



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR TENTANG PERUBAHAN BENTUK PERUSAHAAN DAERAH RUMAH POTONG HEWAN MENJADI PERSEROAN DAERAH PANGAN (PT. MAKASSAR PANGAN SEJAHTERA)



Tim Penyusun:

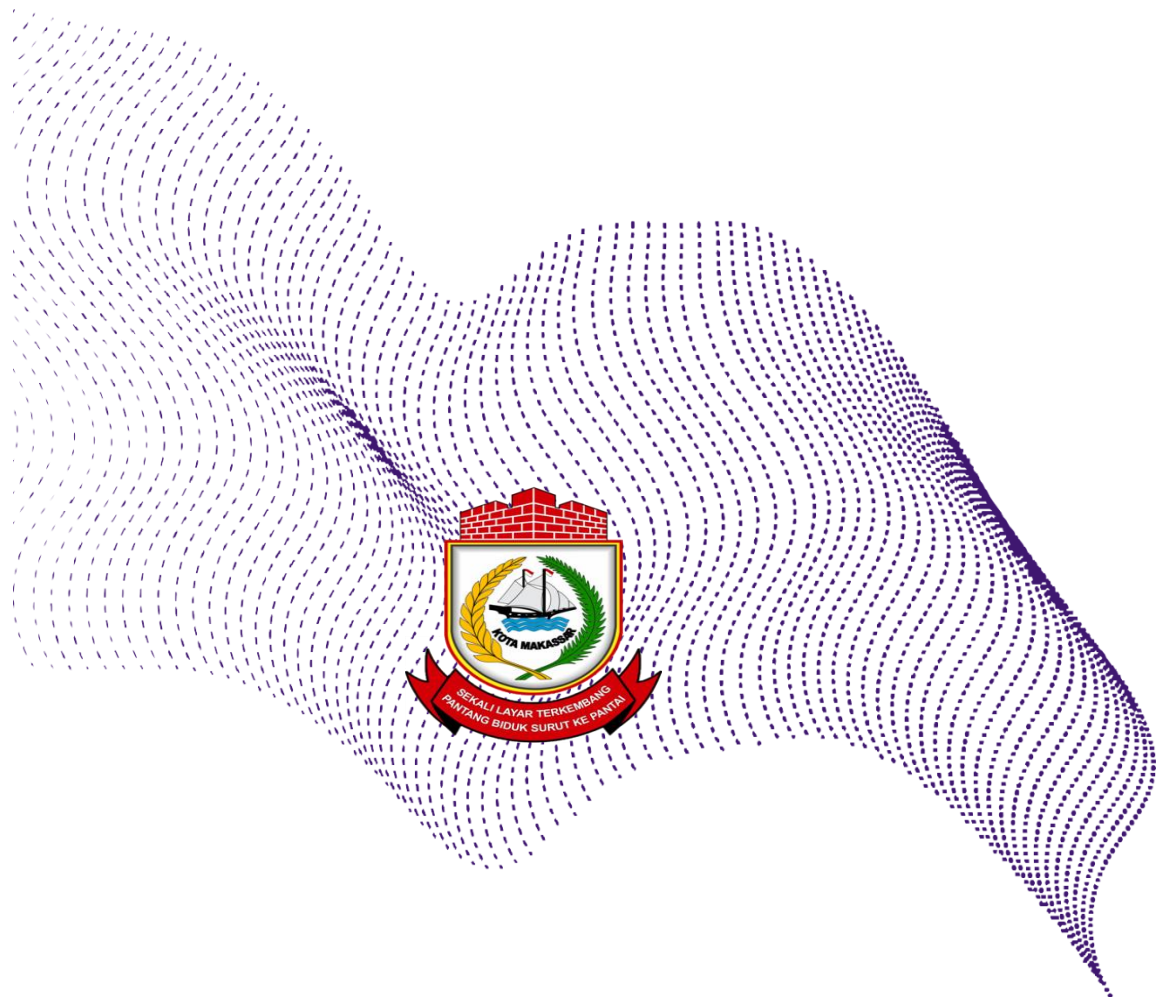
BADAN RISET DAN INOVASI DAERAH
KOTA MAKASSAR

TIM PELAKSANA RISET PERSERODA PANGAN

Tahun 2025

LAPORAN

PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR TENTANG PERUBAHAN
BENTUK PERUSAHAAN DAERAH RUMAH POTONG HEWAN MENJADI
PERSEROAN DAERAH PANGAN



TIM PENYUSUN

Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.H., DFM
Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM
Prof. Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H.
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.

BADAN RISET DAN INOVASI DAERAH
KOTA MAKASSAR
TAHUN 2025

**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR TENTANG
PERUBAHAN BENTUK PERUSAHAAN DAERAH RUMAH POTONG HEWAN
MENJADI PERSEROAN DAERAH PANGAN**



TIM PENYUSUN

**Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.H., DFM
Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM
Prof. Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H.
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.**

**BADAN RISET DAN INOVASI DAERAH
KOTA MAKASSAR**

TAHUN 2025

KATA PENGANTAR

Perkenankanlah pada kesempatan ini, kami mengucapkan puji syukur yang sedalam-dalamnya kepada Allah SWT, atas rahmat dan hidayah-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar Tentang Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Menjadi Perseroan Daerah Pangan

Penulisan Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar Tentang Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Menjadi Perseroan Daerah Pangan

Sebagai tim penyusun Naskah akademik, kami menyadari Naskah akademik ini masih memiliki kekurangan, maka dari itu kami meminta masukan dan saran buat kesempurnaan Naskah Akademik ini.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan	12
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	14
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	15
A. Kajian Teoretis	15
1. Teori Negara Hukum Kesejahteraan	15
2. Hierarki Peraturan Perumdang-Undangan	17
3. Pemerintah Daerah	18
4. Peraturan Daerah.....	21
5. <i>Good Corporate Governance</i>	23
B. Kajian Terhadap Asas dan Prinsip Yang Terkait dengan Penyusunan Norma	26
1. Teori Rumusan Norma	26
2. Fungsi Norma Dalam Pembentukan Hukum	30
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	30
1. Peran Ekonomi dan Ketahanan Pangan	23
2. Dampak terhadap Isu Lokal	23
3. Ekspansi ke Pasar Nasional	23
4. Kebutuhan Modal Perseroda.....	23
a. Landasan Hukum dan Skala Usaha	23
b. Analisis Kebutuhan Modal	41
5. Pengelolaan dan Pemanfaatan Aset dan Sumber Daya Manusia	24
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Daerah	45
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	46
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .	46
B. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	46

C. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT)	47
D. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan	47
E. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	47
F. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	47
G. Permendagri No. 37 Tahun 2018 (Pangkatangan Organ BUMD) .	47
H. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor 6 Tahun 1999 tentang pendirian Perusahaan Daerah (PD) Rumah Pemotongan Hewan Kotamadya Ujung Pandang	48
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN YURIDIS.....	49
A. Landasan Filosofis	49
B. Landasan Sosiologis	49
C. Landasan Yuridis	50
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	51
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Menjadi Perseroan Daerah Pangan	51
B. Arah Pengaturan	52
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	53
BAB IV PENUTUP	56
A. Kesimpulan	56
B. Saran	57
DAFTAR PUSTAKA	58

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang mengandung ide negara kesejahteraan (*welfare staat*). Ide tersebut tergambar dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945. Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa salah satu tujuan negara adalah mewujudkan kesejahteraan umum yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai landasan dalam mewujudkan tujuan negara tersebut.¹

Negara kesejahteraan tidak lain merupakan negara yang memiliki tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan dengan apa yang tercantum dalam Alinea ke-4 (keempat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

“.....untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebagsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan Negara, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karenanya, perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Pasal 33 UUD NRI 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi, yang menjelaskan bahwa kemakmuran masyarakat yang diutamakan dan bukan kemakmuran individu.² Pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan

¹ Karjono Atmoharsono, Sekretaris Utama Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Materi Rapat Persiapan Penyusunan Program Legislasi Nasional jangka Menengah Tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 pada tanggal 5 Juli 2019 di Aryaduta Lippo Village Tangerang. hlm. 3.

² Mubyarto dkk, *Ekonomi Kerakyatan*, (Jakarta: Lembaga Suluh Nusantara Bekerjasama dengan American Institute For Indonesian Studies (AIFIS), 2014), hlm vii

pemerintahan tersebut pemerintah daerah memiliki kewajiban salah satunya adalah memajukan kesejahteraan masyarakat. Segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah haruslah difokuskan untuk kesejahteraan masyarakat, salah satu caranya melalui efektivitas kinerja dari Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan daerah (Perusda), yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki Pemda seperti disebut dalam UU No. 23 tahun 2014 Pasal 236 ayat (1) dan ayat (2). Seperti disebutkan dalam Pasal 65 ayat (2) Kepala Daerah berwenang mengajukan rancangan Perda dan menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan DPRD. Untuk menyusun dan mengajukan rancangan Perda, maka diperlukan suatu naskah akademik.

Berdasarkan Pasal 331 ayat (3) UU No. 23/2014 jo. UU No. 2/Prp/2015 jo. UU No. 9/2015 klasifikasi bentuk hukum BUMD diubah dari Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT) menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Menurut ketentuan peralihan yaitu Pasal 402 ayat (2) UU No. 23/2014 jo. UU No. 2/Prp/2015 jo. UU No. 9/2015 menjelaskan bahwa selambat-lambatnya pada tanggal 2 Oktober 2017, seluruh BUMD wajib menyesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Begitu pula dengan Perusahaan Daerah-Perusahaan Daerah di seluruh Indonesia.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor 6 Tahun 1999 tentang pendirian Perusahaan Daerah (PD) Rumah Potong Hewan Kotamadya Ujung Pandang. Peraturan ini mengenai pendirian perusahaan daerah yang bergerak di bidang rumah potong hewan di Kotamadya Ujung Pandang. Selanjutnya diterbitkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 16 Tahun 2009 tentang Tambahan Modal Pemerintah Kota Makassar Pada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan.

