



**Airlangga Center**  
for Legal Drafting &  
Professional Development

LAPORAN  
DRAFT  
NASKAH  
AKADEMIK

2022

---

PEMBENTUKAN PERSEROAN  
DAERAH PT YEKAPE

Airlangga Center For Legal Drafting & Professional Development  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
Surabaya



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Dijadikannya hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum, dalam negara hukum pemerintah tidak boleh bersifat pasif itu artinya pemerintah harus membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Artinya, bahwa ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Pelaksanaan kekuasaan di dalam negara hukum harus dijamin di dalam konstitusi sebagai norma dasar penyelenggaraan negara.

Dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk beserta kompleksnya permasalahan yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakukannya otonomi daerah merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan.



Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Di dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (2) konstitusi, yang mengamatkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya di dalam Pasal 18 ayat (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kegiatan Ekonomi adalah usaha yang dilakukan orang, kelompok atau negara dalam bidang ekonomi untuk menghasilkan



pendapatan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Berkaitan dengan penyelenggaraan ekonomi, telah diatur di dalam Konstitusi yang mana tertuang di dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu cara untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi tersebut adalah melalui badan usahanya. Badan usaha yang dimaksud adalah Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Dengan otonomi daerah dalam upaya peningkatan ekonominya, dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah, baik untuk tujuan *Public Service*, *Profit Oriented* atau kombinasi keduanya. Dalam bahasa Inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *corporation*. Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki daerah.

Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada ketentuan tersebut terdapat pengaturan mengenai bentuk hukum BUMD yang sebelumnya berbentuk Perusahaan Daerah dan Perusahaan Perseroan menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Pengaturan ini tercantum dalam Bab XII tentang Badan Usaha Milik Daerah. Dalam ketentuan Pasal 331 ayat (3) menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Hal tersebut berarti Perusahaan Daerah harus berbentuk 2 (dua) pilihan badan hukum yang telah disebutkan. Perusahaan Umum Daerah adalah perusahaan daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham, sedangkan Persero Daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh daerah.

Bentuk hukum badan usaha masing-masing memiliki karakteristik tersendiri. Inilah yang menjadi penting diperhatikan oleh Daerah dalam pemilihan bentuk hukum badan usahanya sesuai



dengan tujuan pembentukannya. Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah berorientasi pada pelayanan umum yang dibentuk pemerintah daerah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah daerah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan bentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah berorientasi pada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Sebagai turunan dari ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengatur Badan Usaha Milik Daerah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP BUMD). Sebagai aturan operasional, maka dalam membentuk dan menyelenggarakan Badan Usaha Milik Daerah secara umum dilaksanakan dengan berpedoman pada PP tersebut. Pasal 7 PP BUMD ini menyatakan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk: (1) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; (2) 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 (3) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah menjadi salah satu bentuk badan usaha yang diakui di Indonesia semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Kehadiran BUMD ini diharapkan menjadi salah satu pilar perekonomian di Indonesia pada era otonomi daerah saat ini. Hal ini terbukti dari banyaknya potensi bisnis di setiap daerah yang sangat prospektif. Pada hakikatnya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) itu sendiri memiliki peran strategis bagi daerah mengingat fungsi gandanya, yaitu salah satu sarana bagi penerimaan keuangan daerah dan memberikan layanan publik di daerah sesuai jenis usahanya. Dalam upaya untuk mencari sumber-sumber pembiayaan



pembangunan, keberadaan BUMD bagi Pemerintah Daerah menjadi penting sebagai salah satu alternatif untuk pemasukan pendapatan daerah. Daerah dalam membentuk BUMD didasarkan pada potensi, karakteristik dan kebutuhan daerah tersebut. Salah satu jenis usaha yang sangat sentral perannya adalah bidang pengembangan perumahan di kota Surabaya.

Sebagai langkah awal penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape terlebih dahulu dilakukan penyusunan naskah akademik. Naskah akademik yang disusun ini merupakan hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap PT Yekape yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Berdasarkan pemikiran ilmiah tersebut diarahkan kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis untuk mendukung perlu atau tidaknya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Perusahaan Perseroan Daerah.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah urgensi Penyusunan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dipilihnya bentuk badan hukum Perusahaan Perseroan Daerah terhadap perubahan bentuk badan hukum PT Yekape?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan



Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perusahaan Perseroan Daerah Yekape?

4. Bagaimana arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape?

### **1.3. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Menurut pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, penyusunan naskah akademik adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkungannya.



Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Himahanto Juwana,<sup>1</sup> naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Bagaimana keberlakuannya di negara lain? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam naskah akademik

Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya.<sup>2</sup> Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-

---

<sup>1</sup> Himahanto Juwana, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan HAM, 2006.

<sup>2</sup> Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), Pusdiklat LAN, Jakarta.



undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

#### **1.4. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui metode penelitian normatif yang berpangkal pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan mengkaji dan menganalisis keterhubungan antara Rancangan Peraturan Daerah ini dengan beberapa undang-undang yang berkaitan dan relevan dengan topik masalah yang akan diteliti. Dalam konteks penelitian hukum, pengkajian ini dapat digolongkan sebagai penelitian *normative doktrinal* dengan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Melalui pendekatan konseptual, peneliti akan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum. Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kritis (*critical analysis*) melalui pendekatan analisis komprehensif (*comprehensive analysis*). Pendekatan tipe ini adalah peneliti mengungkapkan tidak hanya segi ketidaksempurnaan, tetapi juga segi keunggulan (secara filosofis, sosiologis, dan yuridis) dan sekaligus menawarkan solusi terhadap objek permasalahan yang dikaji.

Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Data sekunder berdasarkan hasil wawancara. Sedangkan data sekunder berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Sedangkan teknik analisa data yang digunakan adalah deduktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan berdasarkan pada teori-teori yang berlaku.



Adapun teknik pencarian bahan penelitian yang dipilih dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

**a. Studi Lapangan**

Studi lapangan dilakukan untuk mencari serta mengumpulkan informasi maupun data-data primer maupun sekunder yang terkait dengan Perubahan status badan hukum dari Perseroan Terbatas menjadi Perseroan.

**b. Studi Kepustakaan**

Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari dan mengumpulkan bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan serta artikel-artikel jurnal ilmiah berikut hasil-hasil penelitian terdahulu yang pernah membahas **isu perubahan perubahan status badan hukum dari perseroan terbatas menjadi perseroan daerah.**

**c. Wawancara**

Wawancara dilakukan secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan penetapan informan kunci yang terdiri dari: birokrat, pelaku industri, serta masyarakat umum. Karakteristik dan penulisan naskah akademik ini sendiri didasarkan pada kombinasi antara penelitian hukum (*legal research*) yang memfokuskan pada studi terhadap peraturan perundang-undangan dan data-data empiris yang didapat di lapangan. Dilihat dan sifat tujuan penulisan, maka naskah akademik ini termasuk dalam penulisan yang bersifat deskriptif analitis, dimana bahan-bahan penelitian, baik yang hukum dan non-hukum, yang sudah diperoleh kemudian dideskripsikan secara sistematis dan dianalisis sedemikian rupa sehingga diperoleh jawaban atas identifikasi masalah yang sudah ditentukan. Tujuannya adalah untuk menggambarkan secara cermat dan detail terhadap fakta-fakta hukum yang ada agar dapat digunakan sebagai bahan dasar untuk memformulasikan rancangan peraturan daerah.



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **2.1. Tinjauan Wewenang Pemerintah Daerah**

Kewenangan berasal dari terjemahan Bahasa Inggris (*authority*), dan istilah dalam bahasa Belanda (*gezag*). Menurut H.D. Stout yang dikutip Ridwan Hr, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>3</sup> Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D. Stout, yaitu (1) adanya aturan-aturan hukum, (2) adanya sifat hukum. Sebelum kewenangan tersebut dilimpahkan kepada institusi yang akan melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apapun bentuk peraturan tersebut.

Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD NRI 1945 berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah ini berdasarkan prinsip Negara kesatuan. Dalam Negara kesatuan yang memiliki kedaulatan hanyalah pemerintah pusat, dan

---

<sup>3</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.



daerah tidak memiliki kedaulatan, sehingga seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tetap ada batasnya, dan tanggung jawab akhir tetap berada pada pemerintahan pusat. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah yang melaksanakan tugas sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Kewenangan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasar UU tersebut, kewenangan terbagi atas klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 9 Ayat (1) sampai dengan ayat (5). Bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Berdasar Pasal 10 UU No 23 Tahun 2014 urusan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah propinsi, serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan ini berdasar Pasal 11 UU Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintahan pusat dan daerah propinsi serta daerah kabupaten/kota di dasarkan kepada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional sebagaimana diatur pada Pasal 13



UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Salah satu wewenang Pemerintahan Daerah adalah mendirikan BUMD, hal ini diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 331 UU tersebut menjelaskan:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- (2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (91) ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan daerah.
- (4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan 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.

## **2.2. Analisis Konseptual BUMD**

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan



otonomi tersebut diberikan hak seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan untuk meningkatkan daya saing daerah sepanjang bukan ditentukan dalam urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, ekonomi dan sebagainya. Salah satunya di bidang ekonomi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendeskripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah. Jika mengambil konsep Marwah M. Diah, dalam bukunya Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, kemudian BUMN tersebut menjadi dikonstruksikan ke dalam BUMD, maka secara umum tujuan dan misi pokok BUMD yang didirikan oleh pemerintah daerah adalah seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan yuridis pendiriannya. Dalam Pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pendirian negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai realisasi dari amanat UUD 1945 itu, dalam bidang ekonomi, pemerintah daerah mendirikan BUMD yang merupakan sarana pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengingat misi dan tujuan BUMD berbeda dengan perusahaan swasta, antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan daerah pada khususnya serta mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan daerah. Dalam



usahanya misi BUMD meliputi penyelenggaraan kemanfaatan berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi, dan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya. Dengan demikian, BUMD dapat menjadi lembaga politik, juga sebagai pelaku ekonomi yang bertujuan mencari keuntungan untuk menjadi sumber pemasukan keuangan daerah. Tetapi dalam operasionalnya, BUMD dihadapkan pada suatu persoalan dan tantangan seperti tata kelola perusahaan yang tidak mencerminkan budaya perusahaan yang baik yaitu tidak didasarkan *good corporate governance* sehingga berdampak pada timbulnya kerugian, serta produktivitas yang rendah sehingga kurang mampu bersaing dalam pasar domestik maupun global. Selain itu, salah satu penyebab inefisiensi BUMD adalah kaburnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, apakah sebagai pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi dari suatu pemerintahan.

BUMD sebagai perusahaan milik daerah pada awalnya diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Istilah perusahaan daerah berubah menjadi BUMD sejak adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda, penggunaan istilah perusahaan daerah bergeser menjadi BUMD. Sesuai Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tersebut, Menteri Dalam Negeri telah memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan



Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Namun, instruksi tersebut tidak diikuti terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru. Selanjutnya, pada tahun 1998, tepatnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD selain Perseroan Terbatas.

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang Pemerintah Daerah ini juga mengatur tentang BUMD. Di dalam Pasal 331 ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk hukum dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dari sebelumnya, sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Lebih lanjut di dalam Pasal 402 ayat (2) disebutkan 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. Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut,



sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tentang BUMD, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
  - 1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - 2) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - 3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
  - 4) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan 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.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia. 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.

Di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Berdasarkan Pasal 334 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (1) PP BUMD, menyebutkan bahwa Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD, maka Perusahaan Umum Daerah hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD, adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Dari penjelasan tersebut mengenai pembagian BUMD, yang terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, keduanya adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Adapun yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtspersoon*) menurut *burgerlijk wetboek* (BW) atau KUHPerdara, adalah sekumpulan orang yang di dalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang di dalam lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi.<sup>4</sup> Sebagai suatu badan hukum, Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak dan

---

<sup>4</sup> H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 57-58

kewajiban, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat melakukan tindakan hukum. Hal ini sesuai dengan teori fiksi (*fictie theorie*) dari Von Savigny bahwa badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak memiliki kehendak, hanya manusia yang memiliki kehendak. Badan hukum dianggap seolah-olah manusia. Oleh karena itu, tindakan badan hukum dianggap sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam tindakannya memiliki tanggungjawab, maka badan hukum juga bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukannya.<sup>5</sup> Mengingat badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak, maka organ badan hukum memiliki peran yang sangat penting karena organ itulah yang melakukan pengurusan dan mewakili badan hukum dalam melakukan suatu tindakan.

### **2.3. Analisis Konseptual Perseroan Daerah**

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. Pembentukan badan hukum Perusahaan Perseroan Daerah dilakukan berdasarkan ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Mengingat bentuk Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) adalah Perseroan Terbatas (PT), maka perseroda juga harus tunduk pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan, Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU PT beserta aturan pelaksanaannya. Chatamarrasjid

---

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad, 2010, *Op.Cit*, hlm. 103



berpendapat bahwa Perseroan Terbatas merupakan *artificial person*, suatu badan hukum yang sengaja diciptakan. Perseroan Terbatas adalah suatu subjek hukum yang mandiri, memiliki hak dan kewajiban yang ada dasarnya tidak berbeda dengan hak dan kewajiban subjek hukum manusia.<sup>6</sup>

Istilah perseroan dalam PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham dan istilah terbatas menunjuk pada batas tanggung jawab para pesero atau pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki.<sup>7</sup> Pemilik saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas, yaitu sebanyak saham yang dimiliki. Apabila utang perusahaan melebihi kekayaan perusahaan, maka kelebihan utang tersebut tidak menjadi tanggung jawab para pemegang saham. Apabila perusahaan mendapat keuntungan maka keuntungan tersebut dibagikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Hal ini senada dengan ketentuan yang terkandung di dalam Pasal 20 PP BUMD yang menyebutkan bahwa modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD. Di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda. Ciri-ciri Perseroda sebagaimana diatur pada Pasal 339 sampai dengan Pasal 343 adalah sebagai berikut:

a. Permodalan

Dari pengertian Perseroda yang disebutkan dalam UU Pemda dan PP BUMD yang menyebutkan bahwa Perseroda adalah BUMD yang

---

<sup>6</sup> Chatamarrasjid Ais, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 25

<sup>7</sup> C.S.T.Kansil dan Christine, 2009, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 2



berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Selain itu disebutkan juga bahwa pengaturan mengenai Perusahaan Perseroan Daerah harus disesuaikan dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk memiliki saham perseroda, asalkan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham perseroda dimiliki oleh satu daerah. Selain dari pada itu, berdasarkan definisi Perseroda tersebut dapat dilihat bahwa Daerah dapat memiliki keseluruhan saham dalam Perseroda. Hal ini tentunya bersinggungan dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Di dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur mengenai pengecualian terhadap kewajiban pendirian PT yang harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ketentuan di dalam Pasal 7 Undang-undang PT tersebut menyebutkan: 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. Persero yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Pasar Modal.

Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 7 huruf a UU PT tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara. Dari ketentuan dan penjelasan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas tersebut dapat dibaca dengan jelas bahwa pengecualian sebagaimana dimaksud



dalam Pasal 7 huruf a hanya dimaksudkan kepada BUMN saja, bukan kepada BUMD seperti yang disebutkan di dalam UU Pemda dan PP BUMD tersebut. Dari penjabaran tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Perseroan Daerah sebagai salah satu bentuk hukum dari BUMD yang ditentukan dalam UU Pemda dan PP BUMD, berdasarkan Pasal 7 huruf a UU PT berikut dengan penjelasannya tidak dapat memiliki saham untuk seluruhnya dalam perseroda, akan tetapi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah.

b. Organ

Organ Perseroda terdiri atas:

1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);

Rapat Umum Pemegang Saham adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan Daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Komisaris.

2) Komisaris; dan

Komisaris adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan perseroan Daerah.

3) Direksi

Direksi adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang bertanggung jawab atas pengurusan perusahaan perseroan daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan perseroan daerah serta mewakili perusahaan perseroan daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

c. Anak perusahaan



Perusahaan perseroan daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan tersebut didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

d. Laba

Penggunaan laba Perusahaan Perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas dan deviden Perusahaan Perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.

e. Privatisasi

Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada perusahaan perseroan daerah.

f. Pembubaran Perseroda

Pembubaran Perseroda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perseroda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

## **2.4. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Terkait dengan Penyusunan Norma**

### **2.4.1. Kedudukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota, termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh (Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Huruf g). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Daerah dimaksudkan untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-



undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu norma yang termuat dalam peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya yang lebih tinggi. Hal ini juga termuat dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu *Lex superior derogate legi inferiori*. Peraturan Daerah juga diatur dalam konstitusi yaitu dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (6). Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional.

#### **2.4.2. Fungsi Peraturan Daerah**

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menyebutkan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kebijakan daerah tersebut salah satunya yaitu dengan pembentukan peraturan daerah. Fungsi Peraturan Daerah adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam Pasal 236 ayat (1) UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja). Fungsi atau tujuan penyusunan peraturan daerah diantaranya yaitu:

1. Menciptakan Ketertiban dalam masyarakat
2. Melayani masyarakat
3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
4. Mewujudkan supremasi hukum
5. Mencapai tujuan pembangunan nasional.

Peraturan Daerah juga memiliki fungsi sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah yang dalam ketentuannya harus berada pada



koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam hal lain fungsi Peraturan Daerah adalah sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

#### **2.4.3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 7 menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Norma yang termuat dalam peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya yang lebih tinggi sehingga konsekuensi dari asas tersebut adalah peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan undang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung (*Judicial Review*).

#### **2.4.4. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Pasal 1 angka 13 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 14 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi



muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain rumusan dalam UU No.12 Tahun 2011 penjabaran lebih lanjut tentang materi muatan Perda Propinsi dan Perda Kabupaten diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut menyebutkan Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ayat (3) menjelaskan bahwa selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 4 Ayat (5) Permendagri tersebut menjelaskan bahwa Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota

#### **2.4.5.Landasan Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam pembentukan peraturan daerah paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:

- 1) **Landasan Filosofis**, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara. Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai- nilai moral atau etika yang



pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi tinggi dari suatu daerah tertentu. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada semua itu. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Peraturan daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau normanya mendapat pembenaran (*rechtsvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila sejalan dengan nilai-nilai yang baik.

- 2) **Landasan Sosiologis**, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat Suatu peraturan daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar Peraturan Daerah yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa Peraturan daerah yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Pada prinsipnya hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat, dan jika tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati.
- 3) **Landasan Yuridis**, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang



lebih tinggi. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan peraturan daerah. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan daerah sangat diperlukan. Menurut Bagir Manan (2002), dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan karena akan menunjukkan, adanya kewenangan dari pembuat peraturan, adanya kesesuaian bentuk dengan materi yang diatur, untuk menghindari peraturan itu batal demi hukum dan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, landasan yuridis merupakan dasar hukum ataupun legalitas landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

Selain ketiga landasan tersebut perlu dipertimbangkan juga adalah kebijakan politis. Kebijakan politis adalah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan Negara. Kebijakan tersebut dapat berpengaruh terhadap substansi peraturan daerah karena peraturan daerah adalah merupakan kebijakan daerah yang bersifat politis dan oleh karena itu, dengan adanya kebijakan politis tersebut diharapkan tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

#### **2.4.6. Naskah Akademik**

Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Pasal 81 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah pada prinsipnya disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, tetapi beberapa rancangan peraturan seperti Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rancangan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah sebelumnya, dapat disertai atau tidak disertai Naskah Akademik.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

## **B. Praktik Empiris**

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia dengan luas daerah 33.451,14 km<sup>2</sup>. Kota Surabaya secara geografis terletak pada 7°21' Lintang Selatan dan 112°36' sampai dengan 112°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. Kota Surabaya memilikii batas-batas wilayah administrasi sebagai berikut:

- Sebelah utara : Laut Jawa dan Selat Madura;
- Sebelah selatan : Kabupaten Sidoarjo;
- Sebelah timur : Selat Madura;



- Sebelah barat : Kabupaten Gresik.

Sebagai salah satu kota terbesar, Kota Surabaya juga dikenal sebagai Kota Perdagangan dan Jasa dengan berbagai perusahaan besar bertempat di Surabaya. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Tahun 2021 atas Dasar Harga Konstan Kota Surabaya sebesar Rp407,7 Triliun, sedangkan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2021 sebesar Rp8.649.815.762.648,- dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya Tahun 2021 sebesar Rp8.966.428.340.891,00. Berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, jumlah penduduk Kota Surabaya tahun 2021 sebanyak 2.970.952 jiwa. Kota Surabaya adalah kota yang memiliki segudang prestasi baik nasional maupun internasional, seperti Unit Penyelenggara Pelayanan Publik Kategori Sangat Baik Tahun 2021 dan *Innovative Government Award* (IGA) 2021 sebagai Kota Terinovatif Tahun 2021.

Kota Surabaya berupaya untuk menjadi kota maju seperti yang tertuang pada visi Kota Surabaya yaitu “Gotong Royong Menuju Kota Dunia yang Maju, Humanis dan Berkelanjutan”. Untuk mewujudkan visi ini, Kota Surabaya menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berisi tujuan, strategi, arah kebijakan dan program pembangunan daerah. Misi RPJMD Kota Surabaya Tahun 2021-2026 meliputi:

Misi 1: Mewujudkan perekonomian inklusif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pembukaan lapangan kerja baru melalui penguatan kemandirian ekonomi lokal, kondusifitas iklim investasi, penguatan daya saing Surabaya sebagai pusat penghubung perdagangan dan jasa antar pulau serta internasional.

Misi 2: Membangun Sumber Daya Manusia (SDM) unggul berkarakter, sehat jasmani rohani, produktif, religius, berbudaya dalam bingkai kebhinnekaan melalui peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan, pendidikan serta kebutuhan dasar lainnya



Misi 3: Memantapkan penataan ruang kota yang terintegrasi melalui ketersediaan infrastruktur dan utilitas kota yang modern berkelas dunia serta berkelanjutan

Misi 4: Memantapkan transformasi birokrasi yang bersih, dinamis dan tangkas berbasis digital untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik

Misi 5: Menciptakan ketertiban, keamanan, kerukunan sosial dan kepastian hukum yang berkeadilan

Salah satu perwujudan Misi 1 dan Misi 4 adalah dengan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, tujuan pembentukan BUMD adalah:

- 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.

Dalam rangka pemulihan ekonomi peran BUMD sangat diperlukan oleh masyarakat. Untuk meningkatkan kinerja perusahaan agar dapat memberikan layanan yang terbaik bagi masyarakat dan meningkatkan kinerja keuangan perlu adanya pengawasan dan evaluasi yang terukur dan terorganisir dari pemerintah kota. Salah satu BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah PT Surya Karsa Utama yang bergerak di bidang properti.

