



**IMPLEMENTATION OF THE BUSINESS JUDGMENT RULE DOCTRINE
UNDER LAW NUMBER 16 OF 2025 ON THE PROTECTION OF THE
HUMAN RIGHTS OF STATE-OWNED ENTERPRISE MANAGEMENT IN
EXERCISING THEIR AUTHORITY**

**IMPLEMENTASI DOKTRIN BUSINESS JUDGMENT RULE
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2025
TERHADAP PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA PENGURUS
BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM MENJALANKAN
KEWENANGANNYA**

Yogi Herlambang

herlambangyogi@gmail.com, Universitas Gadjah Mada

Abstract

State-Owned Enterprises (SOEs) possess a dual character as profit-oriented business entities and as instruments of the state in delivering public services. In law enforcement practice, the business losses incurred by SOEs are frequently equated with state financial losses, so that business decisions taken by directors in good faith are exposed to the risk of criminalization of policy. This condition may infringe the right to fair legal certainty and the right to a sense of security as guaranteed by Article 28D (1) and Article 28G (1) of the 1945 Constitution and Law Number 39 of 1999 on Human Rights. This study analyzes the implementation of the Business Judgment Rule (BJR) doctrine under Law Number 16 of 2025 concerning the Fourth Amendment to Law Number 19 of 2003 on SOEs and its relevance to the protection of the human rights of SOE management. The study employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, examining Constitutional Court Decisions Number 48 and 62/PUU-XI/2013, Constitutional Court Decision Number 25/PUU-XIV/2016, and the court decisions in the Hotasi Nababan, Karen Agustiawan, and Sofyan Basir cases. The findings show that the inconsistency of convictions in judicial practice reflects genuine legal uncertainty, whereas Law Number 16 of 2025 reinforces the BJR by affirming that the assets and losses of an SOE belong to and are the responsibility of the SOE as a legal entity. The rights to legal certainty and to a sense of security are derogable rights, yet they intersect with a non-derogable core, namely the principle of legality and recognition as a person before the law (Article 28I(1)), so that their limitation is subject to the requirements of Article 28J(2). Remedies for criminalization that violates human rights may be pursued through pretrial motions, acquittal or release from prosecution, judicial review, compensation and rehabilitation, and guarantees of non-repetition through legal reform. Accordingly, the BJR functions not only as an instrument of good corporate governance but also as an instrument for the protection of human rights, although Law Number 16 of 2025 still leaves disharmony with the state finance and anti-corruption law regimes that requires de lege ferenda reconstruction.

Keywords: *Business Judgment Rule; Criminalization of Policy; Human Rights; State Financial Loss; State-Owned Enterprises*

Abstrak

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki karakter ganda sebagai entitas bisnis yang berorientasi laba sekaligus instrumen negara dalam pelayanan publik. Dalam praktik penegakan hukum, kerugian bisnis BUMN kerap dipersamakan dengan kerugian keuangan negara, sehingga keputusan bisnis direksi yang diambil dengan itikad baik berisiko dikriminalisasi (*criminalization of policy*). Kondisi tersebut berpotensi melanggar hak atas kepastian hukum yang adil dan hak atas rasa aman sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Penelitian ini menganalisis implementasi Doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan relevansinya bagi perlindungan hak asasi manusia pengurus BUMN. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, dengan menelaah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, serta putusan pengadilan dalam perkara Hotasi Nababan, Karen Agustiawan, dan Sofyan Basir. Hasil penelitian menunjukkan bahwa inkonsistensi pemidanaan dalam praktik peradilan mencerminkan ketidakpastian hukum



yang nyata, sedangkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 mempertegas BJR melalui penegasan kedudukan kekayaan dan kerugian BUMN sebagai milik dan tanggung jawab BUMN sebagai badan hukum. Hak atas kepastian hukum dan rasa aman tergolong *derogable rights*, tetapi beririsan dengan inti *non-derogable* berupa asas legalitas dan pengakuan sebagai pribadi di hadapan hukum (Pasal 28I ayat (1)), sehingga pembatasannya tunduk pada syarat Pasal 28J ayat (2). Pemulihan (*remedy*) atas kriminalisasi yang melanggar hak asasi manusia dapat ditempuh melalui praperadilan, putusan bebas atau lepas, peninjauan kembali, ganti kerugian dan rehabilitasi, serta jaminan ketidakberulangan melalui pembaruan hukum. Dengan demikian, BJR tidak hanya berfungsi sebagai instrumen *good corporate governance*, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hak asasi manusia, meskipun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 masih menyisakan disharmoni dengan rezim hukum keuangan negara dan hukum pidana korupsi yang memerlukan rekonstruksi *de lege ferenda*.

