

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

Oleh:

Arika Rizki Kirana¹

Komang Adi Sastra Wijaya²

Universitas Udayana

Alamat: JL. P.B. Sudirman, Dangin Puri Klod, Kec. Denpasar Bar., Kota Denpasar, Bali
(80234).

Korespondensi Penulis: arikarzkrn@gmail.com, sastra_wijaya@unud.ac.id.

Abstract. *Governance reform of State-Owned Enterprises (SOEs) is a crucial agenda in strengthening the accountability and efficiency of state asset management. The establishment of the SOE Management Agency (BP BUMN) through Law Number 1 of 2025 and Law Number 16 of 2025 is intended to separate the state's role as regulator and as business owner. The purpose of this study is to analyze the institutional design of the BP BUMN and assess its effectiveness in addressing the conflict between the regulator and operator roles in SOE management. The study uses a qualitative, descriptive-analytical approach, using primary data in the form of interviews with Expert Staff from Commission VI of the Indonesian House of Representatives (DPR RI) and secondary data from laws and regulations, official reports, and academic literature. The analysis is conducted using the perspectives of SOE governance, principal-agent theory, and institutional design. The results show that although the BP BUMN is normatively designed to clarify the function of state ownership, in practice there are still overlapping authorities that have the potential to weaken accountability and oversight. Therefore, clarity of role division and the independence of actors are key to the success of SOE governance reform.*

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

Keywords: *BUMN, BP BUMN, Institutional Reform, Governance.*

Abstrak. Reformasi tata kelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi agenda penting dalam upaya memperkuat akuntabilitas dan efisiensi pengelolaan aset negara. Pembentukan Badan Pengelola BUMN (BP BUMN) melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 dimaksudkan untuk memisahkan peran negara sebagai regulator dan sebagai pemilik usaha. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis desain kelembagaan BP BUMN serta menilai efektivitasnya dalam mengatasi konflik peran regulator-operator dalam pengelolaan BUMN. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan data primer berupa wawancara dengan Tenaga Ahli Komisi VI DPR RI serta data sekunder dari peraturan perundang-undangan, laporan resmi, dan literatur akademik. Analisis dilakukan dengan perspektif tata kelola BUMN, teori *principal-agent*, dan desain kelembagaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara normatif BP BUMN dirancang untuk memperjelas fungsi kepemilikan negara, dalam praktiknya masih terdapat tumpang tindih kewenangan yang berpotensi melemahkan akuntabilitas dan pengawasan. Oleh karena itu, kejelasan pembagian peran dan independensi aktor menjadi kunci keberhasilan reformasi tata kelola BUMN.

Kata Kunci: BUMN, BP BUMN, Reformasi Kelembagaan, Tata Kelola.

LATAR BELAKANG

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah bentuk perpanjangan tangan pemerintah dalam menjaga kedaulatan dan membangun ekonomi nasional, negara memiliki kewenangan untuk menguasai cabang-cabang produksi yang bersifat strategis dan berkaitan langsung dengan pemenuhan kebutuhan hajat hidup orang banyak (Undang-Undang RI (BUMN), 2003). Penguasaan tersebut bertujuan agar pengelolaan sumber daya dan sektor-sektor vital dapat diarahkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Seiring dengan perubahan zaman dan tuntutan dinamika perekonomian, optimalisasi pengelolaan BUMN memerlukan transformasi kelembagaan yang berlangsung secara efektif dan efisien, disertai dengan penerapan paradigma usaha berbasis bisnis yang adaptif dan professional (Adil Mubarak et al., 2022). Meskipun

demikian, proses transformasi tersebut tetap harus berada dalam kerangka akuntabilitas publik, dengan kewenangan negara dalam fungsi pengawasan tetap dijalankan. Hal ini bertujuan agar BUMN mampu memberikan kontribusi nyata dalam pertumbuhan perekonomian dan penerimaan negara.

Dengan karakteristik perpanjangan tangan pemerintah, BUMN memiliki orientasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, yang sejalan dengan tujuan pendirian sebuah negara. BUMN milik negara, tujuan, karakteristik, dan arah kebijakan tentunya akan mengadopsi tujuan negara, karakteristik tersebut menyebabkan posisi BUMN sebagai sebuah Badan Usaha cenderung kabur, pada praktiknya BUMN seringkali membuat keputusan yang seharusnya berbasis korporasi menjadi sebuah keputusan yang berbasis kepentingan publik. Kondisi tersebut akhirnya mengkaburkan nilai usaha korporasi yang berorientasi pada keuntungan. Kondisi ini membuat kontribusi keuangan yang dihasilkan oleh beberapa anak perusahaan BUMN tidak sebanding dengan besarnya modal negara yang ditanamkan (Ayuningtias & Gultom, 2024).

