



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 2 (2026) pp: 22286-22293

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Pertanggungjawaban Hukum Direksi Perusahaan Umum atas Ketidakpastian Hierarki Tujuan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025

Ramadhani Dwi Pangestu, Ahmad Sholikhin Ruslie
Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
ramadhani291003@gmail.com, ruslie@untag-sby.ac.id

Abstrak

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa sektor produksi yang vital bagi negara dikelola demi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, sehingga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum) dibentuk sebagai instrumen negara dalam perekonomian nasional. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, tujuan Perum bersifat hierarkis dengan kemanfaatan umum sebagai prioritas utama. Namun, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN mengubah struktur ini menjadi dua tujuan yang setara, yaitu kepentingan umum dan keuntungan, tanpa menjelaskan urutan prioritas di antara keduanya. Ketidakjelasan hierarki tujuan ini menimbulkan persoalan mendasar bagi pertanggungjawaban hukum Direksi Perum, khususnya dalam penerapan doktrin Business Judgment Rule yang diatur dalam Pasal 9F. Penelitian ini mengkaji bagaimana ketidakpastian normatif tersebut memengaruhi efektivitas perlindungan hukum Direksi Perum. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa doktrin Aturan Penilaian Bisnis dalam Pasal 9F tidak dapat berfungsi secara optimal karena tolak ukur itikad baik sebagai syarat utamanya menjadi tidak jelas ketika dua tujuan yang sama-sama sah secara hukum saling berbenturan. Kondisi ini diperparah oleh kerugian Perum Bulog sebesar Rp550 miliar akibat beban pelayanan publik yang tidak sebanding dengan laba yang diperoleh. Penelitian ini merekomendasikan penambahan penjelasan Pasal 36 yang menegaskan hierarki tujuan Perum serta penyusunan pedoman teknis penerapan doktrin Business Judgment Rule guna memulihkan kepastian hukum pertanggungjawaban Direksi.

Kata kunci: Pertanggungjawaban Hukum, Direksi, Tujuan Ganda, Business Judgment Rule, Kepastian Hukum

1. Latar Belakang

Perekonomian negara adalah salah satu bidang yang diatur oleh konstitusi di Indonesia. Menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, sektor produksi yang sangat penting bagi negara dan berdampak pada mata pencaharian rakyat harus dipimpin oleh negara dan digunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya. Dengan menggunakan ketentuan konstitusional ini, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didirikan untuk membantu pemerintah mengawasi sektor-sektor penting yang tidak dapat sepenuhnya diatur oleh mekanisme pasar bebas [1].

Konstitusi Indonesia mengatur salah satu bidang, yaitu ekonomi negara. Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sektor produksi yang sangat penting bagi negara dan berdampak pada mata pencaharian rakyat harus dikelola oleh negara dan digunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya. BUMN didirikan berdasarkan ketentuan konstitusional ini untuk membantu pemerintah mengawasi sektor-sektor penting yang tidak dapat dikontrol sepenuhnya oleh pasar bebas[2]. Tujuan utama badan usaha milik negara digariskan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Perusahaan negara memiliki tujuan tunggal dalam Pasal 36 Ayat (1), dan bagian penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa perusahaan negara "mengutamakan pelayanan kepentingan umum" dalam kegiatan usahanya, dan bahwa laba hanya diperlukan "untuk mewujudkan kelangsungan usaha". Pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa kepentingan umum adalah tujuan utama, dan laba hanya diperlukan untuk "mewujudkan kelangsungan usaha".

Struktur ini telah diubah secara signifikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 (tentang Amandemen Ketiga Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003). Dalam Pasal 36 Undang-Undang, Badan Usaha Milik Negara (Perum) didirikan dengan dua tujuan terpisah: (a) menyediakan dan menjamin pasokan barang dan/atau jasa untuk kepentingan umum, dan (b) memperoleh keuntungan. Tiga konsekuensi normatif dihasilkan oleh perubahan ini. Pertama, keuntungan yang sebelumnya dianggap sebagai sarana telah ditingkatkan menjadi tujuan yang jelas dan terpisah. Kedua, penggunaan kata penghubung "dan" menunjukkan bahwa kedua tujuan tersebut bersifat kumulatif dan secara tata bahasa setara. Ketiga, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, yang menekankan pentingnya kepentingan umum, undang-undang ini tidak menjelaskan hubungan antara kedua tujuan tersebut[3].

Selain itu, fakta berikut menunjukkan ketidakjelasan normatif ini: berdasarkan logika hierarki yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, urutan (a) dan (b) dapat dianggap sebagai representasi dari urutan prioritas, di mana ketentuan yang disebutkan pertama memiliki kedudukan yang lebih tinggi [4]. Karena Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tidak menekankan penafsiran ini dalam penjelasan pasal, tidak jelas apakah urutan huruf tersebut menunjukkan hubungan hierarki atau hanya sekadar penomoran yang tidak memiliki makna hukum.

