

NASKAH AKADEMIK

D R A F T

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA

NOMOR TAHUN

TENTANG

PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH “PT RPH SURABAYA (PERSERODA)”

DAFTAR ISI

RINGKASAN	
BAB I	PENDAHULUAN <ul style="list-style-type: none"> A. Latar Belakang B. Identifikasi Masalah C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik D. Metode Penelitian
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PD RUMAH POTONG HEWAN KOTA SURABAYA MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH (PERSERODA)
	<ul style="list-style-type: none"> A. KAJIAN TEORITIS <ul style="list-style-type: none"> 1. Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (PD) 2. Prinsip-Prinsip dalam Tata Kelola Perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Sesuai Bentuk Badan Hukumnya B. KAJIAN EMPIRIS <ul style="list-style-type: none"> 1. Bidang Usaha 2. Kinerja PD RPH Kota Surabaya 3. Penyertaan Modal Daerah
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT <ul style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. 3. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah 4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan 5. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (Meat Cutting Plant)

	<p>6. 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.</p> <p>7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.</p>	
BAB IV	<p>LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</p> <p>A. Landasan Filosofis</p> <p>B. Landasan Sosiologis</p> <p>C. Landasan Yuridis</p>	
BAB V	<p>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MUATAN MATERI PERATURAN DAERAH TENTANG PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH “PT RPH SURABAYA (PERSERODA)”</p> <p>A. Sasaran</p> <p>B. Jangkauan dan Arah Pengaturan</p> <p>C. Ruang Lingkup Muatan Materi</p>	
BAB VI	<p>PENUTUP</p> <p>A. Kesimpulan</p> <p>B. Saran</p>	
DAFTAR PUSTAKA		

RINGKASAN

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai suatu badan usaha yang modalnya seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam rangka penyelenggaraan pelayanan umum, sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, serta memajukan perekonomian daerah. Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya (selanjutnya disebut PDRPH Surabaya) didirikan dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1984 Seri C pada tanggal 24 Januari 1984 Nomor 2/C). Pada Tahun 2009 Pemerintah Kota Surabaya melakukan penambahan penyertaan modal dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 3). Bedasarkan komposisi permodalannya, yaitu 100% modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan tidak terbagi ke dalam saham, maka PDRPH Kota Surabaya merupakan BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014 jo. UU 9/2015), khususnya ketentuan Pasal 331 ayat (3), telah mengatur secara spesifik bentuk badan hukum BUMD yang terdiri atas Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Sebelumnya, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (Peremndagri 3/1998) diatur bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).

Berdasarkan Ketentuan Peralihan, Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 diatur bahwa, “*BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan*”, sehingga seluruh BUMD harus menyesuaikan bentuk badan hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda.

Berkaitan dengan amanat undang-undang untuk melakukan penyesuaian bentuk BUMD tersebut, dalam rangka melaksanakan amanat ketentuan Pasal 331 ayat (3) dan 402 ayat (2) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, dan peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP 54/2017) serta 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 (Permendagri 37/2018) serta dalam upaya memberikan pelayanan di bidang daging yang ASUH (Aman, Sehat, Higienis, dan Halal) sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat di Kota Surabaya dan sekitarnya, maupun kebutuhan daging secara nasional maka dipandang perlu untuk menyesuaikan bentuk badan PD RPH Kota Surabaya yang telah berdiri sejak tahun 1976 menjadi Perseroda. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah “PT RPH Surabaya (Perseroda)”.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara historis, pemenuhan kebutuhan daging melalui pemotongan hewan yang dilakukan oleh Rumah Potong Hewan Kota Surabaya (RPH Surabaya) telah dilakukan sejak sebelum tahun 1982 melalui Dinas Perusahaan Pembantaian (selanjutnya disebut Dinas pembantaian). Pada Tahun 1982, Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan (selanjutnya disebut Perda 11/1982). Secara substansial, Perda 11/1982 merupakan peningkatan status Dinas Perusahaan Daerah yang telah ditetapkan terakhir dengan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 106/WK/1981 tanggal 30 Maret 1981 yang dilakukan untuk dan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang penyediaan daging yang sehat serta dalam rangka peningkatan pendapatan daerah. Dengan dikeluarkannya Perda 11/1982 maka terjadi perubahan status Dinas Perusahaan Daerah Pembantaian menjadi Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan (PDRPH Kota Surabaya). Perubahan atau peningkatan status tersebut ditegaskan pada rumusan Pasal 2 Perda 11/1982 yang mengatur:

- (1) *Dengan Peraturan Daerah ini didirikan suatu Perusahaan Daerah sebagai perubahan atau peningkatan status Dinas Perusahaan yang telah ditetapkan terakhir berdasarkan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya tanggal 30 Maret 1981 Nomor 106/WK/1981;*
- (2) *Segala hak dan kewajiban, perlengkapan dan kekayaan serta usaha dari Dinas Perusahaan beralih kepada Perusahaan Daerah;*
- (3) *Pelaksanaan pengalihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini, diatur oleh Kepala Daerah;*
- (4) *Terhadap Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan berlaku segala hukum Indonesia yang menunjang Perusahaan Daerah dimaksud dan Peraturan Perundungan di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan.*

Dengan dikeluarkannya Perda 11/1982 tersebut, maka Dinas Perusahaan Pembantaian menjadi berakhir karena hukum dan lahir suatu bentuk badan usaha

berbentuk Perusahaan Daerah (PD) yang tunduk kepada dan diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (selanjutnya disebut UU 5/1962). Dengan demikian secara fungsional PDRPH Kota Surabaya menjalankan kegiatan usaha yang sebelumnya dilakukan oleh Dinas Perusahaan Pembantaian Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Akibat hukum tehadap hak dan kewajiban, termasuk aset Dinas Pembantaian diatus sebagaimana Pasal 2 ayat (2) Perda 11/1982 yakni: "Segala hak dan kewajiban, perlengkapan dan kekayaan serta usaha dari Dinas Perusahaan beralih kepada Perusahaan Daerah". Berdasarkan ketentuan tersebut, maka terjadi akibat hukum sebagai berikut:

- 1) Segenap hak Dinas Pembantaian beralih karena hukum menjadi hak PD RPH Surabaya;
- 2) Segenap kewajiban Dinas Pembantaian beralih karena hukum menjadi kewajiban PD RPH Surabaya;
- 3) Aset yang merupakan modal Dinas Pembantaian menjadi Penyertaan Modal Daerah Pemerintah Kota Surabaya.

Peralihan hak dan kewajiban, perlengkapan dan kekayaan serta usaha sebagaimana tersebut di atas terjadi karena hukum, dalam arti tanpa didahului dengan likuidasi, sehingga peralihan tersebut tidak dilakukan dengan melakukan pemberesan terlebih dahulu terhadap hak-hak dan kewajiban-kewajiban Dinas Pembantaian. Secara historis, kehadiran PDRPH Kota Surabaya dapat dipaparkan sebagai berikut:

TAHUN	URAIAN
1927	Perusahaan Daerah Rumah Pemotongan Hewan Surabaya awalnya didirikan oleh Kolonial Belanda pada tahun 1927 dengan nama <i>Abbatoir</i> atau <i>Slach Plats</i> dan dikelola oleh <i>Goemente Sourabaia</i> .
1948	Selanjutnya pada tahun 1948 berganti nama menjadi <i>Slach Plats</i> atau Pembantaian dengan pengelola <i>Gedegeer Recomba</i> karesidenan Sourabaia.
1955	Pada tahun 1955 bernama Pembantaian dan dikelola oleh Pemerintah Kota Besar Sourabaia.
	Dalam perkembangannya, diikuti dengan penetapan peraturan Oendang-Oendang Pembantaian Kota Soerabaia oleh Karesidenan Soerabaia.
1969	Tahun 1969 bernama Pemerintah Dinas Pembantaian dikelola oleh Kota Praja Surabaya.
1982	Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya mendirikan PDRPH dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran

	Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1984 Seri C pada tanggal 24 Januari 1984 Nomor 2/C).
1987	Pada Tahun 2009 Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1987 tentang Ketentuan Pokok Badan Pengawas Direksi dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Surabaya.
1988	Pada Tahun 1988 Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1988 tentang Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya.
2009	Pada Tahun 2009 Pemerintah Kota Surabaya melakukan penambahan penyertaan modal dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 3).

Berdasarkan data historis tersebut di atas, dapat ditarik suatu perjalanan sejarah bahwa PDRPH Surabaya awalnya didirikan oleh Kolonial Belanda pada tahun 1927 dengan nama *Abbatoir* atau *Slach Plats* dan dikelola oleh *Goemente Sourabaia*. Selanjutnya pada tahun 1948 berganti nama menjadi *Slach Plats* atau Pembantaian dengan pengelola *Gedegeer Recomba* Karesidenan Sourabaia. Pada tahun 1955 bernama Pembantaian dan dikelola oleh Pemerintah Kota Besar Sourabaia. Tahun 1969 menjadi bernama Dinas Pembantaian dikelola oleh Kota Praja Surabaya. Tahun 1982 sampai pada saat ini berdasarkan Perda 11/1982 menjadi Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kota Surabaya.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan PDRPH Kota Surabaya termasuk instrumen hukum pelaksanaanya adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
8. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23

- Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5356);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 14. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);
 15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 157);
 16. 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
 17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 155);
 18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis

- Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1781);
19. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1984 Seri C pada tanggal 24 Januari 1984 Nomor 2/C);
 20. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 5 Tahun 1988 tentang Perubahan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
 21. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 9);
 22. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya;

Merujuk pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka eksistensi PDRPH Kota Surabaya sebagai suatu BUMD yang pada saat ini berbentuk hukum Perusahaan Daerah (PD) adalah sah menurut hukum, namun perlu segera melakukan penyesuaian sesuai dengan bentuk badan hukum menurut UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 *jis* PP 54/2017.

Pada tanggal 02 Oktober 2014, Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang-Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015), dimana dalam Pasal 409 UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 mengatur:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
- c. Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049); dan [1]
d. Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568); dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Merujuk pada ketentuan tersebut, maka secara yuridis, dasar hukum keberadaan atau eksistensi dan esensi PDRPH Kota Surabaya telah mengalami perubahan, khususnya berkaitan dengan bentuk badan hukumnya.

Sebelum diundangkannya UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, bentuk badan hukum BUMD sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah diatur bahwa “*Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT)*”. Ketentuan tersebut sejalan dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UU 5/1962) yang menjadi dasar hukum bagi BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD), termasuk PDRPH Kota Surabaya. Sedangkan terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT), maka merujuk pada ketentuan Pasal 3 Permendagri 3/1998, diatur bahwa BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas (PT).

Setelah diundangkannya UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, merujuk pada ketentuan Pasal 331 ayat (3) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 yang mengatur bahwa “*BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah*”, maka terdapat perubahan klasifikasi bentuk hukum pada BUMD yang semula berbentuk hukum Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT), menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Berkaitan dengan perubahan klasifikasi bentuk hukum BUMD tersebut, dalam ketentuan peralihan Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 diatur bahwa, “*BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan*

ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan". Pada tanggal 28 Desember 2017, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP 54/2017) sebagai peraturan pelaksana dari UU 23/2014 jo. UU 9/2015, dimana dalam ketentuan Peralihan, Pasal 139 PP 54/2017 tersebut diatur:

- (1) Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.
- (2) Terhadap perusahaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang kepemilikan saham 1 (satu) daerah di bawah 51% (lima puluh satu persen), Daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen).
- (3) Ketentuan mengenai penyesuaian kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Ketentuan Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan Pasal 139 PP 54/2017 tersebut menunjukkan bahwa selambat-lambatnya pada tanggal 2 Oktober 2017, seluruh BUMD wajib menyesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Begitu pula dengan PDRPH Kota Surabaya, yang sampai dengan saat ini masih berbentuk Perusahaan Daerah (PD) wajib merubah bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Namun demikian, oleh karena PP 54/2017 baru dikeluarkan pada tanggal 28 Desember 2017, maka skema waktu tersebut di atas tidak dapat terpenuhi secara ketat, sehingga setelah dikeluarkan PP 54/2017, maka baru dilakukan pemnyesuaian bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya.

