

## APAKAH BUMD MASIH RELEVAN? (KAJIAN LITERATUR)

Donal Devi Amdanata<sup>1\*</sup>, Aulia Rani Annisava<sup>2</sup>, Burhan<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universitas Riau, Pekanbaru, Riau, Indonesia

<sup>2</sup>Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru, Riau, Indonesia

<sup>3</sup>Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Riau, Indonesia

Email Korespondensi: [donaldeviamdanata@lecturer.unri.ac.id](mailto:donaldeviamdanata@lecturer.unri.ac.id)

### ABSTRAK

*This study aims to reassess the relevance of Regional-Owned Enterprises (BUMD) in supporting regional economic development in Indonesia by examining scientific literature that discusses their position, challenges, and effectiveness within the framework of modern governance and regulatory dynamics. Employing a qualitative literature review approach, this research synthesizes findings from primary sources, including national and international journals, that address legal, managerial, financial, governance, and political aspects of BUMD operations. The findings reveal that the current relevance of BUMD is increasingly questioned due to several critical issues, such as regulatory gaps and ambiguities, weak implementation of good corporate governance principles, limited and often non-professional human resources, high levels of political intervention, and the dualism in legal forms and governance structures between Perseroda and Perumda. Moreover, significant differences in oversight mechanisms between BUMD and state-owned enterprises (BUMN) contribute to greater legal uncertainty, heightened risks of criminalizing managerial decisions, and hindered managerial professionalism. Nevertheless, the potential for strengthening BUMD remains open through regulatory harmonization, enhanced oversight systems, management professionalization, and stricter application of governance standards. This study concludes that the sustainability and relevance of BUMD depend heavily on comprehensive reforms in regulation and governance to ensure that BUMD can effectively function as accountable drivers of regional development.*

**Keywords** BUMD, Governance, Regulation, Relevance

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kembali relevansi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam pembangunan ekonomi daerah di Indonesia, dengan menelaah berbagai temuan ilmiah terkait posisi, tantangan, dan efektivitas BUMD dalam konteks tata kelola modern serta dinamika regulasi. Sebagai studi kualitatif berbasis kajian literatur, penelitian ini mengumpulkan dan menyintesis hasil penelitian terdahulu dari sumber-sumber primer seperti jurnal nasional dan internasional yang membahas aspek hukum, manajerial, keuangan, tata kelola, dan politik dalam pengelolaan BUMD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa relevansi BUMD saat ini berada dalam posisi yang problematik akibat sejumlah persoalan krusial, termasuk kekosongan dan tidak jelas regulasi, lemahnya penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), keterbatasan sumber daya manusia, intervensi politik yang tinggi, serta dualisme bentuk badan hukum dan tata kelola antara Perseroda dan Perumda. Selain itu, perbedaan signifikan antara mekanisme pengawasan BUMD dan BUMN memperburuk ketidakpastian hukum, meningkatkan risiko kriminalisasi direksi, serta menghambat profesionalisme manajerial. Di sisi lain, peluang peningkatan relevansi BUMD masih terbuka melalui harmonisasi regulasi, penguatan sistem pengawasan, integritas manajemen, dan penerapan standar GCG yang lebih ketat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberlanjutan dan relevansi BUMD sangat bergantung pada reformasi regulasi dan tata kelola yang lebih komprehensif untuk memastikan BUMD dapat berfungsi sebagai penggerak pembangunan daerah yang efektif dan akuntabel.

**Kata Kunci:** BUMD, tata kelola, regulasi, relevansi

## PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu instrumen strategis dalam pengelolaan ekonomi dan pelayanan publik di tingkat provinsi di Indonesia. BUMD didirikan dengan tujuan utama untuk mengelola potensi sumber daya daerah, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta menyediakan layanan publik yang esensial bagi masyarakat di provinsi tersebut. Dalam konteks otonomi daerah, kehadiran BUMD dinilai sebagai upaya untuk mewujudkan kemandirian fiskal dan mendorong pembangunan regional secara inklusif (Nasution & Sirait, 2018).

Meskipun memiliki peran vital, eksistensi dan relevansi BUMD dalam model pembangunan ekonomi daerah belakangan ini dipertanyakan. Sebagian besar BUMD di Indonesia menghadapi tantangan struktural seperti lemahnya tata kelola, rendahnya profesionalisme manajerial, keterbatasan akses pendanaan, dan tingginya intervensi politik dari pemilik modal, yakni pemerintah daerah (Hasan, 2025). Selain itu, dilema antara orientasi komersial dan pelayanan publik menjadi salah satu penyebab utama stagnasi kinerja dan minimnya kontribusi BUMD terhadap pertumbuhan ekonomi daerah secara optimal.

Lebih lanjut, regulasi yang mengatur BUMD, seperti PP No. 54 Tahun 2017, meskipun telah memberikan kerangka legal dasar, masih dianggap kurang detail dan belum sepenuhnya menjawab kebutuhan pengelolaan BUMD yang sehat dan kompetitif di era globalisasi (Amdanata et al., 2019). Banyak studi juga mencatat bahwa tingkat penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), khususnya transparansi dan akuntabilitas, masih sangat rendah pada sebagian besar BUMD, yang berdampak pada menurunnya kepercayaan publik serta meningkatnya risiko *fraud* dan korupsi (Iskandar & Kurniawan, 2020).