Studi sebelumnya tentang "Business judgement rule" (juga dikenal sebagai "Aturan Penilaian Bisnis" atau BJR) pada perusahaan milik negara sebagian besar berkonsentrasi pada hubungannya dengan kerugian keuangan negara dan masalah korupsi. Penelitian ini menyelidiki luasnya tanggung jawab dewan direksi atas tindak pidana korupsi setelah undang-undang penilaian bisnis diberlakukan, serta tanggung jawab pidana direktur dan komisaris perusahaan milik negara setelah revisi undang-undang perusahaan milik negara. Penelitian umumnya didasarkan pada asumsi bahwa "tujuan perusahaan telah jelas", sehingga fokus penelitian hanya terbatas pada penerapan "Business judgment rule". Namun, penelitian ini mempertanyakan prasyarat yang selama ini dianggap jelas kejelasan tujuan perusahaan sebagai dasar untuk menilai itikad baik dewan direksi.

Kekosongan penelitian mengenai hubungan antara ketidakjelasan hierarki tujuan organisasi dan efektivitas "prinsip pertimbangan komersial" pada BUMN merupakan keunikan dari penelitian ini. Urgensi penelitian ini juga didukung oleh fakta: pada tahun 2025, Perum Bulog mengalami kerugian sebesar 550 miliar rupiah karena menjalankan tugas layanan publik namun tidak memperoleh laba yang memadai; hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BUMN) menunjukkan bahwa pengalihan kegiatan komersial menjadi layanan publik menyebabkan kerugian sebesar 98,9 miliar rupiah [5].

Menurut paparan di atas, artikel ini bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab hukum Direksi Perseroan Terbatas dalam menghadapi tujuan ganda berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, dengan fokus pada efektivitas doktrin Aturan Pertimbangan Bisnis dalam Pasal 9F sebagai instrumen perlindungan Direksi dalam ketiadaan hierarki normatif antara tujuan kepentingan umum dan tujuan memperoleh keuntungan.

Kompleksitas status hukum Perum sebagai badan hukum yang berada di persimpangan hukum publik dan privat semakin memperparah masalah ini. Sebagai badan hukum, Perum memiliki aset yang terpisah dari aset negara, sehingga memungkinkan Perum untuk bertindak secara independen dalam hal hukum. Namun, negara, sebagai pemilik modal tunggal, tetap memiliki wewenang penuh dalam menentukan arah kebijakan perusahaan.

Penelitian sebelumnya juga menunjukkan bahwa reformasi tata kelola BUMN melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 membawa perubahan struktural yang luas, mulai dari pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara hingga penegasan kembali status hukum pejabat dan aset BUMN[6]. Perubahan struktural ini umumnya diperiksa secara terpisah dari perumusan tujuan institusional Perum, padahal kedua aspek tersebut saling berkaitan erat.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum untuk mengatasi masalah hukum yang diteliti. Penelitian hukum normatif berfokus pada norma hukum sebagai objek penelitian tanpa memeriksa praktik hukum di lapangan (hukum dalam tindakan), sehingga hasil penelitian berupa resep untuk perumusan masalah yang diajukan.

Studi ini menggunakan tiga metode komplementer. Pertama, metode hukum digunakan untuk memeriksa Pasal 36 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 dan penjelasannya, Pasal 36 serta Pasal 9F dan Pasal 9G Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2025, Pasal 33 Konstitusi 1945, dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kedua, konsep tujuan ganda, kewajiban fidusia, pertanggungjawaban hukum, aturan pertimbangan bisnis, dan kepastian hukum dievaluasi melalui penggunaan metode konseptual. Ketiga, metode historis digunakan untuk melihat bagaimana pengaturan tujuan utama berubah dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025.

Konstitusi Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perseroan Terbatas adalah materi hukum utama yang dibahas dalam penelitian ini.

Materi hukum sekunder, berupa buku teks hukum dan artikel jurnal ilmiah yang membahas akuntabilitas direksi BUMN, doktrin Business Judgment Rule, dan kepastian hukum dalam mengatur BUMN, digunakan untuk memperkuat analisis normatif dengan perspektif doktrinal yang relevan. Materi hukum tersier, berupa kamus hukum, digunakan untuk mengklarifikasi terminologi yang digunakan dalam analisis.

Analisis materi hukum dilakukan secara preskriptif menggunakan empat metode komplementer. Interpretasi hukum digunakan untuk menginterpretasikan teks Pasal 36 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Harmonisasi hukum digunakan untuk memeriksa kesesuaian Pasal 36 dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma yang lebih tinggi berdasarkan hierarki hukum dan peraturan. Sistematisasi hukum digunakan untuk memeriksa hubungan antara Pasal 36 dengan Pasal 9F dan Pasal 9G dalam sistem normatif yang lengkap. Temuan hukum digunakan untuk merumuskan preskripsi normatif mengenai akuntabilitas hukum Direksi Perum.