Berdasarkan data laporan keuangan tahun 2024, BUMN mencatat pendapatan sebesar Rp 3.128 triliun dengan total pengeluaran sebesar Rp 2.824 triliun, pengeluaran ini mencakup biaya operasional, gaji karyawan, produksi, pemeliharaan aset, dan *Public Service Obligation* (PSO) yaitu kewajiban layanan publik seperti subsidi Bahan Bakar Minyak, Listrik dan Gas. Dari kondisi tersebut BUMN menghasilkan laba bersih sebesar Rp. 304 triliun dengan dividen yang disetorkan ke negara hanya sebesar Rp 85,5 triliun (BUMN, 2024a). Dengan demikian, terdapat selisih laba sebesar Rp218,5 triliun yang ditahan di tingkat korporasi dan tidak secara langsung menjadi penerimaan negara. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas BUMN sebagai instrumen penerimaan negara, khususnya ketika pemerintah masih menghadapi tekanan pembiayaan anggaran dan ketergantungan yang tinggi terhadap penerimaan pajak.

Situasi tersebut tidak dapat dilepaskan dari adanya tumpang tindih peran negara sebagai regulator sekaligus operator melalui kepemilikan dan pengendalian BUMN. Di satu sisi, negara menetapkan kebijakan, regulasi, dan penugasan publik melalui Kementerian BUMN, sementara di sisi lain negara juga bertindak sebagai pemilik BUMN yang diharapkan beroperasi secara efisien dan menghasilkan keuntungan. Ketidakjelasan pemisahan fungsi ini menimbulkan konflik kepentingan, di mana keputusan korporasi BUMN kerap terdistorsi oleh kepentingan kebijakan publik dan pertimbangan politis,

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

bukan semata-mata prinsip korporasi. Akibatnya, pengelolaan laba BUMN tidak sepenuhnya diarahkan untuk mendukung optimalisasi penerimaan negara, sementara mekanisme pengawasan terhadap kinerja dan efisiensi BUMN menjadi kurang efektif. Tumpang tindih peran regulator dan operator tersebut melemahkan akuntabilitas pengelolaan BUMN dan memperkuat urgensi reformasi kelembagaan guna memisahkan secara tegas fungsi pengaturan dan fungsi kepemilikan negara.

Sebagai respons atas permasalahan tersebut, lahir Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang diharapkan mampu menjawab kebutuhan pengelolaan BUMN sesuai dengan kondisi perekonomian Indonesia saat ini. Selama ini, BUMN masih menghadapi berbagai permasalahan dalam aspek tata kelola dan pengendalian internal. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) mencatat bahwa permasalahan BUMN banyak ditemukan pada tingkat anak perusahaan, dengan total 801 temuan dan 1.294 rekomendasi hasil pemeriksaan terhadap 45 anak perusahaan BUMN, di mana sekitar 62 persen temuan berpotensi merugikan negara atau korporasi (BPK, 2015).

Ketua BPK RI, Isma Yatun, dalam Rapat Paripurna DPR RI ke-10 Masa Persidangan II Tahun 2023–2024, menyampaikan bahwa sejumlah BUMN belum memiliki mitigasi risiko dan jaminan yang memadai dalam pelaksanaan perjanjian jual beli (Kumparan, 2023). Sejalan dengan temuan tersebut, Wakil Menteri BUMN Kartika Wirjoatmodjo juga mengungkapkan bahwa berbagai kasus penyelewengan yang terjadi di lingkungan BUMN disebabkan oleh lemahnya sistem manajemen risiko dan tata kelola perusahaan. Lemahnya penguatan *risk management* dan *governance* dinilai menjadi faktor utama yang membuka ruang terjadinya praktik *fraud* di lingkungan BUMN (Rahman H. & Praditya, 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa persoalan utama dalam pengelolaan BUMN tidak semata terletak pada kinerja keuangan, melainkan pada desain kelembagaan yang belum mampu memisahkan secara tegas peran negara sebagai regulator dan sebagai pemilik usaha. Oleh karena itu, pembentukan Badan Pengelola BUMN (BP BUMN) menjadi relevan sebagai respons kebijakan untuk memperjelas fungsi kepemilikan negara, memperkuat tata kelola dan akuntabilitas, serta menciptakan

hubungan yang lebih objektif antara regulator dan operator. Dengan pemisahan fungsi yang jelas, BUMN diharapkan dapat dikelola secara profesional dan efisien tanpa mengabaikan tujuan pelayanan publik, sekaligus meningkatkan kontribusinya terhadap penerimaan negara secara berkelanjutan.

KAJIAN TEORITIS

Regulatory Governance (OECD)

Berdasarkan Pedoman OECD *Guidelines on Corporate Governance of SOEs* yang merupakan organisasi internasional yang memberikan standar bagi pemerintah untuk mengelola Perusahaan Milik Negara, OECD menegaskan dalam pedomannya bahwa negara harus menjalankan perannya sebagai pemilik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara aktif, profesional, dan berbasis pengetahuan, dengan memastikan tata kelola BUMN dilaksanakan secara transparan, akuntabel, serta efektif. Dalam pedomannya negara kerangka tersebut, negara dituntut untuk memisahkan secara tegas fungsi kepemilikan dari fungsi pengaturan, guna mencegah konflik kepentingan dan intervensi berlebihan terhadap manajemen perusahaan (OECD, 2024).

