

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangannya dalam praktek otonomi daerah, pengelolaan pendapatan asli daerah diberikan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan agar dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Bahkan otonomi daerah diberikan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, selain juga untuk meningkatkan daya saing daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan sebagainya. Guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Daerah dapat mendirikan BUMD untuk mengelola potensi daerah, meningkatkan perekonomian daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Perusahaan Daerah Dharma Jaya atau selanjutnya disebut PD. Dharma Jaya didirikan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor: Ib.3/2/17/1966 tanggal 24 Desember 1966 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 78 Tahun 1971 pada tanggal 2 Agustus 1971. Kemudian dipertegas dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 1985 dan disempurnakan lagi dengan Perda No. 11 Tahun 2013. Pada awal pendiriannya, PD. Dharma Jaya merupakan penggabungan dari 3 unsur terkait yaitu:²

1. Jawatan Kehewan DKI Jakarta yang mengelola Rumah Pemotongan Hewan (RPH) di DKI Jakarta.
2. PN Perhewani Unit Yojana yang bergerak dalam pengelolaan pabrik corned beef, pabrik kaleng, kamar pendingin, pabrik es, percetakan, pergudangan, dan perbengkelan.
3. PKD Jaya Niaga dan Niaga Jaya yang mengelola peternakan sapi, perkebunan dan pergudangan.

¹ Dian Cahyaningrum, "Implikasi Bentuk Hukum Bumd Terhadap Pengelolaan Bumd", *Jurnal Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 2018, hlm. 63.

² Lihat juga Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2013 Tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 107 Tahun 2013) dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya (Lembaran Daerah Khusus Ibukota Jakarta No 74 Tahun 1985).

Sebagai salah satu visinya menjadi pemasok dan pemasar yang diperhitungkan serta sebagai pelaku pasar dalam perdagangan dan industri daging di Jakarta sedangkan sebagai misinya dari PD. Dharma Jaya, adalah sebagai berikut:

- a. Membantu dan menunjang kebijakan umum Pemerintah Daerah dalam rangka ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya produk protein hewani dan peternakan.
- b. Turut serta dalam melaksanakan pembangunan Daerah, menunjang kebijakan serta program pemerintah Daerah di bidang ekonomi dan perdagangan serta membantu terciptanya ketahanan pangan dan perlindungan konsumen di Daerah;
- c. Berperan aktif dalam membantu ketersediaan pasokan, stabilitas dan keterjangkauan harga barang kebutuhan pokok khususnya produk hewani, produk hewan aquatic dan turunannya di Daerah;
- d. Membantu optimalisasi pengelolaan aset Daerah secara efektif, efisien dan akuntabel;
- e. Memanfaatkan serta mendayagunakan sumber daya dan asset yang dimiliki guna meningkatkan likuiditas, aktivitas, dan profitabilitas serta daya saing perusahaan;
- f. Memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli Daerah; dan
- g. Mengembangkan Investasi Daerah;
- h. Menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi perkembangan perekonomian Daerah berupa pelayanan Pangan yang mempunyai persyaratan kesehatan bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- i. Memperoleh laba dan/atau keuntungan

PD. Dharma Jaya pada awal kegiatan usahanya mempunyai kewajiban khusus di bidang pangan protein hewani, dalam membantu peran Pemerintah Daerah untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat daerah hingga perseorangan sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal, adapun bidang usaha yang dilakukan PD. Dharma Jaya adalah sebagai penyediaan dan penampungan ternak potong, mengelola rumah potong hewan dan pemotongan ternak, penyediaan tempat penyimpanan daging, pendistribusian, pengangkutan, dan pemasaran daging hewani serta hasil ikutannya.

Selanjutnya dibuat aturan Perda DKI Jakarta No.5 Tahun 1985 Tanggal 15 Juni 1985, dan kemudian Pemerintah Daerah melakukan perubahan Peraturan Daerah PD. Dharma Jaya

Nomor 11 Tahun 2013 dikarenakan semakin terbatasnya ruang gerak pengembangan usaha PD. Dharma Jaya sebagai penyedia dan pengendali produk hewani bagi masyarakat, serta saat ini merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah DKI Jakarta yang juga sebagai anggota tim ketahanan pangan di provinsi DKI Jakarta, yang sejak diundangkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, maka tuntutan pengembangan usahanya kedepan perlu dilakukan perubahan modal dasar serta fleksibilitas dalam penetapan tarif layanan dan harga produk bakalan dan olahan dan melakukan kerjasama usaha dengan pihak lain yang saling memberi manfaat. Usaha untuk mengimplementasikan program ketahanan pangan di DKI Jakarta diperlukan usaha yang komprehensif dari seluruh pemangku kepentingan yang meliputi dunia usaha, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Adapun tujuan utama program ketahanan pangan di DKI Jakarta pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan kebutuhan pokok masyarakat dalam kebutuhannya sehari-hari, sebagai tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam memelihara dan menjaga ketahanan pangan. Maka dengan kekuatan dari penyertaan modal daerah serta pengembangan usaha BUMD nya menjadi keniscayaan bagi pemangku kepentingan baik di Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat untuk menjadikan Badan Usaha Milik Daerah yang ada dapat bersinergi dan meningkatkan kualitas usahanya guna pengembangan usaha yang sudah menjadi bagian dari hak masyarakat untuk memperoleh kemaslahatan hidup bagi orang banyak.

Ketentuan Undang-Undang Pangan dan Peraturan Pemerintah berkaitan dengan ketahanan pangan diamanatkan kepada pemerintah daerah khususnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang saat ini sedang membuat peraturan berkaitan dengan Pangan di daerah Provinsi DKI Jakarta. Saat ini Pemerintah Daerah dengan DPRD sedang merancang Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi yang saat ini akan diundangkan dan saat ini Gubernur DKI Jakarta juga telah mengesahkan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Pangan Dengan Harga Murah Bagi Masyarakat Tertentu yang dikeluarkan pada tanggal 2 Februari 2018. Berdasarkan ketentuan yang diamanatkan di dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur ini, maka peran PD. Dharma Jaya sebagai salah satu pelaku usaha di bidang Pangan milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sangat menentukan dalam meningkatkan ketahanan pangan dan ketersediaan pangan serta gizi bagi masyarakat khusus di daerah Provinsi DKI Jakarta.

Kualitas pelayanan publik serta meningkatkan pendapatan asli daerah merupakan salah satu tujuan pokok dan merupakan kewajiban Pemerintah Daerah dalam memenuhi hak-hak warga khususnya dalam peningkatan pangan hewani di Ibukota Provinsi DKI Jakarta. Dengan terbentuk dan dikelolanya PD. Dharma Jaya ini dengan baik maka peningkatan kualitas dan pelayanan kepada publik sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik akan tercapai, oleh sebab itu perlu adanya penguatan dalam hal pengembangan usaha, struktur permodalan dan penugasan Pemerintah Daerah terhadap Badan Usaha Milik Daerah ini. Ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 telah mengatur Badan Usaha Milik Daerah terbagi menjadi dua yakni Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), adapun tujuan masing-masing BUMD tersebut adalah 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.

Selanjutnya guna meningkatkan pengelolaan dari Badan Usaha Milik Daerah dibuatlah aturan pelaksana Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, disampaikan untuk meningkatkan peran Badan Usaha Milik Daerah sebagai Perusahaan yang mempunyai Tata Kelola Yang Baik, maka aksi perusahaan yang dapat dilakukan oleh PD. Dharma Jaya dalam pengelolanya antara lain dengan melakukan :

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama ;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;

- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Maka dengan demikian, PD. Dharma Jaya perlu menyesuaikan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah tersebut, dengan membuat rancangan Peraturan Daerah yang menggantikan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya. Salah satu alasan strategisnya adalah perlu dan mendesak untuk menyusun sebuah rancangan Peraturan Daerah Tentang Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Daerah Dharma Jaya yang berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya untuk menggantikan Peraturan Daerah sebelumnya sesuai amanat dari PP Tentang BUMD ini, dikarenakan Perda sebelumnya yang sudah tidak responsif dalam mendukung pelaksanaan dan pengembangan dari Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta ini.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Identifikasi masalah perubahan tatanan hukum tentang Badan Usaha Milik Daerah yang diikuti dengan dinamika aspek sosial dan ekonomi yang mengalami perubahan signifikan, khususnya akan kebutuhan pokok pangan masyarakat Jakarta , maka yang menjadi permasalahan yakni penyesuaian anggaran dasar Badan Usaha Milik Daerah dalam praktik menjalankan kegiatan usaha yang tentunya akan menghadapi masalah pasang-surut dalam mengarungi perekonomian daerah di Ibukota Provinsi DKI Jakarta. Secara yuridis dengan ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 *juncto* Peraturan Pelaksana Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, diharapkan dapat digunakan sebagai dasar pengaturan anggaran dasar PD. Dharma Jaya untuk lebih berdaya guna dan eksis dalam bersaing dibidang penyedia dan pengendali produk hewani yang merupakan salah satu kebutuhan pokok pangan masyarakat. Selain itu khusus dibidang pangan telah banyak peraturan-peraturan lainnya yang terkait antara lain ; Undang –Undang Pangan dan Peraturan Pelaksananya, Undang-Undang Tentang Jaminan Produk Halal, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Perdagangan, Undang-Undang Perikanan, Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dan Undang-Undang terkait lainnya, kondisi ini akan berpengaruh terhadap Peraturan Daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sehingga

hal ini akan mempengaruhi terkait aspek sosiologis, filosofis, maupun yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta tentang Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya. Untuk itu perlu merumuskan beberapa identifikasi masalah yang akan dibahas dan dijelaskan dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ini , yang meliputi :

1. Bagaimanakah bentuk perubahan status PD. Dharma Jaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dalam Peraturan Daerah Provinsi Ibukota DKI Jakarta ?
2. Apakah sasaran dan tujuan yang akan diwujudkan tentang pengaturan Penyertaan Modal Daerah PD. Dharma Jaya ?
3. Bagaimanakah pengaturan sasaran, arah dan serta ruang lingkup Kegiatan Usaha bisnis PD. Dharma Jaya ?
4. Apakah pengaturan PD. Dharma Jaya perlu dilakukan Perubahan secara menyeluruhnya dari Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik meliputi :

1. Merumuskan muatan bentuk perubahan status PD. Dharma Jaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dalam Peraturan Daerah Provinsi Ibukota DKI Jakarta.
2. Menganalisis sasaran dan tujuan yang akan diwujudkan tentang pengaturan Penyertaan Modal Daerah PD. Dharma Jaya.
3. Menganalisis pengaturan sasaran, arah dan serta ruang lingkup Kegiatan Usaha bisnis PD. Dharma Jaya.
4. Menganalisis bentuk pengaturan PD. Dharma Jaya atas Perubahan secara menyeluruhnya dari Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya;

2. Kegunaan Naskah Akademik

Kegunaan Naskah Akademik ini adalah:

a. Secara Teoritis

Sebagai bahan pertimbangan yang dapat dijadikan pokok-pokok pemikiran atau gagasan dan aspirasi aktual yang berkembang, baik dalam kehidupan masyarakat termasuk pelaku usaha maupun dalam penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam rangka penyusunan atau perumusan dan pembahasan Raperda tentang PD. Dharma Jaya.

b. Secara Praktis

Sebagai bahan acuan dan pedoman bagi Badan Usaha Milik Daerah yang lainnya untuk memberikan kepastian hukum baik dalam pelayanan masyarakat maupun produktivitas kegiatan usaha, pengembangan usaha dari hulu ke hilir yang relevan dan pengembangan produk protein, hewani dan aquatik berkualitas yang tujuannya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan. metode penelitian hukum normatif³ dimana pengolahan dan analisis datanya hanya mengenal data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. maka dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan diri dari berbagai penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum. Penelitian ilmu hukum normatif meliputi pengkajian:⁴

- a) Penelitian inventarisasi hukum positif;
- b) Penelitian asas – asas hukum;
- c) Penelitian untuk Menemukan hukum *in concerto/clinical legal research*;
- d) Penelitian terhadap sistematika hukum;
- e) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal;

Di dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan metode inventarisasi hukum dengan menggunakan Pendekatan Undang-Undang. Adapun ciri – ciri di dalam melakukan

³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 163.

⁴ Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum Kajian Sejarah, Paradigma dan Pemikiran Tokoh*, Malang, Cv. Cita Intrans Selaras, 2015, hlm. 116.

penelitian hukum normatif menggunakan inventarisasi hukum adalah sebagai berikut:⁵

- 1) Menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi manakah norma – norma yang harus disebut sebagai norma hukum positif, dan mana pula yang disebut sebagai norma social lainnya yang bersifat non- hukum;
- 2) Melakukan koreksi terhadap norma – norma yang teridentifikasi sebagai norma hukum (positif);
- 3) Mengorganisasikan norma – norma yang sudah berhasil diidentifikasi dikumpulkan itu ke dalam suatu sistem yang komperhensif.

2. Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penulisan naskah akademik ini dibagi ke dalam tiga ketegori antara lain:

1. Bahan Hukum Primer:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4744);
- c. 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);
- d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- f. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
- g. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);

⁵Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Malang, Alfabeta, 2012, hlm. 55.

- h. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 295, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5604);
- i. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);
- j. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);
- k. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang perikanan (Lembaran Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 4433)
- l. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073)
- m. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
- n. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2015 Tentang Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Serta Peningkatan Nilai Tambah Produk Hasil Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 No. 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5726);
- o. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305);
- p. Peraturan Menteri Dalam Negeri 52/2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintahan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 754);
- q. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
- r. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
- s. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2010 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1)

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2013 Nomor 202, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2002).

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku yang terkait dengan topik penulisan, hasil-hasil penelitian yang relevan dengan topik penulisan, makalah, jurnal, Surat Kabar, pendapat dari pakar yang ahli dibidang hukum mengenai Badan Usaha Milik Daerah berupa Perusahaan Umum Daerah (Perumda).

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier terdiri dari ensiklopedia hukum, kamus bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIK

A. KAJIAN TEORITIK

1. TEORI BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)

Sebelum membahas mengenai Badan Usaha Milik Daerah, sebelumnya penyusun akan menguraikan mengenai hukum perusahaan dan teori mengenai badan hukum. Istilah “perusahaan” merupakan istilah yang menggantikan istilah “pedagang” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 s/d 5 WvK lama. Istilah perusahaan yang menggantikan istilah pedagang mempunyai arti yang lebih luas. Banyak orang dahulu menjalankan perusahaan dalam pengertian menurut S. 1938 No. 276, tetapi tidak termasuk dalam pengertian pedagang menurut Pasal 2 KUHD lama.⁶

Berbagai sarjana mengemukakan pengertian tentang perusahaan, seperti Molengraaff, sebagaimana dikutip R. Soekardono, menyatakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak keluar untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memeperniagakan /memperdagangkan, menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.⁷

Perusahaan, menurut pembentuk Undang- Undang (*Memorie van Toelichting*, MvT) adalah perbuatan yang dilakukan secara tidak terputus-putus, terang-terangan, dalam kedudukan tertentu dan untuk mencari laba. Senada dengan Molengraaff adalah pendapat yang dikemukakan oleh Polak, sebagaimana dikutip Abdulkadir Muhammad, yang menyatakan bahwa baru dapat dikatakan ada perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan. Pendapat Polak ini menambahkan unsur “pembukuan” pada unsur-unsur lain seperti yang telah dikemukakan oleh Molengraaff.⁸

Kegiatan yang dilakukan dengan maksud untuk mencari keuntungan tersebut termasuk kegiatan ekonomi. Rumusan-rumusan definisi perusahaan di atas diperkuat oleh banyak ahli di bidang Hukum Dagang atau Hukum Bisnis, seperti Sri Redjeki Hartono yang menyatakan bahwa kegiatan ekonomi pada hakekatnya adalah kegiatan menjalankan perusahaan, yaitu

⁶ R. Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1983, hlm. 19.

⁷ *Ibid.*

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 8.

suatu kegiatan yang mengandung pengertian bahwa kegiatan yang dimaksud harus dilakukan :⁹

- a. Secara terus menerus dalam pengertian tidak terputus-putus;
- b. Secara terang-terangan dalam pengertian sah (bukan illegal); dan
- c. Kegiatan tersebut dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan, baik untuk diri sendiri atau orang lain.

Pelaku ekonomi atau pelaku usaha atau pelaku bisnis sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya terdiri atas kemungkinan- kemungkinan yaitu:¹⁰

- a. Pelaku ekonomi orang perorangan secara pribadi yang melakukan kegiatan ekonomi pada skala yang sangat kecil dengan kapasitas yang juga sangat terbatas dan terdiri atas para wirausahawan pada tingkat yang paling sederhana;
- b. Pelaku ekonomi badan-badan usaha bukan badan hukum (Firma dan atau CV) dan badan-badan usaha badan hukum yang bergerak pada kegiatan ekonomi dengan skala usaha dan modal dengan fasilitas terbatas, pelaku ekonomi ini juga merupakan pelaku ekonomi dengan kapasitas terbatas, baik modal maupun teknologi;
- c. Pelaku ekonomi badan-badan usaha badan hukum yang dapat meliputi koperasi dan perseroan terbatas, pelaku ekonomi ini biasanya bergerak pada bidang usaha yang bersifat formal, sudah memiliki atau memenuhi persyaratan-persyaratan teknis dan non teknis yang lebih baik dari pada pelaku ekonomi bukan badan hukum.

Pengertian Perusahaan lebih lanjut telah diundangkan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan yang mengurikan dan memberikan definisi perusahaan sebagai berikut :

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus.”

Perusahaan persekutuan dapat berbentuk persekutuan atau badan yang tidak berbadan hukum dan persekutuan/badan yang berbadan hukum. Perusahaan persekutuan yang tidak berbadan hukum pada dasarnya merupakan perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pihak swasta. Perusahaan persekutuan yang tidak berbadan hukum adalah perusahaan yang berwujud persekutuan atau perserikatan yang dilakukan dan dimiliki oleh dua orang atau lebih, yang dapat berupa Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma (Fa) dan Persekutuan

⁹ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: PT Mandar Maju, 2000, hlm. 4.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 98-99.

Komanditer (*Commanditaire Vennootschaap* yang disingkat CV). Perusahaan Persekutuan yang Berbadan Hukum adalah persekutuan atau badan yang dapat menjadi subjek hukum, yaitu segala sesuatu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban. Sesuatu yang dapat menjadi subjek hukum adalah manusia (*natuurlijkpersoon*) dan badan hukum (*rechts-persoon*).¹¹

Perusahaan berbadan hukum adalah subyek hukum. Subyek hukum memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam bidang hukum, khususnya hukum keperdataan karena subyek hukum tersebut yang dapat mempunyai wewenang hukum. Istilah Subyek hukum berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtssubject* atau *law of subject* (Inggris). Secara umum *rechtssubject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban, yaitu manusia dan badan hukum.¹² Subjek hukum ialah segala sesuatu yang pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban dalam lalu-lintas hukum. Yang termasuk dalam pengertian subjek hukum ialah: manusia (*naturlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*), misalnya PT. (Perseroan Terbatas), PN (Perusahaan Negara), Yayasan, Badan-badan Pemerintahan dan sebagainya¹³.

Badan-badan atau perkumpulan-perkumpulan dipandang sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia. Badan-badan dan perkumpulan-perkumpulan itu dapat memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu-lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, dapat digugat dan menggugat di muka Hakim. Badan-badan atau perkumpulan tersebut dinamakan Badan hukum (*rechtspersoon*) yang berarti orang (*persoon*) yang diciptakan oleh hukum.¹⁴ Jadi, ada suatu bentuk hukum (*rechtsfiguur*) yaitu badan hukum (*rechtspersoon*) yang dapat mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban hukum dan dapat mengadakan hubungan hukum.

Badan hukum sebagai subjek hukum ini menurut Satjipto Rahardjo merupakan hasil konstruksi fiktif dari hukum yang kemudian diterima, diperlakukan dan dilindungi seperti halnya hukum memberikan perlindungan terhadap manusia. Menurut doktrin hukum suatu badan akan merupakan badan hukum jika memenuhi kriteria atau syarat-syarat sebagai berikut :¹⁵

- 1) Adanya kekayaan yang terpisah;
- 2) Mempunyai tujuan tertentu ;
- 3) Mempunyai kepentingan sendiri, dan

¹¹ Chidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1999, hlm. 14.

¹² Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Prenada Media Group: Jakarta, 2008, hlm. 40.

¹³ A. Ridwan Halim, *Hukum Perdata Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1985, hlm 29.

¹⁴ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 216.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya bakti, 1996), h. 69.

4) Adanya organisasi yang teratur.

Perusahaan Daerah dalam hal ini Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan Perusahaan yang berbadan hukum yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah baik seluruhnya maupun sebagian sahamnya milik pemerintah daerah, adapun tujuannya adalah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah (PAD).¹⁶

Tujuan BUMD selain untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat keberadaan perusahaan daerah atau BUMD juga adalah untuk mencari profit dalam bidang usahanya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dari deviden yang disetorkan ke kas daerah. Deviden yang diperoleh dari BUMD tersebut kemudian akan menjadi pendapatan pemerintah daerah yang akan meningkatkan kemampuan APBD dalam membiayai pembangunan daerah. Pembagian konsep BUMD yang berorientasi pada bisnis dan juga memberikan pelayanan pada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. Untuk BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial. Sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum.¹⁷

Tugas pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods* dapat dilakukan atas dasar nirlaba atau laba. Untuk kegiatan nirlaba, penyelenggaraanya dibiayai dari APBD. Jenis kegiatan ini dikategorikan sebagai proyek. Adapun kegiatan yang dilakukan bisa dikelola, baik secara komersial maupun semi-komersial, sehingga bisa mencetak laba. Kegiatan yang dimaksud dinamakan BUMD. BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.¹⁸ BUMD didirikan dengan tujuan antara lain:¹⁹

- 1) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- 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.”

¹⁶ Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, “Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance, *Jurnal Yustisia*, Vol. 3 No. 1, Januari-April 2014, hlm. 126.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Deddy Supriyadi Bratakusumah & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2002, hlm. 254.

¹⁹ Lihat Pasal 331 ayat (4) UU. No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,

Berdasarkan definisi dan tujuan didirikannya BUMD, maka dapat disimpulkan bahwa sifat dari BUMD adalah memberikan manfaat secara ekonomi bagi daerah, serta mencari keuntungan. Karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan komersial. Pendapat di atas dikuatkan oleh M. Natzir Said Sifat yang menyatakan bahwa BUMD (dulu Perusahaan Daerah) di satu sisi bersifat komersil (*comemercial corporation*) dan di sisi lain bersifat sosial (*social service corporation*). Dengan demikian, sifat dualistis ini perlu dilakukan peninjauan bagi bentuk BUMD yang sesuai dengan lapangan usahanya. Dualisme sifat yang diterapkan BUMD sedikit banyak menyebabkan kinerjanya tidak optimal. Pemberlakuan ganda sifat dan tujuan BUMD harusnya dilakukan pada jenis atau bidang usaha tertentu yang memang menjadi domain Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya menyejahterakan masyarakat, khususnya di bidang ekonomi melalui BUMD.²⁰

Karakteristik dan bentuk BUMD menurut ketentuan UU No.23 Tahun 2014 pada prinsipnya hampir sama dengan ketentuan dalam Permendagri No.3 Tahun 1998 Pasal 2 yang menyebutkan bahwa bentuk BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas (PT). Selain itu, Pasal 3 ayat 1 menyatakan bahwa BUMD yang bentuk hukumnya berupa Perusahaan Daerah, tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah.²¹

Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah berkaitan dengan BUMD secara keseluruhan mengatur beberapa ketentuan pokok tentang BUMD, seperti ketentuan umum, Perusahaan Umum Daerah (Perumda), Perseroan Daerah (Perseroda), dan pengelolaan BUMD. Secara substansi, hal tersebut sebenarnya sudah terakomodasi pada Undang-undang No.5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Adapun perbedaan mendasar terletak pada aspek permodalan atau kepemilikan modal pemerintah daerah yang berimplikasi pada status hukum BUMD tersebut. Undang-undang No 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah lebih menekankan status atau bentuk hukum BUMD yang secara otomatis mempengaruhi kepemilikan modal pemerintah daerah. BUMD yang berstatus perusahaan daerah (non-persero) memiliki permodalan yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh pemerintah daerah, sedangkan BUMD yang berbentuk Perseroan kepemilikan modal pemerintah daerah tidak seluruhnya (100%) dimiliki oleh pemerintah daerah. Pengaturan BUMD pada Undang-undang No 23 Tahun 2014 secara tegas membedakan bentuk dan jenis BUMD berdasarkan kepemilikan modal pemerintah daerah pada usaha tersebut. BUMD yang

²⁰ M. Natzir Said, *Perusahaan-perusahaan pemerintah di Indonesia*, Alumni: Bandung, 1985, hlm. 293.

²¹ Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Permendagri No. 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Badan Hukum BUMD.

seluruhnya dimiliki oleh pemerintah daerah dapat dipastikan berbentuk Perumda (Perusahaan umum daerah) dan bentuk Perseroda (Perseroan daerah) merupakan representasi kepemilikan modal pemerintah daerah tidak secara mutlak (kurang dari 100%).²²

2. ASAS PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM BADAN USAHA MILIK DAERAH

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi : kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Di samping itu materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan dan kebangsaan serta kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan serta kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas mencerminkan bentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Jika itu diterapkan ke dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik yang sesuai dengan asas-asas yang sudah tercantum di dalam undang-undang tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keadilan.

Asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.²³

Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas-asas harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan. Di dalam pembentukan peraturan

²² Lihat Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah Perbandingan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang mengatur Badan Usaha Milik Daerah.

²³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 228.

perundang-undangan tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.²⁴

Sudikno Mertokusumo (berdasarkan pendapat Bellefroid, van Eikema Hommes, The Liang Gie dan P. Scholten), menyimpulkan bahwa :²⁵

“Asas hukum atau prinsip hukum adalah bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut”.

Senada dengan pendapat di atas, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan ”jantungnya” peraturan hukum dan memiliki posisi sebagai ratio legis, yang akan memberikan bantuan dalam memahami peraturanperaturan hukum.²⁶

Hukum Perusahaan adalah hukum yang mengatur tentang tata kerja perusahaan, dari mulai pendirian, cara mendirikan dan pelaksanaan suatu badan usaha. Dalam praktik hukum perusahaan, badan usaha dapat dikenal dengan badan usaha berbentuk badan hukum dan tidak berbentuk badan hukum atau dalam tulisan ini disebut badan usaha bukan badan hukum (BUBBH). Dalam tulisan tersendiri dalam rangka pembahasan naskah akademik yang sama dengan tulisan ini telah ditulis mengenai badan usaha badan hukum, seperti perseroan terbatas (PT), koperasi, perseroan (persero) BUMN, BUMD, perusahaan umum (perum) dan lainnya dan oleh karena itu dalam tulisan ini tidak dibahas lagi, akan tetapi asas-asas hukum yang dipakai dan menjadi dasar pembentukan, tata kerja dan tanggung jawab perusahaan tersebut (khususnya perseroan terbatas) akan dijelaskan dibawah nanti. Pentingnya asas bagi tata hukum perusahaan untuk memberikan penguatan terhadap pembentukan hukum badan usaha.

Meskipun istilah badan usaha merupakan istilah yang sudah dikenal sehari-hari oleh masyarakat, namun masih saja terjadi kesalahan dengan menyamakan badan usaha dengan badan hukum, secara hukum tentu saja ada perbedaan yang prinsip antara badan usaha dengan badan hukum.

Perusahaan Umum menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyedia barang dan jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau berdasarkan

²⁴ Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Perspektif*, Vol. XXI, No. 3, September 2016, hlm. 222.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Suatu Pengantar, Penerbit Liberty, Yogyakarta, cetakan ketiga, 2002, hlm. 34

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV, 1996, , hlm. 45-47.

prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Jika ditelaah dari tujuan perusahaan umum adalah bergerak dalam bidang-bidang jasa vital atau *public utilites*. Vital artinya sangat penting dan fungsinya tidak bisa digantikan oleh organ lain. Logikanya vital jika dianalogikan dalam konsep hukum perusahaan adalah jenis usaha tersebut bersifat sangat strategis yang tidak boleh diserahkan ke swasta karena menyangkut hajat orang banyak dan bersifat monopolistik. Pada Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa pembentukan BUMD didasarkan pada:

- 1) kebutuhan Daerah; dan
- 2) kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Berdasarkan penjelasan Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah maksud dari huruf (a) adalah *kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat diantaranya air minum, pasar, transportasi, dan pengelolaan lingkungan*. Huruf (b) dimaksudkan bahwa *kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran dan analisis kelayakan keuangan serta analisis aspek lainnya*. Penjelasan huruf a tersebut dapat sebagai rujukan pemilihan bentuk Perusahaan Umum Daerah yaitu bahwa aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi. Mengadopsi dari konsep Perusahaan Umum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara khususnya dalam Penjelasan Pasal 35 ayat (1) bahwa pendirian Perusahaan Umum harus memenuhi kriteria antara lain sebagai berikut :

- 1) bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
- 2) didirikan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan (*cost effectiveness/cost recovery*);
- 3) berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha (mandiri).

Penjelasan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dapat juga menjadi acuan konsep perusahaan pada umumnya yang pada penjelasan Pasal tersebut mengatakan bahwa Perusahaan Umum dibedakan dengan Perusahaan Perseroan karena sifat usahanya. Perusahaan Umum dalam usahanya lebih berat pada pelayanan demi kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perusahaan Umum perlu mendapat laba agar dapat hidup berkelanjutan. Ditelusuri ke atas

sampai ke Undang-Undang Dasar 1945 terkait dengan konsep Perusahaan Umum maka Pasal 33 ayat (2) dapat menjadi dasar yaitu mengatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai Negara”. Pasal tersebut sesuai dengan tujuan Perusahaan Umum Daerah yang seluruh modalnya dikuasai Daerah sehingga Daerah melalui kepala daerah sebagai wakil daerah pemilik BUMD memiliki keputusan perkembangan ekonomi di bidang pengelolaan ataupun kebijakan Perusahaan Umum Daerah, hal tersebut tidak seperti bentuk Perseroan yang terbagi saham yang dapat dimungkinkan adanya intervensi dari pemegang saham lain dalam menjalankan BUMD. Apabila dikaji secara komprehensif, dalam sistem hukum perusahaan Indonesia terdapat asas-asas hukum yang dijadikan dasar pembentukan hukum perusahaan yang berlaku. Asas-asas tersebut seperti akan dijelaskan di bawah ini.

Asas-Asas dalam hukum Perusahaan yang sering digunakan dalam praktiknya yakni sebagai berikut:

1) **Asas Hukum Perjanjian**

Hukum perjanjian atau persetujuan dikenal dengan asas hukum perjanjian, yang harus ditaati oleh semua pihak yang membuat perjanjian atau persetujuan. Terdapat 5 (lima) asas perjanjian, yaitu:²⁷

- a) Asas kebebasan berkontrak
- b) Asas Konsensualisme;
- c) Asas Kepastian Hukum (*Pacta Sun Servanda*);
- d) Asas itikad baik; dan;
- e) Asas Kepribadian.

a) Asas Kebebasan Berkontrak

Kebebasan berkontrak tercermin dari bunyi Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang – Undang Hukum Perdata, adapun uraian pasalnya adalah:

“Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Perjanjian Asuransi melalui Polis tidak terlepas dari adanya Asas kebebasan berkontrak, yang menyatakan sebagai berikut:²⁸

²⁷ K. Martono dan Eka Budi Tjahjono, *Asuransi Transportasi Darat- Laut – Udara*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2011 , hlm. 56 – 57.

“Prinsip bahwa orang terikat persetujuan – persetujuan mengasumsikan adanya suatu kebebasan tertentu di dalam masyarakat untuk dapat turut serta di dalam lalu lintas yuridis dan hal ini mengimplikasikan pada prinsip kebebasan berkontrak. Bilamana antara pihak telah diadakan sebuah antara pihak telah diadakan sebuah persetujuan maka diakui bahwa ada kebebasan kehendak di antara para pihak tersebut. Bahkan, di dalam kebebasan kehendak diasumsikan adanya suatu kesetaraan minimal. Pada intinya, suatu kesetaraan ekonomis antara pihak sering tidak ada. Dan jika kesetaraan antara para pihak tidak ada, maka tampaknya tidak pula ada kebebasan untuk mengadakan kontrak.”

b) Asas Konsensualisme

Asas Konsensualisme mempunyai arti yang penting, yaitu bahwa untuk melahirkan perjanjian adalah cukup dengan dicapainya sepakat mengenai hal – hal pokok dari perjanjian tersebut dan bahwa perjanjian itu (dan perikatan yang ditimbulkan karenanya) sudah dilahirkan pada saat atau detik tercapainya consensus atau kesepakatan. Dengan perkataan lain, perjanjian itu sudah sah apabila hal – hal yang pokok sudah disepakati dan tidak diperlukan suatu formalitas.²⁹

c) Asas Kepastian Hukum (*Pacta Sunt Servanda*)

Asas ini tercermin di dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang – Undang Hukum Perdata yang menyatakan perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang – Undang para pihak. Bahkan hakim dan pihak ketiga harus menghormati substansi perjanjian tersebut. Hakim atau pihak ketiga, tidak dapat mencampuri substansi perjanjian. Yang bersangkutan tidak boleh menambah, mengurangi atau menghapuskan hak dan kewajiban yang diakibatkan dalam perjanjian tersebut. Dengan demikian asas kepastian hukum dapat dikatakan pula sebagai asas yang membuat kekuatan mengikatnya perjanjian dan ini sebagai jaminan bagi para pihak terhadap kepastian hukum.³⁰

d) Asas Itikad Baik

Asas itikad Baik di dalam Perjanjian ketentuannya dapat dilihat di dalam Pasal 1338 ayat 3 KUH Perdata:

“Persetujuan – persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik”

²⁸ Laksanto Utomo, *Aspek Hukum Kartu Kredit Perlindungan Konsumen*, Bandung, Alumni, 2015, hlm. 77 – 78.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 73.

³⁰ K. Martono dan Eka Budi Tjahjono, *op.cit.*, hlm. 59.

Asas itikad baik menghendaki, bahwa dalam setiap pembuatan perjanjian, para pihak pada dasarnya memiliki kebebasan untuk menentukan isi perjanjian, dengan siapa dia membuat perjanjian, namun demikian setiap perjanjian hendaknya selalu dilandaskan pada asas itikad baik, sehingga tidak melanggar peraturan perundang-undangan, serta tidak melanggar kepentingan masyarakat. Keharusan demikian dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan para pihak di dalam perjanjian, sehingga tidak terjadi eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah.³¹

e) Asas Kepribadian

Asas Kepribadian merupakan asas yang menentukan bahwa seseorang yang akan melakukan dan atau membuat kontrak hanya untuk kepentingan perseorangan saja. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1315 BW dan Pasal 1340 BW. Pada pasal 1315 BW menyatakan bahwa pada umumnya seseorang tidak dapat mengadakan perikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri. Pada pasal 1340 BW menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat oleh para pihak hanya berlaku bagi mereka yang membuatnya, namun demikian itu ada pengecualianya, sebagaimana yang dinyatakan di dalam Pasal 1317 BW yang berbunyi dapat pula perjanjian dilakukan untuk kepentingan pihak ketiga.³²

2) Asas Tanggung Jawab Sosial

Asas tanggung jawab sosial ini merupakan asas yang mengharuskan setiap pelaku usaha (perusahaan) guna ikut mewujudkan upaya pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi pelaku usaha (perusahaan), komunitas setempat dimana pelaku usaha (perusahaan) menjalankan usahanya, maupun bagi masyarakat pada umumnya. Hal ini sangat penting demi terjalinnya hubungan pelaku usaha (perusahaan) yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat. Asas ini sudah diterapkan di Indonesia dengan dinyatakan secara tegas dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pada Pasal 74 disebutkan : *“Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan”*

³¹ Luh Nila Winarni, “Asas Itikad Baik Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen Dalam Perjanjian Pembiayaan”, *Jurnal Ilmu Hukum*, 2015, Vol. 11, No. 21, hlm. 3-4.

³² K. Martono dan Eka Budi Tjahjono, *op.cit.*, hlm. 61.

Berdasarkan konsep Piramida Tanggung Jawab Sosial Perusahaan mencakup empat jenjang yang merupakan satu kesatuan, yaitu; ekonomis, hukum, etis, dan filantropis. Tanggung jawab ekonomis berarti perusahaan menghasilkan laba atau keuntungan sebagai fondasi/pijakan untuk dapat berkembang dan mempertahankan eksistensi perusahaan. Namun dalam tujuan mencari laba, sebuah perusahaan juga harus bertanggungjawab secara hukum dengan mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum) yang berlaku.

Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan atau Corporate Social Responsibility (CSR) juga dilakukan sebagai upaya untuk mendapatkan manfaat jangka panjang bagi perusahaan berupa kepercayaan dan loyalitas customers. Dengan kegiatan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan atau Corporate Social Responsibility (CSR) sedemikian rupa, diharapkan customers dapat memberikan kontribusi pada peningkatan daya saing perusahaan. Sebagian besar donasi perusahaan dalam konteks Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan atau Corporate Social Responsibility (CSR) masih merupakan hibah sosial, dan masih sedikit yang berupa hibah pembangunan. Hibah sosial adalah “bantuan kepada suatu organisasi nirlaba untuk kegiatan-kegiatan sosial, pendidikan atau kegiatan lain untuk kemaslahatan masyarakat dengan hak pengelolaan sepenuhnya pada penerima, sementara hibah pembangunan merupakan bantuan selektif kepada suatu kegiatan pengembangan masyarakat.”³³

3) Asas Corporate Separate Legal Personality

Asas ini dikenal dalam perseroan terbatas, yang esensinya bahwa suatu perusahaan, dalam hal ini PT, mempunyai personalitas atau kepribadian yang berbeda dari orang yang menciptakannya. Doktrin dasar PT adalah perseroan merupakan kesatuan hukum yang terpisah dari subjek hukum pribadi yang menjadi pendiri atau pemegang saham dari perseroan tersebut. Ada suatu tabir (*veil*) pemisah antara perseroan sebagai suatu *legal entity* dengan para pemegang saham dari perseroan tersebut. Konsep dan prinsip entitas terpisah (*separate entity*) dan tanggungjawab terbatas (*limited liability*) yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, sama dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 3 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.³⁴ Asas ini secara konkrit dapat ditemukan pada Pasal 3 ayat (1) UUPT yang menentukan Pemegang Saham Perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama

³³ Hr. Adianto Mardijono, “Kajian Yuridis Mengenai Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Terhadap Undang-Undang No. 40 Tahun 2007”, *Jurnal Mimbar Keadilan*, Edisi Januari-Juni, Hlm. 34.

³⁴ Lihat Pasal 3 Tanggung Jawab Pemegang Saham Di Dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimilikinya.³⁵

4) **Asas Piercing The Corporate Veil**

Berkaitan dengan asas *Corporate Separate Legal Personality* tersebut diatas yang membatasi tanggungjawab pemegang saham, dalam hal-hal tertentu pembatasan tersebut dapat diterobos dengan syarat dan keadaan tertentu. Sehingga tanggungjawab pemegang saham tidak lagi terbatas pada nilai pemilikan sahamnya. Dalam sejarah sistem hukum *common law* yang dianut di Inggris, penerapan prinsip *piercing the corporate veil* ini sudah berkembang sejak awal abad 20.

Secara harfiah istilah *Piercing The Corporate Veil* berarti mengoyak/ menyingkapi “tirai” atau pembatas tanggungjawab dalam perusahaan, sedangkan dalam ilmu hukum perusahaan, istilah *Piercing The Corporate Veil* merupakan suatu doktrin atau teori yang diartikan sebagai suatu proses untuk membebani tanggungjawab atas pihak lain atau perusahaan lain yang bukan perusahaan itu sendiri, tanpa melihat kepada fakta bahwa perbuatan materil sebenarnya dilakukan oleh perseroan pelaku (badan hukum), tanpa melihat kepada fakta bahwa perbuatan tersebut sebenarnya dilakukan oleh perseroan terbatas yang bersangkutan.³⁶

Salah satu kasus yang menjadi pioneer adalah ketika pengadilan Inggris memberikan putusan dalam kasus *Salomon v Salomon & Co Ltd*. Namun, dalam perkembangannya, penerapan prinsip *piercing the corporate veil* ini dapat dikategorikan kedalam beberapa kelompok, yaitu:³⁷

- a) *Daimler Co Ltd v Continental Tyre and Rubber Co (Great Britain) Ltd* (1916) yang mana pengadilan memutuskan untuk menyingkap tabir perusahaan untuk menentukan apakah Perusahaan Daimler merupakan “musuh” pada saat Perang Dunia Ke-1, pada akhirnya karena mayoritas pemegang saham adalah warga negara Jerman, maka pengadilan memutuskan bahwa perusahaan tersebut merupakan “musuh”;
- b) *Gilford Motor Co Ltd v Horne* (1933) dimana seorang mantan pekerja, yaitu Horne, dari Perusahaan Gilford Motor Co Ltd yang terikat pada perjanjian untuk tidak mengambil

³⁵ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, Hlm. 70.

³⁶ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku Ketiga*, , PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm.7

³⁷ Nindyo Pramono, *Perbandingan Perseroan Terbatas Di Beberapa Negara*, (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2012), hlm 27-32.

pelanggan dari bekas tempatnya bekerja, namun Horne kemudian mendirikan perusahaan untuk menyaingi Gilford Motor Co Ltd. Pengadilan kemudian memutuskan bahwa perusahaan tersebut didirikan untuk tujuan yang tidak baik sehingga pengadilan memutuskan untuk memberikan perintah;

- c) Jones v Lipman (1962) yang mana Lipman setuju untuk menjual tanahnya kepada Jones. Namun kemudian Lipman berubah pikiran dan memutuskan untuk tidak menjual tanahnya. Lipman kemudian mendirikan perusahaan untuk menghindari transaksi.

5) Asas Fiduciary Duty

Doktrin *fiduciary duty* adalah suatu konsep dimana direksi adalah pihak yang dipercaya oleh pihak lain dalam hal ini adalah pemegang saham, untuk bertindak untuk dan atas nama serta demi kepentingan pihak yang memberikan kepercayaan tersebut, dengan demikian direksi berkewajiban untuk melaksanakan kepercayaan tersebut dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab.³⁸ Begitu luas kewenangan dan tanggungjawab direksi suatu Perseroan sehingga direksi wajib melakukan tugasnya dengan itikad baik (*good faith*) dan penuh tanggung jawab. Direksi sebagai pengelola perseroan merupakan pemegang amanah (*fiduciary*) dari pemegang saham. *Fiduciary* yang dimiliki oleh direksi menyebabkan direksi mempunyai kewenangan yang sangat tinggi. Oleh karena itu, seorang direksi dituntut harus dapat mempunyai kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), itikad baik, loyalitas dan kejujuran terhadap perusahaannya dengan derajat yang tinggi (*high degree*).³⁹ Secara konseptual doktrin *fiduciary duty* mengandung 2 (dua) faktor/prinsip penting yaitu sebagai berikut:

- a) Prinsip yang merujuk pada kemampuan serta kehati-hatian tindakan direksi (*duty of skill and care*)
- b) Prinsip yang merujuk pada itikad baik dari direksi untuk bertindak semata-mata demi kepentingan dan tujuan perseroan, kemampuan, serta kehati-hatian tindakan direksi (*duty of loyalty and good faith*)⁴⁰ Esensi dari asas ini bahwa direksi sebagai salah satu organ dalam perseroan terbatas yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik didalam maupun diluar pengadilan. Sebagaimana halnya tanggungjawab terbatas pemegang saham PT,

³⁸ Kurniawan, *Hukum Perusahaan Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum Di Indonesia*, Genta, Yogyakarta, 2014, hlm. 82.

³⁹ Munir Fuady, *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 47.

⁴⁰ Kurniawan, *op.cit.*, hlm. 82.

keterbatasan tanggungjawab itu juga berlaku terhadap anggota direksi meskipun tidak secara tegas dinyatakan dalam pasal-pasal UUPT. Hal tersebut dapat diketahui dari Pasal 97 ayat (3) UUPT yang mengatur bahwa setiap anggota direksi bertanggungjawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). Dari ketentuan itu secara *a contrario* dapat diartikan bahwa apabila anggota direksi tidak bersalah dan tidak lalai menjalankan tugasnya, maka berarti direksi tidak bertanggungjawab penuh secara pribadi.⁴¹

6) **Asas Business Judgment Rule**

Mulanya *business judgment rule* merupakan doktrin yang berasal dari sistem *common law* dan merupakan derivatif dari Hukum Perusahaan di Amerika Serikat sebagai upaya untuk mencegah pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat mempertanyakan pengambilan keputusan bisnis oleh direksi. Stephen M. Bainbridge menjelaskan fungsi *business judgment rule* adalah untuk mencapai jalan tengah dalam hal terjadinya pertentangan antara otoritas direksi dalam menjalankan perseroan dan tuntutan akuntabilitas direksi terhadap para pemegang saham. Latar belakang dari diberlakukannya *business judgment rule* disebabkan oleh pertimbangan direksi merupakan pihak yang paling berwenang serta profesional dalam memutuskan hal-hal yang terkait dengan perseroan. Hal ini terkait dengan Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Perseroan Terbatas yang mengatur bahwa Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Pengaturan lebih lanjut mengenai *business judgment rule* diatur dalam Pasal 97 ayat 5 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mengatur bahwa anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana termasuk dalam Pasal 97 (3) apabila dapat membuktikan.⁴²

- a. Kerugian timbul bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan Terbatas;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan

⁴² Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgment Rule*, Jakarta, Tatanusa, 2008, hlm 100.

d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

3) TEORI KEMITRAAN

Menurut Sulistyani kemitraan dari perspektif etimologis diadaptasi dari kata *partnership* dan berasal dari akar kata *partner*, *partner* dapat diterjemahkan “pasangan, jodoh, sekutu atau komponen”, sedangkan *partnership* diterjemahkan menjadi persekutuan atau perkongsian.⁴³ Bertolak dari sini maka kemitraan dapat dimaknai sebagai satu bentuk persekutuan antara dua belah pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu, atau tujuan tertentu, sehingga dapat memperoleh hasil yang lebih baik. Selanjutnya, Linton mengatakan bahwa kemitraan adalah suatu sikap menjalankan bisnis yang diberi ciri dengan hubungan jangka panjang, suatu kerjasama bertingkat tinggi, saling percaya, dimana pemasok dan pelanggan berniaga satu sama lain untuk mencapai tujuan bisnis bersama.⁴⁴ Kemitraan pada esensinya adalah dikenal dengan istilah gotong royong atau kerjasama dari berbagai pihak, baik secara individual maupun kelompok. Hubungan kemitraan antara pemerintah utamanya Pemerintah Daerah dengan pihak swasta maupun masyarakat dalam mendukung keberadaan badan usaha milik Pemerintah Daerah sebagai penguatan ekonomi dapat berjalan dengan baik jika dilandasi oleh prinsip-prinsip yang mendukungnya, menurut Candra ialah:⁴⁵

- 1) Saling percaya dan menghormati
- 2) Otonomi dan kedaulatan
- 3) Saling mengisi
- 4) Keterbukaan dan pertanggungjawaban. Dalam mendukung keberadaan badan usaha milik daerah sebagai penguatan ekonomi daerah, prinsip-prinsip diatas sangat penting.

4) TEORI HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang

⁴³ Ambar Teguh Sulistyani, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta, Graha Ilmu, 2004, hlm. 129.

⁴⁴ Linton, L, *Partnership Modal Ventura*, Jakarta: PT. IBEC, 1995, hlm. 8.

⁴⁵ Candra Utama Adi, *LSM VS LAZ*, Depok, Piramida, 2006, hlm. 51

dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.⁴⁶

Maria Farida memberikan pendapatnya mengenai Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum yang menyatakan sebagai berikut:⁴⁷

“Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori das doppelte rech stanilitz, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (rechkracht) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.”

Suatu norma hukum dapat merupakan tunggal dan dapat juga berwujud norma hukum yang berpasangan. Norma Hukum tunggal adalah suatu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya, jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan (*das Solen*) tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Norma hukum berpasangan, adalah norma hukum yang terdiri atas dua norma hukum, yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder.⁴⁸

Norma hukum primer, adalah norma hukum yang berisi aturan/ patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat. Norma hukum sekunder adalah norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer itu tidak dipenuhi, atau tidak dipatuhi. Norma hukum sekunder ini memberikan pedoman bagi para penegak hukum untuk bertindak apabila suatu norma hukum primer itu tidak dipatuhi, dan norma hukum sekunder ini mengandung sanksi bagi seseorang yang tidak memenuhi suatu ketentuan dalam norma hukum primer. Norma hukum primer dan sekunder merupakan “*das Sollen*”. Hubungan antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder merupakan hubungan pertanggungjawaban (*zurechnung*).⁴⁹

Istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gezetgebung) dalam beberapa kepustakaan mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah legislation dapat diartikan dengan

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.110.

⁴⁷ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 25.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 31.

⁴⁹ *Ibid.*

perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Pengertian *wetgeving* dalam *juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:⁵⁰

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, dan
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Menurut Bagir Manan⁵¹, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama, undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi. Lebih lanjut Solly Lubis⁵² mengatakan bahwa perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara.

Karakter teori perundang-undangan suatu negara sangat terkait sekali dengan sistem pemerintahan suatu negara. Fungsi perundang-undangan itu bukan hanya memberi bentuk kepada pendapat nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan.⁵³

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd Handwoordenboek*", perundang-undangan mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:⁵⁴

"Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah."

Menurut L.J. van Apeldoorn menjelaskan mengenai pembagian Undang – Undang di dalamnya di jelaskan sebagai berikut:⁵⁵

⁵⁰ Pataniari Siahian, *Politik Hukum Pembentukan UU Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta:Konpres, 2012) hlm. 36.

⁵¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia* (Jakarta: Indo Hill, 1992), hlm. 2-3.

⁵² Solly Lubis, *Landasan Dan Teknik Perundang-Undang*, (Bandung : Mandat Maju,1989), hlm.1.

⁵³ Ann Seidman, *Penyusunan RUU Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, (Jakarta; Elips, 2002) hlm. 6.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 57.

⁵⁵ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hlm. 92.

Undang-undang dibedakan menjadi dua, yaitu undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. Hal ini merupakan terjemahan secara harafiah dari “wet in formele zin” dan “wet materiële zin” yang dikenal di Belanda. Yang dinamakan undang-undang dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum. Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang disebut dengan undang-undang dilihat dari cara pembentukannya.

