana dalam keputusan bisnis masih relatif terbatas.

Kekosongan penelitian tersebut menunjukkan bahwa belum terdapat model konseptual yang secara komprehensif menjelaskan batas normatif antara risiko bisnis (*business risk*) dengan risiko pidana (*criminal risk*) setelah berlakunya KUHP Nasional. Padahal, perkembangan legislasi terbaru menuntut adanya harmonisasi antara hukum pidana, hukum perusahaan, prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), dan standar internasional pemberantasan korupsi.

Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya merekonstruksi parameter pertanggungjawaban pidana terhadap keputusan bisnis melalui pendekatan integratif antara doktrin *Business Judgment Rule*, pembuktian *mens rea*, standar audit kerugian negara, serta prinsip *due process of law*. Model tersebut diharapkan mampu memberikan batas yang lebih jelas mengenai kapan kerugian perusahaan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi dan kapan harus dipandang sebagai konsekuensi yang wajar dari aktivitas bisnis. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis transformasi pengaturan delik kerugian

keuangan negara dalam sistem hukum pidana Indonesia, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kriminalisasi terhadap keputusan bisnis, serta merumuskan model rekonstruksi yang mampu menjaga keseimbangan antara efektivitas pemberantasan korupsi dan perlindungan terhadap kepastian hukum. Manfaat teoretis penelitian ini adalah memperkaya literatur tentang batas pertanggungjawaban pidana dalam keputusan bisnis, khususnya dalam konteks hukum korupsi di Indonesia, sedangkan manfaat praktisnya adalah memberikan panduan bagi aparat penegak hukum, direksi BUMN, dan pembuat kebijakan dalam menentukan parameter yang lebih objektif untuk membedakan antara risiko bisnis dan tindak pidana korupsi. Kontribusi penelitian ini terletak pada penawaran Model Lima Parameter Delik Kerugian Keuangan Negara yang terdiri atas pengujian penyalahgunaan kewenangan (*abuse of authority test*), pembuktian unsur *mens rea*, penerapan *Business Judgment Rule*, audit kerugian negara yang independen dan terstandarisasi, serta pengujian proporsionalitas penggunaan hukum pidana.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan karakter preskriptif-analitis. Pilihan metode ini didasarkan pada tujuan penelitian yang tidak hanya menjelaskan perkembangan pengaturan delik kerugian keuangan negara, tetapi juga membangun formulasi konseptual mengenai batas pertanggungjawaban pidana dalam keputusan bisnis pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pendekatan pertama yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dipergunakan untuk menelaah perkembangan pengaturan tindak pidana korupsi mulai dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, hingga pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023. Analisis dilakukan untuk melihat konsistensi vertikal maupun horizontal antar norma serta perubahan orientasi kebijakan pidana yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang.

Pendekatan kedua adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis konsep *state financial loss*, *mens rea*, *Business Judgment Rule*, penyalahgunaan kewenangan, *good corporate governance*, dan *due process of law*. Pendekatan konseptual menjadi penting karena sebagian besar persoalan yang muncul dalam praktik bukan disebabkan oleh kekosongan norma, melainkan oleh perbedaan pemahaman terhadap konsep-konsep tersebut.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri perubahan politik hukum pemberantasan korupsi di Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga kodifikasi KUHP Nasional. Melalui pendekatan historis dapat dipahami bahwa perubahan regulasi tidak berlangsung secara linear, tetapi merupakan respons terhadap dinamika politik, ekonomi, serta perkembangan sistem peradilan pidana.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*) dengan membandingkan pengaturan mengenai pertanggungjawaban direksi dan perlindungan terhadap keputusan bisnis di beberapa negara seperti Belanda, Amerika Serikat, Singapura, dan Australia. Pendekatan komparatif diperlukan untuk mengetahui apakah konsep delik kerugian

keuangan negara yang berkembang di Indonesia memiliki kesesuaian dengan perkembangan hukum internasional. Selain itu digunakan pendekatan kasus (*case approach*) melalui analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 beserta sejumlah putusan Mahkamah Agung yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana direksi BUMN dan penerapan doktrin Business Judgment Rule. Pendekatan ini bertujuan melihat bagaimana norma diimplementasikan dalam praktik peradilan.