3. Pembahasan

Pasal 9F Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 secara eksplisit mengadopsi doktrin Aturan Pertimbangan Bisnis, yang menyatakan bahwa Direksi dan Dewan Komisaris BUMN tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi atas kerugian yang dialami BUMN selama mereka dapat membuktikan bahwa keputusan tersebut dibuat dengan itikad baik untuk kepentingan BUMN, berdasarkan rasionalitas dan penelitian yang memadai, dan tanpa konflik kepentingan. Pasal 9G memperkuat hal ini karena menyatakan bahwa kerugian bisnis yang wajar tidak dapat secara otomatis dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara dengan konsekuensi pidana karena Direksi dan Komisaris BUMN bukanlah pejabat negara [7].

Namun, ketika doktrin Aturan Pertimbangan Bisnis diterapkan pada Perseroan Terbatas (Perum), yang memiliki dua tujuan kelembagaan yang sama, muncul masalah penting. Syarat utama BJR adalah itikad baik, yang memerlukan bukti bahwa keputusan dibuat demi kepentingan terbaik perusahaan. Ketika kepentingan perusahaan terbagi menjadi kepentingan umum dan keuntungan tanpa hierarki yang jelas dalam Pasal 36, konsep "kepentingan perusahaan" kehilangan keunikannya sebagai dasar penilaian.

Dua skenario dapat dibuat untuk menggambarkan masalah ini secara konkret. Skenario pertama terjadi ketika Dewan Direksi memprioritaskan kepentingan umum dengan menjual barang atau jasa dengan harga terjangkau, meskipun hal itu mengakibatkan kerugian finansial bagi perusahaan. Dalam skenario ini, argumen perlindungan hukum hanya dapat mengandalkan huruf (a) Pasal 36 tanpa menegaskan hierarki yang memiliki kekuatan normatif yang setara dengan frasa "lebih penting" dalam penjelasan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 [8]. Skenario kedua terjadi ketika Dewan Direksi memprioritaskan keuntungan dengan menetapkan harga komersial meskipun hal itu mengurangi keterjangkauan layanan publik bagi masyarakat. Kedua skenario tersebut menunjukkan bahwa ketidakpastian hukum melekat pada kedua arah yang dapat diambil oleh Dewan Direksi.

Akar masalah ini dapat ditelusuri pada ambiguitas struktural Pasal 36 itu sendiri. Berdasarkan logika hierarki sebagaimana tercermin dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, susunan huruf (a) secara teoritis dapat diartikan memiliki status lebih tinggi daripada huruf (b). Namun, tanpa penjelasan pasal yang secara eksplisit menegaskan interpretasi analogis untuk konteks Pasal 36, kekuatan argumen ini hanya bersifat argumentatif dan dapat diperdebatkan, bukan norma yang mengikat.

Ketidakpastian normatif ini memiliki konsekuensi yang luas bagi mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal. Lembaga pengawas seperti Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPK) akan menghadapi kesulitan

dalam menentukan kriteria penilaian kinerja untuk BUMN (Perum), karena tidak ada kejelasan apakah kinerja perusahaan harus diukur terutama dengan pencapaian manfaat publik, dengan pencapaian laba, atau dengan kombinasi keduanya dengan bobot normatif yang tidak ditentukan.

Masalah normatif ini sejalan dengan temuan lapangan di Perum Bulog, yang mencatat kerugian sebesar Rp 550 miliar pada tahun 2025 karena beban tugas publik yang tidak disertai dengan margin laba yang memadai. Temuan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan juga mengungkapkan kerugian sebesar Rp 98,9 miliar akibat pengalihan persediaan dari kegiatan komersial ke pelayanan publik.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, yang memberikan pedoman tunggal dan jelas bagi Dewan Direksi melalui penjelasan Pasal 36, doktrin Aturan Pertimbangan Bisnis dalam Pasal 9F Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, meskipun secara tekstual lebih komprehensif dan eksplisit, beroperasi dalam lingkungan normatif yang lebih tidak pasti daripada pendahulunya. Implikasi dari situasi ini tidak terbatas pada tanggung jawab hukum masing-masing Direksi atas satu atau dua keputusan, tetapi meluas ke seluruh mekanisme tata kelola perusahaan [9].

Dimensi tanggung jawab perdata dan pidana Direksi Perum juga dipengaruhi oleh ketidakpastian ini. Dari dimensi perdata, Dewan Direksi bertanggung jawab secara bersama-sama dan secara tanggung jawab sendiri atas kerugian perusahaan akibat kesalahan atau kelalaian sebagaimana diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dari dimensi pidana, meskipun Pasal 9G telah menghapus status administrator negara bagi Direksi BUMN sehingga mengurangi risiko kriminalisasi, tindakan yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang atau konflik kepentingan masih dapat menyebabkan tanggung jawab pidana.