Selain tantangan internal, BUMD juga dihadapkan pada dinamika eksternal, seperti semakin tingginya persaingan dengan sektor swasta yang lebih cemerlang dan inovatif, tekanan adaptasi teknologi, serta kebutuhan untuk menjalankan bisnis yang lebih efisien dan berorientasi pada hasil (Iqbal et al., 2023). Di beberapa negara lain, reformasi pada perusahaan milik pemerintah regional didorong melalui modernisasi tata kelola, peningkatan profesionalisme manajemen, serta penguatan pengawasan independen sebagai respons terhadap tantangan serupa (Ginting & Naqvi, 2020).

Seiring perkembangan zaman dan meningkatnya tuntutan efisiensi serta akuntabilitas dalam pengelolaan aset publik, pertanyaan mengenai relevansi BUMD menjadi semakin penting untuk dikaji. Apakah BUMD masih mampu menjalankan peran utamanya sebagai katalisator pembangunan daerah dan agen pelayanan publik, atau justru telah kehilangan relevansinya di tengah perubahan lanskap ekonomi, politik, dan teknologi? Terbukti dalam beberapa kasus BUMD, khususnya yang terbaru, ketika sebuah BUMD di blokir rekeningnya oleh Dirjen Pajak, karena menunggak utang yang tinggi (Sari, 2025).

Penelitian ini ingin mengupas secara kritis posisi, tantangan, dan potensi ke depan BUMD di Indonesia, dengan menelusuri argumentasi artikel ilmiah tentang apakah BUMD masih relevan dalam mendukung tujuan pembangunan daerah yang berkelanjutan serta mampu bersaing dan bertransformasi di era digital saat ini (Siahaan et al., 2021). Berdasarkan latar belakang tersebut maka tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis kembali relevansi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam pembangunan ekonomi daerah di Indonesia.

## LITERATUR REVIEW

Tercatat beberapa permasalahan utama yang dihadapi oleh BUMD di Indonesia yang meliputi aspek legal, tata kelola, manajerial, keuangan, hingga politik. Permasalahan tersebut terus berlangsung tanpa ada solusi yang berarti yang bisa diupayakan oleh BUMD itu sendiri. Berdasarkan beberapa penelitian yang dilakukan, terdapat sedikitnya sepuluh permasalahan yang selalu mendera BUMD.

## Kekosongan dan Tidak Jelasnya Regulasi

Pada prinsipnya BUMD merupakan Perusahaan yang seluruh atau Sebagian modalnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh sebab itu, BUMD tidak bisa jauh dari regulasi pemerintah. Namun justru permasalahannya muncul, sebab regulasi pemerintah yang mengatur BUMD tidak bisa mengatasi seluruh permasalahan yang dihadapi oleh BUMD. Walaupun telah ada peraturan seperti PP No. 54 Tahun 2017, namun masih banyak ketentuan normatif dan teknis yang tidak diatur secara rinci sehingga menimbulkan ambiguitas dalam pengelolaan dan tujuan pendirian BUMD di masing-masing daerah. Ketiadaan regulasi ini mengakibatkan BUMD tidak bisa bergerak bebas untuk menjalankan Perusahaan selayaknya Perusahaan swasta.

Sebagai contoh adalah kejadian yang menimpa sebuah BUMD Bernama PT Bumi Laksamana Jaya (PT BLJ) yang akhirnya harus terbagi konsentrasi menjalankan Perusahaan dan sekaligus menghadapi kasus hukum. Berdasarkan putusan pengadilan, direksi PT BLJ telah ditetapkan sebagai terdakwa atau tuduhan korupsi. Namun berdasarkan pengakuan direksi, Perusahaan menjalankan Perusahaan sesuai dengan ketentuan UU No. 40 Tahun 2007.

Kekosongan hukum ini juga dapat menyebabkan pelanggaran prinsip GCG serta ketidakpastian arah, baik dalam mengejar keuntungan ekonomi maupun pelayanan publik (Amdanata et al., 2019; Nasution & Sirait, 2018).

## Penerapan GCG yang Lemah

Sebagian besar BUMD di Indonesia belum menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas secara optimal. Studi menunjukkan hanya 35% BUMD yang menerapkan prinsip transparansi secara penuh, sisanya hanya sebagian atau bahkan tidak melakukan sama sekali. Kelemahan ini menjadikan BUMD rentan terhadap praktik korupsi, kolusi, nepotisme, dan inefisiensi (Amdanata et al., 2019). Selain itu agensi problem akibat lemahnya pengawasan dan mekanisme *check* dan *balance* juga turut memperburuk kinerja BUMD (Hamonangan & Hermawan, 2020).

