

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hukum dan ekonomi merupakan dua bagian esensial yang memiliki keterkaitan erat serta saling memengaruhi dalam kehidupan masyarakat maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, hukum berfungsi sebagai instrumen yang mengatur dan memberikan landasan normatif bagi masyarakat dan pemerintah dalam melaksanakan berbagai aktivitas. Aspek ekonomi turut andil dalam mempercepat proses pertumbuhan serta pembangunan daerah dengan tujuan akhir meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah memiliki peranan strategis dalam pengelolaan ekonomi wilayahnya, hal ini sesuai dengan Undang-Undang No 23 tahun 2014 yang mengatur Pemerintahan Daerah. Di Indonesia, regulasi dibuat oleh pemerintah, sementara pelaksanaan kegiatan ekonomi daerah dilaksanakan oleh BUMD, yakni Lembaga usaha daerah yang berfungsi sebagai instrumen pengelolaan potensi ekonomi lokal oleh pemerintah daerah. Ketentuan mengenai pendirian dan operasionalisasi BUMD diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan entitas usaha yang modalnya secara keseluruhan atau mayoritas dimiliki oleh pemerintah daerah, yang mencakup perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah ¹.

¹ Tommy Ferdinanto, Marjan Miharja, I Gusti Agung Ngurah Agung, Pemanfaatan Barang Milik Daerah Untuk Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan Dalam Perspektif Negara Hukum” *Journal Evidence Of Law*, vol. 2. No 2. hlm 167.

Keberadaan BUMD memiliki potensi strategis dalam mendukung pembangunan, baik pada tingkat daerah maupun secara nasional. Pendirian BUMD bertujuan untuk :

- 1) Berkontribusi nyata pada tingkat tumbuh kembang ekonomi di tingkat daerah;
- 2) Menyelenggarakan pelayanan yang bermanfaat bagi masyarakat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas, guna memenuhi kebutuhan dasar masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik, serta potensi daerah, dengan tetap mengedepankan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.
- 3) Menghasilkan keuntungan atau laba usaha. Secara umum, peran BUMD dalam aktivitas ekonomi dan pembangunan daerah dapat ditinjau dari tiga aspek utama, yakni: peningkatan produksi, perluasan lapangan pekerjaan maupun meningkatnya PAD.²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa kepala daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam rangka mempertanggungjawabkan kewenangan tersebut, kepala daerah memiliki kewajiban untuk menyusun laporan keuangan daerah yang mencakup, antara lain, ringkasan laporan keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Ketentuan ini menegaskan bahwa BUMD adalah entitas usaha milik pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah bertanggung jawab dalam mengoptimalkan peran strategis BUMD. Secara yuridis, pengaturan mengenai BUMD tercantum dalam Pasal 304 serta Pasal 331 hingga Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun pengaturan

² Joshua Rumambi, ismail sumampov, stefanus sampe “Kinerja Perusahaan Umum Daerah Pendapatan Asli Daerah” *Jurnal Governance*, Vol. 1 No. 2, 2021. Hlm. 3.

teknis dan operasional terkait tata kelola BUMD meliputi aspek pendirian, penyelenggaraan, pembinaan, dan pengawasan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 54 tahun 2017.

Secara umum, setiap organisasi atau perusahaan memiliki keinginan untuk terus berkembang ke arah yang lebih baik. Hal ini mencakup peningkatan produktivitas, pencapaian benefit yang lebih besar, penerapan metode kerja yang lebih baik, serta penyediaan layanan yang membuat puas pelanggan. BUMD, sebagai entitas usaha milik pemerintah daerah, memiliki karakteristik yang mencerminkan kombinasi antara orientasi sosial dan komersial. Sejalan dengan pendapat Wijoyo et al., BUMD memiliki potensi strategis dalam mendorong pembangunan, baik pada tingkat daerah maupun nasional. Mengingat fungsinya sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain dari pajak dan retribusi, maka BUMD memerlukan pengelolaan yang serius dan profesional. Untuk itu, tata kelolanya harus berlandaskan pada prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), yang meliputi transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, kemandirian, dan keadilan.³

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 331 angka 3, menggolongkan BUMD menjadi Perumda dan Perseroda. Pengelompokan ini memperjelas peran, fungsi, serta eksistensi BUMD, sekaligus bertujuan untuk mempermudah proses pengelolaannya. Namun demikian, dalam praktiknya, pengelolaan BUMD masih menghadapi berbagai kendala, salah satunya adalah belum adanya kesamaan pemahaman dan persepsi mengenai penyertaan modal oleh pemerintah daerah.

³ Suparto Wijoyo, Bagus O. Abrianto dan Moch Ali Masyhuri, *Strategy Pengembangan AMO dalam meningkatkan kinerja BUMD Provinsi Jawa Timur*. Jakad media Publishing Surabaya, 2021, Hlm. 3

Apabila BUMD dibentuk dengan orientasi utama pada pelayanan publik, maka besarnya dana atau modal yang dibutuhkan seharusnya tidak menjadi persoalan selama telah direncanakan dengan matang. Sebaliknya, apabila penyertaan modal dipandang sebagai bentuk investasi pemerintah daerah, maka wajar jika ada harapan atas pengembalian dalam bentuk dividen. Perbedaan pandangan inilah yang menimbulkan kompleksitas dalam pengelolaan BUMD. Selain itu, permasalahan juga muncul pada susunan tata kelola, khususnya terkait dengan fungsi direksi dan tanggung jawabnya, maupun Dewan Pengawas dan Komisaris.⁴ Struktur organisasi merupakan bentuk perancangan formal yang bertujuan untuk mewujudkan pembagian kerja secara efisien serta mendorong koordinasi yang optimal antar anggota dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawab organisasi. Dalam konteks pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), prinsip akuntabilitas serta pembagian fungsi dalam organ perusahaan terutama dalam aspek kepengurusan dan manajemen menuntut adanya kemandirian dan independensi dari para pengelola agar tujuan pendirian BUMD yang sesuai dengan karakteristik dan maksud pembentukannya dapat tercapai secara optimal. Intervensi atau dominasi yang berlebihan dari pemerintah daerah dapat menjadi faktor penghambat terhadap otonomi BUMD tersebut. Oleh karena itu, pembentukan dan pengelolaan BUMD harus didasarkan pada pertimbangan yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik, agar penyertaan modal dari pemerintah daerah dapat dioptimalkan dan memberikan kontribusi nyata bagi kesejahteraan masyarakat.⁵