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Agung, *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), dan berbagai instrumen hukum internasional lainnya. Bahan hukum sekunder berasal dari artikel jurnal nasional terakreditasi SINTA, jurnal internasional bereputasi Scopus, buku teks hukum, disertasi, laporan OECD, UNODC, World Bank, serta publikasi resmi Komisi Pemberantasan Korupsi. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teknik interpretasi sistematis, teleologis, dan komparatif untuk menghasilkan argumentasi hukum yang preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Transformasi Politik Hukum Delik Kerugian Keuangan Negara: Dari Perlindungan Fiskal Menuju Perluasan Pertanggungjawaban Pidana

Perjalanan pengaturan tindak pidana korupsi di Indonesia menunjukkan bahwa perubahan regulasi tidak semata-mata merupakan penyempurnaan teknis terhadap rumusan undang-undang sebelumnya, melainkan mencerminkan perubahan paradigma mengenai bagaimana negara memandang hubungan antara kekuasaan, keuangan publik, dan hukum pidana. Setiap perubahan legislasi lahir dari konteks sosial-politik yang berbeda sehingga menghasilkan orientasi kebijakan pidana yang juga berbeda.

Pada masa awal pengaturan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, hukum pidana korupsi lebih diarahkan sebagai instrumen untuk melindungi keuangan negara dari penyalahgunaan jabatan oleh pejabat publik. Fokus utama pembentuk undang-undang ketika itu masih berada pada tindakan memperkaya diri secara melawan hukum yang mengakibatkan kerugian negara. Dengan demikian, hubungan kausal antara perbuatan pelaku dan kerugian negara menjadi elemen yang relatif mudah diidentifikasi karena subjek hukum yang menjadi sasaran utama adalah penyelenggara negara.

Perubahan yang sangat signifikan terjadi setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Reformasi politik mendorong terbentuknya paradigma baru bahwa korupsi merupakan *extraordinary crime* yang memerlukan pendekatan hukum luar biasa (*extraordinary measures*) (Azhari & Buchori, 2026). Paradigma tersebut kemudian melahirkan perluasan ruang lingkup tindak pidana korupsi, baik dari sisi subjek hukum maupun konstruksi unsur deliknya. Korporasi mulai diposisikan sebagai subjek hukum pidana, sementara frasa "dapat merugikan keuangan negara" memperluas ruang intervensi aparat penegak hukum bahkan sebelum kerugian aktual benar-benar terjadi.

Dari perspektif politik hukum, perubahan tersebut dapat dipahami sebagai bentuk respons terhadap kelemahan sistem pembuktian pada masa sebelumnya. Akan tetapi, perluasan tersebut juga membawa konsekuensi yang tidak seluruhnya diantisipasi oleh pembentuk undang-undang. Rumusan yang semakin luas memberikan ruang interpretasi yang juga

semakin besar kepada aparat penegak hukum. Dalam praktik, ukuran utama suatu perkara korupsi perlahan bergeser dari pembuktian mengenai penyalahgunaan kewenangan menuju pembuktian mengenai besarnya kerugian negara.

Perubahan orientasi tersebut menimbulkan apa yang oleh banyak akademisi disebut sebagai *financial loss-oriented enforcement*, yaitu kecenderungan menjadikan kerugian negara sebagai indikator utama keberadaan tindak pidana korupsi. Akibatnya, analisis terhadap niat jahat (*mens rea*), penyalahgunaan jabatan, maupun hubungan kausal sering kali memperoleh perhatian yang lebih kecil dibandingkan proses penghitungan nominal kerugian negara. Kodifikasi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 sesungguhnya membuka kesempatan untuk melakukan penataan ulang terhadap paradigma tersebut. Masuknya delik inti korupsi ke dalam KUHP Nasional tidak hanya merupakan proses harmonisasi legislasi, tetapi juga merupakan momentum untuk mengevaluasi kembali batas penggunaan hukum pidana dalam penyelesaian persoalan ekonomi dan bisnis (Wibisono, 2024). Kodifikasi tidak seharusnya dipahami sekadar sebagai pemindahan norma dari undang-undang khusus ke dalam KUHP, melainkan sebagai kesempatan membangun keseimbangan baru antara kepentingan negara dalam memberantas korupsi dan kepentingan masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum.