## Keterbatasan dan Ketidaksesuaian SDM

Permasalahan sumber daya manusia menjadi perhatian utama. Banyak BUMD belum dikelola secara profesional dan masih bergantung pada manajer non-ahli atau ASN yang kurang berkompeten di bidang manajerial bisnis. Untuk mencapai misi BUMD, butuh perubahan struktur organisasi, penggantian pegawai tidak kompeten, hingga mendesain ulang *job description* untuk meningkatkan performa organisasi (Alwi, 2002).

## Permasalahan Struktur dan Bentuk Badan Hukum

Pilihan bentuk hukum, baik sebagai Perusahaan Daerah (PD) maupun Perseroan Terbatas (PT), membawa konsekuensi tersendiri. PD cenderung rentan terhadap intervensi politik, sedangkan PT menghadapi konflik antara orientasi profit dan tugas sosial. Pilihan bentuk hukum ini berdampak besar pada fleksibilitas, efisiensi, dan keberlanjutan bisnis BUMD (Hasan, 2025).

## Kinerja Keuangan dan Keterbatasan Akses Modal

Penelitian pada BUMD sektor pangan di Jakarta menunjukkan bahwa hanya faktor keuangan yang benar-benar signifikan meningkatkan kinerja dan pertumbuhan usaha. Sementara aspek SDM, strategi organisasi, dan penguasaan teknologi belum banyak berpengaruh. Permasalahan umum adalah lemahnya struktur permodalan, rendahnya keuntungan, hingga kesulitan dalam mengakses sumber pendanaan eksternal, yang berujung pada stagnasi perkembangan BUMD (Siahaan et al., 2021).

## Intervensi Politik dan Konflik Kepentingan

BUMD sering dijadikan alat politik oleh pemerintah daerah, baik untuk kepentingan ekonomi maupun non-ekonomi. Intervensi politik ini bisa berupa penunjukan direksi yang tidak profesional, penggunaan BUMD sebagai kendaraan proyek politik, atau pembagian wilayah usaha yang tidak berdasarkan pertimbangan bisnis. Akibatnya, banyak keputusan tidak berjalan secara objektif dan berorientasi bisnis (Hasan, 2025).

## Rendahnya Inovasi dan Kolaborasi Bisnis

Dengan minimnya inovasi serta lemahnya kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan bisnis, banyak BUMD tidak mampu bersaing dengan entitas swasta. Lingkungan bisnis dan kapabilitas inovasi sangat menentukan strategi dan performa unggul, namun keduanya sering kali diabaikan atau belum menjadi perhatian utama pengelola BUMD (Iqbal et al., 2023).

## Komplikasi dalam Legalitas dan Kewenangan Pengelolaan

Banyak BUMD bergerak di sektor strategis yang tumpang tindih dengan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, seperti pengelolaan sumber daya alam atau infrastruktur tertentu. Kendala lain adalah kurangnya pengaturan yang membuka peluang partisipasi BUMD dalam pengusahaan sektor-sektor tertentu sehingga akses terhadap bisnis strategis kerap terbatas (Yurista & Wicaksono, 2015).

## Masalah Layanan Publik vs Profit

Sering terjadi konflik antara fungsi BUMD sebagai agen pelayanan publik dan tuntutan pencapaian profit daerah. Dilema ini menyebabkan ambiguitas tujuan dan strategi, sehingga BUMD tidak optimal dalam kedua fungsi tersebut (Hasan, 2025).

## Korupsi, Gratifikasi, dan Penyelewengan

Faktor integritas menjadi masalah serius pada BUMD. Praktik gratifikasi dan fraud, didorong oleh tekanan, kesempatan, dan rasionalisasi, kerap terjadi akibat lemahnya pengawasan dan regulasi internal yang tidak ketat (Iskandar & Kurniawan, 2020). Kondisi ini menggerus kepercayaan publik dan *stakeholder* lain terhadap BUMD sebagai entitas yang bermanfaat bagi daerah.

## METODE

Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan kualitatif melalui kajian literatur untuk menelaah secara komprehensif relevansi BUMD dalam konteks pembangunan ekonomi dan tata kelola daerah. Seluruh proses penelitian dilakukan dengan menelusuri berbagai sumber referensi primer, terutama artikel jurnal ilmiah yang membahas aspek hukum, tata kelola perusahaan daerah, kinerja keuangan, peran pemerintahan daerah, serta dinamika politik yang memengaruhi operasional BUMD. Literatur yang dianalisis dipilih berdasarkan kesesuaian tema dengan fokus penelitian serta validitas akademiknya, sehingga hanya sumber-sumber yang kredibel dan telah melalui proses telaah sejawat yang digunakan dalam penyusunan artikel ini.

Analisis dilakukan dengan cara membaca, menginterpretasi, dan membandingkan temuan dari berbagai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan keberadaan dan permasalahan BUMD. Peneliti mengidentifikasi isu-isu utama yang secara konsisten muncul dalam literatur, seperti kekosongan regulasi, dualisme bentuk badan hukum, intervensi politik yang kuat, kelemahan dalam penerapan GCG, serta keterbatasan akses pembiayaan dan profesionalisme manajemen. Temuan-temuan tersebut kemudian disintesiskan sehingga membentuk pola yang dapat menjelaskan akar persoalan yang menyebabkan efektivitas BUMD sering dipertanyakan.