⁴ *ibid*

⁵ Subhan Azhari Rezky Sanaki, "Transparansi Pengelolaan BUMD di Provinsi Banten dalam

Menurut Frey, campur tangan dan dominasi yang dilakukan oleh birokrat atau pemerintah berpotensi menimbulkan inefisiensi, disebabkan oleh kecenderungan untuk menghasilkan output yang melampaui kebutuhan aktual masyarakat.⁶ Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), baik yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) maupun Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), harus mengacu pada ketentuan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut menetapkan bahwa pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) idealnya mencakup paling tidak empat belas aspek krusial, antara lain: mekanisme penyertaan modal, struktur organisasi dan manajemen kepegawaian, prosedur evaluasi kinerja, penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), perencanaan dan pelaporan, sistem pembinaan dan pengawasan, pola kerja sama, mekanisme distribusi laba, penugasan oleh pemerintah daerah, pengelolaan pinjaman, keberadaan satuan pengawas internal, pembentukan komite audit dan komite pendukung lainnya, serta metode penilaian terhadap tingkat kesehatan perusahaan. Dalam konteks ini, BUMD memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan daerah secara khusus dan pembangunan nasional secara umum, serta berkontribusi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain dari pajak dan retribusi.

Oleh karena itu, pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memerlukan pendekatan yang serius dan profesional, yang berlandaskan pada

rangka optimalisasi Kontribusi Pada Perekonomian daerah”Dharmasisya, Vol 2 Nomor 3, Desember 2023, hlm, 570

⁶ Gadis Rainitah Aiyniyah, “Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah menjadi perumda atau perseroda”, *Notary Law Journal*, Vol. 1 No 2. 2022, Hlm 7

prinsip-prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance/GCG*), yang mencakup aspek transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan keadilan. Keberadaan BUMD, khususnya di Provinsi Jawa Timur, mencerminkan peran perpanjangan tangan Pemerintah Provinsi dalam merealisasikan berbagai program serta kebijakan strategis yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Jawa Timur..⁷

Peran BUMD dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah masih belum mencapai tingkat optimal. Saat ini, masih terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan operasional BUMD, sehingga kehadiran fungsi pengawasan menjadi sangat penting untuk memastikan efektivitas dan akuntabilitas kinerjanya.⁸ Pengawasan pada BUMD dilakukan Komisaris yang memiliki tugas untuk mengawasi serta memberikan masukan dan nasihat kepada Direksi dalam pelaksanaan pengelolaan perusahaan. Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan tata kelola BUMD, pemerintah daerah telah melakukan sejumlah langkah, antara lain menindaklanjuti ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, melakukan pembenahan struktur kelembagaan BUMD, serta melaksanakan kegiatan pembinaan dan pengawasan secara berkala sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini mengatur berbagai aspek terkait pendirian, pengelolaan, dan pembinaan BUMD di Indonesia. Selain itu, BUMD juga mengelola sejumlah anak perusahaan yang berperan sebagai pendukung kegiatan usahanya.

⁷ *ibid*

⁸ Sekretaris cabinet republic Indonesia, *Tata Kelola BUMD untuk peningkatan perekonomian daerah*, 2022, hlm 1

Namun demikian, tidak seluruh anak perusahaan BUMD mampu memberikan kontribusi pada Pendapatan Daerah yang asli melalui induk BUMD. Pemerintah Provinsi Jawa Timur selaku pemegang saham memiliki peran penting dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja BUMD beserta anak perusahaannya. Hal ini bertujuan agar keberadaan anak perusahaan yang belum menunjukkan kinerja optimal tidak justru menjadi beban bagi BUMD induk

Beberapa BUMD milik Pemerintah Propinsi Jatim, yang masih tidak sehat. Beberapa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tersebut antara lain, PT Jatim Grha Utama, PT Panca Wira Usaha (PWU) Jatim, PT Air Bersih dan PT Askrida. Sepanjang Tahun 2024, deviden PT Jatim Grha Utama turun hampir 60% dari 2,4 Miliar ditahun 2023 menjadi 1 Miliar ditahun 2024. PT Panca Wira Usaha (PWU) Jatim yang juga mengalami penurunan deviden pada tahun 2024, PT PWU hanya bisa memberikan deviden 1 Miliat dari sekian banyak usaha yang dijalankan. PT Air Bersih deviden setiap tahun semakin menurun. PT Askrida yang bergerak dalam bidang usaha. Asuransi bahkan tidak mampu memberikan dividen sama sekali ⁹. Selain itu, terdapat BUMD yaitu PT Petrogas Jatim Utama (Perseroda) dalam beberapa tahun terakhir, hingga saat penelitian ini dilakukan, ditemukan bahwa lima anak perusahaan PT Petrogas Jatim Utama berada dalam kondisi tidak sehat, dengan tingkat keuntungan yang sangat rendah, bahkan beberapa di antaranya mengalami kerugian. ¹⁰ Salah satu anak usaha yaitu PT Petrogas Jatim

