

DISHARMONI PENGATURAN KEWENANGAN ANTARA PENGAWASAN BPK DAN PENGAWASAN INTERNAL PADA BUMN

Kamila Rahmawati¹ dan Muh Ali Masnun²

¹Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, [Indonesia, kamila.22273@unesa.ac.id](mailto:kamila.22273@unesa.ac.id), <https://orcid.org/0000-0001-9744-588X>

²Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, [Indonesia, alimasnun@gmail.com](mailto:alimasnun@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-9744-588X>

Abstrak

State-owned enterprises (BUMN) play a strategic role in Indonesia's economy by performing commercial functions while supporting government policies. However, differences in legal regulations concerning the status of state-owned assets and the authority of oversight institutions have created inconsistencies between the supervisory role of the Ministry of State-Owned Enterprises and the auditing authority of the Financial Audit Agency (BPK).

*This study analyzes these inconsistencies and their legal implications for BUMN governance. It employs normative legal research using statutory and conceptual approaches, supported by primary, secondary, and tertiary legal materials. The analysis is based on theories of authority, legal harmonization, *lex specialis derogat legi generali*, and good corporate governance.*

The findings show that overlapping regulatory provisions regarding separated state assets have resulted in unclear oversight boundaries between the Ministry of State-Owned Enterprises and the BPK. This overlap creates legal uncertainty, weakens institutional effectiveness, and hinders the implementation of good corporate governance. Therefore, harmonization of laws and clearer allocation of supervisory authority are essential to strengthen legal certainty and improve the governance of state-owned enterprises.

Keywords: *State-owned Enterprises, oversight authority, legal uncertainty, regulatory overlap, Good Corporate Governance.*

A. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu instrumen strategis negara dalam mewujudkan pembangunan nasional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025,

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Karakteristik tersebut menempatkan BUMN pada posisi yang unik karena di satu sisi berorientasi pada keuntungan sebagaimana korporasi pada umumnya, sedangkan di sisi lain tetap menjalankan fungsi pelayanan publik serta menjadi instrumen pemerintah dalam melaksanakan kebijakan ekonomi nasional (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003; Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025).

Sebagai badan hukum berbentuk Persero, BUMN tunduk pada prinsip-prinsip hukum perseroan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Direksi memiliki kewajiban mengurus perusahaan berdasarkan prinsip *fiduciary duty* dan *business judgment rule*, sedangkan Dewan Komisaris menjalankan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pengelolaan perusahaan. Oleh karena itu, pengelolaan Persero harus dilaksanakan berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) yang menekankan transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran sebagai dasar terciptanya tata kelola perusahaan yang sehat (Fuady 2017; OECD 2023).

Hubungan hukum tersebut mencerminkan bahwa setelah negara melakukan penyertaan modal, kekayaan negara yang dipisahkan menjadi kekayaan Persero yang dikelola secara mandiri berdasarkan prinsip-prinsip korporasi. Dengan demikian, mekanisme pengawasan internal terhadap Persero pada dasarnya dilakukan melalui organ perusahaan, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris (Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007).

Permasalahan muncul ketika pengaturan mengenai keuangan negara memberikan konstruksi hukum yang berbeda terhadap status kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara tetap

merupakan bagian dari keuangan negara. Konsekuensinya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 memiliki kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN. Pengaturan tersebut memperluas ruang lingkup pengawasan BPK terhadap Persero meskipun Persero pada saat yang sama tunduk pada mekanisme pengawasan korporasi berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang BUMN (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006).

Perbedaan konstruksi hukum tersebut menimbulkan disharmoni norma mengenai status hukum kekayaan negara yang dipisahkan serta batas kewenangan lembaga pengawas. Di satu sisi, Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang BUMN menempatkan Persero sebagai badan hukum privat yang dikelola berdasarkan prinsip korporasi. Di sisi lain, Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan tetap memandang kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian dari keuangan negara yang berada dalam ruang lingkup pemeriksaan BPK. Perbedaan pengaturan tersebut menimbulkan *overlapping authority* antara mekanisme pengawasan internal perusahaan dengan pengawasan eksternal oleh BPK (Marzuki 2021).