Pertimbangan-pertimbangan dalam rangka penentuan penyesuaian bentuk hukum PDRPH Kota Surabaya dilakukan dengan menyesuaikan karakteristik kegiatan usaha yang selama ini dilakukan oleh PDRPH Kota Surabaya. Di samping itu, perlu pula dipertimbangkan faktor-faktor yang menjadi kelebihan dan kekurangan bentuk-bentuk hukum tersebut apabila diterapkan pada PDRPH Kota Surabaya.

A. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah diperlukan perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya?
2. Apakah perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah?

3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda)?
4. Apakah sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda)?

B. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji dan merumuskan mengapa perlu dilakukan perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya;
2. Mengkaji dan merumuskan keperluan peraturan daerah mengenai perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah “PT RPH Surabaya (Perseroda)”
3. Mengkaji dan merumuskan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis terkait urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda);
4. Mengkaji dan merumuskan sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup serta pokok-pokok materi lain yang ada dan harus ada dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda).

Kegunaan pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda) ini adalah:

1. Sebagai konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup dan muatan materi peraturan perundang-undangan, khususnya rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah “PT RPH Surabaya (Perseroda) yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya sehingga penyelenggaraan dan pelayanan penyediaan air minum bagi warga Surabaya dapat mencapai tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
2. Sebagai bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam pengajuan Peraturan Daerah;

3. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan pada setiap pembahasan rancangan Peraturan Daerah;
4. Sebagai bahan dasar Pemerintah Kota Surabaya dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang disiapkan untuk disampaikan kepada dan mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

C. Metode Penyusunan

Dalam rangka penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan penelitian dengan metode yuridis normatif (*legal research*) dan yuridis empiris melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian normatif dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis, mengevaluasi dan mensitesa bahan hukum yang berkaitan dengan perubahan bentuk badan hukum BUMD, baik berupa konsepsi-konsepsi, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, isi kaidah hukum, sistematika hukum, sinkronisasi Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta membandingkan peraturan daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD yang ada di daerah lain.

Metode yuridis empiris dilakukan dengan menganalisis data atau sumber bahan hukum yang ada yang menggambarkan kondisi sosial masyarakat dan kebutuhan atas perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda).

Penyusunan naskah akademik juga dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan untuk menggali bahan-bahan hukum yang meliputi:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
 - a. Sumber-sumber hukum nasional yang berkaitan dengan pengaturan tentang kewenangan daerah dalam pengelolaan BUMD, khususnya terkait perubahan bentuk badan hukum BUMD yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD;
 - b. Keputusan-keputusan pemerintah, kebijakan atau keputusan administratif yang dibuat oleh lembaga-lembaga administratif yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD;

- c. Asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan perubahan bentuk badan hukum BUMD.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini khususnya laporan kinerja dan keuangan PDRPH Kota Surabaya.

Dalam rangka penyusunan naskah akademik ini, selain studi kepustakaan, juga dilakukan penelitian yang meliputi penelusuran data empirik untuk mengetahui kebutuhan riil masyarakat akan peraturan daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda) dan kondisi riil PDRPH Kota Surabaya. Data empirik diperoleh dengan cara mengunjungi langsung maupun melalui situs-situs website *stake holder* yang terkait dengan PDRPH Kota Surabaya seperti pengurus, karyawan, konsumen, dan organ Pemerintah Daerah Kota Surabaya.

Di samping itu, penelusuran data empirik juga dilakukan terhadap perubahan bentuk badan hukum BUMD di daerah lain, dimana pengalaman-pengalaman yang perlu untuk diketahui yakni:

1. Bagaimana perencanaan daerah terhadap perubahan bentuk badan hukum BUMD mengingat bentuk badan hukum BUMD sangat berpengaruh pada kegiatan usaha dan tata kelola perusahaan BUMD tersebut?
2. Bagaimana prosedur pelaksanaan perubahan bentuk badan hukum BUMD?
3. Bagaimana penatausahaan dan pertanggungjawaban perubahan bentuk badan hukum BUMD?
4. Bagaimana tata kelola BUMD dilakukan setelah terjadi perubahan bentuk badan hukum BUMD tersebut?

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS
PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PDRPH KOTA SURABAYA MENJADI
PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH PT RPH SURABAYA (PERSERODA)

A. KAJIAN TEORITIS

1. Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (PD)

Istilah badan usaha merupakan istilah yang sudah dikenal secara umum oleh masyarakat, akan tetapi masih terdapat kesalahan pandangan masyarakat yang menyamakan istilah badan usaha dan badan hukum, padahal secara yuridis keduanya memiliki arti yang berbeda. Sentosa Sembiring menyatakan bahwa badan usaha merupakan sekumpulan orang dan/ atau modal yang mempunyai kegiatan atau aktivitas yang bergerak di bidang perdagangan atau dunia usaha, atau yang disebut juga sebagai perusahaan. Lebih lanjut lagi, Sentosa Sembiring menyebutkan bahwa pada dasarnya badan usaha dapat dibagi dalam dua golongan, yakni badan usaha yang berbadan hukum dan badan usaha yang bukan berbadan hukum¹.

Pembedaan golongan badan usaha tersebut dilakukan dalam rangka membedakan pertanggungjawaban badan usaha tersebut kepada pihak ketiga, dimana apabila menggunakan pendekatan tanggungjawab pengurusnya, maka badan usaha dapat dibagi menjadi tiga golongan berikut ini:

- a. Badan usaha yang pengurusnya bertanggungjawab penuh dengan seluruh harta bendanya. Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah usaha perseorangan dan firma;
- b. Badan usaha yang pengurusnya tidak bertanggungjawab dengan seluruh kekayaannya. Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah perseroan terbatas;
- c. Badan usaha peralihan, yakni *Commanditaire Venootschap/ CV*, dimana dalam CV, sekutu CV dibagi menjadi sekutu pengurus yang mempunyai tanggung jawab penuh dan sekutu diam dengan tanggungjawab terbatas sebesar harta yang dimasukkan sebagai inbreng ke dalam CV.

¹ Abdulkadir Muhammad membedakan badan usaha menjadi 3 (tiga) golongan, yakni perusahaan perserorangan, perusahaan persekutuan bukan badan hukum dan perusahaan persekutuan badan hukum. Lihat: Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 290.

Lebih lanjut, Sentosa Sembiring menyatakan bahwa oleh karena belum adanya peraturan perundang-undangan tentang badan hukum, maka para sarjana mencoba membuat kriteria badan usaha yang dapat dikelompokkan sebagai badan hukum. Unsur yang harus dipenuhi oleh badan usaha yang berbadan hukum adalah:

- a. Adanya pemisahan harta kekayaan antara badan usaha dengan pemilik badan usaha;
- b. Badan usaha mempunyai tujuan tertentu;
- c. Badan usaha mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d. Adanya organ yang jelas dalam badan usaha yang bersangkutan.

Apabila badan usaha memenuhi unsur sebagaimana disebut di atas, maka badan usaha tersebut merupakan badan hukum (*recht persoon*) yang dianggap sebagai subjek hukum yang dapat memangku hak dan kewajibannya, selayaknya manusia (*natuurlijk persoon*).

Terdapat 5 (lima) teori badan hukum yang dikenal di dunia akademik.

- 1) Teori Fiksi Von Savigny yang menyatakan bahwa badan hukum semata-mata buatan negara saja. Badan hukum hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, akan tetapi orang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia.
- 2) Teori Harta Kekayaan Bertujuan sebagaimana diutarakan oleh A. Brinz, dimana menurut teori ini, manusia hanya dapat menjadi subjek hukum, akan tetapi terdapat kekayaan yang bukan merupakan kekayaan seseorang, namun kekayaan tersebut terikat pada tujuan tertentu. Kekayaan yang terikat pada tujuan tertentu inilah yang disebut sebagai badan hukum.
- 3) Teori Organ yang dikemukakan oleh Otto van Gierke, dimana menurut teori ini, badan hukum merupakan suatu organisme yang riil, yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum dan dapat membentuk kemauan sendiri dengan perantaraan organ pengurus yang ada padanya, seperti manusia biasa yang mempunyai pancaindera dan sebagainya.
- 4) Teori Propriete Collective yang diajarkan oleh Planiol dan Molengraaff, dimana menurut teori ini, hak dan kewajiban badan hukum pada hakikatnya adalah hak dan kewajiban para anggotanya bersama-sama. Kekayaan badan hukum adalah kepunyaan para anggotanya pula. Orang-orang yang berhimpun tersebut merupakan satu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang dinamakan badan hukum, oleh karenanya, badan hukum adalah suatu konstruksi yuridis saja.

- 5) Teori Kenyataan Yuridis sebagaimana diajarkan oleh E.M. Meijers, dimana badan hukum merupakan suatu realita, konkret dan riil, sekalipun tidak dapat diraba, bukan hayal akan tetapi secara yuridis badan hukum itu ada keberadaannya. Sekalipun teori-teori tersebut berbeda-beda dalam memahami hakikat badan hukum, akan tetapi teori-teori tersebut sepakat bahwa badan hukum dapat bekecimpung dalam pergaulan hukum masyarakat.

Badan hukum dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) golongan, yakni badan hukum privat dan badan hukum publik. Kriteria yang digunakan untuk menentukan suatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau badan hukum privat adalah sebagai berikut:

- a. Berdasarkan terjadinya, dimana badan hukum privat didirikan oleh perseorangan/partikelir/swasta sedangkan badan hukum publik didirikan oleh pemerintah/negara; dan
- b. Berdasarkan lapangan kerjanya, dimana apabila lapangan kerja untuk kepentingan umum maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik, sedangkan apabila lapangan kerjanya untuk kepentingan perseorangan/partikelir/swasta, maka badan hukum tersebut termasuk badan hukum privat.

Dalam kaitannya dengan BUMD, kedudukan BUMD, baik Perumda atau Perseroda ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (4) dan ayat (5) PP 54/2017 yang mengatur:

- (4) *Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku.*
- (5) *Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undangundang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.*

Ketentuan tersebut di atas, secara tegas menyatakan bahwa Perumda maupun Perseroda merupakan badan hukum.

Lebih lanjut, dalam Pasal 6 ayat (1) PP 54/2017 diatur bahwa BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Didirikan oleh Pemerintah Daerah;
- b. Dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 2) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah;

- 3) 1 (satu) pemerintah daerah dan bukan daerah; atau
 - 4) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dan bukan daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
 - e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Istilah BUMD baru dikenal sejak terbitnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda (Inmendagri 5/1990). Inmendagri tersebut ditujukan kepada: 1) Para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia; 2) Para Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia.

Diktum PERTAMA Inmendagri 5/1990 mengatur:

“Agar melaksanakan persiapan pengalihan bentuk usaha terhadap semua Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang modalnya sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan seperti Perusahaan Daerah, Perseroan Terbatas dan atau usaha-usaha lainnya yang pada kenyataannya telah dikelola berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan dan dapat dikelola sebagai perusahaan, seperti Badan Pengelola, Otorita, Yayasan, Proyek Pengembangan Lingkungan (PPL), Dinas-Dinas, Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan sejenisnya kecuali Bank Pembangunan Daerah (BPD) kedalam 2 (dua) bentuk Badan Usaha yaitu Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) dan atau Perusahaan Perseroan daerah (PERSERODA).”

Sebelumnya, seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut sebagai Perusahaan Daerah (PD) sesuai dengan ketentuan UU 5/1962. Sejak terbitnya Instruksi Menteri Dalam Negeri yang pada pokoknya memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) tersebut, maka terjadi pergeseran istilah yang semula Perusahaan Daerah (PD) menjadi BUMD, walaupun instruksi tersebut tidak diikuti dengan terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru.

Pada tahun 1998, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Permendagri 3/1998 yang membagi bentuk BUMD menjadi Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT), sehingga berdasarkan Permendagri 3/1998 ini mengelompokkan

Perusahaan Daerah (PD) sebagai salah satu bentuk dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015) yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014, yang terdiri dari 411 Pasal, dimana di dalamnya juga mengatur mengenai BUMD. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku sebelum UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, tidak mengatur mengenai bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, khususnya Pasal 331 ayat (3) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 diatur bahwa BUMD terdiri atas Perumda dan Perseroda.