Operasional Rumah Potong Hewan Kota Makassar yang dijalankan oleh Dinas Perikanan dan Pertanian tidak mempraktikkan akuntabilitas. Operasional rumah potong hewan yang semula dijalankan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan dan saat ini dijalankan oleh Dinas Perikanan dan Pertanian tidak mempraktikkan tata kelola keuangan yang akuntabilitas. Penerimaan atas jasa yang diberikan oleh Rumah Potong Hewan tidak didukung oleh regulasi yang memadai.³

Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Makassar tidak memiliki aktivitas usaha. Aktivitas perusahaan saat evaluasi hanya menagih piutang penjualan abon tahun sebelumnya. Jumlah pegawai pada saat evaluasi sebanyak 2 orang yang terdiri dari 1 orang pegawai kontrak dan 1 orang kepala bagian. Kondisi tersebut disebabkan 1) Perusahaan tidak memiliki kewenangan untuk menjalankan usaha sebagai RPH; 2) Tidak memiliki modal yang memadai untuk menjalankan usaha

³ Laporan Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Tahun Buku 2022, Oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2023.

sebagai RPH. Akibatnya Perusahaan terancam keberlangsungannya (bubar / bankrut)⁴.

Berdasarkan hasil evaluasi kinerja, oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2023,⁵ disimpulkan sebagai berikut:

1. Perspektif Kinerja; Berdasarkan hasil evaluasi kinerja yang telah dilakukan, perusahaan mendapatkan nilai 21,90 atau mencapai kategori CCC (Tidak Sehat). Uraian hasil evaluasi kinerja masing-masing aspek sebagai berikut:
 - a. Aspek Keuangan. Penilaian kinerja keuangan meliputi penilaian atas rasio imbalan kepada pemegang saham (ROE), imbalan investasi (ROI), rasio kas, rasio lancar, *collecting period*, perputaran persediaan, perputaran total aset, dan rasio modal sendiri terhadap total aset. Perusahaan mendapatkan nilai 16,5 dari nilai maksimal sebesar 70 atau 23,57%. Penilaian kinerja aspek keuangan didasarkan atas laporan keuangan perusahaan yang belum diaudit oleh Auditor Independen.
 - b. Aspek Operasional. Penilaian kinerja operasional meliputi penilaian atas tingkat Penyelesaian keluhan pelanggan, rasio pertumbuhan pelanggan, indeks kepuasan pelanggan, rasio luas fasilitas komersial dibanding luas lahan, penggunaan teknologi dalam penyediaan produk/jasa. Perusahaan mendapatkan nilai 5 dari nilai maksimal sebesar 15 atau 33,33%.
 - c. Aspek Administrasi Penilaian Kinerja Administrasi meliputi laporan tahunan dan RKAP. Perusahaan mendapatkan nilai 0,40 dari maksimal 15 atau sebesar 00,00%.
2. Analisis Kinerja:
 - a. Analisis *Going Concern*. Analisis *going concern* dilakukan dengan menganalisis perhitungan kinerja keuangan Perusahaan selama tiga tahun terakhir dengan menggunakan perhitungan prediksi kebangkrutan model *springate*. Perusahaan aktif kembali pada tahun 2022 dengan kegiatan operasional terbatas yang tidak sesuai dengan seharusnya sehingga analisis *going concern* tidak dapat dilakukan.
 - b. Analisis Penerapan GRC (*Governance Risk and Compliance*) Perusahaan belum melakukan penerapan tata kelola perusahaan yang baik (GCG) karena belum memiliki infrastruktur GCG yaitu *Code of Corporate Governance*, *Code of Conduct*, dan *Board Manual*. Perusahaan belum membentuk tim pemantau dan pelaksanaan GCG perusahaan. Perusahaan belum melakukan penerapan manajemen risiko. Perusahaan belum melakukan identifikasi risiko, analisis risiko, dan penentuan rencana tindak pengendalian.

⁴ *ibid*

⁵ Laporan Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Tahun Buku 2022, Oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2023.

3. Analisis Efektivitas Pelaksanaan Pengelolaan BUMD. Efektivitas pelaksanaan pengelolaan perusahaan belum tercapai ditinjau dari perencanaan yang baik, pelaksanaan pencapaian target program dan kegiatan yang tercantum dalam RKAP dan Renbis, tingkat pengelolaan manajemen risiko, kondisi *going concern* perusahaan serta kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat dan pemerintah.

Selanjutnya saran yang diberikan oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan terhadap kondisi yang ditemui selama melakukan evaluasi kinerja pada Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kota Makassar, kepada Walikota Makassar untuk:⁶

1. Meninjau Peraturan Walikota Makassar Nomor 53 Tahun 2022 tentang Usaha Pengelolaan Daging di Kota Makassar karena bertentangan dengan Perda Nomor 6 Tahun 1999 tentang pendirian Perusahaan Daerah Rumah pemotongan Hewan Daerah Tingkat II Ujung Pandang.
2. Memperbaharui badan hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan (RPH) sesuai pada Peraturan Pemerintah 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
3. Melakukan inventarisasi aset-aset milik Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan terutama yang berupa tanah, bangunan, gedung, serta peralatan dan mesin.
4. Melakukan audit atas laporan keuangan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan oleh Kantor Akuntan Publik.
5. Menetapkan status pengguna barang atas Gedung Rumah Potong Hewan dan aset terkait lainnya yang dikelola Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar sesuai peruntukannya.

Berdasarkan Laporan Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Tahun Buku 2022, Oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2023, memberikan saran kepada Walikota Makassar untuk memperbaharui badan hukum Perusahaan Daerah (Perusda) Rumah Potong Hewan (RPH) sesuai pada Peraturan Pemerintah 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Sebagai tindaklanjut dari saran tersebut maka dilakukan langkah-langkah untuk melakukan perubahan dari Pengelolaan RPH dalam konteks Perusda Rumah Potong Hewan (RPH), menjadi Perseroan Daerah pengelolaan yang profesional yang tidak hanya berkaitan dengan penyembelihan hewan secara higienis dan memenuhi standar kesehatan, melainkan juga dengan sistem manajemen yang transparan, teknologi pemotongan yang modern, dan tata kelola yang berorientasi pada pelayanan terbaik bagi masyarakat. Pengelolaan ini harus mampu menjamin

⁶ *ibid*

keamanan pangan, mengurangi risiko kontaminasi, menjaga kelayakan produk, dan memberikan layanan efisien dari proses hilir hingga distribusi.

Konversi Perusda RPH (Rumah Potong Hewan) Kota Makassar menjadi Perseroda Pangan, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD yang mengatur perubahan bentuk hukum Perusda menjadi Perseroda.

Proses dimulai dengan penyusunan naskah akademik untuk menetapkan regulasi baru, menggantikan fungsi sempit Perusda RPH menjadi entitas lebih luas. Transformasi ini melibatkan kolaborasi Badan Riset dan Inovasi Daerah Makassar, dengan fokus ekspansi dari pemotongan hewan ke pengelolaan rantai pasok pangan secara keseluruhan.

Perseroda Pangan bertujuan memperkuat ketahanan pangan Makassar dengan mengelola distribusi bahan pokok, pengembangan produk unggulan lokal (beras, hortikultura, olahan), kontrol kualitas ketat, dan distribusi efisien menggunakan teknologi modern untuk pasar regional/nasional. Manfaat mencakup peningkatan PAD melalui penjualan/layanan, penciptaan lapangan kerja, kesejahteraan petani via serapan cepat, serta posisi Makassar sebagai hub pangan Indonesia Timur

Transformasi Perusda RPH menjadi Perseroda Pangan merupakan langkah strategis untuk memperluas fungsi dan skala pengelolaan pangan yang lebih modern dan inklusif. Perseroda Pangan tidak hanya fokus pada pemotongan hewan, tetapi berkembang menjadi pengelola utama distribusi bahan pokok pangan seperti beras, daging, sayur, dan bahan pangan lain dengan pendekatan bisnis yang profesional dan memenuhi standar mutu yang ketat. Dengan status Perumda, entitas ini memiliki manajemen yang lebih fleksibel, akuntabel, dan berorientasi pasar, memudahkan pengelolaan keuangan, investasi, serta pengembangan usaha yang berkelanjutan.

Perubahan ini memungkinkan peningkatan layanan bagi masyarakat melalui distribusi pangan yang lebih merata, harga yang stabil, serta ketersediaan pangan yang berkualitas. Selain itu, pengelolaan bahan pokok yang terintegrasi dalam satu badan usaha mendukung ketahanan pangan daerah dengan optimalisasi rantai pasok yang efektif dan efisien, sehingga konsumsi pangan berkualitas dapat dipastikan dalam jumlah memadai.

Melalui transformasi ini, berbagai aspek mendapat peningkatan, di antaranya:

- a. Aspek Teknis Operasional: Penggunaan teknologi modern dalam proses penyembelihan, pengolahan, penyimpanan, dan distribusi pangan yang menjamin kualitas dan higienitas.
- b. Aspek Manajerial dan Keuangan: Implementasi tata kelola perusahaan yang profesional dengan prinsip *good corporate governance*, transparansi, dan pemanfaatan modal untuk pengembangan usaha.
- c. Aspek Regulasi dan Standar: Kepatuhan ketat terhadap standar keamanan pangan nasional dan internasional yang menjadi syarat utama dalam bisnis pangan modern.
- d. Aspek Sumber Daya Manusia: Pengembangan kapasitas SDM dengan pelatihan dan sertifikasi agar memiliki keahlian dan integritas tinggi di bidang pengelolaan pangan.

- e. Aspek Pelayanan dan Distribusi: Penyediaan layanan yang responsif, merata, dan harga terjangkau untuk masyarakat luas, serta peningkatan jangkauan distribusi untuk mendukung kebutuhan pangan daerah.

Keseluruhan aspek ini menggarisbawahi bahwa pengelolaan pangan yang efisien dan profesional bukan hanya tentang teknis produksi dan penyediaan pangan, tetapi juga tentang tata kelola bisnis, pelayanan publik, dan keberlanjutan usaha yang bersinergi untuk mendukung ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat. Transformasi Perusda RPH menjadi Perseroda Pangan merupakan respon yang tepat terhadap dinamika kebutuhan tersebut untuk menjamin penyediaan pangan yang aman, bergizi, dan terjangkau di Kota Makassar.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Makassar⁷, di subsektor pertanian, luas lahan peruntukannya sebagai lahan sawah yakni 657 Ha dan lahan tegalan 284 Ha terdapat di Kecamatan Biringkanaya.

Kawasan peruntukan pertanian, yang terdiri atas :

1. Kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan dengan luasan 168,79 hektar ditetapkan di sebagian wilayah Kecamatan Biringkanaya;
2. Kawasan peruntukan usaha tanaman hias diarahkan pada koridor sempadan jalan lingkungan seperti lorong-lorong yang berada di seluruh wilayah kecamatan.

