



DINAMIKA GOVERNANCE JURNAL ILMU ADMINISTRASI NEGARA

<http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jdg/index>

Model Good Corporate Governance Berbasis Mandat, Kepemilikan, Kinerja, dan Akuntabilitas Untuk Badan Usaha Milik Daerah

Slamet Sugianto*¹, Setyowati Karyaningtyas²

¹Pemerintah Kabupaten Jember, Indonesia

²Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Jember, Indonesia

*Email Corresponding: slametsug@gmail.com

ARTICLE INFORMATION ABSTRACT

Article history:

Received date: 14 Mei 2026

Revised date: 3 Juni 2026

Accepted date: 14 Juni 2026

DOI:

<https://doi.org/10.33005/jdg.v16i1.5801>

Regional-owned enterprises in Indonesia stand at the meeting point between business discipline and public responsibility. They are expected to generate local revenue, protect separated regional assets, carry out public assignments, and keep services affordable. This article examines how their governance can be strengthened through a Good Corporate Governance model that links mandate, ownership, performance, and accountability. The study uses a normative legal approach, public policy analysis, and national secondary data from Statistics Indonesia. The findings show that the main problem is not the formal absence of corporate organs, but the weak connection between mandate clarity, ownership function, performance contracts, risk-based oversight, and public value measurement. The article develops an alignment model to help local governments distinguish commercially oriented enterprises, public-service enterprises requiring explicit compensation, and enterprises that should be considered for evidence-based restructuring.

Keywords: *Regional-owned enterprises; Good Corporate Governance; Public Administration; Performance Contract; Public Value*

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International Licence](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ABSTRAKSI

Badan Usaha Milik Daerah tidak mudah ditempatkan hanya sebagai perusahaan biasa. BUMD bekerja di antara disiplin usaha dan tanggung jawab publik: diminta menghasilkan pendapatan, menjaga kekayaan daerah yang dipisahkan, menjalankan penugasan, sekaligus mempertahankan layanan yang terjangkau. Artikel ini mengkaji penguatan tata kelola Badan Usaha Milik Daerah melalui model Good Corporate Governance yang menghubungkan mandat, kepemilikan, kinerja, dan akuntabilitas. Kajian dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, analisis kebijakan publik, serta pembacaan data sekunder nasional dari Badan Pusat Statistik. Hasil kajian menunjukkan bahwa persoalan utama bukan sekadar ada atau tidaknya organ perusahaan, melainkan lemahnya hubungan antara kejelasan mandat, fungsi kepemilikan, kontrak kinerja, pengawasan berbasis risiko, dan pengukuran nilai publik. Model yang ditawarkan membantu pemerintah daerah membaca portofolio badan usaha secara lebih proporsional: mana yang berorientasi komersial, mana yang menjalankan layanan publik dan memerlukan kompensasi, serta mana yang perlu dikaji untuk restrukturisasi berbasis bukti.

Kata Kunci: Badan Usaha Milik Daerah; Good Corporate Governance; Administrasi Publik; Kontrak Kinerja; Nilai Publik.

PENDAHULUAN

Dalam pembahasan pemerintah daerah, BUMD lazim dibaca dari dua sisi: kontribusinya terhadap PAD dan mutu layanan yang diterima warga. Keduanya penting, tetapi tidak selalu bergerak searah. Direksi harus menjaga neraca, biaya, arus kas, dan peluang usaha. Pemerintah daerah, pada saat yang sama, membawa pertimbangan tarif, cakupan layanan, penugasan, serta kebutuhan fiskal. Dari pertemuan dua logika inilah persoalan tata kelola BUMD sering muncul. Secara hukum, BUMD tidak berdiri di ruang kosong. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkannya dalam sistem pemerintahan daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 memberi kerangka mengenai bentuk, tujuan pendirian, modal, organ, tata kelola, pembinaan, dan pengawasan. Permendagri Nomor 37 Tahun 2018 mengatur seleksi Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi. Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 mengatur Rencana Bisnis, RKA, kerja sama, pelaporan, dan evaluasi. Dengan dasar itu, persoalan BUMD lebih tepat dilihat sebagai persoalan penggunaan instrumen hukum dalam praktik, bukan semata kekurangan aturan. Pada praktiknya, pemerintah daerah memegang beberapa peran sekaligus. Daerah menjadi pemilik modal melalui KPM atau RUPS, sekaligus hadir sebagai regulator, pembina, pemberi penugasan, dan pihak yang mengharapkan manfaat fiskal. Peran rangkap tersebut dapat diterima sepanjang batas dan dasar keputusannya jelas. Kerentanan muncul ketika keputusan tidak ditopang data, standar evaluasi, dan mekanisme pertanggungjawaban yang mampu membedakan kepentingan publik dari kepentingan komersial.