Bentuk badan hukum sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 tersebut jelas berbeda dengan bentuk badan hukum BUMD yang berlaku sebelumnya, sekalipun pada dasarnya terdapat beberapa karakteristik Perusahaan Daerah (PD) yang dapat disandingkan dan dipersamakan dengan karakteristik Perusahaan Umum Daerah (Perumda), begitu pula karakteristik Perseroan Terbatas (PT) dengan Perusahaan Perseroan Daerah (Perumda). Pembeda utama antara karakter Perusahaan Daerah (PD), Perumda dan Perseroda tampak dari tujuan pembentukan BUMD tersebut.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU 5/1962, Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat:

- a. Memberi jasa;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum; dan
- c. Memupuk pendapatan.

Dengan demikian pendirian Perusahaan Daerah memiliki beragam fungsi, yakni fungsi ekonomi dan sosial, dimana fungsi ekonomi Perusahaan Daerah diartikan dengan Perusahaan Daerah dikelola dan dibina berdasarkan asas demokrasi ekonomi dengan berpedoman pada prinsip ekonomi perusahaan yang efisien dan efektif. Sedangkan fungsi sosial Perusahaan Daerah diwujudkan dalam kegiatan Perusahaan Daerah yang harus memperhitungkan juga aspek sosial masyarakat.

Ditinjau dari tujuan pokok pendiriannya, Perusahaan Daerah juga harus mempertimbangkan keseimbangan antara kedua fungsi tersebut, dimana dalam Pasal 5 ayat (2) UU 5/1962 disebutkan bahwa “*Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur*”. Lebih lanjut lagi, dalam Pasal 7 Permendagri 3/1998 diatur bahwa “*Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas tidak merubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)*”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, menegaskan bahwa sifat pembentukan Perusahaan Daerah tidak semata-mata mencari keuntungan (profit) karena bagi Perusahaan Daerah, mencari keuntungan hanya sarana sementara untuk mewujudkan tujuan utama yakni mensejahterakan masyarakat. Hal tersebut dipertegas dengan ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU 5/1962 yang menyatakan bahwa “*Cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang mengusasi hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diushakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan Kekayaan Daerah yang dipisahkan*”, atau dengan kata lain, dalam Perusahaan Daerah, keterlibatan privat (individu maupun perusahaan swasta) harus dibatasi, karena Perusahaan Daerah berhubungan dengan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Berkaitan dengan kepemilikannya sendiri, menurut UU 5/1962, kepemilikan Perusahaan Daerah ditentukan oleh kepemilikan saham masing-masing pihak yang turut serta dalam Perusahaan Daerah. Hal ini berkenaan dengan konsep Perusahaan Daerah (PD) yang awalnya mencakup keseluruhan konsep BUMD, baik yang dimiliki seluruhnya maupun yang sebagian oleh Pemerintah Daerah. Dalam hal Perusahaan Daerah dimiliki bersama antara Pemerintah Daerah dengan pihak lain, maka saham prioritas hanya boleh dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Akan tetapi, UU 5/1962 tidak mengatur definisi dan komposisi antara saham prioritas dan saham biasa.

Berdasarkan struktur atau organnya, UU 5/1962 mengatur bahwa struktur atau organ Perusahaan Daerah terdiri atas Direksi sebagai penentu kebijakan dan pelaksana Perusahaan Daerah, sedangkan untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap tindakan Direksi, maka diangkat pula pengawas yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Dalam organ atau struktur Perusahaan Daerah, tidak jelas kedudukan dan fungsi Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Berkaitan dengan pengelolaan keuangannya, berdasarkan UU 5/1962, dalam Perusahaan Daerah, Direksi wajib memberikan laporan setiap tahun harus diberikan kepada Kepala Daerah/ pemegang saham/ pemegang saham prioritas. Begitu pula pembagian laba bersih Perusahaan Daerah telah ditentukan dimana pembagian laba bersih dilakukan setelah pemotongan atas penyusutan, cadangan tujuan dan pengurangan lain yang wajar dalam perusahaan telah dipenuhi. Sedangkan untuk kerugian yang diderita oleh Perusahaan Daerah, maka tanggungjawab tersebut dibebankan kepada Direksi dan pegawai Perusahaan Daerah. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU 5/1962 yang mengatur bahwa,

Semua pegawai Perusahaan Daerah, termasuk anggota Direksi dalam kedudukan selaku demikian, yang tidak dibebani tugas penyimpanan uang, surat-surat berharga dan barang-barang persediaan, yang karena tindakan melawan hukum atau karena melakukan kewajiban dan tugas yang dibebankan kepada mereka dengan langsung atau tidak langsung telah menimbulkan kerugian bagi Perusahaan Daerah, diwajibkan mengganti kerugian tersebut.

Karakteristik tersebut searah dan seirama dengan karakteristik yang dimiliki oleh Perumda. Ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 belum secara khusus membedakan tujuan pendirian BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda. Ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 hanya mengatur bahwa pendirian BUMD ditujukan untuk:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. Memperoleh laba dan/ atau keuntungan.

Ketentuan tersebut identik dengan ketentuan Pasal 7 PP 54/2017, akan tetapi dalam PP 54/2017 ini dijabarkan lebih lanjut dan secara tegas menetapkan adanya perbedaan tujuan dari BUMD yang berbentuk Perumda dibanding dengan Perseroda, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP 54/2017: “*Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum*

berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui secara tegas bahwa pada hakikatnya tujuan pendirian BUMD yang berbentuk Perumda adalah untuk memberikan pelayanan umum bagi masyarakat dan bergerak di bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak. Tujuan tersebut serupa dan sama dengan tujuan yang diusung oleh BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya.

Selain itu, dari segi kepemilikannya, seluruh modal Perumda dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda dimiliki oleh lebih dari satu daerah, maka Perumda tersebut harus merubah bentuk badan hukumnya menjadi Perseroda. Dari segi kepengurusannya, Perumda terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal (KPM), Direksi dan Dewan Pengawas.

Kemudian laba Perusahaan Umum Daerah (Perumda) ditetapkan oleh Kepala Daerah selaku wakil daerah dan laba daerah yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan dan perluasan sarana dan prasarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

Sedangkan karakteristik BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud pada Permendagri 3/1998 identik dengan karakter BUMD yang berbentuk Perseroda dimana tujuan pembentukan BUMD yang berbentuk Perseroda adalah untuk mengejar keuntungan (profit) tanpa mengesampingkan pelayanan umum.

Di samping itu, terdapat persamaan lainnya antara karakteristik BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dengan BUMD yang berbentuk Perseroda, yakni sebagai berikut:

1. Kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh satu Daerah;
2. Setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas;

3. Anggaran dasar setidaknya harus memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Tata cara penyertaan modal;
- b. Organ dan kepegawaian;
- c. Tata cara evaluasi;
- d. Tata kelola perusahaan yang baik;
- e. Perencanaan, pelaporan, pembinaan dan pengawasan;
- f. Kerjasama;
- g. Penggunaan laba;
- h. Penugasan pemerintah daerah;
- i. Pinjaman;
- j. Satuan pengawas internal, komite audit dan komite lainnya;
- k. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi dan privatisasi;
- l. Perubahan bentuk hukum;
- m. Kepailitan; dan
- n. Penggabungan, peleburan serta pengambilalihan.

Namun demikian, terdapat perbedaan mendasar dari karakteristik BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud pada Permendagri 3/1998 dengan karakter BUMD yang berbentuk Perseroda, khususnya pada bagian kepemilikan saham dan modal. Pada BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud pada Permendagri 3/1998, ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) Permendagri 3/1998 bahwa “*Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas, tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pelaksanaannya*”. Saat ini ketentuan mengenai perseroan terbatas yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/2007), dimana dalam Pasal 7 ayat (2) UU 40/2007 diatur bahwa “*Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia*”. Lebih lanjut lagi, dalam Pasal 7 ayat (5) UU 40/2007 diatur bahwa “*Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain*”.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kepemilikan saham pada Perseroan Terbatas (PT) wajib dimiliki oleh minimal 2 (dua) orang. Pengecualian terhadap ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (7) UU 40/2007 yang mengatur sebagai berikut:

Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
- b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Pengecualian tersebut menunjukkan bahwa secara yuridis, kepemilikan saham BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud dalam Permendagri 3/1998 tidak dapat dimiliki oleh satu Pemerintah Daerah, karena dalam Permendagri 3/1998 maupun peraturan lainnya yang mengatur mengenai BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), tidak terdapat pengecualian yang dapat menjadikan kepemilikan saham Perseroan Terbatas (PT) dapat dimiliki oleh satu pihak saja.

Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017, dimana dalam Pasal 339 ayat (1) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 diatur bahwa,

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.

Begitu pula dalam Pasal 5 ayat (2) PP 54/2017 diatur bahwa,

Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

Adanya kata “seluruhnya” pada kedua ketentuan tersebut menunjukkan adanya pengecualian terhadap kepemilikan BUMD yang berbentuk Perseroda, dimana sekalipun secara yuridis Perseroda tunduk pada peraturan perundang-undangan di

bidang Perseroan Terbatas, yaitu UU 40/2007, namun terhadap kepemilikan saham dan modalnya terdapat pengecualian yang mengesampingkan ketentuan Pasal 7 UU 40/2007, sehingga Perseroda dimungkinkan untuk dimiliki oleh satu Pemerintah Daerah saja.

Kepemilikan seluruh saham (100%) oleh Pemerintah Daerah mendapatkan landasan hukum yang lebih kuat lagi setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) yang dicabut dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja selanjutnya ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Pasal 109 angka 2 UU 11/2020 jo UU 6/2023 mengatur bahwa “*Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 47561 diubah sebagai berikut:*

2. Ketentuan Pasal 7 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

(7) *Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:*

- a. *Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara;*
- b. *Badan Usaha Milik Daerah;*
- c. *Badan Usaha Milik Desa;*
- d. *Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau*
- e. *Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.*

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pada BUMD yang berbentuk PT, sahamnya dapat dimiliki seluruhnya oleh 1 (satu) Pemerintah Daerah.

Secara garis besar, perbedaan tujuan pembentukan BUMD sebagaimana dipaparkan di atas, dapat ditinjau dalam bagan berikut ini:

Bentuk Usaha	Sifat/Tujuan/Orientasi:
Perusahaan Daerah	Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU No. 5/1962, Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat: <ol style="list-style-type: none"> memberi jasa. menyelenggarakan kemanfaatan umum, memupuk pendapatan.
BUMD secara umum	Berdasarkan Pasal 331 ayat (4) UU No. 23/2014 jo. UU No. 9/2015, Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk: <ol style="list-style-type: none"> memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.
Perumda	Berdasarkan Pasal 8 PP No. 54/2017: Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik
Perseroda	Dengan menimbang ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 bahwa Perseroda adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah, maka orientasi Perseroda adalah untuk mencari keuntungan (<i>profit oriented</i>) namun tetap dapat menjalankan fungsi pelayanan umum dalam arti menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi

	pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.
--	---

3. Prinsip-Prinsip dalam Tata Kelola Perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Sesuai Bentuk Badan Hukumnya

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI 1945, Negara Indonesia adalah Negara hukum. Hal ini merupakan suatu keputusan bersama rakyat Indonesia yang menghendaki supremasi hukum sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diwujudkan dalam penyelenggaraan Negara berdasarkan supremasi hukum tertinggi dengan dianutnya *civil law system* yakni segala penyelenggaraan Negara didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang mengakomodir kehendak rakyat dalam penyelenggaraan Negara, salah satunya didasarkan pada bagaimana seorang *legal drafter* dapat mengimplementasikan asas-asas yang telah ada ke dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini senada dengan pendapat Maria Farida yang menyatakan bahwa pemahaman tentang asas-asas oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menunjang peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia².