Dalam perspektif teori perubahan hukum Satjipto Rahardjo, kondisi tersebut menunjukkan bahwa hukum selalu bergerak mengikuti perubahan masyarakat. Namun, perubahan hukum yang terlalu berorientasi pada efektivitas penindakan tanpa diikuti penguatan parameter normatif justru berpotensi menghasilkan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, problem utama rezim tindak pidana korupsi Indonesia saat ini bukan lagi terletak pada lemahnya instrumen pemberantasan korupsi, melainkan pada belum jelasnya batas antara ruang lingkup hukum pidana dengan wilayah hukum administrasi dan hukum perusahaan.

Delik Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum

Salah satu karakteristik negara hukum (*rechtsstaat*) adalah adanya pembatasan yang jelas terhadap penggunaan kewenangan negara untuk menjatuhkan pidana kepada warga negara. Prinsip tersebut tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (Rusni, 2025). Konsekuensinya, setiap bentuk kriminalisasi harus memenuhi prinsip legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam konteks delik kerugian keuangan negara, prinsip negara hukum menghendaki agar pertanggungjawaban pidana tidak semata-mata didasarkan pada akibat berupa berkurangnya aset negara, melainkan harus didahului pembuktian mengenai adanya penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan secara melawan hukum dan disertai kesalahan. Dengan kata lain, kerugian negara hanyalah salah satu akibat dari suatu perbuatan, bukan unsur tunggal yang secara otomatis melahirkan pertanggungjawaban pidana.

Perspektif ini memperoleh penguatan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menghapus sifat formil delik kerugian negara dan mengembalikannya menjadi delik materiil. Putusan tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah berupaya menegaskan kembali prinsip *due process of law* dengan mewajibkan pembuktian kerugian negara secara nyata. Akan tetapi, putusan tersebut belum sepenuhnya menjawab persoalan mengenai bagaimana menentukan apakah kerugian tersebut merupakan konsekuensi dari

penyalahgunaan kewenangan atau sekadar risiko bisnis yang inheren dalam aktivitas ekonomi. Di sinilah terlihat adanya kekosongan normatif yang masih memerlukan rekonstruksi konseptual. Negara membutuhkan instrumen yang kuat untuk melindungi keuangan publik dari praktik korupsi, tetapi pada saat yang sama juga harus memberikan jaminan bahwa hukum pidana tidak digunakan untuk menghukum setiap kegagalan bisnis yang dilakukan secara jujur dan profesional.

Pergeseran Makna Kerugian Keuangan Negara: Antara Perlindungan Fiskal dan Ekspansi Hukum Pidana

Salah satu perubahan paling mendasar dalam perkembangan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia adalah bergesernya makna kerugian keuangan negara. Pada mulanya, kerugian negara dipahami sebagai akibat yang lahir dari penyalahgunaan jabatan yang dilakukan secara sengaja oleh penyelenggara negara. Dalam konstruksi demikian, kerugian negara bukan merupakan tujuan utama pembuktian, melainkan konsekuensi logis dari penyalahgunaan kekuasaan yang telah terlebih dahulu dibuktikan. Perkembangan legislasi pasca reformasi menunjukkan perubahan orientasi yang cukup signifikan. Rumusan delik yang lebih luas memang memberikan kemudahan bagi aparat penegak hukum untuk melakukan penindakan. Akan tetapi, pada saat yang sama, orientasi pembuktian secara perlahan mengalami pergeseran. Dalam berbagai perkara, perhatian penyidik maupun penuntut umum lebih banyak diarahkan pada proses menghitung kerugian negara dibandingkan membangun konstruksi mengenai penyalahgunaan kewenangan dan niat jahat pelaku.

Perubahan orientasi tersebut sesungguhnya memperlihatkan adanya transformasi fungsi hukum pidana. Hukum pidana yang semula ditempatkan sebagai instrumen terakhir (*ultimum remedium*) perlahan berubah menjadi instrumen utama dalam menyelesaikan persoalan tata kelola pemerintahan maupun aktivitas bisnis (Zaidan, 2022). Akibatnya, setiap keputusan yang menimbulkan kerugian finansial berpotensi dipandang sebagai persoalan pidana tanpa melalui proses identifikasi mengenai karakter hukum dari kerugian tersebut.