Data nasional memberi petunjuk bahwa BUMD merupakan aktor ekonomi yang penting. BPS mencatat pendapatan usaha BUMD meningkat dari Rp106,15 triliun pada 2022 menjadi sekitar Rp115,21 triliun pada 2023. Laba bersih juga naik dari Rp18,47 triliun menjadi Rp24,40 triliun, disertai perbaikan ROE dan ROA total. Namun, angka agregat tidak boleh dibaca terlalu cepat. Di dalamnya ada BUMD yang sehat, ada yang masih bertumpu pada dukungan pemilik modal, dan ada pula yang menjalankan penugasan tanpa perhitungan biaya yang terbuka. Studi terdahulu telah menyinggung persoalan yang berulang, seperti manajemen yang lemah, kontribusi PAD yang belum optimal, intervensi politik, dan kebutuhan menerapkan Good Corporate Governance. Rekomendasi berupa profesionalisasi, transparansi, dan penguatan pengawasan tetap relevan. Meski begitu, rekomendasi tersebut sering belum menjawab urutan kerja yang lebih konkret: hubungan apa yang perlu dirapikan terlebih dahulu agar GCG tidak hanya hadir sebagai istilah normatif. Berdasarkan latar tersebut, artikel ini mengajukan tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana regulasi Indonesia menempatkan hubungan antara pemerintah daerah, organ BUMD, dan mandat pelayanan atau bisnis. Kedua, mengapa prinsip GCG yang kuat secara normatif belum selalu menjadi praktik pengelolaan yang efektif. Ketiga, model kebijakan apa yang dapat membantu pemerintah daerah menyalurkan mandat, kepemilikan, kinerja, dan pengawasan BUMD.

Literatur tata kelola korporasi banyak berangkat dari teori agensi. Jensen dan Meckling (1976) menjelaskan biaya agensi sebagai akibat dari jarak kepentingan dan informasi antara pemilik dan pengelola. Shleifer dan Vishny (1997) kemudian menekankan mekanisme kontrol dan perlindungan pemilik modal. Kerangka ini masih berguna, tetapi tidak cukup untuk membaca BUMD yang tidak selalu berhadapan dengan satu pemilik dan satu pengelola. Dalam BUMD, pemilik hadir melalui banyak pintu. Kepala daerah, DPRD, perangkat pembina, auditor, regulator sektor, pengguna layanan, dan kepentingan fiskal daerah dapat memberi tekanan yang berbeda kepada perusahaan. Literatur mengenai state-owned enterprises menyebut pola ini sebagai multiple principal. Apriliyanti et al. (2024), dalam studi mengenai SOE Indonesia, menunjukkan bahwa permintaan kepada manajemen dapat bersifat komersial, sosial, bahkan privat. Temuan tersebut membantu menjelaskan mengapa keputusan BUMD sering tidak sepenuhnya teknokratis. GCG umumnya dirumuskan melalui transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran. KNKG (2006) menempatkan prinsip-prinsip itu sebagai fondasi perusahaan yang sehat. Pada BUMD, prinsip tersebut perlu diterjemahkan menjadi cara kerja: mandat harus dapat dibaca, biaya

penugasan perlu dihitung, keputusan pemilik modal harus dapat ditelusuri, dan kinerja tidak semestinya dikunci pada satu indikator.

Pendekatan kelembagaan memperlihatkan bahwa aturan yang baik belum otomatis menghasilkan praktik yang baik. Arslan dan Alqatan (2020) menunjukkan bahwa corporate governance dipengaruhi oleh institusi formal dan informal, termasuk hukum, audit, politik, dewan, kesadaran pemegang saham, budaya, dan nilai. Dalam konteks BUMD, pembenahan karena itu tidak cukup dilakukan dengan menambah dokumen. Kapasitas pembina, kualitas data, hubungan dengan organ BUMD, dan cara membaca risiko juga ikut menentukan. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024 memberi pesan penting bahwa negara seharusnya bertindak sebagai pemilik yang aktif, terinformasi, dan profesional. Pesan ini relevan untuk BUMD, tetapi tidak bisa dipindahkan begitu saja dari konteks BUMN atau korporasi swasta. Otonomi daerah, siklus politik lokal, kapasitas perangkat daerah, dan kedekatan BUMD dengan layanan sehari-hari membuat desain kepemilikan daerah memerlukan penyesuaian. Teori nilai publik membantu melihat bagian yang tidak selalu muncul dalam laporan laba rugi. Pada sektor air minum, pasar, transportasi, pangan, dan layanan strategis lain, keberhasilan tidak identik dengan laba tertinggi. Akses, keterjangkauan, kontinuitas, mutu layanan, dan stabilitas ekonomi lokal juga perlu dihitung. Pada saat yang sama, nilai publik tidak boleh dipakai untuk membenarkan inefisiensi. Ia perlu didefinisikan, diukur, dan dikaitkan dengan pembiayaan penugasan.