Produktivitas padi, pada tahun 2017 adalah sebesar 5,93 ton/ha, meningkat menjadi 6,17 ton/ha pada tahun 2018, dan pada tahun 2019 sebesar 6,48 ton/ha. PDRB pertanian pada tahun 2019 sebesar Rp.157.306.357.714,00 turun menjadi Rp.123.103.963.805,00 pada tahun 2020, hal ini terutama disebabkan oleh berkurangnya luas tanam karena konversi lahan, serta dampak pembatasan akibat adanya pandemi. Pada tahun 2021 kembali mengalami peningkatan, PDRB pertanian meningkat menjadi Rp. 238.856.855.161,00 terutama disebabkan oleh kontribusi florikultura (tanaman hias) yang menjadi alternatif aktivitas warga kota di tengah pembatasan pandemi, dan semakin meningkat seiring dengan pelonggaran aktivitas ekonomi warga.⁸

Kontribusi PDRB pertanian terhadap PDRB Kota Makassar pada tahun 2020 sebesar Rp 123.103.963.805 sedangkan pada Tahun 2021 sebesar Rp. 123.103.963.805. Dengan potensi pertanian, Rumah Tangga Usaha pertanian (Budidaya Pertanian berbasis Lorong Wisata) yang berjumlah 4.320 pada 1095 Lorong Wisata di Kota Makassar tahun 2022. Potensi Usaha Hasil olahan pertanian berbahan baku hortikultura {Pengolahan cabe, markisa, bawang goreng, kripik, minuman segar sari buah, sayuran, selai, bumbu racik, abon, salad, sayur dan buah segar} sebanyak 60 usaha. Untuk subsektor peternakan, Hasil Olahan Peternakan, 8 industri rumah tangga dan 2 skala industri perusahaan. Pembibitan dan penjualan tanaman hias terdapat 55 pelaku usaha.⁹

⁷ <https://makassarkota.go.id/potensi/potensi-pertanian/>. Diakses 20 Oktober 2025.

⁸ *ibid*

⁹ *ibid*

Perubahan bentuk badan dari Perusda RPH menjadi Perseroda Pangan diharapkan dapat memaksimalkan peran pemerintah dalam pengawasan dan pengelolaan pangan, serta memberikan manfaat ekonomi sekaligus memastikan ketersediaan pangan yang berkualitas dan terjangkau bagi masyarakat. Untuk penamaan, Perseroda di bidang Pangan direncanakan bernama PT Makassar Pangan Sejahtera (Perseroda).

Pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya di sebut PP No 54 Tahun 2007) mengatur bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk mendukung perekonomian daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan BUMD.

Struktur Perseroda Pangan akan dirancang lebih besar dan terdiri atas beberapa unit usaha. Salah satu unitnya adalah Rumah Potong Hewan (RPH). Namun RPH tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus terintegrasi dengan pasar hewan. Pasar hewan tersebut akan menampung seluruh aktivitas penjualan hewan di Kota Makassar pada satu lokasi terpusat. Dengan demikian, tidak ada lagi penjualan kambing di Jalan Sembilan ataupun penjualan sapi secara bebas menjelang Idul Adha. Pasar hewan akan menjadi pusat kegiatan yang terhubung langsung dengan RPH, sehingga dapat memberikan kemudahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dari proses pemotongan hewan tersebut, dapat dihasilkan berbagai produk turunan. Setelah tahap ini selesai, akan disusun rencana bisnis (*business plan*) dengan melibatkan ahli ekonomi, praktisi infrastruktur, pengelola pangan, serta dokter hewan.

Berdasarkan perintah ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan menindaklanjuti upaya pemerintah dalam meningkatkan kemudahan berusaha di wilayah Indonesia serta adanya potensi pendapatan daerah, maka seharusnya pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Kota Makassar segera menindaklanjuti peraturan yang sudah ditetapkan Pemerintah Pusat dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Perusda menjadi Perumda. Untuk membentuk peraturan daerah yang ideal maka perlu untuk melakukan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik sebagai dasar atau pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

B. Identifikasi Masalah

Rancangan Perda yang akan dibentuk, terlebih dahulu diuraikan rumusan permasalahan yang akan dianalisis secara mendalam dengan mengacu kepada landasan teori dan pemikiran ilmiah. Adapun rumusan terkait permasalahan yang akan diuraikan dalam Naskah Akademik ini, sebagai berikut:

1. Penyesuaian Bentuk Hukum dan Kelembagaan menyangkut kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan struktur entitas bisnis daerah sesuai dengan mandat Pasal 331 Ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 yang mewajibkan BUMD berbentuk Perumda atau Perseroda.

2. Rendahnya Kontribusi PAD dan Kegagalan Tata Kelola (GCG) Meskipun telah disuntik modal (Perda No. 16 Tahun 2009), Perusda RPH gagal memberikan kontribusi PAD dan tidak mampu mengelola dana secara efektif.
3. Faktor-faktor tata kelola internal (manajemen, pengawasan, transparansi keuangan) yang menyebabkan kegagalan RPH dan bagaimana bentuk hukum Perseroda—yang berorientasi pada GCG dan keluwesan manajemen—dapat menjadi solusi hukum untuk memperbaiki inefisiensi dan meningkatkan akuntabilitas.
4. Perubahan bentuk hukum dan perluasan bidang usaha Perseroda akan melibatkan pengalihan aset RPH dan penentuan status kepegawaian.
5. Perluasan Bidang Usaha dan Kebutuhan Modal Dasar dimana Perubahan dari RPH (satu fokus layanan) menjadi Perseroda Pangan (integrasi rantai pasok: distribusi, logistik, *cold chain*, dll.) membutuhkan modal Dasar Perseroda yang rasional dan sesuai dengan kebutuhan Perseroda Pangan dalam mengelola rantai pasok pangan yang kompleks (membutuhkan infrastruktur *cold-chain* dan modal kerja tinggi), sehingga dapat benar-benar mewujudkan kesejahteraan sosial dan menopang perekonomian daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan

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

1. Merumuskan pemenuhan penyesuaian Bentuk Hukum dan Kelembagaan menyangkut kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan struktur entitas bisnis daerah sesuai dengan mandat Pasal 331 Ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 yang mewajibkan BUMD berbentuk Perumda atau Perseroda.
2. Merumuskan dan menemukan permasalahan rendahnya Kontribusi PAD dan Kegagalan Tata Kelola (GCG) Meskipun telah disuntik modal (Perda No. 16 Tahun 2009), Perusda RPH gagal memberikan kontribusi PAD dan tidak mampu mengelola dana secara efektif.
3. Merumuskan dan menemukan faktor-faktor tata kelola internal (manajemen, pengawasan, transparansi keuangan) yang menyebabkan kegagalan RPH dan bagaimana bentuk hukum Perseroda yang berorientasi pada GCG dan keluwesan manajemen dapat menjadi solusi hukum untuk memperbaiki inefisiensi dan meningkatkan akuntabilitas.
4. Merumuskan Perubahan bentuk hukum dan perluasan bidang usaha Perseroda akan melibatkan pengalihan aset RPH dan penentuan status kepegawaian.
5. Merumuskan Perluasan Bidang Usaha dan Kebutuhan Modal Dasar dimana Perubahan dari RPH (satu fokus layanan) menjadi Perseroda Pangan (integrasi rantai pasok: distribusi, logistik, *cold chain*, dll.) membutuhkan modal Dasar Perseroda yang rasional dan sesuai dengan kebutuhan Perseroda Pangan dalam

mengelola rantai pasok pangan yang kompleks (membutuhkan infrastruktur *cold chain* dan modal kerja tinggi), sehingga dapat benar-benar mewujudkan kesejahteraan sosial dan menopang perekonomian daerah.

Adapun kegunaan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Menjadi Perseroan Daerah Pangan

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum diterapkan dalam penyusunan naskah Akademik ini dilakukan metode yuridis-normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang dapat berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum. Pengkajian dilakukan melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan baik di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintahan daerah, BUMD (Perumda atau Perseroda) beberapa bidang hukum lainnya beserta dokumen hukum lainnya yang relevan. Studi pustaka juga dilakukan terhadap berbagai hasil penelitian dan pengkajian yang relevan dan literatur-literatur lainnya yang terkait dengan masalah retribusi dan bangunan gedung.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Pada hakikatnya tujuan hukum menghendaki keseimbangan kepentingan, ketertiban, keadilan, ketentraman, kebahagiaan, kedamaian, dan kesejahteraan bagi setiap manusia.¹⁰ Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan Negara hukum Pancasila yang bercirikan Negara kesejahteraan, hal tersebut dapat dilihat sebagaimana bunyi Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945, sebagai berikut:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Diembannya tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum maka pembentukan berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting, peran negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, pertahanan keamanan serta mewujudkan keadilan sosial diselenggarakan melalui pembentukan peraturan-peraturan negara. Dalam negara kesejahteraan (*welfare state/verzorgingsstaat*), tugas pemerintah tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh legislatif. Dalam perspektif *welfare state*, pemerintah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum (*bestuurszorg*) atau mengupayakan kesejahteraan sosial, yang dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoedenis*) dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum.¹¹ Sehingga campur tangan pemerintah tersebut dapat dilaksanakan melalui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam berbagai bidang terutama dalam bidang ekonomi.

Teori negara hukum kesejahteraan merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Negara hukum (*rechstaat*) ialah negara yang

¹⁰ Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm.58.

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 138.

menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Sedangkan konsep negara kesejahteraan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²

Indonesia sebagai negara hukum yang bercirikan negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*) berkehendak mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum maupun negara kesejahteraan modern tidak terlepas dari pilar paham kedaulatan dan paham kedaulatan rakyat.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hans Kelsen dalam teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) berpendapat bahwa norma-norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹³ A. Hamid S. Attamimi membandingkan teori Nawiasky dengan teori Hans Kelsen kemudian menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky, struktur tata Hukum di Indonesia adalah:¹⁴

- 1) *Staatsfundamentalnorm*. Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
- 2) *Staatsgrundgesetz*. Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanganan.
- 3) *Formell gesetz*. UU
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*. Secara hierarkis mulai dari PP hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Adapun Jenis dan hierarki atau jenjang peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹² *Ibid.*, hlm. 13.

