

## Dilema dan Efektivitas Pengawasan Komite Audit BUMN Pasca-Implementasi PERMEN 02/2023

Udin Saepudin<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Universitas Pertiwi, Indonesia

### INFO ARTIKEL

**Riwayat Artikel:**

Received : 23-05-2026

Revised : 13-06-2026

Accepted : 17-06-2026

**Keywords:** Audit Committee, BUMN, Earnings Management, Permen 02/2023, SLR

**Kata Kunci:** BUMN, Earnings Management, Komite Audit, Permen 02/2023, SLR

Corresponding Author:

[udin.saepudin@pertiwi.ac.id](mailto:udin.saepudin@pertiwi.ac.id)\*

DOI: <https://doi.org/10.62335>

### ABSTRACT

*This research performs a critical deconstruction of the internal dynamics and oversight effectiveness of the Audit Committee (AC) within State-Owned Enterprises (SOEs) following the implementation of Minister of SOEs Regulation No. 02 of 2023. Using a Systematic Literature Review (SLR), this study synthesizes agency theory, financial reporting frameworks, and strategic auditing models to evaluate oversight in Indonesia's two-tier system. The analysis reveals that AC effectiveness is constrained by pathological information asymmetry and the risk of managerial override. Key findings indicate that board independence is more effective in mitigating Real Earnings Management (REM), whereas legal enforcement primarily addresses income-increasing Accrual-based Earnings Management (AEM). The study concludes that strengthening internal controls without direct oversight creates a "false sense of security," potentially increasing fraud volume. Policy implications focus on standardizing functional communication between the AC and the Internal Audit Unit (SPI) to mitigate the double agency dilemma. This contribution emphasizes the need for a shift from compliance-based to substantive strategic oversight.*

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan dekonstruksi kritis terhadap dinamika internal dan efektivitas pengawasan Komite Audit (KA) dalam ekosistem Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pasca-implementasi Peraturan Menteri BUMN No. 02 Tahun 2023. Melalui metodologi Systematic Literature Review (SLR), studi ini mensintesis teori keagenan, kerangka Financial Reporting Controls (FRC), dan model audit strategis untuk membedah efikasi pengawasan dalam sistem dua tingkat (*two-tier system*) di Indonesia. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun regulasi baru memperketat mandat pengawasan, efektivitas KA tetap

terbelenggu oleh asimetri informasi yang bersifat patologis dan risiko "*managerial override*". Temuan krusial mengungkapkan bahwa independensi dewan lebih efektif memitigasi Real Earnings Management (REM), sedangkan penegakan hukum (enforcement) cenderung hanya memitigasi *income-increasing Accrual-based Earnings Management* (AEM). Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan kontrol internal tanpa pengawasan langsung (*direct oversight*) yang substansial dapat menciptakan rasa aman palsu yang justru meningkatkan volume fraud. Implikasi kebijakan diarahkan pada perlunya standarisasi protokol komunikasi fungsional antara KA dan Satuan Pengawasan Intern (SPI) untuk memitigasi dilema agensi ganda.

## PENDAHULUAN

Evolusi tata kelola dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia telah memasuki fase signifikan melalui terbitnya Peraturan Menteri BUMN No. 02 Tahun 2023. Peraturan ini bukan sekadar penyederhanaan administrasi, melainkan penyesuaian mendasar atas tanggung jawab pengawasan entitas negara. Dalam konteks ekonomi politik Indonesia, BUMN memikul tanggung jawab ganda sebagai entitas pencari laba sekaligus katalis pembangunan. Dualitas ini seringkali memicu kompleksitas pelaporan keuangan dan meningkatkan risiko sistemik pelanggaran manajerial. Urgensi kajian ini berakar pada fakta bahwa efektivitas Komite Audit (KA) seringkali tereduksi menjadi aspek legalistik-formalitas semata. Pasca-2023, integrasi tata kelola menuntut KA berfungsi dalam ekosistem yang transparan, namun tantangan struktural sistem *two-tier* Indonesia tetap menjadi penghalang utama. Ketidakmampuan KA mendeteksi manipulasi laba mencerminkan kegagalan desain kontrol yang masih didominasi pengaruh direksi.