Penggunaan metode kajian literatur dalam penelitian ini memungkinkan peneliti untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai situasi aktual BUMD sekaligus memahami argumentasi konseptual yang melandasi perdebatan akademik tentang relevansi keberadaannya. Dengan demikian, metode ini tidak hanya berfungsi untuk mengumpulkan informasi, tetapi juga untuk membangun analisis kritis dan menyusun interpretasi baru berdasarkan konsistensi hasil penelitian terdahulu, selaras dengan tujuan kajian literatur sebagai dasar pembahasan masalah secara ilmiah dan sistematis.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hasil

Dalam praktik pengelolaan BUMD di Indonesia, terdapat dualisme ganda yang setidaknya menyumbang permasalahan terus dialami oleh BUMD. Dualisme pertama adalah merujuk pada dua jenis bentuk BUMD, yakni Perseroda (Perusahaan Perseroan Daerah) dan Perumda (Perusahaan Umum Daerah). Perbedaannya juga meliputi karakteristik, regulasi, dan mekanisme pengelolaan. Sedangkan dualisme kedua adalah perbedaan perlakuan hukum serta tata kelola antara BUMD dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Perbedaan yang mencolok adalah BUMN berada di bawah Kementerian BUMN sedangkan BUMD berada di bawah Kementerian Dalam Negeri.

Memahami dualisme ini sangat relevan karena berpengaruh langsung pada efektivitas pengelolaan, akuntabilitas, serta keberlanjutan perusahaan milik pemerintah daerah. Dualisme ini menimbulkan ambiguitas yang berdampak pada pengambilan kebijakan dan pembentukan mekanisme pengawasan yang belum optimal (Ansari, 2020; Febriansyah, 2023; Yani & Mansur, 2020).

### Perseroda dan Perumda

Perseroda adalah bentuk Perusahaan Perseroan Terbatas (PT) milik daerah dengan karakteristik sebagai entitas hukum yang terpisah serta bertanggung jawab terbatas yang tunduk pada PP No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan secara khusus. Sebaliknya, Perumda adalah bentuk perusahaan umum daerah yang lebih menekankan fungsi pelayanan publik dan cenderung tidak berorientasi profit secara penuh. Perseroda memiliki status hukum yang lebih formal dan mengikuti prinsip korporasi, sedangkan Perumda lebih bersifat administratif dan operasional berbasis peraturan daerah. Implikasi perbedaan bentuk ini cukup besar terhadap kepemilikan aset dan pengelolaan kekayaan daerah, di mana aset Perseroda secara hukum dapat dipisahkan dari kekayaan daerah meskipun dimiliki mayoritas oleh pemerintah daerah (Ansari, 2020; Kandiyan et al., 2023; Yani & Mansur, 2020).

Perbedaan bentuk hukum ini secara langsung menimbulkan perbedaan dalam tata kelola Perusahaan. Perseroda memiliki struktur yang mirip dengan perusahaan perseroan terbatas lainnya, seperti adanya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris atau Pengawas yang menjalankan fungsi pengawasan dan pengelolaan profesional. Sedangkan Perumda memiliki struktur organisasi yang lebih sederhana dengan fokus pada kepatuhan administratif dan pengawasan oleh pemerintah daerah langsung.

Dewan Pengawas pada Perseroda memiliki peran yang jelas sesuai dengan prinsip GCG, sementara Perumda sering kali masih mengandalkan pengawasan oleh instansi pemerintah daerah. Hal ini berimplikasi pada profesionalisme manajemen, sistem pengambilan keputusan, serta transparansi pelaporan, di mana Perseroda cenderung lebih baik jika dibandingkan dengan Perumda yang masih terjebak pada birokrasi daerah (Febriansyah, 2023; Krisharyanto et al., 2020).

Praktik implementasi kedua bentuk ini di tingkat daerah menunjukkan kesenjangan yang signifikan. Banyak pemerintah daerah belum sepenuhnya beradaptasi dengan regulasi PP

No. 54/2017 yang mengatur Perseroda, dan masih banyak BUMD yang beroperasi dalam bentuk Perumda meskipun memiliki karakteristik bisnis. Perbedaan nomenklatur dan kerancuan hukum menimbulkan masalah dalam tata kelola dan akuntabilitas, terutama dalam pengelolaan aset, pembagian laba, dan tanggung jawab hukum manajemen. Sehingga sangat diperlukan upaya harmonisasi peraturan dan pemberdayaan kerangka hukum yang lebih jelas sangat diperlukan untuk menyatukan kerancuan ini agar fungsi BUMD dapat berjalan optimal (Syam et al., 2018; Yani & Mansur, 2020).