Kajian nasional tentang BUMD telah memberi dasar penting. Muryanto dan Djuwityastuti (2014) mengkaji model pengelolaan BUMD dalam kerangka GCG. Azre (2017) membahas penerapan GCG pada BUMD di Sumatera Barat. Widiyastuti (2019) menempatkan BUMD dalam politik hukum kesejahteraan sosial, sedangkan Putri dan Nelson (2023) menegaskan GCG sebagai prinsip dasar pengelolaan BUMD oleh pemerintah daerah. Ruang yang masih terbuka adalah penyusunan kerangka yang langsung mengaitkan mandat, fungsi pemilik, kontrak kinerja, risiko, dan nilai publik. Tulisan dalam *Dinamika Governance* juga memberi pijakan yang dekat dengan argumen ini. Supadno (2025) menekankan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik berbasis tata kelola. Sahfitri dan Permana (2026) menunjukkan arti kepemimpinan digital dalam transformasi BUMD air minum. Fahrizal dan Wardiyanto (2026) menyoroti kapasitas kelembagaan dalam akuntabilitas pelayanan. Ketiganya memperkuat pembacaan bahwa BUMD perlu ditempatkan dalam administrasi publik, bukan hanya dalam manajemen perusahaan. Pada ruang itulah model mandat, kepemilikan, kinerja, dan akuntabilitas berbasis Good Corporate Governance (MOPA-GCG) ditempatkan. Model ini tidak dimaksudkan untuk menambah daftar prinsip baru. Ia membaca ulang GCG melalui empat pertanyaan kerja: mandat apa yang diberikan kepada BUMD, siapa yang menjalankan fungsi pemilik, kinerja apa yang diukur, dan bagaimana pengawasan membaca risiko serta nilai publik.

Tabel 1. Peta Literatur dan Posisi Kajian

Kelompok literatur	Gagasan kunci	Keterbatasan dalam konteks BUMD	Posisi kajian ini
Teori agensi	Konflik kepentingan, asimetri informasi, monitoring, dan insentif menjadi inti hubungan pemilik-pengelola.	BUMD tidak cukup dijelaskan melalui satu pemilik dan satu pengelola.	Membaca BUMD melalui perspektif multiple-principal agency.
Good Corporate Governance	Transparansi, akuntabilitas, tanggungjawab, independensi, dan kewajaran menjadi prinsip dasar organisasi sehat.	Prinsip sering berhenti sebagai norma umum dan belum menjadi instrumen pembinaan.	Menerjemahkan GCG ke mandat, IKU, kontrak kinerja, dan dashboard risiko.
Governance sektor publik	Kapasitas kelembagaan, akuntabilitas, dan nilai publik menentukan kinerja organisasi publik.	BUMD sering dinilai melalui PAD/laba dan belum cukup melalui nilai publik.	Menghubungkan kinerja usaha dengan mandat pelayanan dan risiko fiskal.
Kajian BUMD Indonesia	BUMD menghadapi masalah kontribusi PAD, intervensi politik, manajemen, dan akuntabilitas.	Banyak kajian berbasis kasus atau rekomendasi umum.	Menawarkan model lintas BUMD yang mengaitkan regulasi, data agregat, dan desain kebijakan.

Sumber: Diolah penulis dari Jensen dan Meckling (1976), Shleifer dan Vishny (1997), Apriliyanti et al. (2024), OECD (2024), serta literatur nasional mengenai BUMD.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain yuridis normatif yang dipadukan dengan analisis kebijakan publik dan telaah data sekunder. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menelusuri cara regulasi membentuk mandat, organ, perencanaan, pelaporan, evaluasi, dan pengawasan BUMD. Analisis kebijakan digunakan untuk melihat apakah perangkat normatif tersebut cukup operasional ketika bertemu dengan insentif aktor, kapasitas institusi, dan kebutuhan layanan publik. Korpus dokumen terdiri atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Permendagri Nomor 37 Tahun 2018, Permendagri Nomor 118 Tahun 2018, Pedoman Umum GCG Indonesia, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024, serta publikasi BPS mengenai statistik keuangan BUMN dan BUMD tahun buku 2023. Literatur akademik digunakan untuk membaca teori agensi, multiple principal, kapasitas institusional, dan nilai publik.

Unit analisis normatif meliputi mandat, kepemilikan, organ perusahaan, Rencana Bisnis, RKA, kontrak kinerja, laporan, evaluasi, kerja sama, dan pengawasan. Unit analisis empiris mencakup indikator agregat BUMD nasional, seperti pendapatan, biaya, laba bersih, ROE, ROA, likuiditas, solvabilitas, dan DER. Analisis dilakukan melalui klasifikasi norma, pembacaan celah implementasi, serta sintesis kebijakan. Batas penelitian perlu ditegaskan. Artikel ini tidak memakai wawancara, observasi lapangan, atau laporan individual tiap BUMD. Karena itu, tulisan ini tidak menilai kinerja perusahaan tertentu dan tidak menguji hubungan kausal. Kontribusinya terletak pada penyusunan kerangka analitis yang dapat diuji lebih lanjut melalui studi kasus, perbandingan antar daerah, atau analisis panel.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Norma cukup luas, tetapi belum selalu menjadi instrumen kerja