⁹ Ni'am Kurniawan. 4 BUMD Jatim Kinerja Paling Buruk Sepanjang 2024. <https://jatimnow.com/baca-74642-4-bumd-jatim-kinerja-paling-buruk-sepanjang-2024>.Diakses 8 Juli 2025

¹⁰ Adi supriyatno, "Kinerja menurun, Gubernur khofifah didesak tata ulang manajemen PJU", <https://arahkata.pikiran-rakyat.com/nasional/amp/pr-1282474011/kinerja-menurun-gubernur->

Mineral yang mengalami kerugian selama lima tahun terakhir dapat dilihat dari data berikut:

No	Tahun	Rugi / Laba
1.	2019	(6.400.000)
2.	2020	(405.387.488)
3.	2021	(230.306.842)
4.	2022	(193.614.202)
5.	2023	(410. 557.485)

Tabel 1. Daftar Laba / Rugi PT. Petrogas Jatim Mineral

Sumber: Laporan Laba/Rugi dan Penghasilan Komprehensif PT. Petrogas Jatim Mineral (2024)

Pemerintah melaksanakan fungsi pengawasan dan pembinaan terhadap BUMD melalui peran Biro Ekonomi. Dengan mekanisme ini, diharapkan pengelolaan BUMD dapat berlangsung sesuai dengan harapan pemerintah. Penting untuk mengkaji sejauh mana Biro Ekonomi Pemerintah Provinsi Jawa Timur menjalankan fungsi pengawasan dan pembinaan tersebut, guna memastikan tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik dan prinsip akuntabilitas. Hal ini juga berkaitan dengan aspek hukum administrasi negara (HAN), yakni untuk menilai apakah pemerintah daerah telah melaksanakan kewenangan administratif secara transparan, akuntabel, dan selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengacu pada deskripsi diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti hal-hal mengenai pengawasan dalam pengelolaan BUMD di Provinsi Jawa Timur, dengan judul **“Implementasi Tanggung jawab Pengawasan dan pembinaan Biro**

Ekonomi Provinsi Jawa Timur pada kinerja BUMD Provinsi Jawa Timur”.

Penelitian lebih difokuskan pada pengawasan dan pembinaan sebagai bagian dari fungsi administrasi negara. Dalam konteks Hukum Administrasi Negara (HAN), pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap organisasi-organisasi public yang mana BUMD juga termasuk lembaga publik. Pada konteks ini, Biro Ekonomi Pemerintah Provinsi Jawa Timur berperan sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk memastikan agar BUMD menjalankan fungsinya secara efektif dan sesuai dengan ketentuan norma yang ada.

Beberapa BUMD dan anak perusahaan yaitu PT Jatim Grha Utama, PT Panca Wira Usaha (PWU) Jatim, PT Air Bersih, PT Askrida dan PT Petrogas Jatim Utama (Perseroda) yang tidak sehat dan hingga saat ini belum mampu memberikan dividen. Beberapa BUMD tersebut belum menunjukkan kinerja yang optimal, yang tercermin dalam laporan keuangan tahunan serta laporan kinerjanya. Peran Biro Ekonomi dalam pengawasan terhadap kinerja BUMD, termasuk PT Jatim Mineral, diatur di Pergub Jatim No.108 tahun 2021, khususnya pada Pasal 3 ayat (1) huruf b, yang menegaskan kewenangan Biro Ekonomi dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap BUMD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Novelty

Kebaruan (novelty) merupakan salah satu elemen penting dalam suatu penelitian yang bertujuan untuk menghadirkan temuan atau perspektif baru. Tulisan ini merupakan pengembangan dari karya penulis sebelumnya yang

mengangkat tema serupa, namun dengan fokus kajian yang berbeda. Penelitian akan menjadi lebih relevan apabila topik dan isu yang diangkat masih aktual, sehingga hasilnya berpotensi memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat.¹¹ Peneliti adalah pada pengawasan eksternal dan internal BUMD dan memberikan masukan apabila sebuah pengawasan tersebut kurang optimal dikarenakan adanya kerugian pendapatan dari tahun per tahun, penulis juga memberikan sebuah masukan dengan adanya penulisan tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Merujuk pada penjelasan latar belakang sebelumnya, selanjutnya pertanyaan pokok dalam penelitian skripsi ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana factor- faktor yang mempengaruhi pengawasan dan pembinaan oleh Biro Ekonomi di BUMD Jatim yang mengakibatkan kerugian Negara ?
2. Bagaimanakah upaya-upaya peningkatan kualitas pengawasan dan pembinaan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap kinerja BUMD secara efektif, akuntabel, dan transparan pada Badan Usaha Milik daerah provinsi jawa timur ?

1.3. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan permasalahan yang telah dikemukakan, tujuan dari penelitian dalam skripsi ini dapat diuraikan ke dalam beberapa poin utama, antara lain::

1. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pengawasan dan pembinaan oleh Biro Ekonomi di BUMD Jatim yang mengakibatkan kerugian Negara

¹¹ Ahmad Sainul, Buku Ajar Metode Penelitian Hukum Islam, PT Adab Indonesia, Indramayu Jawa Barat, 2024. hlm, 78

2. Untuk mengetahui Upaya - upaya peningkatan kualitas pengawasan dan pembinaan pemerintah provinsi jawa timur terhadap kinerja BUMD secara efektif, akuntabel, transparan pada Badan usaha milik daerah Provinsi Jawa Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini tidak hanya memiliki nilai sebagai karya ilmiah, tetapi juga memberikan kontribusi dalam dua aspek, yakni manfaat akademis dan manfaat praktis. Adapun manfaat akademis yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Manfaat Praktis:

1. Memberikan kontribusi dalam pengembangan wawasan keilmuan di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya terkait implementasinya dalam konteks masyarakat dan pemerintahan.
2. Menyampaikan rekomendasi yang berkaitan dengan aspek hukum pengawasan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap badan usaha yang menjadi objek pengawasannya.