Kata kunci: BUMN; *Business Judgment Rule*; Hak Asasi Manusia; Kerugian Keuangan Negara; Kriminalisasi Kebijakan

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung atau melalui hak istimewa yang dimiliki negara. BUMN didirikan untuk memperoleh keuntungan sekaligus diarahkan berkontribusi terhadap perekonomian nasional dan penerimaan negara. Karakteristik tersebut menempatkan BUMN pada posisi yang khas dalam tata kelola korporasi.

Persoalan muncul karena BUMN sebagai entitas bisnis harus aktif melakukan kegiatan operasional yang berorientasi keuntungan (*profit-oriented*), sementara di sisi lain BUMN merupakan perpanjangan tangan negara dengan fungsi pelayanan publik (*public service obligation*), mengingat modal dasarnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN) (Ma'ruf, 2021; Pramono, 2019). Dualisme kedudukan ini menyebabkan pengelolaan BUMN tidak hanya tunduk pada prinsip korporasi yang sehat, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan negara dan masyarakat luas, sehingga setiap kebijakan direksi berada pada titik keseimbangan antara pertimbangan bisnis dan tanggung jawab atas pengelolaan aset negara (Ahmad, 2023).

Dalam menghadapi ketidakpastian pasar, direksi dituntut berani mengambil keputusan secara cepat dan tanggap (Suryadi, 2021). Namun, keputusan bisnis yang diambil dengan itikad baik dan berdasarkan informasi yang memadai tetap dapat berujung pada kerugian korporasi akibat perubahan kondisi pasar, keadaan ekonomi, maupun faktor eksternal lain di luar kendali direksi (Fuady, 2010). Kondisi ini lazim dalam dinamika bisnis, tetapi sering menimbulkan persoalan hukum ketika kerugian dikaitkan dengan dugaan penyalahgunaan kewenangan atau perbuatan melawan hukum.

Dalam praktik penegakan hukum di Indonesia, keputusan bisnis yang secara substansi merupakan kewenangan korporasi kerap dipandang sebagai perbuatan yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Akibatnya, pengurus BUMN menghadapi risiko Kriminalisasi Kebijakan (*criminalization of policy*), yaitu keadaan ketika kebijakan bisnis serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila kerugian yang timbul dianggap sebagai kerugian keuangan negara (Putra, 2022; Atmasasmita, 2010). Keadaan ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi direksi karena batas antara risiko bisnis (*business risk*) dan perbuatan melawan hukum menjadi kabur dalam penerapannya.

Persoalan tersebut tidak berhenti pada tata kelola BUMN, melainkan juga menyentuh hak asasi manusia (HAM) yang melekat pada setiap individu pengurus BUMN. Sebagai subjek hukum, direksi dan pengurus BUMN adalah individu pemegang hak dasar yang dijamin konstitusi dan peraturan perundang-undangan, sehingga setiap penegakan hukum terhadap mereka harus tetap menghormati pemenuhan HAM.



Dalam perspektif HAM, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Ketika keputusan bisnis yang diambil secara profesional, rasional, dan beritikad baik tetap berpotensi menimbulkan ancaman pertanggungjawaban pidana hanya karena menghasilkan kerugian, maka kepastian hukum dan rasa aman pengurus BUMN dapat tergerus (Lubis, 2024).

Ketakutan akibat hilangnya rasa aman mendorong sikap terlalu berhati-hati (*overcautious*) dalam pengambilan keputusan, sehingga fleksibilitas dan kecepatan yang menjadi karakter dunia bisnis menurun signifikan (Basri, 2022). Dalam jangka panjang, kondisi ini menurunkan daya saing BUMN, efektivitas pengelolaan korporasi, dan kontribusi BUMN terhadap pembangunan ekonomi nasional.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, pemerintah merekonstruksi pengaturan BUMN melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Salah satu pembaruan terpentingnya adalah penegasan Doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) yang melindungi keputusan bisnis direksi yang diambil secara jujur, penuh kehati-hatian, tanpa benturan kepentingan, dan demi kepentingan korporasi. Dengan pengaturan yang lebih tegas, diharapkan tercipta keseimbangan antara akuntabilitas pengelolaan BUMN dan kepastian hukum serta perlindungan hak dasar pengurus BUMN.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menganalisis bagaimana implementasi Doktrin *Business Judgment Rule* berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 terhadap perlindungan hak asasi manusia pengurus BUMN dalam menjalankan kewenangannya, dengan menempatkan analisis putusan pengadilan dan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai basis penelaahan praktik penegakan hukum, serta menelaah konstruksi normatif antara BJR dan HAM termasuk klasifikasi hak dan mekanisme pemulihannya.