Regulasi tentang BUMD sebenarnya telah mencakup banyak aspek. PP Nomor 54 Tahun 2017 mengatur posisi hukum, tujuan pendirian, bentuk, organ, modal, tata kelola, penugasan, evaluasi, restrukturisasi, pembinaan, dan pengawasan. Permendagri Nomor 37 Tahun 2018 menata proses seleksi pengurus, sedangkan Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 mengatur Rencana Bisnis, RKA, kerja sama, pelaporan, dan evaluasi. Dengan demikian, perangkat hukum untuk membina BUMD sudah tersedia. Yang belum selalu terlihat adalah perubahan perangkat hukum itu menjadi instrumen kerja. Dalam praktik, terdapat tiga celah yang berulang. Pertama, mandat layanan dan mandat komersial belum konsisten dipisahkan. Kedua, fungsi kepemilikan daerah masih sering dijalankan sebagai urusan administratif, bukan sebagai pengelolaan portofolio. Ketiga, evaluasi kinerja mudah menyempit pada PAD, laba, atau kelengkapan dokumen. Pada titik ini, GCG tampak benar secara istilah, tetapi belum selalu hadir dalam keputusan sehari-hari.

Kinerja agregat membaik, risiko pembiayaan tetap perlu dibaca

Data BPS memperlihatkan perbaikan agregat pada tahun buku 2023. Pendapatan usaha, laba usaha, laba bersih, ROE, dan ROA meningkat. Data ini penting karena menunjukkan bahwa BUMD tidak patut hanya dibaca melalui cerita kegagalan. Namun, angka agregat harus ditempatkan bersama sektor usaha, mandat, struktur kewajiban, dan mutu layanan. Satu angka nasional dapat menutup variasi yang besar antar daerah dan antar perusahaan. DER total yang masih tinggi memberi peringatan bahwa pengawasan tidak cukup berhenti pada laporan laba rugi. Pemerintah daerah perlu melihat struktur utang, posisi likuiditas, profil pembiayaan, kualitas aset, dan dampak penugasan publik terhadap neraca. Jika biaya penugasan tidak dihitung sejak awal, beban fiskal dapat muncul terlambat, misalnya melalui permintaan penyertaan modal baru, penyehatan, atau restrukturisasi.

Indikator	2022	2023	Makna kebijakan
Pendapatan usaha	Rp106,15 triliun	Rp115,21 triliun	Aktivitas usaha agregat tumbuh, tetapi perlu dibaca per sektor dan mandat.
Biaya usaha	Rp84,13 triliun	Rp89,90 triliun	Efisiensi perlu dinilai bersama pertumbuhan pendapatan.
Laba usaha	Rp22,03 triliun	Rp25,31 triliun	Profitabilitas operasional agregat membaik.
Laba bersih	Rp18,47 triliun	Rp24,40 triliun	Kinerja nominal naik, tetapi belum tentu merata antar-BUMD.
ROE total	6,85%	8,85%	Pengembalian ekuitas membaik; perlu pembandingan sektoral.
ROA total	1,97%	2,54%	Produktivitas aset menanjak, namun aset tetap perlu dipantau.
Current ratio total	130,21%	130,68%	Likuiditas agregat relatif stabil.
Solvabilitas total	71,23%	71,31%	Komposisi aset terhadap kewajiban perlu dipantau.
DER total	247,57%	248,61%	Rasio utang terhadap ekuitas tergolong tinggi dan membutuhkan pengawasan risiko pembiayaan.

Sumber: BPS (2024, Tabel 5.20 dan Tabel 5.25-5.29), diolah penulis.

Model MOPA-GCG sebagai instrumen penyalarsan

Temuan normatif dan empiris di atas menunjukkan bahwa pembenahan BUMD tidak cukup dilakukan dengan menambah format laporan. Titik awal yang lebih mendasar adalah kejelasan mandat. BUMD layanan publik tidak adil jika hanya dinilai dari PAD, sedangkan BUMD komersial juga tidak tepat jika terus dilindungi tanpa target efisiensi dan hasil usaha yang wajar. MOPA-GCG terdiri atas empat unsur. Mandat memisahkan fungsi layanan, fungsi komersial, dan fungsi campuran. Kepemilikan menuntut pemerintah daerah bertindak sebagai pemilik modal yang memahami portofolio. Kinerja menghubungkan Rencana Bisnis, RKA, kontrak kinerja, dan indikator keberhasilan. Akuntabilitas berbasis GCG menjaga proses itu melalui transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran. Melalui kerangka ini, pembinaan BUMD tidak lagi memakai pendekatan satu ukuran untuk semua. Pemerintah daerah dapat membaca mana BUMD yang layak diperkuat sebagai entitas komersial, mana yang menjalankan layanan publik dan membutuhkan kompensasi terbuka, serta mana yang perlu dikaji untuk restrukturisasi. Perbedaan perlakuan itu justru memperkuat akuntabilitas karena setiap BUMD dinilai berdasarkan mandatnya.