Tumpang tindih kewenangan tersebut berimplikasi terhadap kepastian hukum dalam pengelolaan BUMN. Direksi yang seharusnya memperoleh perlindungan melalui prinsip *business judgment rule* berpotensi menghadapi konsekuensi hukum administrasi maupun pidana atas setiap keputusan bisnis yang diambil apabila tindakan tersebut kemudian dipandang sebagai pengelolaan keuangan negara. Kondisi demikian tidak hanya menimbulkan keraguan dalam pengambilan keputusan bisnis, tetapi juga dapat mengurangi independensi organ Persero dalam menjalankan fungsi korporasi. Selain itu, ketidakjelasan batas kewenangan pengawasan berpotensi menghambat efektivitas

penerapan prinsip *Good Corporate Governance* yang seharusnya menjadi fondasi utama pengelolaan BUMN (Khairandy 2014).

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya disharmoni pengaturan antara Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan. Perbedaan orientasi pengaturan tersebut menyebabkan belum adanya batas yang tegas mengenai kewenangan pengawasan terhadap Persero, khususnya antara kewenangan pemegang saham melalui Menteri BUMN sebagai representasi negara dengan kewenangan pemeriksaan oleh BPK terhadap pengelolaan keuangan negara.

Penelitian mengenai pengawasan BUMN telah banyak dilakukan, namun sebagian besar berfokus pada aspek tata kelola perusahaan, pengelolaan keuangan negara, atau pertanggungjawaban direksi. Penelitian yang secara khusus mengkaji disharmoni kewenangan pengawasan antara Kementerian BUMN dan Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan sinkronisasi berbagai peraturan perundang-undangan masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan dengan menganalisis persoalan tersebut melalui teori kewenangan, asas *lex specialis derogat legi generali*, serta prinsip *Good Corporate Governance* untuk menemukan konstruksi pengawasan yang memberikan kepastian hukum tanpa mengurangi efektivitas fungsi pengawasan terhadap BUMN (Hadjon 1997; Marzuki 2021).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk disharmoni pengaturan mengenai kewenangan pengawasan terhadap Persero pada BUMN serta mengkaji implikasi hukumnya terhadap penyelenggaraan tata kelola perusahaan negara.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan yang berkaitan dengan pengawasan Badan Usaha Milik Negara. Pendekatan yang digunakan

meliputi *statute approach* dan *conceptual approach*. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara preskriptif untuk memperoleh argumentasi hukum mengenai disharmoni pengaturan kewenangan pengawasan BUMN (Marzuki 2021; Soekanto & Mamudji 2019).

B. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang bertujuan untuk mengkaji disharmoni pengaturan kewenangan pengawasan antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan mekanisme pengawasan internal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pendekatan yang digunakan meliputi *statute approach* dan *conceptual approach*. *Statute approach* digunakan untuk menganalisis ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025. Sementara itu, *conceptual approach* digunakan untuk mengkaji konsep kewenangan, teori badan hukum, prinsip *Good Corporate Governance*, serta asas *lex specialis derogat legi generali* sebagai landasan dalam menganalisis hubungan antara pengawasan korporasi dan pengawasan keuangan negara.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan pengawasan BUMN, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber pendukung lainnya. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai literatur yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis menggunakan metode analisis hukum secara preskriptif melalui penafsiran sistematis dan harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk menemukan argumentasi hukum mengenai batas kewenangan

pengawasan BPK dan mekanisme pengawasan internal BUMN dalam rangka mewujudkan kepastian hukum serta tata kelola perusahaan yang baik (Marzuki 2021; Soekanto dan Mamudji 2019).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Disharmonisasi Pengaturan Kewenangan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan pengawasan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) belum sepenuhnya harmonis karena terdapat perbedaan konstruksi hukum mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan. Perbedaan tersebut menimbulkan dualisme sistem pengawasan, yaitu pengawasan berdasarkan rezim hukum perusahaan dan pengawasan berdasarkan rezim keuangan negara. Terdapat ketidakjelasan mengenai batas kewenangan lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap Persero.