¹³ Sri Soemantri, *Konstitusi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), hlm.18-19.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 21.

Kekuatan hukum dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki dalam Pasal 7 Ayat (1) tersebut. Peraturan perundang-undangan yang berada di hierarki bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki atau jenjang yang berada di atasnya.

Dalam hierarkis peraturan perundang-undangan berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* dan asas *lex specialis derogate legi generali*. Menurut asas *lex superior derogat legi inferiori* apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang hierarkisnya harus disisihkan. Sedangkan menurut asas *lex specialis derogate legi generali* jika dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara kedua peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.¹⁵

3. Pemerintah Daerah

Dalam bahasa Inggris, konsep pemerintah dan pemerintahan dicakup menjadi satu istilah *government*, sedangkan dalam bahasa Belanda digunakan istilah *regering*, “*bestuur*” atau “*overheid*”. *Black Law Dictionary* menyebutkan “*government*” berasal dari kata “*gubernaculum*” yang jika diartikan:¹⁶

“Significant the instrument, the helm, where by the ship ti which state was compared, was guided on its course by the “governor” or helmsman and in that view the government is ut but on agency of the state, distinguished as it must be in accurate thought from its scheme and machinery of government. In the United States, government consist of the executive, the legislative and judicial branches in addition administrative agencies. In a broad sense include the federal government and all its agencies and bureaus state and country government city and township government”.

Di sini pemerintah dipandang sebagai instrumen sama dengan jabatan nahkoda kapal. Dengan demikian pemerintah adalah alat negara yang harus dibedakan dari mesin pemerintahan. Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin mengartikan pemerintahan negara dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas sesuai dengan teori Catur Praja, ia membagi kekuasaan pemerintahan menjadi empat, yaitu:¹⁷ (1). “*Bestuur*”, atau pemerintahan adalah kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara; (2). “*Politie*”, adalah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara; (3). “*Rechtspraak*”, atau peradilan adalah kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara; (4).

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 99.

¹⁶ Henry Campbell, “*Black Law Dictionary*”, St.Paul Minn, West Publishing, Co, 1979, hlm.625

¹⁷ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm.90.

“*Regeling*”, atau pengaturan perundang-undangan adalah kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Pasal 18 UUD Tahun 1945 pascaamandemen menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.¹⁸ Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁹ Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.²⁰ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.²¹ Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.²² Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²³ Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.²⁴

UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵ Sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.²⁶

Dari ketentuan UUD Tahun 1945 pascaamandemen, pendapat para ahli serta ketentuan UU No 23 Tahun 2014 dapat diidentifikasi beberapa pengertian: *pertama*, pemerintahan dalam arti luas adalah kegiatan negara dalam menjalankan kekuasaan mencakup tiga badan yaitu *legislatif*, *eksekutif*, dan *judicial*. *Kedua*, pemerintahan dalam arti sempit hanya fungsi pemerintah saja, tidak termasuk badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan dan fungsi peradilan, menurut UUD 1945 adalah Presiden dibantu Menteri-menteri negara, Lembaga Non Kementrian, Lembaga setingkat Menteri. Ketiga, Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sedangkan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan perangkat daerah.

¹⁸ Pasal 18 Ayat 1.

¹⁹ Ayat 2

²⁰ Ayat 3.

²¹ Ayat 4

²² Ayat 5.

²³ Ayat 6

²⁴ Ayat 7.

²⁵ Pasal 1 angka 2 UU No 23 Tahun 2014.

²⁶ Pasal 1 angka 3 UU No 23 Tahun 2014.

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang tersebut ditentukan menjadi urusan pemerintah, yaitu meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama. Urusan pemerintahan daerah dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

4. Peraturan Daerah

Definisi Peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dengan persetujuan bersama Bupati/ Walikota.

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan 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;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- e. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis

mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

5. **Good Corporate Governance**

Good corporate governance (selanjutnya di sebut GCG) memiliki banyak konteks dan definisi. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) membagi dua konteks definisi GCG, yaitu: *pertama*, merupakan hubungan dan perilaku yang berbeda yang berkaitan dengan kewajiban para manajer, pemegang saham, karyawan, kreditur, pelanggan kunci, serta masyarakat, untuk membentuk strategi perusahaan. *Kedua*, tata kelola perusahaan berkaitan dengan seperangkat peraturan tentang kerangka hubungan dan perilaku perusahaan swasta, kemudian membentuk perumusan strategi perusahaan. Hal ini dapat disebut sebagai sisi normatif dari tata kelola perusahaan (*normative side of corporate governance*).²⁷

Menurut *The Indonesian Institute For Corporate Governance* (selanjutnya di sebut IICG), GCG yaitu suatu proses dan struktur yang diterapkan dalam menjalankan perusahaan dengan tujuan utama meningkatkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* yang lain.²⁸

Berbagai keuntungan yang diperoleh dengan penerapan GCG bagi suatu perusahaan, antara lain:²⁹

- a. Dengan GCG proses pengambilan keputusan akan berlangsung secara lebih baik sehingga akan menghasilkan keputusan yang optimal, dapat meningkatkan efisiensi serta terciptanya budaya kerja yang lebih sehat.
- b. GCG akan memungkinkan dihindarinya atau sekurangnya dapat diminimalkannya tindakan penyalahgunaan wewenang oleh pihak direksi dalam pengelolaan perusahaan.
- c. Nilai perusahaan di mata investor akan meningkat sebagai akibat dari meningkatnya kepercayaan mereka kepada pengelolaan perusahaan tempat mereka berinvestasi.
- d. Bagi para pemegang saham, dengan peningkatan kinerja perseroan, juga akan menaikkan nilai saham mereka dan juga nilai dividen yang akan mereka terima.
- e. Karena dalam praktik GCG, karyawan ditempatkan sebagai salah satu *stakeholder* yang seharusnya dikelola dengan baik oleh perusahaan, maka motivasi dan kepuasan kerja karyawan juga diperkirakan akan meningkat.
- f. Dengan baiknya pelaksanaan GCG, maka tingkat kepercayaan para *stakeholders* kepada perusahaan akan meningkat sehingga citra positif perusahaan akan naik.

²⁷ Siswanto Sutojo dan E. Jhon Aldrige. *Good Corporate Governance*. Jakarta: Mulia Pustaka, 2005).

²⁸ I Nyoman Tjager, *Corporate Governance. Penerapan dan Kesempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia*. (Jakarta : PT Prenhallindo, 2003).

²⁹ Azhar Maksum. 2005. Pidato pengukuhan Azhar Maksum Sebagai Guru Besar Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Sumatera Utara dengan Judul "Tinjauan Atas Good Corporate Governance Di Indonesia".

- g. Penerapan GCG yang konsisten juga akan meningkatkan kualitas laporan keuangan perusahaan. Manajemen akan cenderung untuk tidak melakukan rekayasa terhadap laporan keuangan, karena adanya kewajiban untuk mematuhi berbagai aturan dan prinsip akuntansi yang berlaku dan penyajian informasi secara transparan.

Secara umum dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip GCG dalam lingkup perusahaan terutama dalam pengelolaan BUMD tentunya harus dipahami dan diimplementasikan ke lima prinsip tersebut secara nyata dan riil dalam praktik pengelolaan BUMD terutama BUMD yang berbentuk perseroan. Kelima prinsip tersenut antara lain : 1) *Transparency* (keterbukaan informasi), 2) *Accountability* (akuntabilitas), *Responsibility* (pertanggungjawaban), *Independency* (kemandirian), dan *Fairness* (kesetaraan dan kewajaran).³⁰

Penerapan GCG pada BUMD diwajibkan oleh Pasal 92 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, yang menuntut pengelolaan profesional berbasis prinsip transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan keadilan untuk meningkatkan nilai perusahaan, daya saing, serta kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Prinsip OECD ini disesuaikan dengan konteks BUMD sebagai agen pembangunan daerah, melalui *assessment* GCG untuk identifikasi area perbaikan, pengendalian risiko, dan pencegahan fraud, sehingga memastikan efisiensi operasional dan kelangsungan usaha jangka panjang.

Tata kelola perusahaan yang baik dalam PP No 54 Tahun 2017 adalah sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan.

Di BUMD, GCG menciptakan *checks and balances* yang meminimalkan penyimpangan, mendukung pencapaian tujuan seperti penyediaan layanan publik dan pertumbuhan ekonomi lokal, serta meningkatkan kepercayaan *stakeholders* melalui pelaporan terbuka dan pengukuran berkala. Implementasi dimulai dari *assessment* awal, kemudian diikuti *action plan* korektif.

B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

1. Teori Rumusan Norma

Sudikno mertokusumo menyatakan bahwa asas hukum bukanlah merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan hukum konkret tersebut.³¹ Asas dalam

³⁰ Thomas S. Kaihatu. 2006. "Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia". Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan. Volume 8 Nomor 1, Maret 2006. Surabaya: Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Petra.

³¹ Sudikno Mertokusumo *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 34.

bahasa Belanda disebut *beginself* dan dalam bahasa Inggris disebut *principle*. Bruggink J.J.H. menyatakan bahwa asas hukum adalah nilai-nilai yang melandasi norma hukum.³² Satjipto Rahardjo menyatakan asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum dan ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut.³³

Sejumlah ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”. Namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni “aturan” (*rule*). Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.³⁴ Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.³⁵

Dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata “*nomos*” yang berarti “nilai” dan kemudian dipersempit maknanya menjadi “norma hukum”. Sedangkan “kaidah” dalam bahasa Arab berasal dari kata “*qo'idah*” yang berarti “ukuran” atau “nilai pengukur”.³⁶ Beberapa ahli hukum menggunakan kedua kata tersebut secara bersamaan (kata norma dan kaidah dianggap sinonim). Menurut Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.³⁷ Maria Farida menyebut norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.³⁸ Menurut Kelsen, yang dimaksud dengan norma adalah “..... *that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*” (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu).³⁹

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran.⁴⁰ Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika

³² Bruggink J.J.H, *Rechts Reflecties*, “Grondbegrippen uit de Rechtstheorie”, terjemahan Arif Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 121.

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra aditya Bakti, 1991), hlm. 45.

³⁴ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta, 2008), hlm 1007.

³⁵ *Ibid* hlm 615.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 1

³⁷ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm 14.

³⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kanisius, 2012), hlm 14.