Tabel 3. Rancangan Model MOPA-GCG

Dimensi	Masalah yang dijawab	Instrumen operasional	Indikator kunci
Kejelasan mandat	Mandat layanan dan komersial tumpang tindih tanpa pembiayaan jelas.	Matriks mandat, surat ekspektasi pemilik, klasifikasi BUMD.	Kejelasan mandat, target layanan, target laba, skema kompensasi.
Profesionalisme fungsi pemilik	Fungsi pemilik belum didukung kompetensi portofolio.	Kebijakan kepemilikan daerah dan unit pembina berbasis kompetensi.	Kualitas evaluasi, konsistensi keputusan pemilik, kapasitas pengawas.
Kontrak kinerja	Rencana Bisnis dan RKA belum berperan sebagai kontrak kinerja.	IKU campuran, kontrak kinerja, target tahunan, surat ekspektasi.	Capaian IKU, hubungan mandat-target, evaluasi tahunan.
Pengawasan berbasis risiko	Pengawasan masih dominan administratif.	Dashboard risiko keuangan, hukum, operasional, layanan, dan fiskal.	DER, likuiditas, temuan audit, risiko penugasan, tindak lanjut.
Pengukuran nilai publik	Kinerja sering disederhanakan menjadi PAD atau laba.	Pelaporan manfaat publik dan indeks nilai publik BUMD.	Akses, kualitas layanan, keterjangkauan, kontinuitas, kontribusi lokal.

Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan sintesis literatur dan kerangka regulasi BUMD

Alternatif kebijakan, rekomendasi, dan risiko implementasi

Tiga alternatif kebijakan dapat dibaca dari analisis ini. Pilihan pertama adalah status quo plus, yaitu memperbaiki format laporan dan rapat evaluasi tanpa mengubah desain kepemilikan. Pilihan ini paling mudah, tetapi pengaruhnya terbatas. Pilihan kedua adalah reformasi moderat berbasis MOPA-GCG melalui pemetaan portofolio, pemilahan mandat, IKU campuran, kontrak kinerja, dan dashboard risiko. Pilihan

ketiga adalah reformasi komprehensif melalui kebijakan kepemilikan daerah, unit pembina profesional, restrukturisasi portofolio, dan digitalisasi penuh. Untuk kebutuhan jangka pendek dan menengah, opsi kedua tampak paling masuk akal. Pemerintah daerah tidak perlu menunggu perubahan regulasi nasional untuk mulai membenahi portofolio BUMD. Langkah awal dapat berupa inventarisasi status hukum, bidang usaha, laporan keuangan, penugasan, dan risiko. Dari situ, daerah dapat menyusun klasifikasi mandat dan memilih indikator yang benar-benar digunakan dalam kontrak kinerja. Risiko implementasi tetap perlu dibaca sejak awal. Intervensi politik dapat melemahkan independensi pengurus. Data yang tidak lengkap dapat menyesatkan evaluasi portofolio. Penugasan tanpa kompensasi dapat menekan keuangan perusahaan. Resistensi internal dapat memperlambat perubahan, sedangkan restrukturisasi tanpa kajian dapat menimbulkan risiko hukum, sosial, dan fiskal. Karena itu, setiap pilihan kebijakan memerlukan mitigasi yang jelas.

Tabel 4. Perbandingan Alternatif Kebijakan

Opsi kebijakan	Inti kebijakan	Kekuatan dan keterbatasan	Skor
Status quo plus	Memperbaiki format laporan dan rapat evaluasi tanpa mengubah desain kepemilikan.	Mudah dijalankan dan tidak membutuhkan perubahan kelembagaan besar, tetapi dampaknya terbatas.	14/20
Reformasi moderat berbasis MOPA-GCG	Menerapkan matriks mandat, IKU campuran, kontrak kinerja, dashboard risiko, dan laporan portofolio.	Paling seimbang secara hukum dan kelembagaan. Membutuhkan kapasitas teknis, tetapi dapat dimulai tanpa regulasi baru.	16/20
Reformasi komprehensif	Membentuk kebijakan kepemilikan daerah, unit pembina profesional, restrukturisasi portofolio, dan digitalisasi penuh.	Paling kuat dalam desain jangka panjang, tetapi membutuhkan biaya, kapasitas, dan dukungan politik lebih besar.	14/20

Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan analisis normatif dan kebijakan.

Rekomendasi dalam artikel ini tidak diposisikan sebagai rencana aksi teknis yang seragam bagi semua daerah. Ia lebih tepat dibaca sebagai arah penguatan tata kelola yang dapat disesuaikan dengan mandat BUMD, kapasitas kelembagaan, kondisi keuangan, dan karakter sektor usaha masing-masing.