Begitu pula dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda), diperlukan sebuah landasan berpikir yang berupa asas dan prinsip sehingga tidak keluar dari koridor asas-asas yang telah berkembang. Asas-asas yang digunakan sebagai landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tidak hanya asas yang ada di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) tetapi juga asas-asas lainnya yang penting digunakan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yaitu asas hukum umum yang salah satunya adalah Pancasila yaitu aturan hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar

² Maria Farida Indrati, "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *jurnal legislasi Indonsia*, Volume IV nomor II, 2007) h. 23.

harus mentransformasikan nilai-nilai Pancasila, karena pada hakikatnya norma itu dibentuk oleh norma fundamental negara Indonesia yaitu Pancasila.

Berdasarkan kajian Hamid S. Attamimi dalam disertasinya yang berjudul *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelitas I-Pelita IV*, disebutkan bahwa asas hukum umum dapat dirumuskan dalam tata susunan atau hierarki sebagai berikut:

1. Asas hukum umum Pancasila, yakni aturan hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar harus mentransformasikan nilai-nilai Pancasila, karena pada hakikatnya norma itu dibentuk oleh norma fundamental negara Indonesia yaitu pancasila;
2. Asas hukum umum Negara berdasarkan atas hukum yaitu asas perlakuan sama dan tentang kepastian hukum, hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, pengawasan oleh peradilan; dan
3. Asas hukum umum pemerintahan berdasarkan konstitusi yakni sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang dibatasi oleh konstitusi.

Dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah terkait dengan perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah PT RPH Surabaya (Perseroda), selain perlu memperhatikan asa-asas hukum umum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, perlu diperhatikan dan merujuk pula pada asas dan prinsip yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD. Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 343 ayat (1) huruf d UU 23/2014 jo. UU 9/2015 telah mengamanatkan bahwa pengelolaan BUMD) paling sedikit harus memenuhi unsur tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Namun demikian, ketentuan tersebut bersifat umum dan belum memberikan panduan teknis kepada BUMD mengenai cara pengelolaan BUMD yang sesuai dengan tata kelola perusahaan tersebut. Ketentuan tersebut juga tidak membedakan unsur tata kelola perusahaan yang baik ditinjau dari segi bentuk badan hukum masing-masing BUMD.

Pada hakikatnya, tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) muncul sebagai akibat dari adanya pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian perusahaan atau dikenal dengan istilah Teori Keagenan. Permasalahan keagenan dalam hubungan antara pemilik modal dengan pelaksana kegiatan perusahaan adalah sulitnya pemilik dalam memastikan bahwa dana yang telah diinvestasikannya tidak diambilalih atau diinvestasikan pada proyek yang tidak menguntungkan, sehingga dapat merugikan

pemilik modal. *Good Corporate Governance* kemudian diperlukan untuk mengurangi permasalahan keagenan antara pemilik modal dan pelaksana atau pengelola perusahaan tersebut.³

Pada prinsipnya, *Good Corporate Governance* dapat memberikan perangsang atau inisiatif yang baik bagi manajemen usaha, dalam rangka mencapai tujuan yang merupakan kepentingan perusahaan dan pemegang saham harus memfasilitasi pemonitoran yang efektif, sehingga mendorong perusahaan untuk menggunakan sumber daya dengan lebih efisien.⁴ Secara teoritis, *Good Corporate Governance* didefinisikan sebagai suatu pola hubungan, sistem dan proses yang digunakan oleh organ perusahaan (Direksi, Dewan Komisaris, Rapat Umum Pemegang Saham) guna memberikan nilai tambah kepada pemegang saham secara berkesinambungan dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, yang berlandaskan peraturan perundang-undangan dan juga norma-norma hukum yang berlaku.⁵

Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI) memberikan pengertian bahwa *corporate governance* adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain suatu sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan. Sedangkan tujuan *corporate governance* ialah untuk menciptakan pertambahan nilai bagi semua pihak pemegang kepentingan. Definisi senada disampaikan oleh *Cadbury Committee* dimana *corporate governance* diartikan sebagai sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan dengan tujuan mencapai kesimbangan antara kekuatan kewenangan yang diperlukan oleh perusahaan, menjamin kelangsungan eksistensinya dan pertanggungjawaban kepada *stakeholder*. Lebih lanjut lagi, disebutkan pula bahwa *corporate governance* berkaitan erat dengan peraturan kewenangan pemilik, direktur, manajer, pemegang saham dan sebagainya.⁶

³ Thomas Kaihatu, *Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia*, Ghilia Indonesia, Jakarta, 2006, h. 22.

⁴ Eddi Wibowo, dkk, *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) Yogyakarta, 2004, h. 85.

⁵ Made Ayu Mas Prima Mandasari dan Marwanto, "Pengaturan dan Penilaian Evaluasi Kualitas Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara", *Kertha Semaya*, Vol. 06, No. 01, Februari 2016, h. 3.

⁶ Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h. 2.

Sebagai rujukan, dalam pengurusan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), terdapat Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 megatur bahwa *good corporate governance* merupakan proses dari struktur yang digunakan oleh organ Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai etika.

Penjelasan mengenai tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana telah dijabarkan di atas serupa dengan definisi tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 PP 54/2017, yakni “*Sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan*”.

Secara umum, tata kelola perusahaan menyangkut pada permasalahan akuntabilitas dan tanggungjawab dari suatu mandate, khususnya dalam penerapan suatu pedoman dan mekanisme untuk memastikan suatu perilaku yang baik dan melindungi kepentingan pemegang saham. Subjek lain dari tata kelola perusahaan adalah sudut pandang pemangku kepentingan, yang menuntut perhatian dan akuntabilitas yang lebih terhadap pihak-pihak selain dari pemegang saham, misalnya karyawan atau lingkungan kerja dari suatu perusahaan.

Beberapa prinsip umum yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan *Good Corporate Governance* adalah sebagai berikut:

a. Pertanggungjawaban (*responsibility*)

Tanggungjawab dari suatu perusahaan tidak hanya diberikan kepada pemegang saham, melainkan juga kepada stakeholder atau pemangku kepentingan lainnya.

b. Transparansi (*transparancy*)

Suatu perusahaan harus menyediakan suatu informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.

c. Akuntabilitas (*accountability*)

Suatu perusahaan harus dapat bertanggungjawab atas kinerjanya secara transparan dan juga wajar.

d. Kesetaraan dan kewajaran (*fairness*)

Dalam melaksanakan kegiatannya, suatu perusahaan harus memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan atas kesetaraan dan kewajaran.

e. Independensi (*independency*)

Agar dalam pelaksanannya dapat berjalan dengan lancar, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa dalam penerapan sistem *Good Corporate Governance*, aspek yang paling utama harus diperhatikan adalah sumber daya manusia, karena sumber daya manusia mempunyai peran utama dalam setiap kegiatan organisasi. Sekalipun didukung dengan sarana dan prasarana serta sumber dana yang mumpuni, akan tetapi, tanpa dukungan sumber daya yang andal, kegiatan organisasi tidak akan terselesaikan dengan baik.⁷

Ketentuan Pasal 92 ayat (1) PP 54/2017 mengatur bahwa, “*Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*”. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 92 ayat (2) PP 54/2017, prinsip-prinsip dalam tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) yang harus diperhatikan saat pembentukan dan pengelolaan Perusahaan Daerah adalah:

a. Transparansi

Keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan;

b. Kemandirian

Keadaan dimana perusahaan dikelola secara professional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/ tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;

c. Akuntabilitas

Kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;

d. Pertanggungjawaban

Kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; dan

e. Kewajaran

Kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

⁷ Soekidjo Notoamidmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h. 5.

Pelaksanaan prinsip-prinsip *good corporate governance* tersebut di atas, minimal harus diwujudkan dalam:

1. Pelaksanaan tugas dan tanggungjawab Dewan Komisaris dan Direksi;
2. Kelengkapan dan pelaksanaan tugas komite-komite dan satuan kerja yang menjalankan fungsi pengendalian internal perusahaan;
3. Penerapan fungsi kepatuhan, auditor internal dan auditor eksternal;
4. Penerapan manajemen risiko, termasuk sistem pengendalian internal;
5. Penyediaan dana kepada pihak terkait dan penyediaan dana besar;
6. Rencana strategis perusahaan; dan
7. Transparansi kondisi keuangan dan non keuangan perusahaan.

Namun demikian, dari segi aturan hukum yang berlaku, baik UU 23/2014 jo. UU 9/2015 maupun PP No. 54/2017 tidak mengatur secara terperinci keberlakuan prinsip-prinsip *good corporate governance* berdasarkan bentuk badan hukum pada suatu BUMD. Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 92 ayat (1) PP 54/2017 yang mengatur bahwa, “*Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*”, dapat diketahui bahwa seluruh BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda wajib menjalankan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, tanpa terkecuali, yakni prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas, pertanggungjawaban (*responsibility*), kemandirian (*independency*) dan kesetaraan dan kewajaran (*fairness*).

Sesuai dengan prinsip transparansi, maka setiap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus bisa menyediakan pelbagai informasi yang materiil dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pelbagai pihak. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemangku kepentingan lainnya.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip akuntabilitas, maka BUMD harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Oleh karenanya, pengelolaan BUMD harus dilakukan dengan benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan dan tujuan perusahaan dengan tetap mempertimbangkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya.⁸ Penerapan prinsip

⁸ Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 17.

responsibilitas sendiri menekankan bahwa BUMD harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggungjawab terhadap masyarakat dan lingkungan, sehingga dapat memelihara kesinambungan usaha dalam jangka waktu panjang dan mendapat pengakuan *good corporate citizen* atau perusahaan yang ramah pada masyarakat dan lingkungan, dimana citra tersebut dapat diperoleh dari dua aspek, yakni dari segi *corporate sosial responsibility* (CSR) dan kepatuhan (*compliance*) pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian prinsip independensi diwujudkan dalam pengelolaan BUMD yang independen, sehingga masing-masing organ BUMD tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain, atau dengan kata lain, tidak terdapat pengaruh dari pihak lain maupun pihak dalam BUMD yang didasarkan atas keinginan pridabi untuk mempengaruhi manajemen BUMD⁹. Prinsip kesetaraan dan kewajaran diwujudkan dalam pelaksanaan kegiatan usahanya, BUMD harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham, pemangku kepentingan lainnya dan semua pihak yang terlibat di dalamnya, sesuai dan selaras dengan prinsip kesetaraan dan kewajaran.¹⁰

Merujuk pada penjabaran di atas, diketahui bahwa penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sangat diperlukan agar BUMD dapat meningkatkan dan mengembangkan pengelolaan perusahannya dengan baik, sehingga dapat mengarah pada praktek-praktek bisnis terbaik sesuai dengan standar yang dimiliki.¹¹ Namun demikian, tidak seperti halnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang telah didorong menerapkan *good corporate governance* secara konsisten sebagai landasan operasionalnya, sejak lama, terhitung sejak terbitnya Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara, sekalipun sama-sama dimiliki oleh pemerintah, penerapan dan pelaksanaan *Good corporate governance* pada BUMD masih relatif lemah, karena dasar hukum yang mewajibkan pelaksanaan *good corporate governance* pada BUMD masih relatif baru, kecuali BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas.

⁹ *Ibid*, h. 18.

¹⁰ *Ibid*, h. 19.

¹¹ Thomas S. Kaihatu, “Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia”, *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*, Vol. 8, No. 1, Maret 2006, h. 9.

Sebagaimana diketahui bahwa bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), kewajiban penerapan *Good corporate governance* telah diatur secara rinci dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik Good Corporate Governance pada Badan Usaha Milik Negara dan juga dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, serta UU 40/2007. Sedangkan bagi BUMD, kewajiban tersebut baru diatur secara khusus dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 dan PP 54/2017, dimana sebelumnya apabila BUMD tersebut berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT) juga diatur dalam UU 40/2007. Penerbitan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa terdapat ketertinggalan pengaturan kewajiban pelaksanaan *good corporate governance* bagi BUMD, khususnya yang dahulu berbentuk Perusahaan Daerah (PD) karena umumnya kewajiban penerapan prinsip *good corporate governance* hanya diatur dalam Peraturan Daerah pendirian BUMD yang bersangkutan, sekalipun pada tahun 2006, Pemerintah melalui Komite Nasional Kebijakan Governance telah mengeluarkan Pedoman Umum *good corporate governance* Indonesia yang merupakan standar minimal pelaksanaan *good corporate governance* pada perusahaan-perusahaan di Indonesia.