Dilema fundamental yang dihadapi KA BUMN adalah ketegangan antara tuntutan independensi pengawasan dan ketergantungan struktural terhadap informasi manajemen. Masalah ini diperparah oleh fenomena "*Double Agency Problem*", di mana pemerintah bertindak sebagai prinsipal bagi direksi sekaligus agen bagi publik. Kondisi ini menuntut perluasan teori agensi sebagaimana dikemukakan oleh Jensen dan Meckling (1976) serta Fama dan Jensen (1983) untuk mencakup tekanan politik yang mendorong manajemen melakukan manipulasi laba. Terdapat gap penelitian antara pemenuhan kepatuhan formal dengan pengawasan substantif di lapangan. Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan model audit strategis dari Patterson et al. (2024) untuk mengevaluasi apakah penguatan kontrol internal secara otomatis menurunkan kecurangan atau justru menciptakan celah manipulasi yang lebih canggih. Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi secara kritis peran KA dalam memitigasi *Earnings Management* (AEM dan REM) dalam kerangka regulasi terbaru.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) mengikuti protokol PRISMA untuk menjamin integritas ilmiah. Metode ini dipilih untuk memberikan pemahaman mendalam mengenai dilema Komite Audit dalam implementasi Permen BUMN No. 02 Tahun 2023, mengingat tantangan memperoleh data primer langsung dari praktisi di lapangan. Proses pencarian data dilakukan melalui pangkalan data ScienceDirect dan google scholar dengan menggunakan kombinasi kata kunci seperti "*Audit Committee*", "BUMN", "*Earnings Management*", dan "Peraturan".

Proses skrining literatur dilakukan terhadap lebih dari 50 artikel awal dengan kriteria inklusi naskah yang diterbitkan dalam rentang waktu 2022 hingga 2026. Fokus utama seleksi adalah studi yang membahas sistem *board* dua tingkat (*two-tier system*), efektivitas pengawasan, serta dinamika antara manajemen laba riil dan akrual. Dari proses tersebut, dipilih 15 referensi primer untuk disintesis, termasuk karya fundamental dari Avallone et al. (2026) dan Patterson et al. (2024). Analisis data mengintegrasikan temuan empiris dari Astami et al. (2024) mengenai karakteristik dewan di Indonesia serta proyeksi dari Yuhertiana et al. (2025) terkait perluasan mandat pengawasan pada aspek keberlanjutan. Pendekatan analitis ini bertujuan mensintesis pola perilaku manajerial ketika dihadapkan pada pengawasan ketat berdasarkan kerangka regulasi terbaru.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis terhadap Pasal 51 hingga Pasal 59 Permen BUMN 02/2023 mengungkapkan upaya ambisius pemerintah untuk memperkuat lini pertahanan ketiga, namun implementasinya terbentur celah struktural. Meskipun Pasal 51 dan 52 mewajibkan integritas serta kompetensi keuangan, efektivitas anggota KA terbatas jika mereka terjebak dalam kondisi "*Structural Reliance*". Dalam kondisi ini, anggota KA yang seringkali dipilih berdasarkan kedekatan politik cenderung bergantung sepenuhnya pada manajemen dalam desain pengendalian internal. Hal ini menempatkan mereka pada "Setting 1" dalam model Patterson et al. (2024), di mana pengawasan hanya bersifat pasif. Selain itu, praktik "*information gatekeeping*" oleh manajemen tetap menjadi ancaman nyata meskipun Pasal 55 memberikan wewenang akses informasi luas. Tanpa otonomi penuh atas Satuan Pengawasan Intern (SPI), akses informasi bagi KA hanya menjadi formalitas karena garis pelaporan administratif SPI yang berada di bawah Direksi menciptakan risiko keengganan melaporkan temuan "*Managerial Override*" atau pengabaian kontrol oleh manajemen (Guan et al. 2026).

Fenomena "*Paradoks Patterson*" menjadi sangat relevan dalam konteks BUMN saat ini. Penguatan kontrol internal sebagaimana diamanatkan regulasi baru memang meningkatkan kualitas audit, namun secara paradoks dapat meningkatkan volume

kecurangan. Hal ini terjadi karena auditor eksternal yang melihat kontrol internal kuat cenderung menurunkan upaya audit substantif mereka, menciptakan apa yang disebut sebagai "*False Sense of Security*". Kondisi ini semakin parah di BUMN karena adanya "*Double Agency Problem*", di mana kepentingan politik dapat memengaruhi intensitas pengawasan. Manajemen yang menyadari penurunan audit *effort* dapat melakukan manipulasi dalam volume lebih besar. Oleh karena itu, efektivitas Permen BUMN 02/2023 tidak boleh hanya diukur dari penguatan sistem, tetapi juga dari gaya pengawasan (*oversight styles*) yang diadopsi anggota komite untuk menavigasi ketidaktahuan informasi di ruang rapat (Couchoux 2024).