Tabel 5. Arah Penguatan Tata Kelola BUMD Berbasis MOPA-GCG

Dimensi penguatan	Masalah normatif	Arah kebijakan	Instrumen tata kelola	Implikasi
Kejelasan mandat BUMD	Mandat komersial dan pelayanan publik sering bercampur tanpa batas yang jelas.	Pemerintah daerah perlu mengklasifikasikan BUMD berdasarkan fungsi komersial, pelayanan publik, atau campuran.	Matriks mandat, surat ekspektasi pemilik, dan klasifikasi portofolio BUMD.	Penilaian kinerja menjadi lebih proporsional dan tidak hanya berbasis PAD.
Profesionalisasi fungsi pemilik	Pemerintah daerah menjalankan peran pemilik, regulator, pembina, dan pemberi penugasan secara bersamaan.	Fungsi kepemilikan perlu diarahkan pada pengelolaan portofolio usaha daerah berbasis data dan risiko.	KPM/RUPS, kebijakan kepemilikan daerah, evaluasi Dewan Pengawas/Komisaris dan Direksi.	Keputusan penyertaan modal, penugasan, dan restrukturisasi menjadi lebih akuntabel.
Kontrak kinerja BUMD	Rencana Bisnis dan RKA belum selalu menjadi dasar kontrak kinerja yang terukur.	Rencana Bisnis, RKA, IKU, dan kontrak kinerja perlu diselenggarakan.	IKU campuran: keuangan, layanan, risiko, kepatuhan, dan nilai publik.	Hubungan antara mandat, target, dan evaluasi Direksi menjadi lebih jelas.
Pengawasan berbasis risiko	Pengawasan masih cenderung administratif dan belum cukup membaca risiko fiskal, hukum, operasional, dan layanan.	Pengawasan BUMD perlu diarahkan pada risiko utama yang memengaruhi keberlanjutan usaha dan nilai publik.	Dashboard risiko, laporan portofolio, audit tematik, dan evaluasi penugasan.	Pemerintah daerah dapat mendeteksi lebih awal risiko penyertaan modal, utang, dan penurunan layanan.
Pengukuran nilai publik	Kinerja BUMD kerap direduksi menjadi laba atau setoran PAD.	Ukuran keberhasilan perlu memasukkan manfaat publik sesuai karakter sektor usaha BUMD.	Indikator akses, keterjangkauan, kontinuitas layanan, mutu layanan, dan kontribusi ekonomi lokal.	Akuntabilitas BUMD menjadi lebih adil, terutama bagi BUMD layanan publik.
Restrukturisasi berbasis bukti	Restrukturisasi BUMD berisiko jika tidak didahului kajian hukum, fiskal, bisnis, dan layanan.	Restrukturisasi perlu dilakukan secara selektif berdasarkan mandat, kinerja, risiko, dan nilai publik.	Kajian kelayakan, audit portofolio, evaluasi bentuk hukum, merger, holding, penyehatan, atau likuidasi.	Keputusan restrukturisasi lebih sah secara hukum dan lebih dapat dipertanggungjawabkan.

Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan analisis normatif dan kebijakan.

Implikasi terhadap desain kepemilikan daerah

Model MOPA-GCG membawa implikasi bahwa fungsi kepemilikan daerah perlu diperlakukan sebagai fungsi kebijakan yang aktif. Pemerintah daerah tidak cukup hanya mengesahkan RKA atau menerima laporan tahunan. Pemilik modal perlu memahami portofolio BUMD, membaca laporan keuangan, menilai prospek sektor, lalu memutuskan apakah suatu BUMD perlu diperkuat, diberi penugasan dengan kompensasi, digabung, diubah bentuknya, atau dihentikan kegiatan usahanya. Fungsi kepemilikan juga perlu dibedakan dari fungsi regulasi dan fungsi pemberi penugasan. Perbedaan ini tidak selalu berarti membentuk lembaga baru. Pemerintah daerah dapat memulai dari pedoman pembinaan, forum evaluasi berbasis data, surat ekspektasi pemilik, dan laporan portofolio tahunan. Yang penting, setiap peran terbaca jelas sehingga keputusan tidak bercampur tanpa pertanggungjawaban. Dalam otonomi daerah, kepemilikan yang profesional bukan berarti tanggung jawab politik dilepaskan. Kepala daerah dan DPRD tetap memiliki peran strategis untuk memastikan BUMD memberi manfaat ekonomi dan manfaat publik. Namun, peran itu perlu ditopang data, kajian kelayakan, dan ukuran kinerja yang dapat diuji. Dengan cara tersebut, intervensi yang sah untuk kepentingan publik dapat dibedakan dari intervensi yang melemahkan independensi perusahaan.

Kontrak kinerja sebagai penghubung mandat dan akuntabilitas

Kontrak kinerja menjadi simpul penting karena mengubah mandat umum menjadi target yang dapat diperiksa. Pada BUMD komersial, kontrak dapat menekankan pendapatan, efisiensi, laba, dan pengelolaan risiko. Pada BUMD layanan publik, kontrak perlu memasukkan akses layanan, keterjangkauan, kontinuitas, mutu, dan kompensasi penugasan. Pada BUMD campuran, kedua ukuran tersebut perlu diletakkan secara seimbang. Masalah yang sering muncul adalah kontrak kinerja yang terlalu umum. Target seperti meningkatkan pelayanan, memperbaiki kinerja, atau memperbesar kontribusi PAD belum cukup membantu jika tidak diterjemahkan ke indikator, angka dasar, tenggat, dan sumber data. Kontrak seperti itu sulit dipakai untuk menilai Direksi secara adil dan sulit menjadi dasar tindakan korektif. Dalam perspektif GCG, kontrak kinerja bukan alat untuk mempersempit ruang manajemen. Fungsinya adalah memperjelas akuntabilitas. Direksi tetap memerlukan diskresi bisnis, tetapi diskresi itu bergerak dalam mandat, batas risiko, dan ukuran keberhasilan yang disepakati. Pemerintah daerah juga memperoleh dasar yang lebih kuat untuk mengevaluasi, memberi insentif, atau mengambil langkah korektif.