³⁹ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 15.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*, hlm 1.

dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikal dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.⁴¹ Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedaiman hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.⁴² Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, *pertama*, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. *Kedua*, norma hukum yang berisi larangan, dan *ketiga*, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.⁴³

Berdasarkan sifatnya, norma hukum memiliki sifat antara lain:⁴⁴

- a. Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan;
- b. Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.⁴⁵

Selain itu, norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.⁴⁶ Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:⁴⁷

- a. *Norma hukum umum dan norma hukum individual*. Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (addressatnya) umum dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.
- b. *Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret*. Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada

⁴¹ *Ibid* hlm 3.

⁴² *Ibid*.

⁴³ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *op.cit.*, hlm 16.

⁴⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *loc.cit.*, hlm 49.

⁴⁵ Jimmy Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm 4.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ Maria Farida Indrati S, *op.cit.*, hlm 26-27.

- batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).
- c. *Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali selesai.* Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.
 - d. *Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.* Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum berpasangan terbagi menjadi dua yaitu norma hukum primer yang berisi aturan/patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi.

2. Fungsi Norma Dalam Pembentukan Hukum

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa fungsi norma hukum, adalah:⁴⁸

- a. Memerintah
- b. Melarang
- c. Menguasai
- d. Membolehkan
- e. Menyimpan dari ketentuan

Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat struktur norma (*norm structure*), maka hukum publik itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*), maka Publik Authority terletak di atas population.⁴⁹ Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supstruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur.⁵⁰

Oleh karena norma-norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara berhati-hati, sebab norma-

⁴⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010), hlm. 21.

⁴⁹ Maria Farida, *op.cit.*, hlm 26.

⁵⁰ *Ibid.*

norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukannya norma-norma hukum privat. Norma-norma hukum privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian-perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.⁵¹

Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang: (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya “*Stufenbau Theorie des Recht*”, (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti pandangan J.H.A Logemen, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti didalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika keempat kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya. Maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.⁵²

Norma hukum tertulis dibedakan dari norma yang lainnya karena didalamnya terdapat beberapa ciri, yakni:⁵³

- a. Bersifat heteronom. Mempunyai pengertian datangnya dari luar, bukan dari dalam diri kita sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;
- b. Proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- c. Dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;
- d. Mengikuti hierarkhi tertentu; dan
- e. Bersifat abstrak dan umum.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan. Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang secara pembentukannya dapat dibentuk di tingkat pusat serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah.⁵⁴

Suatu norma/ aturan hukum (*rechtsregel*) memiliki isi yang jauh lebih konkret, yang dapat diterapkan secara langsung. Berbeda dengan asas hukum yang daya kerjanya secara tidak langsung (*indirect werking*), yakni menjalankan pengaruh pada interpretasi terhadap aturan hukum. Norma/ aturan hukum tidak hanya memiliki isi yang lebih konkret dan dapat diterapkan secara langsung, tetapi lebih dari itu aturan hukum itu juga bersifat “semua atau tidak sama sekali” (*alles of niets karakter*). Berbeda dengan asas hukum yang tidak memiliki sifat “semua atau tidak sama sekali”.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm 167.

⁵³ Maria Farida S, *loc.cit.*, hlm 11.

⁵⁴ *Ibid.*

Seringkali terhadap kejadian yang sama dapat diterapkan berbagai asas hukum, yang sesuai dengan peranan pada interpretasi aturan-aturan yang dapat diterapkan.⁵⁵

Dalam hal itu maka harus dipertimbangkan asas hukum yang mana yang paling relevan. Maksud dari pendikotomian antara asas hukum dengan norma hukum disini bahwa norma hukum atau dalam bentuk konkretnya sebagai aturan-aturan hukum terbentuk karena pembentuk undang-undang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengambil pertimbangan-pertimbangan dari berbagai asas hukum yang ada. Menurut Maria Farida, ketika suatu asas hukum atau asas pembentukan peraturan perundang-undangan diajadikan sebagai suatu norma hukum, hal tersebut akan berakibat adanya sanksi apabila asas-asas tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan.⁵⁶

Roni Hanitijo Soemitro mengungkapkan bahwa dalam mengidentifikasi norma hukum, ada tiga konsepsi pokok yang harus diperhatikan:⁵⁷

“*Pertama*, konsepsi legistis positivistic, yang mengemukakan bahwa hukum itu identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang. *Kedua*, lebih menekankan pada arti pentingnya norma-norma hukum tidak tertulis untuk ikut serta dimasukkan sebagai hukum. *Ketiga*, hukum identik dengan keputusan hakim dan keputusan kepala adat. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat ditelaah baik secara vertikal maupun horisontal. Apabila sinkronisasi peraturan perundang-undangan itu ditelaah dari secara vertikal, berarti akan dilihat bagaimana hierarkhisnya”.

Kemudian, jika sinkronisasi peraturan perundang-undangan hendak ditelaah secara horizontal, yang diteliti adalah sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengatur perbagai bidang itu mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Dengan melakukan sinkronisasi hukum maka akan diharapkan memperoleh jawaban menyeluruh terkait dengan permasalahan mengenai perundang-undangan bidang tertentu, juga dapat mengungkapkan kelemahan-kelemahan yang ada pada perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang tertentu.⁵⁸

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;

⁵⁵ Dedy Triyanto Ari Rahmad dkk, *Hubungan Antara Norma Hukum Dengan Asas Hukum*, disadur dari: <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/6054/4551>. Data akses 25 Januari 2022 pukul 21.15 wita.

⁵⁶ *Ibid* hlm 265.

⁵⁷ Roni Soemitro Roni Hanitijo S, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, (Bandung: Sinar Baru, 1984).

⁵⁸ *Ibid* hlm 112.

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Selanjutnya berkenaan dengan materi muatan ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

- 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.

Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan pula 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.” Perubahan Perda Perusda Agribisnis menjadi Perseroda Agribisnis Sulsel juga terikat berdasarkan asas-asas yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan tersebut.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Kota Makassar, dengan keterbatasan lahan pertanian yang hanya sekitar 1-2% dari total luas wilayah, sangat bergantung pada daerah penyangga seperti Gowa, Maros, Takalar, dan Pangkep untuk pasokan pangan utama seperti beras, hortikultura, dan protein hewani. Untuk mengatasi hal ini, Pemkot Makassar memperkuat kolaborasi eksternal dengan Bulog, Dinas Pertanian/Perikanan, dan Forkopimda melalui program stabilisasi pasokan dan harga pangan (SPHP), Gerakan Pangan Murah (GPM), serta penyerapan gabah langsung dari petani.⁵⁹

Bulog Cabang Makassar menyerap gabah hingga 41 ribu ton dari petani lokal (145% target), mendistribusikan beras SPHP dan bantuan pangan CBP (40 ribu ton/bulan) ke 153 kelurahan, serta stok gudang 22,7 ribu ton untuk stabilisasi inflasi—

⁵⁹ <https://sulsel.idntimes.com/news/sulawesi-selatan/bulog-makassar-serap-41-ribu-ton-gabah-dari-petani->

langsung menjangkau KPM di Makassar.⁶⁰ Melalui Perseroda Pangan, akan mengelola RPH, pasar murah, dan *business matching* untuk rantai pasok hulu-hilir dari daerah sentra, termasuk expo komoditas unggulan, serta memastikan akses terjangkau beras, minyak, sayur, dan telur.

Upaya ini memungkinkan kontrol pasokan meski tanpa lahan memadai, dengan target swasembada regional melalui optimalisasi tambah tanam dan teknologi distribusi, sehingga menekan ketergantungan impor dan mendukung NTP petani. Kolaborasi berkelanjutan ini menjadikan Makassar sebagai hub pangan Indonesia Timur.

1. Peran Ekonomi dan Ketahanan Pangan

Perseroda Pangan akan berperan aktif menjalin kemitraan dengan daerah lain, seperti Gowa dan Maros, dalam membina petani agar hasil panen dapat dimaksimalkan. Hasil produksi tersebut kemudian akan dipasok ke Kota Makassar sehingga dapat melahirkan produk pangan unggulan, misalnya “Beras Pulen Rappocini” dan produk-produk lainnya yang dapat dipromosikan secara optimal.

Perseroda Pangan juga diharapkan melahirkan berbagai produk pangan lokal, seperti “Kerupuk Udang Tamalanrea” dan produk-produk lain yang memiliki merek dagang (*brand*) tersendiri. Ke depan, diharapkan Kota Makassar memiliki produk kopi, coklat, dan komoditas lainnya. Perseroda Pangan akan berperan sebagai penghubung (*middle man*) antara hasil bumi dari daerah sekitar dan kebutuhan pangan Kota Makassar.

Untuk memaksimalkan fungsi Perseroda Pangan, diperlukan penyusunan *business plan* secara bertahap. Selain itu, apabila Perseroda Pangan tidak memberikan dampak ekonomi yang signifikan terhadap perusahaan dan keuangan daerah, maka keberadaannya tidak memiliki urgensi untuk dibentuk.

Kedua Perseroda Pangan akan mengembangkan berbagai model bisnis yang memungkinkan kerja sama dengan pihak ketiga dalam merespons investasi di Kota Makassar. Dengan demikian, seluruh kegiatan investasi yang melibatkan pemerintah kota akan menggunakan pola hubungan *Business to Business (B2B)*, bukan *Business to Government (B2G)* atau *Government to Government (G2G)*. Perseroda Pangan harus menjadi perusahaan yang mampu berdiri sendiri secara finansial. Pemerintah tetap berperan melalui penyertaan modal berupa aset maupun dana. Hal ini penting mengingat kerja sama antar daerah dan perusahaan semakin berkembang. Misalnya, pengelolaan lampu jalan yang jika dibiayai dengan APBD dapat memakan waktu hingga 30 tahun, namun melalui skema B2B dapat diselesaikan dalam waktu sekitar lima tahun.

Gagasan utama pembentukan Perseroda Pangan adalah melakukan peningkatan terhadap entitas yang sebelumnya tidak berfungsi optimal. Perseroda Pangan akan menjadi wadah awal (cangkang) yang selanjutnya akan diisi dengan unit usaha sesuai kebutuhan daerah.