Apabila dirunut secara historis, dapat diketahui bahwa sebelum terbitnya UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 dan PP 54/2017, bagi BUMD yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT) wajib melaksanakan seluruh prinsip-prinsip *good corporate governance* sebagaimana diatur dalam UU 40/2007 dan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia yang telah dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance. Di samping itu, bagi BUMD berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang bergerak di bidang usaha tertentu, misalnya perbankan, maka selain prinsip-prinsip *good corporate governance* pada UU 40/2007 dan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, BUMD berbentuk Perseroan Terbatas (PT) tersebut juga harus melaksanakan seluruh ketentuan mengenai *good corporate governance* yang diterbitkan oleh Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI). Sedangkan terhadap BUMD berbentuk Perusahaan Daerah (PD), harus tunduk pada prinsip-prinsip *good corporate governance* yang diatur dalam UU 5/1962, Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia serta ketentuan *Good corporate governance* sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah yang menjadi dasar pendirian BUMD tersebut.

Selanjutnya, dengan terbit dan berlakunya UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 dan PP 54/2017 yang mengubah bentuk hukum BUMD menjadi Perumda dan Perseroda

semakin mempertegas adanya kewajiban penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) bagi BUMD, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 92 ayat (1) PP 54/2017 mengatur bahwa, “*Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*”. Namun demikian, baik dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017 maupun peraturan pelaksananya, belum secara signifikan mengatur mengenai kewajiban penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) pada BUMD sesuai dengan bentuk badan hukum BUMD yang bersangkutan.

Namun demikian, apabila dirunut dari karakteristik BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda, dapat diketahui bahwa pengelolaan dan pengurusan BUMD yang berbentuk Perseroda lebih fleksibel apabila dibandingkan dengan BUMD yang berbentuk Perumda. Hal tersebut secara implisit tertuang dalam Pasal 55 ayat (2) PP 54/2017 disebutkan bahwa “*Pengurusan oleh Direksi perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas*”. Merujuk pada ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa pada hakikatnya, prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sebagaimana berlaku pada BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) juga berlaku pada Perseroda, yakni prinsip-prinsip *good corporate governance* sebagaimana diatur dalam UU 40/2007 dan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia yang telah dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance, sebagai berikut:

- a. Transparansi;
- b. Kemandirian;
- c. Akuntabilitas;
- d. Pertanggungjawaban; dan
- e. Kewajaran.

Dengan batasan-batasan sebagaimana diatur dalam PP 54/2017 dan peraturan pelaksanaannya, antara lain:

- a. Dalam Pasal 94 ayat (5) PP 54/2017, dimana dalam hal kerjasama operasional dilakukan dengan objek berupa tanah dan/ atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal daerah pada perusahaan perseroan daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun, maka harus mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) terlebih dahulu; dan

- b. Dalam Pasal 94 ayat (6) huruf c PP 54/2017, kerjasama pendayagunaan ekuitas tidak boleh dilakukan dalam bentuk penyertaan modal berupa tanah yang berasal dari penyertaan modal daerah.

Berbeda dengan BUMD yang berbentuk hukum Perseroda, sekalipun dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e PP 54/2017 disebutkan bahwa salah satu karakteristik BUMD termasuk di dalamnya Perumda adalah dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha, akan tetapi dalam praktiknya, pengelolaan Perumda yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah, tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip dan asas-asas yang berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah, mengingat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan daerah termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara dan penerimaan daerah yang berasal dari BUMD khususnya yang berbentuk hukum Perumda termasuk serta kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD khususnya yang berbentuk Perumda, termasuk dalam keuangan daerah. Dengan demikian, secara tidak langsung, pengelolaan Perumda lebih bersifat birokratif dan cenderung lebih tidak leluasa dibandingkan dengan pengelolaan Perseroda.

Ketidakleluasaan Perumda jika dibandingkan dengan Perseroda juga nampak dalam ketentuan Pasal 100 PP 54/2017 yang mengatur secara rigid mengenai penggunaan laba Perumda, sedangkan dalam Perseroda, penggunaan laba bersih tidak diatur secara rigid dan diserahkan kepada para pemegang saham yang akan diatur dalam Anggaran Dasar, sehingga secara tidak langsung asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah juga turut andil dan berlaku dalam pengelolaan BUMD yang berbentuk badan hukum Perumda.

Asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Tertib yakni keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan;
- b. Taat yakni pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
- c. Efektif yakni pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- d. Efisien yakni pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- e. Ekonomis yakni memperoleh masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;

- f. Transparan yakni keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;
- g. Bertanggungjawab yakni perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
- h. Keadilan yakni keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/ atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif;
- i. Kepatutan yakni tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;
- j. Manfaat untuk masyarakat yakni keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

B. KAJIAN EMPIRIS

1. Bidang Usaha

PDRPH Kota Surabaya merupakan Badan Usaha milik Pemerintah Kota Surabaya yang bergerak dalam bidang jasa pemotongan hewan. Pada Perda 11/1982, Pasal 4, diatur: “Perusahaan Daerah menyediakan jasa pemotongan hewan dan penyediaan daging yang memenuhi syarat-syarat kesehatan dan hasil-hasil lain dari hewan yang dipotong serta mengusahakan pengangkutan daging bagi penduduk di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan sekitarnya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka bidang usaha PD RPH, meliputi:

- a. Jasa pemotongan hewan
- b. Penyediaan daging yang memenuhi syarat-syarat kesehatan
- c. hasil-hasil lain dari hewan yang dipotong
- d. pengangkutan daging.

Sifat dan tujuan PD RPH Kota Surabaya, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Perda 11/1982:

- a. memberikan pelayanan kepada masyarakat terhadap kebutuhan daging yang hygienis dari hasil pemotongan hewan-hewan yang sehat dan tidak berpenyakit menular;
- b. melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan perekonomian nasional pada umumnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan memenuhi

kebutuhan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Legalitas Operasional

Daging hasil sembelihan PD. RPH Kota Surabaya merupakan produk halal dan terjamin kualitas serta higiene sanitasinya dan memenuhi ketentuan normatif penyembelihan serta peredaran daging yang memenuhi syarat ASUH (Aman Sehat Utuh Halal) sebagaimana ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (Meat Cutting Plant) yang mengatur:

RPH merupakan unit pelayanan masyarakat dalam penyediaan daging yang aman, sehat, utuh, dan halal, serta berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan:

- a. pemotongan hewan secara benar, (sesuai dengan persyaratan kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan dan syariah agama);
- b. pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dipotong (ante-mortem inspection) dan pemeriksaan karkas, dan jeroan (post-mortem inspektion) untuk mencegah penularan penyakit zoonotik ke manusia;
- c. pemantauan dan surveilans penyakit hewan dan zoonosis yang ditemukan pada pemeriksaan ante-mortem dan pemeriksaan post-mortem guna pencegahan, pengendalian, dan pemberantasan penyakit hewan menular dan zoonosis di daerah asal hewan.

PD RPH Kota Surabaya, telah mampu memenuhi ketentuan tersebut dalam rangka menyelenggarakan jasa pemotongan hewan. Hal tersebut terbukti bahwa diantara 134 rumah potong hewan yang tersebar di Jawa Timur, PD. RPH Kota Surabaya merupakan salah satu RPH Ruminansia yang telah memiliki:

- a) Nomor Kontrol Veteriner (NKV) dengan nomor NKV RPH-R 3578230-009 dan
- b) Sertifikat Halal dengan nomor ID 3532-00000-8194-1120.

Dengan demikian daging hasil sembelihan PD. RPH Kota Surabaya merupakan produk halal dan terjamin kualitas serta higiene sanitasinya dan memenuhi ketentuan normatif penyembelihan serta peredaran daging yang memenuhi syarat ASUH (Aman Sehat Utuh Halal).

3. Kinerja Keuangan

Berdasarkan Laporan Keuangan yang berakhir pada 31 Desember 2023, PD RPH Kota Surabaya menyajikan laporan sebagai berikut:

Perhitungan Laba/ Rugi

Uraian	RAP 2023	Realisasi Jan s/d September 2023	Prognosa 2023
Pendapatan :			
Jasa Potong	11,383,263,048	7,081,415,913	8,979,345,363
Niaga Daging	6,260,621,500	3,605,323,157	4,648,760,157
Jumlah Pendapatan	17,643,884,548	10,686,739,070	13,628,105,520
Beban Pokok Penjualan	(11,017,002,917)	(6,890,958,458)	(8,727,125,944)
Laba (Rugi) Kotor	6,626,881,631	3,795,780,612	4,900,979,576
Beban usaha	(6,005,689,052)	(2,929,721,583)	(3,997,240,515)
Laba (Rugi) Usaha	621,192,579	866,059,028	903,739,061
Pendapatan (Beban) Lain-lain :			
Pendapatan Non Operasional	476,567,860	516,935,277	596,420,836
Beban Non Operasional	(479,000,000)	(213,864,204)	(293,764,204)
Jumlah Pendapatan Lain-lain	(2,432,140)	303,071,073	302,656,632
Laba (Rugi) Sebelum Pajak	618,760,439	1,169,130,101	1,206,395,693
PPh Badan Pasal 25	(133,648,470)	-	(258,696,475)
Laba (Rugi) Tahun Berjalan	485,111,969	1,169,130,101	947,699,218
Deviden	246,800,714		482,141,977

Sumber: RKAP 2024 PD. RPH KOTA SURABAYA, 7 November 2024, hal. 06.

Berdasarkan tabel Posisi Keuangan di atas dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

- Sampai dengan 30 September 2023 jumlah pendapatan sebesar Rp11.203.674.374, mencapai 61,82 % dari RAP 2023. Pendapatan tersebut akumulasi dari pendapatan operasional Rp 10.686.739.070 dan pendapatan non operasional Rp 516.935.277.
- Jumlah Beban sampai dengan 30 September 2023 sebesar Rp 10.034.544.245, mencapai 57,27% dari RAP 2023 yang terdiri dari Beban Pokok Penjualan Rp 6.890.958.458 dan Beban Non Operasional Rp 213.864.204,
- Realisasi sampai dengan September 2023 membukukan laba sebesar Rp 1.169.130.101, mencapai 141 % dari RAP 2023, laba melebih RAP dikarenakan belum dipotong kewajiban hutang pajak.
- Prognosa 2023 diproyeksikan perusahaan laba sebesar Rp 1.200.395.693 dan diharapkan dapat memberikan deviden untuk Pemerintah Kota Surabaya sebesar Rp 482.141.977,-

4. Kapasitas Jasa Potong

Saat ini jumlah pemotongan rata-rata per hari dari Bulan Januari sampai dengan September 2023 sbb:

No	Jenis Hewan	Jumlah Rata-Rata (ekor)	Jumlah Kapasitas Terpasang	Prosentase (%)
1	Sapi	171	300	57
2	Kambing	23	50	46
3	Babi	151	250	60

Berdasarkan data tersebut di atas, PDRPH Kota Surabaya masih memiliki tantangan dalam pengelolaan jasa potong hewan karena jumlah hewan yang dipotong per hari belum mencapai kapasitas terpasang.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Peraturan perundang-undangan terkini yang terkait langsung dengan pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017 sebagai peraturan pelaksananya. Di samping itu, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 405 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 bahwa peraturan pelaksana dari UU No. 5/1962 dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU 23/2014 jo. UU 9/2015.

Peraturan pelaksana tersebut antara lain:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5356);
- 3) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (Meat Cutting Plant);
- 4) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 155);

Berikut penjelasan atas pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang masih berlaku:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 telah mengamanatkan bahwa “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”. Ketentuan tersebut sangat jelas menyatakan bahwa air adalah benda kebutuhan hajat hidup orang banyak yang perlu diatur sedemikian rupa, sehingga tidak menjadi komoditas ekonomi yang tidak mencerminkan tujuan mensejahterakan rakyat dari seluruh lapisan masyarakat.