Nilai publik dan risiko fiskal daerah

Nilai publik diperlukan untuk mengoreksi kecenderungan menilai BUMD hanya dari setoran PAD. Pada layanan dasar, tuntutan PAD yang terlalu dominan dapat mendorong kenaikan tarif atau menunda pemeliharaan aset. Namun, nilai publik juga tidak boleh dipakai sebagai alasan membiarkan inefisiensi. Karena itu, nilai publik perlu diukur melalui akses, keterjangkauan, kontinuitas, kualitas layanan, dan kontribusi terhadap ekonomi lokal. Risiko fiskal daerah biasanya muncul pelan-pelan. Mula-mula ia terlihat sebagai penurunan laba, keterlambatan kewajiban, atau kebutuhan tambahan modal. Dalam jangka panjang, masalah itu dapat menjadi beban APBD, terutama jika penugasan publik tidak pernah dihitung biayanya. Karena itu, data keuangan BUMD perlu dibaca bersama data layanan dan data penugasan. Risiko juga tidak bisa dipukul rata. Pada perusahaan air minum, angka keuangan perlu dibaca bersama keadaan jaringan, kontinuitas distribusi, dan keluhan pelanggan. Pada perusahaan pasar, okupansi kios, kondisi bangunan, arus retribusi atau sewa, serta kenyamanan pedagang memberi sinyal yang lebih nyata. Untuk BUMD aneka usaha, pertanyaan dasarnya lain: apakah usaha masih layak, apakah modal kembali, dan apakah risiko utangnya terkendali. Karena karakter itu berbeda, ukuran evaluasinya pun seharusnya tidak disamakan.

Prasyarat adaptasi kebijakan di pemerintah daerah

Model ini sebaiknya dibaca sebagai kerangka bantu, bukan resep tunggal. Sebelum menerapkannya, pemerintah daerah perlu memotret terlebih dahulu portofolio BUMD: status badan hukum, besaran dan

komposisi modal, jenis usaha, penugasan yang sedang berjalan, kondisi aset, serta risiko yang paling dekat dengan tiap perusahaan. Tanpa pemetaan awal, istilah tata kelola mudah berubah menjadi daftar administrasi yang rapi tetapi tidak menyentuh masalah inti. Indikator juga perlu dibangun dengan lebih sabar. Laba, ROE, ROA, likuiditas, dan DER tetap diperlukan untuk membaca kesehatan usaha. Namun BUMD yang memikul pelayanan publik membutuhkan ukuran tambahan, misalnya jangkauan layanan, keterjangkauan tarif, kepatuhan, keluhan pengguna, dan kontinuitas layanan. Kombinasi ini membuat evaluasi lebih adil karena BUMD komersial dan BUMD pelayanan tidak dipaksa memakai ukuran yang sama. Restrukturisasi pun sebaiknya tidak diperlakukan sebagai jawaban otomatis ketika PAD kecil atau tekanan fiskal naik. Pada sebagian BUMD, masalahnya mungkin hanya kontrak kinerja yang kabur. Pada yang lain, persoalannya terletak pada model bisnis, beban penugasan, utang, atau bentuk hukum. Karena itu, pilihan penyehatan, penggabungan, perubahan bentuk, atau penghentian kegiatan harus didahului kajian hukum, fiskal, dan layanan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kontribusi untuk agenda administrasi publik

Artikel ini melihat BUMD sebagai titik temu antara urusan perusahaan dan urusan pemerintahan daerah. Dari sudut administrasi publik, cara daerah mengelola kekayaan yang dipisahkan bukan hanya soal neraca perusahaan. Di sana ada urusan akuntabilitas, kapasitas birokrasi, kualitas layanan, dan pilihan politik lokal. Karena itu, BUMD tidak memadai bila hanya diperlakukan sebagai badan usaha, tetapi juga harus dibaca sebagai instrumen kebijakan yang dampaknya langsung terasa pada fiskal dan layanan. Karena posisinya seperti itu, MOPA-GCG lebih tepat ditempatkan sebagai peta kerja. Peta ini membantu pemerintah daerah menolak kebiasaan menilai semua BUMD dengan satu ukuran. Perusahaan yang bergerak murni komersial memang perlu disiplin usaha yang ketat. Sebaliknya, BUMD yang menjaga layanan publik memerlukan indikator pelayanan dan pembiayaan penugasan yang terang. Keduanya baru dapat dipertemukan jika mandat, peran pemilik, kontrak kinerja, dan pengawasan dibangun dalam satu alur. Secara konseptual, kontribusi artikel ini berada pada upaya menjembatani bahasa tata kelola korporasi dengan kebutuhan administrasi publik daerah. Prinsip GCG sering dibaca sebagai daftar nilai umum, sedangkan pembinaan BUMD membutuhkan alat baca yang lebih dekat dengan mandat, risiko, dan nilai publik. MOPA-GCG mencoba mengisi ruang itu dengan menyusun hubungan antarunsur yang dapat diuji lebih lanjut dalam penelitian empiris.