Dalam perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, kondisi tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh substansi hukum yang kurang jelas, tetapi juga dipengaruhi oleh struktur dan kultur penegakan hukum (Fata, 2022). Substansi hukum memang memberikan ruang interpretasi yang cukup luas mengenai kerugian negara. Namun, ruang tersebut menjadi semakin besar ketika aparat penegak hukum membangun budaya penegakan hukum yang lebih berorientasi pada hasil (*result-oriented enforcement*) dibandingkan kualitas pembuktian. Pada akhirnya, sistem hukum menghasilkan kecenderungan untuk mengukur keberhasilan pemberantasan korupsi melalui jumlah perkara dan besarnya nilai kerugian negara yang berhasil diungkap, bukan melalui kualitas pembuktian unsur tindak pidana.

Persoalan ini menunjukkan bahwa problem utama bukan terletak pada keberadaan delik kerugian negara itu sendiri. Setiap negara tentu memiliki kewajiban melindungi keuangan publik dari praktik penyalahgunaan kekuasaan. Persoalannya terletak pada belum adanya parameter normatif yang mampu membedakan secara jelas antara kerugian negara yang lahir akibat tindakan koruptif dengan kerugian yang merupakan konsekuensi dari risiko ekonomi yang sah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016: Koreksi Konstitusional yang Belum Tuntas

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 merupakan salah satu putusan paling penting dalam perkembangan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Melalui putusan tersebut, Mahkamah menghapus frasa "dapat merugikan keuangan negara" sehingga delik kerugian negara kembali dipahami sebagai delik materiil. Secara konstitusional, putusan tersebut mempertegas bahwa negara tidak dapat menjatuhkan pidana hanya berdasarkan kemungkinan terjadinya kerugian, melainkan harus mampu membuktikan adanya kerugian yang nyata (*actual loss*) (Pertwi & Quthni, 2023).

Dalam perspektif perlindungan hak asasi manusia, putusan tersebut merupakan langkah progresif. Mahkamah berusaha mengembalikan keseimbangan antara kepentingan negara untuk memberantas korupsi dengan hak setiap warga negara untuk memperoleh kepastian hukum. Kriminalisasi tidak lagi dapat dilakukan hanya berdasarkan asumsi bahwa suatu kebijakan berpotensi menimbulkan kerugian, melainkan harus didasarkan pada fakta yang dapat diverifikasi secara objektif. Namun demikian, apabila dianalisis lebih jauh, putusan tersebut belum menyelesaikan keseluruhan persoalan. Mahkamah memang mengubah karakter delik dari formil menjadi materiil, tetapi tidak memberikan parameter mengenai bagaimana membedakan kerugian negara akibat tindak pidana dengan kerugian yang muncul karena risiko bisnis, kesalahan manajerial, atau perubahan kondisi pasar.

Akibatnya, ruang interpretasi aparat penegak hukum tetap terbuka. Dalam praktik, tidak sedikit perkara yang tetap berakhir pada proses pidana meskipun inti persoalannya adalah kegagalan investasi atau keputusan bisnis yang ternyata tidak menghasilkan keuntungan sebagaimana diperkirakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah penting, tetapi belum cukup untuk membangun kepastian hukum. Diperlukan rekonstruksi parameter pertanggungjawaban pidana yang lebih komprehensif agar proses penegakan hukum tidak bergantung pada interpretasi masing-masing aparat penegak hukum.

***Business Judgment Rule* dan Kegagalan Integrasi dengan Hukum Pidana**

Dalam perkembangan hukum perusahaan modern, *Business Judgment Rule* bukanlah doktrin yang bertujuan membebaskan direksi dari segala bentuk tanggung jawab. Sebaliknya, doktrin tersebut justru membangun standar pertanggungjawaban yang lebih objektif. Direksi tetap dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti bertindak dengan itikad buruk, memiliki benturan kepentingan, menyalahgunakan kewenangan, atau mengabaikan prinsip kehati-hatian (Syaharani, 2024).