Kecenderungan penguasaan sumber air oleh negara sudah sepatutnya tidak didasarkan pada komersialisasi air karena air bersifat sosial dan hak-hak masyarakat perlu diatur agar jaminan memperoleh air yang sehat untuk kehidupan yang sehat dan produktif dapat terpenuhi. Hal tersebut merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pasokan air minum yang layak dan terjangkau daya beli masyarakat dengan menerapkan subsidi atau kebijakan yang lain.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UU 23/2014 jo. UU 9/2015, BUMD diartikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Dalam Pasal 331 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 disebutkan bahwa pada hakikatnya pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, akan tetapi BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat dan menambah pundi-pundi Pendapatan Asli Daerah (PAD). BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah, dimana pendiriannya ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda).

Tujuan pendirian BUMD secara yuridis diatur dalam Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 berikut ini:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan

- c. Memperoleh laba dan/ atau keuntungan.

Sedangkan pendirian BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 331 ayat (5) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Sumber modal BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 332 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Berkaitan dengan penyertaan modal, pelaksanannya harus dilakukan melalui Peraturan Daerah dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modalnya, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Apabila penyertaan modal dilakukan dalam bentuk barang milik daerah, maka harus dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut dijadikan penyertaan modal. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 333 UU 23/2014 jo. UU 9/2015.

Dengan diberlakukannya UU 23/2014 jo. UU 9/2015, UU 5/1962 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Akan tetapi UU 23/2014 jo. UU 9/2015 tidak mencabut keberlakuan aturan pelaksana dari UU 5/1962 sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan UU 23/2014 jo. UU 9/2015. Dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015, sebutkan bahwa terkait pengelolaan BUMD akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur antara lain:

- a. Tata cara penyertaan modal;
- b. Organ dan kepegawaian;
- c. Tata cara evaluasi;
- d. Tata kelola perusahaan yang baik;
- e. Perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. Kerjasama,
- g. Penggunaan laba;
- h. Penugasan Pemerintah Daerah;
- i. Pinjaman;
- j. Satuan pengawas internal, komite audit dan komite lainnya;
- k. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi dan privatisasi;
- l. Perubahan bentuk hukum;
- m. Kepailitan; dan
- n. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Oleh karenanya, pada tahun 2017, Pemerintah menerbitkan PP 54/2017, yang mengakomodir ketentuan-ketentuan tersebut di atas.

Selain itu, UU 23/2014 jo. UU 9/2015 telah mengatur bahwa BUMD terbagi atas Perumda dan Perseroda. Hal tersebut diatur pula dalam PP 54/2017 sehingga sekalipun ketentuan dalam Permendagri 3/1998 masih belum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, akan tetapi secara yuridis ketentuan Permendagri 3/1998 yang membagi bentuk hukum BUMD menjadi Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT), tidak mengikat dan tidak berlaku karena tidak sesuai dan/ atau bertentangan dengan ketentuan UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017.

Berkaitan dengan bentuk hukum BUMD, ketentuan Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 telah menegaskan bahwa “*BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan*”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka selambat-lambatnya pada tanggal 2 Oktober 2017 seluruh BUMD wajib menyesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Begitu pula dengan PD RPH Kota Surabaya, yang sampai dengan saat ini masih berbentuk Perusahaan Daerah (PD) wajib merubah bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda.

Karakteristik Perumda sebagaimana diatur dalam Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 adalah sebagai berikut:

a. Permodalan

Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, maka Perumda wajib merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/ atau memiliki saham pada perusahaan lain.

b. Organ

Organ Perumda terdiri atas:

- (1) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;
- (2) Direksi; dan
- (3) Dewan pengawas.

c. Laba

Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan

kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

d. Restrukturisasi

Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan Perumda agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan profesional.

e. Pembubaran Perumda

Pembubaran Perumda ditetapkan melalui Peraturan Daerah dan kekayaan dari Perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada Daerah. Sedangkan karakteristik Perseroda sebagaimana diatur dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 adalah sebagai berikut,

a. Permodalan

Perseroda adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Setelah pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah, selanjutnya pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas. Modal Perseroda terdiri atas saham-saham, dimana dalam hal pemegang saham Perseroda terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, maka salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Perseroda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/ atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

b. Organ

Organ Perseroda terdiri atas:

- (1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
- (2) Direksi; dan
- (3) Komisaris.

c. Pembubaran

Perseroda dapat dibubarkan dan kekayaan Perseroda yang dibubarkan tersebut menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Perbandingan karakteristik Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) sebagaimana telah dijabarkan di atas, dapat dibandingkan secara rinci melalui tabel berikut ini,

Tabel 10
Perbandingan Karakteristik Perumda dan Perseroda

No	KARAKTERISTIK	PERUMDA	PERSERODA
1.	Tujuan	Tujuan utama untuk pelayanan umum, namun tetap dapat memperoleh laba dan/ atau keuntungan (Pasal 331 ayat (4) huruf c UU No. 23/2014 jo. UU No. 9/2015	Tujuan utama untuk mencari keuntungan (<i>profit oriented</i>) namun tetap dapat menjalankan fungsi pelayanan umum (berdasarkan PSO: <i>publik service obligation</i>)
2.	Peraturan Perundang-undangan yang berlaku	UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
3.	Pendirian dan status badan hukum	Dengan Perda dan mendapatkan status badan hukum pada saat Perda disahkan.	Dengan Perda yang ditindaklanjuti dengan akta notaris berupa Akta Pendirian yang bersisi anggaran dasar dan mendapatkan status badan hukum pada saat mendapatkan pengesahan dari Kemenkumham RI
4.	Modal	Modal tidak terbagi atas saham	Modal terbagi ke dalam saham-saham
5.	Pemilikan Modal	Seluruh modal dimiliki oleh satu daerah	Modal: 1) dapat dimiliki seluruhnya oleh satu daerah; 2) dapat dimiliki oleh dua daerah dengan salah satu daerah sebagai pemegang saham mayoritas; atau 3) dapat dimiliki oleh satu daerah dengan pihak swasta dengan ketentuan paling sedikit satu daerah memiliki 51% saham.
6.	Organ Perusahaan	1) KPM (Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal); 2) Direksi; dan 3) Dewan pengawas.	1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); 2) Direksi; dan 3) Dewan Komisaris.
7.	Penggunaan Laba	Ditetapkan, disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal dan dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah	Ditetapkan dan dibagi berdasarkan hasil keputusan RUPS (sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas)

8.	Pengelolaan	Tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara/daerah dan pengelolaan aset negara/daerah yang ditentukan oleh pemerintah	Lebih leluasa, berpedoman pada Tata Kelola Perusahaan yang Baik atau <i>Good Corporate Governance</i> namun tetap terikat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan peraturan perundang-undangan lainnya dan anggaran dasar,
9.	Pembubaran	Ditetapkan dengan Perda	Dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas. Perda berperan untuk mengesahkan pembubaran Perseroda yang telah dibubarkan.
10.	Kepailitan	Dapat dipailitkan, namun pihak yang memiliki <i>legal standing</i> sebagai pemohon pailit hanya Menteri Keuangan.	Dapat dipailitkan atas permohonan kreditor maupun atas permohonan sendiri.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

PP 54/2017 merupakan pelaksanaan dari UU 23/2014 jo. UU 9/2015. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam konsideransi faktualnya yang menyatakan: "*bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah*".

Secara normatif, PP 54/2017 merupakan landasan hukum bagi BUMD mengingat UU 5/1962 yang sebelumnya menjadi landasan yuridis BUMD khususnya yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) telah dinyatakan dicabut dan tidak berlaku oleh UU 23/2014 jo. UU 9/2015. PP 54/2017 ini ditetapkan pada tanggal 27 Desember 2017 dan diundangkan pada tanggal 28 Desember 2017, dimana dalam Pasal 141 PP 54/2017 disebutkan bahwa, "*Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan*", sehingga secara yuridis, PP no. 54/2017 mulai berlaku pada tanggal 28 Desember 2017.

Dalam ketentuan Pasal 139 ayat (1) PP 54/2017, diatur bahwa, "*Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD*". Berdasarkan ketentuan tersebut dan menimbang ketentuan Pasal 4 ayat (3) PP No. 54/2017, maka Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang telah ada sebelum

diundangkannya UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017, baik yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) maupun Perseroan Terbatas (PT) dapat mengubah bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Frasa “dapat diubah menjadi BUMD” dalam ketentuan tersebut bermakna bahwa BUMD yang semula berbentuk Perusahaan Daerah (PD) maupun Perseroan Terbatas (PT), dapat memilih salah satu bentuk BUMD yang tersedia, apakah Perumda atau Perseroda. Dasar dan kriteria pemilihan bentuk badan usahanya antara lain karakteristik masing-masing bentuk BUMD.

Secara garis besar, pengaturan karakteristik BUMD dalam PP 54/2017 sejalan dan linier dengan pengaturan karakteristik BUMD dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, namun demikian, sebagai peraturan pelaksanaan dari UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, PP 54/2017 mengatur BUMD dengan lebih spesifik, salah satunya mengenai lahirnya status badan hukum pada BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda adalah berbeda, dimana berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (4) dan ayat (5) PP 54/2017, kedudukan Perumda sebagai badan hukum diperoleh pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku, sedangkan kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Selain itu, dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 15 PP 54/2017 juga mengatur mengenai nama dan tempat kedudukan BUMD sesuai dengan bentuk hukumnya, berikut ini:

Pasal 12

- (1) Perusahaan umum Daerah harus menggunakan nama yang:
 - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
 - b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
 - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
 - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
 - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan umum Daerah saja tanpa nama diri;
 - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;

- g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
 - h. tidak mengandung bahasa asing.
- (2) Nama perusahaan umum Daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum Daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

Pasal 13

- (1) Perusahaan umum Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan umum Daerah.
- (2) Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan umum Daerah.

Pasal 14

- (1) Perusahaan perseroan Daerah harus menggunakan nama yang:
 - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
 - b. tidak bertentangan dengan kepentingan dan! atau kesusilaan;
 - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
 - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
 - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan perseroan Daerah saja tanpa nama din; [1] [SEP]
 - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
 - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata;
 - h. tidak mengandung bahasa asing; atau
 - i. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

- (2) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara lengkap, di dahului dengan perkataan perusahaan perseroan Daerah diikuti dengan nama perusahaan.
- (3) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan.

Pasal 15

- (1) Perusahaan perseroan Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah.
- (2) Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan perseroan Daerah.

Pasal 16 dan Pasal 17 PP 54/2017 mengatur mengenai perbedaan pemuatan anggaran dasar dalam BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda, dimana anggaran dasar Perumda diatur dan merupakan bagian Peraturan Daerah pendirian Perumda yang bersangkutan, sedangkan anggaran dasar Perseroda dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai perseroan terbatas.

Pada PP 54/2017 diatur mengenai Satuan Pengawas Intern, Komite Audit dan Komite lainnya disamping organ BUMD, dimana pengaturan tersebut dapat ditemui dalam Pasal 79 sampai dengan Pasal 87 PP 54/2017.

Berkaitan dengan operasional Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam Pasal 91 PP 54/2017 diatur bahwa,

- (1) Operasional BUMD dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur.
- (2) Standar operasional prosedur disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas atau Komisaris.
- (3) Standar operasional prosedur harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan.
- (4) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit memuat aspek:
 - a. organ;
 - b. organisasi dan kepegawaian;
 - c. keuangan;
 - d. pelayanan pelanggan;
 - e. resiko bisnis;

- d. pengadaan barang dan jasa;
 - e. pengelolaan barang;
 - f. pemasaran; dan
 - g. pengawasan.
- (5) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian BUMD.
- (6) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Sekretaris Daerah.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa setiap BUMD wajib memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) sekurang-kurangnya sebagaimana disebutkan di atas.

Kemudian dalam Pasal 92 PP No. 54/2017 diatur pula mengenai kewajiban penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik oleh BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda. Ketentuan Pasal 92 PP 54/2017 secara rinci mengatur sebagai berikut,

- (1) Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.
- (2) Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas prinsip:
 - a. transparansi;
 - b. akuntabilitas;
 - c. pertanggungjawaban;
 - d. kemandirian; dan
 - e. kewajaran.
- (3) Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertujuan untuk:
 - a. mencapai tujuan BUMD;
 - b. mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
 - c. mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD;
 - d. mendorong agar organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD;
 - e. meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; dan
 - f. meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.
- (4) Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Direksi.