Di peran Negara sebagai pemilik, pemerintah perlu menyederhanakan dan menyeragamkan bentuk hukum dan operasional BUMN agar selaras dengan norma-norma korporasi. Meskipun BUMN memiliki karakteristik khusus seperti memenuhi kewajiban layanan publik, perbedaan bentuk hukum tersebut tidak seharusnya menghambat fleksibilitas usaha atau perluasan usaha ke sektor baru, maupun ekspansi bisnis, sepanjang BUMN tetap beroperasi berdasarkan pertimbangan komersial dan prinsip kehati-hatian.

Lebih lanjut, OECD merekomendasikan agar BUMN diberikan otonomi operasional secara penuh tanpa adanya intervensi dalam pengelolaannya. Negara sebagai pemegang saham hanya akan memberikan ekspektasi sebagai pemilik, hak kepemilikan negara dipusatkan pada satu entitas kepemilikan (*ownership entity*) yang memiliki mandat jelas untuk bertindak atas nama negara. Model kepemilikan terpusat ini dinilai mampu memperjelas kebijakan kepemilikan, meningkatkan konsistensi pengawasan, serta memperkuat kapasitas kelembagaan melalui konsolidasi keahlian, khususnya dalam bidang evaluasi kinerja, pelaporan keuangan, dan penunjukan organ perusahaan. *Ownership entity* yang terpusat sebaiknya bersifat independen atau berada di bawah

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

otoritas satu kementerian, sehingga hubungan antara negara sebagai pemilik dan BUMN dapat berjalan secara objektif dan profesional. Prinsip-prinsip OECD tersebut menunjukkan bahwa pembentukan BP BUMN sebagai entitas kepemilikan terpusat merupakan praktik yang sejalan dengan standar internasional dalam reformasi tata kelola BUMN, khususnya dalam upaya memisahkan peran negara sebagai regulator dan sebagai pemilik usaha (Deighton-Smith, 2024).

Principal-Agent Theory dalam Pengelolaan BUMN

Principal-Agent Theory menjelaskan hubungan di mana satu pihak (*principal*) mendelegasikan kewenangan kepada pihak lain (*agent*) untuk bertindak atas nama kepentingannya. Dalam konteks BUMN, hubungan *principal-agent* bersifat kompleks dan berlapis. Negara bertindak sebagai *principal* utama yang mewakili kepentingan publik, sementara BUMN berperan sebagai *agent* yang menjalankan fungsi operasional dan bisnis.

Dengan dibentuknya Badan Pengelola BUMN (BP BUMN), struktur hubungan *principal-agent* mengalami perubahan. BP BUMN bertindak sebagai representasi negara dalam fungsi kepemilikan (*principal* operasional), sedangkan BUMN menjadi *agent* yang diharapkan beroperasi secara profesional dan efisien. Namun demikian, potensi permasalahan keagenan tetap muncul, khususnya terkait asimetri informasi, konflik kepentingan, dan perbedaan tujuan antara pencapaian laba dan pemenuhan penugasan publik. Oleh karena itu, efektivitas BP BUMN sangat bergantung pada mekanisme pengawasan, insentif, dan akuntabilitas yang dirancang dalam kerangka kelembagaan tersebut. Menurut (Lubis, 2023), teori keagenan dikembangkan untuk menjawab berbagai permasalahan dalam hubungan keagenan. Salah satu permasalahan utama adalah munculnya konflik kepentingan antara pemilik perusahaan dan pihak manajemen akibat perbedaan tujuan. Selain itu, teori ini juga menjelaskan keterbatasan pemilik perusahaan dalam memantau serta memastikan bahwa manajemen telah menjalankan tugasnya sesuai dengan kepentingan pemilik.

Berdasarkan uraian tersebut, teori *principal-agent* menjelaskan hubungan kerja sama antara dua pihak, dimana *principal* mendelegasikan sebagian kewenangan, termasuk fungsi kontrol dan pengambilan keputusan, kepada pihak lain sebagai *agent*

untuk bertindak atas namanya (Eisenhardt, 1989). Dalam hubungan ini, *agent* bertanggung jawab melaksanakan tugas dan layanan sesuai dengan kepentingan *principal*. Lebih lanjut, Panda dan Leepsa dalam (Sunarjanto, 2024) menjelaskan bahwa model *principal-agent* mengandung perbedaan pandangan dengan risiko dan tujuan ekonomi, dimana *principal* bersifat netral terhadap risiko dan berorientasi pada pencapaian keuntungan, sementara *agent* cenderung menghindari risiko namun tetap memiliki kepentingan terhadap perolehan keuntungan. Perbedaan karakteristik tersebut berpotensi menimbulkan masalah keagenan apabila tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan dan tata kelola yang memadai.

Teori *Institutional Design* dan *Institutional Reform*

Teori *institutional design* menekankan bahwa efektivitas suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan yang mengatur pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi, serta sistem pengawasan antar aktor. Reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dilakukan untuk memperbaiki kegagalan institusi yang ditandai oleh tumpang tindih kewenangan, lemahnya akuntabilitas, dan rendahnya kinerja organisasi.