Permasalahan di Indonesia bukan terletak pada lemahnya doktrin tersebut, melainkan pada tidak terintegrasinya doktrin tersebut ke dalam praktik penegakan hukum pidana. Dalam banyak perkara, aparat penegak hukum cenderung langsung menghubungkan kerugian perusahaan dengan kerugian negara tanpa terlebih dahulu menguji apakah keputusan yang diambil masih berada dalam koridor *Business Judgment Rule*. Padahal, secara konseptual, terdapat perbedaan mendasar antara bad business decision dan criminal business decision. Keputusan bisnis yang keliru belum tentu merupakan tindak pidana. Sebaliknya, keputusan bisnis baru dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana apabila terdapat bukti bahwa keputusan tersebut sejak awal dirancang untuk memberikan keuntungan yang melawan hukum bagi pelaku atau pihak lain.

Perbedaan tersebut menjadi sangat penting karena aktivitas ekonomi pada dasarnya dibangun di atas prinsip ketidakpastian. Setiap investasi mengandung kemungkinan untung maupun rugi. Apabila setiap kerugian bisnis diposisikan sebagai indikator korupsi, maka hukum pidana secara tidak langsung akan menciptakan budaya penghindaran risiko (*risk avoidance culture*). Direksi akan lebih memilih tidak mengambil keputusan strategis dibandingkan menghadapi kemungkinan diproses secara pidana apabila keputusan tersebut ternyata gagal. Dari sudut pandang ekonomi hukum (*economic analysis of law*), kondisi tersebut justru menghasilkan biaya sosial (*social cost*) yang jauh lebih besar. Perusahaan kehilangan kemampuan berinovasi, investasi menjadi lebih berhati-hati secara berlebihan, sementara pertumbuhan ekonomi mengalami perlambatan akibat meningkatnya ketidakpastian hukum.

Analisis Komparatif: Bagaimana Negara Lain Memperlakukan Kerugian Bisnis?

Perbandingan dengan beberapa negara menunjukkan bahwa Indonesia memiliki karakteristik yang relatif unik dalam mengaitkan kerugian negara dengan tindak pidana korupsi. Di Belanda, hukum pidana lebih menitikberatkan pada pembuktian adanya penyalahgunaan jabatan (*ambtelijke corruptie*) dan keuntungan yang diperoleh secara melawan hukum. Kerugian negara bukan menjadi satu-satunya indikator tindak pidana, melainkan hanya salah satu akibat yang dapat memperberat pertanggungjawaban pidana.

Di Amerika Serikat, perlindungan terhadap keputusan bisnis berkembang melalui yurisprudensi *Delaware Court* yang melahirkan doktrin *Business Judgment Rule*. Pengadilan tidak akan menilai substansi keputusan bisnis sepanjang keputusan tersebut diambil secara independen, berdasarkan informasi yang memadai, tanpa benturan kepentingan, dan dilakukan untuk kepentingan perusahaan. Intervensi hukum pidana baru dilakukan apabila terdapat unsur penipuan (*fraud*), suap (*bribery*), penggelapan (*embezzlement*), atau konspirasi untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Pendekatan serupa juga berkembang di Singapura. Sistem hukum negara tersebut memisahkan secara tegas antara kesalahan manajerial dan tindak pidana korupsi. Direksi yang mengambil keputusan investasi yang gagal tidak serta-merta diproses secara pidana. Penegakan hukum lebih diarahkan pada pembuktian adanya penyalahgunaan posisi, konflik kepentingan, atau penerimaan manfaat yang tidak sah.

Pengalaman berbagai negara tersebut menunjukkan bahwa perlindungan terhadap keputusan bisnis bukan berarti memberikan kekebalan kepada direksi. Perlindungan diberikan justru untuk menjaga agar hukum pidana tetap digunakan sesuai dengan fungsi dasarnya, yaitu menghukum penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan secara sengaja, bukan menghukum setiap kegagalan dalam menjalankan aktivitas ekonomi. Perbandingan ini memperlihatkan bahwa tantangan utama Indonesia bukan pada kurangnya instrumen pemberantasan korupsi, melainkan pada perlunya membangun batas normatif yang lebih tegas antara business failure, administrative error, dan criminal abuse of authority.