Undang-undang adalah hukum. Hal ini karena undang-undang berisi kaedah hukum yang bertujuan untuk melindungi kepentingan manusia. Setiap orang dianggap tahu akan adanya suatu undang-undang. Pernyataan ini merupakan *fictie* karena kenyataannya tidak setiap orang dapat mengetahui setiap undang-undang yang diundangkan hal ini karena ketidaktahuan seseorang bukanlah termasuk dasar pemaaf.⁵⁶

Kekuatan berlakunya undang-undang ini tidak sama dengan kekuatan mengikatnya undang-undang. Undang-undang mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkannya di dalam lembaran negara. Ini berarti sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui eksistensinya. Kekuatan berlakunya undang-undang menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional. Undang-undang mempunyai persyaratan untuk dapat berlaku atau mempunyai kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku, yaitu kekuatan berlaku yuridis, sosiologis dan filosofis.⁵⁷

Purnadi Purbacaraka dan Prof. Soerjono Soekanto, memperkenalkan asas hukum dalam perundang-undangan yakni sebagai berikut:⁵⁸

1. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (non retroaktif);
2. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (system hierarki);
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);⁵⁹
5. Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat;⁶⁰
6. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).⁶¹

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 80.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 87.

⁵⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi* (Bandung. PT. Citra Aditya Bakti, Cet. ke-3, 1989), hlm. 7-11.

⁵⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: PT.Refika Aditama, 2009), hlm. 82-83.

⁶⁰ Ranga Widjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: CV.Mandar Maju,1998), hlm. 34.

⁶¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 56-57.

Hampir sama dengan pendapat ahli Amiroedin Sjarief, dengan mengajukan lima asas, sebagai berikut:

1. Asas tingkatan hierarki;
2. Peraturan perundang – undangan tidak dapat diganggu gugat;
3. Peraturan perundang – undangan yang bersifat khusus mengesampingkan Undang – Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
4. Peraturan Perundang-undangan tidak berlaku surut;
5. Undang –Undang yang baru menyampingkan Undang –Undang yang lama (*lex posteriori derogate lex periori*).⁶²

Menurut Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah *meta juridisch*, bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁶³

Dari uraian diatas mengenai ajaran Hans Kelsen, maka dapat disimpulkan bahwa:⁶⁴

- 1) “Suatu tata kaedah hukum merupakan sistem kaedah-kaedah hukum secara hierarkis;
- 2) Susunan kaedah hukum yang sangat disederhanakan dari tingkat terbawah ke atas;
- 3) Sahnya kaedah-kaedah hukum dari golongan tingkat yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaedah-kaedah yang termasuk golongan tingkat lebih tinggi.”

Salah satunya yaitu dengan terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dilandasi oleh semangat negara hukum yang menghendaki dilaksanakannya pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Pandangan ini ditegaskan dalam penjelasan umum UU Nomor 12 tahun 2011 yang menyatakan, bahwa Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Salah satu substansi

⁶² Amiroeddin Syarief dalam Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: CV.Mandar Maju, 1998), hlm. 78.

⁶³ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : Rajawali Press, 2008, hlm. 54.

⁶⁴ Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Opset Alumni, 1979, hlm. 54.

dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah mengatur tentang keberadaan naskah akademik.

Pengertian Naskah akademik dimaksud undang-undang ini 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.⁶⁵

Adapun urgensi Naskah akademis adalah untuk mengatasi sekaligus menampik tuduhan kalau peraturan perundang-undangan selama ini dinilai:⁶⁶

- a. Tidak responsive;
- b. Tidak egaliter;
- c. Tidak futuristic;
- d. Tidak berkualitas

Adapun unsur-unsur paling penting dalam suatu naskah akademik dalam praktek perancangan peraturan perundangan adalah:⁶⁷

- 1) Hasil inventarisasi hukum positif
- 2) Hasil inventarisasi permasalahan hukum yang dihadapi;
- 3) Sebab-sebab diperlukannya suatu peraturan perundangan yang baru;
- 4) Gagasan-gagasan tentang Materi hukum yang dituangkan dalam RUU, kedalam Raperpem atau kedalam Raperda;
- 5) Konsepsi landasan, alas hukum, dan prinsip yang digunakan.
- 6) Pemikiran tentang norma-norma yang dituangkan kedalam bentuk pasal-pasal RUU.
- 7) Gagasan awal naskah RUU tersebut.

⁶⁵ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁶ Nomensen Sinamo, *Ilmu Perundang-undangan*, Jalan Permata Aksara, Jakarta, 2016, hlm. 101.

⁶⁷ Ibid.

B. KAJIAN EMPIRIK

1. GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN DAERAH DHARMA JAYA YANG BERUBAH MENJADI PERUSAHAAN UMUM DAERAH DHARMA JAYA

VISI DAN MISI

Visi PD. Dharma Jaya menjadi pemasok dan pemasar terkemuka serta sebagai pelaku usaha pemasaran produk pangan protein hewani dalam perdagangan dan industri pangan di DKI Jakarta.

Perusahaan Daerah bertugas membantu dan menunjang kebijakan umum Pemerintah Daerah dalam rangka ketahanan Pangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya produk hewani dan petani ternak. Dengan cara-cara modern antara lain :

- a. Meningkatkan efisiensi dan manfaat Rumah Potong Hewan sebagai sumber keuangan Pemerintah Daerah DKI Jakarta;
- b. Meningkatkan mutu pelayanan Umum dengan semakin pesatnya perkembangan Kota Jakarta
- c. Pengelolaan Usaha berkaitan dengan produk kehewanan, termasuk hasil perikanan dalam bentuk perusahaan agar berkembang lebih baik sesuai Kebutuhan di DKI Jakarta.

PENDIRIAN DHARMA JAYA

PD Dharma Jaya bergerak dalam bidang penyediaan, pemotongan, dan penyaluran daging hewan ternak seperti sapi, kambing, kerbau dan ayam. Pendiriannya berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Ib.3/2/17/1966 tanggal 24 Desember 1966. Perusahaan ini gabungan dari Jawatan Kehewanan DKI, Perusahaan Peternakan Negara Unit Yojana, dan Pelaksana Kebutuhan Daerah Jaya dan Niaga Jaya.

Berdasarkan hasil penelitian terkait sejarah Perusahaan Daerah Dharma Jaya yang diuraikan oleh Hendaru Tri Hanggoro, menyatakan bahwa:

Pada awal pendiriannya, PD Dharma Jaya menghadapi tantangan berat. “Modal hanya terdiri dari barang-barang (*assets*) tidak bergerak yang umumnya dalam kondisi tua dan banyak yang rusak, bahkan tidak sedikit yang tidak dapat dipergunakan lagi.”. Selain itu, jumlah tenaga kerja melampaui kebutuhan nyata perusahaan. Untuk memecahkan masalah tersebut, Ali Sadikin merehabilitasi alat-alat produksi, meningkatkan efisiensi, dan membekukan usaha-usaha yang tidak produktif. Dia juga mengoordinasi Rumah Pemotongan Hewan (RPH) di Jakarta dengan PD Dharma Jaya dan menyediakan mobil pengangkut. PD Dharma Jaya merumuskan ulang visi dan misinya sekaligus membuat rencana jangka panjang pada 1985 dengan terbitnya Peraturan Daerah No. 5 Tahun

1985. Dua poin pentingnya adalah peningkatan operasi dan laba bersih dan menjadi pemimpin di bidang perdagangan dan industri daging.⁶⁸

Secara konkrit pendirian PD Dharma Jaya berdasar hukum dilakukan dengan penerbitan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Ib.3/2/17/1966 tanggal 24 Desember 1966. Perusahaan ini gabungan dari Jawatan Kehewan DKI, Perusahaan Negara Unit Yojana, dan pelaksanaan Kebutuhan Daerah Jaya dan Niaga Jaya. Pendirian PD. Dharma Jaya diawali dengan adanya keinginan dan dorongan Gubernur Provinsi DKI Jakarta pada saat Pemerintahan Gubernur Ali Sadikin, untuk mendapatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber keuangan pemerintah daerah. Pada awal pendirian PD Dharma Jaya menghadapi tantangan berat. Modal hanya terdiri dari barang-barang (aset) tidak bergerak yang umumnya dalam kondisi tua dan banyak yang rusak, selain itu jumlah tenaga kerja melampaui kebutuhan nyata perusahaan. Untuk memecahkan masalah tersebut Gubernur Ali Sadikin merehabilitasi alat-alat produksi, meningkatkan efisiensi, dan membekukan usaha-usaha yang tidak produktif, juga mengkoordinasi Rumah Potong Hewan di Jakarta dengan PD dharma Jaya dan menyediakan mobil pengangkut. Pemikiran Gubernur dalam membangun PD. Dharma Jaya tersebut, yang memisahkan antara Rumah Potong Hewan dengan Dinas kehewan yang sistem pengelolaannya berbentuk perusahaan. Kemudian dibuatlah Payung hukum akta pembentukan PD. Dharma Jaya sebagaimana ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Ibukota Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya. Fasilitas tempat yang dimiliki PD. Dharma Jaya yang sampai saat ini dilakukan menjadi kegiatan usaha yakni sebagai berikut:⁶⁹

1. Rumah Potong Hewan (RPH) Sapi/Korban Kapasitas 100 ekor/jam;
2. Rumah Potong Hewan (RPH) babi kapasitas 125 ekor/Jam;
3. Rumah Potong Hewan (RPH) Kambing/Domba kapasitas 1.100 ekor/hari;
4. Tempat Potongan Ayam (TPA) kapasitas 30.000 ekor;
5. Kandang Ternak Sapi/Kerbau kapasitas 3.000 ekor;
6. Penggemukan Sapi (feedlot) kapasitas 1.200 ekor;
7. Gudang Dingin (cold Storage) kapasitas 850 Ton;
8. Ruang Pembekuan Daging (Blast Freezer) kapasitas 2,5 Ton/hari.
9. Pengelolaan Limbah Padat (Kompos) kapasitas 5 ton/hari;

⁶⁸Hendaru Tri Hanggoro, "Riwayat dan Kinerja Perusahaan Daerah DKI Jakarta", <https://historia.id/urban/articles/riwayat-dan-kinerja-perusahaan-daerah-dki-jakarta-DbeKq>, diakses pada tanggal 27 Februari 2019, pada pukul 16.00 WIB.

⁶⁹ PD. Dharma Jaya, "Sejarah Perusahaan Daerah Dharma Jaya", <https://dharmajaya.co.id/2018/>, diakses pada tanggal 27 Februari 2019, pada pukul 15.00 WIB.

10. Pengelolaan Limbah Padat Cair Kapasitas 100-300 m³/hari;
11. Hasil Perikanan.

Ijin dan Sertifikasi yang dimiliki oleh PD. Dharma Jaya adalah sebagai berikut:

1. Fatwa MUI tentang penyembelihan secara mekanisme di RPH sapi/Kerbau di Cakung, tertanggal 23 Oktober 1976;
2. Sertifikasi Halal MUI untuk RPH Sapi/Kerbau Cakung;
3. Nomor Kontrol Veteriner (NKV) RPH Sapi/Kerbau;
4. Sertifikasi Halal MUI untuk RPH Kambing Pulo Gadung;
5. Sertifikasi Halal MUI untuk RPH unggas Pulo Gadung ;

Kegiatan usaha PD. Dharma Jaya dengan mengoperasikan outlet Toko Daging protein hewani, yang meliputi penyediaan produk hewani sapi dan ayam beku berkualitas serta halal dan higienis. Selain itu PD Dharma Jaya juga telah menambahkan komoditi protein hewani ikan sebagai usahanya dalam rangka penganekaragaman sumber protein bagi masyarakat . PD. Dharma Jaya dalam melakukan proses produksi dan perdagangan daging sudah dilakukan melalui proses produksi yang higienis untuk memperoleh produk hewani yang bermutu baik daging lokal maupun impor yang dijamin kehalalannya , maka produk protein hewani yang dihasilkan oleh PD. Dharma Jaya akan menjadi pilihan tepat bagi masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2022, berkaitan dengan tugas serta kegiatan usaha PD. Dharma Jaya di bidang Ketahanan Pangan, serta isu klaster Usaha Pangan dinyatakan bahwa dalam hal pengembangan klaster-klaster usaha pangan terdapat beberapa isu yang harus direspon secara profesional. Beberapa isu tersebut antara lain:

1. Masih adanya potensi kemungkinan terjadinya inflasi tinggi sehingga daya beli masyarakat tergerus,
2. Masih tingginya ketergantungan DKI Jakarta pada daerah produsen komoditas pangan,
3. Belum mantapnya sistem distribusi yang terpadu dan terintegrasi,
4. Masih terdapatnya fluktuatif harga pangan yang disparitasnya cukup tinggi,
5. Masih belum stabilnya konsep resiliensi pangan bagi masyarakat Jakarta.
6. Bentuk badan usaha masih Perusahaan Daerah, sehingga kapasitas dan fleksibilitasnya sangat terbatas.

Maka dengan demikian perlu dilakukan perubahan anggaran dasar khususnya tentang pembentukan Perusahaan Daerah menjadi Perumda Dharma Jaya yang akan memiliki etos kerja lebih baik disertai tata kelola perusahaan yang baik yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan umum serta peningkatan pendapatan daerah yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat khususnya di daerah Ibukota DKI Jakarta sebagaimana Amanat Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang tujuannya untuk meningkatkan kompetensi Perusahaan BUMD agar berkembang pesat.

2. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT PERUSAHAAN UMUM DAERAH DHARMA JAYA

Pengaturan mengenai praktik Empirik terkait dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah terkait dengan PD. Dharma Jaya, yakni:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6);
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4744);
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);
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);

8. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 295, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5604);
9. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821)
10. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063)
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305);
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
14. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2010 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2013 Nomor 202, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2002);

3. PENTINGNYA SOSIALISASI PERATURAN PD.DAERAH DHARMA JAYA

Sasaran sosialisasi peraturan Badan Usaha Milik Daerah yakni kepada masyarakat yang berdomisili di wilayah pemerintahan Ibukota Provinsi Daerah Khusus Ibukota dengan orientasi untuk memanfaatkan harmonisasi produk hukum mutakhir bagi strategi pengembangan usaha dari PD Dharma Jaya kedepannya. Upaya sosialisasi dilaksanakan untuk menghindari kesalahan dalam menafsir maupun mempraktekkan fungsi dan tujuan Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri di tengah-tengah masyarakat. Strategi sosialisasi sekiranya dapat dilakukan lewat media tulis, media sosial ataupun tatap muka, maka dengan demikian diharapkan akan terjadi transformasi informasi serta pengetahuan tentang peran dan fungsi Badan Usaha Milik Daerah. Saat ini perlu dilakukan sosialisasi berkaitan dengan

pengaturan Nasional di bidang Pangan, bagaimana keterjangkauan pangan dan ketersediaan pangan khususnya di bidang protein hewani dapat diperoleh dengan jaminan produk yang halal, higienis dan bergizi, terutama dengan adanya program Pemerintah Daerah berupa bantuan pangan bersubsidi bagi masyarakat yang membutuhkan atau yang kurang mampu untuk itu dibutuhkan peran aktif dari PD. Dharma Jaya untuk juga memberikan informasi kepada masyarakat demi mensukseskan program pemerintah daerah ini. Bukan tidak mungkin dikemudian hari karena kebutuhan dalam masyarakat akan terjadi penambahan program-program Pemda dibidang penyediaan keanekaragaman pangan protein hewani yang khusus ditugaskan kepada PD Dharma Jaya.

4. KEPASTIAN HUKUM PENYELENGGARAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH PERUSAHAAN UMUM DAERAH DHARMA JAYA

Pendirian badan usaha harus disertai dengan upaya penguatan kapasitas dan didukung oleh kebijakan daerah (PemProv DKI Jakarta) yang memfasilitasi dan melindungi usaha ini dari ancaman persaingan para pemodal besar. Mengingat badan usaha ini merupakan lembaga ekonomi yang merupakan kepanjangan tangan Pemerintahan Daerah maka membutuhkan landasan yang kuat untuk dapat tumbuh dan berkembang. Pembangunan landasan bagi pendirian BUMD dilakukan dan didukung oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, meskipun setiap Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah namun penting disadari bahwa BUMD didirikan atas prakarsa/kebutuhan aktual dalam masyarakat dan didasarkan pada potensi yang dapat dikembangkan dengan menggunakan sumberdaya lokal.

Selanjutnya, mekanisme operasionalisasi diserahkan sepenuhnya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Untuk itu, masyarakat perlu dipersiapkan terlebih dahulu agar dapat menerima gagasan baru tentang lembaga ekonomi yang memiliki dua fungsi yakni bersifat sosial dan komersial. Dengan tetap berpegang teguh pada karakteristik daerah dan nilai-nilai yang hidup dan dihormati. Maka persiapan yang dipandang paling tepat adalah berpusat pada sosialisasi, edukasi, dan pelatihan kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap peningkatan standar hidup masyarakat (pemerintah daerah, BPD, tokoh masyarakat/ketua suku, ketua-ketua kelembagaan di pemerintahan daerah). Melalui cara seperti ini diharapkan keberadaan BUMD PD Dharma Jaya mampu mendorong dinamisasi kehidupan ekonomi di DKI Jakarta . Tugas pemerintah daerah adalah membangun relasi dengan masyarakat untuk mewujudkan pemenuhan *Standar Pelayanan Minimal* (SPM), sebagai bagian dari upaya

pengembangan komunitas (*development based community*) pemerintah daerah yang lebih berdaya.

5. PENGUATAN ETOS KERJA PD. DHARMA JAYA GUNA TERWUJUDNYA TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK

Perusahaan pada umumnya di Indonesia tetap harus memperhatikan kinerja perusahaan dalam menjalankan kegiatan usahanya, dalam proses pengembangan dan pengelolaan usaha setiap perusahaan yang maju akan menerapkan sistem Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Berdasarkan praktek tersebut, maka setiap perusahaan BUMD seharusnya menjalankan usahanya berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik yang dimaksud menurut Muh. Arief Effendi dinyatakan bahwa:⁷⁰

“Tata kelola perusahaan yang baik dapat didefinisikan sebagai sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah bagi setiap stakeholders. Ada dua hal yang ditekankan dalam mekanisme ini, pertama, pentingnya hak pemegang saham atau investor untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunya, dan kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan pengungkapan secara akurat, tepat waktu dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan dan stakeholder.”

Mengacu pada maksud dari Tata Kelola Perusahaan Yang Baik tersebut di atas, untuk membentuk pola kerja manajemen transparan, bersih, dan profesional, maka setidaknya diperlukan penguatan struktur organ manajemen dan sumber daya manusia yang baik guna menciptakan nilai tambah baik untuk laba perusahaan maupun pendapatan asli daerah (PAD).

Perusahaan Daerah Dharma Jaya merupakan salah satu kegiatan usaha milik Pemerintah Daerah yang menjalankan usaha strategis di bidang pangan khususnya konsumsi protein hewani masyarakat DKI Jakarta, yang tentunya akan dinilai kemampuannya dalam pelayanan dan pemasaran produk dan jasa tersebut. Mengingat beban usaha PD. Dharma Jaya saat ini yang semakin kompleks disertai penugasan pemerintah daerah berkaitan dengan ketersediaan pangan dan keterjangkauan pangan di daerah Provinsi Ibukota Daerah Khusus Jakarta yang terus ditingkatkan, maka diperlukan peningkatan kinerja perusahaan khususnya berkaitan dengan sumber daya manusia di dalam internal perusahaan, sehingga dengan adanya penguatan sistem sumber daya manusia yang baik, salah satunya dengan perekrutan tenaga kerja yang profesional. PD. Dharma Jaya harus membentuk tim yang siap bekerja

⁷⁰ Muh. Arief Effendi, *The Power of Good Corporate Governance*, Edisi 2, Jakarta: Salemba Empat, 2016, hlm. 11.

guna kemajuan perusahaan untuk melayani kepentingan umum dengan baik di daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Ngadi dan Ali Yansyab Abdurabim memberikan pendapatnya berkaitan dengan pentingnya sumber daya manusia di dalam kinerja perusahaan BUMD, adapun pendapatnya yakni sebagai berikut:⁷¹

“Fungsi produksi menempatkan sumber daya manusia (tenaga kerja), modal dan teknologi sebagai faktor yang berpengaruh terhadap produktivitas-. Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga tidak terlepas dari faktor tenaga kerja (SDM), kapital (modal) dan teknologi yang merupakan faktor input dalam perusahaan. Kekurangan terhadap faktor-faktor tersebut akan berdampak terhadap rendahnya kinerja perusahaan. Kecukupan faktor modal dan teknologi tanpa diimbangi dengan sumber daya manusia yang mengelola modal dan teknologi tersebut, akan berdampak pada rendahnya kinerja usaha. Oleh sebab itu sumber daya manusia menjadi faktor penting yang harus diperhitungkan dalam pengembangan suatu perusahaan termasuk BUMD.”

Sedangkan menurut Payaman Simanjuntak menerangkan pentingnya kualitas sumber daya manusia dalam kinerja perusahaan, adapun pendapatnya menyatakan bahwa:⁷²

“Pentingnya sumber daya manusia dalam terhadap kinerja atau produktivitas perusahaan. Secara eksplisit dinyatakan bahwa produktivitas merupakan pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan barang dan jasa yang terdiri dari berbagai faktor seperti tenaga kerja, tanah dan modal, peralatan, teknologi dan lainnya. Diantara faktor-faktor tersebut, sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat penting, karena alat dan teknologi pada hakekatnya merupakan basil karya manusia. Produktivitas sumber daya manusia sendiri berhubungan dengan sarana, lingkungan kerja kesejahteraan, pendidikan, etos kerja, motivasi kerja dan sikap mental.

Penguatan etos kerja khususnya terhadap pegawai dilingkungan PD. Dharma jaya baik motivasi kerja dan sikap mental sangat diperlukan sebab salah satu fungsi organisasi di perusahaan yakni menjaga keseimbangan internal maupun eksternal tentu jika sumber daya manusia itu baik di dalam internal maka kinerja perusahaan dalam menjalankan usaha dan tugas pemerintah daerah juga berjalan dengan baik.

Pertimbangan-pertimbangan PD. Dharma Jaya dalam membangun kinerja perusahaan menurut Direktur Utama Johan Romadhon:⁷³

⁷¹ Ngadi dan Ali Yansyab Abdurabim, “Perspektif Sumber Daya Manusia Dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah”, *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. IV, No. 2, 2009, hlm. 80.

⁷² Payaman Simanjuntak, *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta: 1985, hlm. 30.

⁷³ Johan Romadhon, “Harmonisasi Perusahaan & Sarikat Pekerja Guna Wujudkan Hubungan Industrial Yang Sehat”, <https://dharmajaya.co.id/2018/berita/harmonisasi-perusahaan-sarikat-pekerja-guna-wujudkan-hubungan-industrial-yang-sehat/>, diakses pada tanggal 7 Maret 2019, Pada pukul 12.19 WIB

“Ada tiga filosofi yang harus dibangun sebagai upaya transformasi perusahaan dimasa mendatang. Pertama, tertanam pemahaman bahwa PD. Dharma Jaya merupakan perusahaan distribusi pangan. Implikasinya bahwa PD. Dharma Jaya berkepentingan mencari, mengolah dan memasarkan segala sesuatu yang dapat diolah menjadi bahan pangan. Kedua, Perusahaan membutuhkan orang-orang yang kuat dan mau bekerja keras. Dengan begitu, PD. Dharma Jaya harus lebih kompetitif karena semakin banyaknya pesaing. “Karena itu kita harus dapat mendorong potensi ketahanan pangan di Jakarta. Kita harus kreatif bagaimana untuk mendorong itu. Ketiga, adalah sinergi baik ke dalam maupun keluar harus berjalan dengan seimbang. Johan menegaskan Pekerja harus menjadi ujung tombak. Karena untuk membangun ketahanan pangan Ibu kota, tidak bisa dilakukan sendiri tetapi harus dilakukan bersama-sama seluruh elemen atau stakeholder.”

Melihat dari ketiga elemen yang menjadi filosofi PD. Dharma Jaya, khususnya berkaitan dengan para pekerja di dalam internal perusahaan PD. Dharma Jaya yang harus saling bersinergi dengan jalannya kegiatan perusahaan. Salah satu hal yang sangat penting untuk diperhatikan oleh setiap BUMD guna meningkatkan SDM yang professional dan berintegritas salah satunya adalah dengan memperhatikan kesejahteraan pegawai BUMD. Kesejahteraan pegawai BUMD merupakan balas jasa pelengkap yang diberikan kepada pegawai BUMD yang telah menjalankan tugas dan kinerja dengan baik. Pemberian kesejahteraan akan menciptakan ketenangan, semangat kerja, dedikasi, disiplin dan loyalitas karyawan terhadap perusahaan. Kesejahteraan yang dapat diberikan dapat berupa kesejahteraan ekonomi dan jaminan kesehatan kerja.