KAJIAN PUSTAKA

Kajian mengenai BJR di Indonesia umumnya menempatkan doktrin ini sebagai turunan dari *fiduciary duty* yang melindungi diskresi bisnis direksi sepanjang dijalankan dengan *duty of care* dan *duty of loyalty* (Boen, 2008; Fuady, 2010). Literatur hukum perseroan menegaskan bahwa kerugian yang lahir dari risiko bisnis wajar harus dibedakan dari kerugian akibat kesalahan, kelalaian berat, atau penyalahgunaan kewenangan (Harahap, 2019; Nasution, 2016). Studi pada sektor BUMN menyoroti dilema penerapan BJR akibat tarik-menarik antara fungsi korporasi dan fungsi pelayanan publik (Pramono, 2019).

Kelompok kedua literatur membahas dualisme rezim hukum keuangan negara dan hukum korporasi dalam pengelolaan BUMN. Sejumlah penelitian menunjukkan disharmoni antara Undang-Undang Keuangan Negara yang memandang kekayaan negara yang dipisahkan tetap sebagai keuangan negara dan Undang-Undang BUMN yang menempatkannya sebagai kekayaan badan hukum, yang berimplikasi pada ketidakjelasan kualifikasi kerugian negara dan kewenangan pemeriksaan (Ma'ruf, 2021; Ahmad, 2023; Nurfahmi, Juliani, & Sa'adah, 2019; Zendrato dkk., 2016; Sulistiowati, 2010).

Kelompok ketiga membahas kriminalisasi kebijakan dan *hindsight bias*, yaitu kecenderungan menilai keputusan sebagai kesalahan hanya karena pada akhirnya menimbulkan kerugian, sehingga penilaian bergeser dari kondisi saat keputusan diambil (*ex ante*) menjadi kondisi setelah kerugian terjadi (*ex post facto*) (Putra, 2022; Atmasasmita, 2010; Basri, 2022). Kelompok keempat membahas dimensi HAM, khususnya kriminalisasi kebijakan sebagai bentuk pelanggaran hak atas kepastian hukum dan rasa aman (Lubis, 2024).



Dari pemetaan tersebut, sebagian besar literatur masih membahas BJR, keuangan negara, dan HAM secara terpisah, serta belum banyak yang mengintegrasikan ketiganya pasca Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 dengan basis analisis putusan pengadilan dan putusan Mahkamah Konstitusi. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada upaya menghubungkan penegakan BJR dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 dengan kerangka HAM, termasuk klasifikasi *derogable* dan *non-derogable rights* serta mekanisme pemulihan (*remedy*), yang diuji terhadap praktik peradilan tindak pidana korupsi atas pengurus BUMN.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum *yuridis normatif* (*doctrinal legal research*). Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai sistem norma dan bertujuan menemukan koherensi serta menilai pemecahan atas isu hukum secara preskriptif.

Penelitian menggunakan tiga pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah UUD NRI Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang BUMN. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menelaah doktrin *Business Judgment Rule*, konsep keuangan negara, kriminalisasi kebijakan, dan konsep HAM. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis putusan pengadilan dan putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan sebagai gambaran praktik penegakan hukum (*law in action*).

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Agung, putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, dan putusan Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, dan tulisan hukum yang relevan. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif-preskriptif untuk menarik kesimpulan atas isu hukum yang dikaji.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Doktrin *Business Judgment Rule*

Doktrin *Business Judgment Rule* berasal dari sistem hukum *common law*, khususnya di Amerika Serikat, dan lahir sebagai konsekuensi pelaksanaan *fiduciary duty* yang mewajibkan direksi menjalankan tugas berdasarkan *duty of care* dan *duty of loyalty* (Boen, 2008). Dalam perspektif hukum perusahaan, direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hanya karena keputusan bisnisnya tidak menghasilkan keuntungan atau menimbulkan kerugian. Pertanggungjawaban baru muncul apabila terbukti adanya penyalahgunaan kewenangan, kelalaian berat, penipuan, korupsi, atau tindakan untuk kepentingan pribadi (Fuady, 2010).

Direksi memiliki wewenang dan tanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Direksi adalah pihak yang paling memahami aktivitas dan risiko bisnis perusahaan, sehingga secara eksklusif berwenang mengambil keputusan bisnis mewakili perusahaan (Harahap, 2019). Oleh karena itu, keputusan bisnis direksi pada dasarnya tidak dapat diintervensi pihak luar, termasuk lembaga peradilan; yang dapat dinilai bukan ketepatan substantif keputusan, melainkan apakah proses pengambilannya telah sesuai dengan prinsip hukum dan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) (Fuady, 2010).