Teori *Institutional (Institutional Theory)* juga menjelaskan bahwa pembentukan dan keberlangsungan suatu organisasi dipengaruhi oleh tekanan dari lingkungan institusional yang mendorong terjadinya proses institusionalisasi. Landasan utama teori ini berpijak pada pandangan bahwa agar dapat bertahan, organisasi perlu memperoleh dan mempertahankan legitimasi dari masyarakat atau publik. Dalam perspektif ini, organisasi yang menempatkan legitimasi sebagai prioritas utama cenderung menyesuaikan struktur, kebijakan, dan praktik operasionalnya dengan tuntutan dan harapan sosial dari lingkungan tempat organisasi tersebut beroperasi (Maqdllyan, 2022).

Dalam konteks pengelolaan BUMN, reformasi kelembagaan bertujuan untuk menciptakan struktur yang mampu menyeimbangkan antara tujuan komersial dan kepentingan publik. Pembentukan BP BUMN dapat dipahami sebagai upaya *institutional reform* untuk mengatasi persoalan tata kelola yang selama ini muncul akibat tidak jelasnya pemisahan peran antara regulator dan operator. Keberhasilan reformasi ini sangat ditentukan oleh sejauh mana desain kelembagaan BP BUMN mampu mengurangi konflik kepentingan dan meningkatkan profesionalisme pengelolaan BUMN.

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

Teori Pemisahan Regulator dan Operator pada *State-Owned Enterprises*

Teori pemisahan regulator dan operator pada *State-Owned Enterprises* (SOE) menegaskan bahwa negara seharusnya tidak menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi operasional dalam satu entitas yang sama. Pemisahan ini diperlukan untuk menciptakan hubungan dimana pengawasan dilakukan secara objektif dan bebas dari intervensi kepentingan bisnis.

Reformasi tata kelola BUMN melalui pembentukan model holding bukan merupakan gagasan yang sepenuhnya baru. Sejumlah negara telah lebih dahulu mengimplementasikan pendekatan ini dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda. Temasek Holdings di Singapura, Khazanah Nasional di Malaysia, serta SASAC (*State-owned Assets Supervision and Administration Commission*) di Tiongkok menjadi contoh entitas yang relatif berhasil dalam mengelola BUMN melalui mekanisme holding. Melalui pengesahan UU No. 1 Tahun 2025, Indonesia berupaya mengadopsi pendekatan serupa sebagai strategi untuk memperkuat daya saing BUMN di kancah global (Negara, 2025).

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa pemisahan fungsi tersebut berkontribusi pada peningkatan efisiensi, transparansi, dan daya saing BUMN. Sebaliknya, ketika negara bertindak sebagai regulator sekaligus operator, kebijakan yang dihasilkan cenderung bias, pengawasan menjadi lemah, dan kinerja BUMN sulit dievaluasi secara objektif. Oleh karena itu, pemisahan regulator dan operator menjadi salah satu prinsip utama dalam reformasi tata kelola BUMN.

Gap Riset

Meskipun berbagai kajian telah membahas tata kelola BUMN, *regulatory governance*, dan pemisahan fungsi regulator–operator, hingga saat ini masih sangat terbatas penelitian yang secara khusus mengkaji desain kelembagaan Badan Pengelola BUMN (BP BUMN) setelah dilembagakan melalui undang-undang. Belum terdapat kajian yang secara mendalam menganalisis bagaimana BP BUMN dirancang untuk mengatasi konflik regulator–operator serta sejauh mana desain tersebut berpotensi memperbaiki tata kelola dan akuntabilitas pengelolaan BUMN. Kekosongan inilah yang menjadi celah penelitian (*research gap*) dalam studi ini.

Tabel 1. Gap Riset Penelitian

No.	Jurnal	Teori	Titik Pembeda
1.	“Prinsip Tata Kelola dan Perubahan Paradigma Pengelolaan BUMN dalam UU No. 1 Tahun 2025” (2025), ditulis oleh Agustinus Nugroho Jati, Gunawan Widjaja, Dyah Ersita Yustanti.	<i>Good Corporate Governance</i> (GCG) yang menekankan pemisahan kepemilikan dan pengelolaan, transparansi, serta pertanggungjawaban manajerial.	Penelitian lain melihat UU 1/2025 dari sisi tujuan dan paradigma ideal, sementara penelitian saya menguji apakah desain kelembagaan BP BUMN benar-benar mampu menyelesaikan persoalan governance, khususnya konflik regulator–operator, dalam praktik.
2.	“Tata Kelola Perusahaan Yang Baik: Sebagai Upaya Penguatan BUMN” (2024) ditulis oleh Vidya Kartika Ayuningtias, Elisatris Gultom.	Teori <i>Good Corporate Governance</i> (GCG) yang fokus pada prinsip : transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, kewajaran.	Belum mengkaji secara mendalam bagaimana desain kelembagaan dan pembagian kewenangan antar institusi negara memengaruhi efektivitas penerapan prinsip GCG
3.	“Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Kerugian Keuangan	Statute Approach dan Conceptual Approach. Pendekatan yang dilakukan dengan	Membahas bahwa kerugian yang terjadi merupakan resiko bisnis dan tidak