Pembahasan

Merekonstruksi Paradigma Pemberantasan Korupsi: Dari Pendekatan Represif Menuju Pendekatan Berbasis Risiko

Selama lebih dari dua dekade reformasi, pemberantasan korupsi di Indonesia berkembang melalui paradigma yang menempatkan hukum pidana sebagai instrumen utama

dalam menjaga integritas penyelenggaraan negara. Paradigma tersebut lahir dari kondisi sosial-politik yang menempatkan korupsi sebagai hambatan utama pembangunan nasional. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila pembentuk undang-undang secara bertahap memperluas kewenangan aparat penegak hukum sekaligus memperkuat instrumen pidana. Namun demikian, perkembangan tersebut juga memperlihatkan adanya kecenderungan bahwa efektivitas penegakan hukum lebih sering diukur berdasarkan kuantitas perkara, nilai kerugian negara, atau jumlah aset yang berhasil dipulihkan. Ukuran-ukuran tersebut memang penting, tetapi tidak cukup untuk menilai kualitas sistem hukum. Negara hukum juga harus memastikan bahwa setiap proses kriminalisasi dilakukan secara proporsional, dapat diprediksi, dan tidak mengorbankan kepastian hukum.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa orientasi yang terlalu berpusat pada kerugian negara telah menggeser titik berat pembuktian dari perilaku pelaku menuju akibat ekonomi. Pergeseran tersebut menyebabkan hubungan antara penyalahgunaan kewenangan, niat jahat, dan kerugian negara tidak selalu dianalisis secara utuh. Dalam konteks keputusan bisnis, kondisi ini berpotensi mengubah risiko ekonomi menjadi risiko pidana. Padahal, secara konseptual, kerugian ekonomi tidak identik dengan penyimpangan hukum. Dalam ilmu ekonomi, kerugian merupakan salah satu kemungkinan yang melekat pada setiap aktivitas investasi. Bahkan keputusan yang diambil berdasarkan kajian profesional, analisis risiko, dan tata kelola perusahaan yang baik tetap dapat menghasilkan kerugian apabila terjadi perubahan kondisi pasar, krisis ekonomi, atau faktor eksternal lainnya. Oleh karena itu, apabila hukum pidana menjadikan kerugian sebagai indikator utama kriminalisasi, maka negara secara tidak langsung sedang mengubah karakter hukum pidana dari instrumen perlindungan menjadi instrumen pengendalian risiko ekonomi. Penelitian ini menawarkan perubahan paradigma. Penegakan hukum korupsi seharusnya dibangun melalui pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*). Pendekatan tersebut tidak bertanya terlebih dahulu "berapa besar kerugian negara", melainkan "apakah terdapat penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan secara sengaja untuk memperoleh keuntungan yang melawan hukum". Dengan demikian, hukum pidana tetap diarahkan kepada perilaku koruptif, bukan kepada kegagalan ekonomi.

Delik Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif *Economic Analysis of Law*

Pendekatan *Economic Analysis of Law* memberikan perspektif yang berbeda mengenai hubungan antara hukum pidana dan aktivitas ekonomi. Gary Becker menjelaskan bahwa individu akan melakukan pelanggaran apabila manfaat yang diperoleh diperkirakan lebih besar daripada biaya yang harus ditanggung. Dalam konteks tersebut, fungsi utama hukum pidana bukan sekadar menghukum, tetapi menciptakan struktur insentif yang mencegah terjadinya pelanggaran. Apabila teori tersebut diterapkan pada tindak pidana korupsi, maka sasaran utama hukum pidana seharusnya adalah perilaku yang menghasilkan keuntungan ekonomi melalui penyalahgunaan kekuasaan. Sebaliknya, keputusan bisnis yang diambil secara profesional tetapi menghasilkan kerugian tidak menciptakan keuntungan ilegal bagi pelakunya. Dengan demikian, penggunaan hukum pidana terhadap situasi tersebut tidak menghasilkan efek pencegahan yang diharapkan, karena perilaku yang dihukum bukanlah perilaku koruptif, melainkan konsekuensi normal dari aktivitas ekonomi. Lebih jauh lagi, penggunaan hukum pidana terhadap risiko bisnis justru menimbulkan *economic chilling effect*, yaitu keadaan ketika pelaku usaha menjadi enggan mengambil keputusan strategis karena khawatir menghadapi proses pidana apabila keputusan tersebut tidak berhasil. Dalam jangka panjang, kondisi

tersebut dapat mengurangi inovasi, memperlambat investasi, dan menurunkan daya saing ekonomi nasional. Oleh sebab itu, pendekatan ekonomi hukum mendukung perlunya pemisahan yang lebih jelas antara risiko bisnis dan tindak pidana korupsi. Hukum pidana harus diarahkan kepada tindakan yang menciptakan keuntungan ilegal, sedangkan risiko bisnis tetap diselesaikan melalui mekanisme tata kelola perusahaan dan hukum perdata.