Isu hierarki tujuan yang ambigu ini juga memiliki implikasi terhadap efektivitas prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (GCG) di BUMN. Implementasi GCG yang efektif membutuhkan visi dan tujuan institusional yang jelas sebagai indikator untuk menilai kinerja organ perusahaan secara konsisten dan terukur. Ketika tujuan institusional BUMN banyak dan tanpa hierarki yang jelas, standar akuntabilitas, salah satu pilar utama GCG, tidak dapat ditegakkan secara objektif.

Perbandingan dengan tujuan BUMN juga memperkuat temuan ini. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 secara eksplisit menetapkan laba sebagai tujuan utama Perseroan Terbatas (Persero) tanpa ambiguitas, sehingga Dewan Direksi Persero memiliki hierarki tujuan yang lebih baik daripada Dewan Direksi Perum. Paradoks ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang memberikan perhatian yang tidak proporsional pada kepastian hukum untuk kedua bentuk BUMN tersebut.

Implikasi lebih lanjut dari ketidakpastian dalam hierarki tujuan ini dapat diamati dalam potensi perbedaan penilaian antar lembaga penegak hukum. Pejabat penegak hukum yang menyelidiki kerugian dari perusahaan publik akan menghadapi pertanyaan yang sama dengan Dewan Direksi. Tanpa pedoman yang seragam, penilaian kasus dengan karakteristik serupa berpotensi menghasilkan kesimpulan yang berbeda tergantung pada interpretasi subjektif dari masing-masing pihak yang berwenang.

Berdasarkan analisis ini, penguatan kepastian hukum atas akuntabilitas Direksi Perusahaan Publik (Perum) memerlukan langkah-langkah normatif yang konkret. Langkah pertama adalah menambahkan penjelasan pada Pasal 36, yang menekankan hierarki antara kepentingan umum dan laba. Langkah kedua adalah mengembangkan pedoman teknis untuk menerapkan Aturan Pertimbangan Bisnis [10]. Langkah ketiga adalah memperkuat mekanisme pelaporan kinerja yang menyeimbangkan indikator keuangan dan pelayanan publik. Langkah keempat adalah memperkuat peran Dewan Komisaris dalam memberikan persetujuan kolektif untuk keputusan strategis yang berpotensi menimbulkan konflik signifikan antara kedua tujuan tersebut.

Pemahaman mengenai kedudukan dan tanggung jawab hukum Direksi Perum tidak dapat dipisahkan dari sejarah pengaturan status hukum Direksi BUMN di Indonesia. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, status Direksi BUMN yang dimasukkan sebagai penyelenggara negara dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membawa konsekuensi yuridis yang besar, karena setiap kebijakan bisnis yang diambil Direksi BUMN dapat dianggap sebagai keputusan tata usaha negara sehingga sangat rentan terseret pada tanggung jawab administratif hingga pidana dalam lingkup hukum publik. Perubahan paradigma ini menjadi latar penting untuk memahami kedudukan Direksi Perum dalam sistem hukum yang berlaku saat ini.

Perubahan paling mendasar yang diperkenalkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 adalah dihapusnya status Direksi BUMN sebagai penyelenggara negara melalui Pasal 9G. Di satu sisi, perubahan ini memberikan perlindungan hukum yang lebih aman dari risiko kriminalisasi atas kebijakan bisnis yang wajar. Namun di sisi lain, perubahan tersebut memunculkan pertanyaan mengenai mekanisme pertanggungjawaban publik yang semestinya tetap mengikat organ perusahaan, mengingat Direksi mengelola aset negara dan melayani kepentingan masyarakat. Bagi Perum yang memegang mandat pelayanan publik yang kuat sesuai Pasal 36 huruf (a), persoalan ini menjadi semakin pelik karena hilangnya status penyelenggara negara dapat ditafsirkan bahwa keputusan Direksi Perum yang memengaruhi hajat hidup orang banyak tidak lagi dapat diawasi melalui instrumen hukum administrasi negara.

Tanggung jawab hukum Direksi Perum dapat dianalisis melalui dua dimensi yang saling berkaitan, yaitu ranah perdata dan ranah pidana. Dari sisi perdata, Direksi memikul tanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian perusahaan akibat kesalahan atau kelalaian sebagaimana diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang berlaku secara mutatis mutandis. Tanggung jawab perdata ini memerlukan pembuktian hubungan kausalitas yang jelas antara tindakan Direksi dan kerugian nyata yang diderita perusahaan. Dari sisi pidana, meskipun Pasal 9G telah menghapus status penyelenggara negara bagi Direksi BUMN sehingga kerugian bisnis yang wajar tidak dapat lagi secara otomatis dikategorikan sebagai kerugian negara, tindakan yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, niat buruk, atau konflik kepentingan tetap dapat menyeret Direksi ke ranah pidana.