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

	Negara” (2021) ditulis oleh Antonia Jeanne Sugiharto	menelaah semua peraturan perundang- undangan dan doktrin yang ada dalam ilmu hukum.	membahas implementasi & risiko tata kelola
--	--	---	--

Berdasarkan kerangka teoretis dan gap riset tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis pemisahan peran regulator dan operator dalam pengelolaan BUMN serta desain institusional BP BUMN sebagai instrumen reformasi kelembagaan. Fokus utama diarahkan pada bagaimana BP BUMN dirancang untuk menjalankan fungsi kepemilikan negara secara profesional tanpa mengganggu fungsi pengaturan yang tetap berada pada kementerian teknis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif–analitis. Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian bukan mengukur besaran dampak secara kuantitatif, melainkan untuk memahami secara mendalam desain kelembagaan BP BUMN, relasi kewenangan, serta potensi konflik peran regulator–operator dalam kerangka tata kelola BUMN. Menurut (Sugiyono, 2019), penelitian kualitatif merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji suatu objek dalam kondisi alaminya, di mana peneliti berperan sebagai instrumen utama dalam proses pengumpulan dan interpretasi data. Berbeda dengan pendekatan kuantitatif yang bertumpu pada pengujian hipotesis dan angka, penelitian kualitatif berangkat dari data empiris di lapangan, menggunakan teori sebagai alat bantu analisis, dan pada akhirnya dapat menghasilkan pemahaman atau konstruksi teoretis baru.

Lebih lanjut, (Sugiyono, 2019) menyatakan bahwa pendekatan kualitatif sangat relevan digunakan ketika permasalahan penelitian masih belum terdefinisi secara jelas atau bersifat kompleks dan belum sepenuhnya terpetakan. Dalam situasi seperti ini, peneliti perlu terjun langsung ke lapangan agar dapat menangkap realitas secara utuh dan merumuskan masalah penelitian secara lebih akurat. Sementara itu, Bogdan dan Taylor mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai suatu prosedur penelitian yang menghasilkan

data deskriptif berupa kata-kata, baik dalam bentuk tulisan maupun lisan, yang diperoleh dari subjek penelitian serta perilaku yang dapat diamati (Armstrong & Taylor, 2020).

Data primer diperoleh melalui wawancara dengan Tenaga Ahli Komisi VI DPR RI, yang merupakan salah satu aktor dalam proses pembentukan kebijakan terkait BP BUMN. Wawancara ini dilakukan untuk menggali rasionalitas dan pertimbangan kebijakan yang melatarbelakangi pembentukan BP BUMN. Data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara, serta berbagai jurnal ilmiah dan kajian akademik yang relevan dengan isu tata kelola BUMN.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Masalah Tata Kelola BUMN sebelum Pembentukan BP BUMN: Konflik Peran Regulator–Operator

Sebelum pembentukan Badan Pengelola BUMN (BP BUMN), pengelolaan Badan Usaha Milik Negara berada di bawah Kementerian BUMN yang menjalankan fungsi ganda sebagai perumus kebijakan sekaligus pemegang saham negara. Dalam kerangka governance, kondisi ini mencerminkan penggabungan peran regulator dan operator dalam satu institusi, yang secara teoretis berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan melemahkan mekanisme pengawasan.

Sebagai regulator, kementerian berwenang menetapkan arah kebijakan, penugasan publik, serta regulasi sektoral yang berdampak langsung pada operasional BUMN. Namun, pada saat yang sama, kementerian juga bertindak sebagai pemilik yang berkepentingan terhadap kinerja keuangan dan laba perusahaan. Ketidakjelasan pemisahan fungsi tersebut menyebabkan keputusan korporasi BUMN kerap berada dalam tarik-menarik antara pertimbangan bisnis dan kepentingan kebijakan publik (Ayuningtias & Gultom, 2024).

Dalam praktiknya, potensi konflik tersebut tercermin dari berbagai temuan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang menunjukkan kelemahan manajemen risiko, tata kelola, serta pengendalian internal, khususnya pada tingkat anak perusahaan BUMN. Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa mekanisme pengawasan internal belum berjalan secara optimal, salah satunya karena institusi yang berfungsi sebagai regulator sekaligus pemilik memiliki kepentingan langsung terhadap

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

kinerja dan operasional BUMN. Dengan demikian, permasalahan tata kelola BUMN sebelum pembentukan BP BUMN tidak semata-mata bersifat teknis, melainkan berkaitan dengan desain kelembagaan yang belum memisahkan secara tegas fungsi negara sebagai regulator dan sebagai pemilik usaha.