### BUMD dan BUMN

BUMN diatur oleh UU No. 19 Tahun 2003 dan berada langsung di bawah koordinasi pemerintah pusat dalam hal ini adalah Kementerian BUMN. Sedangkan BUMD diatur oleh PP No. 54 Tahun 2017 dengan pengawasan oleh pemerintah daerah yang sejatinya di bawah Kementerian Dalam Negeri. Perbedaan ini mengakibatkan perbedaan signifikan dalam kewenangan pengawasan dan sistem tata kelola. Pemerintah pusat memiliki mekanisme kontrol yang lebih terstruktur terhadap BUMN, termasuk pengangkatan direksi secara profesional melalui Kementerian BUMN. Sebaliknya, di BUMD, pemerintah daerah berperan ganda sebagai pemilik sekaligus pengawas, yang membuka ruang bagi intervensi politik dan potensi konflik kepentingan yang lebih besar (Hasan, 2025; Kamilah & Handayani, 2021; Thalib et al., 2022).

Secara hukum, BUMN memiliki pemisahan aset yang lebih jelas antara negara dan perusahaan, sehingga risiko terhadap kerugian bisnis lebih mudah dipisahkan dari kerugian negara. *Business Judgment Rule* di BUMN memberikan perlindungan kepada direksi dalam pengelolaan risiko bisnis mereka, selama keputusan diambil berdasarkan itikad baik dan kepentingan perusahaan (Kamilah & Handayani, 2021; Kandiyan et al., 2023). Di sisi lain, pada BUMD, tidak jelasnya status hukum dan ambiguitas regulasi menyebabkan risiko kriminalisasi yang tinggi apabila terdapat kerugian keuangan, meskipun manajemen telah menjalankan tugas sesuai aturan. Hal ini menjadi tantangan serius bagi profesionalisme manajerial di BUMD (Ambarwati et al., 2022).

BUMN memperoleh akses yang lebih mudah dan luas terhadap berbagai sumber pendanaan, terutama melalui pasar modal nasional, penerbitan obligasi, dan skema pembiayaan yang didukung pemerintah pusat. Sebaliknya, BUMD sangat tergantung pada dana dari APBD yang memiliki keterbatasan jumlah dan fleksibilitas, sehingga membatasi kapasitas ekspansi bisnis dan pengembangan usaha. Kondisi ini berkonsekuensi negatif terhadap kemampuan BUMD bersaing dan berinovasi dalam menjalankan fungsi bisnis dan pelayanan publiknya (Hasan, 2025; Karni et al., 2023).

### Kerancuan Regulasi dan Dampak Turunannya

Banyak pemerintah daerah dan pelaku hukum, termasuk notaris, menghadapi kesulitan dalam menerapkan aturan terkait bentuk dan status BUMD, khususnya mengenai Perseroda. Beberapa notaris berusaha melakukan terobosan dalam pendirian Perseroda dengan model saham tunggal yang sepenuhnya dimiliki daerah, namun hal ini menimbulkan pertanyaan legalitas karena belum diakomodasi oleh UU PT. Ketidakselarasan ini berpotensi menimbulkan kerancuan dalam mekanisme pengelolaan dan tanggung jawab hukum di tingkat daerah (Ansari, 2020; Yani & Mansur, 2020).

Dalam konteks hierarki norma, regulasi terkait BUMD sebaiknya diposisikan sebagai *lex spesialis* yang mengatur secara khusus perusahaan milik daerah dan mengakomodasi kepentingan otonomi daerah, sedangkan regulasi PT sebagai *lex generalis* yang mengatur perusahaan secara umum. Penempatan ini penting untuk memberikan kepastian hukum dalam pendirian dan perubahan status BUMD, sehingga dapat menghindari konflik norma yang

selama ini menjadi sumber ketidakpastian hukum bagi pengelola BUMD (Kandiyas et al., 2023; Yani & Mansur, 2020).

Tidak jelasnya regulasi terkait BUMD menyebabkan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas pada BUMD menjadi tidak konsisten antar bentuk Perseroda dan Perumda. Konflik fungsi antara pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan (pemilik modal) dan mekanisme pengelolaan korporasi menghambat implementasi prinsip-prinsip GCG yang menjadi standar tata kelola modern. Kesenjangan ini menurunkan efektivitas pengelolaan BUMD serta meningkatkan risiko inefisiensi dan penyimpangan (Amdanata et al., 2019; Krisharyanto et al., 2020).

Selain itu, intervensi politik sangat kuat dalam pengelolaan BUMD, terutama dalam proses pengangkatan direksi dan keputusan strategis perusahaan. Politisasi manajemen BUMD mengakibatkan berkurangnya profesionalisme dan kemandirian manajerial, berbeda dengan BUMN yang memiliki proses seleksi dan pengawasan yang relatif lebih profesional serta transparan. Dampak politisasi ini juga meluas ke kinerja bisnis yang menurun dan merugikan kepentingan publik jangka panjang (Hasan, 2025; Kamilah & Handayani, 2021).