***Business Judgment Rule* sebagai Instrumen Konstitusional Perlindungan Kepastian Hukum**

Dalam penelitian ini, *Business Judgment Rule* tidak dipandang semata-mata sebagai doktrin hukum perusahaan, melainkan sebagai manifestasi dari prinsip negara hukum. Perlindungan terhadap direksi yang bertindak dengan itikad baik merupakan bentuk jaminan bahwa negara tidak akan menjatuhkan sanksi pidana hanya karena suatu kebijakan ekonomi ternyata tidak menghasilkan keuntungan. Pendekatan tersebut memiliki dimensi konstitusional. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Dalam konteks keputusan bisnis, kepastian hukum tidak hanya berarti adanya aturan yang jelas, tetapi juga adanya standar yang dapat diprediksi mengenai kapan suatu keputusan dapat menimbulkan pertanggungjawaban pidana. Dengan demikian, integrasi *Business Judgment Rule* ke dalam praktik penegakan hukum pidana bukan merupakan bentuk pelemahan pemberantasan korupsi, melainkan penguatan prinsip konstitusional bahwa pemidanaan hanya dapat dilakukan terhadap tindakan yang benar-benar memenuhi seluruh unsur tindak pidana.

Reorientasi Fungsi Audit Kerugian Negara

Salah satu temuan penting penelitian ini adalah bahwa audit kerugian negara sering diposisikan sebagai alat pembuktian utama dalam perkara korupsi. Padahal, secara metodologis audit hanya bertujuan mengukur dampak ekonomi suatu tindakan, bukan menentukan ada atau tidaknya kesalahan pidana. Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan reposisi fungsi audit. Audit seharusnya diposisikan sebagai alat bantu pembuktian, bukan sebagai dasar tunggal untuk menyimpulkan keberadaan tindak pidana. Penentuan pertanggungjawaban pidana tetap harus bertumpu pada pembuktian mengenai penyalahgunaan kewenangan, niat jahat, dan hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang ditimbulkan. Reposisi tersebut juga akan memperkuat independensi lembaga audit. Auditor tidak lagi berada dalam posisi menentukan ada atau tidaknya tindak pidana, melainkan memberikan penilaian profesional mengenai dampak finansial suatu kebijakan. Dengan demikian, batas kewenangan antara auditor dan aparat penegak hukum menjadi lebih jelas.

KESIMPULAN

Transformasi hukum tindak pidana korupsi di Indonesia tidak hanya merefleksikan perkembangan kebijakan kriminal, tetapi juga menggambarkan perubahan paradigma negara dalam melindungi keuangan publik. Perjalanan regulasi mulai dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, hingga kodifikasi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 memperlihatkan kecenderungan perluasan ruang intervensi hukum pidana terhadap berbagai aktivitas yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Perluasan tersebut memang memperkuat kapasitas negara dalam memberantas korupsi, tetapi pada saat yang sama juga menimbulkan tantangan baru berupa kaburnya batas antara penyalahgunaan kewenangan

dan risiko bisnis. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa persoalan utama tidak terletak pada eksistensi delik kerugian keuangan negara, melainkan pada belum adanya parameter normatif yang digunakan secara seragam untuk menentukan kapan suatu kerugian dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Dalam praktik, orientasi penegakan hukum masih cenderung menempatkan besarnya kerugian negara sebagai indikator utama keberadaan tindak pidana, sementara pembuktian mengenai penyalahgunaan kewenangan, niat jahat (*mens rea*), hubungan kausal, dan penerapan prinsip *Business Judgment Rule* belum memperoleh perhatian yang proporsional.