Proses Pembentukan dan Tujuan BP BUMN

Pembentukan BP BUMN dilatarbelakangi oleh upaya reformasi tata kelola BUMN agar lebih profesional, transparan, dan berorientasi korporasi. Berdasarkan dokumen RUU dan naskah akademik, BP BUMN dirancang sebagai lembaga khusus yang mengelola kepemilikan negara pada BUMN, sehingga Badan Pengawas BUMN dapat lebih fokus pada perumusan kebijakan dan pengawasan (BUMN, 2024b). Dalam Undang-Undang terbaru pemerintah mengadopsi model *Holding* Investasi dan *Holding* Oprasional. *Holding* Investasi berfokus kepada pengelolaan aset, deviden dan pemberdayaan BUMN sementara *holding* oprasional berkerja mengurus bisnis harian dan kegiatan oprasional perusahaan BUMN setiap hari. BP BUMN merupakan representasi dari Negara Republik Indonesia yang memegang 1% saham seri A Dwiwarna yang memiliki hak Istimewa untuk menyetujui dan mengusulkan RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham), meminta dan mengakses data perusahaan, serta mengangkat dan memberhentikan dewan direksi dan komisaris (Republik Indonesia, 2025). Pada dasarnya saham seri A adalah *Golden Share* yang memiliki kekuatan Veto. Sementara kepemilikan saham seri B sebanyak 99% dipegang oleh Danantara. Badan Pengawas Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) bertindak sebagai *holding* yang bertanggung jawab mengelola investasi, deviden, serta pengoptimalisasian BUMN. Pembentukan *Holding* Investasi dan Oprasional ini bertujuan untuk memisahkan fungsi investasi dan oprasional dalam mengelola BUMN agar tercipta tata kelola yang lenih transparan dan akuntabel.

Dengan pembentukan BP BUMN Negara memisahkan dirinya sebagai pemilik, dan Perusahaan BUMN berdiri sebagai badan hukum mandiri, ini memperkuat posisi BUMN sebagai perusahaan korporasi, karena perusahaan bisa mengambil keputusan bisnisnya sendiri. Negara tidak ikut campur dengan keputusan oprasional sehingga meminimalisir terjadinya intervensi politik. Segala keputusan bisnis dan resiko juga akan menjadi tanggung jawab perusahaan, bukan lagi menjadi tanggung jawab negara. Ini

merupakan perpindahan paradigma BUMN dulu merupakan *government judgment rules* menjadi *business judgement rules* diharapkan dengan perubahan tata kelola BUMN dapat bergerak lebih aktif sebagai motor penggerak ekonomi dan pembangunan negara.

Analisis Desain Kelembagaan BP BUMN

Dari perspektif desain kelembagaan, BP BUMN ditempatkan sebagai pengelola kepemilikan negara atas BUMN dengan kewenangan yang mencakup pengelolaan saham, evaluasi kinerja, serta pengawasan terhadap direksi dan komisaris. Struktur ini menunjukkan pergeseran model kepemilikan negara dari kementerian menuju *ownership entity* yang lebih terfokus, sebagaimana direkomendasikan dalam OECD *SOE Guidelines* (Pedoman Tata Kelola Perusahaan Milik Negara OECD).

Relasi antara BP BUMN dan BPI Danantara menjadi aspek krusial dalam desain institusi ini. BP BUMN menjalankan fungsi kepemilikan dan penetapan kebijakan sementara BPI Danantara memiliki peran sebagai operator yang menjalankan strategi bisnis dan mengelola aset dan investasi. Desain ini sangat ideal dan sesuai dengan *good SOE governance* karena memisahkan regulator (BP BUMN) dan operator (Danantara) (Umbra, 2025). Namun hal yang ditemui adalah Kepala BP BUMN saat ini yaitu Dony Oskaria juga merangkap jabatan sebagai *Chief Operating Officer* (COO) di BPI Danantara. Kondisi ini secara tidak langsung melemahkan fungsi pemisah antara regulator-operator serta menciptakan situasi dimana pengawasan dan pelaksanaan kebijakan berada dalam satu kendali. Akibatnya, efektivitas BP BUMN sebagai *ownership entity* menjadi terbatas dan berpotensi menjadikan reformasi kelembagaan BUMN hanya bersifat simbolik, tanpa perubahan substantif dalam praktik tata kelola. Dalam pedoman OECD *SOE Guidelines* dengan tegas menyebut *ownership entity* (Kepemilikan Negara) tidak boleh menjalankan fungsi operasional. Jadi rangkap jabatan merupakan kegagalan dalam mematuhi standar pedoman prinsip OECD.

Lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menguatkan *Business Judgement Rule* di BUMN. Masalahnya adalah *Business Judgement Rule* dapat memberikan perlindungan kepada direksi suatu perusahaan apabila dalam keputusannya menimbulkan kerugian (jika keputusan tersebut didasarkan pada itikad baik dan prinsip kehati-hatian) (Sugiharto, 2021), hal tersebut dapat menjadi tameng dan memperlemah mekanisme pertanggungjawaban jika pengawas dan pelaksana

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

merupakan orang yang sama dan independensi keputusan tidak dapat dibuktikan, *Business Judgement Rule* hanya akan menjadi *justifikasi* jika terdapat kerugian bukan lagi menjadi perlindungan profesional. Doktrin *Business Judgement Rule* bekerja secara efektif apabila keputusan bisnis diambil dalam lingkungan kelembagaan yang menjamin adanya pemisahan fungsi, pengawasan yang independen, dan transparansi pengambilan keputusan. Ketika batas antara pengawasan dan pelaksanaan menjadi kabur, maka ruang objektivitas dalam menilai keputusan bisnis turut menyempit, yang pada akhirnya mempengaruhi kualitas pertanggungjawaban korporasi BUMN. Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun desain institusional BP BUMN terlihat ideal di atas kertas, implementasinya masih menghadapi tantangan koordinasi dan kejelasan pembagian peran.