Pengaturan mengenai penghasilan bagi Direksi diatur di dalam Pasal 69 PP No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD:

Penghasilan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak terdiri atas:

- a. gaji;*
- b. tunjangan;*
- c. fasilitas; dan/atau*
- d. tantiem atau insentif pekerjaan*

Untuk penghasilan Dewan Pengawas diatur di dalam Pasal 51 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 menyatakan bahwa:

Penghasilan anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak terdiri atas:

- a. honorarium;*
- b. tunjangan;*
- c. fasilitas; dan/atau*
- d. tantiem atau insentif kinerja.*

Sementara itu bagi Pegawai BUMD, pemberian penghasilan kesejahteraan dinyatakan di dalam Pasal 75 PP No. 54 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa:

Penghasilan pegawai BUMD paling banyak terdiri atas:

- a. gaji;*
- b. tunjangan;*
- c. fasilitas; dan/atau*
- d. jasa produksi atau insentif pekerjaan.*

Selain daripada itu terdapat kemungkinan bagi Direksi, Komisaris, maupun Pegawai BUMD mendapatkan Tantiem dan Bonus atas keuntungan laba perusahaan BUMD, yang ketentuannya dapat dilihat di dalam Pasal 103 PP No. 54 Tahun 2017 yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan;*
- 2) Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan umum Daerah dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya.*

Dengan adanya pengaturan penghasilan Direksi, Dewan Pengawas, dan Pegawai BUMD tersebut, maka PD. Dharma Jaya dapat meningkatkan kemampuan Sumber Daya Manusia guna meningkat kinerja perusahaan PD. Dharma Jaya dikemudian hari.

6. SASARAN DAN TUJUAN TENTANG PENGATURAN PENYERTAAN MODAL DAERAH PERUSAHAAN UMUM DAERAH DHARMA JAYA

Pemerintah Daerah dalam hal Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai pemilik perusahaan dapat memberikan bantuan finansial, salah satunya melalui penyertaan modal. Penyertaan modal berperan penting pada tahap awal pembentukan perusahaan karena dana dapat digunakan untuk pembangunan dasar yang menunjang operasional bisnis perusahaan, misalnya untuk pembangunan infrastruktur yang terkait dengan operasional perusahaan. Pemberian dana penyertaan modal ini sebagai upaya bantuan keuangan bagi perusahaan daerah yang bersumber dari uang publik yang dikelola Pemerintah Daerah dalam keuangan daerah. Pengeluaran Pemerintah Daerah yang dicatat sebagai penyertaan modal dicantumkan dalam APBD dan dibuatkan perda tersendiri untuk mengaturnya. Pemerintah Daerah memberikan dana penyertaan modal harus disesuaikan dengan kebutuhan perusahaan daerah itu sendiri sehingga dibutuhkan kajian perhitungan nominal dana penyertaan modal.⁷⁴

⁷⁴ Fitri Erna Muslikah, *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok: Universitas Indonesia, 2015, hlm. 47.

Ketentuan penyertaan modal Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya diatur di dalam PP No. 54/2017 Tentang BUMD. Adapun ketentuan Pasal 21 PP BUMD tersebut mengatur bahwa Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk :

- 1) *Pendirian BUMD;*
- 2) *Penambahan modal BUMD; dan*
- 3) *Pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain. Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang dan barang milik Daerah, untuk barang milik Daerah yang dijadikan penyertaan modal harus dilakukan penafsiran harga barang milik Daerah, untuk mendapatkan nilai riil pada saat barang milik Daerah tersebut dijadikan penyertaan modal Daerah.*

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor diatur dalam Pasal 22 PP BUMD. Sedangkan Pasal 23 PP BUMD tersebut mengatur Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk :

- 1) *Pengembangan usaha;*
- 2) *Penguatan struktur permodalan; dan*
- 3) *Penugasan Pemerintah Daerah Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD*

Pengaturan terkait, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah. Ketentuan di dalam Permendagri 52/2012 mengatur bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah termasuk kedalam investasi langsung³⁴ Pemerintah Daerah, Permendagri 52/2012 membagi penyertaan modal Pemerintah Daerah menjadi dua sesuai dengan bentuk penyertaan, yaitu:

- 1) *Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan.*
- 2) *Penyertaan modal Pemerintah Daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.*

Ketentuan di dalam Permendagri 52/2012 mensyaratkan dalam penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

Perlunya perubahan anggaran dasar dan penambahan Penyertaan Modal Daerah di PD. Dharma Jaya adalah dalam rangka meningkatkan kinerja dan pelayanan, pemenuhan penyediaan dan ketahanan pangan yang bermutu dan terjamin produksinya maka perlu dilakukan pengembangan kegiatan usaha PD. Dharma Jaya serta penguatan struktur permodalan melalui penyertaan modal dari Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Ketentuan Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 menyebutkan bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilakukan apabila modal yang disertakan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal dan juga ketentuan berdasarkan Pasal 71 ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun. Penyertaan modal PD. Dharma Jaya untuk meningkatkan ketahanan pangan dalam penyediaan sehingga terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat sehingga perlu menyertakan modal kepada PD. Dharma Jaya .

Penyertaan Modal yang dilakukan terhadap PD. Dharma Jaya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terkait penyediaan kebutuhan pangan serta juga menumbuh kembangkan potensi daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah.

Selain itu tujuan Penyertaan Modal terhadap PD. Dharma Jaya dilakukan untuk mendukung maksud dan tujuan Perusahaan PD. Dharma Jaya, salah satunya adalah dalam hal meningkatkan peran dan fungsi Badan Usaha Milik Daerah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat di bidang pengelolaan pangan protein hewani dan hasil perikanan.

Penyertaan modal juga digunakan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi perkembangan perekonomian daerah berupa pelayanan Pangan yang mempunyai persyaratan kesehatan bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, membantu dan menunjang kebijakan umum Pemerintah Daerah dalam rangka ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya produk protein hewani dan peternakan, dan hasil perikanan, turut serta dalam melaksanakan pembangunan Daerah, menunjang kebijakan serta program pemerintah Daerah di bidang ekonomi dan perdagangan serta membantu terciptanya ketahanan pangan dan perlindungan konsumen di daerah, mendukung ketersediaan pasokan, stabilitas dan

keterjangkauan harga barang kebutuhan pokok khususnya produk hewani, hasil perikanan dan turunannya di daerah. Mengembangkan sistem pengelolaan komoditas produk hewani, peternakan dan perikanan serta hasil olahannya dalam mendukung ketahanan pangan khususnya di DKI Jakarta, memanfaatkan serta mendayagunakan sumber daya dan asset yang dimiliki dalam rangka mendukung fasilitas rantai pasokan dan meningkatkan likuiditas, aktivitas, profitabilitas dan daya saing perusahaan, memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah dan mengembangkan investasi daerah.

PD. Dharma Jaya telah mendapatkan penyertaan modal sebagaimana ketentuan di dalam PP No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD , modal yang telah disetor ini sebesar Rp. 248.871.834.550,00 yang merupakan modal PD. Dharma Jaya pada saat pendirian ditambah Penyeteran Modal Pemerintah Daerah dan modal yang berasal dari kekayaan PD. Dharma Jaya, yang memerlukan modal dasar sebesar Rp 2.000.000.000.000,00 (dua triliun rupiah). Kekayaan Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya sebesar lebih dari 244 Milyar diperoleh dari modal dasar pada saat pendirian Perusahaan Daerah Dharma Jaya, Penyertaan Modal dari Pemerintah dan Penyerahan pihak ketiga atas aset.

Alasan PD. Dharma Jaya melakukan perubahan modal dasar dari +/- 244 milyar rupiah menjadi 2 triliun rupiah dengan pertimbangan terutama berdasarkan rencana bisnis perusahaan ditambah peran baru yang diemban PD. Dharma Jaya. Termasuk yaitu mengelola cadangan pangan strategis yang menurut perencanaan berupa protein hewani ayam , daging dan ikan dengan perlu menyiapkan cadangan dengan jumlah yang relatif besar, termasuk segala konsekuensinya yang tidak hanya dibidang peternakan dan perikanan serta distribusinya tetapi juga penyimpanannya misalkan perlu *cold storage* dalam jumlah yang besar, kemudian armada distribusi dan jaringannya yang jelas akan membutuhkan sumber daya yang besar, memang tidak serentak namun menyesuaikan dengan mekanisme pasar.

Pengaruh yang signifikan akan terjadi di dalam kegiatan usaha yang dilakukan oleh PD. Dharma Jaya, hal ini dapat dilihat apabila mekanisme pasarnya terlewati sedangkan pasokan PD. Dharma Jaya cukup banyak, namun pasarnya belum dikuasai, tentunya juga akan menjadi cadangan stok yang tidak menguntungkan secara ekonomis. Dengan dinamika seperti ini maka modal dasar 2 triliun rupiah dalam jangka waktu 5 tahun kedepan dirasakan sangat perlu didapatkan, diharapkan dalam kurun 2 sampai 3 tahun angka 2 triliun rupiah tersebut dapat terpenuhi secara bertahap.

Peran PD. Dharma Jaya dibidang distribusi pangan hewani diproyeksikan meliputi komoditi baru dalam usahanya yakni produk-produk perikanan. Adapun dalam usaha dan pemasaran produk ikan saat ini PD. Dharma Jaya telah melakukan penjajagan kerjasama

dengan mitra calon supplier untuk perikanan air tawar dan laut. PD. Dharma Jaya sudah berhubungan dengan beberapa daerah dari Provinsi Daerah Indonesia Timur, yang sama-sama mempunyai keinginan bekerjasama yang menguntungkan dengan BUMD daerah-daerah Indonesia timur dengan melakukan kerjasama pertukaran, yang mana saat ini BUMD di daerah Indonesia Timur membutuhkan pasokan daging ternak sapi dan ayam ditukar dengan penawaran beberapa jenis Ikan Patin, ikan tawar lain khususnya di daerah Kampar yang saat ini sedang meningkat pemasaran ikan tersebut.

Salah satu alasan diperlukan penambahan modal dasar PD. Dharma Jaya juga terkait permasalahan distribusi daging terhadap masyarakat dalam rangka mendistribusikan daging melalui Program KJP sehingga PD. Dharma Jaya perlu memperkuat pondasi usahanya dari proses produksi dari hulu sampai hilir hingga pemasaran sebagai rantai supply. PD Dharma Jaya sendiri berupaya mencari sumber-sumber pasokan terutama import pangan protein hewani, hal ini yang menjadi tantangan ke depan bagi PD Dharma Jaya jika sewaktu-waktu dinamika kebutuhan Pasar tinggi maka produksi dan pengadaan daging/pangan protein hewani juga perlu ditingkatkan sehingga terjadi keseimbangan dalam *supply* dan *demand* guna menjaga tingkat inflasi di Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.

Selanjutnya dalam usaha pemasaran non KJP PD Dharma Jaya memiliki meatshop kerjasama dengan koperasi dan akan terus melakukan penambahan outlet, dan selanjutnya kapasitas cold storage juga perlu ditingkatkan. Selanjutnya diperlukan juga penambahan sarana pendukung sebagai alat produksi PD Dharma Jaya terutama penambahan bangunan dan fasilitas produksi yang saat ini sudah tua dan usang, dan juga teknologi filterisasi produksi, peningkatan kompetensi SDM Dharma Jaya yang memerlukan tenaga kerja yang memadai untuk mendukung kegiatan usaha PD. Dharma Jaya,. Fenomena menarik terjadi pada bulan Januari 2019, di PD. Dharma Jaya terjadi rekor baru produksi pangan bersubsidi yang mana selama ini rekor hanya 350 Ton pada bulan Juni Tahun 2018 terus anjlok dan mengalami peningkatan di Bulan Januari 2019 meningkat hingga 435 Ton, rekor harian menjadi 38, 8 ton untuk pasokan daging. Jadi penyerapan subsidi dan anggaran DKPKP yang hanya 300 ton per bulan selama ini akan terlampaui.

Kebutuhan penambahan Penyertaan Modal Daerah juga sangat dibutuhkan PD. Dharma Jaya untuk menyesuaikan dengan tingkat siklus pasar yang semakin meningkat, terutama dengan keinginan Pemerintah Daerah agar PD. Dharma Jaya bukan hanya semata-mata mencari Profit namun juga di bidang *public service*, selain itu PD. Dharma Jaya sebagai BUMD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dituntut untuk memberikan keseimbangan

terhadap pelaku-pelaku usaha pengelolaan daging Swasta guna mencegah adanya Kartel komoditi.

Kebutuhan modal dasar PD. Dharma Jaya yang meningkat dari +/- Rp. 249 Milyar menjadi 2 Triliun juga dikarenakan tugas baru yang dibebankan kepada PD. Dharma Jaya tersebut yang disampaikan sebelumnya. Melihat dinamika yang terjadi dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang nantinya juga akan sinkron dengan Peraturan Daerah Perumda Dharma Jaya, ada beberapa hal yang menjadi concern dari PD. Dharma Jaya, berkaitan dengan pengadaan pangan protein hewani oleh PD. Dharma Jaya sebagai BUMD di bidang Pangan Hewani maka dimungkinkan untuk melakukan bekerjasama dengan pihak lain yakni Pemerintah Daerah lain, BUMN, perusahaan Swasta, atau perorangan, guna ketersediaan bahan pokok yang dibebankan oleh Pemerintah Daerah berupa daging sapi, daging kerbau, daging ayam, telur ayam ras dan ikan segar (bandeng, kembung, tongkol/tuna/cakalang). PD. Dharma Jaya juga bertugas membantu Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta untuk meningkatkan target pencapaian angka konsumsi pangan per kapita di daerah dalam penerapan Pola konsumsi Pangan terutama protein hewani. Ketentuan pengaturan rancangan peraturan daerah ketahanan pangan dan gizi juga berpengaruh dengan adanya pengembangan sistem distribusi pangan yang dapat menjangkau seluruh warga dan wilayah DKI Jakarta, yang meliputi:

- a. Pengembangan infrastruktur distribusi pangan di bidang protein hewani;
- b. Sarana distribusi pangan protein hewani; dan
- c. Kelembagaan

7. BENTUK PERUBAHAN STATUS PERUSAHAAN DAERAH DHARMA JAYA MENJADI PERUSAHAAN UMUM DAERAH DHARMA JAYA DALAM PERATURAN DAERAH PROVINSI IBUKOTA DKI JAKARTA

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), telah diatur lebih jelas mengenai definisi, tujuan, dasar pendirian, sumber permodalan, bentuk hukum, dan pengelolaan dari Badan Usaha Milik Daerah. Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UU Pemda, Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Kemudian, dalam UU Pemda ini pun diatur dalam suatu bab tersendiri

yaitu BAB XII tentang BUMD. Namun demikian, permasalahan hukumnya adalah di dalam Pasal 331 ayat (3) UU Pemda diatur bahwa BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah, yang seolah-olah meniadakan BUMD yang sudah ada sebelum UU Pemda (Perusahaan Daerah dan PT). Terlebih lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 3/1998) telah dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Bidang Keuangan Daerah dan Pembangunan Daerah Tahap II (Permendagri 11/2016) dan sampai sekarang belum ada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang baru yang mengatur bentuk badan hukum BUMD. Apabila dibandingkan pengaturan bentuk hukum BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU BUMN yang terdiri dari Persero dan Perum, maka sama juga halnya dengan pengaturan bentuk hukum BUMD dalam Pasal 331 ayat (3) UU Pemda tersebut dengan penambahan kata “daerah” sebagai penegasan kepemilikan Pemerintah Daerah. Dengan terbitnya UU BUMN tersebut, maka Perusahaan Jawatan harus dirubah bentuk badan hukumnya menjadi Perum atau Persero. Kemudian, terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas,⁶ sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Berbeda halnya dengan pengaturan bentuk hukum BUMD, maka UU Pemda mengatur secara limitatif bentuk badan hukum BUMD yaitu perusahaan umum Daerah.

Dibentuknya PP BUMD No. 54 Tahun 2017 adalah berdasarkan amanat Pasal 331 ayat (6), 335 ayat (2), 336 ayat (5), 337 ayat (2), 338 ayat (4), 340 ayat (2), 342 ayat (3) dan 343 ayat (2) UU Pemda. Selanjutnya, di dalam PP BUMD ketentuan terkait perubahan bentuk hukum tidak diatur perihal perubahan bentuk hukum BUMD sebelum UU Pemda (Perusda dan PT). Selain itu, dengan dicabutnya Permendagri 3/1998 dengan Permendagri 11/2016 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UU 5/1962) dengan Pasal 409 huruf a UU Pemda, maka semakin membuat ketidakpastian hukum terhadap pengaturan perubahan bentuk hukum BUMD sebelum UU Pemda dan PP BUMD tersebut.

Dibentuknya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 dilandasi dengan perlunya mengisi kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai BUMD. Beberapa hal yang mendorong perlu dilakukan Peraturan Pemerintah tersebut dikarenakan dianggap Badan Usaha Milik Daerah saat ini “dianggap” masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme

yang rendah, dan masih terjadi Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara fungsi menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap kedua misi utamanya tersebut.

Salah satu tujuan BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah, adalah BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Tata Kelola Perusahaan yang baik dalam hal ini *Good Corporate Governance* sangatlah penting dilakukan oleh BUMD.

Secara umum mengenai penerapan GCG di BUMD. Pada pasal 343 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

1. Tata cara penyertaan modal
2. Organ dan kepegawaian
3. Tata cara evaluasi
4. Tata kelola perusahaan yang baik
5. Perencanaan, pelaporan, pembinaan, dan pengawasan
6. Kerjasama
7. Penggunaan laba
8. Penugasan pemerintah daerah
9. Pinjaman
10. Satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya
11. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, dan privatisasi
12. Perubahan bentuk hukum
13. Kepailitan, dan
14. Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Berkaitan dengan GCG, maka unsur "Tata kelola perusahaan yang baik" merupakan unsur yang harus ada dalam pengelolaan BUMD. Nah jika dalam UU sudah diwajibkan, maka yang dibutuhkan selanjutnya dalam penerapannya adalah adanya peraturan turunan, baik Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Daerah.

BUMD yang berbentuk perusahaan umum daerah, pengelolaannya harus tunduk pada Peraturan Daerah tempat BUMD tersebut berada. Pengawasan dan pembinaan dari BUMD bentuk ini dilakukan oleh Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi, dan dewan pengawas. Kepala Daerah bisa melakukan intervensi terhadap kebijakan atau strategi yang diambil oleh BUMD untuk kepentingan daerahnya. Jadi, keseriusan dalam penerapan GCG untuk BUMD bentuk ini sangat bergantung pada komitmen dari Pemerintah Daerah tempat BUMD tersebut bernaung.

Sedangkan untuk BUMD yang berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah diwajibkan untuk tunduk pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal yang berkaitan dengan GCG dalam UU PT dan peraturan pelaksanaannya adalah:

“Bahwa berlakunya undang-undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan ini, tidak mengurangi kewajiban setiap perseroan untuk menaati asas itikad baik, asas kepastian, asas kepatutan, dan prinsip tata kelola perseroan yang baik (GCG) dalam menjalankan perseroan”.

Dengan kata lain, BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah memiliki kewajiban untuk menerapkan GCG, baik berdasarkan UU Pemerintah Daerah maupun UU Perseroan Terbatas. Apakah pemerintah daerah telah menyadari itu? Apakah pemerintah daerah telah memiliki komitmen untuk melaksanakan kewajiban tersebut? Padahal, apabila pemerintah daerah maupun pengelola BUMD dapat menyadari, penerapan GCG dapat menaikkan nilai perusahaan dan menarik minat investor. Apalagi kalau BUMD tersebut memiliki rencana atau telah menjadi perusahaan terbuka, maka penerapan GCG akan memegang peranan yang lebih penting lagi.

Sekarang yang menjadi pertanyaan, apakah pengelola BUMD maupun Pemerintah Daerah telah menyadari pentingnya penerapan GCG bagi perusahaannya? Sekali lagi, tingkat kepentingan penerapan GCG di BUMD sangat dipengaruhi oleh pemahaman dan komitmen dari pemilik dan pengelola BUMD. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah DKI Jakarta merupakan salah satu daerah yang telah memiliki dasar penerapan GCG untuk BUMD di daerahnya melalui Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 96 Tahun 2004 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Lingkungan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta 2017-2022 telah dijelaskan berkaitan dengan peran dan praktik Good Corporate Governance yang menyatakan Dalam rangka pembinaan dan pengembangan BUMD agar

aktivitas BUMD sesuai dengan tujuan pendirian maka diperlukan pedoman yang komprehensif. Pedoman yang komprehensif ini dimaksudkan agar seluruh pemangku kepentingan sesuai dengan tujuan pendirian dan visi misi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun 2017-2022. Dengan demikian diharapkan BUMD dapat menyelenggarakan aksi korporasinya sesuai dengan kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pembinaan BUMD di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan secara terukur, sistematis, komprehensif dan holistik. Hal ini dimaksudkan agar BUMD dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsinya dan memenuhi prinsip Good Corporate Governance (GCG).

Hari Nur Cahya Murni menjelaskan berkaitan dengan konsep pembentukan PP No. 54 Tahun 2017 yang akhirnya diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 menyatakan bahwa semangat dari PP 54/2017 adalah untuk membentuk BUMD yang transparan dan akuntabel serta berdasar pada *good corporate governance (GCG)*. Ada tiga hal yang harus diperhatikan terkait dengan tujuan dari pembentukan BUMD: *pertama*, BUMD dibentuk agar memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, *kedua*, untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi daerah masing-masing, *ketiga*, untuk memperoleh laba atau keuntungan.⁷⁵

Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 terdiri dari 17 BAB dan 141 Pasal adapun pada pokoknya terdiri dari:

- a. Kedudukan Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah
- b. Pendirian
- c. Modal
- d. Penugasan Pemerintah
- e. Pembinaan dan Pengawasan
- f. Organ & Pegawai
- g. Penggunaan Laba
- h. Evaluasi, Resktrurisasi Perubahan Bentuk Hukum dan Privatisasi
- i. Penggabungan Peleburan Pengambil alihan dan Pembubaran BUMD
- j. Kepailitan
- k. Anak Perusahaan

⁷⁵ Hari Nuri Cahya Murni, "PP BUMD Mengusung Semangat Tata Kelola Perusahaan Yang Baik", <http://perpamsi.or.id/berita/view/2018/03/05/460/pp-bumd-mengusung-semangat-tata-kelola-perusahaan-yang-baik1>, 26 Januari 2017, diakses pada tanggal 11 Januari 2019 pada pukul 08.00 WIB.

Kerangka di dalam pembentukan Good Corporate Governance tercantum di dalam PP BUMD tersebut, yakni untuk mewujudkan praktik bisnis yang sehat dan beretika dalam sistem struktur dan proses terbagi menjadi 5 yakni:

- a. Transparency,
- b. Accountability,
- c. Responsibility,
- d. Fairness,
- e. Integrity.

Pembentukan PP BUMD ini akan diturunkan dan diterapkan kepada setiap daerah dengan dibentuknya Peraturan Daerah Badan Usaha Milik Daerah. Adapun kebutuhan akan penerapan PP BUMD ini perlu dikaji lebih mendalam terutama tentang analisis kebutuhan daerah sesuai dengan RPJMD Pemerintah Daerah dan analisis rencana bisnis kegiatan usaha berkaitan dengan kelayakan di bidang usaha BUMD yang akan dibentuk, kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah untuk Pembentukan Perusahaan yang terbagi menjadi dua yakni Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah.

PP BUMD No. 54 Tahun 2017 berpedoman pada perencanaan, rencana bisnis, RKA BUMD, serta Standar Operational Prosedur yang meliputi pelaksanaan dalam pengadaan barang dan jasa, pelaporan Organ BUMD, kerjasama, penggunaan Laba dan Tanggung Jawab Sosial. Berkaitan dengan dibentuknya Anak Perusahaan BUMD dikhususkan bagi Kepemilikan Saham BUMD 70 % di Anak Perusahaan, maka disyaratkan Laporan Keuangan BUMD tersebut 3 Tahun dalam keadaan sehat, disetujui KPM/RUPS, menunjang Bisnis Utama, Tidak Boleh Penyertaan Modal Tanah yang berasal dari Aset BUMD.

PD Dharma Jaya dalam penambahan komoditasnya dibidang pangan dan melihat aturan tentang tata kelola perusahaan BUMD yang wajib dioptimalkan dengan baik maka perlu dilakukan perubahan status dari PD. Dharma Jaya menjadi Perumda Dharma Jaya.

Perubahan status Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah juga menjadi momentum dan pedoman BUMD ini untuk memberikan pelayanan yang terbaik dalam kegiatan usahanya dan tentunya juga memberikan profit bagi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya .

Berpedoman kepada tujuan didirikannya PD. Dharma Jaya dapat dilihat dari maksud dan tujuannya dalam Peraturan Perundang-Undangan No. 23 Tahun 2014 yakni tidak hanya untuk mengisi kekosongan hukum, namun bagi kepentingan dan kelanjutan Usaha BUMD tersebut:

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya.

Pada dasarnya tujuan didirikannya BUMD adalah memberikan manfaat atau keuntungan bagi daerah yang bersangkutan. Manfaat utama dengan didirikannya BUMD menurut peneliti adalah manfaat secara ekonomi. Manfaat ekonomi bagi daerah dapat dimaknai secara luas, yaitu memberikan keuntungan secara finansial bagi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan peningkatan perekonomian secara luas bagi masyarakat dimana BUMD tersebut berada.

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 Ketentuan Pasal 334 diatas menjelaskan bahwa tujuan utama BUMD adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum penyediaan barang dan/atau jasa yang baik dan bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat luas sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Kondisi ini mencerminkan fungsi BUMD sebagai fungsi publik.
3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Tujuan didirikannya BUMD sesuai dengan Ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU NO 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sejalan dengan apa yang diutarakan oleh Rustian Kamaludin yang menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikannya BUMD oleh pemerintah daerah adalah sebagai pusat laba, artinya BUMD merupakan unit organisasi dalam tubuh pemerintah daerah yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah yang mendirikan, dan prestasi BUMD tersebut diukur berdasarkan perbandingan antara laba.