Manfaat Akademis:

1. Menambah wawasan keilmuan mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan oleh badan hukum terhadap BUMD di Jawa Timur.
2. Memberikan referensi tambahan bagi kalangan akademisi dalam mendukung upaya pemerintah untuk mengoptimalkan pengawasan dan pembinaan terhadap BUMD melalui kontribusi kajian ilmiah.

1.5. Keaslian Penelitian

No	Penulis Artikel, Tema Judul, Tahun Publish	Permasalahan	Fokus penelitian	Perbedaan
1	Endang Sumpena, et al, “Optimalisasi pengelolaan penyertaan modal daerah pada Bumd pertambangan dan perbankan”, 2022. ¹²	1. Analisis pengelolaan PMD Pada BUMD perseroan Daerah ? 2. Regulasi pengawasan pengelolaan PMD pada BUMD Perseroan daerah ?	Meneliti mengenai apa saja fungsi BUMD dan bagaimana cara mengelola BUMD dengan baik	Perbedaan peneliti lebih menekankan pada penelitian mengenai siapa yang mengelola BUMD jatim dan bagaimana apabila suatu pengawasan yang dilakukan pengelola berjalan semestinya tetapi tidak optimal apa penyebabnya solusinya.
2	Lao Dhe Ashabul Kahfi, “Strategi Pengawasan oleh satuan pengawasan internal Badan usaha milik daerah (BUMD) (Studi Kasus Pengawasan Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang	1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Satuan Pengawas Internal BUMD (Perumda Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang) ? 2. Bagaimana Penyelesaian	Meneliti mengenai bagaimana fungsi pengawasan internal di BUMD malang	Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu fokus pengawasan internal dan eksternal oleh pihak yang berwenang

¹² Endang sumpena et al, “optimalisasi pengelolaan penyertaan modal daerah pada BUMD perseroda pertambangan dan perbankan” jurnal living law, vol. 15. No. 2. hlm 100.

	Provinsi Jawa Timur)” 2021. ¹³	yang dilakukan oleh satuan pengawas perumda Tirtan Kanjuruhan Kabupaten Malang atas ketidak signifikan nya sumbangan yang diberikan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang?		
3	Sekar Asna I, pengaruh akuntabilitas transparansi pengawasan terhadap kinerja anggaran pada badan usaha milik daerah. ¹⁴	1. Tugas dan Wewenang Dewan Pengawas PDAM ? 2. Strategi Pengawasa n Kinerja dalam Mewujudk an Perbaikan Kebijakan ? 3. Strategi Pengawasa n Kinerja dalam Mewujudk an Perbaikan Kebijakan ?	Mengenai bagaimana meningkatkan pendapatan suatu BUMD	Memberikan masukan kepada pihak pengawas eksternal bukan hanya internal bumd.

¹³ Laode ashabul kahfi ,”Strategi Pengawasan Oleh Satuan Pengawas Internal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)(Studi Kasus Pengawasan Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang Provinsi Jawa Timur)” Skripsi universitas islam malang, malang, 2021, hlm. 10

¹⁴ Sekar asna ifina, “Pengaruh Akuntabilitas transparansi pengawasan terhadap kinerja anggaran pada badan usaha milik daerah” Tesis Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2022, hlm, 2

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini mempergunakan pendekatan yuridis empiris, yakni metode yang mengombinasikan analisis hukum dengan data faktual yang diperoleh dari hasil observasi langsung atau penelitian lapangan, sebagaimana dijelaskan oleh Prof. Peter Marzuki.¹⁵ Penelitian ini dilaksanakan dengan pendekatan yang mengandalkan teori-teori serta telaah terhadap peraturan perundang-undangan. Lokasi penelitian berada di Biro Perekonomian Provinsi Jawa Timur yang berlokasi di Surabaya, sehingga informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan penelitian diperoleh langsung dari instansi terkait. Penelitian ini juga mengacu pada regulasi yang berhubungan dengan BUMD yang mengakibatkan kerugian Negara .

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (conceptual approach) digunakan dalam penelitian ini dengan merujuk pada sejumlah regulasi, termasuk undang-undang yang mengatur tentang BUMD, peraturan gubernur (Pergub), serta peraturan lainnya yang relevan dengan permasalahan yang dianalisis oleh peneliti.

Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang berkaitan dengan aturan, prinsip, dan teori. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut digunakan untuk mengkaji konsep serta definisi yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Peneliti menyertakan beberapa konsep dan definisi yang bersumber dari

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" Erlangga, Jakarta, 2020 hlm, 87

berbagai doktrin dalam ilmu hukum.¹⁶

Pendekatan law and society merupakan pendekatan yang menitikberatkan pada hubungan antara hukum dan penerapannya dalam masyarakat. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut digunakan untuk mengkaji bagaimana suatu aturan, khususnya peraturan perundang-undangan mengenai pengawasan terhadap BUMD, berfungsi dan diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di masyarakat.