Evaluasi Pemisahan Fungsi Regulator–Operator dan Peran Kualitas Sumber Daya Manusia

Hasil wawancara dengan tenaga ahli Komisi VI DPR RI menunjukkan adanya pandangan kritis terhadap urgensi keberadaan BP BUMN sebagai lembaga baru dalam tata kelola BUMN. Menurut narasumber desain kelembagaan yang baik tidak akan efektif tanpa didukung oleh kualitas sumber daya manusia (SDM) yang memadai. Tanpa proses seleksi yang terbuka dan teruji, sulit memastikan bahwa pimpinan lembaga memiliki kapasitas, integritas, dan independensi yang dibutuhkan.

Dalam kerangka *principal–agent theory* negara diposisikan sebagai *principal* yang mendelegasikan kewenangan pengelolaan BUMN kepada BP BUMN sebagai *agent*. Pendelegasian kewenangan tersebut idealnya disertai dengan pembagian kewenangan yang tegas, indikator kinerja yang terukur, serta mekanisme pengawasan yang memungkinkan negara menilai kinerja BP BUMN secara objektif (Jati et al., 2025). Namun, hasil analisis menunjukkan adanya potensi ketidakjelasan peran BP BUMN sebagai *agent*. BP BUMN dibebani tanggung jawab atas kinerja dan pengelolaan aset BUMN, tetapi berbagai keputusan strategis dilakukan oleh BPI Danantara. Kondisi ini menimbulkan risiko *asimetri informasi*, yakni situasi ketika BP BUMN memiliki informasi terbatas mengenai proses pengambilan keputusan strategis yang berdampak

langsung pada kinerjanya, sementara negara kesulitan memperoleh gambaran utuh mengenai siapa aktor yang paling menentukan hasil kebijakan.

Selain itu, ketidakselarasan antara kewenangan dan tanggung jawab tersebut juga berpotensi memicu *difusi tanggung jawab*. Dalam situasi di mana banyak aktor terlibat dalam pengambilan kebijakan, tetapi tidak ada pembagian peran yang tegas, menjadi sulit untuk menetapkan pihak yang harus bertanggung jawab ketika kinerja BUMN tidak optimal atau mengalami kerugian. Akibatnya, negara sebagai *principal* menghadapi tantangan dalam melakukan evaluasi kinerja BP BUMN secara akurat, karena hasil pengelolaan BUMN tidak sepenuhnya berada dalam kendali lembaga tersebut.

Temuan ini menunjukkan bahwa pembentukan BP BUMN belum sepenuhnya dipahami sebagai solusi fungsional terhadap persoalan tata kelola *governance*, melainkan lebih sebagai penataan ulang struktur kelembagaan. Dan tantangan utama BP BUMN tidak terletak pada desain formal kelembagaannya, melainkan pada kejelasan relasi kewenangan dengan Danantara serta kualitas aktor penggerak di dalamnya. Tanpa perbaikan pada aspek tersebut, tujuan reformasi tata kelola BUMN berisiko tidak tercapai secara maksimal.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa pembentukan Badan Pengelola BUMN (BP BUMN) merupakan langkah awal negara untuk memisahkan fungsi regulator dan operator dalam tata kelola BUMN. Secara desain formal, BP BUMN dimaksudkan untuk merepresentasikan negara sebagai pemilik, upaya ini mencerminkan kesadaran pemerintah terhadap pentingnya pemisahan peran dalam rangka memperbaiki tata kelola dan akuntabilitas BUMN. Namun demikian, temuan penelitian menunjukkan bahwa pemisahan tersebut belum berjalan secara optimal. Penunjukan pimpinan BP BUMN dan Danantara secara langsung oleh Presiden yang memilih aktor yang sama di bidang penggerak dan pengawas menimbulkan persoalan akuntabilitas dan transparansi, serta memperlemah peran pengawasan eksternal. Kondisi ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan yang kuat tidak akan efektif tanpa mekanisme seleksi dan pengawasan yang memadai terhadap aktor penggeraknya.

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA

Saran

Implikasi kebijakan dari temuan ini menunjukkan bahwa reformasi tata kelola BUMN tidak cukup dilakukan melalui pembentukan lembaga baru, tetapi harus disertai dengan kejelasan mandat, batas kewenangan, serta mekanisme *checks and balances* yang konsisten. Ke depan, mekanisme *fit and proper test* sebaiknya dilakukan oleh DPR sebagai lembaga legislative untuk memilih siapa yang pantas untuk menjadi penggerak di BUMN, penataan ulang relasi kewenangan antara BP BUMN, dan BPI Danantara, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi prasyarat penting agar tujuan pemisahan regulator–operator dan peningkatan kinerja BUMN dapat tercapai secara berkelanjutan.