⁶⁰ <https://www.antaraneews.com/berita/5008213/bulog-pastikan-program-bantuan-pangan-dan-sphp-di-makassar-optimal>

Secara umum Provinsi Sulawesi Selatan memiliki potensi agribisnis yang sangat besar; terutama dari sektor pertanian dan perkebunan. Pertanian merupakan kontributor terbesar dalam pembentukan nilai tambah Sulawesi Selatan. Pada tahun 2020, pertanian menyumbang 21,70% atau sebesar Rp 109,50 triliun terhadap nilai tambah Sulawesi Selatan. Disusul dengan perdagangan besar dan eceran yang memberikan kontribusi sebesar 14,47% atau senilai Rp 72,98 triliun. Sementara itu tempat ketiga di tempati oleh konstruksi yang memberikan kontribusi sebesar 14,35% atau senilai Rp 72,42 triliun. Tingginya kontribusi nilai tambah sektor pertanian bukan saja menjadikan sektor ini sebagai motor penggerak perekonomian Sulawesi Selatan namun juga menahbiskan Sulawesi Selatan sebagai salah satu wilayah sentra pertanian khususnya di wilayah timur Indonesia.⁶¹ Beberapa isu ketahanan pangan, tanaman pangan dan hortikultura di Provinsi Sulawesi Selatan mencakup aspek seperti perubahan iklim dan kerusakan lingkungan, infrastruktur, sarana prasarana, lahan dan air, kepemilikan lahan, sumberdaya manusia, akses petani terhadap permodalan, sistem perbenihan dan perbibitan, peningkatan produktivitas, kelembagaan petani dan penyuluh, nilai tukar petani (NTP), keterpaduan antar sektor, dan kinerja pelayanan birokrasi pertanian.⁶²

Rumah Potong Hewan (RPH) Kota Makassar, yang saat ini sedang dalam proses transformasi menjadi Perseroda Pangan Kota Makassar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54/2017 tentang BUMD, berperan strategis dalam mendukung kontribusi sektor pertanian Sulawesi Selatan sebagai motor penggerak ekonomi. Kontribusi utamanya meliputi penguatan ketahanan pangan melalui pengelolaan distribusi bahan pokok yang stabil, dan pengembangan produk unggulan lokal seperti beras, hasil laut, kopi, coklat, serta olahan seperti kerupuk udang Tamalanrea untuk pasar regional.

Perseroda Pangan ini akan berfungsi sebagai stabilizer harga pangan untuk menekan inflasi, membina petani di daerah penyangga seperti Gowa dan Maros, serta memperlancar rantai pasok hulu-hilir yang menjawab isu infrastruktur, akses modal petani, dan keterpaduan antar-sektor. Dengan kontrol kualitas ketat dan teknologi modern, Perseroda Pangan diharapkan meningkatkan nilai tambah pertanian melalui pengemasan dan distribusi efisien, sehingga berkontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Makassar melalui penjualan produk dan layanan.

2. Dampak terhadap Isu Lokal

Kontribusi Perseroda Pangan langsung mengatasi tantangan seperti produktivitas rendah, NTP petani, dan birokrasi pertanian dengan menciptakan lapangan kerja, kemandirian ekonomi daerah, serta posisi Makassar sebagai hub distribusi pangan Indonesia Timur, selaras dengan potensi agribisnis Sulsel.

⁶¹ "Indikator Pertanian Wilayah Luwu Raya Dan Toraja Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018-2019, Badan Pusat Statistik (BPS) Sulsel, Makassar, 2021, hlm 1.

⁶² "Laporan Kinerja 2019", Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan Dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan, Februari, 2020, hlm 30.

Transformasi ke Perseroda diharapkan meningkatkan profesionalisme manajemen untuk ekspansi berkelanjutan

Perseroda Pangan Kota Makassar menghubungkan petani dengan pasar lokal dan nasional melalui penguatan rantai pasok hulu-hilir, pengelolaan distribusi berbasis teknologi, dan program pembinaan petani di daerah penyangga seperti Gowa dan Maros.

3. Ekspansi ke Pasar Nasional

Melalui transformasi RTH menjadi Perseroda Pangan, menerapkan teknologi pengemasan modern dan pasar murah untuk memperkuat suplai kebutuhan masyarakat lokal, sekaligus membina petani agar pasokan beras Losari, kopi Makassar, dan produk hortikultura terdistribusi efisien. Distribusi bahan pokok stabil untuk menekan inflasi, memastikan hasil panen petani terserap cepat di pasar tradisional Makassar seperti Pa'baeng-baeng dan Panakkukang.

Berkolaborasi dengan Gerakan Serbu Pasar Pemprov Sulsel dan business matching untuk mempertemukan petani/UMKM dengan mitra nasional melalui expo, pasar lelang komoditas, dan platform digital seperti QRIS, membuka akses pasar baru bagi komoditi unggulan. Mengembangkan produk olahan lokal (kerupuk udang, hasil laut) untuk distribusi regional dan nasional, menargetkan Makassar sebagai hub pangan Indonesia Timur dengan fokus kemandirian ekonomi petani.

Strategi ini mengatasi isu akses modal, NTP petani, dan infrastruktur dengan menciptakan sistem serapan cepat dan transparan, meningkatkan nilai tambah pertanian Sulsel.

4. Kebutuhan Modal Perseroda

1) Landasan Hukum dan Skala Usaha

Sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT), modal dasar minimal PT adalah Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), **kecuali ditentukan lain** oleh peraturan perundang-undangan. Namun, untuk BUMD berbentuk Perseroda, kebutuhan modal jauh melampaui batas minimal PT biasa.

Modal Rp50 Miliar dianggap cukup untuk menutupi biaya operasional (gaji, sewa kantor, lisensi, IT) selama 1-2 tahun pertama sambil menunggu proyek komersial berjalan.

Angka Rp50 Miliar memberikan sinyal kuat kepada calon investor swasta atau BUMN/BUMD lain bahwa Perseroda ini serius dan memiliki *capacity to leverage*. Modal besar meningkatkan kredibilitas saat mengajukan pinjaman bank.

Modal Dasar adalah batas maksimum yang diizinkan dalam Akta Pendirian. Angka Rp50 Miliar memberi ruang bagi Pemerintah Kota Makassar untuk melakukan penyertaan modal bertahap (misalnya, tahap I Rp15 Miliar, tahap II Rp20 Miliar, dst.) tanpa perlu mengubah Akta Pendirian setiap saat.

2) Analisis Kebutuhan Modal

Menguraikan hasil Business Plan Perseroda Pangan (kebutuhan investasi cold chain, gudang, modal kerja, dan biaya operasional awal).^{*} Justifikasi Nominal: Memberikan alasan ekonomi dan hukum mengapa Rp50 Miliar (misalnya) adalah angka yang rasional dan realistis berdasarkan APBD dan proyeksi bisnis.^{*} Perbandingan Hukum: Analisis perbandingan modal dasar BUMD Pangan di kota/provinsi lain sebagai pembanding.

Penetapan modal dasar sebesar Rp50 Miliar biasanya didasarkan pada asumsi bahwa Perseroda tersebut memiliki ambisi dan skala operasi yang signifikan.

Sebagaimana diketahui bahwa modal dasar adalah jumlah modal tertinggi yang dapat diterbitkan. Modal yang benar-benar wajib disetor saat pendirian minimal 25% dari modal dasar.

Modal Disetor Minimum = $25\% \times \text{Rp } 50.000.000.000 = \text{Rp } 12.500.000.000$, Artinya, komitmen kas awal yang harus dipenuhi Pemkot Makassar adalah Rp12,5 Miliar. Angka ini dianggap realistis bagi APBD Kota Makassar untuk disuntikkan di awal pendirian. Rasionalitas nominal modal dasar sangat tergantung pada Tujuan dan Bidang Usaha Inti (*Core Business*) dari Perseroda Pangan, serta kekuatan APBD Kota Makassar.

Jika Perseroda difokuskan pada pelayanan dasar yang tidak membutuhkan investasi infrastruktur masif atau skala kecil seperti contoh usaha pengelolaan parkir terpadu, pengelolaan pasar modern skala kecil, atau layanan digital berbasis APBD. Maka nominal rasional sebanyak Rp10.000.000.000,- sampai Rp25.000.000.000,- Angka ini memadai untuk modal kerja dan investasi teknologi non-fisik, dan mencerminkan bahwa bisnisnya bersifat *high volume, low margin* atau *service-based* yang tidak membutuhkan modal awal super besar.

Namun, Jika Perseroda didirikan untuk menangani proyek besar (misalnya *revitalisasi waterfront* Makassar, pembangunan pusat konvensi, atau pengembangan sistem transportasi massal) seperti contoh usaha Pengelolaan *Mass Rapid Transit (MRT)*, *Toll Road*, atau Pembangkit Listrik, maka Nominal Rasional yang diperlukan sebanyak: Rp100.000.000.000,- sampai Rp500.000.000.000,- Ini disebabkan karena Proyek infrastruktur membutuhkan jaminan modal dasar yang sangat besar untuk mendapatkan pembiayaan eksternal dan menarik mitra strategis tingkat nasional/internasional. Modal dasar yang kecil akan menghambat peluang *joint venture* dan penyertaan aset non-kas.

Nominal Rp 50.000.000.000,- (Lima Puluh Milyar) yang ditetapkan saat ini dapat dianggap cukup rasional (moderat) sebagai angka tengah, mengindikasikan bahwa Perseroda Kota Makassar diproyeksikan untuk:

1. Melakukan bisnis komersial skala menengah (di atas layanan dasar, tetapi di bawah proyek infrastruktur raksasa).

2. Memiliki pintu terbuka untuk menampung penyertaan modal hingga Rp50 Miliar tanpa revisi Akta, memberikan fleksibilitas pertumbuhan di masa depan.

Untuk memastikan rasionalitas angka tersebut, Pemkot Makassar harus menyertakan Studi Kelayakan Bisnis (Business Plan) yang merinci kebutuhan modal operasional dan investasi untuk 5 tahun pertama, dan membuktikan bahwa kebutuhan tersebut memang mendekati angka Rp50 Miliar.

5. Pengelolaan dan Pemanfaatan Aset dan Sumber Daya Manusia

Pengelolaan Aset BUMD wajib dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut: a. Transparansi, yaitu adanya keterbukaan informasi dalam setiap proses pengelolaan aset; b. Akuntabilitas, yaitu adanya kejelasan fungsi dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan aset; c. Efisiensi, yaitu pengelolaan aset yang meminimalkan biaya dan memaksimalkan hasil; d. Efektivitas, yaitu pengelolaan aset yang diarahkan untuk pencapaian tujuan dan sasaran BUMD; dan e. Keadilan, yaitu perlakuan yang sama bagi semua pihak yang terkait dalam pengelolaan aset BUMD.