- (5) Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan.

Selanjutnya, berkaitan dengan pelaksanaan kerjasama antara BUMD dengan pihak ketiga, terdapat beberapa perbedaan antara BUMD yang berbentuk Perusahaan Perumda dan Perseroda, dimana ketentuan Pasal 94 PP 54/2017 mengatur sebagai berikut:

- (1) BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama.
- (3) Pelaksanaan kerja sama BUMD dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal perusahaan.
- (4) Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi.
- (5) Dalam hal kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Daerah pada perusahaan perseroan Daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun harus disetujui oleh RUPS luar biasa.
- (6) Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan:
 - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa;
 - b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
 - c. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan
 - d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.
- (7) BUMD memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah.
- (8) Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk melaksanakan kerja sama.
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa, khusus dalam BUMD yang berbentuk Perseroda, apabila hendak melakukan kerjasama terhadap aset berupa tanah dan/ atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal daerah dan akan dikerjasamakan untuk jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun, maka harus mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) terlebih dahulu.

Kemudian berkaitan dengan laporan tahunan dan laporan keuangan, berdasarkan ketentuan Pasal 98 dan Pasal 99 PP 54/2017 dibedakan dimana laporan tahunan dan laporan keuangan bagi Perumda diatur sebagai berikut,

- (1) Laporan tahunan bagi perusahaan umum Daerah paling sedikit memuat:
 - a. laporan keuangan;
 - b. laporan mengenai kegiatan perusahaan umum Daerah;
 - c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
 - d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha perusahaan umum Daerah;
 - e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
 - f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan
 - g. penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.
- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a paling sedikit memuat:
 - a. neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya;
 - b. laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan;
 - c. laporan arus kas;
 - d. laporan perubahan ekuitas; dan
 - e. catatan atas laporan keuangan.

Sedangkan terhadap laporan keuangan bagi Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Begitu pula terkait penggunaan laba, pada Perumda diatur secara rinci dalam Pasal 100 sampai dengan Pasal 104 PP 54/2017, sedangkan penggunaan laba pada Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (PP 95/2012)

Ruang lingkup PP 95/2012 meliputi:

- a. Kesehatan Masyarakat Veteriner
 - 1) penjaminan Higiene dan Sanitasi
 - a) dilaksanakan dengan menerapkan cara yang baik pada rantai produksi produk Hewan.
 - b) Cara yang baik pada rantai produksi produk Hewan meliputi cara yang baik:
 - i. di tempat budidaya;
 - ii. di tempat produksi pangan asal Hewan;
 - iii. di tempat produksi produk Hewan nonpangan;
 - iv. di rumah potong Hewan;

- v. di tempat pengumpulan dan penjualan; dan
 - vi. dalam pengangkutan.
- 2) penjaminan produk Hewan yang meliputi:
 - a) produk pangan asal Hewan;
 - b) produk Hewan nonpangan yang berpotensi membawa risiko Zoonosis secara langsung kepada manusia; dan
 - c) produk Hewan nonpangan yang berisiko menularkan penyakit ke Hewan dan lingkungan.
 - 3) Pengendalian dan Penanggulangan Zoonosis.
- b. Kesejahteraan Hewan meliputi:
 - c. penanganan Hewan akibat Bencana Alam.

Cara yang Baik di Rumah Potong Hewan diatur dalam Pasal 8 PP 95/2012 yang mengatur:

- (1) Pemotongan Hewan potong yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong Hewan yang:
 - a. memenuhi persyaratan teknis yang diatur oleh Menteri; dan
 - b. menerapkan cara yang baik.
- (2) Pendirian rumah potong Hewan harus memenuhi persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (3) Cara yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan dengan:
 - a. pemeriksaan kesehatan Hewan potong sebelum dipotong;
 - b. penjaminan kebersihan sarana, prasarana, peralatan, dan lingkungannya;
 - c. penjaminan kecukupan air bersih;
 - d. penjaminan kesehatan dan kebersihan personel;
 - e. pengurangan penderitaan Hewan potong ketika dipotong;
 - f. penjaminan penyembelihan yang Halal bagi yang dipersyaratkan dan bersih;
 - g. pemeriksaan kesehatan jeroan dan karkas setelah Hewan potong dipotong; dan
 - h. pencegahan tercemarnya karkas, daging, dan jeroan dari bahaya biologis, kimiawi, dan fisik.
- (4) Pemeriksaan kesehatan Hewan potong sebelum dipotong dan pemeriksaan kesehatan jeroan dan karkas setelah Hewan potong dipotong sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf g harus dilakukan oleh Dokter Hewan di rumah potong Hewan atau paramedik Veteriner di bawah Pengawasan Dokter Hewan Berwenang.

PDRPH Kota Surabaya telah mematuhi ketentuan yang diatur dalam PP 95/2012.

5. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (Meat Cutting Plant)

Pengelolaan kegiatan jasa pemotongan hewan yang dilakukan oleh PD RPH Kota Surabaya wajib tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk instrumen pelaksanaannya, antara lain Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (Meat Cutting Plant) selanjutnya disebut Permentan 13/Permentan/OT.140/1/2010.

Permentan 13/Permentan/OT.140/1/2010 diterbitkan untuk dan dalam rangka menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU 18/2009). Muatan materi atau ruang lingkup Permentan 13/Permentan/OT.140/1/ 2010 sebagaimana diatur dalam Pasal 3 meliputi Persyaratan RPH; Persyaratan UPD; Persyaratan Higiene-sanitasi; Pengawasan Kesehatan Masyarakat Veteriner; Izin RPH, Izin dan Jenis Usaha Usaha Pemotongan Hewan; Sumber Daya Manusia; Ketentuan Peralihan; dan Ketentuan Penutup.

Dalam rangka mematuhi Permentan 13/Permentan/OT.140/1/ 2010, PD RPH Kota Surabaya telah memenuhi persyaratan dan ketentuan tersebut yang hal itu antara lain dapat diukur berdasarkan data sbb:

ASPEK	URAIAN
Persyaratan RPH	: Terpenuhi
Persyaratan Higiene-sanitasi	: Terpenuhi
Pengawasan Kesehatan Masyarakat Veteriner	: Terpenuhi a) Nomor Kontrol Veteriner (NKV) dengan nomor NKV RPH-R 3578230-009 dan b) Sertifikat Halal dengan nomor ID 3532-00000-8194-1120.
Izin RPH	: Terpenuhi
Izin dan Jenis Usaha Usaha Pemotongan Hewan	: Terpenuhi
Sumber Daya Manusia	: Terpenuhi

6. 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

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 (Permendagri 37/2018) ini merupakan peraturan pelaksana yang melaksanakan ketentuan Pasal 39 dan Pasal 58 PP 54/2017, yang mengatur mengenai proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi yang dilakukan melalui seleksi. Dalam ketentuan Pasal 4 Permendgri 37/2018 diatur bahwa,

- (1) Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit melalui tahapan:
 - a. seleksi administrasi;
 - b. UKK; dan
 - c. wawancara akhir.

Begitu pula terhadap Direksi, proses pemilihan juga dilakukan melalui seleksi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Permendagri 37/2018 berikut ini,

- (1) Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit melalui tahapan:
 - a. seleksi administrasi;
 - b. UKK; dan
 - c. wawancara akhir.

Lebih lanjut lagi, dalam Pasal 6 Permendagri 37/2018 diatur mengenai syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, berikut ini, Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;

- f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
- g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- h. tidak pernah dinyatakan pailit;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Berdasarkan persyaratan tersebut di atas, demi perwujudan asas nasionalitas dan kepastian hukum, di dalam Perda perlu ditambahkan persyaratan:

- 1) *Warga Negara Indonesia*
- 2) *Bukan anggota legislatif*

Dengan alasan bahwa di dalam Permendagri 37/2018, kedua persyaratan tersebut tidak diatur.

Sedangkan syarat untuk menjadi anggota Direksi sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Permendagri 37/2018 berikut ini,

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
- g. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, anggota Dewan Pengawas, atau anggota Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Berdasarkan persyaratan tersebut di atas, demi perwujudan asas nasionalitas dan kepastian hukum, di dalam Perda perlu ditambahkan persyaratan:

- 1) *Warga Negara Indonesia*
- 2) *Bukan anggota legislatif*

Dengan alasan bahwa di dalam Permendagri 37/2018, kedua persyaratan tersebut tidak diatur.

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 118/2018)

Penerbitan Permendagri 118/2018 dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 90, Pasal 94 ayat (9), Pasal 96 ayat (7), Pasal 97 ayat (9) dan Pasal 111 PP 54/2017. Di dalam Permendagri 118/2018 diatur definisi-definisi, antara lain:

Pasal	Rumusan
1 angka 10 :	Rencana Bisnis adalah rincian kegiatan dengan jangka waktu 5 (lima) tahun.
1 angka 12 :	Rencana Kerja dan Anggaran BUMD atau sebutan lain yang selanjutnya disebut RKA BUMD adalah penjabaran tahunan dari Rencana Bisnis BUMD.
1 angka 13 :	Standar Operasional Prosedur adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan

a. Rencana Bisnis (Renbis)

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Permendagri 118/2018 diatur:

- (1) Penyusunan Rencana Bisnis dan RKA BUMD dilakukan oleh Direksi BUMD yang baru didirikan dan yang telah berdiri.
- (2) Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bersama jajaran perusahaan wajib menyusun Rencana Bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun berdasarkan anggaran dasar.

- (3) Penyusunan Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memperhatikan aspirasi para pemangku kepentingan dan disetujui bersama oleh Dewan Pengawas atau Komisaris dan disahkan oleh KPM atau RUPS.
- (4) Dalam hal adanya rencana penyertaan modal atau pengurangan modal dari Pemerintah Daerah, Rencana Bisnis disesuaikan dengan Perda tentang penyertaan modal dan hasil analisis investasi yang disusun oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka:

- 1) Renbis dibuat untuk BUMD baru maupun BUMD yang telah ada, sehingga PD RPH Kota Surabaya wajib membuat Renbis, demikian pula setelah berubah bentuk menjadi Perseroda.
- 2) Pihak yang berkewajiban menyusun Renbis adalah direksi BUMD, sehingga direksi PD RPH Kota Surabaya wajib menyusun Renbis, demikian pula setelah berubah bentuk menjadi Perseroda.
- 3) Dalam penyusunan Renbis wajib memperhatikan aspirasi pemangku kepentingan, yakni Pemerintah Kota Surabaya, DPRD, dan masyarakat.
- 4) Secara prosedural, Renbis wajib mendapat persetujuan Dewan Pengawas (untuk BUMD berbentuk Perumda) dan mendapat pengesahan KPM, persetujuan RUPS (untuk Perseroda) dan mendapat persetujuan RUPS.
- 5) Apabila Pemerintah Kota Surabaya berencana melakukan penambahan atau pengurangan penyertaan modal, maka Renbis disesuaikan dengan Perda tentang penyertaan modal dan hasil analisis investasi yang disusun oleh Pemerintah Kota Surabaya.

b. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA)

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Permendagri 118/2018, diatur:

- (1) Direksi wajib menyusun RKA BUMD yang merupakan penjabaran tahunan dari Rencana Bisnis, demikian pula setelah berubah bentuk menjadi Perseroda.
- (2) RKA BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib disusun oleh Direksi bersama jajaran perusahaan dan disetujui bersama oleh Dewan Pengawas atau Komisaris dan disahkan oleh KPM atau RUPS. Setelah PD RPH Kota Surabaya berubah menjadi Perseroda, maka RKA dimaksud wajib mendapat persetujuan RUPS.

- (3) Dalam hal adanya rencana penyertaan modal atau pengurangan modal dari Pemerintah Daerah, RKA BUMD disesuaikan dengan rencana pembiayaan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (4) RKA BUMD merupakan salah satu instrumen untuk mengukur kinerja BUMD, kinerja pengurus dan kinerja pegawai yang berkenaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka:

- 1) Direksi PD RPH Kota Surabaya wajib menyusun RKA BUMD dengan berdasarkan pada Renbis, demikian pula setelah berubah bentuk menjadi Perseroda.
- 2) Pihak yang berkewajiban menyusun RKA BUMD adalah direksi BUMD, sehingga direksi PD RPH wajib menyusun RKA BUMD, demikian pula setelah berubah bentuk menjadi Perseroda.
- 3) RKA PD RPH Kota Surabaya atau setelah berubah menjadi Perseroda disesuaikan dengan rencana pembiayaan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah apabila Pemerintah Kota Surabaya berencana melakukan penambahan atau pengurangan penyertaan modal.
- 4) Secara prosedural, RKA PD RPH Kota Surabaya setelah berubah menjadi Perseroda wajib mendapat persetujuan Komisaris dan mendapat pengesahan KPM.