Rekomendasi penelitian selanjutnya disarankan untuk mengkaji secara lebih mendalam implementasi BP BUMN dalam praktik, khususnya melalui studi empiris terhadap kinerja BUMN pasca pembentukan lembaga tersebut. Pendekatan komparatif dengan model *ownership entity* di negara lain yang telah menerapkan pemisahan regulator–operator secara konsisten juga dapat memberikan perspektif yang lebih luas mengenai efektivitas desain kelembagaan serupa. Selain itu, penelitian mendatang dapat menitikberatkan pada analisis dampak penerapan *business judgement rule* terhadap akuntabilitas direksi BUMN, termasuk bagaimana mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban bekerja dalam konteks hubungan antara BP BUMN, BPI Danantara, dan negara sebagai *principal*.

DAFTAR REFERENSI

- Adil Mubarak, Syamsir, & Aldri Frinaldi. (2022). Penguatan Badan Usaha Milik Nagari Melalui Pelatihan Penyusunan Business Model Canvas. *Dinamisia : Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 6(5), 1282–1290. <https://doi.org/10.31849/dinamisia.v6i5.11491>
- Armstrong, M., & Taylor, S. (2020). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. Kogan Page.
- Ayuningtias, V. K., & Gultom, E. (2024). Tata Kelola Perusahaan Yang Baik: Sebagai Upaya Penguatan BUMN. *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 2(1), 288–298. <https://journal.stekom.ac.id/index.php/Hakim/article/view/1569>

- BPK. (2015). *BPK permasalahan BUMN beralih ke anak perusahaan*. Bpk.Go.Id. <https://www.bpk.go.id/news/bpk-permasalahan-bumn-beralih-ke-anak-perusahaan>
- BUMN. (2024a). *Data keuangan agregat BUMN diperoleh dari Laporan Keuangan Gabungan Portofolio BUMN per 31 Desember 2024*. BumN.Go.Id. <https://www.bumn.go.id/publikasi/laporan/laporan-tahunan>
- BUMN. (2024b). *Portofolio badan usaha milik negara: Laporan keuangan gabungan per 31 Desember 2024*. Kementerian Badan Usaha Milik Negara.
- Deighton-Smith, R. (2024). Regulatory Transparency in OECD Countries: Overview, Trends and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 6(3), 66–78. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00360.x>Digital Object Identifier (DOI)
- Jati, A. N., Widjaja, G., & Yustanti, D. E. (2025). Prinsip Tata Kelola dan Perubahan Paradigma Pengelolaan BUMN dalam UU No. 1 Tahun 2025. *NETIZEN: JOURNAL OF SOCIETY AND BUSSINESS*, 1(9), 423–432.
- Kumparan. (2023). *BPK temukan masalah di 11 BUMN: PLN kehilangan pendapatan Rp 5,69 triliun*. Kumparan.Com. <https://kumparan.com/kumparanbisnis/bpk-temukan-masalah-di-11-bumn-pln-kehilangan-pendapatan-rp-5-69-triliun-21i24cHtqxr>
- Lubis, E. A. (2023). Efektivitas Kelola Barang Milik Negara (BMN) Di Lingkungan Kementerian Agama. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, 1(3), 49–65. <https://doi.org/10.61860/jigp.v1i3.50>
- Maqdliyan, R. (2022). Determinan implementasi akuntansi akrual terhadap akuntabilitas sektor publik: pendekatan teori institusional. *Jwm (Jurnal Wawasan Manajemen)*, 3(2), 198–203. <https://jwm.ulm.ac.id/id/index.php/jwm/article/download/218/204>
- Negara, D. S. (2025). *Holding investasi dan holding operasional dalam tata kelola BUMN: Perspektif UU No. 1 Tahun 2025*. Cipta Media Nusantara.
- OECD. (2024). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>
- Rahman H., A., & Praditya, I. (2024). *Banyak BUMN bermasalah, Wamen: tata kelola lemah*. Liputan6.Com. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5646171/banyak-bumn-bermasalah-wamen-tata-kelola-lemah>

**REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN BUMN
MELALUI PEMBENTUKAN BP BUMN: ANALISIS PEMISAHAN
PERAN REGULATOR DAN OPERATOR DALAM PERSPEKTIF
TATA KELOLA**

- Republik Indonesia. (2025). *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.
- Sugiharto, A. J. (2021). Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Kerugian Keuangan Negara. *Jurnal Education And Development*, 9(1), 158–168.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan RND*. Alfabeta.
- Sunarjanto, N. A. (2024). Analisis Pengaruh Tata Kelola, Karakteristik Perusahaan Dan Struktur Kepemilikan Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan Lq45 Yang Terdaftar Di BEI. *Media Mahardhika*, 23(1), 11–26.
<https://ojs.stiemahardhika.ac.id/index.php/mahardhika/article/view/921>
- Umbra. (2025). *Revisi keempat UU BUMN: Detail implikasi perubahan regulasi*.
<https://www.umbra.law>
- Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), (2003).