1.6.3 Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.¹⁷ Data primer peneliti peroleh secara langsung dari hasil penelitian yang ada dilapangan yaitu Setda Pemprov Jatin Bagian Biro Perekonomian.
- b. Data sekunder (Secondary Data) adalah informasi yang berasal dari studi kepustakaan (Library Research) berupa arsip, dokumen-dokumen, buku-buku, hasil-hasil penelitian, laporan, jurnal, literature dan peraturan perundang-undangan serta media elektronik. Data sekunder ini kemudian dihimpun dan dikaji oleh penulis serta diolah berdasarkan penggabungan dengan data primer. Data sekunder (secondary data) diperoleh melalui Biro Perekonomian Setda Provinsi Jawa Timur sebagai lembaga atau instansi yang berkaitan dengan penelitian ini . Data sekunder ini juga diperoleh dari

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Amiruddin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Persada , Jakarta, 2006, hlm 30

bahan kepustakaan, baik berupa hasil penelitian sebelumnya maupun literatur dan jurnal yang masih berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini sehingga nantinya dapat membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah subyek dari mana data diperoleh. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan sumber data sebagai berikut :

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer diperoleh melalui wawancara dari narasumber yaitu

- 1) Ka Biro Perekonomian Setda Pemprov Jatim
- 2) Ketua Tim pelaksanaan dan kelembagaan BUMD Biro Perekonomian Setda Pemprov Jatim
- 3) Ketua Tim Kerja Sub Substansi Pembiayaan, Kemitraan BUMD Dan Investasi Daerah Biro Perekonomian Setda Pemprov Jatim

b. Sumber Data Sekunder

Sumber Data sekunder yang digunakan peneliti dalam menyusun penelitian ini diperoleh dari :

- 1) Dokumen atau berkas-berkas, diperoleh penulis melalui data primer terhadap narasumber.
- 2) Peraturan perundang undangan
 - (a) Undang Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
 - (b) Undang Undang No. 5 tahun 1962 untuk Perusahaan Daerah

- (c) Undang Undang Pemerintah Daerah No 23 tahun 2014 yang diubah dengan Undang Undang No 9 tahun 2015.
- (d) Peraturan Pemerintah No 54 tahun 2017 Tentang BUMD
- (e) Instruksi Presiden No 15/1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.
- (f) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 37 tahun 2018
- (g) Peraturan Gubernur Jatim No 8 tahun 2020
- (h) Peraturan Gubernur no 26 tahun 2024
- (i) Peraturan Daerah No 8 tahun 2019 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.
- (j) Peraturan Daerah No 1 tahun 2006 Tentang Perseroan Terbatas
- 3) Buku buku hukum ilmiah.
- 4) Jurnal Jurnal hukum
- 5) Literatur yang terkait dengan permasalahan.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Data

Dalam proses pengumpulan data, peneliti mempergunakan teknik kualitatif, dengan asumsi penelitian bertujuan untuk memberikan pemahaman pada suatu peristiwa atau fenomena yang terjadi di tengah masyarakat. Pendekatan ini dipilih guna memperoleh pemahaman yang mendalam terhadap konteks sosial dan hukum yang diteliti.¹⁸ Lingkup penelitian ini adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), di mana peneliti memanfaatkan berbagai jenis

¹⁸ Rusdin Tahir, et al, *Metode Penelitian Bidang Hukum*, PT. Sonpedia Publishing Indonesia, Bandung, 2023. hlm 167

bahan hukum. Bahan hukum tersebut mencakup bahan hukum primer seperti undang-undang, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal ilmiah, serta hasil wawancara dengan pihak-pihak yang relevan. Selain itu, peneliti juga menggunakan bahan hukum tersier sebagai penunjang dan penjelas dari bahan hukum primer dan sekunder. Adapun daftar pertanyaan wawancara disajikan sebagai berikut.

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Bagaimana prosedur pengawasan biro ekonomi terhadap BUMD?	
2.	Apa saja Indikator Kinerja yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja BUMD?	
3.	Apa tantangan utama yang dihadapi biro ekonomi dalam pembinaan BUMD?	
4.	Bagaimana biro ekonomi menangani BUMD yang tidak memenuhi target kinerja yang mengakibatkan kerugian negara?	
5.	Bagaimana cara biro ekonomi memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan BUMD?	
6.	Adakah program pelatihan atau workshop yang diselenggarakan biro ekonomi untuk meningkatkan kinerja BUMD?	
7.	Apakah ada evaluasi rutin yang dilakukan dalam pengawasan BUMD?	

Tabel 3. Draft Wawancara

1.6.5 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, di mana peneliti mengkaji data serta isu hukum yang berkembang di masyarakat. Isu-isu tersebut kemudian dianalisis dengan mengaitkannya pada pandangan para ahli dan peraturan perundang-undangan yang relevan, serta didukung oleh berbagai

sumber bahan hukum lainnya.

1. Peneliti mengumpulkan ketiga jenis data, yakni data primer, sekunder, dan tersier. Dalam proses pengumpulan tersebut, peneliti harus memperoleh berbagai data yang mendukung pelaksanaan penelitian, lalu menyusun dan menghimpun seluruh data tersebut untuk dianalisis dalam konteks permasalahan yang diangkat.
2. Setelah data terkumpul, peneliti mengolah informasi tersebut guna mencari solusi terhadap permasalahan yang diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan mencakup peraturan perundang-undangan terkait BUMD, sementara bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai jurnal ilmiah yang relevan. Adapun bahan hukum tersier, seperti kamus dan ensiklopedia, digunakan sebagai pelengkap dan pendukung dalam penyusunan analisis

1.6.6 Sistematika penulisan

Sistematika penulisan skripsi merupakan susunan atau kerangka penyajian isi skripsi secara runtut dari bagian awal hingga akhir. Secara umum, skripsi terdiri dari empat bab utama, yaitu: Pendahuluan, Tinjauan Pustaka, Metodologi Penelitian, Hasil dan Pembahasan, serta Penutup. Adapun dalam penelitian ini, sistematika penulisan disusun sebagai berikut:

- a. Bab I berisi Pendahuluan yang mencakup uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode yang digunakan, orisinalitas penelitian, serta tinjauan pustaka. Bagian ini bertujuan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai konteks dan arah dari penelitian yang dilakukan.