Selengkapnya Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut,

- 1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

- 4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
- 8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara

- Republik Indonesia Nomor 5356);
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 - 11) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
 - 12) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 - 13) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);
 - 14) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 157);
 - 15) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
 - 16) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 155);
 - 17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1781);
 - 18) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1984 Seri C pada tanggal 24 Januari 1984 Nomor 2/C);

- 19) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 5 Tahun 1988 tentang Perubahan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
- 20) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 9);
- 21) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Ketersediaan daging dan produk ikutannya yang memenuhi persyaratan ASUH merupakan barang kebutuhan vital dalam kehidupan manusia, termasuk masyarakat Surabaya dan sekitarnya, khususnya dalam rangka pemenuhan makanan bergizi. Dalam rangka penjaminan produk hewan yang meliputi produk pangan asal hewan, produk Hewan nonpangan yang berpotensi membawa risiko Zoonosis secara langsung kepada manusia, dan produk Hewan nonpangan yang berisiko menularkan penyakit ke Hewan dan lingkungan, Pemerintah Kota Surabaya mendirikan PD RPH Kota Surabaya yang diberi kewenangan mengelola jasa pemotongan hewan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Surabaya. Mengingat kebutuhan tersediaan daging dan produk ikutannya yang memenuhi persyaratan ASUH selalu meningkat, maka dibutuhkan BUMD yang professional dan akuntabel.

Hal tersebut mendorong terjadinya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan kepentingan publik (pemerintahan), khususnya pemerintah daerah. Perubahan paradigma dimaksud antara lain:

- a. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan menjadi berorientasi ke pasar (market). Pasar dalam istilah politiknya bisa berupa rakyat atau masyarakat (publik), orientasi manajemen pemerintahan diarahkan kepada pasar.
- b. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang otoritarian menjadi berorientasi kepada egalitarian dan demokratis.
- c. Perubahan paradigma dari sentralistik kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Desentralisasi kekuasaan merupakan isu paling kuat dalam paradigma baru.
- d. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk suatu negara tertentu, mengalami perubahan kearah *boundaryless organization*.
- e. Perubahan paradigma yang selama ini menekankan pada *rowing* semua hal dilakukan dan ditangani oleh pemerintah, perubahan kearah *steering*. Dalam *steering* pemerintah hanya membatasi hal-hal yang bersifat mengarahkan dan kontrol. Pelaksanaan kebijakan atau arahan tersebut dapat diserahkan kepada masyarakat dan organ kelembagaan pemerintah daerah.

Pelayanan publik pada dasarnya ditujukan untuk mencapai tujuan negara yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDNRI 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai dan yang gilirannya dapat menunjang pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya. Terlebih dalam hal ini adalah infrastruktur untuk sistem penyediaan daging dan produk ikutannya yang memenuhi persyaratan ASUH.

Di samping itu, daging dan produk ikutannya yang memenuhi persyaratan ASUH dalam konteks kebijakan negara merupakan bagian dari proyek besar bernama *Millenium Development Goals* (MDGs). MDGs atau dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi Tujuan Pembangunan Milenium, adalah sebuah paradigma pembangunan global, dideklarasikan Konperensi Tingkat Tinggi Milenium oleh 189 negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) di New York pada bulan September 2000. Dasar hukum dikeluarkannya deklarasi MDGs adalah Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa Nomor 55/2 Tangga 18 September 2000, (A/Ris/55/2 *United Nations Millennium Development Goals*). Goal's 2 SDG's Indonesia yaitu "Menghilangkan Kelaparan, Mencapai Ketahanan Pangan dan Gizi yang Baik, serta Meningkatkan Pertanian Berkelanjutan".

Dalam rangka pencapaian Goal's 2 SDG's Indonesia, maka tujuan utama pembangunan peternakan adalah peningkatan penyediaan Produk Asal Hewan (PAH) yang Aman, Sehat, Utuh, Halal (ASUH) dan kesejahteraan peternak melalui kebijakan dan program pembangunan peternakan yang berdaya saing dan berkelanjutan, dengan mengoptimalkan pemantapan sumber daya lokal. Seiring dengan meningkatnya permintaan pangan asal ternak yang dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk, tingkat pendapatan masyarakat, kesadaran akan pentingnya gizi, maka perlu upaya-upaya untuk meningkatkan produksi dan produktivitas ternak, sesuai dengan potensi genetik dan potensi lainnya, melalui pengembangan komoditas ternak unggul berbasis kawasan dan mengoptimalkan sumberdaya alam (SDA) dan sumberdaya manusia (SDM) yang ada, di samping dapat menjadi salah satu tumpuan dalam percepatan pembangunan wilayah. Kebutuhan pangan asal asal ternak terus meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk, kesadaran akan pangan bergizi dan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Kondisi permintaan (demand) yang terus meningkat dituntut adanya langkah-langkah strategis agar penyediaan pangan hasil ternak bisa terpenuhi. Oleh karena itu, maka perlu terus mendorong berbagai sumberdaya (modal, manusia, teknologi dan sumberdaya

wilayah/lahan) agar terus mampu memberikan perannya guna peningkatan populasi, produksi dan produktivitas ternak.

B. Landasan Sosiologis

Kota Surabaya secara geografis terletak pada $7^{\circ}21'$ Lintang Selatan dan $112^{\circ}36'$ sampai dengan $112^{\circ}54'$ Bujur Timur, secara umum kondisi topografi Kota Surabaya memiliki ketinggian tanah antara 0-20 meter di atas permukaan laut, sedangkan pada daerah pantai ketinggiannya berkisar antara 1-3 meter di atas permukaan laut. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 12 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034, bahwa luas wilayah Kota Surabaya meliputi daratan seluas ± 33.451,14 Ha dengan wilayah laut sejauh 1/3 dari wilayah kewenangan Provinsi Jawa Timur. Sedangkan menurut publikasi Surabaya Dalam Angka Tahun 2021, yang dirilis oleh Badan Pusat Statistika (BPS) Kota Surabaya, luas wilayah daratan Kota Surabaya ±32.681 Ha.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya, bahwa wilayah Kota Surabaya terbagi menjadi 31 kecamatan dan 154 kelurahan, dengan batas wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah Utara : Laut Jawa dan Selat Madura;
2. Sebelah Selatan : Kota Surabaya;
3. Sebelah Timur : Selat Madura;
4. Sebelah Barat : Kabupaten Gresik.

Dari sisi kependudukan dan daging, keberadaan penduduk sangat penting di dalam proses pembangunan, oleh karena itu penduduk akan menjadi menjadi beban bagi daerah apabila tidak dikelola dengan baik dan sebaliknya akan menjadi modal potensial apabila mampu dikelola dengan baik. Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kota Surabaya memiliki penduduk yang ber-NIK (Nomor Induk Kependudukan) per tahun 2023 sebesar 3,009 juta jiwa. Jumlah tersebut membutuhkan pasokan daging yang cukup besar yang diharapkan dapat dipenuhi oleh PDRPH Kota Surabaya. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan daging tersebut, perkembangan PDRPH Kota Surabaya diarahkan kepada kegiatan bisnis yang tidak hanya di bidang jasa pemotongan hewan saja, akan tetapi perlu melakukan diversifikasi usaha ke arah perdagangan produk hewan dan usaha yang linier dengan produk hewan yang lainnya.

C. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada asasnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam perancangan perundang-undangan, landasan yuridis merupakan pertimbangan secara hukum bahwa Peraturan Daerah tersebut mempunyai landasan hukum dalam hal pembentukan dan hal-hal yang menjadi materi muatannya. Adapun pertauran perundang-undangan yang dijadikan dasar pembentukan Perda ini adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan

- Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
8. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
 9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5356);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 14. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);

15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 157);
16. 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 155);
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1781);
19. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1984 Seri C pada tanggal 24 Januari 1984 Nomor 2/C);
20. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 5 Tahun 1988 tentang Perubahan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
21. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 9);
22. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH RUMAH POTONG HEWAN KOTA SURABAYA

Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya ditujukan untuk memberikan landasan terhadap perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya yang semula berbentuk Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroda, sehingga melalui Peraturan Daerah ini, bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya diubah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) sehingga sebutannya menjadi PT RPH Kota Surabaya (Perseroda).

Muatan materi dalam Perda ini sebagai berikut di bawah ini.

A. Sasaran

Sasaran penyusunan Perda ini adalah perubahan bentuk badan usaha yang semula Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang dimaksudkan untuk menghadirkan BUMD yang lebih tertata dan akuntabel, yang mencerminkan tata kelola perusahaan yang baik dalam menjalankan usahanya sebagai penyedia dan penampungan ternak potong, mengelola rumah potong hewan dan pemotongan ternak, pengelolaan peternakan dari sektor hulu ke hilir, penyediaan tempat penyimpanan daging, pendistribusian, pengangkutan, pemasaran dan produksi olahan daging, dan pendayagunaan aset.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Untuk mempertegas peran dan fungsi Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya. Oleh karena itu, penataan fungsi, kedudukan dan kewenangan BUMD serta Organ BUMD merupakan hal penting untuk menjawab tantangan ke depan dalam mendorong BUMD dalam mewujudkan tata kelola perusahaan yang baik. Perubahan bentuk badan usaha PDRPH Kota Surabaya menjadi Perseroda diarahkan agar selaras dengan maksud dan tujuan pendirian BUMD yaitu

- memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;

- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola pemsahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

C. Ruang Lingkup Muatan Materi

- a. Ketentuan Umum yang memuat definisi-definisi yang berfungsi sebagai penafsiran otentik terhadap Peraturan Daerah ini.
- b. Status Perusahaan Perseroan Daerah
- c. Nama dan tempat Kedudukan
- d. Maksud dan Tujuan serta Kegiatan Usaha
- e. Modal
- f. Penggunaan Laba
- g. Direksi
- h. Dewan Komisaris
- i. Ketentuan Lain-lain
- j. Ketentuan Peralihan
- k. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam rangka kepatuhan terhadap UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017 diperlukan perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya.
2. Berdasarkan ketetruaan UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017 perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah “PT RPH Surabaya (Perseroda)” perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. Peraturan daerah yang ditetapkan dalam rangka penyesuaian atau perubahan bentuk badan hukum PDRPH Kota Surabaya menjadi “PT RPH Surabaya (Perseroda)” dilakukan berdasarkan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagaimana diuraikan dalam naskah akademik ini.
4. Sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup perubahan bentuk badan hukum “PT RPH Surabaya (Perseroda)” menjadi “PT RPH Surabaya (Perseroda)” sebagaimana diuraikan dalam naskah akademik ini.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010

Eddi Wibowo, dkk, *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) Yogyakarta, 2004

Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013

Made Ayu Mas Prima Mandasari dan Marwanto, “Pengaturan dan Penilaian Evaluasi Kualitas Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara”, *Kertha Semaya*, Vol. 06, No. 01, Februari 2016

Maria Farida Indrati, “Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *jurnal legislasi Indonsia*, Volume IV nomor II, 2007

Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002

Soekidjo Notoamdmadjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003

Thomas Kaihatu, *Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006

Thomas S. Kaihatu, “Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia”, *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*, Vol. 8, No. 1, Maret 2006

Peraturan Perundang-Undangan

- 1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- 4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

- 4756) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
- 8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5356);
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);

- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
- 13) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);
- 14) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 157);
- 15) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
- 16) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 155);
- 17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1781);
- 18) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1984 Seri C pada tanggal 24 Januari 1984 Nomor 2/C);
- 19) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 5 Tahun 1988 tentang Perubahan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
- 20) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun

2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 9);

- 21) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Surabaya.