Pada tahun 2019, Pemerintah Kota Surabaya telah menerima hibah saham PT YEKAPE Surabaya dari Sdr. H. Sartono sebanyak 1 lembar atau senilai Rp1.000.000,- (satu juta rupiah), dan pada bulan



Februari Tahun 2022, Pemerintah Kota Surabaya menerima hibah saham PT YEKAPE Surabaya dari Yayasan Kas Pembangunan berupa sebanyak 127.127 lembar atau senilai Rp127.127.000.000,- (seratus dua puluh tujuh miliar seratus dua puluh tujuh juta rupiah), sehingga Pemerintah Kota Surabaya memiliki 100% saham. PT YEKAPE Surabaya adalah perusahaan yang bergerak dalam mengembangkan beragam portfolio pengembangan hunian rumah di sektor industri properti Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, 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.

Memperhatikan ketentuan tersebut, maka PT YEKAPE Surabaya harus dibentuk sebagai Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kota Surabaya dengan bentuk Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) dengan mempertimbangkan kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Berikut akan dipaparkan secara rinci terkait eksistensi PT YEKAPE Surabaya:

#### A. Pendirian

PT YEKAPE Surabaya didirikan berdasarkan Akta Notaris Susanti, SH Nomor 102 tanggal 15 Februari 1994 tentang Perseroan Terbatas “PT YEKAPE Surabaya” No.102. Akta Pendirian telah di sahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan terdaftar di Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 2043/1994 tanggal 17 September 1994.

Akta Perubahan terakhir Nomor 15 tanggal 2 Oktober 2019, Felicia Imantaka S.H., di Surabaya. Tentang pernyataan keputusan rapat umum Perseroan. Akta telah di sahkan oleh Menteri Hukum dan



Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-00169134.AH.01.11. Tahun 2019 tanggal 16 September 2019.

#### B. Susunan Pemegang Saham

Susunan pemegang saham PT YEKAPE Surabaya berdasarkan laporan keuangan per 31 Desember 2020 adalah sebagai berikut :

No.	Nama Pemegang Saham	Jumlah Lembar	Nilai	Komposisi
1.	Yayasan Kas Pembangunan Kota Surabaya	127.127	127.127.000.000	99,999%
2.	Pemerintah Kota Surabaya	1	1.000.000	0,001%
<b>Jumlah</b>		<b>127.128</b>	<b>127.128.000.000</b>	<b>100,00%</b>

Sumber: Laporan keuangan PT YEKAPE Surabaya per 31 Desember 2020

#### C. Manajemen Perusahaan

Susunan Dewan Komisaris dan Dewan Direksi PT YEKAPE Surabaya Berdasarkan laporan keuangan 31 Desember 2020 sebagai berikut:

##### **Dewan Komisaris**

Komisaris Utama : Ir. Johan Silas.

Komisaris : Doddi Madya Judanto, SE.

##### **Dewan Direksi**

Direktur : Ir. Hermien Roosita, MM.

Jumlah karyawan sebanyak 42 orang.

#### D. Kegiatan Usaha

Berdasarkan Akta Pendirian PT YEKAPE Surabaya, No.102 tanggal 15 Februari 1994, Notaris Susanti S.H., di Surabaya pada pasal 3 ,maksud dan tujuan Perusahaan adalah: melakukan usaha dalam bidang perdagangan, pembangunan, dan building management. Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, Perusahaan melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut:



- a. Membantu Pemerintah, khususnya Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, dan masyarakat guna pemenuhan kebutuhan akan perumahan dalam arti yang seluasnya-luasnya dengan jalan mendirikan, mengusahakan, dan memajukan pendirian rumah-rumah.
- b. Memberikan kesempatan kepada Warga Negara Indonesia, Penduduk Kotamadya Surabaya, untuk menabung, agar dengan uang tabungan itu dapat didirikan rumah yang dapat dimilikinya.
- c. Mendirikan rumah-rumah yang dapat di jangkauoleh daya beli rakyat untuk dijual atau disewakan kepada masyarakat.
- d. Memberi bantuan kepada perumahan-perumahan dan atau jawatan-jawatan dalam usahanya mendirikan rumah-rumah bagi karyawan-karyawannya

#### E. Pasar Geografis

Pasar geografis PT YEKAPE Surabaya adalah perusahaan yang bergerak dalam mengembangkan beragam portfolio pengembangan hunian rumah di sektor industri properti Indonesia. PT YEKAPE Surabaya menghadirkan konsep hunian yang memenuhi segala aspek kebutuhan kehidupan dalam suatu kemasan yang ringkas dan membuat segalanya lebih dekat di Surabaya. Yang memiliki 6 (enam) Properti berupa Perumahan dan ruko dengan lokasi sebagai berikut:

No	Nama Properti	Alamat Lokasi
1	Taman Rivera Regency	Jalan Raya Medokan Sawah Timur, Medokan Ayu, Rungkut, Surabaya



No	Nama Properti	Alamat Lokasi
2	Villa Edelweis	Jalan Raya Pandugo, Penjaringan Sari, Rungkut, Surabaya
3	Wonorejo	Kelurahan Wonorejo, Rungkut, Surabaya
4	The Green Leaf Regency	Jalan Raya Pandugo, Penjaringan Sari, Rungkut Surabaya
5	Eco Sedayu	Jalan Nusa Indah, Medokan Ayu, Rungkut, Surabaya
6	Perumahan Prambon Asri	Jalan Kepatihan, Kelurahan Boboh, Gresik

#### F. Kinerja Keuangan

Tinjauan kinerja keuangan dan rasio keuangan PT YEKAPE Surabaya, berdasarkan laporan keuangan audited periode 31 Desember 2015 sampai dengan 31 Desember 2020, dapat disajikan sebagai berikut:

**Tabel 1.** Laporan Neraca PT YEKAPE Surabaya (Rp.000,-)

Deskripsi	31 Des 2015 Audited	31 Des 2016 Audited	31 Des 2017 Audited	31 Des 2018 Audited	31 Des 2019 Audited	31 Des 2020 Audited
Current Assets	241.478.237	246.925.499	265.809.302	182.977.221	189.017.763	184.879.068
Non Current Assets	643.026	2.118.591	6.906.151	122.096.950	130.090.956	128.450.732
<b>TOTAL ASSETS</b>	<b>242.121.263</b>	<b>249.044.090</b>	<b>272.715.453</b>	<b>305.074.171</b>	<b>319.108.718</b>	<b>313.329.800</b>
Current Liabilities	37.951.664	26.415.703	52.966.237	49.732.582	36.497.745	31.506.383
Non Current Liabilities	4.356.088	3.707.248	2.313.771	3.133.487	3.122.112	3.083.007
Equity	199.813.511	218.921.139	217.435.445	252.208.102	279.488.861	278.740.410
<b>TOTAL LIABILITIES &amp; EQUITY</b>	<b>242.121.263</b>	<b>249.044.090</b>	<b>272.715.453</b>	<b>305.074.171</b>	<b>319.108.718</b>	<b>313.329.800</b>

**Tabel 2.** Laporan Laba (Rugi) PT YEKAPE Surabaya (Rp.000,-)

Deskripsi	31 Des 2015 Audited	31 Des 2016 Audited	31 Des 2017 Audited	31 Des 2018 Audited	31 Des 2019 Audited	31 Des 2020 Audited
SALES	61.283.927	64.544.368	25.601.608	110.748.441	85.586.785	56.357.528
COST OF REVENUES	(28.306.782)	(28.317.890)	(8.201.823)	(38.069.251)	(28.939.707)	(19.455.436)
<b>GROSS PROFIT</b>	<b>32.977.145</b>	<b>36.226.478</b>	<b>17.399.785</b>	<b>72.679.190</b>	<b>56.647.077</b>	<b>36.902.092</b>
OPERATING EXPENSES	(15.279.598)	(14.785.910)	(16.443.711)	(22.268.015)	(19.792.296)	(18.521.621)