Tidak jelasnya status hukum akibat dualisme ini juga membuka risiko tinggi terhadap litigasi dan kriminalisasi terhadap manajemen BUMD. Ketidakpastian batasan tanggung jawab hukum dan perlindungan hukum kepada direksi membuat pengambilan keputusan berisiko, memicu kegagalan dalam pengelolaan risiko bisnis sehari-hari. Penerapan *business judgment rule* yang efektif menjadi kebutuhan mendesak untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi manajemen BUMD dan mendukung pengambilan keputusan secara profesional (Kamilah & Handayani, 2021; Kandiyas et al., 2023).

### Dampak Terhadap Operasional dan Keuangan

Studi atas BUMD menunjukkan bahwa bentuk badan hukum memiliki pengaruh signifikan terhadap efisiensi operasional. BUMD yang berstatus Perseroda umumnya lebih efisien dan produktif dalam mengelola bisnisnya jika dibandingkan dengan Perumda, yang masih mengadopsi model birokrasi daerah dengan keterbatasan tata kelola yang adaptif (Siahaan et al., 2021). Studi pada PDAM, sebagai sektor strategis BUMD, mengindikasikan kebutuhan perbaikan besar dalam hal efisiensi distribusi dan produktivitas yang dapat diatasi melalui perbaikan tata kelola berbasis Perseroda dan teknologi modern (Miranti, 2022).

Status badan hukum BUMD yang berbeda juga membawa konsekuensi pada kemampuan modal dan pendanaan. Perseroda lebih mampu menjangkau sumber pembiayaan yang lebih luas meski masih terbatas, sedangkan Perumda sangat bergantung pada APBD yang terbatas dan kebijakan fiskal daerah. Hal ini membatasi skala ekspansi dan inovasi usaha BUMD dan berimplikasi pada pertumbuhan ekonomi daerah yang kurang optimal (Hasan, 2025; Karni et al., 2023).

Persepsi risiko dan ketidakpastian hukum akibat dualisme ini memengaruhi pengambilan keputusan bisnis dan strategi pengelolaan risiko di BUMD. Risiko bisnis kerap dianggap sebagai risiko negara sehingga manajemen menjadi enggan mengambil kebijakan inovatif. Perlindungan hukum yang lebih jelas dan penerapan *business judgment rule* menjadi kunci pengelolaan risiko yang lebih efektif dan mendukung pertumbuhan usaha (Kamilah & Handayani, 2021; Nurhasanah & Afwa, 2021).

## Pembahasan

### Apakah BUMD Masih Relevan?

Rekomendasi utama adalah perlu adanya revisi dan harmonisasi regulasi yang mengatur pendirian, bentuk, pengelolaan, dan mekanisme BUMD agar sinkron dan terarah. Penajaman kriteria bentuk dan fungsi BUMD sangat penting untuk menghindari tumpang tindih dan kerancuan hukum. Pemerintah pusat dan daerah perlu berkolaborasi dalam membuat payung

hukum yang jelas serta mekanisme pengawasan yang efektif (Kandiyas et al., 2023; Nasution & Sirait, 2018).

Peningkatan profesionalisme melalui mekanisme seleksi manajemen berbasis kompetensi dan meritokrasi mutlak diperlukan. Penetapan standar pengawasan dan akuntabilitas berbasis GCG harus menjadi kewajiban. Pengawasan independen baik di tingkat daerah maupun pusat akan mengurangi potensi intervensi politik dan meningkatkan kualitas pengelolaan (Febriansyah, 2023; Krisharyanto et al., 2020). Misalnya saja BUMD di negara-negara ASEAN lainnya sudah mengadopsi standar GCG yang lebih tinggi, seperti ASEAN *Corporate Governance Scorecard* dan standar internasional lainnya, yang memastikan keterbukaan informasi serta akuntabilitas yang lebih baik (Hamonangan & Hermawan, 2020).

Integrasi audit internal dan eksternal yang mandiri dan efektif adalah kunci peningkatan transparansi dan akuntabilitas. Koordinasi antara pengawas daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) harus diperkuat, didukung oleh teknologi informasi yang canggih untuk pengendalian risiko dan transparansi yang lebih baik (Juliani, 2018; Thalib et al., 2022). Berdasarkan penelitian Amdanata and Mansor (2020) pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap BUMD adalah signifikan.

Maka untuk menjawab apakah BUMD saat ini masih dibutuhkan untuk saat ini, bergantung dari regulasi yang disiapkan untuk BUMD itu sendiri. BUMD (Persero) walaupun merupakan badan usaha yang tujuannya adalah memaksimumkan laba, tetapi saja menggunakan uang negara sebagai modal. Sehingga harus diawasi dengan semestinya. Namun, regulasi yang disusun perlu sangat komprehensif dan mengatur dengan ketat dalam jaminannya terlaksananya GCG. Sebagai contoh adalah Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang juga termasuk dalam kategori BUMD. BPD yang rata-rata berdiri di setiap provinsi, tetapi bisa memenuhi harapan pemegang saham, salah satu penyebabnya adalah banyaknya pihak yang memperhatikan BPD, seperti Bank Indonesia, OJK, Kementerian Keuangan dan lain-lain. Jika regulasi terkait BUMD tidak ada kemajuan, maka kehadiran BUMD selayaknya untuk ditinjau ulang, sebab hanya akan terus menimbulkan kerugian.

## SIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa keberadaan BUMD masih menghadapi persoalan mendasar yang membuat perannya sebagai instrumen pembangunan daerah belum berjalan secara optimal. Tantangan utama muncul dari ketidakselarasan regulasi, perbedaan karakteristik bentuk badan hukum, ketidakpastian mekanisme pengawasan, serta dominannya intervensi politik dalam pengelolaan perusahaan. Permasalahan tersebut tidak hanya menghambat profesionalisme manajemen, tetapi juga menimbulkan risiko hukum yang tinggi bagi direksi dan melemahkan kemampuan BUMD dalam menjalankan fungsi ekonominya secara efektif. Oleh karena itu, relevansi BUMD bergantung pada sejauh mana pembaruan regulasi dan penerapan tata kelola yang lebih modern dapat diwujudkan. Tanpa perubahan tersebut, BUMD berpotensi terus berada dalam kondisi stagnan dan tidak mampu memberikan kontribusi signifikan bagi pembangunan daerah.

Temuan penelitian ini memiliki beberapa implikasi penting bagi pemerintah daerah, pembuat regulasi, dan pengelola BUMD. Pertama, diperlukan harmonisasi regulasi yang mengatur status hukum dan tata kelola BUMD agar tidak menimbulkan ketidakpastian dan perbedaan perlakuan hukum antar daerah. Kedua, pemerintah daerah perlu menerapkan mekanisme seleksi manajemen berbasis kompetensi, bukan kepentingan politik, agar tata kelola perusahaan dapat berjalan lebih profesional. Ketiga, penguatan pengawasan melalui penerapan prinsip GCG secara konsisten perlu dilakukan untuk mengurangi risiko penyimpangan dan meningkatkan akuntabilitas. Keempat, penelitian ini menegaskan pentingnya peran institusi pengawasan eksternal seperti BPK dan OJK dalam meningkatkan disiplin pengelolaan

perusahaan. Dengan memperhatikan implikasi tersebut, perbaikan struktural BUMD dapat lebih terarah dan memberikan dampak jangka panjang bagi pembangunan daerah.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, penelitian hanya menggunakan pendekatan kajian literatur sehingga tidak melibatkan data lapangan atau wawancara langsung dengan pengelola BUMD. Hal ini membuat analisis sepenuhnya bergantung pada temuan penelitian terdahulu. Kedua, literatur yang tersedia masih sangat bervariasi dalam kualitas metodologinya, sehingga interpretasi terhadap hasil penelitian membutuhkan kehati-hatian. Ketiga, fokus penelitian lebih banyak pada isu regulasi, tata kelola, dan aspek kelembagaan sehingga belum mengkaji secara mendalam isu-isu teknis sektor tertentu, seperti BUMD air minum, energi, pangan, atau pembiayaan daerah yang mungkin memiliki karakteristik dan tantangan berbeda.

Penelitian masa depan diharapkan dapat memperluas perspektif kajian dengan mengombinasikan analisis literatur dan pengumpulan data lapangan sehingga mendapatkan gambaran yang lebih lengkap mengenai dinamika pengelolaan BUMD. Penelitian selanjutnya juga dapat mengkaji secara lebih spesifik perbandingan kinerja antara Perseroda dan Perumda pada sektor tertentu untuk melihat bagaimana perbedaan bentuk badan hukum memengaruhi efektivitas operasional. Selain itu, studi empiris mengenai dampak intervensi politik terhadap pengambilan keputusan strategis di BUMD akan sangat bermanfaat untuk memperkuat rekomendasi kebijakan. Penelitian komparatif dengan perusahaan milik daerah di negara ASEAN juga dapat membuka perspektif baru mengenai praktik tata kelola yang lebih efektif dan dapat diadaptasi di Indonesia.

## REFERENSI

- Alwi, S. (2002). Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). *Jurnal Siasat Bisnis*, 1(7), 81–91.
- Ambarwati, S., Yuliati, Y., & Widhiyanti, H. N. (2022). The Loss of State-Owned Enterprise (BUMN) As Not State Loss in Separation Principle Perspective. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 9(1), 113–129. <https://doi.org/10.26532/jph.v9i1.16148>
- Amdanata, D. D., & Mansor, N. (2020). Performance of Regional Government-Linked Companies in Indonesia: The Influence of State Audit Board and Regulations. *Jurnal Pengurusan*, 58.
- Amdanata, D. D., Yusriadi, Mansor, N., & Nuzilah, N. (2019). Implementasi Asas Transparansi Good Corporate Governance pada BUMD di Indonesia. *Inovbiz: Jurnal Inovasi Bisnis*, 7, 154–161.
- Ansari, M. I. (2020). Entitas Badan Usaha Milik Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Pemerintah Daerah. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 22(3), 417–436.
- Febriansyah, W. (2023). Dualism Regulating Requirements for Filling in the Directors of Regional Owned Enterprises. *Hang Tuah Law Journal*, 7(2), 111–125.
- Ginting, E., & Naqvi, K. (2020). *Reforms, Opportunities, and Challenges for State-Owned Enterprises*.
- Hamonangan, F. R., & Hermawan, A. A. (2020). Analysis of The Implementation of Good Corporate Governance Based on Asean Corporate Governance Scorecard: Case Study PT Jakarta Propertindo (Perseroda). *DIJEMSS*, 1(4), 580–601. <https://doi.org/10.31933/DIJEMSS>
- Hasan, M. (2025). Implications of ROEs Legal Form on Company Management. *Jurnal Hukum Indonesia*, 4(2), 58–65.
- Iqbal, M., Azis, Y., Sucherly, & Kaltum, U. (2023). Factors Affecting Performance Excellence in Indonesian State-Owned Enterprises. *Problem and Perspectives in Management*, 21(4), 264–277. [https://doi.org/10.21511/ppm.21\(4\).2023.21](https://doi.org/10.21511/ppm.21(4).2023.21)
- Iskandar, I. S., & Kurniawan, T. (2020). Gratifikasi di Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan

- Motif Kecurangan: Sebuah Tinjauan Literatur. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 81–97. <https://doi.org/10.14710/jiip.v5i2.7690>
- Juliani, H. (2018). Legal Implication of the Audit Board of Indonesia on Management Audit and Financial Liability of the State Against State-Owned Enterprises. *Diponegoro Law Review*, 3(1), 75–83. <https://doi.org/10.14710/dilrev.3.1.2018.76-84>
- Kamilah, A., & Handayani, T. (2021). The Application of Business Judgment Rule Principles: The Protection for State-Owned Enterprises Directors to Business Risk Failure. *UNIFIKASI : Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 18–27. <https://doi.org/10.25134/unifikasi.v8i1.3927>
- Kandiyas, Y. A., Fahamsyah, E., & Efendi, A. (2023). Prinsip Hukum Perseroan Terbatas Pada Perusahaan Perseroan Daerah. *Jurnal Syntax Admiration*, 4(7), 912–927.
- Karni, A. W., Rahman, S., & Zainuddin, Z. (2023). Pelaksanaan Kerja Sama antara Penanam Modal dengan Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara. *Amsir Law Journal*, 5(1), 74–83. <https://doi.org/10.36746/alj.v5i1.291>
- Krisharyanto, E., Setyowati, P. J., & Wulandari, S. (2020). Code of Ethics as an Instrument in Improving the Performance of the BUMD Supervisory Board. *International Conference on Science, Technology, and Environment 2020*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3806516>
- Miranti, S. (2022). Measuring the Efficiency and Productivity of Regional Water Utility Company (PDAM) in Indonesia from 2012 to 2016. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*, 6(1), 81–105. <https://doi.org/10.36574/jpp.v6i1.278>
- Nasution, D., & Sirait, N. N. (2018). Urgency of Local-Owned Enterprises (BUMD) Law as Good Corporate Governance Basis in Indonesia. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 141, 113–118.
- Nurhasanah, S. R. P., & Afwa, U. (2021). Pertanggungjawaban Hukum Direksi Induk Terhadap Risiko Bisnis Anak Perusahaan pada Holding Company BUMN. *Indonesia Law Reform Journal*, 1(3), 303–317. <https://doi.org/10.22219/audito.v1i1.12784>
- Sari, V. N. (2025). *Krisis PT PIR, Pemblokiran Rekening Hingga Ancam Ekonomi Riau*. [Www.Cakaplah.Com](http://www.cakaplah.Com).
- <https://www.cakaplah.com/berita/baca/128048/2025/09/26/krisis-pt-pir-pemblokiran-rekening-hingga-ancam-ekonomi-riau#sthash.dHPHknpk.RWpikDhG.dpbs>
- Siahaan, H. M., Priyarsono, D. S., Rifin, A., & Arifin, B. (2021). Factors Affecting Performance and Growth of Food Sector BUMD. *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 28(1), 24–32. <https://doi.org/10.20476/jbb.v28i1.1250>
- Syam, F., Rahmi, E., & Arsyad, A. (2018). Eksistensi dan Konstruksi Yuridis Badan Usaha Milik Daerah Pasca Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014. *Undang: Jurnal Hukum*, 1(2), 295–322. <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.295-322>
- Thalib, M., Syamsir, & Iswandi. (2022). Analisis Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 2(1), 35–52.
- Yani, T. A., & Mansur, T. M. (2020). Mewujudkan Keharmonisan Undang-Undang Perseroan Terbatas dalam Pendirian Perseroan Daerah. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 22(2), 363–378. <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i2.16184>
- Yurista, A. P., & Wicaksono, D. A. (2015). Politik Hukum Pertambangan Minyak Bumi Pada Sumur Tua Sebagai Strategi Menuju Ketahanan Energi di Indonesia (Politics of Law in Oil Mining on Old Well As A Strategy to Energy Security in Indonesia). *Jurnal Rechtsvinding*, 4(2), 311–325. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/26>