Otonomi daerah memberikan peranan yang besar bagi BUMD dalam menopang pendapatan asli daerah (PAD). Otonomi daerah mengharuskan adanya otonomi di sektor ekonomi, tidak hanya sektor politik. Maka diperlukan landasan hukum yang tangguh yang dapat menjadi pijakan atau pedoman agar BUMD berperan sebagai lembaga bisnis yang profesional, mandiri dan dapat berkiprah serta memenuhi tuntutan bisnis domestik dan global.

Ketentuan Pasal 331 ayat (5) yang menyatakan bahwa pendirian BUMD didasarkan atas kebutuhan daerah dan kelayakan usaha. Berkaitan dengan aspek kebutuhan daerah dalam penjelasan Pasal 331 ayat (5) huruf a dikatakan: “Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat diantaranya air minum, pasar, transportasi”. Penjelasan Pasal 331 ayat (5) huruf a berkaitan dengan aspek kebutuhan daerah dan aspek pelayanan umum dalam pendirian BUMD merupakan representasi usaha di

bidang penyediaan air minum, pasar dan transportasi. Penjelasan pasal 331 ayat (5) berkaitan dengan bidang usaha yang dikelola oleh BUMD belum menyentuh aspek substansi berkaitan dengan bidang usaha yang menjadi prioritas utama BUMD.

Dengan Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi DKI yakni perubahan status dari PD. Dharma Jaya menjadi Perumda Dharma Jaya maka akan mampu mengembangkan usahanya khususnya di bidang ketahanan pangan dibidang protein hewani juga penugasan dari PemPerov DKI Jakarta akan berdampak kepada peningkatan pendapatan asli daerah, yang selama ini selalu menjadi problem dalam menjalankan usahanya, baik kerjasama, pengelolaan dan pengembangan, manajemen, Penyertaan Modal, permasalahan SDM, serta permasalahan reskrtrurisasi.

Pengelolaan BUMD berdasarkan jenis dan karakteristik BUMD, yang berdasarkan ketentuan Undang- Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah BUMD dibagi menjadi dua bentuk yaitu perusahaan umum daerah (perumda) dan perusahaan perseroan daerah (perseroda),sebelum berlakunya UU pemerintahan daerah yang baru dalam Permendagri No 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum BUMD membagi menjadi dua bentuk yaitu bentuk perusahaan daerah dan bentuk perseroan. Dengan konstruksi dan bentuk BUMD seperti ini tentunya memerlukan pengelolaan dan penanganan yang berbeda pula. Seperti kita ketahui untuk BUMD yang berbentuk perseroan dapat mengacu pada UU No 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dengan adanya kejelasan pemisahan antara BUMD dapat mempermudah status hukum perusahaan daerah BUMD.

Kesiapan PD. Dharma Jaya dengan menyesuaikan pembentukan status perusahaannya yang baru menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya, untuk melakukan Pengembangan usaha BUMD yang juga menyesuaikan dengan RPJMD DKI Jakarta 2017-2022, Pengembangan BUMD-BUMD di DKI Jakarta sejak tahun 2018 diarahkan untuk pelaksanaan aksi korporasi dengan berlandaskan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance (GCG)*. Pada tahap ini kegiatan pengembangan BUMD difokuskan kepada pelaksanaan prinsip-prinsip GCG dalam setiap aksi korporasi BUMD. Aksi korporasi tersebut meliputi pengembangan bisnis, pembinaan Sumber Daya Manusia (SDM) BUMD, pengembangan struktur kelembagaan, pengembangan teknologi informasi dan pengembangan struktur bisnis dan pengembangan lainnya. Berkaitan dengan aksi korporasi dengan struktur tata kelola perusahaan yang baik, maka diharapkan kegiatan usaha PD Dharma Jaya agar dapat berkembang luas dan pesat dan juga menjadi satu- satunya Kegiatan Usaha di bidang Pangan Protein Hewani yang akan berkembang pesat tidak hanya di wilayah Provinsi Ibukota DKI Jakarta namun hingga skala Nasional.

Amanat Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 yang juga menjadi alasan yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, PD. Dharma Jaya dianggap masih merasa perlu meningkatkan etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang masih rendah, dan masih banyaknya Pemerintah Daerah melakukan intervensi yang berlebihan terhadap PD. Dharma Jaya, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap kedua misi utamanya ini.

Maka dengan demikian PD. Dharma Jaya sudah sepatutnya merubah anggaran dasarnya , meningkatkan struktur permodalannya dan merubah status hukum menjadi Perumda Dharma Jaya sebagai amanat pembentukan peraturan perundang-undangan. Alasan menggunakan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dibandingkan menggunakan Perseroan Daerah, karena Perumda sebagaimana filosofisnya sangat melekat dengan pemerintah daerah, yang kepemilikannya hanya untuk pemerintah daerah, sebagaimana juga diamanatkan dalam RPJMD DKI Jakarta Tahun 2017-2022 dijelaskan aset kepemilikan PD. Dharma Jaya sebesar 100 % dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta.

8. PENGATURAN SASARAN, ARAH DAN SERTA RUANG LINGKUP KEGIATAN USAHA BISNIS PERUSAHAAN UMUM DHARMA JAYA

Rencana dikeluarkannya Peraturan Daerah bagi PD. Dharma Jaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya, menandakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta berusaha untuk meningkatkan kemampuan pengadaan komoditi di bidang Pangan Protein Hewani.

Visi PD. Dharma Jaya yang ingin menjadi salah satu perusahaan besar dibidang distribusi olahan daging untuk konsumsi masyarakat menjadi sasaran utama dalam ruang lingkup bisnis Perusahaan Umum PD Dharma Jaya untuk maju dan berkembang pesat guna mendorong terciptanya ketersediaan kebutuhan pokok masyarakat baik di daerah Provinsi DKI Jakarta maupun daerah lain yang belum terjangkau dalam pemasaran dan pasokan daging guna kemaslahatan hidup orang banyak.

Upaya bertransformasinya perusahaan dimasa mendatang, dengan pemahaman bahwa PD Dharma Jaya merupakan perusahaan distribusi pangan protein hewani. Implikasi ini maka bahwa PD. Dharma Jaya harus meningkatkan kapasitasnya menjadi perusahaan distribusi pangan dalam mencari, mengolah dan memasarkan segala sesuatu yang dapat diolah menjadi

bahan pangan, untuk itu perlu adanya perubahan pemikiran secara mendasar guna menunjang berlangsungnya kelanjutan dan tumbuh kembangnya usaha Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya.

Secara yuridis peran PD. Dharma Jaya adalah membantu maupun mendorong agar kebutuhan pangan dibidang protein hewani di DKI Jakarta tetap terjaga dengan baik, menjamin produk konsumsi makanan yang sehat, dengan mutu yang baik. Ketentuan di dalam Pasal 12 Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan mengatakan:

Pasal 12

- 1) *Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan.*
- 2) *Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan di daerah dan pengembangan Produksi Pangan Lokal di daerah.*
- 3) *Dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya.*
- 4) *Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan.*
- 5) *Untuk mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan:*
 - a. *mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;*
 - b. *mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan;*
 - c. *mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pasca panen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan;*
 - d. *membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan;*
 - e. *mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan*
 - f. *membangun kawasan sentra Produksi Pangan.*

Maka sudah menjadi tanggung jawab PD. Dharma Jaya dalam hal mendorong terlaksananya kemajuan di bidang pangan dengan aspek yang lebih luas untuk memberikan ketersediaan pangan protein hewani tetap terjaga, untuk itu sasaran ruang lingkup bisnis PD. Dharma Jaya tidak hanya sebagai perusahaan distribusi daging di Daerah Pemprov DKI Jakarta namun menjadikan PD. Dharma Jaya yang menjelma menjadi salah satu pelaku produk pangan protein hewani yang diperhitungkan secara Nasional, adapun tanggungjawab ini perlu didukung dengan pengaturan dari Pemerintah Daerah maupun badan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta, stakeholder, LSM, serta peran dari masyarakat di DKI Jakarta.

Sebagaimana kita pahami PD. Dharma Jaya didirikan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor: Ib.3/2/17/1966 tanggal 24 Desember 1966 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 78 Tahun 1971 pada tanggal 2 Agustus 1971. Kemudian dipertegas dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 1985

dan disempurnakan lagi dengan Perda No. 11 Tahun 2013. Pada awal pendiriannya, PD. Dharma Jaya merupakan penggabungan dari 3 unsur unit usaha terkait yaitu :

- 1) Jawatan Kehewanan DKI Jakarta yang mengelola Rumah Potong Hewan (RPH) di DKI Jakarta.
- 2) PN Perhewani Unit Yojana yang bergerak dalam pengelolaan pabrik corned beef, pabrik kaleng, kamar pendingin, pabrik es, percetakan, pergudangan, dan perbengkelan.
- 3) PKD Jaya Niaga dan Niaga Jaya yang mengelola peternakan sapi, perkebunan dan pergudangan. Dalam perjalannya kemudian ketiga Unit Usaha tersebut melebur menjadi satu.

Landasan dasar alasan penggabungan tiga unit usaha tersebut adalah :

Meningkatkan efisiensi dan manfaat RPH sebagai sumber keuangan Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Meningkatkan mutu pelayanan umum dengan semakin pesatnya perkembangan kota Jakarta. Pengelolaan usaha berkaitan dengan produk kehewanan dalam bentuk perusahaan agar berkembang lebih baik sesuai kebutuhan DKI Jakarta.

PD Dharma Jaya merupakan Perusahaan Daerah yang bergerak dalam bidang perdagangan dan industri daging di DKI Jakarta. Kini 100% saham PD Dharma Jaya dimiliki oleh Pemda DKI.

Saat ini PD Dharma merupakan salah satu pelaku pasar dalam perdagangan dan industri daging di DKI Jakarta yang bertugas dan diberi tanggungjawab oleh PemProv DKI Jakarta untuk menjaga ketahanan pangan protein hewani dan kestabilan pasokan serta harga daging di DKI Jakarta. Point penting lainnya adalah PD Dharma Jaya dalam pelaksanaan tugasnya berkomitmen untuk lebih mengutamakan pasokan daging dari peternak lokal agar dapat membantu pemasaran dan mensejahterahkan para peternak lokal. Dengan tugas dan tanggung jawab yang besar ini menuntut seluruh element baik PemProv DKI , perusahaan dan stake holder untuk bekerjasama dengan baik dalam menjalankan Tugas serta Tanggungjawab tersebut.

Untuk melaksanakan tugas & tanggung jawab tersebut, PD Dharma Jaya memiliki beberapa unit pelaksana, yakni:

- a. Divisi Penggemukan Sapi
- b. Divisi Jasa RPH (Rumah Potong Hewan)
- c. Divisi Produksi
- d. Divisi Pemasaran
- e. Cold Storage (Ruangan Pendingin);

- f. Mobil Pengangkut Daging dengan pendingin Gudang;
- g. DJ Resto& Meatshop.

Saat ini dalam rencana bisnis PD. Dharma Jaya juga menargetkan dibentuknya unit usaha yang dapat menunjang terlaksananya target tersebut, beberapa unit usaha itu adalah sebagai berikut:

- 1) pengelolaan dan pengembangan sektor hulu dan hilir sebagai pelaku industri peternakan dan hasil perikanan, terutama dalam rangka mendukung ketahanan pangan di DKI Jakarta;
- 2) usaha pemanfaatan asset properti yang terintegrasi dengan fasilitas pengolahan produk hewani dan hasil perikanan, serta hasil olahannya; dan
- 3) usaha lainnya yang berhubungan dengan produk hewani, hasil perikanan dan turunannya.

Sekain itu dibidang pengelolaan penyediaan bibit ternak, diantaranya untuk hewan ayam PD. Dharma Jaya sedang menjajagi komitmen dengan calon mitra PD. Dharma jaya untuk membuka perternakan yang skemanya berupa perjanjian setor saham berupa dana langsung kepada pihak lain dan PD. Dharma Jaya akan mendapatkan deviden dari hasil setoran saham guna meningkatkan pendapatan asli daerah.

PD. Dharma Jaya bahwa produk perternakan yang bekerjasama dengan pihak investor akan diserap dan dipasarkan oleh PD. Dharma Jaya, sehingga sisi ketersediaan supply bagi masyarakat tetap menjadi konsentrasi PD. Dharma Jaya dalam bekerjasama dengan pihak lain, di bidang perternakan. Dengan Pemerintah Daerah lain khususnya di Pemda Kupang juga sudah ada kesepakatan awal dengan BUMD di NTT, untuk mengembangkan dan memanfaatkan lahan-lahan yang sudah ada untuk perternakan, lahan yang tersedia sekitar kurang lebih 10.000 Ha untuk perternakan ayam dan sapi, sehingga dengan ini PD. Dharma Jaya tidak hanya bermain di pemasaran dan distribusi juga sebagai stakeholder penyedia hasil perternakan, yang dananya sudah ada komitmen dari BUMD NTT yang sudah didapatkan melalui kerjasama dengan pihak swasta sekitar 500 Milyar Rupiah.

Usaha PD. Dharma Jaya dibidang perternakan sebelumnya adalah penggemukan, dan juga ada pembibitan, penyedia pakan, dan kerjasama dengan pihak lain yakni supply pangan yang dibutuhkan meraka, khusus untuk komponen pakan ini adalah komponen terpenting dalam sistem rantai produksi perternakan khususnya ternak ruminansia dan unggas komposisinya mencapai hingga 60 % , kemudian daging dan hasil pengolahan perternakan, sepenuhnya juga memperhatikan lahan perternakan yang juga sangat dipengaruhi oleh

kondisi hewan ternak tersebut. Perkembangan saat ini di masyarakat kebutuhan pokok pangan hewani juga masih dipengaruhi oleh ketergantungan masyarakat kepada olahan daging protein hewani import, untuk itu PD. Dharma Jaya dengan melihat kondisi pasar memandang protein hewani perikanan juga merupakan bisnis yang cukup menjanjikan, karena olahan perikanan yang dikonsumsi masyarakat juga merupakan kebutuhan pokok yang besar pasarnya di masyarakat DKI Jakarta.

Olahan hasil perikan sudah diamankan di dalam undang-undang dalam UU No.18/2012 tentang Pangan dan UU No.7/2014 tentang Perdagangan. Hasil perikan diputuskan termasuk dalam kategori bahan pokok dan dituangkan dalam Perpres No.71/2015. Saat ini produksi ikan lebih banyak diekspor ke beberapa negara, padahal Ikan merupakan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia yang seyogianya dapat dikembangkan dan diusahakan semaksimal mungkin oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Komitmen PD. Dharma Jaya sebagai salah satu perusahaan yang diperhitungkan dalam penyediaan protein hewani di DKI Jakarta harus memperluas komoditinya kebidang perikanan sebagai pemasar hasil perikanan .

Kegiatan ruang lingkup usaha PD. Dharma Jaya sebagai distribusi daging, ayam, kerbau dan hasil perikanan perlu memperhatikan kualitasnya dan kuantitas harga. Permasalahan tidak lancarnya supply dari perternakan juga ketidakmampuan mengendalikan harga pasar. Namun jika usaha PD. Dharma Jaya meliputi mulai dari mengelola perternakan , ketersediaan Pakan menguasai distribusi, berusaha di olahan daging maka PD. Dharma Jaya dapat meningkatkan produktifitasnya juga profitabilitas dari usaha PD. Dharma Jaya.

Melihat kelangkaan pangan yang sering terjadi disektor hulunya, sehingga mempengaruhi penyaluran disektor hilir menjadi terganggu maka terintegrasinya pengembangan dan pengelolaan sektor hulu dan sektor hilir Perternakan oleh PD. Dharma Jaya merupakan bagian penting di dalam menjalankan kegiatan usaha PD. Dharma Jaya, dengan demikian distribusi pengolahan daging yang menjadi bahan kebutuhan dan kemaslahatan hajat hidup orang banyak, pasokan daging yang terjamin mutu dan kesehatanya dapat dipenuhi sebagai tanggung jawab PD. Dharma Jaya dan Pemerintah Daerah. Berkaitan dengan perluasan pengembangan usaha perternakan baik di sektor hulu dan di sektor hilir yang dilakukan oleh PD. Dharma Jaya juga meminimalisir dampak terkait permasalahan kepastian hukum bagi konsumsi masyarakat. Beberapa peraturan Undang-Undang secara khusus mengatur berkaitan dengan Undang-Undang Pangan, Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Jaminan Produk Halal, Undang-Undang Tentang UU Pertenakan dan Kesehatan Hewan. Peraturan ini merupakan bagian dari ruang lingkup pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang dalam hal ini juga harus ditegakkan oleh

Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya, sehingga proses distribusi baik dari sektor hulu dan sektor hilir menjadi memiliki kepastian hukum sebagai tugas dari Pemerintah Daerah dan juga PD. Dharma Jaya.

Terkait dengan program KJP, maka Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah mengeluarkan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Pangan Dengan Harga Murah Bagi Masyarakat Tertentu yang mulai berlaku pada tanggal 2 Februari 2018, yang seyogianya perlu dilakukan penyesuaian Peraturan Daerah tentang PD Dharma Jaya terhadap Peraturan Gubernur tersebut. Dalam melaksanakan penyediaan pangan PD. Dharma Jaya ditugaskan melakukan penyediaan pangan dengan harga murah yang dilaksanakan oleh DKPKP bekerja sama dengan PD Dharma Jaya dan PT Food Station Tjipinang Jaya. Untuk pendistribusian pangan bersubsidi yang diutamakan kepada pemegang KJP Plus ini masih terdapat kouta yang dapat diberikan kepada masyarakat lainnya antara lain :

- a. Pekerja Penyedia Jasa Lainnya Perorangan yang memperoleh penghasilan setara dengan Upah .Minimum Provinsi;
- b. Penghuni yang tinggal di Rumah Susun yang dikelola oleh Pemerintah Daerah;
- c. Penyandang Disabilitas yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya;
- d. Masyarakat Lansia yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya; dan
- e. Buruh yang memperoleh penghasilan setara dengan Upah Minimum Provinsi.

Pemerintah Daerah menugaskan PD Dharma Jaya dan PT Food Station Tjipinang Jaya dalam penyediaan dan pendistribusian pangan yang bermutu dengan harga murah bagi masyarakat tertentu. Adapun jenis pangan dan besaran subsidi yakni:

- a. Subsidi daging sapi paling besar Rp50.000,00 per kilogram;
- b. Subsidi daging ayam paling besar Rp25.000,00 per ekor atau setara. 1 (satu) kilogram;
- c. Subsidi telur paling besar Rp15.000,00 per tray atau setara dengan 1 (satu) kilogram;
- d. Subsidi beras paling besar Rp32.500,00 per pak atau setara dengan 5 (lima) kilogram;
- e. Subsidi susu paling besar Rp40.000,00 per karton atau setara dengan 24 (dua puluh empat) pak dengan isi per pak sebanyak 200 ml (dua ratus mili liter); dan
- f. Subsidi ikan paling besar Rp25.000,00 per pak atau setara dengan 1 (satu) kilogram.

Pengaturan Sasaran, Arah Dan Serta Ruang Lingkup Kegiatan Usaha Bisnis PD. Dharma Jaya juga menyesuaikan dan terintegrasi dengan pengaturan yang saat ini sedang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta. Pengaturan rancangan Peraturan Daerah Tentang

Ketahanan Pangan dan Gizi adapun salah satu tujuan dari peraturan daerah tentang Ketahanan Pangan bertujuan untuk:⁷⁶

- a. mendukung perwujudan ketahanan pangan daerah dan nasional;
- b. menjamin ketersediaan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan pangan, mutu dan gizi secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan bagi konsumsi masyarakat, dengan memperhatikan potensi dan kearifan budaya lokal;
- c. meningkatkan kemampuan melakukan produksi pangan secara mandiri;
- d. memfasilitasi akses pangan bagi masyarakat dengan harga yang wajar dan terjangkau, sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- e. meningkatkan ketahanan pangan masyarakat rawan pangan;
- f. meningkatkan daya saing komoditas pangan yang dihasilkan Daerah;
- g. menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat; dan
- h. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat.

Ketentuan di dalam Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, ruang lingkup Peraturan Daerah dalam pelaksanaan Ketahanan Pangan dalam pelaksanaannya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terbagi menjadi 7 (tujuh) yang meliputi:

- 1) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- 2) Penganekaragaman Pangan dan perbaikan Gizi masyarakat;
- 3) Kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan;
- 4) Distribusi Pangan, perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan;
- 5) Pengawasan;
- 6) Sistem Informasi Pangan dan Gizi; dan
- 7) Peran serta masyarakat.

Berdasarkan pelaksanaan Ketahanan Pangan tersebut, maka peran PD. Dharma Jaya sebagai salah satu BUMD milik Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yakni di bidang pangan protein hewani untuk membantu Pemerintah Daerah, agar melaksanakan ketentuan tersebut sebagaimana Peraturan Daerah yang akan diundangkan pada tahun ini.

9. PERUBAHAN STATUS HUKUM DHARMA JAYA SECARA MENYELURUH DARI PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 1985 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH DHARMA JAYA DAN PERATURAN DAERAH NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN

⁷⁶ Lihat Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi tahun 2019.

DAERAH NOMOR 5 TAHUN 1985 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH DHARMA JAYA

PD. Dharma Jaya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang secara keseluruhan modalnya dipegang oleh Pemerintah Daerah dan telah berdiri sejak Tahun 1985. Mengacu pada ketentuan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor: Ib.3/2/17/1966 tanggal 24 Desember 1966 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 78 Tahun 1971 pada tanggal 2 Agustus 1971. Kemudian dipertegas dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 1985 dan disempurnakan lagi dengan Perda No. 11 Tahun 2013 merupakan Perusahaan Daerah yang bergerak dalam bidang perdagangan pangan yang fokusnya pada kegiatan usaha distribusi hewani di DKI Jakarta.

Pada perkembangannya sejak pengaturan dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 5 Tahun 1985 dan perubahannya Perda No. 11 Tahun 2013, PD Dharma Jaya tidak lagi dapat mengikuti tren perdagangan pangan saat ini yang semakin kompleks terkait kebutuhan pokok pangan protein hewani yang semakin tinggi, dimana perkembangannya dan tantangan kota Jakarta sebagai pusat perekonomian dan Ibu Kota Negara memerlukan pasokan daging ruminansia, unggas serta hasil perikanan yang terus meningkat.

Kebutuhan akan peningkatan skala bisnis PD Dharma Jaya yang signifikan dengan adanya penugasan yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk dapat mendukung program Pemerintah Daerah di bidang ketahanan pangan berupa pasokan ketersediaan daging. Adapun Pemerintah Daerah sendiri diberikan beban tanggung jawab dalam ketersediaan Pangan di wilayahnya sebagaimana amanat Pasal 12 Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dijelaskan secara jelas pokok-pokok tugas Pemerintah Daerah yakni dalam ketersediaan pangan lokal di daerah.

Penyediaan pangan ini diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan bagi masyarakat di DKI Jakarta.

Untuk mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan:

- a. mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;
- b. mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan;

- c. mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan;
- d. membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan;
- e. mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
- f. membangun kawasan sentra Produksi Pangan

Secara bisnis keterjangkauan Pangan antara lain ditentukan oleh kinerja distribusi Pangan, perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan. Distribusi Pangan dilakukan melalui pengembangan sistem Distribusi Pangan yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara efektif dan efisien, pengelolaan sistem Distribusi Pangan yang dapat meningkatkan keterjangkauan Pangan, mempertahankan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, dan perwujudan kelancaran dan keamanan Distribusi Pangan. Untuk stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, manajemen cadangan Pangan, dan menciptakan iklim usaha Pangan yang sehat diperlukan kelancaran distribusi dan perdagangan Pangan Pokok di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan acuan tentang mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan Pangan Pokok oleh Pelaku Usaha Pangan. Dalam pengaturan ini, Pelaku Usaha Pangan dilarang menimbun atau menyimpan Pangan Pokok melebihi jumlah maksimal dan waktu tertentu. Sementara itu, bantuan Pangan tetap harus diberikan kepada masyarakat miskin dan masyarakat rawan Pangan dan Gizi. Aturan bisnis ini jika dikaitkan dengan penugasan PD. Dharma Jaya maka perlu dilakukan perluasan ruang lingkup usaha PD. Dharma Jaya yang seluasnya dan sekiranya dapat diakomodir dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta tentang Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dan akan diperluas lagi bila diperlukan dalam Peraturan Daerah lainnya tentang pengembangan usaha dan pengelolaan PD. Dharma Jaya.

Aspek perluasan Kegiatan Usaha PD. Dharma Jaya juga melihat dari pengaturan berkaitan dengan Cadangan Pangan sebagaimana Pasal 23 Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 yang menyatakan Cadangan Pangan Nasional terdiri dari Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, adapun Cadangan Pangan Pemerintah Daerah digunakan untuk mengantisipasi:

- a. kekurangan Ketersediaan Pangan;
- b. kelebihan Ketersediaan Pangan;
- c. gejolak harga Pangan; dan/atau
- d. keadaan darurat.