Bagi Direksi Perum, kerumitan tanggung jawab ini berlipat ganda karena penilaian tidak hanya dilakukan dari sudut pandang hukum korporasi konvensional, melainkan juga dari sudut pandang pemenuhan mandat pelayanan publik pada Pasal 36 huruf (a), yang harus diseimbangkan dengan target memperoleh keuntungan pada huruf (b). Tanpa adanya hierarki yang tegas antara kedua tujuan tersebut, setiap kebijakan yang cenderung memprioritaskan salah satu tujuan berisiko dinilai mengabaikan tujuan yang lain, sehingga standar penilaian akuntabilitas Direksi menjadi tidak stabil dan rawan multitafsir baik dalam pengawasan internal maupun eksternal.

Perlindungan Direksi Perum Melalui Doktrin Business Judgment Rule dalam Pasal 9F

Doktrin Business Judgment Rule merupakan prinsip hukum perusahaan yang berakar dari tradisi common law dan diadopsi secara tertulis ke dalam Pasal 9F Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Doktrin ini memberikan perlindungan bagi Direksi dari tanggung jawab hukum atas keputusan bisnis yang berujung rugi, sepanjang Direksi dapat membuktikan bahwa kebijakan tersebut diambil dalam batas kewenangannya, didasarkan pada informasi yang cukup, dilakukan dengan itikad baik, serta bebas dari benturan kepentingan. Empat elemen kumulatif ini wajib dipenuhi sekaligus agar perlindungan BJR dapat diberlakukan secara sah.

Khusus dalam konteks BUMN, unsur itikad baik tidak dapat diukur hanya dari kepentingan internal korporasi, melainkan juga harus mempertimbangkan kepentingan negara selaku pemilik modal serta kepentingan masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama. Persoalan muncul ketika Pasal 36 menempatkan kemanfaatan umum dan keuntungan dalam kedudukan yang setara tanpa hierarki, sehingga unsur itikad baik dalam BJR tidak memiliki tolok ukur tujuan yang tunggal. Akibatnya, Direksi yang mendahulukan kemanfaatan umum berisiko dianggap tidak memenuhi standar kehati-hatian komersial, sementara Direksi yang mendahulukan keuntungan berisiko dianggap mengabaikan mandat pelayanan publik.

Syarat kajian yang mendalam sebagai elemen kedua BJR juga membawa dampak besar bagi Direksi Perum. Standar kajian yang layak mewajibkan Direksi mengumpulkan dan membedah data secara seimbang, sesuai tingkat risiko kebijakan yang diambil. Untuk konteks Perum, kajian yang memadai tidak boleh hanya terbatas pada analisis finansial, melainkan juga harus menyertakan analisis dampak keputusan terhadap pemenuhan misi pelayanan publik. Beban kajian yang lebih kompleks ini menuntut setiap kebijakan yang berpotensi memicu benturan antara dua sasaran yang setara untuk ditopang oleh hasil kajian yang dapat meyakinkan bahwa pilihan tersebut merupakan solusi terbaik dalam situasi tersebut.

Syarat ketiadaan konflik kepentingan memiliki relevansi khusus bagi Direksi Perum karena potensi konflik di lingkungan BUMN jauh lebih luas, melibatkan relasi tiga arah antara Direksi, negara selaku pemilik modal, dan masyarakat sebagai penerima layanan. Setiap keputusan yang memprioritaskan salah satu target secara otomatis rawan dituduh membenturkan kepentingan negara yang menuntut profitabilitas dengan kepentingan masyarakat yang membutuhkan pelayanan optimal. Dengan demikian, meskipun doktrin Business Judgment Rule merupakan

langkah maju dalam memberikan kepastian hukum bagi pengurus BUMN, efektivitasnya dalam lingkungan Perum tetap terbatas selama tidak ditopang oleh penegasan hierarki tujuan yang menjadi tolok ukur utama penilaian itikad baik.

Ketidakpastian Hukum Pertanggungjawaban Direksi Akibat Hilangnya Hierarki Tujuan

Ketidakpastian hukum dalam pertanggungjawaban Direksi Perum tidak dapat dipisahkan dari pergeseran status keuangan BUMN sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Penegasan bahwa kekayaan BUMN merupakan modal yang dipisahkan dari kekayaan negara memberikan kepastian hukum yang lebih baik pada aspek keuangan. Akan tetapi, penguatan tersebut tidak diimbangi dengan kejelasan yang setara mengenai tingkatan prioritas tujuan kelembagaan Perum dalam Pasal 36, sehingga jaminan kepastian hukum yang telah dicapai pada aspek keuangan tidak diikuti oleh kepastian hukum yang sama pada aspek penentuan tujuan perusahaan, padahal aspek ini merupakan fondasi utama untuk menilai pertanggungjawaban Direksi.