Pengelolaan aset BUMD bertujuan untuk mengoptimalkan nilai aset agar dapat memberikan kontribusi maksimal dalam mendukung kegiatan operasional BUMD dan peningkatan pendapatan daerah. Setiap perolehan, pencatatan, pemeliharaan, dan penghapusan aset BUMD wajib dilaksanakan sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemanfaatan aset BUMD dapat dilakukan sepanjang bertujuan untuk mendukung peningkatan kinerja BUMD atau peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui skema yang sah. Bentuk-bentuk Pemanfaatan Aset BUMD dapat berupa:

- a. Sewa Aset, yaitu pendayagunaan aset dalam batas waktu tertentu dan mendapatkan imbalan sewa;
- b. Kerja Sama Pemanfaatan (KSP), yaitu pendayagunaan aset dalam jangka waktu tertentu dengan pembagian keuntungan; atau
- c. Bentuk pemanfaatan lain yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Anggaran Dasar BUMD.

Pemanfaatan aset BUMD yang nilainya signifikan wajib dilakukan berdasarkan analisis kelayakan bisnis, melalui proses yang transparan, dan mendapat persetujuan dari Direksi dan/atau Dewan Komisaris/Badan Pengawas. Dicatat dalam pembukuan keuangan perusahaan dan dilaporkan secara berkala.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Daerah

Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perubahan Perda RPH menjadi Rancangan Perda tentang Perseroda Pangan Kota

Makassar untuk menilai dan mengukur berbagai aspek dalam implementasi Perda tersebut nantinya. Peranan pemerintah daerah menjadi sangat penting dalam pembentukan peraturan tentang Perubahan Perda Perseroda Pangan menjadi Perseroda Pangan Kota Makassar yang diikuti dengan penerapan yang efektif, dapat mewujudkan Pemkot Makassar sebagai Kota yang sangat memperhatikan potensi ketahanan pangan melalui pengelolaan RPH dan distribusi stabil. Dampak terhadap aspek keuangan daerah dengan adanya Perseroda Pangan juga dipastikan akan memiliki dampak terhadap aspek beban keuangan daerah, termasuk peningkatan PAD melalui pasar murah, GPM, dan pengelolaan aset komersial pangan.

Dalam hal pembentukan regulasi, aspek beban keuangan daerah yang dikeluarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), mulai dari pembuatan Naskah Akademik, penyusunan Ranperda tentang Perubahan Perda RPH menjadi Rancangan Perda Perseroda Pangan Kota Makassar yang tentunya melibatkan banyak pihak sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut di DPRD Kota Makassar antara Pemerintah daerah dan anggota DPRD tentunya memerlukan biaya, namun manfaat yang akan dirasakan dan tujuan dari pembentukan peraturan daerah akan lebih berarti jika dibandingkan dengan biaya (*cost*) yang dikeluarkan tersebut. Jika Rancangan Perda tentang Perseroda Pangan Kota Makassar ini ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan mengikat seluruh warga masyarakat, diharapkan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, mendorong kemudahan berusaha dan pertumbuhan ekonomi, serta pengelolaan distribusi pangan di Kota Makassar menjadi lebih tertib sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Merupakan *source of power* (sumber kekuasaan). Pasal 18 ayat (6) memberikan hak konstitusional bagi Pemerintah Kota Makassar untuk membentuk Perda sebagai instrumen hukum lokal dalam mengatur rumah tangganya, termasuk mengelola perusahaan daerah guna mencapai kemakmuran masyarakat sebagaimana mandat Pasal 33.

B. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berlaku sebagai legal basis utama perubahan bentuk hukum. UU ini mewajibkan seluruh BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) untuk memilih salah satu dari dua bentuk baru: Perumda atau Perseroda. Transformasi ke Perseroda Pangan adalah langkah integrasi hukum agar BUMD Kota Makassar sejalan dengan struktur baru otonomi daerah.

C. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT)

Mengatur aspek operasional setelah berubah menjadi Perseroda. Dengan merujuk UU ini, BUMD Pangan Makassar akan memiliki organ yang lebih profesional (RUPS, Direksi, dan Komisaris) dan memungkinkan untuk melakukan aksi korporasi yang lebih lincah dibandingkan bentuk Perusahaan Daerah konvensional.

D. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Memberikan landasan substansi atau bidang usaha. Peraturan ini melegitimasi perluasan mandat dari sekadar "Rumah Potong" (hanya satu komoditas) menjadi "Pangan" (multi-komoditas). Hal ini krusial agar BUMD memiliki kewenangan legal untuk melakukan intervensi pasar, menjaga stok pangan, dan mengelola distribusi pangan di Makassar.

E. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Merupakan "buku panduan" teknis. Peraturan ini mengatur secara detail proses konversi bentuk hukum, tata cara penyertaan modal, hingga syarat pengangkatan pengurus. Analisis terhadap PP ini memastikan bahwa transisi dari PD ke Perseroda tidak cacat prosedur, terutama dalam pemisahan kekayaan daerah.

F. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Mengatur mekanisme "suntikan dana". Karena Perseroda Pangan membutuhkan modal kerja yang besar untuk mengamankan rantai pasok, PP ini menjadi panduan bagaimana Pemkot Makassar memberikan penyertaan modal secara sah secara administratif keuangan tanpa melanggar prinsip kerugian negara.

G. Permendagri No. 37 Tahun 2018 (Penggantikan Organ BUMD)

Menjamin kualitas sumber daya manusia. Peraturan ini digunakan untuk menganalisis standar kompetensi yang dibutuhkan oleh jajaran Direksi dan Komisaris Perseroda Pangan agar dikelola secara profesional melalui seleksi fit and proper test yang transparan.

H. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor 6 Tahun 1999 tentang pendirian Perusahaan Daerah (PD) Rumah Pemotongan Hewan Kotamadya Ujung Pandang

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor 6 Tahun 1999 tentang pendirian Perusahaan Daerah (PD) Rumah Pemotongan Hewan Kotamadya Ujung Pandang. Peraturan ini mengenai pendirian perusahaan daerah yang bergerak di bidang rumah pemotongan hewan di Kotamadya Ujung Pandang. Selanjutnya diterbitkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 16 Tahun 2009 tentang Tambahan Modal Pemerintah Kota Makassar Pada Perusahaan Daerah Rumah Pemotongan Hewan.

Sebagai objek yang akan dicabut atau diubah. Analisis terhadap Perda lama diperlukan untuk memetakan aset, hak, dan kewajiban hukum yang akan beralih (*transfer of rights and obligations*) secara otomatis ke entitas Perseroda Pangan yang baru.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

I. Landasan Filosofis

Pada hakikatnya pendirian BUMD perseroda, sama dengan tujuan pendirian Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya di singkat BUMN) dalam UU No 19 Tahun 2003. Letak perbedaannya hanya pada cakupan. Cakupan BUMN secara nasional, sedangkan cakupan wilayah BUMD hanya pada daerah itu sendiri. BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi yang penting di dalam perekonomian nasional, bersama-sama dengan pelaku ekonomi lain seperti swasta (besar-kecil, domestik-asing) dan koperasi. BUMN memberikan kontribusi positif untuk perekonomian Indonesia. Pada sistem ekonomi kerakyatan, BUMN merupakan pengejawantahan dari bentuk bangun demokrasi ekonomi yang akan terus dikembangkan secara bertahap dan berkelanjutan.

Senafas dengan itu, BUMD merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi yang penting di dalam perekonomian daerah, bersama-sama dengan pelaku ekonomi lain seperti swasta (besar-kecil, domestik-asing) dan koperasi. BUMD memberikan kontribusi positif untuk perekonomian daerah. Pada sistem ekonomi kerakyatan, BUMD merupakan pengejawantahan dari bentuk bangun demokrasi ekonomi yang akan terus dikembangkan secara bertahap dan berkelanjutan.

Perseroda, baik yang terikat dengan UU PT maupun PP No 54 Tahun 2017 tentang BUMD bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur. Pembangunan nasional untuk memajukan kesejahteraan umum sebagai tujuan utama sebagaimana dimuat di dalam dalam alinea ke-4 (keempat) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan, kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila.

J. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Potensi pangan di Sulsel sangat besar dan akan mendatangkan kesejahteraan bagi petani, membuka lapangan pekerjaan bagi pencari kerja. Data BPS Sulsel terbaru (Agustus 2025) mencatat Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 4,21%, naik 0,02 poin persen dari Agustus 2024, dengan jumlah pengangguran sekitar 209.000 orang dari angkatan kerja 4,97 juta orang—meski jumlah pekerja bertambah 78.150 orang. Pada Februari

2025, pengangguran mencapai 238.800 orang (TPT 4,96%), naik 8.123 orang (3,97%) dari tahun sebelumnya, didorong ketidakseimbangan angkatan kerja dan lapangan kerja.⁶³

Angka tersebut menunjukkan kenaikan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya pada periode yang sama. Termasuk pengangguran di pedesaan. Padahal pedesaan menjadi penyumbang sektor agribisnis di Sulsel. Apabila dikelola dengan baik, maka sektor pangan tidak hanya membuka lapangan pekerjaan sehingga mengurangi angka pengangguran, namun juga mendatangkan pemasukan daerah apabila dikelola oleh sebuah BUMD Pangan yang menjalankan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat (*good corporate governance*).

Kondisi ketahanan pangan Kota Makassar pada 2025 stabil namun menantang karena produksi beras lokal hanya 7.282 ton/tahun, jauh di bawah kebutuhan konsumsi 165.425 ton/tahun, sehingga ketergantungan 90% pada pasokan eksternal dari Gowa-Maros-Takalar.