BJR berangkat dari kesadaran bahwa kegiatan bisnis selalu mengandung risiko (*business risk*) dan tidak ada jaminan setiap keputusan menghasilkan keuntungan (Harahap, 2019). Kerugian dapat timbul karena faktor di luar kendali direksi, seperti perubahan pasar,



krisis ekonomi, fluktuasi nilai tukar, dan perubahan regulasi. Karena itu, kerugian tidak serta-merta menjadi kesalahan direksi sepanjang keputusan diambil dengan itikad baik (*good faith*), berdasarkan informasi yang memadai (*informed decision*), dalam lingkup kewenangan, dan tanpa benturan kepentingan (*conflict of interest*) (Nasution, 2016). Hukum perusahaan dengan demikian membedakan secara tegas kerugian akibat risiko bisnis wajar dari kerugian akibat kesalahan atau penyalahgunaan kewenangan (Harahap, 2019).

Di Indonesia, BJR diadopsi dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian perseroan apabila dapat membuktikan:

- a. *kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;*
- b. *telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;*
- c. *tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan*
- d. *telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.*

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hukum Indonesia mengakui BJR sebagai perlindungan bagi direksi yang mengambil keputusan secara profesional, dan mengakui risiko kerugian sebagai bagian inheren aktivitas bisnis yang tidak otomatis membebani tanggung jawab pribadi direksi (Hertiawan, 2022).

Kedudukan Keuangan Negara, Kekayaan BUMN, dan Unsur Pidana Korupsi: Telaah Putusan Mahkamah Konstitusi

Hambatan utama penerapan BJR pada BUMN bersumber dari paradigma kedudukan kekayaan BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menempatkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara. Akibatnya, kerugian bisnis BUMN sering dipersamakan dengan kerugian keuangan negara dan membuka ruang penerapan tindak pidana korupsi terhadap keputusan yang seharusnya berada di ranah hukum korporasi (Ma'ruf, 2021; Sulistiowati, 2010).

Paradigma tersebut diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang diucapkan pada 18 September 2014, Mahkamah menolak permohonan dan mengukuhkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan untuk disertakan sebagai modal BUMN tetap merupakan bagian dari rezim keuangan negara. Pertimbangan Mahkamah menegaskan bahwa BUMN merupakan perpanjangan tangan negara di bidang perekonomian sehingga pengertian keuangan negara tidak dapat dibaca semata dari Pasal 23 melainkan harus dikaitkan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 (Nurfahmi dkk., 2019; Zendrato dkk., 2016). Putusan ini secara doktrinal menjadi salah satu akar persoalan kriminalisasi karena memperkuat persamaan antara kerugian BUMN dan kerugian negara.

Perkembangan penting berikutnya datang dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang diucapkan pada 25 Januari 2017. Mahkamah menyatakan kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah menilai kata “dapat” menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Implikasinya, delik korupsi bergeser dari delik formil menjadi delik materiil sehingga kerugian keuangan negara harus dibuktikan secara nyata (*actual loss*), bukan sekadar potensi kerugian (*potential loss*).

Pergeseran ke *actual loss* sangat relevan bagi BUMN. Apabila kerugian harus nyata dan pasti, maka angka kerugian bisnis yang masih bersifat potensial, atau yang berpeluang pulih



melalui aksi korporasi, tidak dapat dijadikan dasar pemidanaan. Hal ini sejalan dengan logika BJR yang menilai proses, bukan sekadar hasil (Putra, 2022).

Dalam konteks itu, unsur Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor perlu dibaca secara cermat. Pasal 2 ayat (1) mensyaratkan adanya perbuatan melawan hukum yang memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi, yang merugikan keuangan negara. Pasal 3 mensyaratkan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan, yang merugikan keuangan negara. Keputusan bisnis yang diambil dalam koridor BJR pada prinsipnya tidak memenuhi unsur-unsur tersebut: tidak ada perbuatan melawan hukum dalam arti memperkaya secara melawan hukum, dan tidak ada penyalahgunaan kewenangan karena direksi bertindak dalam lingkup kewenangan, dengan itikad baik, dan demi kepentingan korporasi (Moeljatno, 2015).

Penafsiran “penyalahgunaan kewenangan” juga perlu diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang membedakan penyalahgunaan wewenang dari kesalahan biasa dalam diskresi. Apabila tindakan masih berada dalam batas kewenangan dan ditujukan bagi kepentingan korporasi, maka secara konseptual ia bukan penyalahgunaan kewenangan dalam arti pidana. Dengan demikian, BJR, syarat *actual loss*, dan penafsiran sempit penyalahgunaan kewenangan membentuk satu rangkaian penyaring yang seharusnya mencegah kriminalisasi kebijakan.