Deskripsi	31 Des 2015 Audited	31 Des 2016 Audited	31 Des 2017 Audited	31 Des 2018 Audited	31 Des 2019 Audited	31 Des 2020 Audited
<b>EBITDA</b>	<b>17.697.548</b>	<b>21.440.568</b>	<b>956.075</b>	<b>50.411.176</b>	<b>36.854.782</b>	<b>18.380.471</b>
DEPRECIATION EXPENSES	(238.791)	(269.592)	(276.533)	(237.438)	(241.228)	(242.046)
OTHER INCOME / (EXPENSES)	3.291.589	4.886.682	4.403.051	4.315.556	3.287.428	5.383.844
PROFIT BEFORE TAX	20.750.346	26.057.658	5.082.593	54.489.294	39.900.982	23.522.269
PPh Final	(3.081.974)	(2.532.937)	(687.107)	(2.791.640)	(2.280.692)	(1.698.546)
<b>PROFIT AFTER TAX</b>	<b>17.668.372</b>	<b>23.524.721</b>	<b>4.395.486</b>	<b>51.697.654</b>	<b>37.620.290</b>	<b>21.823.722</b>

Dari tabel di atas, diketahui bahwa dari sisi aktiva, selama periode 31 Desember 2015 sampai dengan 31 Desember 2020, terlihat bahwa rata-rata total keseluruhan aset mencapai rata-rata sebesar Rp283.565.583.000,-. Sedangkan dari sisi pasiva, selama periode 31 Desember 2015 sampai dengan 31 Desember 2020, terlihat bahwa unsur terbesar terdapat pada total equity, yaitu mencapai rata-rata Rp241.101.245.000,-. Dan laba PT YEKAPE Surabaya per 31 Desember 2015 sampai dengan 31 Desember 2020 rata-rata sebesar Rp. 67.353.776.000,-.

#### G. Penilaian Ekuitas

Berdasarkan hasil penilaian yang telah dilakukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik Herly, Ariawan & Rekan (HAR), termasuk kajian terhadap faktor-faktor relevan lainnya yang berpengaruh, *Market Equity Value* 100% PT YEKAPE Surabaya pada tanggal 31 Agustus 2021 sebesar Rp228.768.187.000,- (Dua Ratus Tiga Puluh Delapan Milyar Empat Ratus Sembilan Belas Juta Empat Ratus Tujuh Puluh Satu Ribu Rupiah) atau Rp1.875.428,- per lembar saham (Satu Juta



Delapan Ratus Tujuh Puluh Lima Ribu Empat Ratus Dua Puluh Delapan Rupiah).

Melalui pemaparan data konkret sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka dapat diketahui bahwa saat ini Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemegang 100% saham PT YEKAPE Surabaya berdasarkan Akta Notaris Ariyani, SH., Nomor 72 tanggal 24 Februari tentang hibah saham PT YEKAPE Surabaya sebanyak 127.127 lembar atau senilai Rp127.127.000.000,- (seratus dua puluh tujuh miliar seratus dua puluh tujuh juta rupiah) dari Yayasan Kas Pembangunan kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, 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. Berkaitan dengan perubahan kepemilikan saham PT YEKAPE Surabaya serta dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya akan rumah tinggal yang layak, maka dipandang perlu untuk membentuk PT YEKAPE Surabaya sebagai Perusahaan Perseroan Daerah.



### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape sudah seyogyanya disesuaikan dengan wewenang dan berdasarkan regulasi yang termaktub dalam peraturan perundang-undangan terkait. Berdasarkan latar belakang tersebut maka diperlukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dalam rangka mensinkronkan dan mengharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik secara vertikal maupun secara horizontal. Terlebih dengan mengingat bahwa secara tegas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi baik wewenang maupun substansinya.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan evaluasi dan analisis dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape, antara lain meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang



- Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan 2 Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. 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);
  4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir 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 No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188) sebagaimana diubah sebagian 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 Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, 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);
7. 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);

Norma-norma yang termuat dalam peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisir di atas, kemudian akan dijadikan pedoman guna menemukan landasan yang konkret dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape.

### **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan perwujudan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi



dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Lebih lanjut, Pasal 18 ayat (6) menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam konteks ini, dengan mengingat bahwa PT Yekape merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang properti, maka pada hakikatnya terdapat korelasi urgensi dengan substansi dalam konstitusi. Merujuk pada ketentuan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 secara jelas menjamin bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dengan kata lain, rumah tinggal juga menjadi kebutuhan mendasar bagi kehidupan manusia sekaligus sebagai salah satu faktor penentu indikator kesejahteraan rakyat. Keadaan perumahan yang baik dapat menunjang usaha pembangunan ekonomi karena dengan kualitas kehidupan yang layak melalui pemenuhan kebutuhan tempat tinggal akan terwujud kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan ketentuan tersebut sangat jelas, bahwa upaya pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi dengan membentuk Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape telah sesuai dengan ketentuan peraturan



perundang-undangan dan memiliki pijakan yuridis konstitusional. Atas dasar tersebut ditemukan urgensi dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape, sebagai tindak lanjut pelaksanaan wewenang daerah dalam upaya pencapaian pemenuhan kesejahteraan masyarakat daerah.

**2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan 2 Daerah Tingkat II Surabaya**

Undang-Undang tersebut memuat substansi terkait pembentukan daerah-daerah di wilayah Jawa Timur. Peraturan terkait pembentukan Kota Surabaya sebagai salah satu Kota dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, termaktub dalam Pasal 1 undang-undang ini. Dengan substansi sebagai berikut:

Pasal 1

Daerah-daerah yang meliputi daerah kabupaten: 1. Surabaya, 2. Mojokerto, 3. Sidoarjo, 4. Jombang, 5. Bangkalan, 6. Pamekasan, 7. Sumenep, 8. Panarukan, 9. Sampang, 10. Djember, 11. Bondowoso, 12. Banjuwangi, 13. Malang, 14. Pasuruan, 15. Probolinggo, 16. Lumajang, 17. Kediri, 18. Tulungagung, 19. Blitar, 20. Ngandjuk, 21. Madiun, 22. Ponorogo, 23. Magetan, 24. Patjitan, 25. Ngawi, 26.



Bodjonegoro, 27. Tuban, dan 28. Lamongan, Ditetapkan mendjadi kabupaten: 1.Surabaya, 2. Modjokerto, 3. Sidohardjo, 4. Djombang, 5. Bangkalan, 6. Pamekasan, 7. Sumenep, 8. Panarukan, 9. Sampang, 10. Djember, 11. Bondowoso, 12. Banjuwangi, 13. Malang, 14. Pasuruan, 15. Probolinggo, 16. Lumadjang, 17. Kediri, 18. Tulungagung terdiri dari kawedanan-kawedanan Tulungagung, Ngunut, Tjampurdarat dan Kalangbret, 19. Trenggalek terdiri dari kawedanan-kawedanan Trenggalek, Kampak, Karang, masingmasing dari kabupaten Tulungagung dan kawedanan Panggul dari kabupaten Patjitan, 20. Blitar, 21. Ngandjuk, 22. Madiun, 23. Ponorogo, 24. Magetan, 25. Patjitan, dengan tjatatan, bahwa kawedanan Panggul dimasukkan ke dalam kabupaten Trenggalek, 26. Ngawi, 27. Bodjonegoro, 28. Tuban dan 29. Lamongan.

#### Pasal 2

Pemerintahan daerah Kabupaten tersebut No. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28 dan 29 dalam pasal 1 di atas berkedudukan di kota jang bersangkutan dan pemerintahan daerah tersebut No. 1, 2, 13, 14, 15, 17, 20 dan 22 dalam pasal 1 di atas berkedudukan berturut-turut dalam kota Gresik, Modjokerto, Malang, Pasuruan, Probolinggo, Kediri, Blitar dan Madiun.