Pangan merupakan salah satu elemen penting dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB), khususnya terkait TPB 2 yaitu mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan, memperbaiki gizi dan mempromosikan pertanian yang berkelanjutan. Tujuan tersebut diharapkan dapat terwujud pada tahun 2030. Walaupun beberapa kemajuan telah dibuat, namun hingga saat ini masih banyak orang yang menderita kelaparan dan kekurangan gizi. Laporan Keadaan Ketahanan Pangan dan Gizi di Dunia (*The State of Food Security and Nutrition in the World*) yang dirilis oleh *Food and Agriculture Organization (FAO)* pada tahun 2020 menyebutkan sekitar 690 juta orang atau 8,9 persen populasi dunia masih dalam keadaan kelaparan.⁶⁴

Sistem pangan mengacu pada seluruh kegiatan serta pelaku yang terlibat dalam proses produksi/mendapatkan pangan, pengolahan, pengangkutan, konsumsi dan pasca konsumsi pangan. Sistem pangan juga sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan, ekonomi dan sosial budaya, serta berdampak pada kesehatan tubuh manusia. Sebagian besar sistem pangan di dunia saat ini berada dalam kondisi rapuh dan rentan.⁶⁵

Transformasi RPH menjadi Perseroda Pangan perkuat distribusi bahan pokok, urban farming, dan sinergi Bulog untuk suplai beras/jagung memadai, respons positif Mentan RI untuk model kota metropolitan

K. Landasan Yuridis

Pasal 33 UUD 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." Pasal ini memiliki makna bahwa kebangkitan ekonomi Indonesia tidak terletak pada aktivitas atau gerakan

⁶³ <https://sulsel.bps.go.id/id/pressrelease/2025/11/05/923/agustus-2025->

⁶⁴ https://www.switch-asia.eu/site/assets/files/3573/sistem_pangan_kota_makassar.pdf

⁶⁵ *Ibid*

perorangan namun ia ada pada sebuah usaha bersama, dimana muaranya adalah pada kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang per orang. Ayat (2) menyebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Selanjutnya ayat (3) menjelaskan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ayat (2) dan (3) ini menjelaskan perbedaan sistem ekonomi Indonesia dengan sistem ekonomi yang dianut negara-negara lain, yakni sektor produksi bidang strategis dan berkenaan dengan hajat hidup orang banyak diletakan pada penguasaan negara, bukan orang per orang atau swasta.

Dijelaskan bahwa demokrasi ekonomi merupakan tata kelola perekonomian yang dilakukan oleh semua elemen masyarakat dengan prinsip-prinsip keadilan, kebersamaan dan seterusnya. Tujuan yang hendak dicapai adalah kemakmuran bersama-sama.⁶⁶ BUMD: Perumda atau Perseroda merupakan pengejawantahan semangat Pasal 33 UUD Tahun 1945 tersebut, bersama UMKM dan Koperasi.

⁶⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, Bagian Penjelasan Pasal 33.

BAB V

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

A. Jangkauan Pengaturan

Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan dibentuk dalam rangka memperkuat ketahanan pangan kota dan mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui pengelolaan rantai pasok pangan yang profesional. Ranperda ini memuat: 1) perubahan nomenklatur badan hukum dari Perusda RPH menjadi Perseroda Pangan, 2) pendirian BUMD Perseroda baru, 3) tujuan usaha, 4) dasar hukum pendirian, 5) nama dan domisili perusahaan, 6) penyertaan modal daerah, serta hal-hal teknis lainnya terkait operasional dan tata kelola.

Perda ini menjadi payung hukum bagi Pemerintah Kota Makassar dalam pengelolaan Perseroda Pangan, menggantikan regulasi sebelumnya terkait Perusda RPH seperti Perwali atau Perda terkait pengelolaan aset BUMD pangan, sesuai PP No. 54 Tahun 2017 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, Perda ini menargetkan transformasi rampung 2026 untuk stabilisasi distribusi beras, hortikultura, dan protein hewani dari daerah penyangga.

Implementasi atau pelaksanaan dari Peraturan Daerah nantinya diharapkan dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas serta taat asas yang diatur dalam penyelenggaraan Perseroda Pangan. Disamping itu, manajemen Perseroda Pangan dituntut untuk memaksimalkan dalam menggarap potensi ketahanan pangan Kota Makassar, memperluas dan mempererat kemitraan dengan kelompok tani dari daerah penyangga seperti Gowa dan Maros, serta mempermudah investasi pada sektor distribusi dan pengolahan pangan.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan adalah untuk mendorong penguatan ketahanan pangan kota dan mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD) Kota Makassar guna mewujudkan target pencapaian pendapatan daerah untuk menopang kegiatan pembangunan kota. Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan menjadi payung hukum dalam setiap pengambilan kebijakan atau keputusan oleh manajemen Perseroda Pangan dalam upaya mendorong stabilisasi distribusi pangan dan investasi sektor rantai pasok di Kota Makassar

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan meliputi:

1. BAB I KETENTUAN UMUM
2. BAB II MAKSUD DAN TUJUAN
3. BAB III PERUBAHAN BENTUK HUKUM
4. BAB IV NAMA DAN TEMPAT KEDUDUKAN
5. BAB V KEGIATAN USAHA
6. BAB VI JANGKA WAKTU BERDIRI
7. BAB VII MODAL DAN SAHAM
8. BAB VIII ORGAN PERSERODA
9. BAB IX KETENTUAN PERALIHAN
10. BAB X KETENTUAN PENUTUP

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Landasan kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
2. Ranperda Kota Makassar tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan dilakukan untuk mendorong peningkatan ketahanan pangan kota dan optimalisasi investasi sektor distribusi pangan guna mendorong pencapaian target Pendapatan Asli Daerah yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal-hal yang diatur dalam Ranperda ini mencakup: 1) perubahan nomenklatur badan hukum, 2) pendirian BUMD Perseroda, 3) tujuan, 4) dasar pendirian, 5) nama dan tempat kedudukan, 6) saham dan modal, dan hal-hal lain yang diatur

B. Saran

1. Substansi dari Naskah Akademik Tentang Perubahan Perusda Agribisnis menjadi Perseroda Pangan Kota Makassar agar dapat dijadikan pedoman dan pertimbangan bagi penyusunan rancangan peraturan daerah yang komprehensif, menjaga kesinambungan dan kelangsungan usaha serta pelayanan kepada masyarakat.
2. Agar rancangan Ranperda Kota Makassar tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pangan dapat dijadikan skala prioritas oleh Pemerintah Kota Makassar dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Tahun 2026.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ateng Syafrudin, 1993. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Bruggink J.J.H, Rechts Refflecties, 1996. "Grondbegrippen uit de Rechtstheorie", terjemahan Arif Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti..
- Efran Helmi Juni, 2012. *Filsafat Hukum*, Bandung: CV Pustaka Setia.
- H.M.N. Purwosutjipto, 1979. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*,. Jakarta: Djambatan.
- Henry Campbell, "*Black Law Dictionary*", 1979. St.Paul Minn, West Publishing, Co.
- I Nyoman Tjager, 2003. *Corporate Governance. Penerapan dan Kesempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia*. Jakarta : PT Prenhallindo.
- Jimly Asshiddiqie, 2011. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Jiwa Sarana, 2010. Pusat Penelitian Ekonomi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI),. "Revitalisasi BUMD Dalam Perekonomian Daerah". LIPI Press..
- Maria Farida Indrati S, 2012. *Ilmu Perundang-undangan : Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, Yogyakarta: Kanisius.
- Mubyarto dkk, 2014. *Ekonomi Kerakyatan*, Jakarta: Lembaga Suluh Nusantara Bekerjasama dengan American Institute For Indonesian Studies (AIFIS).
- Ni'matul Huda dan R Nazriyah, 2011. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Media.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, 1982. *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Alumni.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008.
- Ridwan HR, 20007. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Roni Soemitro Roni Hanitijo S, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru
- Satjipto Rahardjo, 1991. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra aditya Bakti.

- Siswanto Sutojo dan E. Jhon Aldrige, 2005. *Good Corporate Governance*. Jakarta: Mulia Pustaka.
- Soedjono Dirjosisworo, 1997. *HukumPerusahaan Mengenai Bentuk-bentuk Perusahaan (badan usaha) di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Sri Soemantri, 2011. *Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Sudikno Mertokusumo, 2005. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Wawan Zulmawan, 2005. *Kenapa Harus BUMD*, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Wihana Kirana Jaya. 2007. *Policy Brief Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*. Dalam Studi Potensi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSE-KP) UGM.
- Yuliandri, 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undagan Yang Baik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Zaeni Asyhadie, 2005. *Hukum Bisnis Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Laporan

- “Indikator Pertanian Wilayah Luwu Raya Dan Toraja Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018-2019”, Badan Pusat Statistik (BPS) Sulsel, Makassar, 2021.
- “Statistik Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan 2019-2021”, Badan Pusat Statistik (BPS) Sulsel, Makassar, 2021.
- “Laporan Kinerja 2019”, Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan Dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan, Februari, 2020.

Artikel

- Sunarsip, “Membuka Belenggu BUMD”, artikel dalam <https://gagasanhukum.wordpress.com/2009/03/16/membuka-belenggu-bumd/>, 1/03/2019.
- Azhar Maksum, 2005. Pidato pengukuhan Azhar Maksum Sebagai Guru Besar Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Sumatera Utara dengan Judul “Tinjauan Atas Good Corporate Governance Di Indonesia”.

Jurnal dan Materi Rapat

- Karjono Atmoharsono, Materi Rapat Persiapan Penyusunan Program Legislasi Nasional jangka Menengah Tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas

Tahun 2020 pada tanggal 5 Juli 2019 di Aryaduta Lippo Village Tangerang.

M. Taufik “Strategi Pengembangan Agribisnis Sayuran di Sulawesi Selatan”, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Sulawesi Selatan, Jurnal Litbang Pertanian, 31(2), 2012.

Thomas S. Kaihatu. 2006. “Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia”. Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan. Volume 8 Nomor 1, Maret 2006. Surabaya: Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Petra.

Koran dan Internet

“Sulsel Percepat Pendataan UMKM Agribisnis Agar Raih Pembiayaan”, Bisnis.com (20/02/2017), pukul 15.37 wib.

Dedy Triyanto Ari Rahmad dkk, *Hubungan Antara Norma Hukum Dengan Asas Hukum*, disadur dari: <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/6054/455>
1. Data akses 25 Januari 2022 pukul 21.15 wita.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pascaamandemen

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018-2023

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Sulawesi Selatan Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 5 Tahun 1976 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Sulawesi Selatan

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Perusahaan Daerah Agribisnis

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN DAERAH



BRIDA

BADAN RISET
DAN INOVASI DAERAH

KOTA MAKASSAR