Kriminalisasi Kebijakan Direksi BUMN dalam Praktik Peradilan

Praktik peradilan memperlihatkan inkonsistensi penerapan BJR yang menjadi indikator nyata ketidakpastian hukum. Tiga perkara berikut menggambarkan spektrum tersebut.

Pertama, perkara Hotasi D.P. Nababan, mantan Direktur Utama PT Merpati Nusantara Airlines, terkait penyewaan pesawat melalui *Thirdstone Aircraft Leasing Group* (TALG) dengan penempatan *security deposit* sebesar USD 1 juta yang gagal akibat wanprestasi pihak TALG. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan putusan bebas pada 19 Februari 2013 dengan menilai perbuatan sebagai risiko bisnis. Namun, dalam putusan kasasi tanggal 7 Mei 2014, Mahkamah Agung membatalkan putusan bebas dan menjatuhkan pidana penjara empat tahun karena dinilai melanggar Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tipikor; upaya peninjauan kembali kemudian ditolak melalui Putusan Nomor 41 PK/Pid.Sus/2015. Perkara ini menjadi ilustrasi kriminalisasi kebijakan: meskipun Badan Pemeriksa Keuangan dan putusan pengadilan di Washington DC menempatkan persoalan sebagai wanprestasi keperdataan, pengurus BUMN tetap dipidana, sehingga hak atas kepastian hukum dan rasa aman terdampak secara konkret (Atmasasmita, 2010).

Kedua, perkara Karen Agustiawan, mantan Direktur Utama PT Pertamina (Persero), terkait investasi *participating interest* pada Blok Basker Manta Gummy (BMG), Australia, yang menimbulkan kerugian sekitar Rp568 miliar. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan pidana delapan tahun pada 10 Juni 2019 berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor, dan banding ditolak. Akan tetapi, melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/Pid.Sus/2020 tanggal 9 Maret 2020, Mahkamah Agung menjatuhkan putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van alle rechtsvervolging*) dengan pertimbangan bahwa perbuatan tersebut merupakan pelaksanaan *Business Judgment Rule* dan termasuk risiko bisnis, bukan tindak pidana, serta menegaskan bahwa putusan direksi dalam aktivitas perseroan tidak dapat diganggu gugat sekalipun pada akhirnya menimbulkan kerugian. Putusan ini dicatat sebagai *landmark decision* dalam Laporan Tahunan Mahkamah Agung dan menjadi pengakuan yudisial paling tegas atas BJR pada sektor BUMN (Pramono, 2019).

Ketiga, perkara Sofyan Basir, mantan Direktur Utama PT PLN (Persero), dalam kasus dugaan pemufakatan suap proyek PLTU Riau-1. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada



Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan putusan bebas pada 4 November 2019 karena unsur perbuatan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan. Walaupun perkara ini bukan perkara murni keputusan bisnis, ia memperlihatkan bahwa pengurus BUMN kerap berada dalam bayang-bayang kriminalisasi, sekaligus menunjukkan bahwa pengadilan dapat menolak pemidanaan ketika unsur pidana tidak terpenuhi (Basri, 2022).

Ketiga perkara tersebut memperlihatkan dua hal. Pertama, terdapat inkonsistensi orientasi penilaian: sebagian penegak hukum menilai keadaan setelah kerugian terjadi (*ex post facto*) dan terjebak *hindsight bias*, sementara orientasi BJR menilai proses pengambilan keputusan pada saat keputusan diambil (*ex ante*) (Putra, 2022). Kedua, inkonsistensi itu sendiri merupakan bukti ketidakpastian hukum, yang justru menjadi alasan konstitusional Mahkamah Konstitusi mencabut kata “dapat” demi melindungi kepastian hukum (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016). Di sinilah penegasan BJR dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 menemukan urgensinya.

Implementasi BJR dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 dan Analisis Kritis

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 mengubah konstruksi kedudukan kekayaan BUMN. Pasal 4A ayat (5) menyatakan bahwa modal negara pada BUMN yang berasal dari penyertaan modal, baik dalam rangka pendirian maupun perubahan, merupakan kekayaan BUMN yang menjadi milik dan tanggung jawab BUMN. Hal ini dipertegas Pasal 4B yang menyatakan bahwa keuntungan atau kerugian yang dialami BUMN merupakan keuntungan atau kerugian pada BUMN, bukan keuntungan atau kerugian negara. Ketentuan ini menggeser titik berat penilaian ke ranah hukum korporasi sebelum suatu kerugian dapat dikualifikasikan sebagai kerugian negara.