- b. Bab II dalam penelitian ini membahas hasil penelitian dari rumusan masalah pertama, yaitu Faktor faktor yang mempengaruhi pada pengawasan dan pembinaan oleh Biro Ekonomi di BUMD Jatim yang mengakibatkan kerugian Negara.
- c. BAB III dalam penelitian ini membahas upaya-upaya peningkatan kualitas pengawasan dan pembinaan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap kinerja BUMD secara efektif, akuntabel, dan transparan pada Badan Usaha Milik daerah provinsi jawa timur, yang terdiri dari 2 sub bab antarlain :

 Sub bab 3.1 Hambatan Peningkatan Kualitas Pengawasan Dan Pembinaan Pemerintah Provinsi Jawa Timur Terhadap Kinerja BUMD Secara Efektif, Akuntabel, Transparan.

 Sub bab 3.2 3.2 Upaya - Upaya dalam Peningkatan Kualitas Pengawasan Dan Pembinaan Pemerintah Provinsi Jawa Timur Terhadap Kinerja Bumd Secara Efektif, Akuntabel, Transparan.
- d. Bab IV berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil pembahasan.

1.7. Tinjauan Pustaka

1.7.1. Konsep Kewenangan

1.7.1.1 Definisi Kewenangan

Kewenangan merupakan hak atau kekuasaan untuk menjalankan suatu tindakan atau memberi perintah kepada pihak lain dalam rangka mencapai tujuan atau kehendak tertentu. ¹⁹

¹⁹ Tedi Sudrajat, Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan, Sinar Grafika, Jakarta, 2022. hlm 3

Tindakan ini sering kali berkaitan dengan adanya kekuatan atau power yang besar, terutama dalam konteks kepemimpinan. Salah satu bentuk kekuasaan tersebut dapat dimiliki oleh suatu pemerintahan. Dalam hal ini, kewenangan dapat dijalankan secara efektif apabila ditunjang oleh kekuasaan, yang umumnya dikenal sebagai otoritas. Kewenangan sendiri merupakan bentuk kekuasaan formal yang bersumber dari Undang-Undang, dan biasanya muncul melalui proses pelimpahan atau delegasi dari atasan kepada bawahan dalam struktur organisasi. Melalui kewenangan ini, peraturan dan norma-norma yang ada cenderung akan dipatuhi oleh masyarakat. Oleh karena itu, kewenangan erat kaitannya dengan legitimasi kepemimpinan, baik dalam bentuk tertulis maupun lisan, selama hal tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan diakui oleh semua pihak²⁰

1.7.2. Konsep pengawasan

1.7.2.1. Definisi Pengawasan

Pengawasan merupakan elemen yang sangat krusial dalam keberlangsungan suatu organisasi maupun pemerintahan.²¹ Merujuk pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 12 tahun 2017 terkait Pembinaan maupun Pengawasan pada Pemda, pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah diartikan sebagai rangkaian aktivitas dan langkah-langkah yang bertujuan untuk menjamin bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, serta

²⁰ Nurul Qamar, "Farah Syah Rezah, Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum", Jurnal Hukum sosial dan keagamaan, vol 2. No. 2, 2023, hlm 203

²¹ Irfan Setiawan, Pengawasan Pemerintahan Dalam Ulasan Teori Dan Praktek, CV Rtujuh Media Printing, Bandung, 2024. hlm 4

sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku..

1.7.2.2. Jenis Pengawasan

Pengawasan adalah aktivitas yang dilakukan oleh pihak tertentu untuk mengamati dan mengendalikan perkembangan atau operasional suatu badan hukum, dengan tujuan memastikan bahwa pelaksanaannya sejalan dengan rencana dan sasaran yang telah ditetapkan.²² Dalam pengawasan terdapat beberapa jenis dalam hal pengamplikasinya antara lain:

1. Pengawasan Internal dan Eksternal²³

- a. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilaksanakan oleh seseorang atau tim kerja yang berasal dari dalam organisasi instansi itu sendiri. Umumnya, bentuk pengawasan ini dilakukan oleh atasan langsung atau melalui sistem pengawasan yang bersifat melekat pada pelaksanaan tugas sehari-hari.²⁴
- b. Pengawasan eksternal adalah pengawasan dari luar instansi yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945, pengawasan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dilakukan oleh suatu lembaga independen dan mandiri yaitu BPK.

2. Pengawasan secara Preventif dan secara Represif²⁵

- a. Pengawasan secara preventif adalah jenis pengawasan yang dilakukan pada tahap pra-pelaksanaan suatu kegiatan atau program, dengan tujuan

²² Albert Bonansyah, "Strategi Satuan Pengawasan Internal Untuk Meminimalisasi Temuan Suatu Tinjauan Literatur", Jurnal Ilmu Hukum Sosial, dan Humaniora, Vol 2. No 1, 2024, hlm 221

²³ Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, Pengawasan pemerintahan, Cendekia pers, Bandung, 2020. hlm 74

²⁴ *Ibid* hlm 74

²⁵ Nugroho, et al. Optimalisasi fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah terhadap pembangunan infrastruktur, Jurnal USM Law Review Vol 7 No 3 Tahun 2024, hlm, 1944

utama mengantisipasi serta mencegah potensi terjadinya penyimpangan..