Kondisi tersebut berpotensi melahirkan *over-criminalization*, khususnya terhadap direksi perusahaan dan pengambil kebijakan yang menjalankan fungsi bisnis dalam lingkungan BUMN maupun badan usaha lain yang berkaitan dengan keuangan negara. Kriminalisasi terhadap keputusan bisnis yang diambil secara profesional tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berdampak pada menurunnya keberanian dalam mengambil keputusan strategis, melemahnya inovasi korporasi, serta berkurangnya daya tarik investasi. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menawarkan Model Lima Parameter Delik Kerugian Keuangan Negara, yang terdiri atas: (i) pengujian penyalahgunaan kewenangan (*abuse of authority test*), (ii) pembuktian unsur *mens rea*, (iii) penerapan *Business Judgment Rule*, (iv) audit kerugian negara yang independen dan terstandarisasi, serta (v) pengujian proporsionalitas penggunaan hukum pidana. Model ini menempatkan kerugian negara sebagai konsekuensi dari pembuktian unsur pidana, bukan sebagai titik awal kriminalisasi. Dengan demikian, model tersebut diharapkan mampu membangun keseimbangan yang lebih baik antara efektivitas pemberantasan korupsi, perlindungan terhadap hak-hak individu, dan kepastian hukum bagi dunia usaha.

REFERENSI

- ardhi Taslim, M. S. (2018). *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Tindak Pidana Korupsi (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/Puu-Xiv/2016)*. Universitas Hasanuddin.
- Azhari, H., & Buchori, I. (2026). Pendidikan Anti Korupsi. Goresan Pena.
- Dewi, S. A. Z., & Harimurti, Y. W. (2024). Doktrin *Business Judgment Rule* Sebagai Perlindungan Direksi Terhadap Kerugian Keuangan Negara. *INICIO LEGIS*, 5(2), 63-74.
- Elmarianti, E. (2022). *Penegakan Hukum Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Pada Bank Sebagai Badan Usaha Milik Negara* (Doctoral dissertation, Universitas Hasanuddin).
- Fata, C., Mahmudi, Z., Toriquddin, M., & Rouf, A. (2022). Efektifitas Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor 189 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman: (Studi Di Kantor Urusan Agama Blimbing Kota Malang). *Kabillah*, 7(1), 35-48.
- Harahap, A., Ismaidar, I., Siregar, A. R. M., Manihuruk, A. P., Pariyono, B. A., Sinaga, B. V., & Simbolon, D. (2026). Paradoks Pembaruan Hukum Pidana terhadap Pengurangan Ancaman Pidana Minimum Tindak Pidana Korupsi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Dewantara: Jurnal Pendidikan Sosial Humaniora*, 5(2), 549-562.
- Karso, A. J., & Muhyidin, A. (2026). Pembuktian Unsur *Mens Rea-Actus Reus* dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Perspektif Islam & KUHP Baru. CV Eureka Media Aksara.

- Pertiwi, P. B., & Quthni, M. R. D. (2023). Kerugian Keuangan Negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Yuridis Normatif. *Rechtenstudent*, 4(2), 189-202.
- Priyono, E., Surono, A., & Sadino, S. (2022). Doktrin business judgment rule dalam memberikan perlindungan hukum kepada direksi bumh (studi kasus PT. PLN). *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum dan Kesejahteraan*, 7(2), 29-43.
- Rusni Mayang, S. A. R. I. (2025). *Dinamika Pengaturan Pasal Penghinaan Terhadap Pemerintah Dalam Perspektif Tanggung Jawab Negara Dan Negara Hukum* (Doctoral Dissertation, Universitas Lampung).
- Syahrani, N. (2024). Implementasi Doktrin Business Judgement Rule Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi Bagi Direksi Korporasi Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Pt. Pertamina Dengan Pt. Asuransi Jiwasraya). *Jurnal Darma Agung*, 32(4), 28-38.
- Waluyo, E., Armunanto, D., Susanti, R., & Amelia, T. (2026). Rekonstruksi Pengaturan Business Judgement Rule sebagai Dasar Pembatasan Pertanggungjawaban Direksi dalam Pengambilan Keputusan Korporasi yang Beritikad Baik. *Judge: Jurnal Hukum*, 6(11), 2301-2314.
- Wibisono, G. (2024). *Rekonstruksi Kebijakan Penilaian Dampak Korupsi Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berbasis Nilai Keadilan* (Master's thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).
- Widhiastuti, S., Yunaningsih, Y., Aulia, R. N., Ulkhaq, M. D., & Utomo, K. H. (2024). *Model Keputusan Investasi: Pendekatan Praktis untuk Mengelola Risiko dan Pengembalian*. Mega Press Nusantara.
- Zaidan, M. A. (2022). *Menuju pembaruan hukum pidana*. Sinar Grafika.