BJR ditegaskan secara konkret dalam Pasal 9F Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Ayat (1) menyatakan bahwa anggota direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas kerugian jika dapat membuktikan:

- a. *kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;*
- b. *telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan BUMN;*
- c. *tidak mempunyai benturan kepentingan; dan*
- d. *telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.*

Ayat (2) memberikan perlindungan serupa kepada anggota Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas sepanjang telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian, tidak memiliki kepentingan pribadi, dan telah memberikan nasihat untuk mencegah kerugian. Rumusan ini sejalan dengan Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan menandai perubahan paradigma dari penilaian berbasis hasil menjadi penilaian berbasis proses pengambilan keputusan (Harahap, 2019).

Meskipun demikian, terdapat sejumlah persoalan yang belum tuntas diatur. Pertama, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tidak mengubah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 maupun Undang-Undang Tipikor, sehingga secara formal kekayaan yang dipisahkan masih dapat dibaca sebagai keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g dan pendirian Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013. Disharmoni vertikal-horizontal antara ketiga rezim ini menyisakan ruang penafsiran yang dapat dimanfaatkan untuk tetap mengkriminalisasi keputusan bisnis (Nurfahmi dkk., 2019; Ma'ruf, 2021).

Kedua, BJR dalam praktik cenderung diterapkan pada tahap persidangan, bukan pada tahap penyelidikan atau penyidikan. Akibatnya, perlindungan baru efektif setelah pengurus BUMN melewati proses yang panjang, termasuk kemungkinan penahanan, sebagaimana tampak dari perjalanan perkara Hotasi Nababan dan Karen Agustiawan. Ketiga, parameter “itikad baik” dan “kehati-hatian” belum dirinci, sehingga membuka ruang penilaian subjektif. Keempat, kedudukan dan akuntabilitas badan pengelola investasi negara serta kewenangan



pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap BUMN belum diselaraskan secara tegas dengan paradigma baru (Zendrato dkk., 2016).

Berdasarkan persoalan tersebut, beberapa rekomendasi kebijakan hukum (*de lege ferenda*) dapat dikemukakan. Pertama, harmonisasi peraturan dengan menyelaraskan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tipikor agar secara eksplisit mengeluarkan kerugian bisnis BUMN yang sah dari kualifikasi kerugian keuangan negara. Kedua, Mahkamah Agung perlu menerbitkan pedoman, misalnya melalui Peraturan Mahkamah Agung atau Surat Edaran, mengenai kriteria penerapan BJR agar penilaian seragam. Ketiga, perlu dibangun mekanisme penyaring praperadilan substantif atau penilaian ahli atas keputusan bisnis sebelum penyidikan, sehingga BJR berfungsi sejak hulu. Keempat, parameter itikad baik, kehati-hatian, dan keputusan berbasis informasi perlu dikodifikasi. Kelima, prinsip *ultimum remedium* dan pendekatan administratif-keperdataan perlu dikuatkan terhadap keputusan korporasi sebelum menempuh jalur pidana.

BJR sebagai Instrumen Perlindungan HAM: Konstruksi Normatif, Klasifikasi Hak, dan Pemulihan

HAM melekat pada setiap individu tanpa memandang profesi atau jabatan. Karena itu, direksi, dewan komisaris, dan pengawas BUMN tetap merupakan subjek HAM yang berhak memperoleh perlindungan hukum negara. Dalam menjalankan kewenangannya, pengurus BUMN berhak atas kepastian hukum yang adil, perlakuan yang sama di hadapan hukum, serta rasa aman dari ancaman ketakutan, sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 (Lubis, 2024).

Kriminalisasi kebijakan terjadi ketika keputusan bisnis yang merupakan diskresi manajerial dipidanakan semata karena menimbulkan kerugian. Keadaan ini menghilangkan kepastian hukum (*legal certainty*) dan mengaburkan batas antara risiko bisnis dan perbuatan melawan hukum, sehingga pengurus BUMN tidak dapat memprediksi konsekuensi hukum dari keputusannya (Moeljatno, 2015; Putra, 2022). Selanjutnya, ancaman pidana atas setiap keputusan yang berpotensi merugikan menimbulkan ketakutan dan menggerus rasa aman, mendorong sikap *overcautious* yang berlawanan dengan karakter bisnis yang menuntut keberanian mengambil risiko terukur (*calculated risk*) (Basri, 2022; Suryadi, 2021).