Kebutuhan penguatan data dan pembelajaran kebijakan

Data menjadi titik awal yang sering luput dalam pembinaan BUMD. Sebagian perusahaan sudah memiliki laporan keuangan dan laporan layanan yang dapat dibaca, tetapi sebagian lain masih menyajikan data dengan format yang tidak mudah dibandingkan. Akibatnya, pembinaan cenderung bergerak dari kasus ke kasus. Pemerintah daerah baru bereaksi ketika masalah muncul, sementara pola risikonya tidak pernah terlihat sejak awal. Pembelajaran kebijakan membutuhkan data yang disatukan. Dari data itu, daerah dapat melihat penugasan mana yang paling menekan keuangan, sektor mana yang rawan utang, bentuk kerja sama apa yang sering melahirkan risiko hukum, dan indikator layanan mana yang paling sering turun. Pembinaan kemudian tidak hanya menjadi respons setelah masalah membesar, tetapi dapat bergeser menjadi pencegahan. Pada tahap ini, penguatan data tetap perlu ditempatkan pada level kerangka evaluasi, bukan pembagian tugas teknis antarperangkat daerah. Data keuangan, data layanan, data aset, dan data penugasan perlu dibaca dalam satu alur agar mandat publik, disiplin usaha, dan tanggung jawab fiskal daerah dapat dikelola secara lebih tertib.

REFERENCES

Apriliyanti, I. D., Dieleman, M., & Randoy, T. (2024). Multiple- principal demands and CEO compliance in emerging market state-owned enterprises. *Journal of Management Studies*, 61(6), 2406-2436. <https://doi.org/10.1111/joms.12977>

- Arslan, M., & Alqatan, A. (2020). Role of institutions in shaping corporate governance system: Evidence from emerging economy. *Heliyon*, 6(3), e03520. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e03520>
- Azre, I. A. (2017). Analisis Good Corporate Governance (GCG) pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Sumatera Barat: Studi kasus PT Grafika Jaya Sumbar. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 2(3), 187-203. <https://doi.org/10.25077/jakp.2.3.187-203.2017>
- Badan Pusat Statistik. (2024). Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah 2023 (Katalog 7204001). Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Fahrizal, B., & Wardiyanto, B. (2026). Kapasitas kelembagaan dan akuntabilitas pemerintahan kecamatan di era digital: Studi tata kelola pelayanan publik di Kantor Kecamatan Banyuates. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 15(4), 457-463. <https://doi.org/10.33005/jdg.v15i4.5569>
- Johannes, F. N., Hendriks, C., & Maramura, T. (2025). Corporate governance implementation: A key instrument for effective administration and management of state-owned enterprises: A scoping review. *Frontiers in Political Science*, 7, 1468938.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. (2006). Pedoman umum Good Corporate Governance Indonesia. Jakarta: Komite Nasional Kebijakan Governance.
- Lin, K. J., Lu, X., Zhang, J., & Zheng, Y. (2020). State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice. *China Journal of Accounting Research*, 13(1), 31-55. <https://doi.org/10.1016/j.cjar.2019.12.001>
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018a). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018b). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.
- Muryanto, Y. T., & Djuwiyastuti. (2014). Model pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam rangka mewujudkan Good Corporate Governance. *Yustisia*, 3(1), 125-134. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i1.10136>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises 2024. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2017). Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
- Putri, S. A. D., & Nelson, F. M. (2023). Good Corporate Governance sebagai prinsip dasar pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah oleh pemerintah daerah di Sumatera Barat. *Jurnal Pembangunan Nagari*, 8(1), 28-37. <https://doi.org/10.30559/jpn.v8i1.346>
- Sahfitri, A. Q. D., & Permana, I. (2026). Digital leadership dalam transformasi digital di Perumda Air Minum Kota Padang. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 15(4), 437-448. <https://doi.org/10.33005/jdg.v15i4.5637>
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A survey of corporate governance. *The Journal of Finance*, 52(2), 737-783. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x>

- Supadno. (2025). Good governance dalam administrasi pertanahan: Studi pendaftaran tanah sistematis lengkap dan elektronik. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 14(4), 386-398. <https://doi.org/10.33005/jdg.v14i4.4774>
- Widiyastuti, S. (2019). Politik hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam kegiatan bisnis untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. *Law and Justice*, 4(1), 12-22. <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8050>