Pandangan mengenai perlunya penegasan batas antara risiko bisnis dan kerugian negara juga dikemukakan oleh Muh. Ali Masnun yang menyatakan bahwa paradigma pertanggungjawaban dalam pengelolaan BUMN harus diarahkan pada pemisahan antara keputusan bisnis yang dilakukan dengan itikad baik dan perbuatan yang benar-benar menimbulkan kerugian negara. Pendekatan tersebut diperlukan agar pengawasan terhadap BUMN tidak menghambat pengambilan keputusan bisnis yang berorientasi pada peningkatan nilai perusahaan sekaligus tetap menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Masnun 2026).

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025, pengelolaan Persero dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip korporasi melalui mekanisme *Good Corporate Governance* (GCG). Pengawasan internal dilaksanakan

oleh organ perusahaan yang terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan dasar bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara, termasuk pada BUMN (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003).

Perbedaan pengaturan tersebut menunjukkan adanya konflik norma antara Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan. Di satu sisi, Persero diperlakukan sebagai badan hukum privat yang memiliki kekayaan terpisah dari pemegang saham. Di sisi lain, kekayaan yang berasal dari penyertaan modal negara tetap dipandang sebagai bagian dari keuangan negara. Berdasarkan teori kewenangan, setiap lembaga negara harus memiliki batas kewenangan yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan (Hadjon 1997). Harmonisasi regulasi diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dalam sistem pengawasan BUMN.

3.2 Kedudukan Persero sebagai Badan Hukum Privat dan Instrumen Negara

BUMN Persero memiliki karakteristik sebagai badan hukum privat sekaligus instrumen negara. Sebagai badan hukum perseroan, Persero memiliki kekayaan yang terpisah dari pemegang saham dan dikelola berdasarkan mekanisme korporasi. Karena modal Persero berasal dari penyertaan modal negara, pengelolaannya tetap memiliki dimensi publik yang tidak dapat dipisahkan dari kepentingan negara (Fuady 2017).

Dualisme tersebut memengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan. Dalam perspektif hukum perusahaan, direksi menjalankan pengurusan berdasarkan prinsip *fiduciary duty* dan *business judgment rule*, sedangkan Dewan Komisaris menjalankan fungsi pengawasan. Sebaliknya, dalam perspektif hukum keuangan

negara, tindakan Direksi masih dapat dipandang sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara yang menjadi objek pemeriksaan BPK. Perbedaan perspektif tersebut menjadi penyebab utama munculnya disharmoni pengaturan pengawasan BUMN (Khairandy 2014).

Yang berakibat Direksi berpotensi menghadapi konsekuensi hukum atas keputusan bisnis yang sebenarnya merupakan bagian dari pengelolaan korporasi. Kondisi tersebut dapat mengurangi independensi organ Persero serta menghambat penerapan prinsip *Good Corporate Governance*. Diperlukan kepastian hukum mengenai status Persero agar sistem pengawasan dapat berjalan secara proporsional.

3.3 *Overlapping Authority* antara Pengawasan Internal BUMN dan Pengawasan Eksternal oleh BPK

Disharmonisasi pengaturan mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan berimplikasi pada terjadinya *overlapping authority* dalam pengawasan BUMN. Pengawasan internal melalui RUPS, Dewan Komisaris, dan audit internal sering kali bersinggungan dengan kewenangan pemeriksaan BPK terhadap pengelolaan keuangan negara. Kondisi tersebut menyebabkan batas kewenangan antara pengawasan korporasi dan pemeriksaan keuangan negara menjadi tidak jelas (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006).

Menurut teori kewenangan, setiap kewenangan harus dijalankan sesuai batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (Hadjon 1997). Kewenangan BPK seharusnya difokuskan pada pertanggungjawaban keuangan negara, sedangkan pengawasan terhadap kebijakan bisnis Persero tetap menjadi kewenangan organ perusahaan sesuai prinsip *Good Corporate Governance*. Pembagian kewenangan yang jelas akan meningkatkan efektivitas pengawasan sekaligus memberikan kepastian hukum bagi Direksi dalam menjalankan fungsi pengurusan perusahaan.

3.4 Analisis Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Disharmonisasi pengaturan pengawasan BUMN dapat dianalisis menggunakan asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu asas yang mengutamakan ketentuan yang bersifat khusus dibandingkan ketentuan yang bersifat umum apabila mengatur objek hukum yang sama (Marzuki 2021).

Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas merupakan pengaturan khusus mengenai tata kelola Persero, sedangkan Undang-Undang Keuangan Negara merupakan pengaturan yang bersifat umum. Pengawasan terhadap aktivitas korporasi Persero seharusnya mengacu pada mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Adapun kewenangan BPK tetap diperlukan dalam rangka menjamin akuntabilitas keuangan negara, tetapi tidak memasuki ranah kebijakan bisnis perusahaan.

Penerapan asas *lex specialis derogat legi generali* secara konsisten akan memperjelas batas kewenangan antara Kementerian BUMN, organ Persero, dan BPK. Harmonisasi regulasi dapat mewujudkan kepastian hukum, memperkuat penerapan *Good Corporate Governance*, serta meningkatkan efektivitas sistem pengawasan terhadap BUMN.

D. PENUTUP

a) KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa disharmonisasi kewenangan pengawasan BUMN Persero disebabkan oleh perbedaan pengaturan mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan. Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas menempatkan Persero sebagai badan hukum privat yang diawasi melalui mekanisme korporasi, sedangkan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan memberikan kewenangan kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara. Perbedaan

tersebut menimbulkan *overlapping authority*, ketidakpastian hukum, dan berpotensi mengganggu penerapan Good Corporate Governance. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi dengan menegaskan batas kewenangan antara pengawasan internal Persero dan pemeriksaan oleh BPK.

Pemerintah perlu melakukan harmonisasi terhadap pengaturan mengenai pengawasan BUMN dengan memperjelas batas kewenangan antara Kementerian BUMN, organ Persero, dan BPK. Selain itu, BPK perlu memfokuskan pemeriksaannya pada aspek pertanggungjawaban keuangan negara, sedangkan BUMN harus memperkuat mekanisme pengawasan internal melalui penerapan Good Corporate Governance secara konsisten agar tercipta kepastian hukum dan pengelolaan perusahaan yang lebih efektif.

b) SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah perlu melakukan harmonisasi terhadap pengaturan mengenai pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui penyelarasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025. Harmonisasi tersebut diperlukan untuk memberikan kepastian hukum mengenai status kekayaan negara yang dipisahkan dan mempertegas batas kewenangan antara pengawasan internal BUMN dengan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Kementerian BUMN, Badan Pemeriksa Keuangan, dan organ perusahaan perlu membangun mekanisme koordinasi yang lebih efektif dalam pelaksanaan fungsi pengawasan sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang berpotensi menghambat pengambilan keputusan bisnis oleh direksi. Pengawasan yang dilakukan

hendaknya tetap mengedepankan prinsip *Good Corporate Governance*, akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum tanpa mengurangi fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Bagi peneliti selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan penelitian ini melalui pendekatan empiris dengan mengkaji praktik pelaksanaan pengawasan pada BUMN, termasuk menganalisis putusan pengadilan maupun studi kasus mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap BUMN. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang lebih komprehensif mengenai model pengawasan BUMN yang mampu mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, efektivitas pengawasan, dan tata kelola perusahaan yang baik.

REFERENSI

- Disemadi, H. S., Yusro, M. A., & Shaleh, A. I. 2020. Perlindungan Hukum Keputusan Bisnis Direksi Bumn Melalui *Business Judgment Rule Doctrine*. *Jurnal Jurisprudence*, 10(1), 127–145.
<https://doi.org/10.23917/Jurisprudence.V10i1.11006>
- Fuady, M. 2017. *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*. Bandung: Pt Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, P. M. 1997. *Tentang Wewenang*. Surabaya: Yuridika.
- Khairandy, R. 2014. *Perseroan Terbatas*. Yogyakarta: Fh Uii Press.
- Masnun, Muh. Ali. 2026. *Dari Kerugian Negara Ke Risiko Investasi: Pergeseran Paradigma Pertanggungjawaban Keuangan Negara Dalam Pengelolaan Bumn Menuju Pembangunan Berkelanjutan Dan Tata Kelola Yang Berkeadilan*.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. (2006). *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: Knkg.
- Marzuki, P. M. 2021. *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Kencana.
- Organisation For Economic Co-Operation And Development. (2023). *G20/Oecd Principles Of Corporate Governance*. Paris: Oecd Publishing.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. 2019. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang
Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.