Pertanyaan normatifnya, apakah hak atas kepastian hukum yang adil dan hak atas rasa aman tergolong *non-derogable rights* atau *derogable rights*? Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan sejumlah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, yaitu hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Hak atas kepastian hukum (Pasal 28D ayat (1)) dan hak atas rasa aman (Pasal 28G ayat (1)) tidak masuk dalam daftar tersebut, sehingga keduanya tergolong *derogable rights* yang pembatasannya dimungkinkan.

Namun, klasifikasi tersebut tidak boleh dibaca secara hitam-putih. Dalam konteks pemidanaan, hak atas kepastian hukum beririsan dengan inti yang bersifat non-derogable, yaitu asas legalitas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) yang tercermin pada larangan penuntutan atas dasar hukum yang berlaku surut, serta hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum. Kriminalisasi kebijakan yang mengandalkan penafsiran kabur atas “kerugian keuangan negara” berpotensi menyentuh inti non-derogable ini karena memidana perbuatan yang batas-batasnya tidak dapat diketahui sebelumnya. Karena itu, sekalipun hak yang dirujuk pada dasarnya *derogable*, terdapat dimensi yang harus tetap dilindungi sebagai inti yang tidak dapat dikurangi.

Sebagai hak yang *derogable*, pembatasan terhadap kepastian hukum dan rasa aman tunduk pada Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yaitu harus ditetapkan dengan undang-undang, bertujuan menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak orang lain, dan memenuhi



tuntutan yang adil sesuai pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Pembatasan demikian menuntut keterujian (*foreseeability*), keperluan, dan proporsionalitas. Kriminalisasi keputusan bisnis yang sah tidak memenuhi syarat tersebut karena tidak proporsional dan tidak teruji, sehingga merupakan pembatasan yang inkonstitusional. Dalam kerangka ini, penegasan BJR melalui Pasal 4A ayat (5), Pasal 4B, dan Pasal 9F Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 berfungsi sebagai pembatas terhadap pembatasan yang berlebihan, sekaligus implementasi kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM.

Apabila kriminalisasi kebijakan terbukti melanggar HAM pengurus BUMN, harus tersedia mekanisme pemulihan (*remedy*) yang efektif. Dalam kerangka hukum HAM, pemulihan mencakup restitusi, kompensasi, rehabilitasi, kepuasan, dan jaminan ketidakberulangan. Dalam sistem hukum Indonesia, mekanisme pemulihan dapat ditempuh secara berjenjang. Pada tahap pra-penuntutan, tersedia praperadilan berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) untuk menguji keabsahan penetapan tersangka, penangkapan, dan penahanan, sebagaimana pernah ditempuh dalam perkara Sofyan Basir. Pada tahap persidangan, pemulihan terwujud melalui putusan bebas atau lepas dengan menerapkan BJR, sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/Pid.Sus/2020.

Pada tahap pasca-putusan, terpidana dapat menempuh peninjauan kembali berdasarkan Pasal 263 KUHP. Selain itu, korban kekeliruan proses berhak atas ganti kerugian dan rehabilitasi berdasarkan Pasal 95 sampai dengan Pasal 97 KUHP atas penangkapan, penahanan, penuntutan, atau pengadilan tanpa alasan yang sah. Mekanisme nonyudisial juga tersedia melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 untuk pemantauan dan rekomendasi. Adapun jaminan ketidakberulangan diwujudkan melalui pembaruan hukum, yang dalam hal ini terwakili oleh penegasan BJR dan rekonstruksi kedudukan kekayaan BUMN dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 (Lubis, 2024).

Dengan demikian, BJR dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum korporasi, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan HAM dalam aktivitas bisnis. Penegasan ini membantu memastikan pengurus BUMN tidak menjadi korban kriminalisasi kebijakan selama bertindak profesional sesuai prinsip *good corporate governance*. Sekalipun demikian, BJR bukan instrumen imunitas. Apabila terbukti terdapat penyalahgunaan kewenangan, benturan kepentingan, korupsi, kelalaian berat, atau perbuatan melawan hukum lainnya, pengurus BUMN tetap dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai peraturan perundang-undangan (Fuady, 2010).

PENUTUP

Simpulan

Doktrin *Business Judgment Rule* memberikan perlindungan kepada direksi dan pengurus korporasi atas keputusan bisnis yang diambil secara profesional, rasional, penuh kehati-hatian, dan beritikad baik. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 menegaskan doktrin ini melalui penegasan bahwa modal, keuntungan, dan kerugian BUMN merupakan milik dan tanggung jawab BUMN sebagai badan hukum, sehingga memperjelas batas antara risiko bisnis dan perbuatan melawan hukum serta mengarahkan penilaian pada proses pengambilan keputusan, bukan semata pada hasilnya. Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 dan Nomor 25/PUU-XIV/2016, serta putusan dalam perkara Hotasi Nababan, Karen Agustiawan, dan Sofyan Basir, menunjukkan inkonsistensi penerapan yang membuktikan adanya ketidakpastian hukum yang nyata.