- b. Pengawasan secara represif dilaksanakan setelah suatu kegiatan selesai dilakukan, guna menilai kesesuaian pelaksanaan dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
3. Pengawasan bersifat Aktif dan Pasif
 - a. Pengawasan bersifat aktif merupakan pengawasan secara langsung di lokasi kegiatan berlangsung.
 - b. Pengawasan bersifat pasif dilakukan dengan menelaah dan memeriksa dokumen pertanggungjawaban, termasuk bukti penerimaan serta pengeluaran yang menyertainya..
4. Pengawasan atas Kebenaran Formal Berdasarkan Hak dan Kebenaran Materiil Berdasarkan Tujuan serta Alasan Pengeluaran.
 - a. Pengawasan atas Kebenaran Formal Berdasarkan Hak merupakan tindakan pengujian terhadap dokumen pengeluaran guna memastikan bahwa pengeluaran dimaksud telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, masih dalam jangka waktu yang dapat dipertanggungjawabkan, serta didukung oleh bukti yang sah yang menunjukkan adanya hak atas pengeluaran tersebut.
 - b. Pengawasan terhadap kebenaran materiil atas maksud dan tujuan pengeluaran merupakan proses evaluasi guna menilai apakah pengeluaran yang dilakukan telah sesuai dengan prinsip efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran, yakni bahwa pengeluaran tersebut benar-benar diperlukan dan telah dilakukan dengan beban biaya yang serendah

mungkin tanpa mengurangi kualitas atau tujuan yang ingin dicapai.

1.7.3. Biro Ekonomi

1.7.3.1. Definisi Biro Ekonomi

Biro Ekonomi merupakan unit kerja yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan tugas utama untuk mendukung dan mendorong peningkatan kegiatan perekonomian, khususnya dalam lingkup wilayah Provinsi Jawa Timur.

²⁶ Biro ini bertugas sebagai pengawas jalannya suatu badan usaha daerah (BUMD) yang berada di naungan provinsi jawa timur

1.7.3.2. Struktur Biro Ekonomi

Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Perangkat Daerah berupa Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur yang memegang peranan strategis dalam mendukung Gubernur, khususnya dalam merumuskan kebijakan serta mengoordinasikan pelaksanaan tugas antar Perangkat Daerah. Selain itu, Sekretariat Daerah juga berperan dalam penyelenggaraan layanan administrasi, yang terbagi ke dalam tiga Asisten dan sembilan Biro. Salah satunya adalah Asisten Perekonomian dan Pembangunan. :

1. Bagian dari Biro Perekonomian antara lain ²⁷:

- a) Subag Umum Kepegawaian
- b) Golongan Jabatan Fungsional.

Tugas dari Biro Perekonomian dalam membantu aсистensi pembangunan

²⁶ Afifah Nur'aini dan Tjitjik Rahaju, "implementasi Program Hibah Bidang Urusan Pendidikan Keagamaan (Studi Pada Biro Kesejahteraan Rakyat Provinsi Jawa Timur)", Jurnal Publika, Vol. 11 No 4. 2023, hlm 2582

²⁷ Pasal 4 huruf (a) perda No 5 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah

perekonomian ini antara lain :

- a. Melakukan koordinasi saat merumuskan suatu kebijakan
- b. Melakukan koordinasi tugas dari seluruh Perangkat Daerah;
- c. melakukan pantauan dan penilaian hasil kebijakan ekonomi, SDA, BUMD , investasi daerah dan Badan Layanan Umum Daerah .²⁸

1.7.3.3. Fungsi Biro Ekonomi

Biro Perekonomian mempunyai fungsi antara lain :

- a. Merancang dan menyiapkan perumusan kebijakan yang berkaitan dengan bidang perekonomian;
- b. Melaksanakan koordinasi, pembinaan, perencanaan program, serta penyusunan pedoman teknis pelaksanaan kebijakan di sektor perekonomian, sumber daya alam, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), investasi daerah, dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD);
- c. Menyelenggarakan pembinaan administrasi pemerintahan dan pembangunan, termasuk pengelolaan sumber daya aparatur di sektor ekonomi;
- d. Menyiapkan proses pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan untuk mengukur efektivitas pencapaian tujuan, mengidentifikasi potensi dampak negatif, serta mengelola faktor-faktor penentu keberhasilan di bidang perekonomian, sumber daya alam, BUMD, investasi daerah, dan BLUD;
- e. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan sesuai dengan kewenangan dan kebutuhan organisasi...

²⁸ Pasal 3 ayat 1 huruf (b) Pergub Nomor 108 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur

1.7.4. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

1.7.4.1. Definisi Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah unit usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk mendukung terciptanya stabilitas, mendorong pertumbuhan, serta memperkuat struktur perekonomian daerah. Pembentukan BUMD sesuai dengan UU No 5/1962..²⁹ Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan unit usaha yang dikelola oleh pemerintah daerah dengan tujuan utama mengoptimalkan potensi ekonomi lokal untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang selanjutnya dimanfaatkan dalam mendukung agenda pembangunan daerah. Secara fundamental, perusahaan daerah berperan sebagai penyedia layanan dan jasa publik yang tidak hanya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat, tetapi juga menjadi salah satu sumber pendapatan daerah. Aktivitas operasional BUMD diselaraskan dengan kewenangan dan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Pembentukan BUMD dilakukan oleh pemerintah daerah dan disahkan melalui Peraturan Daerah (Perda) sebagai landasan hukum yang sah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 331 ayat (3) UU tentang Pemerintahan Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terbagi ke dalam dua jenis, yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Perumda merupakan BUMD yang seluruh modalnya berasal dari satu pemerintah daerah dan tidak berbentuk saham. Sebaliknya, Perseroda adalah BUMD dengan

²⁹ Muhammad insa Ansari, "Etnitas badan usaha milik daerah setelah berlakunya undang undang pemerintahan daerah", kanun jurnal ilmu hukum, vol. 22 No. 3. 2020, hlm 418

struktur permodalan berbentuk saham, yang memungkinkan kepemilikan oleh lebih dari satu pemerintah daerah, sehingga membuka peluang kepemilikan bersama antar daerah.³⁰

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 334, ayat 1 yang menyatakan “ Perumda yang selanjutnya disebut sebagai BUMD yang mana semua modal usahanya dimiliki hanya satu Daerah dan tidak terdiri atas saham.