Batasan tanggung jawab Direksi dalam payung Business Judgment Rule pada dasarnya bertumpu pada satu pertanyaan kunci, yaitu apakah kebijakan yang diputuskan diambil atas dasar itikad baik demi kepentingan perusahaan. Pertanyaan ini menjadi rumit ketika konsep kepentingan perusahaan itu sendiri tidak lagi bersifat tunggal akibat struktur tujuan ganda dalam Pasal 36. Ketiadaan kejelasan mengenai sasaran korporasi mana yang harus dijadikan acuan utama ketika dua tujuan yang sama-sama sah secara hukum saling berbenturan menyebabkan doktrin Business Judgment Rule dalam Pasal 9F hanya hidup secara tertulis dalam teks undang-undang, namun secara fungsional tidak dapat digerakkan secara optimal untuk melindungi Direksi Perum.

Implikasi ketidakpastian normatif ini meluas pada mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal. Lembaga pengawas seperti Badan Pemeriksa Keuangan akan menghadapi kesulitan menentukan kriteria penilaian kinerja Perum, karena tidak ada kejelasan apakah kinerja harus diukur dari pencapaian manfaat publik, pencapaian laba, atau kombinasi keduanya dengan bobot yang tidak ditentukan secara normatif. Pejabat penegak hukum yang menyelidiki kerugian perusahaan publik juga menghadapi pertanyaan yang sama, sehingga tanpa pedoman yang seragam, penilaian kasus dengan karakteristik serupa berpotensi menghasilkan kesimpulan berbeda bergantung pada interpretasi subjektif masing-masing pihak yang berwenang.

Praktik Benturan Tujuan Perusahaan Umum dan Implikasinya terhadap Pertanggungjawaban Direksi

Benturan antara tujuan kemanfaatan umum dan tujuan memperoleh keuntungan bukan sekadar wacana normatif, melainkan realitas operasional yang berulang dalam praktik manajemen Perum. Kasus Perum Bulog yang mencatat kerugian sebesar Rp550 miliar pada tahun 2025 akibat beban pelayanan publik yang tidak disertai margin laba yang proporsional menjadi ilustrasi konkret atas dilema yang dihadapi Direksi sehari-hari. Pada saat manajemen Perum mendahulukan kemanfaatan sosial, ketahanan modal perusahaan mengalami penurunan drastis. Sebaliknya, ketika fokus komersial dijadikan prioritas, hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang layak berisiko terpinggirkan.

Kondisi tersebut menempatkan Direksi Perum dalam posisi dilematis karena setiap opsi kebijakan yang diambil berisiko memicu dampak negatif, baik berupa tekanan finansial bagi korporasi maupun pengabaian hak dasar masyarakat. Temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan yang mengungkapkan kerugian sebesar Rp98,9 miliar akibat pengalihan kegiatan komersial menjadi layanan publik memperkuat kesimpulan bahwa konflik antara dua tujuan Perum merupakan realitas yang berdampak langsung pada kedudukan hukum Direksi dalam mempertanggungjawabkan setiap keputusan strategis yang diambil.

Praktik benturan tujuan ini juga berimplikasi pada efektivitas penerapan prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) di lingkungan Perum. Implementasi GCG yang efektif membutuhkan visi dan tujuan institusional yang jelas sebagai indikator penilaian kinerja organ perusahaan secara konsisten dan terukur. Ketika tujuan institusional Perum bersifat ganda tanpa hierarki yang jelas, standar akuntabilitas sebagai salah satu pilar GCG tidak dapat ditegakkan secara objektif, karena penilaian kinerja Direksi selalu dapat dipertanyakan dari perspektif tujuan lain yang dianggap tidak terpenuhi.

Rekomendasi Normatif bagi Penguatan Kepastian Hukum Pertanggungjawaban Direksi Perum

Berdasarkan analisis terhadap ketidakpastian hukum yang telah diuraikan, penguatan kepastian hukum atas akuntabilitas Direksi Perum memerlukan langkah normatif yang konkret dan bertahap. Rekomendasi pertama adalah menambahkan penjelasan pada Pasal 36 yang menegaskan hierarki antara kemanfaatan umum dan keuntungan, dengan model serupa penjelasan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang secara tegas menyatakan bahwa Perum lebih mengutamakan pelayanan demi kemanfaatan umum. Penambahan penjelasan pasal ini relatif dapat dilakukan dalam jangka pendek karena hanya memerlukan revisi terbatas tanpa mengubah substansi norma yang sudah ada.

Rekomendasi kedua adalah menyusun pedoman teknis penerapan doktrin Business Judgment Rule yang secara spesifik mengatur bagaimana unsur itikad baik dinilai ketika Direksi dihadapkan pada situasi benturan antara dua tujuan yang sejajar. Pedoman teknis ini dapat dituangkan dalam bentuk peraturan internal Kementerian BUMN atau lembaga pengawas terkait, sehingga memberikan panduan yang seragam bagi aparat penegak hukum, auditor, dan pengawas internal dalam menilai kebijakan Direksi Perum, sekaligus mengurangi risiko perbedaan penilaian yang dapat merusak kepastian hukum.