Berkaitan dengan Keterjangkauan Pangan sebagaimana Pasal 46 Undang-Undang No. 18 Tahun 2012, dijelaskan secara tegas dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah melaksanakan kebijakan Pemerintah di bidang:

- a. distribusi;
- b. pemasaran;
- c. perdagangan;
- d. stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok;
- e. Bantuan Pangan.

Pemerintah Daerah dengan beban tanggung jawabnya namun dalam keterbatasan dibidang distribusi daging maka memerlukan peran Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dengan melakukan pengembangan skala bisnis serta prospek jangkauan usaha yang lebih luas yakni dengan menjamin ketersediaan kebutuhan daging dari sektor hulu hingga sektor hilir, mulai dari peternakan, penyimpanan, distribusi, hingga pemasaran daging ruminansia, ayam dan hasil perikanan. Ketentuan di dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan memberikan pengaturan pelaksana secara aspek yang luas dan tentu menjadi pedoman bagi PD. Dharma Jaya bagi pelaku usaha dalam memnuhi ketersediaan, keterjangkauan, serta cadangan kebutuhan daging di Provinsi DKI Jakarta ataupun di daerah-daerah lain dapat mengambil peluang atas kebutuhan pokok di masyarakat.

Lahirnya ketentuan peraturan pelaksana di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi menjadi Pedoman bagi PD. Dharma Jaya untuk melakukan perubahan secara menyeluruh di dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya. Adapun pada pokoknya pengertian dari Ketahanan Pangan dan Gizi sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2015 menyatakan bahwa Ketahanan pangan dan Gizi adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan Pangan dan Gizi bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan Gizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk mewujudkan Status Gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Berdasarkan pengertian ketahanan pangan dan gizi maka sudah seyogianya PD. Dharma Jaya sebagai perusahaan di bidang pangan protein hewani dengan tugas yang cukup besar ini menyediakan daging yang baik mutunya, aman, dan terjaga kesehatannya untuk kesejahteraan masyarakat di DKI Jakarta.

Kebutuhan PD. Dharma Jaya dalam penganekaragaman pangan khususnya dalam ruang lingkup kegiatan usaha yakni tidak hanya melakukan distribusi dan produksi daging ternak hewan saja namun ikan yang juga merupakan salah satu kebutuhan pokok yang harus dipenuhi dalam ketentuan tersebut, sebagaimana Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 yang menyatakan sebagai berikut:

- a. *“Penganekaragaman Pangan merupakan upaya meningkatkan Ketersediaan Pangan yang beragam dan berbasis pada potensi sumber daya lokal untuk memenuhi pola konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman;*
- b. *mengembangkan usaha Pangan; dan/atau*
- c. *meningkatkan kesejahteraan masyarakat.”*

Dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud penganekaragaman pangan juga termasuk dalam hal ini ikan yang bisa digunakan oleh para pelaku usaha untuk dijadikan kegiatan usaha distribusi pangan berupa hasil olahan ikan dan atau sebagainya, sebagaimana ketentuan di dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2016:

- 1) *“Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dilakukan melalui:*
 - a. *penetapan kaidah Penganekaragaman Pangan;*
 - b. *pengoptimalan Pangan Lokal;*
 - c. *pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan Pangan Lokal;*
 - d. *pengenalan jenis Pangan baru, termasuk Pangan Lokal yang belum dimanfaatkan;*
 - e. *pengembangan diversifikasi usaha tani dan perikanan;*
 - f. *peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit tanaman, ternak, dan ikan;*
 - g. *pengoptimalan pemanfaatan lahan, termasuk lahan pekarangan;*
 - h. *penguatan usaha mikro, kecil, dan menengah di bidang Pangan; dan*
 - i. *pengembangan industri Pangan yang berbasis Pangan Lokal.*
- 2) *Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, dan/atau Pelaku Usaha Pangan Lokal setempat.”*

PD. Dharma Jaya dengan penambahan ruang lingkup lini usahanya dalam hal ini distribusi dan pemasaran komoditi hasil perikanan melengkapi peran untuk mendukung Pemerintah Daerah dalam mewujudkan penganekaragaman konsumsi Pangan untuk memenuhi kebutuhan Gizi bagi masyarakat sebagai pola hidup sehat, aktif, dan produktif. Yang tujuannya diarahkan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan membudayakan pola konsumsi Pangan yang tidak hanya ternak daging ayam , daging sapi juga ditambah

hasil perikan yang beragam beserta olahannya, agar menghasilkan ragam produk yang bergizi serta seimbang, yang aman serta sesuai dengan potensi dan kearifan lokal dalam mengkonsumsi pangan berupa protein hewani .

Salah satu faktor juga yang saat ini menjadi konsentrasi PD. Dharma Jaya berkaitan dengan keterjangkauan Pasokan daging dalam program pendistribusian bantuan daging sebagaimana ketentuan Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan *juncto* Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2016, yang mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam penyediaan dan penyaluran Pangan Pokok dan/atau Pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan, baik bagi masyarakat miskin, rawan Pangan dan Gizi, maupun dalam keadaan darurat. Pemerintah Daerah memberikan Bantuan Pangan kepada masyarakat miskin dan masyarakat yang mengalami rawan Pangan dan Gizi yang diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Perkembangan terbaru saat ini Pemerintah Daerah telah memiliki Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Pangan Dengan Harga Murah Bagi Masyarakat Tertentu yang baru mulai berlaku sejak tanggal 2 Februari 2018. Pemerintah Daerah menugaskan PD. Dharma Jaya dan PT Food Station Tjipinang Jaya dalam penyediaan dan pendistribusian pangan yang bermutu termasuk pangan protein hewani dengan harga murah bagi masyarakat tertentu di DKI Jakarta.

Sasaran penyediaan dan pendistribusian pangan murah yaitu bagi masyarakat tertentu. Sasaran masyarakat tertentu dimaksud diutamakan bagi penerima KJP Plus. Kemudian jika ada cadangan ataupun kouta daging bersubsidi dapat diberikan kepada:

- a. Pekerja Penyedia Jasa Lainnya Perorangan yang memperoleh penghasilan setara dengan Upah Minimum Provinsi;
- b. Penghuni yang tinggal di Rumah Susun yang dikelola oleh Pemerintah Daerah;
- c. Penyandang Disabilitas yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya;
- d. Masyarakat Lansia yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya; dan
- e. Buruh yang memperoleh penghasilan setara dengan Upah Minimum Provinsi.

Berdasarkan kajian tersebut, Secara umum tergambar perlunya adanya perubahan menyeluruh ketentuan tentang anggaran dasar PD. Dharma Jaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya yang memerlukan adanya perluasan ruang lingkup kegiatan usaha serta maksud dan tujuan kegiatan usaha PD. Dharma Jaya yang seyogianya turut serta dalam mendukung program pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Di dalam organ Perusahaan secara internal diperlukan meningkatkan kinerja organisasi yang pada akhirnya berdampak kepada peningkatan pendapatan asli daerah serta profitabilitas PD. Dharma Jaya memang perlu dilakukan reorientasi etos kerja yang berkaitan dengan Sumber Daya Manusia serta orientasi kepada profit dari Perusahaan yang akan mempengaruhi kinerja PD. Dharma Jaya dalam menopang program-program Pemerintah Daerah yang cukup luas tersebut. Secara yuridis faktanya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya masih dalam pertimbangan konsiderannya masih mengacu kepada Peraturan yang lama yakni Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1962 yang sudah tidak berlaku lagi sejak diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan BUMD yang telah telah mempunyai 2 bentuk yakni Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Filosofi Pengelolaan BUMD dalam UU No. 23 Tahun 2014, harus berlandaskan UUD NRI Tahun 1945 : Pasal 33 ayat (3) : Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat. Namun pedoman hukumnya masih berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pasal 331, disebutkan, pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Salah satu yang menjadi pedoman di dalam PD. Dharma Jaya dalam membentuk Peraturan Daerah yang baru bahwa anggaran dasar tercantum langsung di dalam Peraturan Daerah pembentukannya, berbeda dengan halnya Perseroda yang perlu dilakukan pembuatan akta otentik oleh Notaris dan pemberitahuan melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Perubahan status nama juga merupakan perubahan yang menyeluruh yang berarti PD. Dharma Jaya didirikan sesuai namanya dalam ruang lingkup kegiatan usaha yang baru mengikuti perkembangan ekonomi yang berkembang pesat dewasa ini.

Anggaran Dasar dalam Peraturan daerah PD. Dharma Jaya ini, bisa langsung diketahui oleh seluruh kalangan masyarakat bagaimana tata kelola perusahaan, struktur permodalan, dan jenis ruang lingkup kegiatan usaha, serta maksud dan tujuan PD. Dharma Jaya dalam tantangannya ke depan sebagai perusahaan yang bergerak dalam distribusi pangan protein hewani yang tidak hanya dalam ruang lingkup lokal daerah namun termasuk cakupan nasional, sehingga perlu juga manajemen perusahaan serta pengelolaan PD. Dharma Jaya yang juga lebih profesional kedepannya.

Salah satu faktor penting dalam perubahan secara menyeluruh ini adalah berkaitan dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, yang dirasakan di dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya masih belum terarah dengan etos kerja yang sesuai dengan perkembangan kegiatan usaha yang dialami PD. Dharma Jaya terutama respons terhadap daya saing dengan pelaku usaha lainya, yang saat ini mulai terjadi Kartel dalam pemasaran pangan daging dan persaingan usaha tidak sehat lainnya.

Prinsip Good Corporate Governance yakni berupa transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajaran. Dalam pengaturannya Peraturan Daerah PD. Dharma Jaya kedepan sangat bermanfaat guna menciptakan dukungan para mitra usaha baik sinergitas dengan BUMD lainya serta swasta dalam berbagai strategi dan kebijakan yang ditempuh perusahaan khususnya dalam mendapatkan kepercayaan masyarakat, agar kinerja PD. Dharma Jaya dapat berjalan dengan baik sesuai dengan sasaran dan tujuan yang diharapkan sebagai upaya peningkatan pendapatan asli daerah.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Kinerja dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam 10 tahun terakhir ini memperlihatkan peningkatan baik secara kualitas maupun kuantitas. Hal ini tidak terlepas dari proses penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan yang makin tertib, terarah, dan terukur, meskipun dari segi waktu masih perlu percepatan tanpa mengurangi kualitas suatu peraturan perundang-undangan.

Percepatan penyelesaian suatu produk peraturan perundang-undangan perlu didorong terhadap program pembentukan peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan program-program strategis pembangunan. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah, telah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan-peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah sebagai jenis peraturan perundang-undangan nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan Peraturan lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen antara lain mengatur tentang pengertian barang; kewajiban pelaku usaha untuk menjamin mutu barang dan/jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku; larangan bagi pelaku usaha untuk memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/ atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan, tidak sesuai dengan mutu, tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal; Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah barang tersebut telah memenuhi standar mutu; pelaku usaha dilarang mengelabui konsumen yang berkaitan dengan mutu. Undang-Undang ini memberikan jaminan perlindungan kepada konsumen melalui penerapan standar yang ditentukan.

Salah satu kewajiban pelaku usaha sebagaimana diuraikan dalam pasal 7 adalah menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Sebagai konsekuensinya pada pasal 8 undang-undang ini, pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/ atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 9 pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau metode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna atau lelang, dilarang mengelabui/ menyesatkan konsumen dengan menyatakan bahwa barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga-harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau metode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu. Pasal 11 Pelaku usaha dilarang dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan menyatakan bahwa barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu.

C. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan

Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan ini merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan, yang mengatur terkait Perikanan. Tujuannya untuk Pemanfaatan secara optimal pada pendayagunaan sumber daya ikan, dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil, meningkatkan penerimaan dari devisa negara, menyediakan perluasan dan kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah dan daya saing hasil perikanan serta menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan serta tata ruang. Ketentuan di dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 menjelaskan bahwa Usaha perikanan dilaksanakan dalam sistem bisnis perikanan, meliputi praproduksi, produksi, pengolahan, dan pemasaran. Pelaku usaha perikanan dalam melaksanakan bisnis perikanan harus memperhatikan standar mutu hasil perikanan.

Pemerintah dan pemerintah daerah membina dan memfasilitasi pengembangan usaha perikanan agar memenuhi standar mutu hasil perikanan. Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran usaha perikanan baik di dalam negeri maupun ke luar negeri. Pengeluaran hasil produksi usaha perikanan ke luar negeri dilakukan apabila produksi dan pasokan di dalam negeri telah mencukupi kebutuhan konsumsi nasional. Pemerintah juga membina terselenggaranya kebersamaan dan kemitraan yang sehat antara industri perikanan, nelayan dan/atau koperasi perikanan.

D. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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. Menurut I.C van der Vies, masalah bagaimana suatu Undang-undang harus dibuat terutama mengenai syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh pembuat Undang-undang. Syarat-syarat ini dapat diringkaskan sebagai “asas-asas pembuatan peraturan yang

baik”. Asas-asas ini mempunyai kaitan dengan berbagai aspek pembuatan peraturan, yaitu asas-asas yang berkaitan dengan “bagaimana” dan asas-asas yang berkaitan dengan “apa”-nya suatu keputusan yang masing-masing disebut asas-asas formal dan asas-asas material. Berdasarkan pendapat dan ketentuan yang telah disampaikan di atas akan dikemukakan beberapa pandangan dan analisa terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-undang). Secara umum isi Undang-undang dapat dikatakan merupakan keharusan (*obligatere*) sehingga seluruh ketentuan dalam Undang-undang harus dilaksanakan. Jika Undang-undang tidak dilaksanakan maka Undang-undang ini dapat dikatakan tidak berwibawa.

Dalam Pasal 5 Undang-undang disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Kemudian dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (2) dinyatakan bahwa selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Kedua Pasal tersebut berisi asas-asas formal dan material yang harus dilaksanakan dalam pembentukan setiap peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana telah disampaikan isi Undang-undang secara umum dapat dikatakan merupakan keharusan sehingga dalam setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia asas-asas tersebut harus ditaati tanpa pengecualian apapun. Sebagai sebuah Undang-undang yang menjadi peraturan dalam rangka pembentukan peraturan Perundang-undangan dapat dikatakan sudah baik. Jika saja setiap orang yang terlibat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan mau mempelajari dan melaksanakan Undang-undang maka tidak akan mengalami banyak kesulitan lagi terlebih dengan keberadaan lampiran yang sangat mendetail.

E. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Secara umum, UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ini memberikan jaminan keamanan pangan melalui pengawasan keamanan pangan yang dimaksudkan untuk diedarkan di wilayah Republik Indonesia. Warga Indonesia perlu adanya perlindungan atau kepastian bahwa pangan yang dikonsumsi dijamin mutu dan keamanan pangannya. Karantina harus bisa menjamin bahwa pangan yang dimasukkan dari luar negeri aman dan layak untuk dikonsumsi. Pasal 37 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa Pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, dan akan diatur mengenai persyaratannya berdasarkan Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut lagi, Pasal 38 memberikan penekanan terhadap kewajiban untuk memenuhi persyaratan batas kedaluarsa dan kualitas pangan terhadap pangan; serta kewajiban bagi pangan yang untuk diperdagangkan untuk memenuhi standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 93. Terhadap ketentuan dalam UU Pangan terutama mengenai jaminan keamanan pangan dan mutu serta gizi pangan harus menjadi objek pemeriksaan karantina. Hal ini perlu dilakukan guna memberikan perlindungan dan jaminan keamanan pangan melalui pengawasan keamanan pangan untuk diedarkan di wilayah Republik Indonesia.

F. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Kepala Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Peraturan daerah yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan Perundang-undangan. Disamping itu Peraturan daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah. Daerah melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Peraturan daerah ada di tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Peraturan Daerah.

Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Peraturan daerah Propinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk membatalkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Peraturan daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat.

BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda. Pasal 331 angka 1 dan 2 BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda. 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. Sedangkan Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Sumber modal BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset. Penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal dimaksud dapat dilakukan dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modal BUMD, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal. Pada UU No. 23 Tahun 2014 juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda. Ciri-ciri Perumda sebagaimana diatur pada Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 adalah sebagai berikut:

- a. Permodalan Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
- b. Organ Perumda terdiri atas:
 - 1) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;
 - 2) Direksi; dan
 - 3) Dewan pengawas.
- c. Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan reinvestment berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.
- d. Restrukturisasi Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyetatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

- e. Pembubaran Perumda Pembubaran Perumda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 juga memaparkan unsur-unsur yang harus diatur pada ketentuan lebih lanjut terkait pengelolaan BUMD setidaknya harus memuat:

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

G. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal mengatur berkaitan dengan jaminan setiap pemeluk agama untuk beribadah dan menjalankan ajaran agamanya, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi dan digunakan masyarakat.

Tujuan pengaturan tentang Jaminan Produk halal sangat penting mengingat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan, obat-obatan, dan kosmetik berkembang sangat pesat. Hal itu berpengaruh secara nyata pada pergeseran pengolahan dan pemanfaatan bahan baku untuk makanan, minuman, kosmetik, obat-obatan, serta Produk lainnya dari yang semula bersifat sederhana dan alamiah menjadi pengolahan dan pemanfaatan bahan baku hasil rekayasa ilmu pengetahuan.

Pengolahan produk dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi memungkinkan percampuran antara yang halal dan yang haram baik disengaja maupun tidak disengaja. Oleh karena itu, untuk mengetahui kehalalan dan kesucian suatu Produk, diperlukan suatu kajian khusus yang membutuhkan pengetahuan multidisiplin, seperti

pengetahuan di bidang pangan, kimia, biokimia, teknik industri, biologi, farmasi, dan pemahaman tentang syariat. . Undang-Undang ini mengatur hak dan kewajiban Pelaku Usaha dengan memberikan pengecualian terhadap Pelaku Usaha yang memproduksi Produk dari Bahan yang berasal dari Bahan yang diharamkan dengan kewajiban mencantumkan secara tegas keterangan tidak halal pada kemasan Produk atau pada bagian tertentu dari Produk yang mudah dilihat, dibaca, tidak mudah terhapus, dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Produk. Ketentuan di dalam Pasal 3 UU Jaminan Produk Halal dijelaskan tujuan Undang-Undang tersebut guna memberikan kenyamanan, keamanan, keselamatan, dan kepastian ketersediaan Produk Halal bagi masyarakat dalam mengonsumsi dan menggunakan Produk; dan b. meningkatkan nilai tambah bagi Pelaku Usaha untuk memproduksi dan menjual Produk Halal. Sebagaimana di dalam Pasal 4 dijelaskan terkait dengan setiap pelaku usaha wajib dalam produk yang masuk dan beredar, dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal.

H. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Keterkaitan antara UU Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terdapat dalam Pasal 1 angka 2 yang menyebutkan bahwa kesehatan Hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumber daya Hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan Produk Hewan, Kesejahteraan Hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan asal Hewan.

Dalam Pasal 1 angka 3 dijelaskan bahwa Hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air, dan/atau udara, baik yang dipelihara maupun yang di habitatnya. Sedangkan Pasal 1 angka 22 menyebutkan bahwa Pakan adalah bahan makanan tunggal atau campuran, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diberikan kepada hewan untuk kelangsungan hidup, berproduksi, dan berkembang biak. Pasal 1 angka 23 menyebutkan bahwa Bahan Pakan adalah bahan hasil pertanian, perikanan, Peternakan, atau bahan lain serta yang layak dipergunakan sebagai Pakan, baik yang telah diolah maupun yang belum diolah. Pasal 1 angka 34 menyatakan bahwa Penyakit Hewan adalah gangguan kesehatan pada hewan yang disebabkan oleh cacat genetik, proses degeneratif, gangguan metabolisme, trauma, keracunan, infestasi parasit, prion, dan infeksi

mikroorganisme patogen. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 35 menyatakan bahwa penyakit hewan menular adalah penyakit yang ditularkan antara hewan dan hewan, hewan dan manusia, serta hewan dan media pembawa penyakit hewan lain melalui kontak langsung atau tidak langsung dengan media perantara mekanis seperti air, udara, tanah, Pakan, peralatan, dan manusia, atau melalui media perantara biologis seperti virus, bakteri, amoeba, atau jamur.

I. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Ketahanan Pangan dan Gizi

Keterkaitan antara Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi, bahwa Pemerintah Daerah wajib menyediakan pasokan cadangan pangan untuk kebutuhan masyarakat khususnya di daerah Ibukota Provinsi DKI Jakarta. Dalam mewujudkan konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman, Pemerintah mengupayakan terwujudnya perbaikan Status Gizi masyarakat. Dalam hal terjadi kekurangan atau penurunan Status Gizi masyarakat, Pemerintah menetapkan kebijakan untuk perbaikan atau pengayaan Gizi Pangan tertentu yang diedarkan. Penentuan jenis Pangan yang akan diperkaya nutrisinya dilakukan berdasarkan kajian. Ketentuan Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dalam Perdagangan Pangan menyatakan bahwa:

- 1) *Untuk stabilisasi pasokan dan harga Pangan terutama Pangan Pokok, manajemen cadangan Pangan, dan menciptakan iklim usaha Pangan yang sehat, Pemerintah:*
 - a. *menjamin kelancaran Distribusi Pangan dan perdagangan Pangan Pokok di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan*
 - b. *menetapkan mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan Pangan Pokok oleh Pelaku Usaha Pangan.*

Penugasan Pemerintah Daerah untuk menjamin terlaksananya distribusi pangan agar terjangkau terhadap masyarakat juga telah diatur di dalam Pasal 69 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab terhadap Distribusi Pangan. Pengembangan sistem Distribusi Pangan yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara efektif dan efisien, pengelolaan sistem Distribusi Pangan yang dapat meningkatkan keterjangkauan Pangan, mempertahankan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat dan perwujudan kelancaran dan keamanan Distribusi Pangan.

J. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2015 Tentang Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Serta Peningkatan Nilai Tambah Produk Hasil Perikanan

Keterkaitan dengan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2015 Tentang Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Serta Peningkatan Nilai Tambah Produk Hasil Perikanan, karena di Indonesia berkaitan dengan Perikanan mempunyai peran yang penting dan strategis dalam pembangunan perekonomian nasional, terutama dalam meningkatkan perluasan kesempatan kerja, pemerataan pendapatan, dan peningkatan taraf hidup bangsa pada umumnya, nelayan kecil, pembudidaya-Ikan kecil, dan pelaku usaha bidang Perikanan dengan tetap memelihara lingkungan, kelestarian, dan ketersediaan sumber daya Ikan, maka perlu diatur dengan jelas segala aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan usaha Perikanan. Sejalan dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap kesehatan, yang pada gilirannya melahirkan tuntutan terhadap jaminan keamanan dan kesehatan atas bahan makanan yang dikonsumsi termasuk komoditas Perikanan.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan secara tegas diatur bahwa usaha Perikanan dilaksanakan dalam sistem bisnis Perikanan yang meliputi praproduksi, produksi, pengolahan, dan pemasaran. Selanjutnya diatur pula bahwa proses Pengolahan Ikan dan Produk Pengolahan Ikan wajib memenuhi persyaratan Kelayakan Pengolahan Ikan dan Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan, untuk itu perlu pengawasan agar terjamin produk hasil perikanan yang dikelola oleh pelaku usaha. Ketentuan di dalam Pasal 28 PP Nomor 57 Tahun 2015 dijelaskan bahwa Setiap Orang yang melakukan distribusi Hasil Perikanan harus menggunakan sarana yang mampu:

- a. Mampu mempertahankan suhu sesuai dengan karakteristik Hasil Perikanan; dan
- b. melindungi Hasil Perikanan dari risiko penurunan mutu dan keamanan Hasil Perikanan.

Sementara di dalam Pasal 3 PP Nomor 57 Tahun 2015 dijelaskan Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan meliputi kegiatan:

- a. pengembangan dan penerapan persyaratan atau standar Bahan Baku;
- b. pengembangan dan penerapan persyaratan atau standar higienis, teknik penanganan, dan teknik pengolahan;
- c. pengembangan dan penerapan persyaratan atau standar mutu produk;

- d. pengembangan dan penerapan persyaratan atau standar sarana dan prasarana;
- e. pengembangan dan penerapan persyaratan atau standar metode pengujian;
- f. Pengendalian Mutu;
- g. Pengawasan Mutu; dan
- h. Sertifikasi.

K. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Keterkaitan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah sangatlah terkait dan merupakan sebagian besar perubahan BUMD baik Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah secara ruang lingkup diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah ini. Peraturan Pemerintah ini juga merupakan ketentuan pengaturan yang secara rinci dijelaskan mengenai PD. Dharma Jaya sesuai dengan perkembangan praktik perusahaan- perusahaan saat ini yang terus mengalami perubahan guna meningkatkan profitabilitas dan produktivitas Badan Usaha Milik Daerah tersebut. Ciri-ciri perusahaan dijelaskan di dalam Pasal 4 ayat (3) dan (4), (5) PP No. 54 Tahun 2017 yang menyatakan sebagai berikut:

BUMD terdiri atas:

- a. Perusahaan Umum Daerah; dan
- b. Perusahaan Perseroan Daerah.

Perbedaan antara Perseroan Daerah dengan Perusahaan Umum Daerah dapat dilihat dari kedudukannya yakni di dalam ayat (4) dan ayat (5) Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang- undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Ketentuan yang mengatur Perusahaan Umum Daerah di dalam Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2007 juga dijelaskan Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.