### **3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan**



**Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Digunakannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematikanya diatur dalam undang-undang ini.

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Dalam hal ini, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota, termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah *Qanun*



yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh (Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Huruf g). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Daerah dimaksudkan untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Atas dasar tersebut, norma yang termuat dalam peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya yang lebih tinggi. Hal ini juga termuat dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu *Lex superior derogate legi inferiori*. Peraturan Daerah juga diatur dalam konstitusi yaitu dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (6). Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional.

Berikut beberapa ketentuan fundamental terkait hirarki peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi dasar dalam pembentukan peraturan daerah ini:

#### Pasal 1

8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

#### Pasal 14



Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

#### **4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini beberapa hal diantaranya mengatur mengenai pendirian BUMD, tujuan pendirian BUMD, sumber modal BUMD, penyertaan modal BUMD, Perusahaan Umum Daerah, Organ Perusahaan Umum Daerah, Laba Perusahaan Umum Daerah, restrukturisasi, pembubaran Perusahaan Umum Daerah, serta pengelolaan BUMD. Dalam undang-undang ini secara khusus juga memuat ketentuan terkait perusahaan perseroan daerah yang juga termasuk dalam salah satu bentuk dari BUMD. Ketentuan tersebut antara lain termaktub dalam:

##### Pasal 304

- (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.
- (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.



(3) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 331

(5) Daerah dapat mendirikan BUMD

(6) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (91) ditetapkan dengan Perda.

(7) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan daerah.

(8) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:

d. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;

e. 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

f. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

(9) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:

a. Kebutuhan daerah; dan

b. Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk



- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 332

- (1) Sumber Modal BUMD terdiri atas:
- a. penyertaan modal Daerah;
  - b. pinjaman;
  - c. hibah; dan
  - d. sumber modal lainnya.
- (2) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah:
- a. kapitalisasi cadangan;
  - b. keuntungan revaluasi aset; dan
  - c. agio saham.

Pasal 333

- (1) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.
- (2) Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.
- (3) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.



- (4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.
- (5) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 339

- (1) 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.
- (2) Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.
- (3) Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

#### Pasal 340

- (1) Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.



- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 341

- (1) Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
- (2) Pembentukan anak perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

Pasal 342

- (1) Perusahaan perseroan Daerah dapat dibubarkan.
- (2) Kekayaan Daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

**5. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana diubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Undang-Undang ini dibentuk salah satunya sebagai tindak lanjut akan peran pemerintah dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi



masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dengan mengingat bahwa PT Yekape merupakan perusahaan yang bergerak pada bidang perumahan, maka menjadi logis bahwa dalam pembentukannya sebagai perseroan daerah juga berpedoman pada ketentuan dalam undang-undang ini. Terlebih dengan mengingat bahwa kebijakan umum pembangunan perumahan yang termaktub dalam UU 1/2011 diarahkan untuk:

- a. memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia;
- b. ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan;



- c. mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai dengan tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna;
- d. memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
- e. mendorong iklim investasi asing.

**6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Beberapa regulasi terkait perseroan daerah, tunduk pada ketentuan dalam Undang-Undang Perseroan terbatas. Salah satunya ialah terkait laporan tahunan perseroan daerah, dengan ketentuan sebagai berikut:

Pasal 66

- (1) Direksi menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS setelah ditelaah oleh Dewan Komisaris dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perseroan berakhir.
- (2) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat sekurang-kurangnya:
  - a. laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan



perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;

- b. laporan mengenai kegiatan Perseroan;
- c. laporan pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Komisaris selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris;
- g. gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Komisaris Perseroan untuk tahun yang baru lampau.

(3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan.

(4) Neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a bagi Perseroan yang wajib diaudit, harus disampaikan kepada Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 67

(1) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) ditandatangani oleh semua anggota Direksi dan semua anggota Dewan Komisaris yang menjabat pada tahun buku yang bersangkutan dan



disediakan di kantor Perseroan sejak tanggal panggilan RUPS untuk dapat diperiksa oleh pemegang saham.

- (2) Dalam hal terdapat anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang bersangkutan harus menyebutkan alasannya secara tertulis, atau alasan tersebut dinyatakan oleh Direksi dalam surat tersendiri yang dilekatkan dalam laporan tahunan.
- (3) Dalam hal terdapat anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak memberi alasan secara tertulis, yang bersangkutan dianggap telah menyetujui isi laporan tahunan.

#### Pasal 68

- (1) Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila:
  - a. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/ atau mengelola dana masyarakat;
  - b. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
  - c. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
  - d. Perseroan merupakan persero; e. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau
  - e. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.



- (2) Dalam hal kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipenuhi, laporan keuangan tidak disahkan oleh RUPS.
- (3) Laporan atas hasil audit akuntan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada RUPS melalui Direksi.
- (4) Neraca dan laporan laba rugi dari laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c setelah mendapat pengesahan RUPS diumumkan dalam 1 (satu) Surat Kabar.
- (5) Pengumuman neraca dan laporan laba rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah mendapat pengesahan RUPS.
- (6) Pengurangan besarnya jumlah nilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 69

- (1) Persetujuan laporan tahunan termasuk pengesahan laporan keuangan serta laporan tugas pengawasan Dewan Komisaris dilakukan oleh RUPS.
- (2) Keputusan atas pengesahan laporan keuangan dan persetujuan laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.
- (3) Dalam hal laporan keuangan yang disediakan ternyata tidak benar dan/atau menyesatkan, anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris secara tanggung renteng bertanggung jawab terhadap pihak yang dirugikan.



- (4) Anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris dibebaskan dari tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila terbukti bahwa keadaan tersebut bukan karena kesalahannya.

## **7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengamanatkan penyusunan Peraturan Pemerintah tentang BUMD. Dengan tujuan 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. Beberapa ketentuan dalam peraturan pemerintah ini dapat dijadikan landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape, antara lain meliputi:

### Pasal 1

15. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan Daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris.



17. Komisaris adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan perseroan Daerah.
18. Direksi adalah organ BUMD yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMD untuk kepentingan dan tujuan BUMD serta mewakili BUMD baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

### Pasal 3

- (1) Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada:
  - a. perusahaan umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan
  - b. perusahaan perseroan Daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham.
- (2) Kepala Daerah selaku pemilik umum Daerah atau pemegang perseroan Daerah mempunyai keputusan modal pada perusahaan saham pada perusahaan kewenangan mengambil
- (3) Kewenangan mengambil keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.
- (4) Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) antara lain:
  - a. perubahan anggaran dasar;



- b. pengalihan aset tetap;
  - c. kerja sama;
  - d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
  - e. penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
  - f. pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
  - g. penghasilan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
  - h. penetapan besaran penggunaan laba;
  - i. pengesahan laporan tahunan;
  - j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
  - k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih;
- (5) Pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.
- (6) Besaran insentif pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan berdasarkan:
- a. target kinerja BUMD;



- b. klasifikasi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan
  - c. laporan keuangan BUMD.
- (7) Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan dan insentif pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam Peraturan Menteri.

#### Pasal 5

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

#### Pasal 5

- (2) Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah memuat:
- a. nama dan tempat kedudukan;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. kegiatan usaha;
  - d. jangka waktu berdiri; dan
  - e. besarnya modal dasar.