Dari perspektif HAM, implementasi BJR merupakan bentuk perlindungan atas hak pengurus BUMN untuk memperoleh kepastian hukum yang adil dan rasa aman. Hak-hak tersebut tergolong *derogable*, tetapi beririsan dengan inti non-derogable berupa asas legalitas dan pengakuan sebagai pribadi di hadapan hukum, dan pembatasannya harus memenuhi syarat Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pemulihan atas kriminalisasi yang melanggar HAM dapat ditempuh melalui praperadilan, putusan bebas atau lepas, peninjauan kembali, ganti kerugian dan rehabilitasi, mekanisme Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, serta jaminan ketidakberulangan melalui pembaruan hukum. Perlindungan ini tidak bersifat absolut karena pertanggungjawaban tetap dapat dibebankan apabila terbukti adanya penyalahgunaan kewenangan, korupsi, atau perbuatan melawan hukum lainnya. Mengingat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 belum menyelaraskan rezim keuangan negara dan hukum pidana korupsi, diperlukan rekonstruksi *de lege ferenda* berupa harmonisasi peraturan, pedoman penerapan BJR, dan mekanisme penyaring sejak tahap penyidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, H. (2023). Mengurangi benang kusut dualisme hukum BUMN: Antara karakter privat korporasi dan tanggung jawab publik. *Jurnal Hukum Tata Negara Kontemporer*, 14(3), 211–230.
- Atmasasmita, R. (2010). *Globalisasi kejahatan bisnis dan hukum pidana*. Kencana.
- Basri, C. (2022). Dampak ketakutan kriminalisasi terhadap kelumpuhan keputusan investasi BUMN. *Jurnal Ekonomi Kebijakan Publik*, 12(4), 309–326.
- Boen, H. S. (2008). *Bianglala business judgment rule*. PT Tatanusa.
- Fuady, M. (2010). *Doktrin-doktrin modern dalam corporate law dan eksistensinya dalam hukum Indonesia*. Citra Aditya Bakti.
- Harahap, M. Y. (2019). *Hukum perseroan terbatas*. Sinar Grafika.
- Hertiawan, E. (2022). *Penerapan doktrin business judgment rule di Indonesia*. Hukumonline. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penerapan-doktrin-ibusiness-judgment-rule-i-di-indonesia-lt62565dbe855a0/>
- Lubis, T. M. (2024). Aspek sipil-politik pengurus badan usaha negara: Kriminalisasi kebijakan sebagai pelanggaran hak atas kepastian hukum. *Jurnal HAM Nasional*, 17(2), 131–150.
- Ma'ruf, A. (2021). Benturan rezim hukum keuangan negara dan hukum korporasi dalam pengelolaan BUMN. *Jurnal Lex Renaissance*, 6(1), 42–60.
- Moeljatno. (2015). *Asas-asas hukum pidana*. Rineka Cipta.
- Nasution, B. (2016). *Hukum perseroan terbatas*. Pustaka Bangsa Press.
- Nurfahmi, L. T. P., Juliani, H., & Sa'adah, N. (2019). Tinjauan terhadap pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dan akibat hukum yang timbul pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. *Diponegoro Law Journal*, 8(2), 1277–1294. <https://doi.org/10.14710/dlj.2019.25463>
- Pramono, N. (2019). Dilematika penerapan business judgment rule pada badan usaha milik negara. *Jurnal Hukum Bisnis*, 38(2), 15–32.
- Putra, D. (2022). Analisis hindsight bias dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi pada sektor korporasi negara. *Jurnal Peradilan Indonesia*, 9(3), 195–214.
- Sulistiowati. (2010). *Aspek hukum dan realitas bisnis perusahaan grup di Indonesia*. Erlangga.
- Suryadi, Y. (2021). *Manajemen risiko hukum korporasi dan pengambilan keputusan direksi*. Alumni.
- Zendrato, S., Siregar, M., Sunarmi, & Siregar, T. (2016). Analisis hukum atas pemeriksaan kekayaan negara pada badan usaha milik negara (BUMN) mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013. *USU Law Journal*, 4(2), 109–118.



- Putusan Mahkamah Agung Nomor 41 PK/Pid.Sus/2015 (Hotasi D.P. Nababan).
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/Pid.Sus/2020 (Galaila Karen Kardinah/Karen Agustiawan).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 4 November 2019 (Sofyan Basir).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76).
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- 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).