Dinamika antara *Accrual-based Earnings Management* (AEM) dan *Real Earnings Management* (REM) pasca-regulasi menunjukkan pergeseran risiko krusial. Berdasarkan sintesis dari Avallone et al. (2026), penegakan hukum ketat cenderung hanya efektif menekan manipulasi akrual yang meningkatkan laba, namun seringkali mengabaikan manipulasi melalui aktivitas operasional atau REM. Di lingkungan BUMN, penegakan hukum sering memiliki bias politik karena posisi pemerintah sebagai agen publik sekaligus prinsipal manajer. Ketika AEM ditekan secara ketat, manajemen kemungkinan besar beralih ke REM, seperti memotong biaya pemeliharaan infrastruktur demi mencapai target jangka pendek. Karena REM sulit dideteksi auditor eksternal karena dianggap sebagai keputusan bisnis, independensi dewan dan KA menjadi satu-satunya garda terdepan yang efektif memitigasi REM sekaligus mencegah praktik penghindaran pajak yang agresif (Dang dan Nguyen 2022).

Selain pengawasan keuangan, KA kini menghadapi mandat baru dalam pengawasan *Environment, Social, and Governance* (ESG). Sejalan dengan visi Yuhertiana et al. (2025), tanpa penegakan hukum kuat, pelaporan ESG di BUMN berisiko menjadi sekadar praktik *greenwashing*. Pentingnya pengawasan ini ditegaskan oleh Helmi dan Widiastuty (2023) dalam Jurnal Riset Akuntansi Aksioma, yang menemukan bahwa inovasi hijau secara signifikan meningkatkan kinerja perusahaan. KA harus memastikan bahwa inisiatif hijau benar-benar substantif untuk meningkatkan nilai perusahaan. Namun, efektivitas ini terancam oleh fenomena "*Busy Audit Committee*" yang muncul akibat penggabungan fungsi komite risiko ke dalam KA pada BUMN kategori risiko netral. Beban kerja berlebihan ini, dikombinasikan dengan tekanan politik dari "*Double Agency Problem*", memicu distraksi fokus yang menurunkan kemampuan KA mendeteksi kegagalan sistemik atau narsisme manajerial dalam pengungkapan laba (Guan et al. 2026).

Secara keseluruhan, terdapat empat dilema patologis yang menghambat efektivitas KA BUMN. Pertama, dilema independensi melawan ketergantungan informasi, di mana KA menjadi "tamu" yang kuncinya dipegang manajemen. Kedua, dilema kepatuhan melawan pengawasan substantif, di mana fokus regulasi terlalu banyak pada prosedur

formalitas. Ketiga, dilema agensi ganda antara kepentingan politik dan profesionalisme yang seringkali menempatkan KA yang vokal sebagai penghambat pembangunan. Keempat, kelelahan fungsional akibat beban kerja berlebih yang menghalangi pengawasan mendalam terhadap estimasi akuntansi yang kompleks. Tanpa dekonstruksi terhadap pola pelaporan SPI, penguatan regulasi melalui Permen 02/2023 hanya akan memperkuat cangkang legalistik tanpa menyentuh substansi integritas pelaporan.

## **SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN**

Efektivitas Komite Audit BUMN pasca-implementasi Permen 02/2023 masih berada dalam kondisi rapuh karena dominasi paradigma ketergantungan struktural terhadap manajemen dan kompleksitas "*Double Agency Problem*". Meskipun landasan hukum telah diperkuat, pengawasan KA cenderung bersifat formalitas dan belum mencapai tingkat "*Direct Oversight*" yang substantif. Terdapat risiko nyata pergeseran praktik manipulasi dari basis akrual (AEM) menuju manipulasi aktivitas riil (REM) yang lebih merusak nilai jangka panjang perusahaan. Penguatan kontrol internal tanpa peningkatan intensitas audit substantif justru berpotensi menciptakan rasa aman palsu yang menyamarkan volume kecurangan lebih besar akibat penurunan upaya audit eksternal.