Modal dari BUMD terdiri antara lain:³¹

- a. Modal Milik Daerah
- b. Modal Pinjaman
- c. Hibah dan
- d. Sumber modal lainnya.

Modal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berasal dari penyertaan modal pemerintah daerah menjadi batas maksimal tanggung jawab daerah terhadap potensi kerugian yang dialami oleh BUMD. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, yang menyatakan bahwa :

- 1) Penyertaan modal milik Pemda dilakukan untuk:
 - a. Modal mendirikan BUMD;
 - b. Menambah kekurangan modal BUMD
 - c. Membeli saham di perusahaan perseroan milik Pemda lain.
- 2) Penyertaan modal Pemda ini bisa berupa uang atau barang milik Daerah.

³⁰ Ainiyah, *Loc. Cit*

³¹ *Ibid*

- 3) Aset milik daerah dinilai berdasarkan nilai aktual pada saat aset tersebut dijadikan sebagai bentuk penyertaan modal oleh pemerintah daerah.
- 4) Nilai aktual sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditentukan melalui proses penilaian terhadap harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.
- 5) Keputusan mengenai penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda).

1.7.4.2. Tujuan Pembentukan BUMD

Pembentukan BUMD bertujuan utama untuk menghasilkan keuntungan secara maksimal agar dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kemudian dimanfaatkan dalam mendukung pendanaan pembangunan daerah. Di sisi lain, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, pendirian BUMD juga memiliki cakupan tujuan yang lebih luas, antara lain untuk: ³²

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat.
- c. mendapatkan laba dan/atau keuntungan.

Peraturan Pemerintah No 54 tahun 2017 membedakan antara dua tujuan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Berdasarkan ketentuan Pasal 8 beserta penjelasannya, pendirian Perusahaan Umum Daerah (Perumda) lebih diarahkan untuk memenuhi kepentingan umum, khususnya melalui penyediaan

³² Sis Sucahyo et al, Badan Usaha Milik Daerah Dalam Perspektif Kemampuan Keuangan Daerah, Uwais Inspirasi Indonesia, Salatiga, 2023, hlm 2

barang dan/atau jasa berkualitas tinggi yang dibutuhkan masyarakat, dengan mempertimbangkan kondisi, karakteristik, serta potensi daerah, dan dijalankan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance). Sementara itu, tujuan khusus dari pendirian Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) adalah untuk memperoleh keuntungan (profit oriented), dengan tunduk sepenuhnya pada ketentuan dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, dan diharapkan dapat memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah secara keseluruhan.

1.7.4.3. Tata Kelola BUMD

Berdasarkan Undang Undang No 23 tahun 2014 Pasal 331 ayat 3, klasifikasi Badan Usaha Milik Daerah meliputi Perumda dan Perseroda. Pengelompokan ini memberikan penegasan yang lebih jelas terhadap peran, fungsi, serta keberadaan BUMD dalam sistem pemerintahan daerah, sekaligus bertujuan untuk mencapai efektivitas yang tinggi dan efisiensi yang tinggi.³³ BUMD sering menghadapi tantangan, salah satunya yang sering dihadapi adanya perbedaan visi dan tujuan penyertaan modal dari pemerintah daerah. Jika BUMD didirikan dengan orientasi utama pada pelayanan publik, maka segala bentuk pengeluaran atau pembiayaan yang telah direncanakan tidak seharusnya dipersoalkan. Namun, apabila penyertaan modal pemerintah daerah dipahami sebagai bentuk investasi, maka wajar apabila pemerintah daerah mengharapkan adanya imbal hasil dalam bentuk dividen. Perbedaan sudut pandang ini sering kali menjadi sumber permasalahan dalam pengelolaan BUMD. Selain itu, kendala lain

³³ Sanaky Rezky Ashary subhan, *Transparansi Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Dalam Rangka Optimalisasi Kontribusi Pada Perekonomian Daerah*, Civil law review, vol. 2 No 2. 2021, hlm 127

juga muncul dalam aspek tata kelola perusahaan terkait struktur organisasi, tanggung jawab dan masing masing peran Direksi, Dewan Pengawas maupun Komisaris. Struktur organisasi merupakan bentuk rancangan yang disusun secara sistematis dengan tujuan untuk memastikan terjadinya pembagian tugas yang efisien serta mendukung terciptanya koordinasi yang optimal dalam pelaksanaan fungsi dan tanggung jawab seluruh komponen organisasi.

Struktur organisasi dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus dirancang secara jelas untuk menjamin pembagian kewenangan serta kelancaran koordinasi di antara setiap organ yang terlibat, termasuk dalam hal hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran masing-masing unsur organisasi. Untuk mencapai struktur yang ideal dan profesional, konstruksi kelembagaan BUMD sebaiknya diarahkan dalam bentuk perseroan. Pengelolaan BUMD dilaksanakan melalui organ-organ resmi perusahaan, yang terdiri atas : ³⁴ Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Dewan Komisaris, dan Direksi. Untuk menjamin penyelenggaraan perusahaan yang profesional, dibutuhkan penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), yang mencakup unsur transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, serta kewajaran. Dalam hal pengawasan terhadap BUMD, kewenangan tersebut berada pada lembaga yang ditunjuk negara, sejalan dengan prinsip desentralisasi dalam pemerintahan daerah. Salah satu bentuk nyata implementasi prinsip tersebut adalah pengawasan internal yang dilaksanakan dalam lingkup BUMD itu sendiri. Secara struktural, pengawasan operasional BUMD dilakukan Komisaris.

³⁴ P P No 54/2017 , Pasal 29 ayat 3