#### Pasal 17



- (1) Anggaran dasar perusahaan perseroan Daerah dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Anggaran dasar perusahaan perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
  - a. nama dan tempat kedudukan;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. kegiatan usaha;
  - d. jangka waktu berdiri;
  - e. besarnya jumlah modal dasar dan modal disetor;
  - f. jumlah saham;
  - g. klasifikasi saham dan jumlah saham untuk tiap klasifikasi serta hak yang melekat pada setiap saham;
  - h. nilai nominal setiap saham;
  - i. nama jabatan dan jumlah anggota Komisaris dan anggota Direksi;
  - j. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
  - k. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Komisaris dan anggota Direksi;
  - l. tugas dan wewenang Komisaris dan Direksi;
  - m. penggunaan laba dan pembagian dividen; dan
  - n. ketentuan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



#### Pasal 21

- (1) Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:
- a. pendirian BUMD;
  - b. penambahan modal BUMD; dan
  - c. pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain`

#### Pasal 22

- (1) Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor.
- (2) Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.
- (3) Modal disetor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri.
- (4) Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

#### Pasal 33

- (1) Kepala Daerah mewakili Daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan Daerah di dalam RUPS.



(2) Kepala Daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3).

#### Pasal 34

Kepala Daerah tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan perseroan Daerah apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung;
- b. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan perseroan Daerah; dan/atau
- c. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan perseroan daerah secara melawan hukum.

#### Pasal 99

Laporan tahunan bagi perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

#### Pasal 105

(1) Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.



(2) Dividen perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.

Pasal 136

Pengurusan perusahaan perseroan Daerah dilakukan sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.



## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **4.1 Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk Peraturan Daerah ini) dimasukkan dalam pengertian yang disebut *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum. Landasan filosofis inilah yang menunjukkan bahwa pandangan hidup bangsa harus termanifestasikan secara benar dalam substansi peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan merupakan turunan (*derivaat*) dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Dengan kata lain, landasan filosofis menjadi suatu landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) dalam Pancasila melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diteima secara filosofis (filsafat) yaitu berkaitan dengan cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, dan kesusilaan serta berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut ukuran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa



memperhatikan moral bangsa akan sia-sia, kalau diterapkan tidak akan dipatuhi secara sempurna. Nilai yang ada nilai di Negara Indonesia tercermin dalam pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*) yaitu Pancasila.

Oleh karena itu Pancasila merupakan landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa. Dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Sehingga, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah pun harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila yaitu nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan dan nilai kerakyatan serta nilai keadilan sosial. Di samping itu Peraturan Daerah juga harus mencerminkan nilai moral yang hidup di masyarakat (daerah) yang bersangkutan.

Pengaturan terkait penyelenggaraan kebijakan pengelolaan dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) termasuk perubahan status badan hukum PT Yekape menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Surabaya nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan Pembangunan Nasional berdasarkan visi dan misi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur . Disamping itu juga harus sejalan dengan visi dan misi daerah Kota Surabaya serta harus memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Kota Surabaya. Oleh karena itu agar Rancangan Peraturan Daerah Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape yang akan dibentuk agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal, maka dalam membentuknya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visi misi daerah dan kearifan local yang hidup dan berkembang di Kota Surabaya. Selain itu tentunya harus mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan asli daerah, pelayanan kepada masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan perekonomian daerah, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **4.2 Landasn Sosiologis**

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran serta kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaanya harus mempunyai landasan sosiologis. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan keyakinan masyarakat umum atau kesadaran hukum masyarakat, maka untuk mengimplementasikannya tidak akan banyak mengalami kendala. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Perseroan Terbatas Yekape Surabaya didirikan berdasarkan Akta Notaris Susanti, SH Nomor 102 tanggal 15 Februari 1994 tentang Perseroan Terbatas “PT YEKAPE Surabaya” No.102. Akta Pendirian telah di sahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan terdaftar di Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 2043/1994 tanggal 17 September 1994. Berdasarkan Anggaran Dasar-Anggaran Rumah Tangga PT Yekape Surabaya dalam Pasal 3 dijelaskan bahwa Maksud dan Tujuan dari Perseroan ini ialah:

1. Maksud dan tujuan Perseroan ini ialah berusaha dalam bidang:  
*Real estate*, Konstruksi, dan Aktivitas Penunjang Angkutan Darat.
2. Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut diatas, Perseroan dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut:
  - a. *Real estate* yang meliputi:
    - *Real estate* yang dimiliki sendiri atau disewa; mencakup usaha pembelian, penjualan, persewaan, dan



pengoperasian *real estate* baik yang dimiliki sendiri maupun disewa, seperti bangunan apartemen, bangunan hunian, dan bangunan non hunian (seperti fasilitas penyimpanan/gudang, mall, pusat perbelanjaan, dan lainnya) serta penyediaan rumah dan flat atau apartemen dengan atau tanpa perabotan untuk digunakan secara permanen, baik dalam bulanan atau tahunan. Termasuk kegiatan penjualan tanah, pengembangan gedung untuk dioperasikan sendiri (untuk penyewaan ruang-ruang digedung tersebut), pembagian *real estate* menjadi tanah kapling tanpa pengembangan lahan dan pengoperasian kawasan hunian untuk rumah yang bisa dipindah-pindah.

- *Real estate* atas dasar balas jasa (*fee*) atau kontrak; mencakup kegiatan penyediaan *real estate* atas dasar balas jasa atau kontrak, termasuk jasa yang berkaitan dengan *real estate* seperti kegiatan agen dan makelar *real estate*, perantara pembelian, penjualan dan penyewaan *real estate* atas dasar balas jasa atau kontrak, pengelolaan *real estate* atas dasar balas jasa atau kontrak, jasa penaksiran *real estate* dan agen pemegang wasiat *real estate*.

b. Konstruksi, yang meliputi:

- Konstruksi gedung penginapan; mencakup usaha pembangunan, pemeliharaan, dan/atau pembangunan kembali bangunan yang dipakai untuk penginapan, seperti gedung perhotelan, hostel dan losmen. Termasuk kegiatan perubahan dan renovasi gedung penginapan.
- Konstruksi gedung hunian; mencakup usaha pembangunan, pemeliharaan, dan/atau pembangunan kembali bangunan yang dipakai untuk hunian, seperti rumah tinggal, rumah tinggal sementara, rumah susun,



apartemen dan kondominium. Termasuk pembangunan gedung untuk hunian yang dikerjakan oleh perusahaan *real estate* dengan tujuan untuk dijual dan kegiatan perubahan dan renovasi gedung hunian.

- Konstruksi bangunan sipil lainnya; mencakup usaha pembangunan, pemeliharaan, dan perbaikan bangunan sipil lainnya yang belum tercakup dalam kelompok sebelumnya seperti lapangan parkir dan sarana lingkungan pemukiman (di luar gedung) lainnya. Kelompok ini mencakup pembagian lahan dengan pengembangannya (misalnya penambahan jalan, prasarana umum dan lain-lain). Termasuk pengadaan dan pelaksanaan konstruksi fasilitas mikroelektronika dan pabrik pengolahan, seperti yang memproduksi mikroprosesor, chip silicon dan wafer, mikrosirkuit, dan simikonduktor, pengadaan dan pelaksanaan konstruksi pabrik penolahan tekstil dan pakaian/pengadaan dan pelaksanaan konstruksi pengolahan besi dan baja, dan/atau pengadaan dan pelaksanaan konstruksi pabrik pengolahan lainnya.

c. Aktivitas Penunjang Angkutan Darat, yang meliputi:

- Aktivitas parparkiran di luar badan jalan (*off street parking*); mencakup kegiatan usaha penyelenggaraan parkir diluar badan jalan, seperti gedung parkir, lapangan parkir yang terdapat di gedung perkantoran, pusat perbelanjaan, rumah sakit, dan jasa parkir di luar badan jalan lainnya.