Keterbatasan penelitian ini terletak pada penggunaan data sekunder yang memerlukan pengujian empiris lebih lanjut dalam konteks spesifik Indonesia. Sebagai rekomendasi kebijakan radikal untuk mengatasi dilema agensi ganda, Kementerian BUMN perlu memformalisasi garis pelaporan fungsional di mana Kepala SPI melaporkan temuan secara langsung kepada KA sebelum ke Direksi untuk mencegah intervensi manajerial. Selain itu, diperlukan mandat bagi KA untuk menentukan cakupan audit pada area rentan REM, kewajiban sertifikasi kompetensi ESG bagi anggota komite untuk mencegah *greenwashing*, serta evaluasi kinerja KA yang didasarkan pada skor kualitas laba yang dinilai oleh pihak independen, bukan sekadar frekuensi pertemuan formal.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abbott, L. J., Parker, S., & Peters, G. F. (2004). Audit committee characteristics and restatements. *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 23(1), 69–87. <https://doi.org/10.2308/aud.2004.23.1.69>
- Almaqoushi, W., & Powell, R. (2021). Audit committee quality indices, reporting quality and firm value. *Journal of Business Finance and Accounting*, 48(1–2), 185–229. <https://doi.org/10.1111/jbfa.12478>
- Astami, E., Pramono, A. J., Rusmin, R., Cahaya, F. R., dan Soobaroyen, T. (2024). Do family ownership and supervisory board characteristics influence audit report lag?

- A view from a two-tier board context. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 56, Article 100638. <https://doi.org/10.1016/j.intaccaudtax.2024.100638>
- Avallone, F., Quagli, A., Ramassa, P., dan Simoni, L. (2026). The complementarity between auditing, corporate governance and enforcers in the financial reporting quality. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 60, Article 100761. <https://doi.org/10.1016/j.intaccaudtax.2026.100761>
- Chen, X., Cheng, Q., & Wang, X. (2015). Does increased board independence reduce earnings management? Evidence from recent regulatory reforms. *Review of Accounting Studies*, 20(2), 899–933. <https://doi.org/10.1007/s11142-015-9316-0>
- Couchoux, C. (2024). Navigating knowledge and ignorance in the boardroom: A study of audit committee members' oversight styles. *Contemporary Accounting Research*, 41(1), 459–497. <https://doi.org/10.1111/1911-3846.12890>
- Dang, V. C., dan Nguyen, Q. K. (2022). Audit committee characteristics and tax avoidance: Evidence from an emerging economy. *Cogent Economics & Finance*, 10(1), Article 2023263. <https://doi.org/10.1080/23322039.2021.2023263>
- Fama, E. F., dan Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Guan, J., Zalata, A. M., Samaha, S. E., dan Hessian, M. (2026). Audit committee chair narcissism and non-IFRS earnings disclosure. *The British Accounting Review*, 58, Article 101622. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2025.101622>
- Jensen, M. C., dan Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Menteri Badan Usaha Milik Negara. (2023). *Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-2/MBU/03/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 262.
- Muwaffaq Helmi, W., dan Widiastuty, E. (2023). Effect Of Green Innovation And Green Process Innovation On Firm Performance. *Jurnal Riset Akuntansi Aksioma*, 22(1), 55-69. <https://doi.org/10.29303/aksioma.v22i1.203>
- Patterson, E. R., Smith, J. R., dan Tiras, S. L. (2024). The effects and potential benefits of audit committee oversight in a strategic setting. *Contemporary Accounting Research*, 41(3), 2013–2040. <https://doi.org/10.1111/1911-3846.12964>
- Yuhertiana, I., Husna, G. A., dan Susilowati, E. (2025). Audit committee and ESG disclosure: Advancing SDG for sustainable performance in State-Owned

Enterprises. *Journal of Lifestyle & SDGs Review*, 6(1), Article e05042.

Windisch, D. (2021). Enforcement, managerial discretion, and the informativeness of accruals. *European Accounting Review*, 30(4), 705–732.  
<https://doi.org/10.1080/09638180.2020.1771393>