Tujuan dibentuknya 2 ciri badan usaha yang berbeda di dalam BUMD tersebut dijelaskan di dalam Pasal 7 PP BUMD yang menyatakan sebagai berikut:

Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;

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

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS, DAN LANDASAN SOSIOLOGIS

A. 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 1945.⁷⁷

Negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kumulatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan. Fokus yang harus diperhatikan dari pembentuk peraturan perundang-undangan yaitu bagaimana dapat mengharmonisasikan antara unsur *rechtstaats* yang kental dengan muatan kepastian hukum dan unsur *the rule of law* yang lebih condong kepada keadilan substansial, yakni keadilan yang bersumber pada masyarakat hingga akar rumput. Keadilan substansial inilah yang diharapkan oleh para anggota masyarakat sebagai adressat hukum pada saat suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan. Penggalan nilai-nilai yang hidup (*the living law*) di masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) dan budaya adat setempat untuk ditransformasikan ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan mendapat tempat tersendiri.⁷⁸

Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat. Kontrak sosial tersebut yang mengikat seluruh komponen bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁷⁹

Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV, Negara Indonesia dibentuk bertujuan : Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

⁷⁷ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undang Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

⁷⁸ Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10 No. 3 - September 2013, hlm. 212.

⁷⁹ Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 2003, hlm. 98-99.

Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Guna mempercepat pencapaian tujuan sebagaimana termaktub dalam alinea IV Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia dilakukan pemencaran kekuasaan secara vertical dengan mendasarkan prinsip desentralisasi. Sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup Pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan Pancasila sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya yakni terdiri dari lima sila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang – undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Indonesia dengan berbagai macam suku, etnis, budaya dengan karakteristik kepribadian yang majemuk telah memiliki pandangan hidup yang mandiri berdaulat, adil dan makmur.

Para *The Founding Fathers* yang merupakan tokoh – tokoh nasional pada masanya telah berupaya merumuskan ide – ide ideologi negara yang dicita – citakan oleh masyarakat Indonesia yang sudah lama terjajah oleh negara lain, hal tersebut dilakukan dengan segenap jiwa dan raganya agar masyarakat Indonesia merdeka serta mempunyai pondasi yang kuat dan kokoh dalam sistem ketatanegaraan. Tepatnya pada tanggal 1 Juni 1945 sebelum lahirnya kemerdekaan Indonesia, seorang tokoh nasional Ir. Soekarno merumuskan 5 sila yang disebut Pancasila yang sangat berarti bagi kemakmuran dan kemandirian suatu bangsa berdaulat dengan bercirikan tata aturan yang terstruktur pada norma dan nilai – nilai yang hidup masyarakat Indonesia. Menurut Bahder Johan Nasution bahwa Pancasila mempunyai arti yang bersifat substantif dan regulatif , adapun penjelasannya sebagai berikut:⁸⁰

“Adanya nilai yang bersifat substantif karena Pancasila merupakan paham atau pandangan hidup yang fundamental dan merupakan norma dasar dan menjadi landasan dari norma-norma lainnya. Adapaun sifat regulatifnya adalah karena di dalam butir-butir masing-masing sila nampak nilai operatif dan regulatif karena masing-masing sila itu sebagai satu kesatuan system yang juga berinteraksi dan bekerja sama, juga memberikan pengaturan yang dapat memberikan pedoman kehidupan manusia Indonesia secara langsung.”

Kedudukan dan fungsi pancasila sebagai dasar filsafat atau nilai - nilai ideologi merupakan bagian dari kewajiban untuk mengamalkannya dalam kehidupan negara Republik

⁸⁰ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan HAM*, Bandung, Bandar Maju, 2011, hlm.110.

Indonesia, menurut Soepardi banyak hal yang perlu diketahui tentang arti penting filosofi Pancasila dalam kehidupan bangsa Indonesia tersebut antara lain sebagai berikut:⁸¹

1. Pancasila adalah jiwa rakyat/ bangsa (*Volks Geits*) bangsa Indonesia, yang digali dari bumi Indonesia sendiri. Salah satu dari sekian banyak nilai/ norma yang hidup dalam masyarakat yang diakui kebenarannya menjadi peraturan yang mengikat sekalipun tidak tertulis dan apabila terjadi pelanggaran terhadapnya akan dikenakan sangsi.
2. Pancasila adalah kepribadian bangsa Indonesia sikap mental, tingkah laku dan amal perbuatan bangsa Indonesia, mempunyai ciri – ciri khas yang dapat dibedakan dengan bangsa – bangsa lain. Ciri – ciri khas yang dimaksud tidak lain adalah kepribadianya dan kepribadian bangsa Indonesia adalah “Pancasila”
3. Kepribadian ialah keseluruhan cara hidup bangsa Indonesia, baik yang bersifat jasmaniah maupun rokhaniah, dalam rangkaian hubungan timbal balik antara individu, masyarakat dan kebudayaan (*Pattern of Culture*).

Salah satu tujuan pokok Pemerintah Daerah mendirikan PD. Dharma Jaya secara filosofis berkaitan dengan lahirnya UU Nomor 7 Tahun 1996 sebagaimana yang telah dirubah dengan UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan yang secara filosofis menyatakan Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak seluruh rakyat untuk terus-menerus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan yang dilakukan secara terpadu, terarah, dan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem Pangan yang memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi masyarakat, baik bagi pihak pemerintah daerah DKI Jakarta yang mempunyai PD. Dharma Jaya terkait dengan memproduksi maupun mengonsumsi kebutuhan pokok pangan berupa kebutuhan protein hewani yang layak dikonsumsi oleh setiap masyarakat.

⁸¹ Soepardi, *Pancasila Dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Tangerang, Pustaka Mandiri 2010, hlm. 12 – 13.

B. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa perubahan Peraturan Daerah tentang PD Dharma Jaya menjadi Perumda Dharma Jaya adalah untuk mengatasi permasalahan hukum yang ada, dan juga menyesuaikan ketentuan peraturan-perundang-undangan yang sudah ada serta mengisi kekosongan hukum dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi hukum yang akan diatur, sehingga dibentuk peraturan-perundang-undangan baru. Untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana amanat Alenia Keempat UUD NRI Tahun 1945 maka dilaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berlandaskan demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi dalam pembangunan nasional diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945). Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa, "*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan*".

Penjelasan Pasal ini menyatakan: "Dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang." Oleh karena itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Selanjutnya, bahwa perekonomian berdasarkan atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak, boleh ada di tangan orang seorang". Dengan demikian, pengaturan PD. Dharma Jaya yang diarahkan untuk mendukung roda pembangunan ekonomi dalam ruang lingkup Daerah maupun juga Nasional, harus berlandaskan pada prinsip prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta tetap menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional untuk kemakmuran bagi semua orang.

Jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik seperti sumber daya alam, sumber Pangan. Pengaturan ini berdasarkan anggapan

bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan penjabaran Pasal 33 Undang- Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.⁸²

Negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam sistem hukum di Indonesia, Peraturan Perundang-Undangan disusun secara hirarkis, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 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.

Peraturan daerah yang dimaksud disini adalah Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur. Termasuk pula peraturan daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Bersama Bupati/Walikota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 diatas, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, harus diperhatikan asas-asas penting yang menyertainya, diantaranya adalah asas harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum, dalam arti bahwa sebuah produk perundang-undangan termasuk peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lain. Harus sinkron dengan peraturan yang di atasnya serta

⁸² Arif Firmansyah, "Penafsiran Pasal 33 Uud 1945 Dalam Membangun Perekonomian Di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum Syiar*, Vol. XIII. No. 1, Maret 2012 – Agustus 2012, Hlm. 268.

yang sejajar juga harmonis. Dalam melaksanakan salah satu fungsi Pemerintahan Daerah, PD. Dharma Jaya dalam mengelola konsumsi daging dan kebutuhan daging berlandaskan pada Undang-Undang yang terkait sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4744);
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);
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619);
8. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 295, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5604);
9. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821)
10. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063)

11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305);
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
14. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2010 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2013 Nomor 202, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2002);

C. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis adalah landasan yang mencerminkan kenyataan dalam masyarakat atau nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat. Mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, tidak berarti bahwa produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan itu sekedar merekam keadaan seketika, akan tetapi harus dapat pula mengakomodasi kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.

Peraturan perundang-Undangan yang hanya mengukuhkan kenyataan yang ada tidak hanya dinilai statis dan konservatif, tetapi juga dapat melumpuhkan peran hukum itu sendiri, yang seyogyanya justru diharapkan dapat mengarahkan perkembangan masyarakat. Dengan landasan sosiologis ini, peraturan perundang-undangan yang dibuat bukan kaidah hukum yang dipaksakan, melainkan kaidah hukum yang diterima masyarakat secara wajar, spontan, bahkan menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu kehadirannya. Peraturan perundang-undangan demikian akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahannya institusional dalam penerapannya

Mencermati landasan sosiologis, dapat dilihat melalui perhitungan angka pasar konsumsi daging di DKI Jakarta merupakan wilayah terpadat penduduknya di Indonesia dengan kepadatan penduduk mencapai 13,7 ribu/km² pada tahun 2007, sehingga menjadikan Provinsi ini sebagai pasar yang potensial bagi berbagai produk pertanian maupun produk peternakan. Kebutuhan daging di DKI Jakarta mencapai 300 ton per hari dan dapat meningkat hingga 500 ton menjelang hari raya Idul Fitri. Ketersediaan daging di DKI Jakarta

untuk tahun 2009 sebesar 232.914 ton. Sementara itu, untuk konsumsi hasil ternak perkapita pertahun produk peternakan kerbau 2007 sebesar, 0,05 kg. Pada tahun 2008 konsumsi hasil ternak berupa daging sebanyak 7,75 kg/kapita/tahun atau mengalami penurunan sebesar 7,46%, bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya (2007) sebesar 8,37 kg/kapita/tahun. Kebutuhan ternak potong juga melonjak menjelang Hari Raya Idul Adha yang dapat mencapai 12.000 ekor pada tahun 2008 dan diprediksi terus meningkat setiap tahunnya. Dengan demikian, para peternak di DKI Jakarta masih banyak yang menekuni usaha budidaya kerbau, baik untuk memenuhi kebutuhan daging harian maupun untuk keperluan hewan Qurban DKI Jakarta serta hari besar lainnya seperti Idul Fitri, Natal dan Tahun Baru. Data dari Badan Pusat Statistik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun 2015, konsumsi daging pengeluaran rata-rata per kapita per bulan dalam rupiah adalah 35.900, sedangkan ikan adalah 36.458.⁸³

Praktik di dalam kegiatan usahanya PD.Dharma Jaya sebagaimana arahan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk tanggap dan cepat mengantisipasi meningkatnya permintaan daging sapi dan daging ayam khususnya kebutuhan pada hari raya keagamaan. Dampak dari penurunan pemasokan daging akan mempengaruhi harga naik drastis di pasaran sehingga dapat mempengaruhi tingkat inflasi.

Upaya antisipatif dapat dilakukan dengan membangun sistem produksi yang lebih besar, termasuk dengan mengelola etos kerja, manajemen, kepegawaian, dan tata kelola perusahaan yang baik. Peran PD. Dharma Jaya dalam mendistribusikan pangan protein hewani, menjadi sangat dibutuhkan khususnya untuk menjamin pengguna KJP Plus dalam pendistribusiannya kepada masyarakat yang membutuhkan untuk memperoleh bahan pangan murah, dalam hal ini sudah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk melaksanakan program tersebut.

PD. Dharma Jaya dengan disahkannya Peraturan Daerah yang baru akan lebih berperan dalam meningkatkan ketersediaan, pendistribusian dan untuk mengantisipasi harga pangan tetap terjaga tidak melonjak dan untuk memastikan ketahanan supply bahan pangan berupa protein hewani serta dapat melakukan kunjungan ke daerah-daerah pemasok melalui perjanjian kerjasama baik dengan BUMD maupun pihak swasta sehingga pengembangan usaha yang bertujuan menjadi Perusahaan distributor pangan protein hewani ternak sapi,

⁸³ Badan Puser Statistik Provinsi DKI Jakarta, "Pengeluaran Rata-Rata Per Kapita Per Bulan Kelompok Makanan", <https://jakarta.bps.go.id/statictable/2017/03/13/199/pengeluaran-rata-rata-per-kapita-perbulan-menurut-kelompok-makanan-di-provinsi-dki-jakarta-rupiah-2015.html>, diakses pada tanggal 27 Januari 2017, pada pukul 20.00 WIB.

kerbau, ayam, hasil perikan serta produk olahan bagi masyarakat DKI Jakarta akan segera tercapai.

Tantangan pelaku industri pangan protein hewani yang menjadi masalah klasik diantaranya keterbatasan bibit unggul, kualitas pakan yang rendah, perkawinan silang, keterbatasan modal peternak, kelangkaan tenaga kerja, kurangnya pengetahuan peternak mengenai produksi hewan serta kurang tersedianya teknologi tepat guna. Selain itu masih ada beberapa problematika di masyarakat DKI Jakarta mengenai kebutuhan pokok konsumsi makanan daging, problematika di kalangan masyarakat masih ada kekhawatiran terhadap Produk Halal berkaitan dengan pilihan daging, termasuk peredaran Daging Babi yang semestinya dilakukan pengawasan yang ketat dengan diberikan label non halal, agar masyarakat dapat mengetahui kebutuhan yang dibutuhkan dalam mengkonsumsi daging, bagaimanapun perlu dilakukan pembinaan terhadap Badan Usaha Milik Daerah yang melakukan pengelolaan distribusi dan pemasaran daging tersebut. Pemerintah harus melakukan pengawasan terhadap peredaran daging babi di sejumlah titik di DKI Jakarta yang sudah diketahui oleh masyarakat, agar tidak terjadi percampuran peredaran daging babi dengan daging ternak yang halal dikonsumsi oleh masyarakat beragama Islam (seperti sapi, kerbau dan kambing).

PD Dhama Jaya harus mengedukasi masyarakat mengenai keberadaan lokasi dan proses yang berbeda dari Rumah Potong Hewan (RPH) terkait produk halal maupun produk non halal, masyarakat akan mempunyai peran penting dalam proses pemotongan hewan untuk memastikan kesehatan hewan. Jaminan Produk Halal menjadi prioritas bagi PD. Dharmas Jaya sebagaimana pengaturan hukum yang diatur di dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal, yang pokoknya adalah:

1. untuk menjamin ketersediaan Produk Halal, ditetapkan bahan produk yang dinyatakan halal.
2. mengatur hak dan kewajiban Pelaku Usaha dengan memberikan pengecualian terhadap Pelaku Usaha yang memproduksi Produk dari Bahan yang berasal dari Bahan yang diharamkan dengan kewajiban mencantumkan secara tegas keterangan tidak halal pada kemasan Produk atau pada bagian tertentu dari Produk yang mudah dilihat, dibaca, tidak mudah terhapus, dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Produk.
3. Tata cara memperoleh Sertifikat Halal diawali dengan pengajuan permohonan Sertifikat Halal oleh Pelaku Usaha kepada BPJPH.

Berdasarkan ketentuan tersebut , untuk itu maka perlu dilakukan Peraturan Daerah yang menguatkan Badan Usaha serta produktivitas baik secara penyertaan modal, penggunaan lahan, melakukan kerjasama dengan mitra usaha berkaitan dengan ketersediaan cadangan pangan hewani dan distribusi pangan hewani, keterjangkauan pangan hewani berupa pemasaran protein hewani ternak dan olahan ikan yang belum diatur dalam peraturan pemerintah daerah. Perlu diingat dengan adanya pendirian PD. Dharma Jaya yang berubah menjadi Perumda Dharma Jaya kedepannya tidak saja ditunjukan untuk memaksimalkan pendapatan daerah namun harus mampu memberikan fungsi pelayanan dan kesejahteraan pada masyarakat khususnya kebutuhan pangan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH

A. SASARAN

Materi muatan peraturan daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah PD. Dharma Jaya yang berubah mengganti nama menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya adalah untuk menghadirkan masyarakat dalam proses pembangunan yang lebih tertata dan akuntabel, yang mencerminkan tata kelola perusahaan yang baik dalam menjalankan usahanya sebagai penyediaan dan penampungan ternak potong, mengelola rumah potong hewan dan pemotongan ternak, pengelolaan peternakan dari sektor hulu ke hilir, penyediaan tempat penyimpanan daging, pendistribusian, pengangkutan, pemasaran dan produksi olahan daging, pendayagunaan aset, serta pengolahan perikanan.

B. JANGKAUAN DAN ARAHAN PENGATURAN

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya mencoba untuk mempertegas peran dan fungsi dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah. Kedepannya yang coba dikembangkan bagaimana melalui Peraturan Daerah ini aspirasi dan sosialisasi masyarakat dapat tersalurkan melalui aturan tentang Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya. 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.

C. RUANG LINGKUP MUATAN MATERI UNDANG-UNDANG

Berikut ini akan disampaikan ketentuan-ketentuan penting sebagai muatan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Tentang Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya:

1. Ketentuan Umum

Dalam rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta tentang Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya perlu dilakukan definisi, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Daerah adalah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;

- 2) Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- 4) Gubernur adalah Kepala Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- 5) Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya atau selanjutnya disebut Dharma Jaya adalah badan usaha milik daerah dimana seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah berupa kekayaan daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
- 6) Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah yang dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.
- 7) BP BUMD yang selanjutnya disebut melalui badan adalah badan Pembina Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- 8) Dewan Pengawas adalah organ perusahaan umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya.
- 9) Direksi adalah organ Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya yang bertanggung jawab terhadap pengurusan Perusahaan Umum Daerah untuk kepentingan dan tujuan Perusahaan Umum Daerah, serta mewakili Perusahaan Umum Daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.
- 10) Hasil Perikanan adalah adalah ikan yang ditangani, diolah, dan/atau dijadikan produk akhir yang berupa ikan segar, ikan beku, dan olahan lainnya.

2. Pembentukan dan Pendirian

1) Pembentukan

Perusahaan Daerah Dharma Jaya yang didirikan dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya Khusus Ibukota Jakarta beralih menjadi Dharma Jaya, kemudian Peralihan status badan hukum menjadi Perusahaan Umum Daerah meliputi pula kepemilikan atas aset dan/atau hubungan hukum yang terjadi atas nama Perusahaan Daerah Dharma Jaya. Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya sebagai Badan Hukum berhak melakukan usaha-usahanya.

2) Pendirian

Dharma Jaya merupakan BUMD yang dibentuk dan didirikan oleh Pemerintah Daerah. Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki Pemerintah Daerah dan tidak terbagi atas saham.

3. Maksud dan Tujuan Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya

1) Maksud

Maksud pembentukan Dharma Jaya adalah untuk meningkatkan peran fungsi Badan Usaha Milik Daerah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat di bidang pengelolaan pangan protein hewani dan hasil perikanan.

2) Tujuan

Dharma Jaya didirikan dengan maksud dan tujuan untuk:

- a) menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi perkembangan perekonomian daerah berupa pelayanan Pangan yang mempunyai persyaratan kesehatan bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik;
- b) membantu dan menunjang kebijakan umum Pemerintah Daerah dalam rangka ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya produk protein hewani dan peternakan, dan hasil perikanan;
- c) turut serta dalam melaksanakan pembangunan Daerah, menunjang kebijakan serta program pemerintah Daerah di bidang ekonomi dan perdagangan serta membantu terciptanya ketahanan pangan dan perlindungan konsumen di daerah;
- d) mendukung ketersediaan pasokan, stabilitas dan keterjangkauan harga barang kebutuhan pokok khususnya produk hewani, hasil perikanan dan turunannya di daerah;
- e) mengembangkan sistem pengelolaan komoditas produk hewani, peternakan dan perikanan serta hasil olahannya dalam mendukung ketahanan pangan khususnya di DKI Jakarta;
- f) memanfaatkan serta mendayagunakan sumber daya dan asset yang dimiliki dalam rangka mendukung fasilitas rantai pasokan dan meningkatkan likuiditas, aktivitas, profitabilitas dan daya saing perusahaan;
- g) memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah;
- h) mengembangkan investasi daerah.

4. Tempat Kedudukan

Dharma Jaya berkedudukan dan berkantor pusat di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan wilayah kerja Dharma Jaya berada di Daerah dan dapat melakukan usaha di luar Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Ruang Lingkup Usaha

Untuk mencapai maksud dan tujuan Dharma Jaya melakukan Kegiatan usahanya meliputi ruang lingkup yaitu:

- 1) pengelolaan dan pengembangan sektor hulu dan hilir pelaku industri peternakan dan hasil perikanan, terutama dalam rangka mendukung ketahanan pangan;
- 2) pengelolaan Rumah Potong Hewan (RPH) dan Rumah Potong Unggas (RPU);
- 3) penyediaan dan penampungan ternak potong;
- 4) penyediaan dan pengelolaan gudang berpendingin;
- 5) usaha pemanfaatan properti yang terintegrasi dengan fasilitas pengolahan produk hewani dan hasil perikanan, serta hasil olahannya;
- 6) Usaha lainnya yang berhubungan dengan produk hewani, hasil perikanan dan turunannya

Dalam melakukan kegiatan usaha Dharma Jaya juga dapat melakukan:

- a) kerja sama dengan badan-badan atau instansi lain baik Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum, badan usaha dan swasta;
- b) diversifikasi usaha sebagai pengembangan perusahaan;
- c) pembentukan anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain

6. Modal

Sumber modal Dharma Jaya terdiri atas modal Dasar dan modal disetor. Adapun jumlah modal dasar yang ditetapkan sebesar Rp 2.000.000.000.000,00 (dua triliun rupiah). Modal yang disetor dan dipisahkan dari kekayaan daerah Rp. 248.871.834.550,00 (*dua ratus empat puluh delapan milyar delapan ratus tujuh puluh satu juta rupiah delapan ratus tiga puluh empat ribu lima ratus lima puluh rupiah*) adalah merupakan modal disetor Dharma Jaya pada saat pendirian ditambah Penyetoran Modal Pemerintah Daerah dan modal yang berasal dari kekayaan Perusahaan Daerah Dharma Jaya kepada Dharma Jaya. disediakan dari Penyertaan Modal Pemerintah Daerah berupa aset/barang dan/atau uang tunai. Adapun sumber modal Dharma Jaya berupa:

- a) Penyertaan Modal Daerah;

- b) pinjaman;
- c) hibah; dan
- d) sumber modal lainnya.

Penyertaan modal daerah dapat bersumber dari APBD; dan/atau konversi dari pinjaman. Pinjaman modal dapat bersumber dari Daerah, BUMD lainnya serta sumber lain sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan. Hibah juga dapat bersumber dari Pemerintah Pusat, Daerah, BUMD lainnya serta sumber lain sebagaimana Peraturan Perundang-Undangan. Sumber modal lainnya juga dapat diperoleh dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset.

7. Organ dan Kepegawaian

Organ Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya, terdiri atas:

- a) Gubernur selaku KPM
- b) Dewan Pengawas dan
- c) Direksi.

Gubernur selaku KPM sebagaimana dimaksud dalam memiliki wewenang untuk:

- a) mengajukan usulan perubahan Peraturan Daerah;
- b) mengangkat dan/atau memberhentikan Dewan Pengawas dan Direksi;
- c) melaksanakan perubahan jumlah modal dasar;
- d) memberikan persetujuan dalam pemindahtanganan aset Dharma Jaya;
- e) menetapkan penggunaan laba;
- f) mengesahkan rencana investasi dan pembiayaan jangka panjang;
- g) memberikan persetujuan terhadap perjanjian kerjasama bangun serah guna (*Build Operation Transfer*);
- h) memberikan persetujuan terhadap penjaminan aset Dharma Jaya;
- i) memberikan persetujuan terhadap usulan likuidasi Dharma Jaya;
- j) memberikan persetujuan terhadap pembentukan anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain;
- k) menerima dan mengesahkan dokumen rencana kerja, anggaran tahunan dan 5 (lima) tahunan, laporan kinerja dan laporan keuangan Dharma Jaya secara berkala termasuk neraca dan perhitungan laba/rugi; dan
- l) penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran Dharma Jaya.

Tugas dan wewenang Dewan Pengawas Dharma Jaya mempunyai ruang lingkup sebagai berikut:

- a) mengawasi kegiatan operasional Dharma Jaya;
- b) memberikan pendapat dan saran kepada Gubernur selaku KPM terhadap ppasaengangkatan dan pemberhentian Direksi;
- c) memberikan pendapat dan saran kepada Gubernur selaku KPM terhadap rencana investasi dan pembiayaan jangka panjang yang diajukan oleh Direksi;
- d) memberikan pendapat dan saran kepada Gubernur selaku KPM terhadap laporan kinerja dan laporan keuangan termasuk neraca dan perhitungan laba/rugi;
- e) mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran dan bertindak sewaktu-waktu untuk kepentingan dan usaha Dharma Jaya;
- f) meminta penjelasan dari Direksi mengenai segala persoalan yang menyangkut pengelolaan Dharma Jaya;
- g) mengetahui segala kebijakan dan tindakan yang telah dan akan dijalankan oleh Direksi;
- h) meminta Direksi untuk menghadiri rapat Dewan Pengawas; dan
- i) menghadiri rapat Direksi dan memberikan pandangan-pandangan terhadap hal-hal yang perlu dibahas.

Wewenang Dewan Pengawas Dharma Jaya sebagai berikut:

- a) memberikan pertimbangan dan saran kepada Gubernur selaku KPM untuk perbaikan dan pengembangan Dharma Jaya;
- b) mengesahkan Rencana Kerja dan Anggaran Dharma Jaya;
- c) meneliti neraca, arus kas dan perhitungan rugi/laba yang disampaikan Direksi;
- d) memberi peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui;
- e) memeriksa Direksi yang diduga merugikan perusahaan; dan
- f) menerima atau menolak pertanggungjawaban keuangan dan program kerja Direksi;

Berakhirnya Dewan Pengawas Apabila:

- a) Meninggal Dunia
- b) Masa jabatan yang berakhir dan
- c) Diberhentikan sewaktu-waktu.