Pengelolaan PT Yekape Surabaya ini senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan ekonomi dan daya saing daerah, sehingga diharapkan PT Yekape Surabaya dapat meningkatkan fungsi dan perannya dalam meraih keuntungan sehingga mampu



berkontribusi lebih besar terhadap pembentukan pendapatan asli daerah khususnya dan pendapatan daerah Pemerintah Kota Surabaya pada umumnya. Hal tersebut adalah yang melandasi pembentukan Perseroan Daerah Yekape Surabaya. Dengan kondisi ini maka permasalahan-permasalahan yang muncul terkait pengelolaan dan pengembangan PT Yekape Surabaya terutama berkaitan dengan penyesuaian bantuk hukum PT Yekape Surabaya akan akan menjadi Perseroan Daerah Yekape memerlukan pengaturan baru berupa Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape.

Dengan demikian secara sosiologis Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape memiliki landasan kuat. Sehingga diharapkan dengan melalui proses dan tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang baik, Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perseroan Daerah Yekape ini dapat diterima oleh masyarakat dan membawa dampak baik terhadap perekonomian Kota Surabaya dan masyarakat Surabaya pada umumnya.

#### **4.3 Landasan Yuridis**

Muatan materi dalam Rancangan Peraturan Daerah ini disusun dengan mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan dari hierarki tertinggi sampai dengan yang terendah dan yang relevan dengan substansi terkait pembentukan perusahaan perseroan daerah. Landasan yuridis menjadi suatu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum yang sedang dihadapi. Berikut beberapa peraturan terkait yang bisa menjadi dasar dalam pembuatan naskah akademik Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan 2 Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. 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);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir 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 No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188) sebagaimana diubah sebagian 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 Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, 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);
7. 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);

Norma-norma yang termuat dalam peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisir di atas, kemudian akan dijadikan pedoman guna menemukan landasan yang konkret dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, RUANG LINGKUP, DAN ARAH PENGATURAN**

#### **5.1 Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Yekape mencoba untuk mempertegas peran dan fungsi dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah. Tujuan yang diharapkan melalui Peraturan Daerah ini ialah tercapainya aspirasi dan sosialisasi masyarakat melalui aturan tentang Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Perseroan Daerah Yekape. Oleh karena itu pengaturan tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu susunan fungsi, kedudukan dan kewenangan adalah menjadi penting untuk menjawab tantangan kedepan dalam mendorong pemerintah daerah dalam mewujudkan tata kelola perusahaan dan pemerintahan yang baik.

#### **5.2 Ruang Lingkup Muatan Materi Peraturan Daerah**

##### **5.2.1 Ketentuan Umum**

Ketentuan umum merupakan satu ketentuan yang berisi:

1. Batasan pengertian atau definisi;
2. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan daerah
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

##### **5.2.2 Materi Muatan Peraturan Daerah**

Berikut merupakan sistematika muatan materi Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape:

**BAB I : KETENTUAN UMUM**



Ketentuan berisi tentang istilah-istilah yang sering digunakan dalam Peraturan daerah dan berguna untuk menyamakan persepsi dan pemahaman terhadap istilah tersebut.

<b>BAB II</b>	<b>:</b>	<b>ASAS, MAKSUD, DAN TUJUAN</b>
<b>BAB III</b>	<b>:</b>	<b>NAMA DAN TEMPAT KEDUDUKAN</b>
<b>BAB IV</b>	<b>:</b>	<b>KEGIATAN USAHA</b>
<b>BAB V</b>	<b>:</b>	<b>JANGKA WAKTU BERDIRI PERUSAHAAN</b>
<b>BAB VI</b>	<b>:</b>	<b>ANGGARAN DASAR</b>
<b>BAB VII</b>	<b>:</b>	<b>MODAL DAN SAHAM</b>
<b>BAB VIII</b>	<b>:</b>	<b>STRUKTUR ORGANISASI DAN ORGAN</b>
<b>BAB IX</b>	<b>:</b>	<b>KEPEGAWAIAN</b>
<b>BAB X</b>	<b>:</b>	<b>PENGGUNAAN LABA</b>
<b>BAB XI</b>	<b>:</b>	<b>SATUAN PENGAWAS INTERN, KOMITE AUDIT, DAN KOMITE LAINNYA</b>
<b>BAB XII</b>	<b>:</b>	<b>SATUAN PENGAWAS INTERN, KOMITE AUDIT, DAN KOMITE LAINNYA</b>
<b>BAB XIII</b>	<b>:</b>	<b>PENGELOLAAN PERUSAHAAN</b>
<b>BAB XIV</b>	<b>:</b>	<b>PENGGUNAAN LABA</b>
<b>BAB XV</b>	<b>:</b>	<b>RENCANA BISNIS DAN RENCANA KERJA ANGGARAN</b>
<b>BAB XVI</b>	<b>:</b>	<b>PERUBAHAN RENCANA BISNIS DAN RENCANA KERJA ANGGARAN</b>
<b>BAB XVII</b>	<b>:</b>	<b>OPERASIONAL</b>
<b>BAB XVIII</b>	<b>:</b>	<b>TATA KELOLA PERUSAHAAN</b>
<b>BAB XIX</b>	<b>:</b>	<b>PENGADAAN BARANG DAN JASA</b>
<b>BAB XX</b>	<b>:</b>	<b>KERJA SAMA</b>
<b>BAB XXI</b>	<b>:</b>	<b>PINJAMAN</b>
<b>BAB XXII</b>	<b>:</b>	<b>PEMBINAAN DAN PENGAWASAN</b>
<b>BAB XXIII</b>	<b>:</b>	<b>PENUGASAN PEMERINTAH DAERAH</b>
<b>BAB XXIV</b>	<b>:</b>	<b>PENGGABUNGAN, PELEBURAN, PENGAMBILALIHAN, DAN PEMBUBARAN</b>



**BAB XXV : KETENTUAN PERALIHAN**

**BAB XXVI : KETENTUAN PENUTUP**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.  
Agar setiap orang mengetahuinya, maka selanjutnya pengundangan  
Peraturan Daerah ini dengan menempatkannya dalam Lembaran  
Daerah Kota Surabaya.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1. Kesimpulan**

Perusahaan Umum Daerah adalah perusahaan daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham, sedangkan Persero Daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh daerah. Saat ini Pemerintah Kota Surabaya memiliki saham sebesar 100% di PT Yekape. Oleh karena itu saat ini tengah dirancangkan perubahan badan hukum dari Perseroan Terbatas menjadi Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan Daerah atau Perseroda. Pembentukan BUMD merupakan salah satu bentuk otonomi daerah sebagai upaya peningkatan ekonomi daerah untuk tujuan *Public Service, Profit Oriented* atau kombinasi keduanya.

Diharapkan dengan pembentukan perseroan daerah Yekape ini dapat melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **6.2. Saran**

- a. Dalam konteks ini, PT Yekape merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang properti, maka pada hakikatnya terdapat korelasi urgensi dengan substansi dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Dengan mengingat bahwa Persero Daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh daerah, sedangkan saat ini Pemerintah Kota Surabaya memiliki 100% saham PT Yekape, maka menjadi logis untuk melakukan pembentukan PT Yekape sebagai perusahaan perseoran daerah. Oleh karenanya, naskah akademik dan



draft Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape sudah seharusnya ditindaklanjuti dalam program legislasi daerah dan kemudian ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Sehingga agar pelaksanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan serta dukungan pembiayaan yang cukup.

- b. Dalam upaya mencapai terbentuknya Peraturan Daerah yang aplikatif dan dapat mengakomodir semua kepentingan, maka prosedur pembentukan Peraturan Daerah harus memberi peluang kepada pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dan memberikan masukan terhadap rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape.
- c. Dalam rangka mewujudkan tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape, maka diharapkan seluruh *stakeholders* dapat bersinergi membersamai proses penyusunan Peraturan Daerah ini guna mewujudkan mekanisme transparansi dalam melakukan perancangan peraturan.