Rekomendasi ketiga adalah memperkuat mekanisme pelaporan kinerja Perum yang menyeimbangkan indikator keuangan dan pelayanan publik, sehingga laporan tahunan tidak hanya memuat capaian keuntungan, melainkan juga indikator keberhasilan dalam menjalankan misi pelayanan masyarakat secara terukur. Rekomendasi keempat adalah memperkuat peran Dewan Komisaris dalam memberikan persetujuan kolektif terhadap keputusan strategis yang berpotensi menimbulkan konflik signifikan antara kedua tujuan tersebut, sebagai bentuk pengawasan internal yang dapat memperkuat unsur kajian memadai sebagaimana dipersyaratkan oleh doktrin Business Judgment Rule.

Implementasi keseluruhan rekomendasi normatif tersebut sebaiknya dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan urgensi dan kompleksitas masing-masing langkah. Penambahan penjelasan pasal dapat dilakukan dalam jangka pendek, sementara penyusunan peraturan pelaksana dan pedoman teknis memerlukan waktu yang lebih panjang karena melibatkan proses konsultasi dan harmonisasi yang lebih kompleks. Seluruh rekomendasi tersebut pada dasarnya bertujuan mengembalikan kejelasan hierarki tujuan Perum sebagaimana yang dimiliki dalam rezim Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, sembari tetap mempertahankan kemajuan positif yang telah dibawa oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, seperti perlindungan Direksi melalui doktrin Business Judgment Rule dan penghapusan status penyelenggara negara yang tidak proporsional. Tanpa langkah-langkah ini, doktrin Aturan Pertimbangan Bisnis akan tetap menjadi instrumen yang secara tekstual tersedia, tetapi secara fungsional tidak dapat dioperasionalkan secara optimal oleh Direksi Perum dalam menghadapi tujuan ganda yang melekat pada kedudukannya sebagai instrumen negara dalam perekonomian nasional.

4. Kesimpulan

Tanggung jawab hukum Direksi Perseroan Terbatas dalam menghadapi tujuan ganda berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 mengandung ketidakpastian hukum yang signifikan. Doktrin Aturan Pertimbangan Bisnis dalam Pasal 9F belum dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena Pasal 36 menempatkan kepentingan umum dan laba pada kedudukan yang sama tanpa penjelasan mengenai hierarki, sehingga landasan untuk menilai itikad baik Direksi menjadi tidak jelas, baik dalam dimensi tanggung jawab perdata maupun pidana. Kondisi ini berbeda dengan rezim Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang memberikan kepastian hukum melalui penegasan eksplisit tentang hierarki tujuan. Studi ini merekomendasikan penambahan penjelasan pasal yang menekankan hierarki tujuan Perseroan Terbatas dan penyusunan pedoman teknis untuk implementasi Aturan Pertimbangan Bisnis guna memperkuat kepastian hukum pertanggungjawaban Direksi.

Referensi

- [1] M. I. Ansari, "State-Owned Enterprises and Public Service Obligation in the Sector of Oil and Gas," *Mimb. Huk.*, vol. 32, no. 3, pp. 450–465, 2020.
- [2] R. Indrawati, "Kedudukan Hukum BUMN dalam Sistem Hukum Indonesia," *J. Huk. dan Pembang.*, vol. 50, no. 3, pp. 567–582, 2020.
- [3] D. A. Setiawan, "Tata Kelola BUMN Pasca Pemberlakuan UU No. 1 Tahun 2025," *Al-Wasath J. Ilmu Huk.*, 2025.
- [4] A. Ali, *Konsep Konflik Norma dalam Hukum Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2025.
- [5] R. Paramita, "Reviewing the Implementation of Public Service Obligation Policies in the Transportation Sector," *J. Budg. Isu dan Masal. Keuang. Negara*, 2023, [Online]. Available: <https://ejurnal.dpr.go.id/index.php/jurnalbudget/article/view/146>
- [6] V. H. Infantri and R. Meilani, "Analisis Yuridis Pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara)," *J. Ris. Rumpun Ilmu Sos. Polit. dan Hum.*, vol. 4, no. 1, pp. 378–391, 2025, [Online]. Available:

- <https://prin.or.id/index.php/JURRISH/article/view/5132>
- [7] A. D. Setiawati and G. Vitrana, "Doktrin Business Judgment Rule dalam UU BUMN: Batas Tanggung Jawab Direksi dalam Tindak Pidana Korupsi," *J. RECHTENS*, vol. 14, no. 1, pp. 155–170, 2025, doi: 10.56013/rechtens.v14i1.4256.
- [8] B. Lora Christyanti, "Dilema Hukum Pasca Penghapusan Status Penyelenggara Negara bagi Organ BUMN dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025," *JGGLS J. Huk. dan Kebijak. Publik*, vol. 1, no. 1, pp. 1–15, 2026, [Online]. Available: <https://lppnusantara.com/index.php/JGGLS/article/view/423>
- [9] F. Rahman, "Pertanggungjawaban Direksi BUMN dalam Perspektif Corporate Governance," *Terang J. Huk.*, vol. 7, no. 4, pp. 1–15, 2025, [Online]. Available: <https://journal.appihi.or.id/index.php/Terang/article/download/1462/1449/7580>
- [10] B. Setyo, "KLARIFIKASI HUKUM PIDANA TERKAIT ISU-ISU TINDAK PIDANA KORUPSI PASCA UU BUMN NOMOR 1 TAHUN 2025," *Berdikari J. Ilmu Huk.*, vol. 8, no. 2, pp. 1–15, 2025, [Online]. Available: <https://journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/berdikari/article/view/8748>
- [11] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7097.
- [12] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7142.
- [13] S. D. Hadi, A. Suryamah, and A. Afriana, "Prinsip Business Judgement Rule dalam Pertanggungjawaban Hukum Direksi BUMN yang Melakukan Tindakan Investasi yang Mengakibatkan Kerugian," *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan dan Ke-PPAT-an*, vol. 4, no. 2, pp. 171–190, 2021, doi: 10.23920/acta.v4i2.553.
- [14] R. N. Hartono, Sriwati, and W. S. D. Rini, "Kerugian Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Perspektif Doktrin Business Judgment Rule," *KELUWIH: Jurnal Sosial dan Humaniora*, vol. 2, no. 1, pp. 23–34, 2021, doi: 10.24123/soshum.v2i1.4392.
- [15] C. N. Irawan, Pujiyono, and I. Cahyaningtyas, "Implementation of Business Judgement Rules in Indonesia: Theories, Practices, and Contemporary Cases," *Indonesian Journal of Advocacy and Legal Services*, vol. 4, no. 1, pp. 1–24, 2022, doi: 10.15294/ijals.v4i1.53335.
- [16] V. A. Hananto, "Doktrin Business Judgment Rules sebagai Paradigma Pengawasan Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara," *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, vol. 13, no. 1, pp. 13–32, 2022, doi: 10.32493/jdmhkdmmhk.v13i1.20213.
- [17] M. A. S. Hayyi, M. S. Karim, and A. Ilmar, "Urgensi Penerapan Doktrin Business Judgment Rule terhadap Direksi BUMN dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, vol. 6, no. 1, pp. 72–81, 2021, doi: 10.17977/um019v6i1p72-81.
- [18] L. P. Syaflizar, "Business Judgment Rule: Sebuah Prinsip Tanggung Jawab Direksi atas Kerugian dalam Pengelolaan BUMN (Persero)," *Jurnal Privat Law*, vol. 11, no. 1, pp. 140–152, 2023, doi: 10.20961/privat.v11i1.45950.
- [19] M. H. Ersya, "Prinsip Business Judgment Rule bagi Direksi Badan Usaha Milik Negara," *Jurnal Hukum Das Sollen*, vol. 9, no. 1, pp. 549–561, 2023, doi: 10.32520/das-sollen.v9i1.2264.
- [20] W. Wahyudi, A. Fitriana, and W. Franciska, "Pertanggungjawaban Hukum bagi Direksi Perusahaan BUMN Berdasarkan Doktrin Business Judgement Rule yang Merugikan Keuangan Negara," *Perfecto: Jurnal Ilmu Hukum*, vol. 1, no. 3, pp. 137–144, 2023, doi: 10.32884/jjh.v1i3.1485.
- [21] D. E. Prasetyo, M. B. S. R. As Syadili, and Yulianingsih, "Perlindungan Hukum terhadap Direksi atas Keputusan Bisnisnya Sesuai Prinsip Business Judgement Rule," *Yurispruden*, vol. 6, no. 2, pp. 203–223, 2023, doi: 10.33474/yur.v6i2.19654.
- [22] F. Santiago, "Reconstruction of the Business Judgment Rule Doctrine in Indonesia: Legal Comparison with England, Canada, the United States, and Australia," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, vol. 12, no. 1, pp. 107–121, 2024, doi: 10.29303/ius.v12i1.1371.
- [23] G. A. Gunadi, R. P. Simarmata, C. Widiatmoko, and R. B. Prayitno, "Peran Stake Holder dalam Pemenuhan Prinsip Business Judgement Rule (BJR) Direksi BUMN," *Jurnal Pendidikan Tambusai*, vol. 8, no. 1, pp. 405–414, 2024, doi: 10.31004/jptam.v8i1.12400.
- [24] A. D. Setiawati and M. G. Vitrana, "Doktrin Business Judgment Rule dalam UU BUMN: Batas Tanggung Jawab Direksi dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Rechtens*, vol. 14, no. 1, pp. 155–170, 2025, doi: 10.56013/rechtens.v14i1.4256.
- [25] W. B. Ilyas and R. L. Sinaulan, "Perlindungan Hukum Direksi BUMN dalam Perspektif Business Judgment Rule dan Good Corporate Governance Pasca KUHP Baru," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences*, vol. 7, no. 2, pp. 447–464, 2026, doi: 10.33367/ijhass.v7i2.9262.