Tugas dan Wewenang Direksi dalam mengelola Dharma Jaya yakni sebagai berikut:

Direksi dalam mengembangkan tugasnya yakni sebagai berikut:

- a) memimpin dan mengendalikan jalannya Dharma Jaya sesuai maksud dan tujuan pendiriannya;
- b) menyusun dan menyampaikan rencana kerja dan anggaran perusahaan tahunan dan 5 (lima) tahunan kepada Gubernur selaku KPM melalui Dewan Pengawas;
- c) melaksanakan rencana kerja dan anggaran perusahaan;
- d) melaksanakan pengelolaan dan pembinaan pegawai;
- e) mengurus dan mengelola kekayaan perusahaan;
- f) menyelenggarakan pengelolaan keuangan perusahaan;
- g) menyelenggarakan administrasi perusahaan;
- h) mewakili Dharma Jaya, baik di dalam maupun di luar pengadilan;
- i) menyusun dan menyampaikan laporan kepada Gubernur selaku KPM tentang kinerja dan keuangan secara berkala triwulanan dan tahunan atau sewaktu- waktu sesuai kebutuhan; dan
- j) mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.

Direksi Dharma Jaya mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a) mengangkat, memindahkan dan/atau memberhentikan pegawai perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- b) menetapkan gaji dan tunjangan pegawai;
- c) menandatangani laporan keuangan perusahaan;
- d) menandatangani ikatan hukum yang dilakukan dengan pihak lain;
- e) mengusulkan pembentukan badan usaha sebagai anak perusahaan yang kegiatan usahanya baik secara langsung maupun tidak secara langsung menudukung kegiatan usaha.

Tugas dan wewenang Direktur utama yakni sebagai berikut:

- a) Direktur Utama berhak dan berwenang bertindak atas nama Direksi.

- b) Masing-masing Direksi sesuai dengan bidangnya dalam batas yang ditentukan dalam peraturan tata tertib serta tata cara menjalankan tugas Direksi, berhak, berwenang dan bertindak atas nama Direksi.
- c) Dalam hal Direktur Utama berhalangan tetap dalam menjalankan tugasnya atau apabila jabatan tersebut terluang dan penggantinya belum diangkat, atau belum menjabat jabatannya, maka jabatan Direktur Utama dilaksanakan oleh Direktur berdasarkan penunjukan sementara Gubernur selaku KPM.

Hak dan Kewajiban Pegawai Dharma Jaya yakni sebagai berikut:

- 1) Pegawai Dharma Jaya merupakan pekerja yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.
- 2) Pegawai Dharma Jaya memperoleh penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja.
- 3) Penghasilan pegawai Dharma Jaya terdiri atas:
 - a) gaji;
 - b) tunjangan;
 - c) fasilitas; dan/atau
 - d) jasa produksi atau insentif pekerjaan.

Dharma Jaya mengikutsertakan pegawai Dharma Jaya pada program jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka peningkatan kompetensi pegawai, Dharma Jaya akan terus melaksanakan program peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Selain itu guna peningkatan integritas perusahaan, Pegawai Dharma Jaya juga dilarang menjadi pengurus partai politik. Ketentuan mengenai penghasilan pegawai Dharma Jaya selain Gaji, Tunjangan, Fasilitas, dan Jasa Produksi atau insentif juga perlu menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2015 Tentang Upah, yang menyatakan pengusaha dapat memberikan bonus, uang pengganti fasilitas kerja dan uang servis pada usaha tertentu dan Ketentuan Pasal 100 Juncto Pasal 103 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik berkaitan dengan pemberian bonus bagi pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan.

Kewenangan dalam menentukan penghasilan Pegawai Dharma Jaya ditentukan oleh Direksi sesuai dengan rencana kerja dan anggaran Dasar BUMD.

8. Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya.

Dharma jaya membentuk satuan pengawas intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada Direktur Utama. Satuan Pengawas intern mempunyai tugas:

- a) membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan Dharma Jaya, menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada Dharma Jaya, dan memberikan saran perbaikan;
- b) memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern sebagaimana dimaksud pada huruf a kepada Direktur Utama; dan
- c) memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

Dalam melaksanakan tugasnya, satuan pengawas intern wajib menjaga kelancaran tugas satuan organisasi lainnya dalam Dharama Jaya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Dharma jaya juga membentuk Komite audit dan komite lainnya atas pembentukan dari Dewan Pengawas yang beranggotakan unsur independen yang dipimpin oleh seorang anggota dewan pengawas.

Komite audit mempunyai tugas yakni sebagai berikut:

- a) membantu Dewan Pengawas dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor;
- b) menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal;
- c) memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya;
- d) memastikan telah terdapat prosedur review yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan;
- e) Melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian Dewan Pengawas; dan
- f) Melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh Dewan Pengawas.

9. Perencanaan, Operasional, dan Pelaporan

Direksi wajib menyiapkan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Yang memuat paling sedikit:

- a) evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
- b) kondisi Dharma Jaya saat ini;
- c) asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
- d) penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

Direksi menyampaikan rancangan rencana bisnis kepada Dewan Pengawas untuk ditandatangani bersama. Rencana bisnis yang telah ditandatangani bersama Dewan Pengawas disampaikan kepada Gubernur selaku KPM untuk mendapatkan pengesahan. Rencana bisnis merupakan dasar perjanjian kontrak kinerja.

Operasional Dharma Jaya dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur. Standar operasional prosedur disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas. Standar operasional prosedur harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan. Standar operasional prosedur paling sedikit memuat aspek:

- a. organ;
- b. organisasi dan kepegawaian;
- c. keuangan;
- d. pelayanan pelanggan;
- e. resiko bisnis;
- f. pengadaan barang dan jasa;
- g. pengelolaan barang;
- h. pemasaran; dan
- i. pengawasan.

Standar operasional prosedur harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian Dharma Jaya. Standar operasional prosedur disampaikan kepada Sekretaris Daerah untuk mendapatkan pengesahan.

10. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik

Pengurusan Dharma Jaya dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik terdiri atas prinsip:

- a. transparansi;

- b. akuntabilitas;
- c. pertanggungjawaban;
- d. kemandirian; dan
- e. kewajaran

Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik bertujuan untuk :

- a) mencapai tujuan Dharma Jaya;
- b) mengoptimalkan nilai Dharma Jaya agar memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- c) mendorong pengelolaan Dharma Jaya secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Dharma Jaya;
- d) mendorong agar organ Dharma Jaya dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial Dharma Jaya terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar Daerah Dharma Jaya;
- e) meningkatkan kontribusi Dharma Jaya dalam perekonomian nasional; dan
- f) meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

11. Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa Dharma Jaya dilaksanakan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi, dilakukan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

12. Kerjasama

Dharma Jaya dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain. Kerjasama dengan pihak lain harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama. Pelaksanaan kerja sama Dharma Jaya dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal perusahaan. Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki Dharma Jaya, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi. Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan:

- a) disetujui oleh KPM;
- b) laporan keuangan Dharma Jaya 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
- c) tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari Dharma Jaya yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan
- d) memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.

Dharma Jaya memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama Daerah. Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada Dharma Jaya untuk melaksanakan kerja sama.

13. Pinjaman

Dharma Jaya dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi. Dalam hal pinjaman mempersyaratkan jaminan, aset Dharma Jaya yang berasal dari hasil usaha dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Dalam hal Dharma Jaya melakukan pinjaman kepada Pemerintah Daerah, tidak dipersyaratkan jaminan.

14. Pelaporan Direksi dan Laporan Tahunan

Laporan Direksi Dharma Jaya terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan bulanan dan Laporan triwulan, terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas. Laporan tahunan terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas dan disampaikan kepada KPM melalui Badan yang dimaksud BP BUMD Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan tahunan setelah disahkan oleh KPM. Dalam hal terdapat anggota Direksi tidak menandatangani laporan tahunan), harus disebutkan alasannya secara tertulis. Laporan tahunan bagi Dharma Jaya paling sedikit memuat:

- a) laporan keuangan;
- b) laporan mengenai kegiatan Dharma Jaya;
- c) laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
- d) rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Dharma Jaya;
- e) laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
- f) nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan
- g) penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.

Laporan keuangan paling sedikit memuat:

- a) neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya;
- b) laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan;
- c) laporan arus kas;
- d) laporan perubahan ekuitas; dan
- e) catatan atas laporan keuangan.

15. Penggunaan Laba

Laba Dharma Jaya, digunakan untuk:

- a) pemenuhan dana cadangan;
- b) peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Dharma Jaya yang bersangkutan;
- c) dividen yang menjadi hak Daerah;
- d) tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
- e) bonus untuk pegawai; dan/atau;
- f) penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

KPM memprioritaskan penggunaan laba Dharma Jaya untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Dharma Jaya yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi.

Besaran penggunaan laba Dharma Jaya ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Dharma Jaya wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan laba bersih wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh perseratus) dari modal Dharma Jaya. Kewajiban penyisihan dana cadangan berlaku apabila Dharma Jaya mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh perseratus) dari Dharma Jaya hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian Dharma Jaya. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh perseratus), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan Dharma Jaya. Direksi harus mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi. Dividen Dharma Jaya yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh KPM.

Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima perseratus) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja Dharma Jaya dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya.

Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Dharma Jaya dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

16. Penggunaan Laba untuk Tanggung Jawab Sosial

Dharma Jaya melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih. Penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.

17. Pembagian Laba

Laba bersih Dharma Jaya setelah diperhitungkan ditetapkan oleh KPM sesuai peraturan perundang-undangan. Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Perusahaan Dharma Jaya dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

18. Anak Perusahaan

Dharma Jaya dapat membentuk anak perusahaan. Dalam membentuk anak perusahaan, Dharma Jaya dapat bermitra dengan:

- a) badan usaha milik negara atau BUMD lain; dan/atau
- b) badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia.

Calon Mitra paling sedikit memenuhi syarat:

- a) laporan keuangan 3 (tiga) tahun terakhir yang diaudit kantor akuntan publik dengan hasil opini paling rendah setara wajar dengan pengecualian;
- b) perusahaan dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh kantor akuntan publik dalam 1 (satu) tahun terakhir;
- c) memiliki kompetensi dibidangnya; dan

- d) perusahaan mitra harus menyetor dalam bentuk uang secara tunai paling sedikit sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) yang dihitung secara proposional sesuai kesepakatan dari modal dasar.

Ketentuan syarat anak Perusahaan harus memenuhi persyaratan:

- a) disetujui oleh KPM;
- b) Minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh perseratus) dan sebagai pemegang saham pengendali;
- c) laporan keuangan Dharma Jaya 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
- d) memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan
- e) tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari Dharma Jaya yang berasal dari penyertaan modal Daerah.

Setiap penambahan modal disetor mengakibatkan perubahan kepemilikan saham PD Dharma Jaya.

19. Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah Dharma Jaya mulai berlaku:

- a) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya; dan
- b) Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; selanjutnya
- c) Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, maka selanjutnya pengundangan Peraturan Daerah ini dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka perlu disusun Peraturan Daerah untuk menyesuaikan dengan aturan tersebut sebagaimana tata cara pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diatur di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Adapun yang menjadi inti perubahan penyusunannya dalam rangka meningkatkan kompetensi Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya guna memberikan kualitas pelayanan dan mutu terbaik terhadap hasil produksi dan olahan pangan protein hewani, dengan penguatan terhadap tata kelola perusahaan yang baik dengan mekanisme internal yang baik dalam pembinaan, pengawasan, pemilihan direksi dan dewan pengawas serta memaksimalkan kewenangan KPM sebagai organ dalam Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya.
2. Perusahaan PD. Dharma Jaya menargetkan penambahan modal dasar dari Rp. 248.871.834.550,00 (*dua ratus empat puluh delapan milyar delapan ratus tujuh puluh satu juta rupiah delapan ratus tiga puluh empat ribu lima ratus lima puluh rupiah*) menjadi sebesar Rp. 2.000.000.000.000,00 (*dua Trilyun rupiah*), dikarenakan beberapa pertimbangan berkaitan dengan rencana bisnis berupa pengembangan usaha PD. Dharma Jaya yang akan ditugaskan oleh Pemerintah Daerah untuk mengelola cadangan pangan strategis dibidang protein hewani yang relatif besar guna tercapainya ketersediaan cadangan pangan, keterjangkauan pangan, dan pemasaran produk pangan di bidang protein hewani terpenuhi. PD. Dharma jaya juga berperan aktif dalam pendistribusian bahan pangan bersubsidi bagi masyarakat yang membutuhkan pangan dibidang protein hewani, oleh sebab itu perlu adanya penambahan dan pengelolaan ruang penyimpanan berpendingin (*cold storage*) yang relatif besar sebagai pelaku *cold supply chain* di DKI Jakarta, serta adanya rencana kerjasama dengan BUMD lainnya berkaitan dengan kerjasama pemasaran ternak hewan ayam dan sapi dan hasil perikanan yang akan memperluas skala bisnis serta pangsa pasar terhadap kebutuhan pangan hewani. Trend perkembangan produksi PD. Dharma Jaya saat ini menunjukkan hasil yang baik dengan membuat angka produksi pangan yang terus meningkat setiap bulannya, oleh sebab itu dibutuhkan peningkatan modal dasar guna memberikan porsi yang lebih besar kepada

PD. Dharma Jaya dari Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, agar bisa berperan aktif sebagai agen bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat.

3. PD Dharma Jaya diproyeksikan menguasai 20% hingga 30% pasar protein hewani di DKI Jakarta agar bisa menjadi katalisator penyeimbang stabilitas pasokan dan harga (sebagai alat menekan tingkat inflasi) dalam perannya sebagai salah satu pelaku pasar yang diperhitungkan disektor perdagangan dan industri daging di DKI Jakarta, yang dapat berperan aktif menjaga ketahanan pangan dan kestabilan pasokan serta harga daging, untuk itu diperlukan perluasan ruang lingkup kegiatan usaha dalam proses penyediaan, pendistribusian, serta keterjangkauan kebutuhan daging bagi pihak yang membutuhkan sebagaimana ketentuan di dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dan penugasan kepada Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya sebagaimana Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Pangan Dengan Harga Murah Bagi Masyarakat Tertentu.
4. Secara umum pada perkembangannya sejak Peraturan Daerah diterbitkan yang diatur di dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 5 Tahun 1985 dan perubahannya Perda No. 11 Tahun 2013, PD Dharma Jaya selalu tertinggal dalam mengimbangi tren perdagangan industri pangan dibidang protein hewani yang saat ini terjadi peningkatan permintaan pasar sehingga perlu upaya yang lebih maksimal dalam proses penyediaan cadangan pangan serta keterjangkauan distribusi daging, sebagaimana perkembangan di DKI Jakarta sebagai pusat ekonomi dan barometer perkembangan industri pangan protein hewani. Sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi berkaitan dengan tanggung jawab daerah dalam ketersediaan, distribusi, keanekaragaman pangan serta keterjangkauan pangan baik daging maupun ikan. Selain itu secara yuridis Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya dan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah Dharma Jaya konsiderannya masih mengacu kepada Peraturan yang lama yakni Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1962 yang sudah tidak berlaku lagi sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 yang sudah mengakomodir Prinsip Good Corporate Governance yakni

berupa transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajaran, sehingga Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dapat lebih leluasa merealisasikan rencana bisnisnya sebagai strategi dan kebijakan dalam meningkatkan kinerja perusahaan yang tujuannya juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan juga peningkatan pendapatan asli daerah.

B. SARAN

Memperhatikan materi rancangan peraturan daerah (Raperda) Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dan pokok bahasan yang diformulasikan dalam kesimpulan tersebut di atas, dengan mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis terkait dengan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya, maka bersama ini disarankan sebagai berikut:

1. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah baru Perusahaan Daerah Dharma Jaya yang diganti menjadi Perusahaan Umum Dharma Jaya, kiranya dapat dilakukan secara komprehensif dengan melakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundangan terkait yang lahir setelah Perda tahun 2013 terkait tugas dan fungsi dari PD Dharma Jaya. Peraturan Daerah yang baru akan menjadi anggaran dasar dan mengatur terkait teknis seleksi calon direksi dan dewan pengawas, serta organ kepegawaian dalam modal PD. Dharma Jaya, pemanfaatan laba dan bonus kepegawaian, maka dengan adanya Peraturan Daerah baru tentang pengaturan Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dapat meningkatkan etos kerja yang positif terhadap organ perusahaan yang akan berkontribusi terhadap tata kelola yang baik yang akan memberikan jaminan terhadap ketersediaan, keterjangkauan, dan cadangan pangan protein hewani baik hewan ternak dan ikan guna peningkatan kesejahteraan dan kemaslahatan bagi hajat hidup orang banyak, sebagaimana amanat peraturan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD.
2. Agar pelaksanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan PD. Dharma Jaya menjadi Perumda Dharma Jaya, yang isinya pengaturan berkaitan peningkatan modal dasar PD. Dharma Jaya, dan pengaturan berkaitan dengan penyertaan modal daerah, guna meningkatkan kapasitas dan kompetensi PD Dharma Jaya agar mampu menjaga ketahanan pangan, stabilitas harga serta peningkatan pendapatan asli daerah sebagai konsekuensi logis atas meningkatnya produktivitas PD. Dharma Jaya.
3. Agar penambahan ruang lingkup kegiatan pengembangan usaha PD. Dharma Jaya diproyeksikan untuk mampu menampung perkembangan mutakhir di industri protein

hewani bagi masyarakat di masa mendatang, baik dalam hal sistem informasi yang baik dalam ruang lingkup ketersediaan pangan, pendistribusian dan pengelolaan protein hewani, proses pengumpulan, pengolahan, penganalisan, penyimpanan, penyajian dan penyebaran data dan informasi tentang Pangan dan Gizi, guna peningkatan pemasaran produk serta keterjangkauan bagi masyarakat di DKI Jakarta khususnya maupun daerah lainnya yang membutuhkan ketersediaan pangan khususnya di bidang pangan hewani.

4. Dibutuhkan keputusan tentang perubahan yang substansial dengan menerbitkan Peraturan Daerah baru tentang Pembentukan Peraturan Daerah Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya, yang sebaiknya didukung oleh partisipasi masyarakat dan pembinaan serta pengawasan yang dilakukan Pemerintah Daerah baik eksekutif maupun legislatif daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota DKI Jakarta. Setelah Perda Pembentukan ini hendaknya dapat diikuti dengan Perda sinkronisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Daerah Khusus Ibukota DKI Jakarta Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang lebih lanjut akan banyak mewarnai arah pengembangan usaha dan pengelolaan PD. Dharma Jaya, sehingga pengaturan PD. Dharma Jaya secara menyeluruh menjadi Perusahaan Umum Daerah Dharma Jaya dapat merespons kekosongan hukum yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2012.
- Abdulkadir Muhammad. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung. Citra Aditya Bakti. 2002.
- Amiroeddin Syarief dalam Rojidi Ranggawijaya. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: CV.Mandar Maju, 1998.
- Ambar Teguh Sulistyani. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta, Graha Ilmu, 2004.
- A. Ridwan Halim. *Hukum Perdata Dalam Tanya Jawab*. Jakarta. Ghalia Indonesia. 1985.
- Bahder Johan Nasution. *Negara Hukum dan HAM*. Bandung. Bandar Maju. 2011.
- . *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung. Citra Aditya Bakti. 2006.
- Chidir Ali. *Badan Hukum*. Bandung. Alumni. 1999.
- CST Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta. Balai Pustaka. 1989.
- Deddy Supriyadi Bratakusumah & Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama. 2002.
- Hendra Setiawan Boen. *Biaglala Business Judgment Rule*. Jakarta. Tatanusa. 2008.
- Jimly Asshiddiqie. dan M. Ali Safaat. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta. Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI. 2006.
- K. Martono dan Eka Budi Tjahjono. *Asuransi Transportasi Darat- Laut – Udara*. Bandung. CV. Mandar Maju, 2011.
- Kurniawan. *Hukum Perusahaan Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta. Genta Publshing. 2014.
- L.J. van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta. Pradnya Paramita, 1978.
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. CV Alfabeta. 2008.
- Laksanto Utomo. *Aspek Hukum Kartu Kredit Perlindungan Konsumen*. Bandung. Alumni. 2015.
- L. Linton. *Partnership Modal Ventura*. Jakarta. PT.IBEC, 1995.
- Candra Utama Adi. *LSM VS LAZ*. Depok. Piramida. 2006.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta. Kanisius. 2002.

- . *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta. Kanisius. 2010.
- M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta. Sinar Grafika. 2009.
- Munir Fuady. *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku Ketiga*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2002.
- Muh. Arief Effendi. *The Power of Good Corporate Governance*. Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat. 2016.
- . *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*. Bandung. Citra Aditya Bakti, 2010.
- . *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung. PT.Refika Aditama. 2009.
- M. Natzir Said. *Perusahaan-perusahaan pemerintah di Indonesia*. Bandung. Alumni. 1985.
- Nindyo Pramono. *Perbandingan Perseroan Terbatas Di Beberapa Negara*. Yogyakarta. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 2012.
- Ni'matul Huda. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta. Rajawali Press. 2008.
- Nomensen Sinamo. *Ilmu Perundang-undangan*. Jalan Permata Aksara. Jakarta. 2016.
- Nurcholish Madjid. *Indonesia Kita*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka. 2003.
- Rangga Widjaja. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Bandung. CV.Mandar Maju.1998.
- Payaman Simanjuntak. *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta: 1985.
- Pataniari Siahian. *Politik Hukum Pembentukan UU Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta. Konpres. 2012.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung. Citra Aditya Bakti. 1989.
- . *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Opset Alumni. 1979.
- R. Soekardono. *Hukum Dagang Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat. 1983. hlm. 19
- Saifullah. *Tipologi Penelitian Hukum Kajian Sejarah, Paradigma dan Pemikiran Tokoh*. Malang. Cv. Cita Intrans Selaras. 2015.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996.
- Solly Lubis. *Landasan Dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung. Mandat Maju.1989.
- Soepardi. *Pancasila Dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Tangerang. Pustaka Mandiri. 2010.
- Soerjono Soekanto. *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada. 2007.
- Sri Redjeki Hartono. *Kapita Selektta Hukum Ekonomi*. Bandung. PT Mandar Maju. 2000

Suratman dan Philips Dillah. *Metode Penelitian Hukum*. Malang. Alfabeta. 2012.

Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta. Penerbit Liberty. 2002.

Titik Triwulan Tutik. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta. Prenada Media Group. 2008.

Jurnal:

Arif Firmansyah. “Penafsiran Pasal 33 Uud 1945 Dalam Membangun Perekonomian Di Indonesia”. *Jurnal Ilmu Hukum Syiar*, Vol. XIII. No. 1, Maret 2012 – Agustus 2012

Dian Cahyaningrum. “Implikasi Bentuk Hukum Bumd Terhadap Pengelolaan Bumd”. *Jurnal Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*. 2018.

Ferry Irawan Febriansyah. “Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Perspektif*. Vol. XXI. No. 3. September 2016.

Hr. Adianto Mardijono. “Kajian Yuridis Mengenai Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Terhadap Undang-Undang No. 40 Tahun 2007”. *Jurnal Mimbar Keadilan*. Edisi Januari-Juni.

Luh Nila Winarni. “Asas Itikad Baik Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen Dalam Perjanjian Pembiayaan”. *Jurnal Ilmu Hukum*. 2015. Vol. 11. No. 21.

Ngadi dan Ali Yansyab Abdurabim. “Perspektif Sumber Daya Manusia Dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah”. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. IV. No. 2. 2009.

Wahyu Nugroho. *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 10 No. 3 – September.

Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti. “Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance”. *Jurnal Yustisia*. Vol. 3 No. 1. Januari-April 2014.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang

Hari Nuri Cahya Murni. “PP BUMD Mengusung Semangat Tata Kelola Perusahaan Yang Baik”.

PERPAMSI, “PP BUMD Mengusung Semangat Tata Kelola Perusahaan Yang Baik”, <http://perpamsi.or.id/berita/view/2018/03/05/460/pp-bumd-mengusung-semangat-tata-kelola-perusahaan-yang-baik1>, diakses pada tanggal 26 Januari 2019.

Hendaru Tri Hanggoro. “Riwayat dan Kinerja Perusahaan Daerah DKI Jakarta”. <https://historia.id/urban/articles/riwayat-dan-kinerja-perusahaan-daerah-dki-jakarta-DbeKq>. diakses pada tanggal 27 Februari 2019.

Johan Romadhon, “Harmonisasi Perusahaan & Sarikat Pekerja Guna Wujudkan Hubungan Industrial Yang Sehat”, <https://dharmajaya.co.id/2018/berita/harmonisasi-perusahaan-sarikat-pekerja-guna-wujudkan-hubungan-industrial-yang-sehat/>, diakses pada tanggal 7 Maret 2019

PD. Dharma Jaya. “Sejarah Perusahaan Daerah Dharma Jaya”, <https://dharmajaya.co.id/2018/>. diakses pada tanggal 27 Februari 2019.